

SUOMALAISEN LAKIMIESYHDISTYKSEN JULKAISUJA
A-sarja N:o 121

Timo Konstari

ASIAKIRJA- JULKISUUDESTA HALLINNOSSA

**Tutkimus yleisten asiakirjain julkisuudesta
hallinnon kontrollivälineenä**

With an English Summary

**SUOMALAISEN LAKIMIESYHDISTYKSEN
JULKAISUJA**

A-sarja N:o 121

SUOMALAISEN LAKIMIESYHDISTYKSEN JULKAISUJA
A-sarja N:o 121

TIMO KONSTARI

ASIAKIRJA- JULKISUUDESTA HALLINNOSSA

Tutkimus yleisten asiakirjain julkisuudesta
hallinnon kontrollivälineenä

With an English Summary

AKATEEMINEN KIRJAKAUPPA
JAKAJA

ASIAKIRJA- JULKISUUDESTA HALLINNOSSA

**Tutkimus yleisten asiakirjain julkisuudesta
hallinnon kontrollivälineenä**

KIRJOITTANUT

TIMO KONSTARI

OIKEUSTIETEEN LISENSIAATTI, B.A.

Yliopistollinen väitöskirja, joka Helsingin yliopiston
oikeustieteellisen tiedekunnan suostumuksella
esitetään julkisesti tarkastettavaksi
Porthanian luentosalissa II
lauantaina marraskuun 12 päivänä 1977 kello 10.

SUOMALAINEN LAKIMIESYHDISTYS

Vammala 1977, Vammalan Kirjapaino Oy

ISBN 951-9068-69-4 nid.

ISBN 951-9068-70-8 sid.

ISBN 978-951-855-588-2 (pdf)

ALKUSANAT

Väitöskirja ei ole vain opinnäyte, vaan sen kirjoittaminen on myös opettavainen kokemus. Se, mikä alussa saattaa näyttää mäennyyppylältä, osoittautuukin vuosien mittaan jyrkkäseinäiseksi vuoreksi. Suuret luulot karisevat ja saavat tehdä tilaa nöyryydelle. Itseriittoisuuden harhat häviävät ja yksinäistä, mutkaista tutkijanpolkua taivaltaessa syntyy ennenkokematon rohkaisun ja tuen tarve.

Vaikka kulkunsa voisi kai oikoisemminkin järjestää, en sitä kadu, että vuosikymmen takaperin professori Veli Merikosken kannustamana tartuin jatko-opintoihin. Kunnioitetun ja arvovaltaisen tiedemiehen ja opettajan edessä patsastuu helposti prehtavakin juristinplanttu, mutta Veli Merikosken kanssa oli olo alusta pitäen helppoa, mutkatonta ja innostavaa. Häneen olen voinut työni kaikissa vaiheissa epäröimättä turvautua.

Onnekasta on ollut se, että olen saanut suorittaa tutkimusmatkani suvaitsevaisuuden ilmapiirissä. Siitä on näinä vuosina ollut takeena professori Edward Andersson. Työni edistymistä on läheltä seurannut professori Toivo Holopainen, jonka kannustuksesta ja ohjauksesta olen kiitollinen. Korvaamatonta on myös se tuki ja rohkaisu, jota olen saanut professori Eero Vilkkoselta.

Läheisen ystävän olen löytänyt professori Kari S. Tikasta, jonka huumorintajua ja avarakatseisuutta syvästi arvostan. Vaikeata on kuvitella, miten olisin selviytynyt ilman apulaisprofessori Antero Jyrängin tukea ja välillemme kehittynyttä lämmintä ihmissuhdetta.

Tuskin ketkään sen voimakkaammin ovat voineet myötäeläytyä työhöni kuin omien hallinto-oikeudellisten väitöskirjojensa kanssa puurtavat lisensiaattitoverini. Ihailtavaa on se terävänäköisyys ja hienovaistoisuus, jonka olen tavannut Kai Kalimassa; läheiseksi kuin perheenjäsen on hän tullut näiden vuosien aikana. Ystävääni Pekka Hallbergiin olen

voinut luottaa kuin muuriin ja Kaarlo Tuorin solidaarisuus on kaikissa vaiheissa ollut vankkumaton.

Ystävistäni oikeustieteellisen yhteisön ulkopuolelta haluan erityisesti mainita kauppatieteiden maisteri Markku Heikkilän. Sillä harvinaisella tavalla yhdistyvät hänessä tunne ja äly, että keskustelu huomaamatta kohooa huikeisiin korkeuksiin; katkeamattomat ovat ne säikeet, jotka neljännesvuosisadan kuluessa ovat välillemme punoutuneet. Kiitollinen olen myös vanhalle luokkatoverilleni, apulaisprofessori Pekka Hirvoselle, jonka asiantuntemukseen olen voinut turvautua kirjan englanninkielisen yhteenvedon laatimisessa. Antoisia ovat olleet ne yhdessäolon hetket, jotka olen saanut viettää valtiotieteen ylioppilas Tapani Aholan kanssa, jonka pettämätöntä ihmistuntemusta kunnioitan.

Lämmöllä ajattelen näitä rivejä kirjoittaessani äitini, veljeni ja vaimoni Bettyn pyyteetöntä ja uhrautuvaa tukea. Ilman Bettyn rakkautta, pitkämielisyyttä ja huolenpitoa olisi tämän kirjan päätökseen saattaminen luultavasti jäänyt toteutumattomaksi toiveeksi.

Taloudellisesta tuesta kiitän Suomen Kulttuurirahastoa. Kunnia on saada kirja julkaistuksi Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen A-sarjassa. Painatustyön varmasta ja joustavasta toteuttamisesta olen kiitollinen Vammalan Kirjapaino Oy:n henkilökunnalle ja erityisesti ylifaktori Pauli Toivoselle.

Helsingissä syyskuussa 1977

Timo Konstari

SISÄLLYSLUETTELO

Alkusanat	V
Sisällysluettelo	VII
Lähdeluettelo	XIV
Lyhenteitä	XXXVIII
 I JOHDANTO	 1
A. Tutkimuskohde	1
B. Tutkimustehtävä	4
C. Tutkimusaineisto	10
 II ASIAKIRJAJULKISUUDEN KEHITYKSESTÄ LEGALISOIDUKSI VIESTINTÄSTRATEGIAKSI SUOMEN OIKEUSJÄRJESTYKSESSÄ	 14
A. Alustavia näkökohtia	14
B. Yleiskuvaus julkisuuden murtautumisesta liberalistisen oikeusval- tion organisaatioperiaatteeksi	15
1. Varhaiskapitalismin vaikutuksesta tiedonvälityksen kehitykseen	15
2. Absolutistisesta salassapitokäytännöstä ja kriittisen yhteiskunta- sfäärin muodostumisesta	17
3. Liberalistisen oikeusvaltioajatuksen ja julkisuusperiaatteen vä- lisestä yhteydestä	22
C. Asiakirjajulkisuuden läpimurrosta vuoden 1766 painovapausase- tuksessa	24
1. Salassapitokäytäntöön kohdistuvasta kritiikistä	24
2. Asetuksen syntyvaiheista, sisällöstä ja merkityksestä	28
3. Kokoavia havaintoja asiakirjajulkisuuden läpimurtoon vaikut- taneista taustatekijöistä	33
D. Kustavilaisen painopolitiikan vaikutuksesta asiakirjajulkisuuteen ..	37

E. Asiakirjajulkisuuden kehityspiirteistä Ruotsissa vuoden 1809 poliittisen kriisin jälkeen	40
F. Asiakirjajulkisuuden asemasta autonomisessa Suomessa	47
1. Suhtautumisesta julkisuuteen valtiollisessa siirtymävaiheessa ..	47
2. Vuoden 1847 julistuksen vaikutuksesta asiakirjajulkisuuteen ..	49
3. Venäjän reformikauden heijastumisesta asiakirjajulkisuuteen ..	54
a. Painovapaus- ja julkisuuskysymyksen käsittelystä ns. tammi- kuun valiokunnassa	54
b. Vuoden 1865 painovapausasetuksesta	55
4. Asiakirjajulkisuuden kontinuiteetista oikeudellisena periaatteena 1800-luvun loppupuolen lainsäädännössä	57
5. Uudistuspyrkimyksistä vuoden 1905—1906 demokraattisessa murrosvaiheessa	59
6. Asiakirjajulkisuuden tilasta vuoden 1906 perustuslain voimassa- oloaikana	63
G. Asiakirjajulkisuuden sääntelyn kehityksestä vuoteen 1952	67
1. Vuoden 1919 painovapauslaista	67
a. Lain syntyvaiheista	67
b. Yleisen asiakirjan ja siihen sisältyvien tietojen painosta jul- kaisemista sääntelevistä periaatteista	69
2. Asiakirjajulkisuuden periaatteen legalisoinnista laissa yleisten asiakirjain julkisuudesta vuonna 1951	72
a. Julkisuuslainsäädännön valmisteluvaiheista	72
b. Eduskuntakäsittelystä	76
3. Asiakirjajulkisuuden painovapauden ja asiakirjajulkisuuden eriyty- miskehityksen vahvistavana säädöksenä	80
III ASIAKIRJAJULKISUUDEN IDEOLOGISESTA KÄYTTÖARVOSTA HALLINNON VIESTINTÄSTRATEGIANA	85
A. Asiakirjajulkisuudesta demokraattisena periaatteena	85
B. Asiakirjajulkisuuden funktionaalista ambivalenssista	88
1. Integraatiotehtävästä	88
2. Partisipaatiotehtävästä	90
3. Legitimaatiotehtävästä	91
4. Kontrollitehtävästä	94
IV ASIAKIRJAJULKISUUDESTA SUOMEN KANSALAISEN LAISSA TURVATTUNA YLEISENÄ OIKEUTENA	97
A. Asiakirjojen saantiin oikeutettujen piiristä	97
B. Perustelujen esittämisen merkityksestä	98

V YLEISEN ASIAKIRJAN KÄSITTEESTÄ	100
A. Informaation tallennusmenetelmän vaikutuksesta asiakirjajulkisuuteen	100
1. AsiakJulkL:ia säädettäessä omaksutusta lähtökohdasta	100
2. Asiakirjakäsitteen ongelmallistumisesta informaatioteknologian kehittymisen seurauksena	101
3. AsiakJulkL:n asiakirjakäsitteen tulkinnasta oikeuskirjallisuudessa	103
4. Soveltamiskäytännön tarkastelua	106
a. Korkeimman hallinto-oikeuden soveltamiskäytännöstä	106
b. Eduskunnan oikeusasiamiehen soveltamiskäytännöstä	107
5. AsiakJulkL:n asiakirjakäsitteen analysointia	108
a. Erittelyn lähtökohdasta	108
b. AsiakJulkA 1 § 2 mom:n käytöstä asiakirjakäsitteen tulkinnassa	109
c. Asiakirjakäsitteen teleologisesta tulkinnasta	110
d. Asiakirjakäsitteestä AsiakJulkL:n rakenneongelmana	113
B. Asiakirjajulkisuuden organisatorisen ulottuvuuden ongelmasta	116
1. AsiakJulkL:ia säädettäessä omaksutusta lähtökohdasta	116
2. AsiakJulkL:n viranomaiskäsitteen tulkinnasta oikeuskirjallisuudessa	118
3. Soveltamiskäytännön tarkastelua	121
4. AsiakJulkL:n viranomaiskäsitteen analysointia	122
a. Erittelyn lähtökohdasta	122
b. Rikosoikeudellisen virkavastuukriteerin käytöstä viranomaiskäsitteen tulkinnassa	122
c. Orgaanin julkisoikeudellisesta luonteesta AsiakJulkL:n soveltamisen edellytyksenä	126
d. Lain valmisteluasiakirjoihin sisältyvän periaatelausuman tarkastelua	129
e. Tulkintasuosituksen kehittelyä	131
C. Hallussapitokriteeristä	135
D. Yleisen ja yksityisen asiakirjan välistä rajankäyntiä	136
VI YLEISEN ASIAKIRJAN JULKISEKSITULOSTA	141
A. AsiakJulkL:ia säädettäessä omaksutuista lähtökohdista	141
1. Lakia valmistelevaan ryhdyttäessä vallinneesta oikeustilasta ..	141
2. Lainvalmistelukunnan ehdotusten sisällöstä	143
3. Lausunnonantajien esittämästä kritiikistä	144
4. Hallituksen esityksessä tehdyistä muutoksista	147
5. Eduskuntakäsittelyn yhteydessä suoritetuista poistoista	148

B. Erilaisista asiakirjatyypeistä ja niiden julkiseksitulohetken määrittämisongelmista	149
1. Asiakirjan valmistumisesta julkiseksitulon edellytyksenä	149
a. Pääperiaate	149
b. Virallisesta luettelosta ja siihen tehdystä merkinnästä	150
c. Pöytäkirjasta julkisena asiakirjana	155
d. Toimituskirjasta julkisena asiakirjana	159
e. Yksityisen viranomaiselle toimittaman asiakirjan julkiseksitulosta	161
C. Asian vireillöolon vaikutuksesta asiakirjan julkiseksitulohetken määritykseen	165
D. Sisäisistä viranomaiselvityksistä julkisuuden ulkopuolelle jäävänä asiakirjakategoriana	169
1. AsiakJulkL 5 §:ään sisältyvästä kahtiajaosta	169
2. AsiakJulkL 5 §:ssä tarkoitettujen selvitysten luonteesta	171
3. Soveltamiskäytännön tarkastelua	174
a. Alustavia näkökohtia	174
b. Esityslistoista ja esittelymuistioista	174
c. Tulo- ja menoarvioasiakirjoista	182
d. Sairauskertomuksesta	187
e. Eräitä muita tapauksia	189
E. Orgaanin viranomaisominaisuudesta asiakirjan julkiseksituloon vaikuttavana tekijänä	190
F. Luovutuslupan myöntämisestä ennen asiakirjan julkiseksitulohetkeä	196
1. Toimivaltaisesta viranomaisesta	196
2. Harkintavallan luonteesta	202
3. Harkintavallan käytöstä	203
VII ASIAKIRJASALAISUUDESTA KONTROLLIFUNKTION TOTEUTUMISEEN VAIKUTTAVANA TEKIJÄNÄ	208
A. Salassapitokompetenssista	208
1. Eduskunnan asemasta asiakirjajulkisuuden sääntelijänä	208
2. Tasavallan presidentin ja valtioneuvoston asemasta asiakirjajulkisuuden sääntelijöinä	209
3. Kunnallisten orgaanien asemasta asiakirjajulkisuuden sääntelijöinä	214
a. Valtuuston istunnon suljetuksimääräämisoikeudesta	214
b. Istunnon suljetuksi määräämisen vaikutuksesta asiakirjajulkisuuteen	217
c. Kunnanhallituksen ja kunnallisten lautakuntien salassapitokompetenssista	219

4. Muuhun erityislainsäädäntöön perustuvasta salassapitokompetenssista	221
B. Vaitiolovelvollisuuden ja asiakirjajulkisuuden välisestä suhteesta	223
1. Alustavia näkökohtia	223
2. Vaitiolovelvollisuutta ja asiakirjasalaisuutta sääntelevien normien eroavuudesta	224
a. Lakisystemaattisten näkökohtien merkityksestä; Ruotsin ja Suomen järjestelmien vertailua	224
b. Normien funktionaalaisesta eroavuudesta	226
c. Salassapito-objektiudesta ja rajoitustarkoituksen toteuttamistavasta erottelukriteerinä	227
3. Vaitiolovelvollisuuden oikeudellisen sääntelyn periaatteista	229
a. Alustavia näkökohtia	229
b. Asiakirjajulkisuuden merkityksestä vaitiolovelvollisuuden oikeudellisten perusteiden määrittämisessä	231
4. Asiakirjajulkisuuden oikeudellisen sääntelyn vaikutuksesta vaitiolovelvollisuuden ulottuvuuteen	233
5. Vaitiolovelvollisuuden vaikutuksesta asiakirjajulkisuuden ulottuvuuteen	239
C. Havaintoja salassapitokompetenssin käytöstä	243
D. Asiakirjasalaisuuden rajoittamiskompetenssista ja sen käytöstä ..	249
1. Alustavia näkökohtia	249
2. Ministeriön dispensioikeudesta	250
3. Yksityisen antaman suostumuksen merkityksestä	256
VIII OIKEUSSUOJAKEINOISTA	259
A. Hakijan käytettävissä olevasta valitusmahdollisuudesta viranomaisen kieltäytyessä asiakirjan luovutuksesta	259
1. Viranomaisen päätöksestä valitusoikeuden edellytyksenä	259
2. Valitusviranomaisesta eri tapauksissa	261
3. Valitusperusteen merkityksestä	262
4. Käsittelyn viipymättömyysvaatimuksesta	266
B. Kantelumahdollisuuden merkityksestä viranomaisen kieltäytyessä asiakirjan luovutuksesta; näkökohtia oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen roolista	269
IX ASIAKIRJAJULKISUUDEN TOTEUTUMISEN ESTÄMIS- JA VAIKEUTTAMISMAHDOLLISUUKSISTA	276
A. Alustavia näkökohtia	276
B. Vastuun vierittämisestä	277

C. Tilojen puutteeseen ja virkatoiminnan haittaamiseen vetoamisesta	278
D. Riittämättömään yksilöintiin vetoamisesta	279
E. Asiakirjan luovutuksen viivyttämisestä	281
F. Vaihtoehtoisista tiedonvälitysmenetelmistä asiakirjajulkisuuden kiertämiskeinona	283
G. Asiakirjan häviämiseen vetoamisesta	285
H. Perusteettoman salassapitomerkinän tekemisestä	285
I. Salassapitopyynnön esittämisvallan merkityksestä	287
 X KOKOAVIA HAVAINTOJA ASIAKIRJAJULKISUUDEN PRAKTI- SESTA KÄYTTÖARVOSTA HALLINNON KONTROLLI-INSTRU- MENTTINA	288
A. Oikeudellisista tekijöistä	288
B. Tosiasiallisista tekijöistä	290
 XI ERÄISTÄ HALLINNON KANSALAISKONTROLLIA TÄYDENTÄ- VISTÄ TIEDONVÄLITYSMEKANISMEISTA	299
A. Alustavia näkökohtia	299
B. Edustuksellisten orgaanien oikeudesta tutustua hallintoviranomais- ten hallussa oleviin yleisiin asiakirjoihin	300
1. Viranomaisten välisiä suhteita sääntelevistä yleisistä periaatteista	300
2. Kansanedustajan tietojensaantioikeudesta	306
3. Valtuutetun ja muun kunnallisen luottamushenkilön tietojen- saantioikeudesta	309
C. Asianosaisen asemasta	313
1. Asiakirjajulkisuuden ja asianosaisjulkisuuden välisestä eroa- vuudesta	313
2. Asianosaisjulkisuuden oikeudellisesta perustasta	314
a. Varhaisemmista käsityksistä ja Anderssonin tutkimustulok- sista	314
b. Korkeimman hallinto-oikeuden täysistuntoratkaisusta vuonna 1966	317
c. Myöhemmästä soveltamiskäytännöstä	319
3. Asianosaisen käsitteestä	325
D. Uuden kunnallislain ns. tiedotuspykälästä informaatioperiaatteen läpimurron ilmauksena	330

XII ASIAKIRJAJULKISUUDEN SÄÄNTELYSTÄ OIKEUSPOLITIIKAN KOHTEENA	335
A. Julkisuuden rajoittamisesta sosiaalisesti sidonnaisena ilmiönä	335
1. Rajoituksettoman julkisuuden vaatimuksesta	335
2. Teoreettisista lähtökohdista	336
3. Julkisuuden rajoittamisintresseistä	338
a. Rajoittamisintresseissä esiintyvistä invariansseista	338
b. Valtion ulkoisesta turvallisuusintressistä	340
c. Valtion sisäisestä järjestys- ja turvallisuusintressistä	344
d. Julkistaloudellisesta intressistä	346
e. Yksityistaloudellisesta intressistä	349
f. Intimiteettien suojaamisintressistä	353
af. Suojaamisongelman ajankohtaistumisesta	353
bf. Henkilötietojen salaamisesta intimiteettisuojaan osa-alueena	357
g. Luottamuksen suojaamisintressistä	361
h. Valmistelun ja suunnittelun suojaamisintressistä	370
B. Asiakirjajulkisuutta koskevan lainsäädännön uudistamispyrkimyksistä	375
1. Julkisuuslainsäädännöstä oikeustieteellisen kritiikin kohteena 1950—60-luvulla	375
2. Julkisuuslainsäädännöstä pohjoismaisten hallintojuristien kokousten keskusteluaiheena vuosina 1967 ja 1970	377
3. Kaupunkipäivät aloitteentekijänä vuonna 1970	378
4. Valtion tiedotustoimikunnan mietinnöissä esitetyistä kannanotoista	379
5. Tietosuoja-toimikunnan suorittamasta valmistelutyöstä	381
6. Viestintäpoliittisen komitean esittämistä kannanotoista	383
7. Salassapitotoimikunnasta julkisuuslainsäädännön kokonaisuudistuksen liitännäisilmiönä	384
8. Tietojärjestelmäkomitean roolista julkisuuslainsäädännön uudistustyössä	386
a. Komitean työn käynnistymisestä	386
b. Komitean työn lähtökohdista ja tavoitteista; I osamietintö ..	388
c. Komitean aloitteesta valmistelun julkisuuden lisäämiseksi ..	389
d. Hallinto- ja elinkeinotietojaoston luonnoksesta julkisuuslaiksi	392
e. Tietojärjestelmäkomitean lakkauttamisesta	395
f. Julkisuuslainsäädännön valmistelutyön jatkamisesta	397
Summary	399
Asiahakemisto	410

LÄHDELUETTELO

A. Kirjallisuus ja artikkelit

- Aalto, Esa*: Pankin ja muun rahalaitoksen ilmoittamisvelvollisuudesta verotuslain 47 §:n mukaan. Lisensiaattitutkimus Helsingin yliopistossa. Helsinki 1975. (Aalto).
- Aalto, Jorma S.*: Näkökohtia kansalaisen oikeusturvasta. Juhlajulkaisu Urho Kaleva Kekkonen 1900.3/9. 1975 s. 269—277. Vammala 1975. (Kekkonen juhla-julkaisu).
- » — Näkökohtia lehtimiehen ja ohjelmatoimittajan anonymiteettisuoja-sta. *Ars boni et aequi*. Juhlajulkaisu Y. J. Hakulisen 70-vuotispäivänä 21.1.1972 s. 22—35. Helsinki 1972. (Hakulisen juhla-julkaisu).
- Aalto, Kari*: Julkisuus ja salassapito sosiaalioikeudessa. Tutkielma sosiaalitoimen asioiden ja asiakirjojen julkisuudesta ja salassapidosta Ruotsissa, Norjassa, Tanskassa ja Suomessa sekä niihin liittyvistä kysymyksistä erityisesti Suomen paikallisten sosiaaliviranomaisten toiminnassa. Tampereen yliopisto. Tampere 1975. (Julkisuus ja salassapito sosiaalioikeudessa).
- Aarnio, Aulis*: Justifiointi ja selittäminen. LM 1974 s. 305—339.
- » — Laki, teko ja tavoite. Tutkimus tavoitteellisuudesta lain tulkin-nassa ja sen soveltamisessa. Forssa 1975. (Laki, teko ja tavoite).
- » — Oikeudellisen ajattelun perusteista. Vammala 1971.
- » — Oikeustieteen vieraantuminen. LM 1971 s. 456—484.
- » — Teoreettisen tutkimuksen merkityksestä oikeustieteelle. LM 1976 s. 546—581.
- Abrahamsson, Kenneth*: Samhällskommunikation. Om kontakten mellan myndig-heter och medborgare. Lund 1974 (Tredje tryckningen).
- Achté, Kalle — Alanen, Yrjö O. — Tienari, Pekka*: Psykiatria. Porvoo 1973 (Toinen, uudistettu painos).
- Ahmavaara, Yrjö*: Sananvapaus ja tieteellinen julkisuusperiaate. Helsingin Sano-mat 28.4.1974.
- » — Yhteiskuntakybernetiikka. Tapiola 1976.
- Ahrens, Jörn Hans Peter*: Der Begriff des Staatsgeheimnisses im deutschen und ausländischen Staatsschutzrecht. Hamburg 1966.
- Ala-Kurhila, Voitto*: Asiakirjain julkisuuslainsäädäntö ja sen tarkistamistarve. SKL 9/1971 s. 49—52, 59.
- » — Esityslistojen toimittaminen lehdistölle ennen kokousta. SKL 3/1971 s. 17.

- Ala-Kurhila, Voitto*: Julkisen Sanan Neuvosto ja kuntien tiedotustoiminta. SKL 4/1976 s. 22—23.
- » — Kunnallishallituksen esityslistojen rajoittamaton julkaiseminen ei ole laillista. SKL 10/1971 s. 42.
- Alanen, Aatos*: Liike- ja ammattisalaisuudesta. LM 1941 s. 169—179.
- Albrow, Martin*: Bureaucracy. London 1970.
- Allardt, Erik — Littunen, Yrjö*: Sosiologia. Porvoo 1975 (Neljännen uudistetun laitoksen muuttamaton lisäpainos).
- Althusser, Louis*: Ideologi og ideologiske statsapparater. København/Århus 1972.
- Andersen, Poul*: Om tjenestemændenes ytringsfrihed. NAT 1935 s. 193—209.
- Anderson, Stanley V.*: Public Access to Government Files in Sweden. AJCL 1973 s. 419—449.
- Andersson, Edward*: DL 1967 s. 33—38 (oikeustapausselostus).
- » — Hallintoasian asianosaisen oikeudesta tutustua yleiseen asiakirjaan. LM 1965 s. 29—44.
- » — Kommentar till beskattningslagen. Vammala 1976 (Andra utvidgade upplagan). (Kommentar).
- » — Om allmänna handlingars offentlighet I—II. JFT 1964 s. 467—520, 565—606.
- » — Verotuslain kommentaari. Borgå 1968.
- » — Överklagande av statsrådets och ministeriernas beslut i rättspraxis 1951—1970. Helsingfors 1971. (Överklagande).
- » — Överklagbarhet och besvärsrätt i förvaltningsrätten. Vammala 1970. (Överklagbarhet).
- Annala, Vilho*: Suomen varhaiskapitalistinen teollisuus Ruotsin vallan aikana. Riihimäki 1928.
- Anttila, Inkeri*: Oikeus yksityiselämään? LM 1972 s. 505—511.
- Apunen, Osmo*: Hallituksen sanansaattaja Virallinen lehti — Officiella tidningen 1819—1969. Helsinki 1970.
- Aro, Pirkko-Liisa*: Virallisesta lehdestä. LM 1972 s. 593—618.
- Arstila, Anja A.*: Valtioneuvoston kanslia ja tiedottaminen. Tutkimus sanomalehdissä esiintyneistä uutisista valtioneuvoston yleisen istunnon ja tasavallan presidentin esittelyn päätöksistä vuonna 1966. Lehdistö- ja tiedotusopin laudaturtyö. Tampereen yliopisto. Tampere 1967.
- Arwidsson, Adolf Ivar*: Tryckfrihet och Offentlighet. AM n:o 24—25 16. 6. 1821 s. 185—192 ja 23. 6. 1821 s. 193—200.
- » — Tutkimuksia ja kirjoitelmia II. (suom. Severi Nuormaa ja Edv. Rein). Helsinki 1909.
- Asunmaa, Martti*: Tehokkaampaan asiakirjatuotantoon. Jäljentäminen ja monistaminen. SKL 5/1971 s. 33—39.
- Aura, M.*: Tjänstemännens yttrandefrihet i Finland. NAT 1935 s. 214—217.
- Avola, Jaakko*: Julkisuusperiaate puolustusvoimissa. HS 9. 8. 1975.
- Backman, Eero*: Oikeudellisen ratkaisun loogisista perusteista. LM 1970 s. 1037—1055.

- Backman, Eero:* Painovapaudesta ja sen rikosoikeudellisesta säätelystä Venäjän vallan loppuajan Suomessa. Oikeustiede VI 1975 s. 125—231.
- Backman, Lars-Otto:* Rakennuslupaa koskevien päätösten julkipano. Maalaiskunta 1969 s. 1574—1578.
- Benno, Carl:* Sekretess myndigheter emellan. FT 1976 s. 300—301.
- Bezelius, Alfred:* Offentlighetsprincipens betydelse för rättssäkerheten inom förvaltningen. Festskrift til Stephan Hurwitz 20. juni 1971 s. 63—73. København 1971. (Festskrift Hurwitz).
- Biehl, Peter:* Das Verhältnis der Presse zu den Behörden unter besonderer Berücksichtigung der Informationsmöglichkeiten der Presse. Würzburg 1967.
- Blom, Raimo:* Luottamus oikeuslaitokseen. Vammala 1970.
- Blomqvist, O.:* Lääkärin salassapitovelvollisuudesta. Oikeuslääketiede (toim. U. Uotila) s. 39—46. Porvoo 1970 (Toinen, täydellisesti uudistettu laitos).
- Boberg, Stig:* Gustaf III och tryckfriheten 1774—1787. Göteborg 1951.
- Borg, Olavi:* Suomen puolueet ja puolueohjelmat 1880—1964. Porvoo 1965.
- Boström, John:* Sekretesskaraktären hos nykterhetsnämndens körkortsyttranden. FT 1975 s. 242—244.
- Broms, Bengt:* Eduskunnan ulkoasiainvaliokunta. Vertaileva valtiosääntöoikeudellinen tutkimus. Vammala 1967.
- » — Valtiolta ja lehdistön painovapaus. Juhlajulkaisu Kaarlo Kaira — U. J. Castrén s. 28—42. Vammala 1961. (Kaira—Castrénin juhlajulkaisu).
- Brusewitz, Axel:* Frihetstidens grundlagar och konstitutionella stadgar. Stockholm 1916.
- Bruun, Lars:* Tiedonvälittäjän laintieto. Porvoo 1972 (Toinen painos).
- » — KHO teki oudon päätöksen julkisuusasiassa. Sanomalehtimies—Journalisten 15. 8. 1977 s. 4.
- Buser, Walter:* Information und Amtsverschwiegenheit. ZBJ 1967 s. 209—237.
- Bååth, J. L.:* Tryckfrihetslagstiftningen i Sverige och några fremmande länder. Framställd enligt lagarne med anmärkningar och förklaringar. Helsingborg 1909.
- van Calcker, Wilhelm:* Die Amtsverschwiegenheitspflicht im Deutschen Staatsrecht. Festgabe für Otto Mayer zum siebzigsten Geburtstag dargebracht von Freunden, Verehrern und Schülern 29. März 1916 s. 119—164. Tübingen 1916.
- Calonius, Matthias:* Opera omnia Denuo Edidit, Adolphus Iwarus Arwidsson, Volumen Tertium. Stockholm 1833.
- Castrén, Liisa:* Adolf Ivar Arwidsson isänmaallisena herättäjänä. Forssa 1951 (Arwidsson).
- Castrén, Martti:* Liikesalaisuuskien oikeussuojasta yhteistoimintasuhteissa ja niiden jälkeen. Vammala 1973. (Liikesalaisuuskien oikeussuojasta).
- » — Piirteitä pankkisalaisuudesta. DL 1971 s. 106—124.
- Cheesman, Robin/Kyhn, Carsten:* Anteckningar om masskommunikation och klassmedvetande. HfKS Nr. 3/1975 s. 4—34.

- Chkhikvadze, V.:* The State, Democracy and Legality in the USSR. Lenin's Ideas Today. Moscow 1972.
- Chruzander, Ulla:* Något om parts rätt till hemliga handlingar i regeringsrättens praxis. FT 1969 s. 37—40.
- Conradi, Joachim:* Das Öffentlichkeitsprinzip in der schwedischen Verwaltung. Berlin 1968.
- Cross, Harold:* The People's Right to Know. Legal Access to Public Records and Proceedings. New York 1953.
- Dammann, Ulrich:* Strukturwandel der Information und Datenschutz. DVR 1974 s. 267—301.
- » — Zur politischen Kontrolle von Planungsinformationssystemen. Erfassungsschutz. Der Bürger in der Datenbank: zwischen Planung und Manipulation (hrsg. von Helmut Krauch) s. 105—117. Stuttgart 1975. (Erfassungsschutz).
- Digert, Hannu:* Verotukseen liittyvien asiakirjojen julkisuudesta verohallinnossa. Hallinto-oikeuden lisensiaattityö. Helsingin yliopisto. Helsinki 1974.
- Düwel, Peter:* Das Amtsgeheimnis. Berlin 1965.
- Eek, Hilding:* Det offentliga och det hemliga — yttrandefrihet och tystnadsplikt. Stockholm 1959. (Det offentliga och det hemliga).
- » — Handlingssekretess och tystnadsplikt i främmande rätt. NAT 1958 s. 154—186.
- » — Om tryckfriheten. Uppsala 1942.
- » — 1766 års tryckfrihetsförordning, dess tillkomst och betydelse i rättsutvecklingen. StvT 1943 s. 185—222.
- Ekelöf, Per Olof:* Teleological Construction of Statutes. Scandinavian Studies in Law 1958. Volume 2 s. 77—117. Uppsala 1958.
- Ellilä, Tauno:* Sivullisen oikeussuojan takeista ulosotossa erityisesti silmälläpitäen ulosmittausmenettelyä. Prosessioikeudellinen tutkimus. Vammala 1947.
- Elsin, P. E.:* Allmänna handlingars offentlighet och sekretess. Stockholm 1966.
- Eriksson, Lars D.:* Kritisk rättsteori såsom ideologikritik. JFT 1975 s. 323—333.
- » — Om rättens samhälleliga förankring. JFT 1976 s. 80—99.
- » — Samhällstillvänd juridik. JFT 1968 s. 565—583.
- Eskola, Antti:* Sosiaalipsykologia. Helsinki 1971.
- » — Sosiologian tutkimusmenetelmät I. Porvoo 1973 (Neljäs uudistettu painos). (Sosiologia I).
- Fahlbeck, Erik:* Om offentlighet inom förvaltningen. Festskrift till Poul Andersen 12 juni 1958 s. 132—149. København 1958. (Festskrift Andersen).
- » — Tryckfrihetsrätt. Helsingfors 1954.
- Fiedler, Herbert:* Datenschutz und Gesellschaft. Informationsrecht und Informationspolitik (hrsg. von Wilhelm Steinmüller) s. 179—195. München 1976.
- Franck, Thomas M. — Weisband, Edward:* Dissemination, Secrecy and Executive Privilege in the Foreign Relations of Three Democracies: A Comparative Analysis. Secrecy and Foreign Policy (ed. Thomas M. Franck — Edward Weisband) s. 399—441. New York 1974.

- Freese, Jan — Skoog, Kent — Tael, Toomas*: Datalagen m fl. författningar. Stockholm 1973.
- Frihagen, Arvid*: Forvaltningsloven — oversikt over innhold of forarbeider. Oslo 1967. (Forvaltningsloven).
- » — Offentlighetsloven med kommentarer. Orkanger 1974 (2. utvidede og reviderte utgave utarbeidet i samarbeid med Rolv Hellesylt). (Offentlighetsloven).
- Frychius, Sven*: Utrikespolitiken och publiceringsfrågorna. NAT 1954 s. 263—271.
- Fryxell, And.*: Berättelser ur Svenska Historien. Trettiondenionde delen. Stockholm 1869. (39. delen).
- » — Berättelser ur Svenska Historien. Fyrationdefjerde delen. Stockholm 1878. (44. delen).
- » — Berättelser ur Svenska Historien. Fyrationdesjette och sista delen. Stockholm 1879. (46. delen).
- Fuller, Lon L.*: Governmental Secrecy and the Forms of Social Order. Community, Nomos II s. 256—268. New York 1959.
- Fögen, Marie Theres*: Der Kampf um Gerichtsöffentlichkeit. Berlin 1974.
- Geiger, Willi*, Die Grundrechte der Informationsfreiheit. Festschrift für Adolf Arndt zum 65. Geburtstag s. 119—144. Frankfurt am Main 1969.
- Groll, Lennart*: Utredning angående bestämmelser om tystnadsplikt i svensk lagstiftning. Stockholm 1951.
- Gronow, Jukka*: Aikakauslehdistön henkilöaineisto erityisesti intimiteettisuojaan kannalta tarkasteltuna. Helsinki 1972.
- Gross, Rolf*: Verschwiegenheitspflicht der Bediensteten und Informationsrecht der Presse. Göttingen 1964.
- Grönholm, Bengt*: Reikäkorttikoneilla se aloitettiin. IBM-Katsaus 1/1973 s. 16—18.
- Gustafs, Per-Erik*: Kunnan viranomaisten yleisen asiakirjain julkisuudesta. SKL 1953 s. 162—166.
- Habermas, Jürgen*: Strukturwandel der Öffentlichkeit. Untersuchungen zu einer Kategorie der bürgerlichen Gesellschaft. Neuwied 1969 (4. Auflage).
- Hakkila, Esko*: Suomen tasavallan perustuslait sekä eräitä niihin liittyviä lakeja, asetuksia ja säännöstöjä. Porvoo 1939.
- Halme, V. K.*: Yleisten asiakirjojen julkisuudesta ja arkistojen supistamisesta. SPL 1951 s. 432—435.
- Hanebuth, Klaus*: Das Auskunftsrecht im europäischen Wirtschaftsrecht. Rechtsgrundlagen und Handhabung. Baden-Baden 1967.
- Hannus, Arno*: Tiedottamisen ongelmista virkamiehen näkökulmasta. Hallinto 10/75 s. 6—8.
- » — Uuden kunnallislain säännös kunnan tiedotustoiminnasta. SKL 4/77 s. 34.
- » — Uusi kunnallislaki. Porvoo 1977.
- Harmaja, Leo*: Tilastotieteen oppikirja. Helsinki 1939.
- Heinänen, Tuula*: Kunnallisten asioiden seuraaminen Hämeenlinnassa. Lehdistö- ja tiedotusopin pro gradu-tutkielma. Tampereen yliopisto. Tampere 1970.
- Hellners, Trygve*: Förvaltningslagen med kommentarer. Uddevalla 1975.

- Hemánus, Pertti:* Oikeusturva ja joukkotiedotus. Kantajana kansalainen. Raportti oikeusturvasta (toim. Jyrki Tala) s. 66—79. Helsinki 1969. (Oikeusturva).
- » — Sosiaaliturva ja julkisuus. Sosiaalivakuutus 8/1969 s. 3—10.
- Henttula, Juhani:* Asiakirjojen julkisuus ja tiedoksianto. Korkeakoulu- ja tiede-osaston tiedotuslehti 3/1977 (opetusministeriö) s. 20—24.
- Herlitz, Nils:* Allmänna handlingars offentlighet. FT 1938 s. 85—104.
- » — Allmänna handlingars offentlighet i ny gestalt? FT 1964 s. 77—90.
- » — Föreläsningar i förvaltningsrätt III. Förvaltningsrättsliga plikter. Stockholm 1949. (Föreläsningar).
- » — Förvaltningens offentlighet i nordisk lagstiftning. TfR 1971 s. 257—313.
- » — Förvaltningsrättsliga grunddrag. Stockholm 1943.
- » — Karakteristiska drag i svensk förvaltningsrätt. NAT 1950 s. 85—97.
- » — Publicity of Official Documents in Sweden. Public Law 1958 s. 50—69.
- » — Svensk självstyrelse. Uppsala 1933.
- » — Tjänstemännens yttrandefrihet i Sverige. NAT 1935 s. 218—226.
- Hidén, Mikael:* Eduskunnan oikeusasiamies. Vammala 1970.
- » — Kirjeenvaihdon vapaus ja laitokset I—II. JFT 1969 s. 244—258, 311—330.
- » — Säädosvalvonta Suomessa. I Eduskuntalait. Vammala 1974. (Säädosvalvonta).
- Hiitonen, Ensio:* Vääryyttä oikeuden valekaavussa. Hyvinkää 1953.
- Hirsikangas, Päivi:* Oikeussuojasta hallinnollisessa menettelyssä — erityisesti silmälläpitäen lastensuojelua. Turku 1972.
- Holm, Niels Eilshou:* Den danske partsoffentlighedslov i praxis. Juristen 1969 s. 157—176.
- » — Offentlighedsloven. Lov om offentlighed i forvaltningen med kommentarer. København 1971. (Offentlighedsloven).
- Holmberg, Erik:* Tryckfrihetsförordningens handlingsbegrepp. FT 1968 s. 189—191.
- Holopainen, Irma:* Yksilö ja rekisterit. Oikeusministeriön lainsäädäntöosaston julkaisu 22/1975. Helsinki 1975.
- Holopainen, Toivo:* Kunnan asema valtiossa. Oikeudellinen rakennetutkimus. Vammala 1969. (Holopainen).
- Honkasalo, Brynolf:* Suomen rikosoikeus. Erityinen osa II. Hämeenlinna 1960. (Erityinen osa II).
- » — Suomen rikosoikeus. Erityinen osa III. Hämeenlinna 1962. (Erityinen osa III).
- » — Valtiosalaisuuksien ilmaiseminen. LM 1940 s. 48—66.
- Hoppu, Esko:* Kiinnitysrekisterin julkisuudesta. DL 1967 s. 396—404.
- Hyppönen, Eila:* Julkisuuslainsäädännön uudistaminen. SKL 12/75 s. 26.
- Hyvönen, Veikko O.:* Kaavoitus- ja rakennusoikeus. Vammala 1974.
- Hämmerlein, Hans:* Öffentlichkeit und Verwaltung. Göttingen 1966.
- Ikkala, A. K.:* Parterna i förvaltningsförfarandet och -lagskipningen. NAT 1961 s. 417—453.

- Informations- und Öffentlichkeitsarbeit -Erfahrungen aus der Praxis (hrsg. Akademie für Staats- und Rechtswissenschaft der DDR). Berlin 1974.
- Itkonen, Helena*: Kunnallisen tiedotuksen tavoitteista, vaatimuksista ja keinoista. Toimittajatutkiminnon erikoistyö. Tampereen yliopisto. Tampere 1973.
- Jacob, Joseph*: Some Reflections on Governmental Secrecy. Public Law 1974 s. 25—49.
- Jansson, Jan-Magnus*: Grundlagsutskottets funktioner vid riksdagarna 1939—1952. Helsingfors 1954.
- Jensen, Claus Haagen-Nørgaard, Carl Aage*: Administration og borger. Forvaltningsret i grundtræk. Haderslev 1973.
- Jerschke, Hans-Ulrich*: Öffentlichkeitspflicht der Exekutive und Informationsrecht der Presse. Berlin 1971.
- Jokela, Heikki*: Vuoto — työtapaturma. HS 25. 4. 1973.
- Josefson, Ingemar*: Rättspraxis rörande allmänna handlingars offentlighet. Uppsatser. Juridiska Föreningens i Lund skriftserie Nr. 3 s. 149—210. Lund 1966.
- Juridiskt Album I—III utgifvet af Robert Lagus. Ett och annat om Rättegångshandlingars tryckande ja Ett och annat om våra äldre och nyare förordningar rörande tryckpressen (Juridiskt Album I s. 49—68, II s. 1—52, III s. 58—93). Helsingfors 1861—1862.
- Jussila, Osmo*: Oikeushistoria päivänpolitiikan palveluksessa. Oikeudellisen tutkimuksen problematiikka (toim. Arvo Myllymäki ja Annikki Parhankangas) s. 80—87. Tampereen yliopisto. Oikeustieteen laitos 1/1975 B Raportteja.
- Jyränki, Antero*: Historiantutkimuksen hyödyntäminen oikeustieteessä. Oikeudellisen tutkimuksen problematiikka (toim. Arvo Myllymäki ja Annikki Parhankangas) s. 54—63. Tampereen yliopisto. Oikeustieteen laitos 1/1975 B Raportteja. (Historiantutkimus).
- » — Perustuslaki ja yhteiskunnan muutos. Helsinki 1973.
- » — Valtio-oppi ja oikeustiede. Poliitiikka 1970 s. 117—123.
- » — Yleisradio ja sananvapaus. Helsinki 1969.
- Jännti, Yrjö A.*: Kirjapainotaidon historia. Porvoo 1940.
- Järventausta, Jussi*: Eräitä asiakirjojen väärennykseen liittyviä peruskysymyksiä. LM 1976 s. 225—241.
- Kahelin, Sinikka*: Salassapitokysymykset paikallishallinnossa terveydenhoitoviranomaisten toiminnassa erityisesti silmällä pitäen nykyistä käytäntöä ja epäkohtia. Julkisoikeuden pro gradu-tutkielma. Tampereen yliopisto. Tampere 1974.
- Kaijser, Fritz*: Lars Welamson: Läkarsekretessen. SvJT 1964 s. 622—631.
- » — Tjänstemäns tystnadsplikt. En översikt av problemläget. FT 1961 s. 65—95.
- Kalt, Erich*: Das Prinzip der Öffentlichkeit staatlichen Handelns als Voraussetzung der demokratischen Willensbildung. Zug 1953.
- Kamlah, Ruprecht*: Right of Privacy. Neuburg 1969.
- Kangas, Urpo*: Piirteitä Otto Brusinin ajatusmaailmasta. Helsinki 1976.

- Karhu, Eino*: A. I. Arwidssonin aateperinnön historiallinen merkitys. *Tiede & edistys* 2/77 s. 6—13.
- Karnell, Gunnar*: Fonogram som »allmän handling» i tryckfrihetsförordning och upphovsrättslag. *NIR* 1973 s. 397—406.
- Kastari, Paavo*: Eduskunnan valiokunnat ja julkisuus. *LM* 1968 s. 249—260.
- » — *Jyränki, Antero*: Perustuslaki ja yhteiskunnan muutos. *LM* 1974 s. 292—297.
- » — Kansalaisvapauksien perustuslainturva. *Vammala* 1972.
- » — Kysymys Oy Yleisradio Ab:n johtajien, eräiden toimihenkilöiden ja ohjelmatoimittajien oikeudesta asettua kansanedustaja- tai presidentin valitsijamiesehdokkaaksi. *DL* 1968 s. 4—14.
- » — Näkökohtia kansaneläkelaitoksen päälinten toimivaltasuhteista sekä eduskunnan asemasta laitoksen valvojana. *JFT* 1960 s. 202—212.
- » — Näkökohtia presidentin vallankäyttömuodoista erityisesti niiden julkisuutta silmällä pitäen. *Juhlajulkaisu Urho Kaleva Kekkonen* 1900. 3/9. 1975 s. 68—77. *Vammala* 1975. (Kekkosen juhla-julkaisu).
- » — Suomen Pankin erikoisasema valtiokoneistossa. *Vammala* 1955.
- Kasvio, Antti — Kyntäjä, Timo — Nousiainen, Ilkka*: Marxilaisen sosiologian näkökulmia teoreettisesta yhteiskuntatutkimuksesta. *Forssa* 1972.
- Kekkonen, Urho*: Kirjeitä myllystäni 2 1968—1975. *Keuruu* 1976.
- Kempen, Otto Ernst*: Grundgesetz, amtliche Öffentlichkeitsarbeit und politische Willensbildung. Ein Aspekt des Legitimationsproblems in Verfassungsrecht, Verfassungspraxis und Verfassungstheorie. *Berlin* 1975.
- Kilo, Paavo*: Valtionhallinnon suunnitteluelimet. *Helsinki* 1963.
- Kilpi, Lassi*: Lausunto professori Olavi Rytkölän ja apulaisprofessori Toivo Holopaisen tieteellisestä pätevyydestä Helsingin yliopiston hallinto-oikeuden varsinaisen professorin virkaan 24. 3. 1972. (Lausunto).
- » — *LM* 1967 s. 389—393 (oikeustapausselostus).
- Kilpi, Pekka*: Oikeusturvasta julkisessa hallinnossa. *LM* 1972 s. 63—83.
- Kivivuori, Antti*: Kansanvaltaisuus hallinnossa. Valtionhallinnon R-muistio 9/72 s. 37—42.
- » — Suomalaisen oikeustieteen virheet I. *LM* 1970 s. 422—429.
- Kjellin, Björn*: Några synpunkter på finsk och svensk sekretess. *SvJT* 1950 s. 603—610.
- Klami, Hannu Tapani*: Johdatus julkisoikeuden tutkimukseen. *Tampere* 1972. Tampereen yliopisto. Oikeustieteen laitoksen monistesarja 1/1972.
- » — Oikeushistoriallisesta ja oikeusvertailevasta tutkimusintressistä. *LM* 1976 s. 582—592.
- Klaus, Georg*: Sprache der Politik. *Berlin* 1971.
- Korhonen, Erkki J.*: Yleisten asiakirjojen julkisuudesta. *Poliisimies* 1952 s. 338—339, 347 ja 373—375.
- Korpisaari, Paavo*: Suomen pankit, niiden kehitys, rakenne ja toimintamuodot. *Helsinki* 1920.
- Koski, Heikki*: Kuntalaisten osallistuminen kunnallishallintoon. *Tutkimus Porin*

- kaupungin asukkaiden osallistumisesta kaupunkinsa hallintoon. Tampere 1970. (Koski).
- Koski, P. G.*: Julkiset ja salaiset asiakirjat. LM 1952 s. 120—132.
- Koski, Tapani*: Julkisuus ja salassapito sosiaalihuollossa I—II. Huoltaja 1975 s. 9—15, 97—101.
- Koskinen, Pekka*: Salakuuntelun rankaisemisesta. DL 1972 s. 177—190.
- Krarup, Ole*: Retssikkerhed og offentlig databenyttelse (opbevaring og videregivelse). Nogle problemstillinger omkring integritetsbeskyttelse og offentlig registrering. NAT 1972 s. 141—153.
- Krauch, Helmut*: Die Computer-Demokratie. Hilft uns die Technik entscheiden? Goldmann Politik + Zeitgeschehen Band 7004.
- Kraus, Wolfgang H.*: The Democratic Community and the Problem of Publicity. Community, Nomos II s. 225—255. New York 1959.
- Krieger, Kai*: Das Recht des Bürgers auf behördliche Auskunft. Berlin 1972.
- Kupiainen, Eija*: Pirkkalan kunnan tiedotustoiminta. Kunnallisen tiedottamisen kartoitustutkimus ja kehittämissuunnitelma. Tiedotusopin pro gradu-tutkielma. Tampereen yliopisto. Tampere 1976.
- Kuusanmäki, Jussi*: Asiakirjain julkisuus. Milloin ja miksi ne kovin usein salataan? Ydin 3—4/1971 s. 46—48.
- Kuuskoski, Reino — Hannus, Arno*: Kunnallislaki. Helsinki 1973 (Seitsemäs painos).
- Kühnl, Reinhard*: Formen bürgerlicher Herrschaft. Liberalismus — Faschismus. Hamburg 1971.
- Laakso, Seppo*: Hallituksen muodostaminen Suomessa. Tutkimus HM 36 §:n taustasta, genetiikasta, tulkinnasta ja soveltamiskäytännöstä. Vammala 1975.
- Lagerdahl, Ulrika*: Tjänstemans brott mot tystnadsplikt. FT 1970 s. 193—210.
- Lagerroth, Fredrik*: Frihetstidens författning. En studie i den svenska konstitutionalismens historia. Stockholm 1915.
- Lahti, Raimo*: Potilaalta hoitotoimenpiteeseen hankittavan suostumuksen oikeudellista arviointia. Rikosoikeudellisia kirjoitelmia III Niilo Salovaaralle 13. 10. 1972 omistettu s. 64—92. Vammala 1972. (Salovaaran juhlaulkaisu).
- Laine, Pekka*: Virastotoimitusjärjestelmä. Tiedotusopin laudatututkielma. Tampereen yliopisto. Tampere 1973.
- Lampola, Markku*: Komiteavalvonta. Hallinto 3/75 s. 18—22.
- » — Uusi komiteapäätös — esittelyä ja taustaa. Hallinto 7/74 s. 4—6.
- Laurila, Eino H.*: Valtion tilastotoimen perusaineiston hankinta. Kansallisosake-Pankin kuukausikatsaus n:o 1—2/1972 s. 1—19.
- Lavin, Rune*: Några problem rörande parts tillgång till hemliga handlingar. FT 1975 s. 1—19.
- » — Om offentlig funktionärers tystnadsplikt I—II. FT 1973 s. 235—257 ja 1974 s. 1—40.
- Leisner, Walter*: Öffentlichkeitsarbeit der Regierung im Rechtsstaat, Dargestellt am Beispiel des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung. Berlin 1966.

- Lilius, Patrik*: Säätyvaltiopäivien työmuodot. Suomen kansanedustuslaitoksen historia IV s. 150—341. Helsinki 1974.
- Lång, K. J.*: Om rättsskyddet för brev. Festskrift utgiven i anledning av juristklubben Codex' 25-års jubileum s. 167—187. Borgå 1965. (Festskrift Codex).
- Maass, Hans-Heinrich*: Information und Geheimnis im Zivilrecht. Eine rechts-historische und rechtsvergleichende Kritik der privaten und der gewerblichen Geheimsphäre. Stuttgart 1970.
- Mahlamäki, Matti — Pessi, Tapio*: Kuvaus kolmen porilaisen sanomalehden kautta kulkevasta kunnallisesta tiedotusprosessista. Lehistö- ja tiedotusopin pro gradu-tutkielma. Tampereen yliopisto. Tampere 1974.
- Mahrer, Isabell*: Die Öffentlichkeit amtlicher Akten in Schweden. ZSR 1969 s. 317—343.
- Makkonen, Kaarle*: Zur Problematik der juridischen Entscheidung. Eine strukturanalytische Studie. Turku 1965.
- Malin, Pentti*: Verotusta koskevien tietojen antaminen. Verotus 1960 s. 119—122.
- Malmström, Carl Gustaf*: Om embetsmännens ställning till riksdagen under frihetstiden. Stockholm 1868.
- Manipulation*. Die staatsmonopolistische Bewusstseinsindustrie. Berlin 1969 (2. durchgesehene Auflage). (Manipulation).
- Manner, E. J.*: Syyttäjä ja julkisuus. LM 1959 s. 387—399.
- Marcic, René*: Die Öffentlichkeit als Prinzip der Demokratie. Festschrift für Adolf Arndt zum 65. Geburtstag s. 267—292. Frankfurt am Main 1969.
- Martens, Wolfgang*: Öffentlich als Rechtsbegriff. Bad Homburg v.d.H. — Berlin — Zürich 1969.
- Matinolli, Eero*: Petter Forsskål. Luova ihminen 1700-luvun Pohjolasta. Turku 1960.
- Mattern, G.*: Das Steuergeheimnis. Tübingen 1952.
- Mayer, Otto*: Das Amtsgeheimnis. Greifswald 1911.
- Melander, Ilmari*: Intimiteetin oikeussuojasta. LM 1964 s. 785—799.
- Merikoski, V.*: Hallinnon politisoituminen. Porvoo 1968.
- » — Hallinto-oikeuden oikeussuojajärjestelmä. Vammala 1968 (Toinen uusittu painos). (Oikeussuojajärjestelmä).
- » — Julkisen Sanan Neuvosto. Helsinki 1971.
- » — Kunnallisen edustajiston suljettu istunto. LM 1939 s. 688—720.
- » — Lausuntoja. Vammala 1974.
- » — Ovatko sairaskertomukset julkisia asiakirjoja? DL 1953 s. 71—81.
- » — Suomen julkisoikeus pääpiirteittäin I. Porvoo 1976 (Kuudes muuttamaton painos). (Julkisoikeus I).
- » — Särdrag i Finlands förvaltningsrättsliga rättsskyddssystem. NAT 1953 s. 173—187.
- » — Vapaa harkinta hallinnossa. Vammala 1968 (Toinen, muuttamaton uusintapainos). (Vapaa harkinta).
- » — Yleisradion toimihenkilöiden vastuusta. DL 1967 s. 221—232.
- » — Yliopistohallinnon ydinkysymyksiä. Porvoo 1966.

- Metzger, Hubert*: Der strafrechtliche Schutz des persönlichen Geheimbereichs gegen Verletzungen durch Ton- und Bildaufnahme sowie Abhörgeräte. Winterthur 1972.
- Miller, Arthur R.*: The Assault on Privacy. Computers, Data Banks and Dossiers. Ann Arbor 1971.
- Minkkinen, Sirkka — Nordenstreng, Kaarle — Rand, Max — Starck, Margaretha*: Joukkotiedotus. Helsinki 1975. (Minkkinen ym.)
- Modeen, Tore*: Banksekretessens skydd enligt den nya beskattningslagen. DL 1959 s. 233—242.
- » — Ny lag behövs om allmänna handlingars offentlighet. Hbl 22.11.1974.
- » — Om de självständiga offentlighetsrättsliga anstalterna i Finlands förvaltningsorganisation. Ekenäs 1965. (Anstalterna).
- Molin, Björn — Månsson, Lennart — Strömberg, Lars*: Offentlig förvaltning. Stats- och kommunalförvaltningens struktur och funktioner. Stockholm 1969.
- Murén, Edward*: Julkisuusperiaatteesta yleensä ja kunnallishallinnossa. Lain-säädännön tarkastelua ja arvostelua. SKL 1966 s. 441—443.
- Mäenpää, Olli*: Ministeriön keskusvirastoon kohdistama johto ja valvonta. Hel-sinki 1976.
- Mäkinen-Ollinen, Aune*: Vaitiolovelvollisuudesta sosiaalihuollon alalla. Huoltaja 1954 s. 552—567.
- Nader, Ralph*: Freedom from Information: The Act and the Agencies. HCRLR 1970 Volume 5 s. 1—15.
- Negt, Oskar — Kluge, Alexander*: Öffentlichkeit und Erfahrung. Zur Organisa-tionsanalyse von bürgerlicher und proletarischer Öffentlichkeit. Frankfurt am Main 1972.
- Nial, Håkan*: Banksekretessen. En rättslig undersökning. Stockholm 1967 (Tredje upplagan).
- Niblett, G. B. F.*: Digital Information and the Privacy Problem. Paris 1971.
- Nordencrantz, Andreas*: Til Riksens Höglofl. Ständer församlade vid Riksdagen år 1760. En Wördsam Föreställning uti Et Omständeligt Swar på de Oför-gripeliga Påminnelser som uti Stockholms Post-Tidningar, den 25 Sep-tember 1758, kundgjorde blifvit, wara af Trycket utkomne, vid de under sidstledne Riksdag til Riksens Höglofliga Ständer. Stockholm 1759. (En Wördsam Föreställning).
- Nordenstreng, Kaarle*: Tiedotusoppi. Johdatus yhteiskunnallisten viestintäpro-cessien tutkimukseen. Keuruu 1975. (Tiedotusoppi).
- Nordenstreng, Sigurd*: Porvarissäädyn historia I. Helsinki 1920.
- Norström, Carl*: Om begränsningar i sekretesskyddet. FT 1975 s. 20—35.
- Norström, Carl — Sverne, Tor*: Social sekretess. Handlingssekretess—Tystnads-plikt. Kristianstad 1974.
- Nurmio, Yrjö*: Suomen sensuuriolot Venäjän vallan alkuaikoina vv. 1809—1829. Porvoo 1934.
- Ojala, Seppo*: Kunnallista virkaa koskevan asiakirjan julkisuudesta. SKL 1962 s. 462—465.

- Os, Audvar*: Offentlighet i forvaltningen. LoR 1970 s. 224—236.
- » — Offentlighetsloven—noen hovedpunkter. LoR 1971 s. 193—209.
- » — Offentlighetsprinsippet i forvaltningen. NAT 1967 s. 348—363.
- » — Om offentlige tjenestemens taushetsplikt. NAT 1958 s. 48—62.
- Paananen, Eero*: Kunnallisten asioiden julkistaminen. Kunnallispolitiikan pro gradu-tutkielma. Yhteiskunnallinen korkeakoulu. Tampere 1966.
- Palmén, E. G.*: Politiska skrifter af Anders Chydenius med en historisk inledning. Helsingfors 1880.
- Parsons, Talcott*: The Law and Social Control. Law and Sociology (ed. William M. Evan). Glencoe 1962.
- Partanen, Juha*: Informaatiopolitiikka. Helsinki 1971.
- Pietarila, Veli*: Sairausvakuutus ja salassapitovelvollisuus. Sosiaalivakuutus 1/1972 s. 3—9.
- Piirainen, Veikko*: Tietojen hankinta sosiaalilautakunnan jäsenten kenttätöyssä. SK 1971 s. 595—597.
- Pohjolainen, Teuvo*: Sananvapaus joukkotiedotuksessa. Helsinki 1975.
- Puntila, L. A.*: Suomen poliittinen historia 1809—1955. Helsinki 1967 (Neljäs painos).
- » — Yleisen mielipiteen muodostuminen Suomessa 1860-luvulla. Hark (52) 1947 s. 455—523.
- Pystynen, Erkki*: Kunnan suuruus kunnallishallinnossa. Tutkimus Suomen maa-laiskuntien suuruusrakenteesta ja kunnan suuruuden vaikutuksesta kunnallishallintoon. Helsinki 1965.
- Rabenius, Th.*: Handbok i Sveriges gällande lagstiftning om förvaltningens organisation och embetsmännen I. Upsala 1866.
- Ragnemalm, Hans*: Förvaltningsbesluts överklagbarhet. Lund 1970.
- Raivio, Pekka*: Potilasasiakirjojen julkisuus. SLL 1972 s. 1939—1942.
- Raninen, Hugo*: Asiakirjain julkisuudesta sekä liike- ja ammattisalaisuudesta. LA 1964 s. 93—101.
- Rauhala, K. W.*: Suomen keskushallinnon järjestämisestä vuosina 1808—1817 I. Ylimmät virkakunnat 1808—1812. Helsinki 1910.
- Rehbinder, Manfred*: Die Informationspflicht der Behörden im Recht der Vereinigten Staaten. Berlin 1970.
- Rein, Th.*: Juhana Vilhelm Snellman I. Helsinki 1928 (Kolmas korjattu ja kuvitettu painos).
- Rekola, Aarne*: Tulo- ja omaisuusverolaki. Porvoo 1947.
- Reuterskiöld, C. A.*: Offentlighetsprincipen i förvaltningen. NAT 1929 s. 153—170.
- Riepula, Esko*: Eduskunnan perustuslakivaliokunta perustuslakien tulkitsijana. Valtiosääntötutkimus eduskunnan perustuslakivaliokunnasta perustuslakikontrollia ja perustuslakien tulkintaa harjoittavana toimielimenä vv:n 1907—1972 valtiopäivillä. Vammala 1973. (Eduskunnan perustuslakivaliokunta).
- » — Näkökohtia valtiosääntömme arvomaailmasta ja sen turvaamasta valtasuhdejärjestelmästä. Poliitiikka 1970 s. 124—155.
- Riikonen, Antti*: Verovirkailijan vaitiolovelvollisuudesta. Verotus 1960 s. 26—30.

- Rommi, Pirkko:* Lehdistö ja valtiopäivätoiminta. Suomen kansanedustuslaitoksen historia IV s. 409—434. Helsinki 1974.
- Rontu, Helge:* Eikö sana tehoa? SK 1976 s. 142.
- Rooth, Henry:* Några anteckningar om handlingsoffentlighet och handlingssekretess enligt svensk rätt. FT 1971 s. 57—66.
- Rourke, Francis E.:* Secrecy and Publicity. Dilemmas of Democracy. Baltimore 1961.
- Rowat, Donald C.:* The Problem of Administrative Secrecy. IRAS 1966 s. 99—106.
- Rundlöf, Arne:* Sekretess myndigheter emellan. FT 1976 s. 95—98.
- Ruokoranta, Mirja — Räihälä, Leena:* Että mitä, sano? Tutkimus kunnallisen tiedotuksen perillemenosta, kaupunkilaisten kunnallistietoudesta ja tiedontarpeesta Tampereella. Tampereen yliopisto 1976. Tiedotusopin laitos. Julkaisuja n:o 29/1976. (Ruokoranta—Räihälä).
- » — Kunta ja tiedonkulku. Yhteiskuntakehitys ja julkisen sektorin tiedottaminen (toim. Yrjö Littunen) s. 92—140. Tampereen yliopisto 1977. Yhteiskuntatieteiden tutkimuslaitos. Tampere 1977. (Kunta ja tiedonkulku).
- Rydenfelt, Sven & Larsson, Janerik:* Säkerhetspolisens hemliga register. Om åsiktsfrihet och åsiktsförföljelse. Uddevalla 1966.
- Rydin, Herman Ludvig:* Om Yttrandefrihet och Tryckfrihet. Försök till belysning af Svenska Press-Lagstiftningen. Upsala 1859.
- Rytkölä, Olavi:* Verosalaisuuden turvaamisesta. Juhlajulkaisu Kaarlo Kaira — U. J. Castrén s. 216—226. Vammala 1961. (Kaira—Castrénin juhla-julkaisu).
- » — Virkamiehen salassapitovelvollisuudesta. Virkamieslehti n:o 8—9 1973 s. 13.
- » — Virkamiesoikeus. Vammala 1975 (Kolmas kokonaan uusittu painos).
- Safarov, R. A.:* Informing the Population About the Activity of State Agencies. (Sovetskoe gosudarstvo i pravo 1974 n:o 2). Soviet Law and Government, Winter 1974—75/vol. XIII n:o 3 s. 28—44.
- Salkola, Marja-Leena:* Julistaja ja poliitikko. Yrjö Mäkelinin elämä ja toiminta. Helsinki 1967.
- Salminen, Seppo:* Valtionhallinto ja virkamiehet. Juhlajulkaisu Urho Kaleva Kekkonen 1900. 3/9. 1975 s. 101—124. Vammala 1975. (Kekkonen juhla-julkaisu).
- Salminen, Vesa:* Laillisuuden esitaistelija vai oman edun tavoittelija — Kuusinen ja toinen sortokausi. Nuori Otto Ville Kuusinen 1881—1920 (toim. Vesa Salminen) s. 55—97. Jyväskylä 1970. (Salminen).
- Samuelsen, Erik:* Statlige databanker og personlighetsvern. Rapport fra et forskningsprosjekt. Oslo—Bergen—Tromsø 1972.
- Saraviita, Ilkka:* Ulkopoliittinen päätöksenteko ja valtiosääntöuudistus. LM 1975 s. 423—439.
- Savolainen, Matti:* Ehdotus luottotietolaiksi. Oikeusministeriön lainsäädäntö-osaston julkaisu 27/1975. Helsinki 1975.
- Scheuner, Ulrich:* Pressefreiheit. Verhandlungen der Tagung der Deutschen Staatsrechtslehrer zu Saarbrücken vom 9. bis 12. Oktober 1963 s. 1—100. Berlin 1965.

- Schneider, Franz*: Pressefreiheit und politische Öffentlichkeit. Studien zur politischen Geschichte Deutschlands bis 1848. Neuwied 1966. (Schneider).
- Schneider, Uwe-Helmut*: Die Pflicht der Behörden zur Aktenvorlage im Strafprozess. Berlin 1970.
- Scholler, Heinrich*: Person und Öffentlichkeit. Zum Spannungsverhältnis von Pressefreiheit und Persönlichkeitsschutz. Nördlingen 1967.
- Schulman, G. — Achté, Kalle — Härkönen, Pasi*: Sairauskertomusten julkisuus — oikeustieteellinen käytäntö selvitynyt. SLL 1972 s. 1304—1310.
- Schwager, Pius*: Das schweizerische Bankgeheimnis in Berücksichtigung der Grundlagen, Zusammenhänge und Auswirkungen. Zürich 1973.
- Seiler, Robert*: Der Strafrechtliche Schutz der Geheimsphäre. Graz 1960.
- Seipel, Peter*: Henkilötietojen loukkaamattomuus ja turvallisuus. IBM-Katsaus 2/1971 s. 20—25.
- Sichter mann, S.*: Bankgeheimnis und Bankauskunft. Systematische Darstellung mit besonderer Berücksichtigung der Rechtsprechung und unter Heranziehung ausländischen Rechts. Frankfurt/Main 1966 (2. vollständig neuarbeitete Auflage).
- Sievers, Burkhard*: Geheimnis und Geheimhaltung in sozialen Systemen. Opladen 1974.
- Siit eri, Martti*: Ajatuksia veroluetteloiden julkisuudesta. Verotus 1969 s. 151—152.
- Silenti, Timo*: Kirjanpitäjän salassapitovelvollisuus. Helsinki 1976.
- Simonsson, Ragnar*: Offentlighetsgrundsatsen i svenskt statsliv. Några historiska grundlinjer. Statsvetenskapliga studier till statsvetenskapliga föreningens i Uppsala tjugofemårsdag 7. 11. 1944 av medlemmar s. 520—570. Uppsala 1944.
- Sinisalo, Kari*: Painovapaus itsenäisyyden aikana. Laudaturkirjoitus Helsingin yliopistossa. Helsinki 1965.
- » — Poliisi. Helsinki 1973.
- Sipilä, Jorma*: Sosiaalipolitiikka. Helsinki 1970.
- Sipponen, Kauko*: Lainsäädäntövallan delegoiminen. Tutkimus lainsäädännön teoriasta ja oikeussääntöjen hierarkiasta. Vammala 1965. (Lainsäädäntövallan delegoiminen).
- » — Offentlige tjenestemens forhold til massemedia. NAT 1970 s. 322—332.
- » — Päätöksenteko kansanvallassa. Helsinki 1967.
- » — Yhden ainoan oikean tai tarkoituksenmukaisen ratkaisun periaatteista. LM 1965 s. 197—212.
- Sjöhagen, Axel*: Nykterhetsnämndssekretess och vittnesplikt. SvJT 1943 s. 725—730.
- Sjöström, Kurt*: Socialpolitiken i det kapitalistiska samhället. Inledning till en marxistisk analys. Göteborg 1974.
- Skåre, Jan*: Offentlighet, diskresjonsrett og taushetsplikt. NAT 1970 s. 117—128.
- Smend, Rudolf*: Zum Problem des Öffentlichen und der Öffentlichkeit. Forschungen und Berichte aus dem öffentlichen Recht. Gedächtnisschrift für Walter Jellinek 12. Juli 1885—9. Juni 1955 s. 11—20. München 1955.
- Snellman, Johan Vilhelm*, Samlade arbeten VI. Helsingfors 1895.

- Staedler, Bernhard*: Tystnadsplikt enligt alkoholistlagen och vittnesplikten. FT 1950 s. 93—100.
- Steinby, Torsten*: Peter Forsskål och Tankar om Borgerliga Friheten. Helsingfors 1970.
- Stiernman, And. Anton*: Alla Riksdagars och Möten Besluth I. Stockholm 1728.
- Stolte-Heiskanen, Veronica*: Pääkirjoitus. Sosiologia 6/1971 s. 89—90.
- Strångh, Lars*: Postfunktionärs tystnadsplikt och sekretesslagstiftningen. FT 1954 s. 32—39.
- Strömberg, Håkan*: Meddelanden för offentliggörande i tryckt skrift av den som är underkastad tystnadsplikt. StvT 1959 s. 385—399.
- » — Myndighet och myndighetsutövning. FT 1972 s. 233—253.
- » — Tryckfrihetsrätt. Malmö 1970.
- Strömholm, Stig*: Integritetsskyddet. Ett försök till internationell lägesbestämning. SvJT 1971 s. 695—736.
- » — Teleologisk metod och likformig argumentation. Festskrift till Per Olof Ekelöf s. 671—723. Stockholm 1972. (Festskrift Ekelöf).
- Ståhlberg, K. J.*: Painovapaus Suomessa. LM 1913 s. 213—267.
- » — Suomen hallinto-oikeus. Sisäasiain hallinto. Helsinki 1915. (Sisäasiain hallinto).
- » — Suomen hallinto-oikeus. Yleinen osa. Helsinki 1928 (Toinen, uudistettu painos). (Yleinen osa).
- Ståhlberg, Krister*: Den offentliga förvaltningens utveckling. Hallinto 10/76 s. 15—28.
- Suominen, Elina*: Kansalaisten tiedontarve. Tiedontarvetutkimuksen lähtökohdat, teoreettinen viitekehys, otos, haastattelumenetelmä, vastaajajoukon kuvaus ja tiivistelmä toimittajien tiedontarveseminaarista. Oy Yleisradio Ab., PTS-elin. Sarja B 3/1973. Helsinki 1973.
- Svennegård, Carl*: Parts rätt till hemliga handlingar. FT 1943 s. 67—85.
- » — Sekretess och vittnesplikt. SvJT 1943 s. 360—363.
- Sylwan, Otto*: Svenska pressens historia till statshvälvningen 1772. Lund 1896.
- Tapaninen, Mikko*: Lappeenrantalaisten kunnallisista tiedoista. Tiedotusopin pro gradu-tutkielma. Tampereen yliopisto. Tampere 1976.
- Tarasti, Aarne — Maunula, Venni*: Kuntien sosiaalihuollon hallinto. Helsinki 1964.
- Tengström, J. J.*: Om Några Hinder för Finlands Litteratur och Cultur. Aura I s. 67—90. Åbo 1817.
- Thiele, Willi*: Pressefreiheit. Theorie und Wirklichkeit. Berlin 1964.
- Tiainen, Usko*: Julkisuusperiaate ja salassapitovelvollisuus. Huoltaja 1970 s. 400—407.
- Tiili, Virpi*: Yksityiselämän suojasta joukkoviestinnässä. LM 1975 s. 899—915.
- Tikka, Kari*: Veron minimoinnista. Tutkimus tulo- tai omaisuusverosta vapautumisen tarkoituksessa tehdyistä toimista lainsoveltamisongelmana erityisesti silmällä pitäen verotuslain 56 §:ää. Vammala 1972.
- Toivola, Osmo*: Ovatko kaikki huoltoasiat salassa pidettäviä? Huoltaja 1955 s. 193—197.

- Toivola, Osmo*: Sosiaaliturvan pääpiirteet. Mänttä 1976 (Viides uusittu ja täydennetty painos).
- Tolonen, Juha*: Empiirisen tiedon käytöstä oikeustieteessä. LM 1976 s. 593—609.
- » — Teoria ja käytäntö historiallisen materialismin valossa. Oikeus 2/74 s. 5—12.
- Tolonen, Paavo*: Yleisten asiakirjain julkisuus ja sen rajoitukset. Helsinki 1976. (Yleisten asiakirjain julkisuus).
- Tommola, Päiviö*: Suomen lehdistön levikki ennen vuotta 1860. Porvoo 1963.
- Torgersen, R. N.*: Offentlige tjenestemens forhold til massemedia. NAT 1970 s. 293—313.
- Tumanov, V. A.*: Contemporary Bourgeois Legal Thought. A Marxist Evaluation of the Basic Concepts. Moscow 1974.
- Tuominen, Uuno*: Autonomian ajan yksikamarinen eduskunta 1907—1916. Suomen kansanedustuslaitoksen historia V s. 163—411. Helsinki 1958.
- » — Ulkopuoliset painostustekijät ja valtiopäivätoiminta. Suomen kansanedustuslaitoksen historia IV s. 400—408. Helsinki 1974.
- Tuori, Kaarlo*: Hallintokoneiston ja hallinto-oikeuden kehityksestä. Oikeus 2/75 s. 29—43.
- » — Hallinto-oikeustieteen tutkimuskohteesta. Oikeus 1/76 s. 3—16.
- » — Näkökohtia oikeusturvasta erityisesti julkisen hallinnon kannalta. Valtionhallinnon R-muistio 9/72 s. 13—21.
- Uotila, Jaakko*: Elinkeinolupa. Vammala 1967.
- » — Päättösvallan siirtäminen Suomen valtionhallinnossa. Sentralisaation ja desentralisaation oikeudellista taustaa koskeva tutkimus. Vammala 1963. (Uotila).
- Wadén, Ingel*: Innebörden av begreppet allmän handling. Apropå civilförsvarsstyrelsens vägran att utlämna en ingiven rapport. StvT 1955 s. 43—52.
- » — Vitsord för officerare m.fl. och offentlighetsprincipen. StvT 1954 s. 279—317.
- Walberg, Sten*: Sekretess myndigheter emellan. SvJT 1955 s. 585—587.
- Valtioneuvoston esittelijän asema ja tehtävät. Valtion Painatuskeskus/Savon Sanomain Kirjapaino Oy 1975.
- Varho, Olli*: Tietokone ja yksityisyyden ongelma. Aika 1970 s. 390—395.
- Vataja, Pentti*: Kunnallisten asioiden ja asiakirjojen julkisuudesta. Maalaiskunta 1967 s. 1358—1360.
- » — Näkökohtia julkisuudesta kunnallishallinnossa. SK 1970 s. 922—923.
- Weber, Max*: Gesammelte politische Schriften. Tübingen 1971 (Dritte, erneut vermehrte Auflage). (Politische Schriften).
- » — Wirtschaft und Gesellschaft II. Tübingen 1956 (4. neu herausgegebene Auflage). (Wirtschaft und Gesellschaft).
- Welamson, Lars*: Läkarsekretessen. En rättslig undersökning. Stockholm 1962. (Läkarsekretessen).
- » — Rättegångsbalken och sekretesslagstiftningen. FT 1950 s. 289—316.

- Wennergren, Bertil*: Civic Information — Administrative Publicity. IRAS 1970 s. 243—250.
- » — Handläggning. Hur förvaltningsärenden behandlas i stat och kommun. Uddevalla 1973 (Tredje upplagan). (Handläggning).
- » — Offentlighet och sekretess i lag och praxis. Stockholm 1971. (Offentlighet och sekretess).
- » — Till frågan om handlingars partsoffentlighet i förvaltningsförfarandet. FT 1959 s. 139—155.
- Westin, Alan F.*: Privacy and Freedom. London 1970.
- Wettstein, Edgar Jules*: Der Öffentlichkeitsgrundsatz im Strafprozess. Zürich 1966.
- Viinikka, Antti*: Kunnan suhde- ja tiedotustoiminta. Kunnallismiehen kirja (toim. Otto Larma ja Aarne Eskola) s. 379—392. Joensuu 1972. (Kunnallismiehen kirja).
- » — Tiedotus on osa demokratiaa. SKL 3/1971 s. 13—16.
- Wiio, Osmo A.*: Viestinnän perusteet. Tapiola 1973.
- Wilberg, Ingeborg*: Bør vi innføre offentlighetsprinsippet i forvaltningen. NAT 1959 s. 121—141.
- Vilkkonen, Eero*: Hallintolainkäyttö I. Vammala 1976.
- » — Hallintolainkäytön alasta. Tutkimus hallintolainkäytön suhteesta yleiseen lainkäyttöön, ulosottomenettelyyn ja hallintomenettelyyn. Vammala 1973. (Hallintokäytön alasta).
- Vilkuna, Kustaa*: Sanan valvontaa. Sensuuri 1939—1944. Keuruu 1962.
- Windsheimer, Hans*: Die »Information« als Interpretationsgrundlage für die subjektiven öffentlichen Rechte des Art. 5 Abs. 1. GG. Berlin 1968.
- Wrede, R. A.*: Matthias Calonius. Enligt uppdrag af Juridiska föreningen i Finland tecknad av R. A. Wrede. Helsingfors 1917.
- Öhrn, Bengt*: Even government job applications are public in Sweden. New Scientist Vol. 63 n:o 915 19.9.1974 s. 719.
- Österman, Eino*: Luottamushenkilön asema uuden kunnallislain mukaan. SKL 3/77 s. 55—59.

B. Lehdistö

- Dagens Nyheter 26.1.1975.
- Demari 20.4.1973, 20.3.1974.
- Helsingin Sanomat 3.7.1938, 3.12.1950, 20.4.1973, 8.5.1973, 29.1.1974, 30.1.1974, 19.3.1974, 31.5.1974, 16.3.1975, 1.10.1975, 2.10.1975.
- Hufvudstadsbladet 9.2.1929, 31.10.1950, 24.11.1950, 19.3.1974, 15.9.1974.
- Ilta-Sanomat 20.—23.4.1973, 6.10.1975, 15.3.1976.
- Kansan Lehti 20.4.1973.
- Talouselämä 20.8.1976.
- Vapaa Sana 26.11.1950, 30.11.1950.
- Virka ja Työ 18.4.1977.

C. Virallisluntoiset lähteet

1. Komiteanmietinnöt

Komiteanmietintö 1965:B 40. Valtioneuvoston tiedotuskomitean mietintö. Helsinki 1965.

— » — 1971:A 21. Luonnos kunnallishallintokomitean I mietinnöksi. Uusi kunnallislaki ja siihen liittyvät lait. Helsinki 1971.

— » — 1971:B 56. Valtion tiedotustoimikunta: Osamietintö valtioneuvoston tiedotustoiminnan tehostamisesta. Helsinki 1971.

— » — 1972:A 6. Keskittymiskomitean mietintö. Helsinki 1972.

— » — 1972:A 8. Valtion tiedotustoimikunta 1971: valtion keskushallinnon tiedotustoiminnan tehostamisesta. Helsinki 1972.

— » — 1972:B 31. Tietosuojatoimikunnan mietintö. Helsinki 1972.

— » — 1972:B 84. Tasavallan presidentin kanslian tiedotustoimikunnan mietintö. Helsinki 1972.

— » — 1973:1. Painovapaustoimikunnan mietintö. Helsinki 1973.

— » — 1973:58. Oikeushallinnon informaatiojärjestelmän kehittämissuunnitelma. Oikeushallinnon ATK-toimikunnan I mietintö. Helsinki 1973.

— » — 1973:60. Kunnallishallintokomitean mietintö. Uusi kunnallislaki ja siihen liittyvät lait. Helsinki 1973.

— » — 1973:91 I ja 1973:148 II. Viestintäpoliittisen komitean I ja II osamietintö: lehdistöä ja tietotoimistoja koskevat selvitykset ja ehdotukset. Helsinki 1974.

— » — 1974:27. Valtiosääntökomitean välimietintö. Helsinki 1974.

— » — 1974:42. Viestintäpoliittisen komitean IV osamietintö. Viestintäpoliittinen päätöksenteko valtionhallinnossa. Helsinki 1974.

— » — 1974:70. Salassapitotoimikunnan mietintö. Helsinki 1974.

— » — 1974:110. Tietojärjestelmäkomitean I osamietintö. Komitean työn lähtökohdat ja tavoitteet. Helsinki 1974.

— » — 1976:1. Julkisen hallinnon ATK-toimikunnan mietintö. Helsinki 1976.

2. Lainvalmistelukunnan julkaisut

Lainvalmistelukunnan ehdotus painovapauslaiksi ynnä perustelmat n:o 3 1906. Helsinki 1906.

Lainvalmistelukunnan julkaisuja n:o 4 1939. Mietintö yleisten asiakirjain julkisuudesta. Helsinki 1939.

Lainvalmistelukunnan julkaisuja n:o 6 1945. Ehdotus hallituksen esitykseksi eduskunnalle yleisten asiakirjain julkisuudesta. Helsinki 1945.

3. Hallituksen esitykset

Hans Kejserliga Majestäts Nådiga Proposition till Finlands Ständer, om förordning angående tryckfrihet i Finland och om villkoren för dess begagnande. Landtdagen åren 1863—64 N:o 50.

Hans Kejserliga Majestäts Nådiga Proposition till Finlands Ständer, angående tryckfrihet i Finland och om vilkoren för dess begagnande. Landtdagen år 1867 N:o 20.

Keisarillisen Majesteetin armollinen esitys Suomen Valtiosäädylle painovapauslaista. 1905—1906 vuoden valtiopäivät N:o 14.

Hallituksen esitys Suomen Eduskunnalle painovapauslaiksi. 1917 vuoden valtiopäivät N:o 32.

Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi uuden 19 a §:n lisäämisestä rikoslain 40 lukuun. 1940 vuoden valtiopäivät N:o 153.

Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi elinkeinonharjoittajien ja viranomaisten velvollisuudesta antaa tietoja ja selvityksiä eräissä tapauksissa. 1947 vuoden valtiopäivät N:o 32.

Hallituksen esitys Eduskunnalle yleisten asiakirjain julkisuudesta. 1949 vuoden valtiopäivät N:o 105.

Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi oikeudenkäymiskaaren 17 luvun ja painovapauslain muuttamisesta. 1965 vuoden valtiopäivät N:o 193.

Hallituksen esitys Eduskunnalle kunnallislainsiksi ja siihen liittyviksi laeiksi. 1975 vuoden valtiopäivät N:o 140.

4. Valtiopäiväasiakirjat

a. Aloitteita

Finlands Ständers underdåniga petition angående litterär och artistisk egande- och förlagsrätt 22. 4. 1872. Handlingar tilkomna vid Landtdagen i Helsingfors år 1872, IV delen s. 202.

Söderholm m.fl., motion n:o 17, förslag till tryckfrihetslag samt till lag innefattande tillägg till 16 kapitlet Strafflagen. 1908 Vp.

Jacobssonin ym. toiv.al. n:o 2 painovapauslain muuttamisesta siten, että virkamiehet velvoitetaan pitämään viralliset asiakirjat yleisön saatavissa. 1929 Vp.

Jacobssonin toiv.al. n:o 4 painovapauslain muuttamisesta siten, että virkamiehet velvoitetaan pitämään viralliset asiakirjat yleisön saatavissa. 1929 Vp.

Jacobssonin ym. toiv.al. n:o 1 painovapauslain muuttamisesta siten, että virastot velvoitetaan pitämään viralliset asiakirjat yleisön saatavissa. 1930 Vp.

af Heurlinin ym. toiv.al. n:o 119 selvityksestä julkisuusperiaatteen soveltamisesta laajemmin talouselämässä. 1969 Vp.

Salon ym. toiv.al. n:o 213 yhdyskuntasuunnittelun ja kunnallishallinnon julkisuuden lisäämisestä. 1969 Vp.

Ahden toiv.al. n:o 144 julkisuusperiaatteen soveltamisesta maamme talouselämässä. 1970 Vp.

Knuuttilan ym. toiv.al. n:o 254 selvityksestä julkisuusperiaatteen soveltamisesta laajemmin talouselämässä. 1970 Vp.

b. Kirjallisia kysymyksiä ja vastauksia

Suomen Valtiosäätyjen alamainen vastaus Keisarillisen Majesteetin armolliseen esitykseen painovapauslaista. Vp 1905—1906. (Valtsäät. vast. n:o 14 Vp 1905—1906).

Kirj. ksm. n:o 281 1971 Vp.	Kirj. vast. n:o 147 1973 Vp.
Kirj. vast. n:o 281 1971 Vp.	Kirj. ksm. n:o 115 1976 Vp.
Kirj. ksm. n:o 147 1973 Vp.	Kirj. vast. n:o 115 1976 Vp.

c. Lausuntoja ja mietintöjä

Lakivaliokunnan mietintö n:o 8 Keisarillisen Majesteetin armollisesta esityksestä, joka sisältää ehdotuksen asetukseen kirjaillijan ja taiteilijan oikeudesta työnsä tuotteisiin. 1877—78 Vp.

Lakivaliokunnan mietintö n:o 2 Hänen Keisarillisen Majesteetin painovapauslakia koskevan armollisen esityksen johdosta. 1905—1906 Vp.

Lakivaliokunnan mietintö n:o 2 eduskuntaesityksen johdosta, joka sisältää ehdotuksen painovapauslaiksi sekä laiksi lisäyksestä Rikoslain 16 lukuun. 1908 Vp.

Lakivaliokunnan mietintö n:o 1 Hallituksen esityksen johdosta, joka sisältää ehdotuksen painovapauslaiksi. 1918 Vp.

Lakivaliokunnan mietintö n:o 2 Hallituksen esityksen johdosta yleisten asiakirjain julkisuudesta. 1950 Vp.

Lakivaliokunnan mietintö n:o 1 Hallituksen esityksen johdosta kunnallislainsiksi ja siihen liittyviksi laeiksi. 1975 Vp.

Perustuslakivaliokunnan lausunto 21. 5. 1947 n:o 4. 1947 Vp.

Suuren valiokunnan mietintö n:o 101 Hallituksen esityksen johdosta yleisten asiakirjain julkisuudesta. 1950 Vp.

Suuren valiokunnan mietintö n:o 101 a Hallituksen esityksen johdosta yleisten asiakirjain julkisuudesta. 1950 Vp.

d. Pöytäkirjoja

Lakivaliokunnan pöytäkirjat. 1949 Vp.

Vp 1908 pöytäkirjat	Vp 1949 pöytäkirjat
Vp 1918 pöytäkirjat	Vp 1950 pöytäkirjat

5. Viralliskirjeenvaihtoa

Ahvenanmaan LH:n kirje SM:lle n:o 302 B.D. 10/1—74 4. 2. 1974.

Hämeen LH:n kirje SM:lle n:o 167/1 30. 1. 1974.

Hämeen LH:n kirje VN:n kanslialle n:o 5799/I 23. 8. 1946.

KHO:n kirje VN:n kanslialle n:o 1825 29. 5. 1946.
 KTM:n kirje VN:n kanslialle n:o 7419 29. 8. 1946.
 Kuopion LH:n kirje SM:lle n:o 152 A 28. 1. 1974.
 Lainvalmistelukunnan IV jaoston kirje OM:lle n:o 37 5. 12. 1951.
 MH:n kirje MMM:lle n:o HV 25/69—67 20. 2. 1974.
 MMH:n kirje MMM:lle n:o 178/87 21. 2. 1974.
 MMM:n kirje OM:lle n:o 310/08 MM 1974 11. 3. 1974.
 OPM:n kirje VN:n kanslialle n:o 2511 2. 9. 1946.
 PLH:n kirje LiikM:lle n:o IV 6/003-74/1481 21. 2. 1974.
 Pohjois-Karjalan LH:n kirje SM:lle n:o 86 A 5. 2. 1974.
 Ståhlbergin kirje OM:lle n:o 2613/ 4 A 1947.
 Suomen Kaupunkiliiton kirje OM:lle n:o 258 15. 2. 1971.
 Suomen Kaupunkiliiton kirje VN:n kanslialle n:o 976/1946.
 Suomen Sanomalehdenkustantajain Liiton kirje VN:n kanslialle 31. 10. 1947.
 Suomen Sanomalehtimiesten Liiton kirje VN:n kanslialle 20. 9. 1946.
 TSH:n kirje TVM:lle n:o 229/052/74 31. 1. 1974.
 Turun ja Porin LH:n kirje VN:n kanslialle 18765 A 10 46 (2086) 17. 7. 1946.
 TVM:n kirje tietosuojatoimikunnalle n:o TVM/250/05/72 14. 2. 1972.
 Työterveyslaitoksen kirje tietosuojatoimikunnalle 18. 2. 1972.
 UM:n kirje OM:lle n:o 40480/7. 11. 1951.
 Uudenmaan LH:n kirje SM:lle n:o A 415 18. 2. 1974.
 VA:n kirje OPM:lle n:o 15-01-74 20. 2. 1974.
 VA:n kirje VN:n kanslialle n:o 865 31. 8. 1946.
 Valtakunnansovittelijan kirje STM:lle DN:o 50/2/72 14. 2. 1972.
 VM:n kirje OM:lle n:o 10/57 11. 10. 1951.
 VM:n kirje OM:lle n:o VM 4/13—22/74 28. 2. 1974.
 VN:n kanslian kirje n:o 91/30/73 25. 4. 1973.
 VTKK:n kirje VM:lle n:o 6519/Y/70 12. 8. 1970.

6. Muuta virallisuontoista aineistoa

Helsingin yliopiston opinnäytetiedotustoimikunnan mietintö. Toimikuntien mietintöjä ja selvityksiä 8. Helsinki 1976.
 Kertomus toiminnasta vv. 1972—1975. Osat I ja IV, 1—2. Tietojärjestelmäkomitea. Sihteeristö. Helsinki 1975. (Kertomus).
 Ohjeet toiminta- ja taloussuunnitelman laatimiseksi vuosille 1978—82. TM 4511/ 28. 4. 1976.
 Puolustusvoimain pääesikunnan käskylehti n:o 3/24. 3. 1941. (PvPE:n kl.).
 Puolustusvoimain pääesikunnan käskylehti n:o 5/7. 4. 1941. (PvPE:n kl.).
 Päämajan käskylehti n:o 2/3. 7. 1941. (PM:n kl.).
 Päämajan käskylehti n:o 26/30. 8. 1942. (PM:n kl.).
 Päämajan käskylehti n:o 25/1. 10. 1944. (PM:n kl.).
 Suomen Sanomalehtimiesten Liiton lausunto valtion tiedotustoimikunnan 1971 I osamietinnöstä. Sanomalehtimies — Journalisten 8/1971 s. 5.

- Ulkoasiainministeriön ohjekiertokirje n:o 23 3.5.1971.
Ulkoasiainministeriön sisäinen kiertokirje n:o 62 19.11.1976.
Valtionhallinnon tiedotustyöryhmän mietintö. Helsinki 1975. (Valtionhallinnon tiedotustyöryhmä).
Vuoden 1978 tulo- ja menoarvioesityksen laadintaohje n:o 2 (yleisohjeet). TM 5120/26. 1.1977.

7. Ulkomaista aineistoa

- Allmänna handlingar. Förslag till lag om allmänna handlingar samt ett kapitel i en ny grundlag avsedd att ersätta bl a tryckfrihetsförordningen ävensom yttrande av advokatsamfundet. TSA 1975 s. 444—456.
Attorney General's Memorandum on the 1974 Amendments to the Freedom of the Information Act. Washington 1975.
Betänkande med förslag till tryckfrihetsordning afgivet den 20 december 1912 af särskilda kommitterade inom Kungl. justitiedepartementet. Stockholm 1912. (Betänkande 1912).
Innstilling om offentlighetsprinsippet i forvaltningen 17.4.1967. Otta 1967.
Innstilling om taushets- og opplysningsplikt i den sosiale forvaltning og skoleforvaltningen 30.11.1971. Bergen 1971.
Nordisk utredningsserie 3/72. Pressjuridiska lagar i Norden. Stockholm 1972.
Offentlighet och sekretess. Yttrande av advokatsamfundets styrelse över offentlighetskommitténs betänkande. TSA 1967 s. 201—239.
Records, Computers and the Rights of Citizens. Report of the Secretary's Advisory Committee on Automated Personal Data Systems. U.S. Department of Health, Education & Welfare. 1973.
Statens offentliga utredningar 1927:2. Utredning med förslag till ändrade bestämmelser rörande allmänna handlingars offentlighet. Stockholm 1927.
Statens offentliga utredningar 1935:5. Förslag till ändrade bestämmelser rörande allmänna handlingars offentlighet. Stockholm 1935.
Statens offentliga utredningar 1947:60. Förslag till tryckfrihetsförordning avgivet av 1944 års tryckfrihetssakkunniga. Stockholm 1947.
Statens offentliga utredningar 1966:60. Offentlighet och sekretess. Offentlighetskommitténs betänkande. Lagförslag med motiv. Stockholm 1966.
Statens offentliga utredningar 1966:61. Offentlighet och sekretess. Offentlighetskommitténs betänkande. Bilagor. Stockholm 1966.
Statens offentliga utredningar 1972:47. Data och integritet. Betänkande avgivet av offentlighets- och sekretesslagstiftningskommittén. Stockholm 1972.
Statens offentliga utredningar 1975:22. Lag om allmänna handlingar. Stockholm 1975.
Statens offentliga utredningar 1975:49. Massmediegrundlag. Stockholm 1975.
Statens offentliga utredningar 1975:102. Tystnadsplikt och yttrandefrihet. Stockholm 1975.
Taushetsplikt i den offentlige forvaltning m.v., Notat fra en arbeidsgruppe i Justisdepartementet. September 1973.

Tystnadsplikt och yttrandefrihet. Förslag till lag och yttrande av advokatsamfundet. TSA 1976 s. 162—170.

D. Soveltamiskäytäntö

1. Senaatin oikeusosasto

SOO huhtikuu 1910 n:o 30	SOO toukokuu 1916 n:o 359
SOO heinäkuu 1913 n:o 3	SOO marraskuu 1916 n:o 961
SOO heinäkuu 1913 n:o 4	SOO helmikuu 1917 n:o 108.

2. Korkein hallinto-oikeus

KHO 1925 I 37	KHO 1968 II 219
KHO 1926 II 2406	KHO 1969 II 4
KHO 1929 I 34	KHO 1969 II 222
KHO 1934 I 24	KHO 28. 10. 1970 T: 4981 D: 3050/30/69
KHO 1937 II 2501	KHO 1971 II 3
KHO 1938 II 1032	KHO 1971 II 17
KHO 1944 II 708	KHO 1971 II 30
KHO 1946 III 5	KHO 12. 5. 1971 T: 2084 D: 2748/30/70
KHO 1951 II 166	KHO 6. 10. 1971 T: 4090 D: 3078/30/70
KHO 1952 II 657	KHO 1972 II 4
KHO 1954 I 5	KHO 1972 II 6
KHO 1955 II 261	KHO 1972 II 7
KHO 1956 II 353	KHO 1973 II 1
KHO 1956 II 578	KHO 1974 II 1
KHO 1959 II 213	KHO 29. 1. 1974 T: 395 D: 2246/55/73
KHO 1960 II 473	KHO 5. 6. 1974 T: 2460 D: 610/55/74
KHO 1962 II 190	KHO 15. 12. 1975 T: 4911 D: 196/50/75
KHO 1962 II 401	KHO 14. 6. 1976 T: 2433 D: 3397/36/75
KHO 1963 II 344	KHO 6. 9. 1976 T: 3176 D: 4065/31/75
KHO 1963 II 451	KHO 25. 3. 1977 T: 1302 D: 1332/55/76
KHO 1964 II 48	KHO 25. 3. 1977 T: 1309 D: 433/49/77
KHO 1966 I 6	KHO 15. 6. 1977 T: 2577 D: 2346/30/76

3. Korkein oikeus

KKO 1934 I 67	KKO 2. 12. 1971 n:o 2866
KKO 1963 II 24	KKO 22. 2. 1972 n:o 426
KKO 1965 II 84	KKO 22. 3. 1977 n:o 140

4. *Helsingin hovioikeus*

Helsingin HO 19. 6. 1975

5. *Eduskunnan oikeusasiamies*

EOA 1924 s. 29—30

EOA 1965 s. 22

EOA 1965 s. 52—58

EOA 1966 s. 61—62

EOA 1969 s. 99—100

EOA 1970 s. 47—48

EOA 1974 s. 72—75

6. *Valtioneuvoston oikeuskansleri*

OKa 1948 s. 21

OKa 1956 s. 24—25

OKa 1956 s. 30—31

OKa 1959 s. 41—42

OKa 1959 s. 64—65

OKa 1961 s. 32—33

OKa 1961 s. 35—36

OKa 1963 s. 39—40

OKa 1963 s. 48

OKa 1964 s. 44—45

OKa 1965 s. 37

OKa 1965 s. 39—40

OKa 1966 s. 59—62

OKa 1967 s. 35—36

OKa 1971 s. 34—35

OKa:n kirje 2112/25. 9. 1972

OKa 1973 s. 51—55

OKa:n kirje 850/18. 4. 1973

OKa 1974 s. 60—63

OKa 1975 s. 95—98

LYHENTEITÄ

AJCL	= The American Journal of Comparative Law
AsiakJulka	= Asetus sisältävä poikkeuksia yleisten asiakirjain julkisuudesta 22. 12. 1951/650
AsiakJulkL	= Laki yleisten asiakirjain julkisuudesta 9. 2. 1951/83
AULapsiL	= Laki avioliiton ulkopuolella syntyneistä lapsista 27. 7. 1922/173
DL	= Defensor Legis
DN	= Dagens Nyheter
DVR	= Datenverarbeitung im Recht
EOA	= Eduskunnan oikeusasiamies
EOAJS	= Eduskunnan oikeusasiamiehen johtosääntö 10. 1. 1920/2
EVAaliL	= L kansanedustajain vaaleista 13. 6. 1969/391
FT	= Förvaltningsrättslig Tidskrift
HArk	= Historiallinen Arkisto
Hbl	= Hufvudstadsbladet
HCRLR	= Harvard Civil Rights — Civil Liberties Law Review
HD	= Högsta domstolen (Ruotsi)
HE	= Hallituksen esitys
HfKS	= Häften för kritiska studier
HM	= Suomen Hallitusmuoto 17. 7. 1919/94
HO	= Hovioikeus
HS	= Helsingin Sanomat
HValL	= Laki muutoksenhausta hallintoasioissa 24. 3. 1950/154
IRAS	= International Review of Administrative Sciences
IS	= Ilta-Sanomat
JFT	= Tidskrift utgiven av Juridiska Föreningen i Finland
KEA	= Kansaneläkeasetus 7. 12. 1956/594
KEL	= Kansaneläkelaki 8. 6. 1956/347
KEPU	= Keskustapuolue (r.p.)
KHO	= Korkein hallinto-oikeus
KHOL	= Laki Korkeimmasta hallinto-oikeudesta 22. 7. 1918/74
Kirj. ksm.	= Kirjallinen kysymys
Kirj. vast.	= Kirjallinen vastaus
KKO	= Korkein oikeus
KKunL	= Kaupunkien kunnallislaki 27. 11. 1917/108
KL	= Suomen Kristillinen Liitto (r.p.)
KO	= Kihlakunnanoikeus
KodinhoitoL	= Laki kunnallisesta kodinhoitoavusta 6. 5. 1966/270
KOK	= Kansallinen Kokoomus (r.p.)
Kom.miet.	= Komiteamietintö

KTM	= Kauppa- ja teollisuusministeriö
KunL	= Kunnallislaki 27. 8. 1948/642 tai Kunnallislaki 10. 12. 1976/953
LA	= Liiketaloudellinen Aikakauskirja
Lakivaliok.	
miet.	= Lakivaliokunnan mietintö
LH	= Lääninhallitus
LHA	= Asetus lääninhallituksesta 29. 4. 1955/188
LiikM	= Liikenneministeriö
LKH	= Lääkintöhallitus
LKP	= Liberaalinen Kansanpuolue (r.p.)
LM	= Lakimies
LO	= Lääninoikeus
LoR	= Lov og Rett
LvK	= Lainvalmistelukunta; Lainvalmistelukunnan julkaisuja
LVL	= Liikevaihtoverolaki 5. 12. 1963/532
MH	= Metsähallitus
MKunL	= Maalaiskuntain kunnallislaki 27. 11. 1917/108
MMH	= Maanmittaushallitus
MMM	= Maa- ja metsätalousministeriö
NAT	= Nordisk Administrativt Tidsskrift
NIR	= Nordiskt Immateriellt Rättsskydd
OK	= Oikeudenkäymiskaari (vuoden 1734 laki)
OKa	= Valtioneuvoston oikeuskansleri
OM	= Oikeusministeriö
OPM	= Opetusministeriö
PainoL	= Painovapauslaki 4. 1. 1919/1
PalkkaL	= Laki valtion viran tai toimen haltijain palkkauksesta 22. 12. 1942/1030
PK	= Perustuslaillinen kansanpuolue (r.p.)
PLH	= Posti- ja lennätinhallitus
PLM	= Puolustusministeriö
PM:n kl.	= Päämajan käskylehti
Ptk	= Pöytäkirja
PvPE:n kl.	= Puolustusvoimain pääesikunnan käskylehti
PäihdL	= Laki päihdyttävien aineiden väärinkäyttäjien huollosta 10. 2. 1961/96
PäivähoitoL	= Laki lasten päivähoidosta 19. 1. 1973/36
RakL	= Rakennuslaki 16. 8. 1958/370
RF	= Regeringsformen (Ruotsi)
RKP	= Ruotsalainen kansanpuolue (r.p.)
RL	= Rikoslaki 19. 12. 1889/39
RO	= Riksdagsordningen (Ruotsi)
SDP	= Suomen Sosialidemokraattinen Puolue (r.p.)
SekrL	= Lagen om inskränkningar i rätten att utbekomma allmänna handlingar (1937: 249)

SK	= Suomen Kunnat
SKDL	= Suomen Kansan Demokraattinen Liitto (r.p.)
SKL	= Suomen Kunnallislehti
SKYP	= Suomen Kansan Yhtenäisyyden Puolue (r.p.)
SLG	= Soviet Law and Government
SLL	= Suomen Lääkärilehti
SM	= Sisäasiainministeriö
SMP	= Suomen Maaseudun Puolue (r.p.)
SOO	= Senaatin oikeusosasto
SosHalL	= Laki sosiaalihuollon hallinnosta 20. 1. 1950/34
SOU	= Statens offentliga utredningar
SPL	= Suomen Poliisilehti
SSL	= Suomen Sanomalehtimiesten Liitto ry
STM	= Sosiaali- ja terveysministeriö
STP	= Sosialistinen Työväenpuolue (r.p.)
StvT	= Statsvetenskaplig Tidskrift
Suur. valiok.	
miet.	= Suuren valiokunnan mietintö
SvJT	= Svensk Juristtidning
SVL	= Sairausvakuutuslaki 4. 7. 1963/364
SYF	= Suomen Yksityisyrityksien Puoluejärjestö (r.p.)
TF	= Tryckfrihetsförordningen
TfR	= Tidskrift för Rettsvitenskap
TK	= Tilastokeskus
Toiv.al.	= Toivomusalasto
TPK	= Tasavallan Presidentin kanslia
TSA	= Tidskrift för Sveriges Advokatsamfund
TSH	= Työsuojeluhallitus
TVM	= Työvoimaministeriö
UM	= Ulkoasiainministeriö
U.S.C.	= United States Code
VA	= Valtionarkisto
Valtiosäät.	
vast.	= Valtiosäätöjen vastaus
VJ	= Valtiopäiväjärjestys 13. 1. 1928/7
VM	= Valtiovarainministeriö
VN	= Valtioneuvosto
VNK	= Valtioneuvoston kanslia
VNOS	= Valtioneuvoston ohjesääntö 17. 12. 1943/995
VNp	= Valtioneuvoston päätös
Vp	= Valtiopäivät
VTKK	= Valtion tietokonekeskus
ZBJ	= Zeitschrift des Bernischen Juristenvereins
ZSR	= Zeitschrift für Schweizerisches Recht
AM	= Åbo Morgonblad

I JOHDANTO

A. Tutkimuskohde

Hallintoviranomaisten ja kansalaisten tiedonvälityssuhteita organisoidessaan valtiolla on käytettävissään eräitä periaatteellisia vaihtoehtoja, joita voidaan kutsua *viestintästrategioiksi*.

Ensinnäkin viranomaistoiminnassa on mahdollista ajatella toteutettavaksi *salassapitoperiaate*, jolloin lähtökohtana on se, että tietojen ilmaiseminen on kiellettyä. Toisena vaihtoehtona on *diskretioperiaate*, jolla tarkoitetaan sitä, että tietojen jakelu on pääsäännön mukaan jätetty viranomaisen oman harkinnan varaan.¹ Kolmas alternatiivi on *julkisuusperiaate*, joka lyhyesti sanoen merkitsee sitä, että viranomainen on velvollinen varaamaan kansalaisille mahdollisuuden hallussaan olevien tietojen saamiseen.² Tiedon tarvitsijan kannalta katsoen julkisuusperiaate siis edellyttää oma-aloitteista etsiytymistä tietolähteelle. Päinvastainen on tilanne siinä tapauksessa, että viestintästrategiaksi on valittu *informaatioperiaate*. Silloin pääsääntönä on viranomaisaloitteinen tiedottaminen. Vaihtoehtomalleihin voidaan vielä lisätä *kommunikaatioperiaate*, jolloin kysymys on viranomaisten ja kansalaisten jatkuvaan roolien vaihtumiseen perustuvasta tiedonvälityksestä, jossa kumpikin osapuoli toimii samanlaisin resurssein aloitteentekijänä. Tämä on eräänlainen ihannestrategia, jota ei pidä samaistaa hallinnossa toteutettuun

¹ Saksan liittotasavallassa on diskretioperiaatteen vastineena yleistynyt termi »Ermessensprinzip». Ks. esim. *Krieger*, s. 32—38, joka painottaa sitä, että sikääläisessä hallinnossa vallitsee nimenomaan tämä eikä ns. »Geheimhaltungsprinzip» päinvastoin kuin esim. *Düwel*, s. 114, on otaksunut. Samaa yksioikoista vaihtoehtoajattelua kuin viimeksi mainittu kirjoittaja on noudattanut myös sveitsiläinen *Buser*, ZBJ 1967 s. 213.

² Julkisuusperiaatteen käsitteestä ks. tark. esim. *Merikoski*, Oikeussuojajärjestelmä s. 37—38.

kuulemisperiaatteeseen, josta toisinaan käytetään myös nimitystä kommunikaatioperiaate.³

Suomi kuuluu Ruotsin, Norjan, Tanskan ja Yhdysvaltojen ohella niihin harvoihin valtioihin, joissa dominoivana oikeudellisena viestintästrategiana hallinnossa on julkisuusperiaate. Näissäkään valtioissa ei tosin ole kysymys siitä, että kansalaisille olisi myönnetty yleinen hallinto-
viranomaisten toimintaan kohdistuva tietojensaantioikeus, vaan julkisuusperiaate koskee ennen muuta asiakirjan muotoon puettua tietoaineistoa. Useimmissa muissa valtioissa on dominoivana oikeudellisena viestintästrategiana joko salassapito- tai diskretioperiaate.

Asiakirjajulkisuus eli täsmällisemmin sanoen asiakirjain yleisjulkisuus tarkoittaa yleisön, ts. henkilöiden, jotka eivät ole asianosaisia, oikeutta saada tutustua viranomaisten hallussa oleviin yleisiin asiakirjoihin. Tärkeimmät asiakirjajulkisuutta koskevat säännökset Suomessa sisältyvät lakiin yleisten asiakirjain julkisuudesta (83/51).⁴

Eräissä tapauksissa saattaa julkisuusperiaate hallinnossa toteutua myös *käsittelyjulkisuutena*, joka tarkoittaa oikeutta olla läsnä seuraamassa viranomaisten toimesta tapahtuvaa asiain käsittelyä. Kun käsittelyn julkisuus hallinnossa kaikesta huolimatta on poikkeus eikä pääsääntö, on oikeastaan makuasia, halutaanko sitä pitää eräänä julkisuusperiaatteen ilmenemismuotona.⁵

Sen sijaan *asianosaisjulkisuus* on pääsääntö ja tarkoittaa asianosaisen oikeutta tutustua häntä koskevassa asiassa kertyneeseen aineistoon. Hal-

³ Ks. tark. Abrahamsson, s. 181—208, joka mainitsee informaatio- ja kommunikaatioperiaatteen välimuotona vielä ns. kuluttajakeskeisen informaatioperiaatteen (*konsumentinriktad informationsprincip*), jonka vallitessa viranomainen omaloitteisesti informoi kansalaisia ja samalla myös pyrkii muovaamaan tiedotuksensa vastaanottajien tarpeitten ja edellytysten mukaiseksi.

⁴ Ruotsissa avainsäännökset asiakirjajulkisuudesta sisältää Tryckfrihetsförordningen (1949:105) ja Lagen om inskränkningar i rätten att utbekomma allmänna handlingar (1937:249), Norjassa Lov om offentlighet i forvaltningen (19. 6. 1970 nr. 69), Tanskassa Lov om offentlighed i forvaltningen (10. 6. 1970 nr. 280) ja Yhdysvalloissa The Freedom of Information Act (5 U.S.C.: § 552, Supp. II, 1967). Viimeksi mainittua säädöstä on tosin sovellettava ainoastaan liittovaltiotasolla. Eri osavaltioissa sen sijaan vallitsee varsin sekava käytäntö. Ks. tästä *Rehbinder*, s. 12. Yksityiskohtainen, joskin jo monessa suhteessa vanhentunut esitys osavaltioissa omaksutusta periaatteista sisältyy Cross'in teokseen »The People's Right to Know» (1953). — Ks. myös Ahvenanmaan uutta julkisuuslakia (1977:72).

⁵ Vrt. Merikoski, LM 1939 s. 689—690 ja Reuterskiöld, NAT 1929 s. 153—154.

linnossa, jossa käsittely yleensä on kirjallista, tiedoksi annettava aineisto koostuu tavallisesti asiakirjoista, mutta suullistakaan informaatiota ei asianosaisen ollessa kysymyksessä voitane sulkea tietojensaantioikeuden ulkopuolelle.⁶

Kaikissa edellä mainituissa tapauksissa julkisuuden toteuttaminen edellyttää hakijalta oma-aloitteista toimintaa. Tietoja haluavan on toisin sanoen tietyin tavoin reagoitava voidakseen päästä oikeuksiinsa. Viranomaisen näkökulmasta katsoen on kysymys puolestaan *passiivisesta* velvollisuudesta. Lainsäädäntöön sisältyy kuitenkin myös runsaasti sellaisia säännöksiä, joiden nojalla viranomainen on velvollinen *aktiiviseen* tiedotukseen. Erityisen ryhmän muodostavat ne säännökset, jotka asettavat viranomaiselle velvollisuuden julkisuuden tehostamiseen kuulutuksin ja julkipanoin. Tällainen sääntely — samoin kuin viranomaisten vapaaehtoinen tiedotustoiminta — voidaan kuitenkin passiivisuus-aktiivisuus-kriteeriä käyttäen pitää erillään julkisuusperiaatteesta.

Vaikka viranomaisten »informaatiotase» koostuu monesta muustakin elementistä kuin asiakirjajulkisuudesta, voidaan sitä pitää eräänlaisena viranomaisten ja kansalaisten tiedonvälityssuhdetta sääntelevänä ydininstituutiona. Kysymys on myös historiallisesti mielenkiintoisesta oikeusalueesta, joka liittyy kiinteästi liberalistisen oikeusvaltioajatuksen kehitykseen. Asiakirjajulkisuuden valitsemiseen tutkimuskohteeksi on tärkeällä tavalla vaikuttanut myös se, että tiedonvälityksen ongelmat ovat tällä hetkellä ajankohtaisempia kuin milloinkaan aikaisemmin. Hallintokoneiston merkityksen korostuminen valtiossa on johtanut sen toimintaan kohdistuvien tietotarpeiden voimakkaaseen lisääntymiseen. Jouduutaan kysymään, millä tavalla asiakirjajulkisuuden oikeudellinen sääntelyjärjestelmä sopeutuu ns. informaatioyhteiskunnan tarpeisiin.⁷

⁶ Ks. myös Hirsikangas, s. 104 ja Wennergren, FT 1959 s. 139.

⁷ Aihepiirin ajankohtaisuudesta on osoituksena se, että oikeusministeriö asetti 17. 11. 1971 toimikunnan (*tietosuojatoimikunta*), jonka tehtävänä oli valmiustelevasti selvittää mm. asiakirjajulkisuutta ja viranomaisten salassapitovelvollisuutta koskevia ongelmia sekä laatia selvitystyönsä pohjalta ehdotus myöhemmin asetettavan komitean toimeksiannoksi. Toimikunta antoi mietintönsä 28. 3. 1972 (*kom.miet.* 1972: B 31). Tämän jälkeen asetti valtioneuvosto 4. 5. 1972 komitean (*tietojärjestelmäkomitea*), jonka tehtäväkenttään kuuluivat mm. julkisuuslainsäädännön uudistamiseen liittyvät kysymykset. Komitea, joka antoi ensimmäisen osamietintönsä 20. 9. 1974 (*kom.miet.* 1974: 110), lakkautettiin sittemmin valtioneuvoston päätöksellä 13. 3. 1975. Ns. Zavidovo-vuodon tutkimusten yhteydessä ilmenneet salassapitosäännösten puutteellisuudet saivat aikaan reaktion, johon

Niin mielenkiintoista kuin olisikin ottaa tarkastelun kohteeksi yhteiskunnan tietojärjestelmien problematiikka koko laajuudessaan, on tutkimuksen väitöskirjaluonteeseen takia vaikuttanut välttämättömältä asettaa kohteeseen nähden pitkälle ulottuvia rajoituksia. Kun on kysymys oikeustieteen alaan kuuluvasta tutkimuksesta, on esitys rakennettava oikeudellisen normiston ympärille, vaikka *ihmisten välinen viestintä todellisuudessa tapahtuu oikeudellisen sääntelyn sisällöstä suhteellisen riippumattomana prosessina*. Oikeudellinen sääntely ei kuitenkaan ole vailla merkitystä ja oikeusnormikeskeinen tutkimuskin siis perusteltavissa. On tosin syytä korostaa sitä, että todellisuudelle väkivaltaa tekevä ei tiedonvälityksen ongelmia ole mahdollista tutkia, ellei samalla ole lupa tunkeutua esim. sosiologian, valtio-opin, tiedotus-opin, poliittisen historian ja taloushistorian alueille puhumattakaan oikeustieteen sisäisten raja-aitojen läpi tapahtuvista siirtymisistä.

Kun kysymys on hallinto-oikeuden puolelle painopisteensä asettavasta tutkimuksesta, on tarpeellista tehdä vielä eräs muodollis-organisatorinen rajoitus. Vanhaan kiistakysymykseen siitä, mikä on hallintoa, ei tässä liene tarpeellista puuttua. Riittänee, kun todetaan tutkimuksen rajoittuvan viranomaisiin siten, että eduskunta ja tuomioistuimet jäävät eräitä täydentäviä havaintoja lukuun ottamatta käsittelyn ulkopuolelle.⁸ Viranomaisen käsitettä puolestaan ei ole mahdollista määritellä apriorisesti, sillä se on eräs käsillä olevan tutkimuksen kohteista ja nimenomaan AsiakJulkL:n tarkoittamassa mielessä.

B. Tutkimustehtävä

Viime vuosina käydyssä oikeusteoreettisessa keskustelussa on usein sivuttu oikeustieteen vieraantumista, joka saattaa ilmetä esim. uppoutumisena yksittäisten oikeusnormien detaljitulkintaan piittaamatta oikeudellisen sääntelyn sidoksista taloudellisiin, sosiaalisiin, poliittisiin ja ideo-

valtioneuvoston kanslia vastasi asettamalla vielä yhden toimikunnan 25. 4. 1973 (*salassapitotoimikunta*), jonka tehtävänä oli erityisesti laatia valtionhallinnon osalta ohjeet salaisten ja luottamuksellisten asiakirjojen käsittelystä. Toimikunta antoi mietintönsä 13. 5. 1974 (*kom.miet.* 1974: 70).

⁸ Samaa yksinkertaista rajaustapaa on esityksessään käyttänyt myös *Herlitz*, TfR 1971 s. 257.

logisiin taustatekijöihin.⁹ Keskustelun yhteydessä esitetty kritiikki on nähtävissä hyökkäykseksi luutunutta lakipositivistista traditiota vastaan, joka määrittelee oikeustieteen tutkimuskohteeksi lähinnä ns. voimassa olevan oikeuden ja sitä koskevien yleisesti hyväksyttyjen argumentaatio-sääntöjen pohjalta tapahtuvan tulkintalauseitten esittämisen.¹⁰

Kun lakipositivismille luonteenomaisena piirteenä on ollut empirisen aineksen torjuminen oikeustieteestä,¹¹ ei oikeastaan ole yllättävää, että viime vuosina käydyssä keskustelussa on vastaavasti esiintynyt tällaisen aineksen ylikorostamista.¹² Heiluriliike on kuitenkin tällä hetkellä jo selvähkösti tasaantumassa. Empiriaa hylkivä traditio on joutunut antamaan uuden painon esim. sosiologiselle aspektille oikeustieteessä. Kriittinen suuntaus puolestaan on samalla luopumassa yliempiristisestä asennoitumisestaan ja alistumassa sen realiteetin edessä, että perinteelliseen argumenttikeräilyynkin pohjautuva tutkimus on edelleen tarpeellista ja tulevaisuudessakin välttämätöntä.¹³ Samalla on kuitenkin vähitellen lisääntymässä kiinnostus marxilaista valtio- ja oikeusteoriaa ja sen käytännöllistä soveltamista kohtaan.¹⁴ Tältä pohjalta lähtevä oikeustieteellinen tutkimus ei tosin Suomessa ole toistaiseksi edennyt vielä kovinkaan pitkälle. Eräänä syynä tähän on varmastikin se, että dialektinen tutkimusote on metodisesti varsin vaativa, mutta perimmältään lienee kysymys siitä, että marxilainen valtio- ja oikeuskäsitys on sovittamattomassa ristiriidassa nykyisin vallitsevan valtio- ja yhteiskuntajärjestyksen perusteiden kanssa eikä niin ollen ole voinut saada vahvaa jalansijaa oikeustieteellisen tutkimuksen piirissä.¹⁵

⁹ Ks. esim. *Aarnio*, Oikeudellisen ajattelun perusteista s. 197—199, *Eriksson*, JFT 1968 s. 565—583, *Jyränki*, Poliitiikka 1970 s. 117—123, *Kivivuori*, LM 1970 s. 422—429 ja *Laakso*, s. 46—49.

¹⁰ Lakipositivismin olennaisista tunnusmerkeistä ks. esim. *Aarnio*, Laki, teko ja tavoite s. 34—36.

¹¹ Ks. *mt.*, s. 35.

¹² Ks. esim. *Riepula*, Eduskunnan perustuslakivaliokunta s. 54—65.

¹³ Ks. myös *Jyränki*, Historiantutkimus s. 60.

¹⁴ Hallinto-oikeuden alalta tästä ovat osoituksena *Tuorin* esitykset, jotka marxilaisesta näkökulmasta tarkastelevat hallintokoneiston ja hallinto-oikeuden kehitystä sekä hallinto-oikeustieteen tutkimuskohdetta. Ks. *Oikeus* 2/75 s. 29—43 ja *Oikeus* 1/76 s. 3—16.

¹⁵ Ks. myös *Tumanov*, s. 308—311. *Aarnio*, LM 1971 s. 470, on käsitellyt marxilaisen tutkimuksen ongelmaa seuraavasti: »Porvarillisessa järjestelmässä ei de facto voi olla voimakasta marxilaista oikeustiedettä. Se ei ole poliittisesti hyväksyttävää, koska se on vastoin vallitsevan järjestelmän perusteita, koska se on jär-

Käsillä oleva tutkimus etenee tavallaan kahdella eri tasolla, joista toista voidaan kutsua *ideologiakriittiseksi* ja toista *oikeusdogmaattiseksi*. Ensiksi mainitulla tasolla, jolla on yhtymäkohtansa marxilaiseen traditioon, tutkitaan julkisuusperiaatetta ideologiana ja samalla sen käyttöarvoa hallinnon viestintästrategiana.¹⁶ Kuten myöhemmin tulee tarkemmin esille, on julkisuusperiaatteella useita ideologisia Aspekteja, joista eräs keskeisimpiä on käsitys asiakirjajulkisuudesta hallinnon kontrolli-instrumenttina. Tätä aspektia tullaan tarkastelemaan ennen muuta oikeusdogmaattisella tasolla, mikä merkitsee sitä, että määrällisesti suuri osa tutkimuksesta muodostuu itse asiassa perinteisestä tulkintajuridiikasta.

Sosiaalisten organisaatioitten immanentteihin piirteisiin kuuluu systeemin pysyvyyden ja jatkuvuuden turvaamispyrkimys. Tämä koskee yksinkertaista sosiaalista järjestelmää kuten esim. ydinperhettä yhtä hyvin kuin valtion kaltaista laajalle ulottuvaa ja rakenteeltaan monimutkaista organisaatiota. Erään keinon sosiaalisten järjestelmien säilyttämiseksi tarjoavat ideologiat, jotka muodostuvat yhteiskunnan ns. ylärakenteen osaksi institutioituneista ideoista. Ideologiat legitimoivat

jestelmään nähden kriittistä. *Muodollisesti* marxilaisittain värittynyt oikeustiede on taas helppo torjua esim. sanomalla, että se ei täytä vallitsevan *tieteellisen tradition* kriteerejä (se on »poliittista julistusta«). — Tämä on täysin ymmärrettävissä, kun otetaan huomioon positivistisen ja marxilaisen tieteenkäsityksen periaatteellinen vastakohtaisuus (ks. *Tumanov*, s. 112—189). Miten olisikaan ajateltavissa, että tieteen puolueettomuuteen ankkuroituvan tutkimusperinteen edustajat voisivat hyväksyä koko arvomaailmansa kanssa ristiriidassa olevan käsityksen, jonka mukaan yhteiskuntatiede — oikeustiede mukaan luettuna — on luokkayhteiskunnassa välttämättä luokkakantaista, joko porvarillista tai työväenluokan tiedettä. Jälkimmäistä linjaa johdonmukaisesti noudattavassa tutkimuksessa joudutaan mm. kysymään, millaista tietoa työväenluokka kullakin hetkellä ja kussakin historiallisessa tilanteessa oikeudellisista instituutioista tarvitsee voidakseen paremmin tiedostaa niiden historiallisen luonteen ja voidakseen muodostaa etujensa mukaisen kannan mahdollisiin lainsäädäntöreformeihin. — Tieteenihanteiden välisestä eroavuudesta ks. esim. *Eskola*, *Sosiologia* I s. 19—22, 48—50. Ks. myös *Kastari*, LM 1974 s. 297, joka avoimesti myöntää juuri syvällisen eroavuuden tieteenkäsityksessä aiheuttavan vaikeuksia erityisesti yhteiskuntatieteellisten tutkimusten tulosten arvioinnissa.

¹⁶ Ks. myös *Negt/Kluge*, s. 17, jotka porvarillista ja proletaarista julkisuutta käsittelevässä organisaatioanalyysissään antavat keskeisen merkityksen käyttöarvo-ominaisuuksien tutkimiselle, »Kernpunkt unserer Untersuchung sind die Gebrauchswerteigenschaften von Öffentlichkeit. Was können Arbeiter mit ihr anfangen? Welche Interessen verfolgen herrschende Klassen mit der Öffentlichkeit? Daraufhin ist jede Form von Öffentlichkeit zu untersuchen.»

järjestelmiä, tekevät ne hyväksyttäväksi ja viime kädessä oikeutetuiksi itsestäänselvyyksiksi. Samalla ne sisältävät objektiivista yhteiskunnallista todellisuutta mystifioivan piirteen vaikeuttamalla poikkeavien ideoitten kehittymistä ja niiden institutioitumista uusiksi ideologioiksi.

Julkisuusperiaatteesta puhuttaessa on ideologiakritiikin tehtävänä analysoida klassiseen liberalismiin palautuvan julkisuusoptimismin suhdetta nykytodellisuuteen. Tämä on ideologiakritiikin perustehtävä.¹⁷

Ideologiakriittiseltä kannalta on kiinnostavaa selvittää, millaisia muutoksia hallinnon informaatiostrategioissa on historiallisesti tapahtunut ja erityisesti millaiset syyt aikoinaan johtivat asiakirjajulkisuuden läpimurtoon Suomen oikeusjärjestyksessä. Onko kysymyksessä pelkästään onnellinen historiallinen yhteensattuma, päivänpoliittinen innovaatio, muinaisilla käräjillä noudatetun julkisen käsittelytavan muunnos vaiko mahdollisesti nousevan porvariston etujensa turvaamiseksi kehittämä oikeusperiaate?

Kun tutkitaan, millaisia päämääriä julkisuuden oikeudellisen sääntelyn avulla yhteiskunnassa on kulloinkin pyritty ajamaan, joudutaan selvittämään aikalaisten käsityksiä julkisuuden merkitystehtävistä yhteiskunnassa. Pelkästään motiiviselitykset eivät kuitenkaan välttämättä anna oikeata kuvaa julkisuusperiaatteen todellisista funktioista, jotka saattavat hyvinkin poiketa niistä näkemyksistä, joita eri jäänneissä on esitetty.¹⁸ Toisaalta todellisten funktioitten empiirinen verifiointi on monessa suhteessa erittäin vaikeata. Siitä huolimatta on tässä tutkimuksessa pidetty tarpeellisena kysyä, ketä ja mitä päämääriä asiakirjajulkisuus yhteiskunnassa oikeastaan palvelee.

Hyvän lähtökohdan tutkimustehtävää edelleen kehiteltäessä tarjoaa eräs AsiakJulkL:n valmisteluasiakirjoihin sisältyvä lausuma, josta selkeästi näkyy se käsitys, joka lakiehdotuksen laatineella *Ståhlbergilla* oli asiakirjajulkisuuden yhteiskunnallisesta merkitystehtävästä:

»Yleisten asiakirjain julkisuudesta, ja niiden julkisuudesta painattamisoikeutta yleisemminkin, pitää paikkansa 1905—1906 vuoden valtiosäätyjen lausunto, että »painovapauden merkitys on suureksi osaksi siinä, että yhteiskunnalle siten käy mahdolliseksi tehokkaasti

¹⁷ Vrt. Eriksson, JFT 1975 s. 323—333, joka antaa esityksessään erityisen merkityksen ideologiakriittistä tarkastelutapaa käytettäessä oikeuspoliittiselle vaihtoehtotarkastelulle.

¹⁸ Motiiviselityksistä oikeustieteessä ks. tark. esim. Eriksson, JFT 1976 s. 85.

valvoa julkisten viranomaisten toimia. Tämä on painovapauden miltei tärkein valtiollinen tehtävä ja sen toteuttaminen myös vaatisi, ettei estetä saattamasta julkisuuteen asiallisia todistuksia viranomaisten menettelytavasta ja toimista, jotka käyvät ilmi heidän luonaan säilytetyistä asiakirjoista».¹⁹

Jos kerran lakia valmisteltaessa annettiin näinkin keskeinen merkitys käsitykselle asiakirjajulkisuudesta viranomaistoiminnan kontrollivälineenä, ei tätä näkökohtaa pidä tutkimustehtävää asetettaessa sivuuttaa. Kontrollifunktion toteutumiseen vaikuttavista asiakirjajulkisuuden oikeudellisen sääntelyjärjestelmän perusongelmista tärkeimpiin kuuluvat tällöin AsiakJulkL:n soveltamisala, asiakirjojen julkiseksitulohetken määrittäminen, julkisuuden sääntelyvallan jakautuminen, käytännöllis-prosessuaaliset kysymykset sekä viranomaisten käytettävissä olevat mahdolliset julkisuuden kiertämismenetelmät.

Asiakirjajulkisuutta ja samalla kontrollifunktion merkitystä rajoittavat olennaisella tavalla *salaisuudet*.²⁰ Vaikka asiakirjasalaisuuden sisällön yksityiskohtainen selvittäminen ei tässä tutkimuksessa voikaan tulla kysymykseen,²¹ on aiheellista tarkastella, millaiset intressit oikeusjärjestyksessä salassapitosuojaa vaativat.

¹⁹ Ks. *Lvk 1939:4* s. 13. Vrt. *Murén*, SKL 1966 s. 441, jolle on jäänyt epäselväksi, mihin näkökohtaan ensi sijassa on kiinnitetty huomiota lakia säädettäessä.

²⁰ Salaisuuden käsite sinänsä on erittäin problemaattinen. Siihen syventymisestä ei kuitenkaan tämän tutkimuksen tavoitteita ajatellen ole paljoakaan hyötyä. Mainittakoon tässä yhteydessä vain, että varsinkin ulkomaisessa kirjallisuudessa on nähty paljon vaivaa sen merkityssisällön selvittämisessä. Pääasiassa on tarkastelu oikeustieteen piirissä kietoutunut ns. tahto- ja intressiteorioiden ympärille. Kun sellaista asiaa, joka on yleisesti tunnettu, ei enää voida pitää salaisuutena, on jouduttu seuraavaksi luonnollisesti kysymään, milloin asia on katsottava yleisesti tunnetuksi. Kriteeriksi on tällöin valittu se, onko asiaa koskevan tiedon leviäminen vielä kontrolloitavissa. Lisäksi on katsottu, että salaisuuden syntyminen edellyttää salassapitotahtoa ja intressiä joko yhdessä tai erikseen. Toisinaan on edellytykseksi asetettu myös se, että intressi on oikeutettu ja salassapitämisen arvoinen. Näistä kysymyksistä ks. tark. esim. *Ahrens*, s. 1—61, *Düwel*, s. 28—31, *Hanebuth*, s. 181—183, *Metzger*, s. 12—13, *Seiler*, s. 18—31 ja *Sichter-mann*, s. 25—26. Kotimaisessa oikeuskirjallisuudessa ovat salaisuuden käsitettä selvittelleet mm. *Honkasalo*, LM 1940 s. 50 ja Erityinen osa II s. 123—124 sekä *Tarasti—Maunula*, s. 158—159.

²¹ Tähän on yksinkertaisesti syynä se, että lainsäädäntöön sisältyy salassapitosäännöksiä liian suuri joukko. Ks. myös *Andersson*, JFT 1964 s. 606, joka niin ikään on päätenyt siihen tulokseen, että salassapitosäännöstöön kohdistuva detal-

Yksittäisistä asiakirjajulkisuutta rajoittavista säännöksistä merkittävin on epäilemättä AsiakJulkL 5 §, joka koskee valmisteltavina olevia asiakirjoja ja viranomaisen omassa keskuudessa syntyneitä selvityksiä. Tämä säännös, jossa on kysymys ns. ei-julkisista asiakirjoista, muodostaa voimassa olevassa lainsäädännössä kontrollifunktion toteutumisen kannalta ehkä olennaisimman tietopadon ja saa esityksessä sen vuoksi osakseen yksityiskohtaisen käsittelyn.²²

Asiakirjasalaisuuden tärkeimpiä säilyttämiskeinoja on *salassapitovelvollisuuden* säätäminen sellaisille henkilöille, jotka saattavat hallinnon piirissä tehtäviä suorittaessaan tavalla tai toisella päästä käsiksi arkaluontoisiin tietoihin. Salassapitoon velvoittaville käyttäytymisnormeille on puolestaan luonteenomaista, että ne edellyttävät henkilön käyttäytymisen siten, että asian tietävä henkilöpiiri pysyy ennallaan tai sen laajentaminen on ainoastaan rajoitetusti sallittua.

Salassapitovelvollisuus voidaan jakaa *asiakirjasalaisuuden säilyttämisvelvollisuuteen* ja *vaitiolovelvollisuuteen*. Ensin mainitussa tapauksessa on kysymys siitä, että salassa pidettävän asiakirjan näyttäminen tai siitä jäljennöksen antaminen on pääsäännön mukaan kiellettyä (ks. AsiakJulkL 23 § 1 mom.). Vaitiolovelvollisuuden voidaan vastaavasti sanoa mer-

jitulkinta tarkoituksenmukaisimmin voi tapahtua yleensä asiayhteyksissään. Säännösten kokonaisanalyysin kohtamia vaikeuksia on korostanut myös Herlitz, FT 1938 s. 86.

²² Lakisystemaattisesti katsoen ei-julkisten ja salassa pidettävien asiakirjojen välinen ero on selvä. Aineellisesta näkökulmasta katsoen eroavuudet sitä vastoin ovat välistä varsin vähäiset, sillä AsiakJulkA:een (650/51), jossa annetaan säännöksiä salassa pidettävistä asiakirjoista, sisältyy myös sellaisia kohtia, joissa asiakirjan luovuttaminen on viranomaisen harkinnan varassa kuten AsiakJulkL 5 §:ssäkin tarkoitetuissa tapauksissa. Ks. myös Murén, SKL 1966 s. 443. Distinktiosta kiinni pitäminen ei kuitenkaan ole välttämättä vailla merkitystä. Toivola, Huoltaja 1955 s. 194, pukee ongelman sanoiksi todetessaan, »että ei-julkiset asiakirjat eivät ole salassa pidettäviä, sillä niiden sisällöstä voidaan antaa tietoja ao. viranomaisen luvalla». Voidaanko siis katsoa, että ei-julkisista asiakirjoista tiedottaminen merkitsee salassapitovelvollisuuden rikkomista? Oikeuskirjallisuudessa on myönteiselle kannalle asettunut Rytkölä, Virkamieslehti 8—9/1973 s. 13. Hän ei kuitenkaan ole tarkemmin perustellut kantaansa. Riidattoman vastauksen antaminen kysymykseen onkin erittäin vaikeata, sillä kantaan vaikuttaa olennaisesti se, kumpaa tekijää halutaan painottaa, aineellista vai systemaattista. Joka tapauksessa on selvää, että virkamiehestä, joka luvattomasti antaa tietoja ei-julkisesta asiakirjasta, voidaan rangaista rikoslain yleisten virkarikossäännösten nojalla (RL 40:20—21), jolloin myös erottelun käytännöllinen merkitys vähenee.

kitsevän lähinnä sitä, että kiellettyä on muussa kuin asiakirjan näyttämisen tai jäljennöksen antamisen muodossa tapahtuva salassa pidettävän tiedon ilmaiseminen.²³

Asiakirjajulkisuuden kontrollifunktion kannalta vaitiolovelvollisuudella on huomattava merkitys, mikäli katsotaan, että vaitiolosäännöksillä on asiakirjajulkisuuden ulottuvuutta rajoittava vaikutus. Tämän takia on esityksessä kiinnitettävä suhteellisen laajasti huomiota näiden kahden periaatteessa erillisen oikeusinstituution väliseen suhteeseen.

Lopuksi on syytä vielä todeta, että oikeusdogmatiikan alueella liikuttaessa olisi eräänä mahdollisuutena ollut tyytyä passiivisen tarkkailijan rooliin eli ns. deskriptiiviseen tutkimusotteeseen, jolloin olisi tarkasteltu, miten oikeussääntöjä on käytännössä tulkittu ja sovellettu, mutta luovuttu esittämästä niitä koskevia tulkintalauseita.²⁴ Päinvastainen menettely on kuitenkin perusteltavissa sillä, että julkisuuslainsäädännön tulkinta on soveltamiskäytännössä aiheuttanut monia vaikeuksia ja jopa väärinkäsityksiä. Tulkintasuositusten esittäminen ei myöskään häiritse ideologiakriittisen tehtävän suorittamista. Tosin ideologiakriittisestä peruslähtökohdasta on ollut seurauksena se, että esille tulevat tulkintajuridiset ongelmat ovat paljolti määräytyneet sen mukaan, onko niillä yhteyttä kontrollifunktion toteutumiseen.

C. Tutkimusaineisto

Julkisuusperiaatteesta ei Suomessa ole toistaiseksi kirjoitettu yhtään monografiaa. Enimmäkseen aihepiiriä käsittelevä *kirjallisuus* koostuu

²³ Ks. myös *Kaijser*, FT 1961 s. 67. — Suomen oikeuskirjallisuudessa on terminologian käyttö ollut jonkin verran horjuvaa. Esimerkiksi *Rekola* on halunnut pitää salassapito- ja vaitiolovelvollisuuden toisistaan erillään (s. 462 ja s. 614—615). Hänen mukaansa vaitiolovelvollisuus koskee ainoastaan yksityistä toimintaa, kuten kieltä yksityisessä ilmaisemasta jotakin virantoimituksen yhteydessä tiedoksi saatua seikkaa. Salassapitovelvollisuudella taas tarkoitetaan velvollisuutta kieltäytyä oikeudessa todistamasta salassa pidettävästä asiasta. Tällaisen eron tekemiseen ei liene aihetta. Ks. myös *Riikonen*, Verotus 1960 s. 26. Ks. lisäksi *Rytkölä*, Virkamiesoikeus s. 54—55 ja Virkamieslehti 8—9/1973 s. 13.

²⁴ Tätä menetelmää on käyttänyt mm. *Jyränki*, Perustuslaki ja yhteiskunnan muutos s. 16—19. Ks. myös *Laakso*, s. 49. Ks. kuitenkin toisaalta *Tolonen*, LM 1976 s. 593—609 ja *Vilkkonen*, Hallintolainkäytön alasta s. 233, jotka aiheellisesti korostavat puhtaan deskriptiion ongelmallisuutta.

artikkeleista, joista niistäkin useimmat tosin vain suppeasti ja suhteellisen pintapuolisesti analysoivat julkisuuden oikeudelliseen sääntelyyn liittyvää problematiikkaa.

Perusteellisimmin ja laajimmin asiakirjajulkisuutta Suomessa on tutkinut *Andersson* kaksiosaisessa artikkelissaan »Om allmänna handlingars offentlighet I—II».²⁵ Tämä yhtenäisen kokonaisuuden muodostava esitys kuuluukin käsillä olevassa tutkimuksessa käytetyimpiin lähteisiin. Varsinkin siitä on ollut hyötyä oikeusdogmaattisia ongelmia tarkasteltaessa.

Oikeusvertailujen suorittamiseen on aina syytä suhtautua varovaisesti, niin myös hallinto-oikeudessa, jonka sisältöön kulloinkin kysymyksessä oleva yhteiskuntajärjestys painaa ominaisleimansa. Eroavuuksien ja yhtäläisyyksien havainnointi ei vielä välttämättä auta ymmärtämään oikeudellisia ilmiöitä, ellei samalla perinpohjaisesti tunneta sen yhteiskunnallisen taustan erikoislaatua, josta ne nousevat. Kun yhtenäisen oikeusvertailevan katsauksen, ollakseen hyödyllinen, olisi lisäksi oltava todella seikkaperäinen, on sellaisen laatimisesta tutkimusekonomisista syistä katsottu aiheelliseksi luopua.²⁶ Ilmeisesti paras tällä hetkellä saatavissa oleva eri pohjoismaiden julkisuuslainsäädäntöä vertaileva esitys sisältyy *Herlitzin* laajahkoon artikkeliin »Förvaltningens offentlighet i nordisk lagstiftning».²⁷ Lukuisia vertailevia havaintoja on luonnollisesti tässäkin tutkimuksessa jouduttu tekemään, mutta tämä on tapahtunut luonteissa ja tarpeellisissa asiayhteyksissään.

Oikeusvertailevasta yleiskatsauksesta luopuminen ei suinkaan merkitse sitä, etteikö ulkomaisesta kirjallisuudesta olisi ollut hyötyä tutkimustyön eri vaiheissa. Aineistoa on itse asiassa kertynyt niin runsaasti, että välistä ankarakin karsinta on ollut tarpeen. Erityisesti ruotsalainen

²⁵ *Andersson*, JFT 1964 s. 467—520 ja s. 565—606.

²⁶ Ks. myös *Klami*, LM 1976 s. 583.

²⁷ Ks. *Herlitz*, Tfr 1971 s. 257—313. Kuvaavaa on, että jopa *Herlitz*, joka vuosikymmenien ajan on joutunut läheltä seuraamaan lainvalmisteluunkin osallistuen julkisuuslainsäädännön kehitystä, joutuu vertailua suorittaessaan toteamaan seuraavasti: »Vare sig man siktar på särskilda förvaltningsområden och särskilda problem i övrigt eller på sammanfattande omdömen, ställes man framför allt inför en vid allt komparativt studium — även då det blott gäller Norden — ofrånkomlig svårighet. Det fordras ju att rätt uppfatta förvaltningens struktur och funktioner i olika länder, och där döljer sig alltid förrädiska, svårutredda skillnader». — Yhdysvaltain ja pohjoismaiden välisestä oikeusvertailusta ks. erit. *Anderson*, AJCL 1973 s. 419—449.

materiaali on ollut merkityksellistä jo senkin takia, että Suomen ja Ruotsin järjestelmät kasvavat yhteiseltä historialliselta pohjalta ja ovat edelleenkin monessa suhteessa lähellä toisiaan. Myöskin norjalainen ja tanskalainen kirjallisuus — joskin olennaisesti vähemmässä määrin — on ollut avuksi aiheen käsittelyssä. Tutkimusteemaan liittyvää aineistoa on julkaistu runsaasti niin ikään pohjoismaiden ulkopuolella. Huomiota ansaitsee varsinkin Yhdysvalloissa ja Saksan liittotasavallassa julkaistu kirjallisuus. Yleisperspektiivin luomisessa ja erityisesti julkisuuden kehityshistoriallisen taustan ymmärtämiseen on jo tutkimustyön alkuvaiheista lähtien tarjonnut virikkeitä ns. Frankfurtin koulukuntaan kuuluvan *Habermasin* teos »Strukturwandel der Öffentlichkeit».²⁸

Säädöstekstien ohella ovat tärkeitä lähteitä *lainvalmisteluasiakirjat*, joiden joukossa merkittävimpään asemaan kohoaa lainvalmistelukunnan ehdotus laiksi yleisten asiakirjain julkisuudesta (*Lvk* 1939:4). Tämän lisäksi on käytetty runsaasti muutakin lainvalmistelukunnan hankkimaa ja laatimaa aineistoa, komiteanmietintöjä, hallituksen esityksiä, valtiopäiväasiakirjoja ja muita virallisdokumentteja kuten esim. viranomaisten toisilleen lähettämiä kirjelmiä.

Asiakirjajulkisuutta koskeva *oikeuskäytäntö* on Suomessa jäänyt yllättävän vähäiseksi, vaikka *AsiakJulL* on ollut voimassa jo yli 25 vuotta. Tosin eräät KHO:n ratkaisuita ovat suhteellisen merkittäviä ja jopa suuntaa antavia. Myös KKO on joutunut ottamaan kannan muutamassa tapauksessa aihepiiriin kuuluviin ongelmiin. Korkeimpien oikeusasteiden lisäksi on vielä mainittava EOA:n ja OKa:n rooli julkisuuskysymyksissä. Näidenkin organien kannanottoihin on ollut tarpeellista kiinnittää huomiota. Yhteensä kaikkien edellä mainittujen toimielinten käsittelemien julkaistujen tapausten lukumäärä asiakirjajulkisuutta koskevien ongelmien osalta rajoittuu muutama kymmeneen. Niistäkin monet kohdistuvat toisistaan poikkeaviin erilliskysymyksiin. Yksi säännös, jonka ympärille tapaukset tavallista useammin ryhmittäytyvät, on kuitenkin tunnistettavissa: aikaisemmin mainittu valmisteluasiakirjojen julkisuutta rajoittava *AsiakJulL* 5 §.

Hallinto-oikeudellisten tutkimusten sisältöä tarkasteltaessa on melko selvästi havaittavissa sellainen tendenssi, että KHO:n ratkaisut ovat saaneet viime vuosien kuluessa yhä keskeisemmän aseman analyysin koh-

²⁸ Samaa teosta näyttää virikkeiden antajana käyttäneen myös *Kastari* tasavallan presidentin vallankäyttömuotojen julkisuutta käsittelevässä artikkelissaan. Ks. Kekkosen juhlaulkaisu s. 68—77.

teena. Tämä oikeuskäytäntöön ankkuroituva tutkimustapa on edistysaskel verrattuna siihen käsitejuridiseen spekulointiin, jota aikaisemmin runsaasti harjoitettiin.²⁹ Melko vähän on kuitenkin toistaiseksi kiinnitetty huomiota *hallintokäytäntöön*, jolla on huomattava merkitys praksiksen muotona. Tämä tuskin johtuu hallintokäytännön roolin väheksymisestä, vaan enemmänkin siitä, että sen monenkirjavan sisällön kartoittaminen on erittäin vaikea, joskus jopa ylivoimainen tehtävä.

Kun asiakirjajulkisuutta koskevan praksiksen muotoutuminen on oikeuskäytännön vähäisyydenkin vuoksi jäänyt suurelta osalta hallinto-*viranomaisten* varaan, on niiden toiminnassaan noudattamien periaatteitten selvittämällä ehkä vielä tavallista suurempi relevanssi. Tutkimustyön kannalta on sen takia ollut erittäin hyödyllistä, että hallintokäytäntöä selvitettäessä on ollut mahdollista käyttää hyväksi tietosuojatoimikunnan ja tietojärjestelmäkomitean laatimiin suhteellisen laajoihin eri viranomaisten käytäntöä kartoittaviin kyselyihin saatuja kirjallisia vastauksia.³⁰

Kun otetaan huomioon, että asiakirjajulkisuuden välityksellä avautuvista tietojensaantimahdollisuuksista ovat kiinnostuneita varsinkin joukkoviestimet, on ymmärrettävää, että aihetta aika ajoin käsitellään *lehdistössä*. Sanomalehtienkään kannanottoja ei tutkimuksessa ole karrettu esittämästä kulloinkin vallitsevien mielialojen kuvaajina.

²⁹ Tyypillisinä esimerkkeinä oikeuskäytännölle vahvan painon antavista tutkimuksista voidaan mainita *Anderssonin* »Överklagande av statsrådets och ministeriernas beslut i rättspraxis 1951—1970» ja *Vilkkosen* »Hallintolainkäytön alasta». Ks. myös *Laakso*, s. 49, joka kiinnittää huomiota siihen, että hallinto-oikeudessa näyttää spekulatiivinen lähestymistapa vasta kuluvalle vuosikymmenellä saaneen rinnalleen enemmän oikeuskäytäntöön keskittyvän tutkimustavan. Mutta käytännökeskeisyydellään on omat vaaransa, joista mm. *Tolonen*, *Oikeus* 2/74 s. 5—12, on aiheellisesti muistuttanut. Teoretisoinnin väheksymisestä on helposti seurauksena, että tieteen käyttöarvo tieteenä käytännössä vähenee. — Teoreettisen tutkimuksen merkityksestä oikeustieteessä ks. myös *Aarnio*, *LM* 1976 s. 547—581.

³⁰ Tietojärjestelmäkomitean työn yhteydessä kertyneestä aineistosta, josta osa on koottu komitean sihteeristön laatimaan kertomukseen ja johon sisältyy myös yhdelmä viranomaiskyselyyn saaduista vastauksista, on muutoinkin ollut hyötyä tutkimusta suoritettaessa. Mainita voidaan mm. kertomukseen otettu kokoelma eri puolilla lainsäädännössä esiintyvistä salassapitosäännöksistä, jota tosin ei voida pitää tyhjentävänä eikä sen sisältö myöskään enää läheskään kaikissa suhteissa ole lainsäädännössä tapahtuneiden muutosten johdosta ajan tasalla. Todettakoon vielä, että neliosainen »Kertomus toiminnasta vv. 1972—75» ei ole painosta julkaistu vaan monistettu ainoastaan 20 kappaleena.

II ASIAKIRJAJULKISUUDEN KEHITYKSESTÄ LEGALISOIDUKSI VIESTINTÄSTRATEGIAKSI SUOMEN OIKEUSJÄRJESTYKSESSÄ

A. Alustavia näkökohtia

Vaikka käsillä oleva tutkimus rakentuisi pelkästään oikeusdogmaattisen tehtävänasettelun varaan, olisi historiallisen perspektiivin omaksuminen vahvasti perusteltavissa, ehkä vahvemmin kuin monien muiden hallinto-oikeudellisten tutkimuskohteitten kohdalla on asianlaita. Tarpeelliseksi sen tekee erityisesti asiakirjajulkisuuden läheinen yhteys painovapauteen, joka tunnetusti on mitä värikkäimmin poliittisesti latautunut historiallinen instituutio.¹ Tutkimustehtävää asetettaessa viitattiin myös ideologiakriittiseen tavoitteeseen, joka vain lisää tarvetta asiakirjajulkisuuden historiallisen taustan selvittämiseen. Vaikeimpia tutkimustyöhön liittyviä ongelmia onkin ollut tämän oikeushistoriallisen paineen purkaminen siten, että historiallinen osuus saadaan sopeutumaan tasapainoitettusti kokonaisuuteen. Tämä puolestaan on edellyttänyt pelkistämistä, keskittymistä kehityksen peruslinjoihin.

Kun lähtökohtana on se, että julkisuuden sääntelyssä on viime kädessä kysymys taloudellisten ja niiden ohella teknologisten, poliittisten, aatteellisten sekä monien muiden erityisten tekijöiden komplisoidusta vuorovaikutuksesta, vaatii jäsentyneen kuvan luominen kirjoitetussa muodossa asiakirjajulkisuuden kehityksestä paitsi huomattavaa pelkistämistä myös

¹ Ks. myös *Eek*, Om tryckfriheten s. 22. — Paino-olot ovat jatkuvien muutosprosessien alaisia ja käsitys siitä, mikä on »todellista» painovapautta vaihtelee historian eri vaiheissa ja eri valtiojärjestyksissä. Ks. tästä tark. *Backman*, s. 128—130, joka korostaa sitä, että painovapaus ja sen sisältö ei ole abstraktinen, apriorinen ja ikuinen, vaan sitä on tarkasteltava konkreettisesti, historiallisesti ja suhteessaan yhteiskunnassa vallitsevien voimien dynamiikkaan. Sama toteamus pätee asiakirjajulkisuuden periaatteeseen. — Oikeushistoriallisesta aspektista positiivisoikeudellisessa tutkimuksessa ks. esim. *Klami*, LM 1976 s. 582—592.

jonkinlaista käsitystä historian kulusta, näkemystä yhteiskunnallisen kehityksen yleisistä liikkeistä. Tässä mielessä on aiheellista aluksi tehdä selkoa siitä, millä tavalla julkisuusperiaatteen läpimurto yleiseurooppalaisessa perspektiivissä kytkeytyy valtiotyyppien kehitykseen.

B. Yleiskuvaus julkisuuden murtautumisesta liberalistisen oikeusvaltion organisaatioperiaatteen

1. Varhaiskapitalismin vaikutuksesta tiedonvälityksen kehitykseen

Ensi näkemältä saattaa vaikuttaa kaukaa haetulta palata 1200-luvulla pohjois-Italiasta muualle Eurooppaan leviävään kaukokauppaan. Julkisuusperiaatteen rooli yleiseurooppalaisessa mittakaavassa ei kuitenkaan ole tyydyttävästi ymmärrettävissä kiinnittämättä huomiota uuden orastavan tuotantotavan, kapitalismin, piirissä laajenevaan kaupankäyntiin ja sen seurausilmiöihin, sillä tiedonvälityksessä tapahtunut kehitys on kiinteässä yhteydessä tavaravaihdon kehitykseen.²

Kaukokaupan ekspansio edellytti hajallaan olevien säästöjen kokoaamista tuottavaksi kauppapääomaksi.³ Tämän tehtävän saivat suorittaakseen 1500-luvulla perustetut kauppakomppaniat, jotka jatkuvasti lisäntyvän pääomatarpeen tyydyttämiseksi ja kasvavien taloudellisten riskien jakamiseksi sittemmin puettiin osakeyhtiömuotoon.⁴ Rahatalouden kehittyminen ja pääomien keskittyminen puolestaan olivat edellytyksenä teollisuuden luomiselle.⁵

² Ks. *Habermas*, s. 24—25.

³ Ks. myös *Annala*, s. 44.

⁴ Ks. *Habermas*, s. 27.

⁵ Ks. *Kühnl*, s. 9. — Ruotsalaiset ja suomalaiset kauppiat harjoittivat keskiajalla vain vaatimatonta vähittäiskauppaa (*Annala*, s. 30). Suurin osa kaupasta oli Lyypekin hansen hallussa. Murtaamalla hansakaupan ylivallan 1530-luvulla Kustaa Vaasa, jota on kutsuttu kapitalistisen hengen ensimmäiseksi tulkiksi ja ensimmäiseksi kapitalistiseksi yrittäjäksi Ruotsin valtakunnassa, avasi väylän kansainvälisille markkinoille (*mt.*, s. 37). Kauppa tosin pysyi vähäisenä ja pääomanmuodostus oli hidasta. Myös 1500-luvun loppupuolella käydyt sodat vaikuttivat sen laajentumista ehkäisevästi, mutta uuden talousjärjestelmän alkio oli jo istutettu ruotsalaiseenkin yhteiskuntaan. Teollisuus pääsi myös ulkomaisten pääomien turvin Ruotsissa 1600-luvulla hyvään alkuunsa (*mt.*, s. 76).

Kun pääomien muodostaminen tältä pohjalta ei ajan mittaan kuitenkaan voinut tapahtua tyydyttävällä tavalla, olivat julkisen vallan sääntelytoimenpiteet tarpeen. Merkantilistisen politiikan vallitessa alkoi pääpaino talouselämässä siirtyä kauppapääomien muodostamisesta manufaktuuripääomien luomiseen.⁶ Merkantilismin tuloksena yksityinen taloudellinen toimeliaisuus ei enää ollut pelkkä yksityisasiä, vaan siitä tuli, kuten *Habermas* toteaa, »öffentlich relevant gewordene Privatsphäre der Gesellschaft».⁷

Kaupankäynnin lisääntyminen ja kauppayhteyksien laajeneminen merkitsivät vilkastuvan tavaravaihdon ohella tietojen vaihdannan kasvua. Kansainvälisille markkinoille suuntautuva yritteliäisyys edellytti liikemiesmäistä laskelmoivuutta. Menestymisen ehdoksi muodostui, että käytettävissä oli tarkkoja ja mahdollisimman tuoreita tietoja etäisistä kauppakumppaneista, kaupankäynnin mahdollisuuksista ja tavaroiden hinnoista.⁸ Tässä suhteessa näytteli tärkeätä osaa yksityiskirjeenvaihtojärjestelmien luominen.⁹

Kapitalistisen tuotantotavan kehittämisen ensimmäisiä edellytyksiä onkin ollut siihen vaikuttavien toimintojen jatkuvuuden ja ennustettavuuden turvaaminen. Tavaravaihdon alueella tämä heijastui pörssi-järjestelmän luomisessa.¹⁰ Edellytyksenä oli myös toimintakykyisen hallintokoneiston ja tiedonvälitystä ajatellen erityisesti postilaitoksen organisointi.¹¹

⁶ Ruotsi—Suomessa merkantilistinen suunta vahvistui 1730-luvulla. Niihin toimenpiteisiin, joiden tarkoituksena oli tukea vielä haurasta teollisuutta, kuului mm. teollisuuden suojelutullien luominen, manufaktuuriprivilegioitten myöntäminen sekä manufaktuurikonttorin ja -rahaston perustaminen. Ks. tark. *Annala*, s. 143—145.

⁷ Ks. *Habermas*, s. 30.

⁸ Ks. *mt.*, s. 25.

⁹ Sellaisen loi kaupankäynnin kehittämiseksi myös Kustaa Vaasa. Ks. *Eek*, *Om tryckfriheten* s. 153 ja *Sylwan*, s. 18.

¹⁰ Ks. *Habermas*, s. 28.

¹¹ Virkakoneiston perusorganisointi Ruotsi—Suomessa tapahtui Kustaa II Aadolfin hallituskaudella. Vuoden 1634 hallitusmuoto nimittäin vahvisti periaatteet, jotka merkitsivät kollegiaalisen hallinto- ja kiinteän virkajärjestelmän luomista. Ks. tästä *Rauhala*, s. 1—17. — Tietoliikenne lepäsi vielä 1600-luvun alussa enimmäkseen »matkustavaisten ja erityisten sanansaattajien varassa» (*Ståhlberg*, *Sisäasiain hallinto* s. 908). Ensimmäisen postijärjestyksensä Ruotsi sai vuonna 1636.

Suuren yleisön kannalta ei kaupallisia ja valtiollisia tarpeita palvelevalla kirjeenvaihdolla ollut paljoakaan merkitystä ennen kirjapainotekniikan käyttöön ottoa.¹² Vasta kirjapainotoiminta, joka itse asiassa oli tyypillinen varhaiskapitalistisen teollisuuden ilmenemismuoto,¹³ avasi mahdollisuudet säännöllisen uutisvälityksen laajenemiselle. Uutta tuotantotapaa kehittävästä ja siinä kehittyvistä viestinnän instrumenteista sai keskeisen merkityksen lehdistö, joka manner-Euroopassa syntyi lähinnä postivirkamiesten, kirjakauppiaitten ja kirjanpainajien yritteliäisyyden tuloksena.¹⁴

2. Absolutistisesta salassapitokäytännöstä ja kriittisen yhteiskuntasfäärin muodostumisesta

Varhaiskapitalismi oli merkittävä yhteiskunnallisen tiedonvälityksen edellytyksiä kehittävä voima. Samalla kun merkantilistinen politiikka kehitti uutta tuotantotapaa ja lujitti porvariston taloudellista asemaa, muodostui ankarasta sääntelystä kuitenkin asteittain kehityksen este ja vahvistuvalle porvaristolle taakka, josta sen oli vapauduttava. Porvaristosta, johon merkantilistisen politiikan toimenpiteet kohdistuivat ja joista se toisaalta oli tullut yhä riippuvaisemmaksi, muodostui yhteiskuntaan sivistyneistön ohella julkisen vallan toimintaa kriittisesti seuraava kerrostuma, joka oli valmis muuntamaan painetun sanan poliittisen praktiik-

¹² Ensimmäinen kirjapaino Ruotsissa perustettiin *Rydingin*, s. 124, mukaan vuonna 1482 tai 1483.

¹³ Kirjapainotaidon varhaishistoriasta Ruotsi—Suomessa ks. tark. *Jäntti*, s. 267—295.

¹⁴ Ruotsalainen kehitys kulki toisia polkuja. Lehdistön syntymisen edellytyksenä vastaavalla tavalla kuin muualla Euroopassa olisi ollut potentiaalinen lukijakunta, vastaanottokykyinen kaupunkiväestö. Sellainen Ruotsi—Suomesta vielä puuttui. Kapea-alaisen sivistyneen yläluokan tietotarpeet sen sijaan tyydyttivät yksityiskirjeenvaihdon välityksellä (*Sylwan*, s. 27). Eurooppalaisesta kehityksestä jälkeen jäämisen välttämiseksi tarvittiin hallituksen tukitoimenpiteitä. Varhaisviitteet pyrkimyksestä järjestelmälliseen julkaisutoimintaan löytyvät 1600-luvun ensimmäisiltä vuosikymmeniltä. Vuoden 1626 kansliaohjesäännön 23 §:n mukaan valtionarkiston tehtäväksi annettiin viikottain laatia lyhennelmiä hallituksen ulkomaisten kirjeenvaihtajien lähettämistä kirjeistä (*mt.*, s. 28). Postilaitoksen organisoinnin vaikutus lehdistön kehitykseen näkyi 1640-luvulla, jolloin ensimmäinen ruotsalainen sanomalehti »Ordinarie Post Tijdender» (1645) alkoi ilmestyä (*mt.*, s. 29).

kansa ja emansipaationsa välineeksi.¹⁵ Pyrkimyksiä vaikeuttavana tekijänä oli kuitenkin absoluuttiselle hallitustavalle luonteenomainen salassapitokäytäntö (*Arkanpraxis*).¹⁶

Itsevaltiuden aikakaudella oli suhtautuminen valtion toimintojen julkisuuteen kokonaan toisenlainen kuin nykyään. *Absoluuttiselle monarkialle tyypillinen informaatiostrategia ei ollut julkisuus vaan tietojen systemaattinen salaaminen.* Salassapito soveltui hyvin itsevaltiaaseen, feodalismien hierarkiseen maailmankuvaan pohjautuvaan hallitustapaan.¹⁷ Salassapitokäytäntö, jonka henkisenä isänä on tapana pitää *Machiavellia*, turvasi omalta osaltaan absolutismin vallitessa kansaan kohdistuvan heruuden.¹⁸ Tämä praksis ulottui likitulkoon kaikkeen julkisen vallan toimintaan eikä sen oikeutusta aluksi asetettu kyseenalaiseksi.¹⁹ Valtakunnan hallinnosta eivät sen asukkaat saaneet paljoakaan tietoja, mutta toisaalta tällaista tarvetta ei vielä merkittävästi esiintynyt. Täysin pimennossa ei tietysti oltu, sillä käskyjä ja määräyksiä kyllä välitettiin.²⁰ Niiden ohella hallitsijan ja hallitsevan kerrostuman läsnäolo oli havainnoitavissa erilaisten juhlallisuuksien ja seremonioitten yhteydessä. *Habermas* puhuukin ns. edustavasta julkisuudesta (*representative Öffentlichkeit*) joka salassapitopraksiksen ohella oli tyypillistä absolutistiselle hallitustavalle.²¹ Edustavan julkisuuden funktiona oli lähinnä hallitsijassa ruumiillistuvan vallan demonstraatio.²²

¹⁵ Ks. tark. *Habermas*, s. 34—35. — Poliittisen praktiikan ja emansipaation käsitteistä ks. *Kasvio—Kyntäjä—Nousiainen*, s. 125—136.

¹⁶ Tätä käsitettä käyttää mm. *Habermas*, s. 64, tarkoittaen sillä lähinnä sitä, että absoluuttiseen yksinvaltiuteen perustuva järjestelmä ei avaudu julkisen keskustelun (*öffentliche Rasonnement*) kohteeksi. Absolutistisesta salassapitokäytännöstä ks. myös erit. *Schneider*, s. 55—100, joka erottaa toisistaan käsitteet »*Arkanhaltung*» ja »*Arkanforderung*». Yhteistä kummallekin on kuitenkin se, että menettelyyn turvauduttaessa edellytetään alamaishilto luottamusta ilman kommunikatiota (*Vertrauen ohne Kommunikation*).

¹⁷ Ks. myös *Kraus*, s. 228 ja *Wettstein*, s. 24.

¹⁸ Ks. *Habermas*, s. 64, *Kühnl*, s. 26 ja *Schneider*, s. 62—63.

¹⁹ Ks. *Thiele*, s. 9.

²⁰ Ks. *Schneider*, s. 64. — Kirjapainotekniikan ja lehdistön kehitys tarjosi fassäkin mielessä luonnollisesti entistä paremmat mahdollisuudet. Ruotsi—Suomessa ryhtyi hallitsija käyttämään lehdistöä laajassa mittakaavassa tiedonantojen ja määräysten välittämiseen 1700-luvulla. *Sylwan*, s. 60, mainitsee, että vuodesta 1712 lähtien hallituksen tiedonantojen sisällyttäminen lehtiin oli jo varsin yleistä.

²¹ *Habermas*, s. 14—22 ja *Schneider*, s. 58—59. Ks. myös *Kastari*, *Kekkosen* juhlaulkaisu s. 69.

²² Ks. *Habermas*, s. 16—17 ja *Schneider*, s. 58. Ks. myös *Negt/Kluge*, s. 132.

Salassapitopraxis ilmeni ensinnäkin *virkamiesten salassapitovelvollisuutena*, joka ei suinkaan välttämättä perustunut aina ja kaikkialla nimenomaisiin säännöksiin, vaan sen oikeudelliset perusteet ovat eri aikoina eri paikoissa vaihdelleet. Eräänä mahdollisuutena oli se, että säännösten puuttuessa etsittiin velvollisuudelle perusta ruhtinaitten ja heidän palvelusmiestensä välisistä sopimuksista.²³ Harvinaista ei ollut myöskään se, että salassapitovelvollisuus dedusoitiin doktriinissa kehitetystä virkaja palvelusmiesten ja jopa yleensä alamaisten uskollisuusvelvollisuudesta.²⁴ Mutta jo varsin varhain on lainsäädännöstä löydettävissä nimenomaisiakin säännöksiä virkamiesten ja erinäisten ammatinharjoittajien salassapitovelvollisuudesta.²⁵

Salassapitovelvollisuuden ohella oli hallitsijain käytettävissä toinenkin viestinnän sääntelykeino, johon turvautuminen nähtiin yhä tarpeellisemmaksi kirjapainotoiminnan vähitellen vakiintuessa ja laajentuessa.²⁶ Tämän uuden tekniikan tarjoamat mahdollisuudet vaikuttaa ihmisten mielipiteisiin pantiin, kuten tunnettua, merkille ensin kirkon piirissä,²⁷

²³ Ks. *Jägerskiöld*, s. 100—101. Ks. myös *Eek*, NAT 1958 s. 168—179.

²⁴ Valaisevan kuvan Saksassa tapahtuneesta kehityksestä tarjoaa *W. van Calker*, s. 120—142. Ks. myös *Biebl*, s. 64 ja *Mayer*, s. 38—43.

²⁵ Ruotsi—Suomessa jo ensimmäinen hallinnollinen säädös, *Regements-Form 1 Westergötland* (1540) teroitti neuvoston jäsenten velvollisuutta säilyttää tietoonsa saamat salaisuudet. Sanottu säädös sisältyy painettuna *Stiernmanin* kokoelmaan »*Alla Riksdagars och Möten Besluth I*» (1728). Ks. s. 137—171. Ks. myös *Fahlbeck*, *Festskrift Andersen* s. 137. — Muista varhaisista salassapitosäännöksistä ks. tark. *Groll*, s. 12—13.

²⁶ Kuten aikaisemmin on todettu, kirjapainotoiminta oli varhaiskapitalistisen teollisuuden eräs muoto, jonka harjoittaminen sitä paitsi vaati suhteellisen paljon pääomaa. Toiminnan elvyttäminen edellyttikin yleensä valtion tukitoimenpiteitä. Luomalla privilegiojärjestelmän hallitsijat saattoivat edistää painotoimintaa ja samalla omia pyrkimyksiänsä. Samalla painotoiminnan harjoittajan taloudellinen riippuvuus erioikeuden myöntäjään nähden kuitenkin lisääntyi; vallanpitäjälle epämieluisan julkaisutoimen harjoittajaa piti kurissa privilegion menettämisen uhka. Järjestelmä paransi tosin toisaalta samanaikaisesti taloudellisesti raskaita investointeja vaativan teollisuuden kehittymisedellyksiä ja suojeli elinkeinon harjoittajaa ulkopuoliselta kilpailulta. Ks. *Eek*, *Om tryckfriheten* s. 153—155.

²⁷ Kirjallisuudessa mainitaan usein eräänlaisena lähtöesimerkkinä Maintzin arkkipiispa Berthold von Hennebergin vuonna 1486 antama sensuurimääräys, jonka eräänä tarkoituksena oli estää virheellisten raamatunkäännösten painaminen. Ks. esim. *Backman*, s. 132, *Eek*, *Om tryckfriheten* s. 28, *Kastari*, *Kansalaisvapauksien perustuslain turva* s. 180 alav. 5 ja *Schneider*, s. 16—17.

jonka kannalta oli ensiarvoisen tärkeätä saada pidetyksi yhteiskunnassa tapahtuva uskontoa koskeva viestintä valvonnassaan.²⁸ Tästä tarpeesta kehittyi *painotuotteitten ennakkovalvonta- eli sensuurijärjestelmä*. Painotoiminnan muodostuessa vähittäin myös poliittisesti merkittäväksi mielipideohjailun välineeksi asettui sensuuri palvelemaan muitakin kuin teologisia tarkoituksia.²⁹ *Ennakkosensuurin ideasta kehittyi näin feodaali-absolutistinen puolustusideologia, jonka tueksi rakennettiin tiivis sensuurisäännösten vyöhyke*.³⁰

²⁸ Pyrkimyksestä staattisen mielipidepluralismin säilyttämiseen puhuu Scholler, s. 215. Ks. myös Broms, Kaira—Castrénin juhlaulkaisu s. 29 ja Jyränki, Yleisradio ja sananvapaus s. 121.

²⁹ Ks. myös Backman, s. 132 ja siinä main. kirj. — Ruotsi—Suomessa oli ensi kerran havaittavissa merkkejä hallituksen puuttumisesta painotoimintaan 1500-luvun alkupuolella, kun Kustaa Vaasa karkoitti vuonna 1526 presbyterisen kirjanpainaja Olaus Ulrici'n valtakunnasta. Samoihin aikoihin hallitsija teki painotekniikasta palvelijansa keskittämällä toiminnan Tukholmaan ja estämällä vallankäytön uuden välineen joutumisen vieraisiin käsiin (Rydin, s. 124—125 ja Eek, Om tryckfriheten s. 153). — Teologisen ja maallisen sensuurin institutioitumisesta ks. tark. Schneider, s. 16—54.

³⁰ Ruotsi—Suomessa painotuotteitten ennakkovalvonta järjestelmällistyi 1600-luvulla, jolloin absolutismi saavutti huippunsa. Kansliakollegio sai vuonna 1662 yleiset sensuurivaltuudet ja vuonna 1668 annettiin määräys, jonka mukaan yleisten asiakirjain painattaminen ilman erityistä lupaa oli kiellettyä. Valtiopäiväpäätöksiin, kuninkaallisiin sääntöihin ym. yleisiin asiakirjoihin kohdistuva julkaisukiello uudistettiin vielä vuonna 1687 (ks. tark. Rydin, s. 127—136). *Nykyisin voimassa olevan asiakirjajulkisuuden periaatteen kehitys palautuu tällä tavalla selvästi sensuurin syntyhistoriaan*. Valvontajärjestelmän luomisen tuloksena oli painovapausklassikko Rydinin mukaan se, että »Konungen var således den som befallde hvad som skulle tryckas, läsas och tros här i landet och hade serskilda embetsmän till organer som förskaffade verkställighet åt hans befallningar» (mt., s. 135). Karoliinisen itsevaltiuden aikakauden jälkeen siirtyi valta säätyjen käsiin, jotka vuoden 1719 hallitusmuodossa lujittivat asemaansa (Lagerroth, s. 251—270). Vallansiirto ei kuitenkaan merkinnyt vakiintuneen salassapitopraksiksen murtumista. Päinvastoin uudet vallanpitäjät pyrkivät luomaan ympärilleen entistä tiiviimmän salassapitoverhon (Sylvan, s. 89 ja 390 sekä Simonsson, s. 521). Vuonna 1750 katsoi kansliakollegio tarpeelliseksi valtakunnan heikon taloudellisen tilan takia rajoittaa oikeutta kirjoittaa taloudellisista kysymyksistä. Kieltomääräys oli ulottuvuudeltaan siinä määrin laaja, että se esti käytännöllisesti katsoen kaiken valtakunnan talouteen kohdistuvan arvostelun. Vuonna 1759 annettu kielto ulottui lopulta kaikkien julkisten asiain käsittelyyn. Valvontajärjestelmä lähestyi täydellisyydessään lakipistettä. Tästä kehityksestä toteaa Rydin jälleen lakonisesti: »När förtryckssystemet var i sina minsta detaljer genomfördt, var det moget för förfall» (mt., s. 145).

Mutta kuten aikaisemmin on jo todettu, ihmisten välinen viestintä tapahtuu oikeudellisesta sääntelystä suhteellisen riippumattomana prosessina. Yhteiskunnassa vähitellen kehittyvät muutospaineet saivat lopulta aikaan sen, että feodaali-absolutistiseen salassapitokäytäntöön kohdistuva kritiikki ja yleensäkin julkinen keskustelu (*öffentliche Reasonement*) lisääntyi ja sensuurin vallitessakin kanavoitui painettuun sanaan.³¹

Sensuuri ei pystynyt estämään taloudellisesti mahtavaksi muodostuneen yhteiskuntaluokan, porvariston (an sich) itsestään tietoiseksi tulemistä (luokaksi für sich). *Olenainen elementti tässä prosessissa oli kommunikaatioyhteyksien luominen objektiivisesti samankaltaisen kokemusmaailman jakavien yksilöitten välillä.*³² Lehdistö tarjosi tässä suhteessa erään kanavan, mutta ei suinkaan ainoata tai välttämättä edes kaikkein merkityksellisintä. Ehkä vielä tärkeämpiä olivat henkilökohtaiset, välittömät kontaktit,³³ jotka omalta osaltaan myötävaikuttivat *kriittisen yhteiskuntasfäärin* kehittymiseen, jossa muovautui ns. porvarillinen kritiikki (*bürgerliche Kritik*) feodaalista yhteiskuntajärjestystä ja absolutistista valtiota vastaan.³⁴ *Kühnl*, joka marxilaisittain luonnehtii yksinvaltiuden aateliston ja porvariston välistä luokkatasapainoa ilmentäväksi valtiomuodoksi, panee merkille porvariston taloudellisen mahdin lujittu-

³¹ Vallitsevaan järjestelmään kohdistuvan vastustuksen muodoista ks. tark. *Schneider*, s. 289—301. Päämetodeina hänen mukaansa käytettiin juridisten argumenttien ohella paatosta ja pilkkaa, josta niukkasanaista mutta paljon puhuvana esimerkkinä voidaan mainita eräs *Heine*-sitaatti, jota *Backman*, s. 125, on käyttänyt esityksensä mottona:

Die deutschen Zensoren —————
 —————
 —————
 ————— Dummköpfe —————
 —————

³² Kollektiivisen yhteiskunnallisen kokemuksen muodostumisesta ja julkisuudesta sen organisaatiomuotona ks. tark. *Negt/Kluge*, s. 17—101.

³³ Erilaisten keskusteluforumien muodostumisesta ks. tark. *Habermas*, s. 41—55. Ks. myös *Kastari*, Kekkosen juhlaulkaisu s. 69, joka Habermasin tapaan viittaa ylhäisten piirien salonkien ohella kahviloihin, jotka manner-Euroopassa ja varsinkin Englannissa muodostuivat 1600—1700-luvulla suosituiksi poliittisten asioiden keskustelupaikoiksi. »Erityisen merkittävää oli, että niiden vieraat eivät suinkaan rajoittuneet aatelisiin vaan niihin kokoontui älymystön edustajia myös porvaristosta».

³⁴ Ks. *Kühnl*, s. 12.

misen ja sen seurauksena tapahtuneen muutoksen yhteiskunnallisissa voimasuhteissa, mikä lopulta johti entisen valtiomuodon muuttumiseen.³⁵ Tuloksena oli ns. *liberalistinen oikeusvaltio*, jonka idea paremmin vastasi uuden tuotantotavan asettamia vaatimuksia. *Kühnl*in mukaan muutosprosessi tapahtui kahdella eri tasolla, nimittäin *henkisenä offensiivina*, joka ilmeni valistusaatteena, ja *poliittisena offensiivina*, joka ilmeni porvarillisena vallankumouksena.³⁶

3. *Liberalistisen oikeusvaltioajatuksen ja julkisuusperiaatteen välisestä yhteydestä*

Absolutismin vallitessa oli yhteiskunta enemmän tai vähemmän yksinvaltiaan henkilökohtaisten käskyjen ja määräysten armoilla. Liberalistiselle oikeusvaltioajatukselle oli ominaista erityisesti valtion toimenpiteitten ennustettavuuden ja samalla oikeusturvan lisääminen yleisten lakien välityksellä.³⁷

Henkisen offensiivin tasolla tukeutui nouseva porvaristo Euroopassa valistusfilosofien kehittämään Järjen periaatteisiin. Päämääränä oli poistaa kaikki säätyerioikeudet ja luoda yhteiskunta, jossa kansan yhtenäinen tahto muodostui rationaalisen keskustelun välityksellä. Jokaisella ihmisellä oli rationalistisen luonnonoikeuden periaatteitten mukaisesti joukko luonnollisia oikeuksia. Rationalismista tuli kaikissa eri ilmenemismuodoissaan porvariston aatteellinen ase taistelussa feodaali-absolutistista järjestystä vastaan. Jumalasta käsin valtansa legitimoiva yksinvaltiassai kuitenkin vielä jonkin aikaa säilyttää balanssia yhteiskunnallisten voimien välillä ns. valistuneena itsevaltiaana, mutta joutui pian väistymään Järjen vaatimuksilla toimintaansa perustelevan porvariston tieltä.

Poliittisen offensiivin tasolla porvaristo pani 1800-luvulla toimeen joukon vallankumouksellisia liikkeitä, joiden tuloksena uusi valtiotyyppi

³⁵ Ks. *mt.*, s. 12.

³⁶ Ks. *mt.*, s. 13—21.

³⁷ Tässä yhteydessä ei liene tarpeellista ryhtyä tarkemmin erittelemään kaikkia niitä vivahteiltaan poikkeavia käsityksiä, joita oikeusvaltiokäsitteestä on eri yhteyksissä esitetty. Siinä suhteessa riittänee viittaus *Sipposen* tutkimukseen »Lainsäädäntövallan delegoiminen» (s. 377—381), josta käsitteen ongelmallisuus kyllin selvästi ilmenee. Mitä tulee nimenomaan liberalistiseen oikeusvaltioajatukseseen, on syytä erityisesti viitata *Kühnliin* (s. 29—31), joka on valaisevasti kuvannut tämän ideamallin sisältöä esityksessään.

syntyi.³⁸ Yhteiskunnan vapauttaminen merkantilistisesta holhouksesta tapahtui liberalismien aatteiden mukaisessa hengessä. Yhteiskunnan privatisointi elinkeino-, sopimus- ja muine vapauksineen merkitsi kansalaisten asettamista muodollisesti yhtäläiseen asemaan. Valtion puuttuminen yksityisissä riin saattoi tapahtua ainoastaan lain sallimissa rajoissa.

Liberalistisen oikeusvaltion ydininstituutioksi muodostui parlamentti, jonka säätämien yleisten ja abstraktien lakien legitimaatioperusta löytyi valistunutta kansaa johtavasta Järjestä. Ajatuksen uskottavuutta vahvisti lehdistössä tapahtunut kehitys, joka teki mahdolliseksi yleisen mielipiteen korottamisen Järjen ilmaukseksi.³⁹ *Yleisen mielipiteen vaikutus valtion toimintoihin oli määrä turvata institutioimalla julkisuus valtion organisaatioperiaatteeksi.*

Klassisen liberalismien aatteiden mukaisesti *valtiopäivien julkisuus* takasi yleisen mielipiteen huomioon ottamisen lainsäädäntötoiminnassa luomalla edellytykset edustajien ja valitsijoiden väliselle yhteydenpidolle.⁴⁰ *Oikeudenkäynnin julkisuus* puolestaan turvasi tuomioistuinten riippumattoman aseman niiden joutuessa alati toimimaan kriittisen yleisen mielipiteen valvonnassa.⁴¹ *Hallinnossa julkisuus* sen sijaan jäi yleensä toteuttamatta. Tähän näkee *Habermas* syyksi sen, että hallintokoneisto oli ainoa instrumentti, joka hallitsijalla oli käytettävissään nousevaa porvaristoa vastaan.⁴²

Tässä orientoivaksi yleiskuvaukseksi tarkoitettussa esityksessä ei ole mahdollista tarkemmin ryhtyä analysoimaan *Habermasin* käsityksen paik-kansapitävyyttä eurooppalaisessa mittakaavassa. Niinpä hänen näkemyk-

³⁸ Kypsymisprosessi oli luonnollisesti pitkän kehityksen tuote. Ensimmäiset offensiivin merkit ovat löydettävissä jo varhaiskapitalismin alkulähteiltä, Italian kaupungeista, uuden tuotantotavan leviämisvaiheessa. Ks. tark. *Kühnl*, s. 18—21, joka kuvaa porvariston poliittisen offensiivin viisiosaiseksi draamaksi, joista ensimmäiset osat Italiassa ja Hollannissa olivat esinäytöksen luontoisia. Vasta kolmessa päänäytöksessä, jotka näyteltiin Englannissa, Yhdysvalloissa ja Ranskassa, muodostui se porvarillis-liberaalinen yhteiskuntajärjestys, joka tuotti vastaavat valtio- ja oikeusmuodot.

³⁹ Ks. myös *Krauch*, s. 43 ja *Scheuner*, s. 20—22.

⁴⁰ Ks. *Habermas*, s. 96—97. Valtiopäivien julkisuuden funktioista ks. tark. erit. *Kempen*, s. 184—199.

⁴¹ Ks. *Habermas*, s. 97. Oikeudenkäyntijulkisuuden funktioista ks. tark. erit. *Fögen*, s. 22—121, *Schneider*, *Die Pflicht der Behörden zur Aktenvorlage im Strafprozess* s. 84 ja *Wettstein*, passim.

⁴² Ks. *Habermas*, s. 97.

seensä hallinnon julkisuuden toteuttamatta jättämisen perussyystä on aiheellista suhtautua varauksellisesti, sillä eri oikeusjärjestyksissä tapahuneella kehityksellä on omat erityispiirteensä, jotka tekevät yleistyksistä helposti epätarkkoja.

Siitä voidaan kuitenkin yleiseurooppalaiselta kannaltakin olla yhtä mieltä, että *julkisuusperiaatteen juuret löytyvät taistelusta feodaali-absolutismia vastaan*. Toisin sanoen julkisuusperiaate historiallisesti katsoen on perimmältään kiinteässä yhteydessä kapitalistisen tuotantotavan ja sitä kautta klassisen liberalismin välityksellä porvarilliseen ideologiaan, joka kehittyneessä nykymuodossaan asettaa valtion toimintojen periaatteellisen julkisuuden demokraattisen hallitustavan kulmakiveksi.⁴³

Painovapauden läpimurto tapahtui Ruotsi-Suomessa aikaisemmin kuin muissa valtioissa lukuun ottamatta Englantia, jossa ennakkosensuuria ylläpitävä säädös (*Licensing Act*) kumottiin jo vuonna 1695.⁴⁴ Painovapauden läpimurrosta oli kuitenkin vielä pitkä matka uuden järjestelmän vakiintumiseen niin Englannissa kuin Ruotsi-Suomessakin.⁴⁵ Erilaisissa yhteiskunnallisissa oloissa kypsyneet oikeusinstituutit ovat saaneet omat ominaispiirteensä aikojen kuluessa, mutta painovapauden läpimurron perusedellytykset ovat kuitenkin kaikesta huolimatta identtiset: varhaiskapitalistisen teollisuuden tyypillisen ilmenemismuodon, kirjapainotoiminnan kehittyminen ja kriittisen yhteiskuntasfäärin muodostuminen. Ruotsi-Suomessa painovapausjärjestelmän ja sen osana kaikkialla muualla tuntemattoman asiakirjajulkisuuden läpimurto tapahtui vuoden 1766 painovapausasetuksessa, jonka tarkastelu tarjoaa luontevan lähtökohdan asiakirjajulkisuuden kehityshistorian erittelylle.

C. Asiakirjajulkisuuden läpimurrosta vuoden 1766 painovapausasetuksessa

1. Salassapitokäytäntöön kohdistuvasta kritiikistä

Ruotsi-Suomessa yhteiskuntakriittinen toiminta alkoi aktivoitua 1700-luvun kuluessa. Kaarle XII:n hallituskauden lopulla oli ruotsalainen

⁴³ Ks. esim. *Düwel*, s. 116, *Jerschke*, s. 64—77, *Kraus*, s. 227, *Leisner*, s. 82—86, *Marcic*, s. 87, *Martens*, s. 59—78, *Rourke*, s. 101 ja *Smend*, s. 14—20.

⁴⁴ Oikeuskehityksestä Englannissa ks. tark. *Eek*, Om tryckfriheten s. 30—39.

⁴⁵ Sama piirre oli havaittavissa myös Saksassa. Ks. *Scheuner*, s. 5 ja *Thiele*, s. 10—11.

lehdistö ankaran sensuurin paineessa näivettynyt, mutta jo vuonna 1720 alkoi »Stockholms Posttidender» jälleen ilmestyä ja sai seuraajikseen pian myös useita muita lehtiä, joista erityisen maininnan ansaitsee korkeatasoinen vuodesta 1733 lähtien ilmestynyt »Svenske Argus». Viestinnän kenttää laajensi merkittäväällä tavalla kuninkaan ja neuvoston välillä vuonna 1751 syntynyt ja viisi vuotta kestänyt neuvoston asemaa koskenut riita, jonka aikana alkoi ilmestyä vuonna 1755 »Ärlig Svensk», lehti, jonka eräänä tarkoituksena oli tuolloin vallassa olleen hattupuolueen aseman turvaaminen vuoden 1755—56 valtiopäivillä ja mielipiteitten muokkaus suosiolliseksi sen sivuilla kehitetylle valtiosääntöoikeudelliselle doktriinille.⁴⁶ Vuonna 1756 julkaistiin niin ikään ensimmäinen valtiopäivälehti, joka esitteli säätyjen käsityskantoja ja toimenpiteitä.⁴⁷

Poliittiseen järjestelmään kohdistuva julkinen kritiikki oli 1700-luvun ensimmäisten vuosikymmenien kuluessa kuitenkin vielä erittäin harvinaista. Niissä aniharvoissa tapauksissa, joissa lehtiin sisältyi poliittista informaatiota, se tapahtui kansliakollegion nimenomaisesta määräyksestä.⁴⁸ Vallanpitäjillä ei ollut mitään syytä vapaaehtoisesti luopua asemaansa lujittavasta salassapitokäytännöstä — ei valtiopäivillä eikä hallinnon piirissä.⁴⁹ Se kehitys, joka tapahtui ruotsalaisessa yhteiskunnassa 1700-luvulla ns. vapaudenajalla, johti kuitenkin yllättävän varhain painovapauden ja samalla asiakirjajulkisuuden läpimurtoon. Vähiten ei tässä suhteessa ollut vaikutusta myssy puolueen ideologiseksi oraakkeliiksi nimeytyllä *Andreas Nordencrantzilla*, joka ei ollut pelkästään merkittävä yhteiskuntakriitikko vaan myös oman aikakautensa suvereeni tulkki, jonka laajasta tuotannosta pelkistyy esiin kokonainen poliittinen järjestelmä.⁵⁰ Tämän tutkimuksen kannalta hänen merkittävin teoksensa on »En Wörsam Föreställning» (1759), joka sisälsi perusteellisen yhteiskuntakritiikin ohella vuoden 1766 painovapausasetukseen olennaisella tavalla vaikuttaneen painovapausohjelman.⁵¹

⁴⁶ Ks. *Fryxell*, 39. delen s. 164, *Lagerroth*, s. 422 ja *Simonsson*, s. 522.

⁴⁷ Ks. *Fryxell*, 39. delen s. 165.

⁴⁸ Ks. *Sylwan*, s. 89.

⁴⁹ Ks. myös *Simonsson*, s. 521.

⁵⁰ Ks. *Ek*, StvT 1943 s. 188—189.

⁵¹ Julkaistuaan vuonna 1730 jyrkän merkantilistisen teoksen »*Arcana Oeconomiae et Commercii*» Nordencrantz piti suhteellisen pitkän tauon kirjallisessa toiminnassaan osittain sensuurista saamiensa kielteisten henkilökohtaisten kokemusten vuoksi ja osittain liiketoimintaan antautumisensa takia (*Lagerroth*, s. 508—509). Vuonna 1756 ilmestyneessä teoksessaan »*Påminnelser Wid Manufactur-*

Massiivisessa pääteoksessaan Nordencrantz hyökkäsi vallitsevaa salassapitokäytäntöä ja virkavaltaisuutta vastaan. Korruption eräänä syynä oli hänen mukaansa virkamiesten vahva edustus valtiopäivillä. Tämän epäkohdan poistamiseksi hän ehdotti virkamiesten siirtämistä edustuslaitoksesta syrjään tai ainakin minimivaatimuksena, että heiltä evättäisiin vaalioikeus niihin valiokuntiin, joiden tehtävänä oli tarkastaa heidän virkatoimintaansa.⁵²

Edustuslaitoksessa vallitsevien epäkohtien ohella Nordencrantz arvosteli ankarasti sensuuria, jota hän piti virkavaltaisuutta ja kansan keskuudessa esiintyvää tietämättömyyttä ylläpitävänä instituutiona. Painovapaus taas oli jaloin kaikista vapauksista ja varma kontrollikeino vallan väärinkäyttöä vastaan.⁵³ Vallitseva käytäntö tarpeettomine salaisuuksineen kuvasti hänen mukaansa vallanpitäjien ikuista pyrkimystä tiedon monopolisointiin. Edelleen hän korosti sitä, että milloinkaan ei ollut tehty selvää eroa tarpeellisten ja tarpeettomien salaisuuksien välillä. Tästä puolestaan johtui hänen käsityksensä mukaan se, että jokainen virkamies sai pitää salassa asioita mielensä mukaan.⁵⁴

Kaiken kritiikin jälkeen olisi voitu odottaa Nordencrantzilta jyrkkiä painolainsäädäntöön kohdistuvia uudistusehdotuksia. Hänen ohjelmansa muodostui kuitenkin suhteellisen varovaiseksi. Sensuurin poistamista ei Nordencrantz pitänyt tarpeellisena, vaan tyytyi periaatteellisesta kannastaan huolimatta vaatimaan vain sen ulottuvuuden täsmentämistä. Ongelmana oli hänen mukaansa ennen kaikkea se, kenelle sensuurin harjoittamisen oli kuuluttava.⁵⁵ Johdonmukaisena virkavaltaisuuden vastustajana Nordencrantz päätyi esityksessään siihen, että sensorin oli oltava

Commissarien Eric Salanders Så kallade Genwäg til Slögder» lievensi Nordencrantz jo talouspoliittisia kannanottojaan ja siirtyi reformimerkantilismin linjoille (*Annala*, s. 162). Kansantaloudellisessa kirjallisuudessa oli muutoinkin tapahtunut suunnan tarkistuksia, jotka enteivät elinkeinovapauden aattoa ja siirtymistä liberalistiseen vaiheeseen kapitalismin kehityksessä. — Nordencrantzin ohjelmasta ks. tark. *Eek*, StvT 1943 s. 190—196.

⁵² Nordencrantz ei myöskään hyväksynyt valtiopäivien jakautumista privilegioituihin säätyihin, vaan halusi valtiopäiväedustuksen perustuvan pelkästään omaisuuteen (*Nordencrantz*, *En Wördsam Föreställning* s. 159—172). Tällainen yksityiskapitalismin perustuvan demokratismien idea oli kuitenkin lujan säätyvallan aikana optimistinen; sitä hän ei itsekään kieltänyt (*mt.*, s. 74).

⁵³ Ks. *Nordencrantz*, *En Wördsam Föreställning* s. 590.

⁵⁴ Ks. *mt.*, s. 595.

⁵⁵ Ks. *mt.*, s. 663. Ks. myös *Eek*, StvT 1943 s. 192.

säätyjen valvonnassa toimiva riippumaton virkamies.⁵⁶ Hänelle painovapaus merkitsi vielä lähinnä sitä, että lainsäädännössä tarkoin luetellaan ne tapaukset, joissa sensurointi ei ole luvallista.⁵⁷

Tämän tutkimuksen aiheen kannalta on erityisesti syytä panna merkille Nordencrantzin esittämä yleisten asiakirjain julkisuuteen kohdistuva vaatimus. On kuitenkin korostettava sitä, että *ajatus yleisten asiakirjain julkisuudesta kytkeytyi toistaiseksi elimellisesti painovapauteen merkiten yksinkertaisesti oikeutta saada painettavaksi viranomaisten hallussa olevia asiakirjoja*, mutta tässäkin muodossaan idea oli yleismaailmallisesti katsoen ainutlaatuinen. Niinpä esim. tuomioiden ja päätösten painattaminen kuuluivat ohjelmassa painovapauden piiriin ja niiden kritiointikin oli pääsäännön mukaan sallittua.⁵⁸ Erityisesti on aiheellista painottaa sitä, että painovapauden välityksellä avautuvassa asiakirjajulkisuudessa Nordencrantz näki merkittävän viranomaistoiminnan valvontainstrumentin, mikä osoittaa, että julkisuusperiaatteen kontrollifunktio on alun alkaen kuulunut niihin näkökohtiin, joita on pidetty silmällä ideaa kehitettäessä.⁵⁹ Kaiken kaikkiaan Nordencrantzin painovapausohjelmassa oli kuitenkin kysymys enemmänkin teeseistä kuin loppuun asti hiotuista säännösehdotuksista. Siitä huolimatta hänen esittämillään ajatuksilla tuli sittemmin olemaan huomattava vaikutus painovapauslainsäädännön muotoutumiseen ja etenkin niihin kohtiin vuoden 1766 painovapausasetuksessa, joissa säädettiin yleisten asiakirjain julkisuudesta (5—12 §).⁶⁰

Vaikka Nordencrantz oli se henkilö, jonka esittämällä kritiikillä oli kantavin vaikutus aikakauden aatepoliittisessa miljöössä,⁶¹ ei hän suinkaan ollut ainoa painovapauskysymystä 1750-luvun puolenvälin vaiheilla Ruotsi-Suomessa käsitellyt kirjoittaja. Oma merkittävä roolinsa oli myös Suomessa syntyneellä *Peter Forsskålilla* ja hänen tunnetulla teoksellaan »Tankar om Borgerliga Friheten», jonka ensimmäinen painos on vuodelta 1759.⁶² Kirjasessaan Forsskål meni jopa pidemmälle kuin Nordencrantz vaatiessaan rajoittamatonta painovapautta ja samalla ilmei-

⁵⁶ Ks. Nordencrantz, En Wördsam Föreställning s. 665.

⁵⁷ Ks. *mt.*, s. 617. Ks. myös *Eek*, StvT 1943 s. 193.

⁵⁸ Ks. Nordencrantz, En Wördsam Föreställning s. 622.

⁵⁹ Ks. myös *Eek*, StvT 1943 s. 195.

⁶⁰ Ks. *mt.*, s. 195.

⁶¹ Ks. *mt.*, s. 189.

⁶² Teos, joka on vain muutaman sivun pituinen, löytyy fac simile-laitoksena Steinbyn esityksestä »Peter Forsskål och Tankar om Borgerliga Friheten» sivujen 58—59 väliltä.

sesti tarkoittaen ennakkosensuurin täydellistä lakkauttamista.⁶³ Merkille pantavaa on myös, että Forsskål katsoi vaatimansa vapauden edellytyksenä olevan, että kansalaiset voivat hankkia itselleen asianmukaiset tiedot yhteiskunnan tilasta ja lausua siitä mielipiteensä. Esityksensä 20 §:ssä hän esitti teesin, jonka mukaan maan asukkaiden olisi sallittava tutustua sen sisäistä hyvinvointia koskeviin asioihin paljon laajemmalti kuin oli tapana. Sota-asiat Forsskål halusi kuitenkin jättää julkisuuskorollarinsa ulkopuolelle.⁶⁴

Viestinnän kentässä oli tällä tavalla havaittavissa vallanpitäjien propagandan rinnalla tiukasta sensuurista huolimatta myös valtiovaltaan kohdistuvaa kriittistä julkaisutoimintaa, joka omalta osaltaan on osoituksena kriittisen yhteiskuntasfäärin kehittymisestä ja painotekniikan asteittaisesta muuntumisesta poliittisesti vaikuttavaksi painostusvälineeksi. Nordencrantzin ja Forsskålin salassapitokäytäntöön kohdistama polemiikki kuvastaa hyvin sitä yhteiskunnassa tapahtuvaa kehitystä, jossa Habermasin mukaan »die obrigkeitlich reglementierte Öffentlichkeit vom Publikum der rasonierenden Privatleute angeeignet und als eine Sphäre der Kritik an der öffentlichen Gewalt etabliert wird».⁶⁵ Nordencrantz ja Forsskål harjoittivat kritiikkiä kritiikin harjoittamisen edellytysten parantamiseksi ja kritiikkivapauden luomiseksi. Informaatioteknologiset edellytykset siihen jo olivat olemassa eikä poliittinen sensuurikaan voinut täysin estää (joskin tosin hillitä) systeemikritiikkiä. Kysymys ei kuitenkaan ollut perimmältään vapauden vaatimisesta pelkästään vapauden vuoksi vaan liberaatiosta absolutismiin nähden koko rintaman leveydeltä eikä vähiten valtion taloudellisesta holhouksesta (merkantilismista).⁶⁶

2. Asetuksen syntyvaiheista, sisällöstä ja merkityksestä

Ruotsi-Suomi oli 1700-luvun puolessa välissä tyypillinen sääty-yhteiskunta, jossa vallitsi privilegiojärjestelmä. Merkantilistinen ajattelu

⁶³ Ks. *Palmén*, s. XCIII, joka tosin korostaa sitä, että kirjan vaikutusta yleiseen ajatustapaan ei tule yliarvioida, sillä sen levikki oli suhteellisen suppea. — Forsskålin yhteiskunnallisista mielipiteistä ks. tark. *Matinolli*, s. 64—77 ja *Steinby*, s. 56—65.

⁶⁴ Ks. myös *Castrén*, Arwidsson s. 234.

⁶⁵ Ks. *Habermas*, s. 63. Ks. myös *Schneider*, s. 74 ja *Scholler*, s. 75—76.

⁶⁶ Ks. myös *Klaus*, s. 101—102, joka esityksessään korostaa vapauskäsitteen luokkasidonnaisuutta.

ilmeni mm. kaupankäynnin rajoituksina, ammatti- ja palveluspakkona. Vallassa oli jyrkkää merkantilistista linjaa ajava hattupuolue, jonka asema kuitenkin alkoi horjua 1750-luvulla.

Poliittisen tilanteen kärjistymiseen oli useita vuosien varrella keräytyneitä syitä, jotka tarjosivat voimistuvalle oppositiolle hyviä aiheita arvosteluun. Eräänä tyytymättömyyden aiheena on pidetty sitä käytäntöä, että valtakunnan virat katsottiin niiden haltijoiden omaisuudeksi ja virkavuodet ylennysperusteeksi. Tyytymättömyyttä lisäsivät Venäjän ja Pomerin sodissa koetut tappiot.⁶⁷ Valtakunnan heikko taloudellinen tilanne ja hallituksen inflatorinen talouspolitiikka eivät myöskään lisänneet tyytymättömyyden aiheita.⁶⁸

Kritiikin perusteita ei siis puuttunut, mutta sen harjoittamisen edellytykset sensuurin vallitessa olivat rajoitetut — näin siitakin huolimatta, että arvostelu pääsi vaikuttavin muodoin eräissä tapauksissa kanavoitumaan painettuun sanaan (kuten Nordencrantzin ja Forsskålin esimerkitkin osoittavat). Voidaankin sanoa, että *julkisen kritiikin esteenä ei ajan mittaan ollut niinkään puutteellinen informaatioteknologia kuin poliittinen sensuuri*. Viestinnän teknologisten ja poliittisten edellytysten välinen ristiriita odotti murtumistaan painovapausinstituutissa.

Vielä vuoden 1760—62 valtiopäivillä onnistui hattupuolueen säilyttää asemansa salaisessa ja suuressa valiokunnassa. Samoilla valtiopäivillä asetettu erityinen valiokunta antoi vuonna 1761 painovapautta käsittelevän mietinnön, joka piti lähtökohtana Nordencrantzin tapaan sensuurijärjestelmän säilyttämistä pyrkien samalla hahmottelemaan painovapauden alaiset alueet. Asiakirjajulkisuus tuli valiokunnan mietinnön mukaan ulottaa oikeudenkäyntiasiakirjojen ohella periaatteessa kaikkiin viranomaisten dokumentteihin sikäli kuin tämä ei ollut uskontoon, valtion turvallisuuteen ja hyvien tapojen vastaisiin asioihin kohdistuvan kirjoituskiellon kanssa ristiriidassa. Valtiopäiväasiakirjojen julkisuuteen mietintö sen sijaan suhtautui jonkin verran varauksellisemmin.⁶⁹

Valiokuntamietintö muokkasi osaltaan mielipiteitä suosiollisiksi painovapaudelle ja asiakirjajulkisuudelle.⁷⁰ Sensuuri nähtiin tosin edelleen tarkoituksenmukaisuuskysymyksenä eikä sitä pidetty painovapauden

⁶⁷ Ks. *Eek*, StvT 1943 s. 188.

⁶⁸ Ks. *mt.*, s. 188.

⁶⁹ Mietinnön sisällöstä ks. tark. *Eek*, StvT 1943 s. 198—199.

⁷⁰ Ks. *mt.*, s. 199.

»ystävien» ja »vihollisten» välisenä vedenjakajana.⁷¹ Muutos tapahtui kuitenkin varsin nopeasti, sillä vuoden 1766 painovapausasetusta valtiopäivillä taitavasti luotsannut *Chydenius* näki painovapauden ja sensuurin Forsskålin tavoin sovittamattomasti vastakohtaisiksi oikeusinstituuteiksi.⁷²

Valiokuntamietinnön antamisesta huolimatta ei painovapauskysymys tullut säätyjen käsiteltäväksi vielä vuoden 1760—62 valtiopäivillä vaan vasta niiden kokoontuessa vuonna 1765. Uuden lainsäädännön valmistelu tapahtui nimenomaisesti painovapauskysymystä varten asetetussa valiokunnassa, joka työskentelynsä yhteydessä muotoili ne asiakirjajulkisuutta koskevat periaatteet, jotka esiintyivät myös asetuksen lopullisessa versiossa.⁷³ Valiokunnan mietintö, joka *Palménin* mukaan oli olennaisilta osiltaan Chydeniuksen käsialaa, perustui painovapauden periaatteeseen.⁷⁴ Sensuuri oli siinä poistettu myös uskontoa käsittelevien painokirjoitusten osalta.

Myös suuri valiokunta, jossa asiaa seuraavaksi käsiteltiin, asettui sensuurin kumoamisen kannalle.⁷⁵ Säädyt hyväksyivät lakiehdotuksen pääpiirteittäin valiokunnan esittämässä muodossa huolimatta aateliston vastustuksesta, joka kohdistui erityisesti valtiopäiväasiakirjojen julkisuuteen.⁷⁶ Ainoa huomattava muutos koski papiston läpi ajamaa teologista sensuuria.⁷⁷

Ruotsi oli ensimmäinen valtio, jossa painovapautta koskevat säännökset saivat perustuslain tasoisen suojan, mutta asetus, joka annettiin 2.12.1766,⁷⁸ oli toisessakin mielessä omaleimainen säädös, sillä se vahvisti muualla toistaiseksi tuntemattoman oikeuden yleisten asiakirjojen saamiseen pääsäännöksi.

Julkaisemisoikeuden piiriin kuuluivat ensinnäkin oikeudenkäyntiasiakirjat (6 §),⁷⁹ sillä jokaisella haluavalla oli oikeus saada kaikki kirjeen-

⁷¹ Ks. *mt.*, s. 199.

⁷² Ks. *Palmén*, s. 435.

⁷³ Ks. *Eek*, StvT 1943 s. 207.

⁷⁴ Ks. *Palmén*, s. CXXXVI.

⁷⁵ Ks. *Eek*, StvT 1943 s. 210.

⁷⁶ Ks. *mt.*, s. 210.

⁷⁷ Ks. *mt.*, s. 210.

⁷⁸ Asetusteksti sisältyy kokonaisuudessaan *Brusewitzin* kokoelmaan »Frihetstidens grundlagar» s. 451—457.

⁷⁹ Oikeudenkäyntiasiakirjojen julkisuudesta oli jo aikaisemminkin annettu säännöksiä vuosina 1735 ja 1738. Ks. tark. *Rydin*, s. 138—139, jonka mukaan sano-

vaihto, selonteot, asiakirjat, pöytäkirjat, tuomiot ja päätökset, sekä entiset että vastaiset, sekä oikeudenkäyntiä ennen että sen aikana ja jälkeen. Poikkeuksellisessa asemassa olivat kuitenkin mm. sovitut rikosasiat, joita koskevia dokumentteja ei saanut painattaa ilman asianosaisen suostumusta, mikäli tämä oli vielä elossa.

Julkisia olivat myös tuomioistuinten toimittamat äänestykset niin pian kun päätös tai tuomio oli annettu (7 §). Merkille pantavaa on, että tämä periaate ulotettiin asetuksessa muidenkin viranomaisten kuin tuomioistuinten toimintaan. Poikkeuksen tosin muodostivat valtakunnanneuvostossa salaiset ns. ministeriellit (so. ulkovaltoja koskevat) asiat sekä salassa pitämistä vaativat valtiopäivien salaisen valiokunnan lausuntojen osat (8 §).

Asiakirjajulkisuuden kannalta keskeisimpiin säännöksiin vuoden 1766 painovapausasetuksessa kuului sen 10 §, joka laajensi painatusoikeuden koskemaan yleisesti viranomaisten hallussa olevia asiakirjoja riippumatta siitä, oliko kysymys niiden laatimista taikka yksityisten henkilöitten niille toimittamista dokumenteista. Samassa säännöksessä korostettiin myös, että kaikki julkiset asiakirjat oli pidettävä yleisön saatavilla, sallittava niiden jäljentäminen taikka annettava niistä pyydettyä oikeaksi todistettuja jäljennöksiä.

Kaiken kaikkiaan asetus oli sisällöltään hämmästyttävän liberaali, mitä kuvastavat osaltaan myös ne vähäiset poikkeukset, jotka siinä tehtiin asiakirjajulkisuuden periaatteesta. Vuoden 1766 painovapausasetuksessa toteutetusta laajalle ulottuvasta asiakirjajulkisuudesta huolimatta ei kuitenkaan ole unohdettava, että lehtien levikin ollessa vielä suppea ja lukutaitoisten määränkin vähäinen, ei asetuksen välitön merkitys voinut muodostua kovin suureksi. Samaan suuntaan vaikutti sen lyhyt voimassaoloaika, jonka kuluessa ei oikeuskäytäntöä ehtinyt muodostua.⁸⁰

Lisäksi on syytä panna merkille, että asetuksessa ei tehty selkeätä eroa painatusoikeuden ja asiakirjajulkisuuden välillä, mikä antoi aiheen sellaiseen tulkintaan, että *asiakirjojen saantiin oli oikeus vain siinä tapauksessa, että niitä pyydettiin painatustarkoituksessa*. Tosin tähän epäkohtaan kiinnitettiin kirjallisuudessa varsin pian huomiota *Caloniuksen* tunnetussa vuonna 1771 julkaisemassa artikkelissa »Om Rättigheten att utbe-

tut uudistukset muodostivat askeleen pyrkimyksissä vapautua niistä rajoituksista, joita yksinvaltiuden ajalla annettu vuoden 1687 asetus julkisuudelle oli asettanut.

⁸⁰ Ks. *Eek*, *StvT* 1943 s. 222.

komma Omröstnings Protocoller vid Domstolar».⁸¹ Siinä hän arvosteli tulkintaa, joka käytännössä oli johtanut sellaiseen käsitykseen, että hakijalta vaadittiin ennen asiakirjan luovuttamista painatusvarojen tallentamista.⁸² Caloniuksen mukaan painattamisen asettaminen asiakirjojen saamisen edellytykseksi merkitsi köyhien ja rikkaiden eriarvoista kohtelua painovapauslainsäädäntöä sovellettaessa. Hänen mielestään menettely oli katsottava asetuksen ration vastaiseksi. Tiedossa ei ole, missä määrin Caloniuksen kanta vaikutti käytäntöön, mutta joka tapauksessa hänen esittämänsä kritiikkiä voidaan pitää ensimmäisenä osoituksena pyrkimyksestä nähdä painovapaus ja asiakirjajulkisuus erillisinä oikeusinstituutteina.

Luultavaa kuitenkin on, että painovapausasetuksen tuntemus jäi lyhyen voimassaoloaikansakin johdosta heikoksi eikä sen merkityksestä liene ollut selvää kuvaa edes kaikilla säätämisprosessiin osallistuneilla.⁸³ Vaikka asetus loi eurooppalaisittain sangen vapaamielisen järjestelmän, ei sitä kirjallisuudessa pitkään aikaan totuttu pitämään erityisen käännetekevänä ja mullistavana uudistuksena.⁸⁴ Asiakirjajulkisuuden osalta tämä ei ole niinkään yllättävää, sillä uutuus tavallaan sulautui säädöstekstiin muodostaen elimellisen osan asetuksessa luodusta järjestelmästä. Sensuurin kumoamisajatus puolestaan kypsyi vuosien 1760—62 ja 1765—66 valtiopäivillä sekä niiden välisenä aikana ikään kuin huomaamatta. Chydenius kuului niihin harvoihin, jotka näkivät sensuurin poistamisen periaatekysymyksenä.⁸⁵ Nordencrantzin kompromissiohjelma muokkasi mielipiteitä sillä tavalla, että ennakkovalvontakielto ei enää vuosien 1765—66

⁸¹ Ks. *Castrén*, Arwidsson s. 29, joka toteaa tämän »Misocryptus Phileleutherius» -nimimerkillä varustetun kirjoituksen Caloniuksen ja Porthanin yhteistyön tulokseksi. — Kirjoituksen sisällöstä ks. tark. *Calonius*, s. 95—102 ja *Wrede*, s. 37—39.

⁸² Ks. *Calonius*, s. 97.

⁸³ Omaelämäkerrassaan *Chydenius* antaa elävän kuvan asetuksen valtiopäiväkäsittelystä: »Bar: och Lagman Reuterholm upsatte wäl sedan et särskilt votum för censuren, dett de flästa ledamöter underskrefwo, men til all lycka war det så widlöftigt, och så konstigt, at då det uplästes tillika med betänckandet i Stora Deputation, ledsnade ledamöterna at höra därpå, och den som tänckte för skriffriheten fant lätt, at den under så många finheter och förbehåll war föga förwarad, hwarföre betänckandet änteligen enhälligt bijfölls först i Stora Deputation, sedan i alla Stånd» (ks. *Palmén*, s. 436).

⁸⁴ Ks. *Eek*, StvT 1943 s. 212—213.

⁸⁵ Ks. *Palmén*, s. 435. Ks. myös *Eek*, StvT 1943 s. 213.

valtiopäivillä kuulostanut vallankumoukselliselta vaatimukselta. Tähän vaikutti osaltaan myös se diplomaattinen tapa, jolla Chydenius periaatteellista linjaansa valtiopäivillä ajoi.⁸⁶

3. Kokoavia havaintoja asiakirjajulkisuuden läpimurtoon vaikuttaneista taustatekijöistä

Valta vapaudenajalla Ruotsi-Suomessa oli säädyillä eikä monarkilla. Tämä ei kuitenkaan vielä merkinnyt absolutismista irtautumista. Valankäyttö ei myöskään toistaiseksi edellyttänyt sellaista julkisuuden välityksellä tapahtuvaa legitimointia kuin yhteiskunnassa, jossa dominoivana kerrostumana on poliittisesti emansipoitunut porvaristo.⁸⁷ Vapaudenajan keskisääty ei vielä ollut muodostunut itsestään tietoiseksi yhteiskuntaluokaksi, joka olisi pystynyt organisoimaan johdonmukaisen offensiivin absolutistista hallitustapaa vastaan. Eräänä tärkeänä syynä tähän oli porvarissäädyn sisäinen rikkinaisyys, jota ylläpiti kaupunkien välinen eripuraisuus ja valtiollisen puolueuudostuksen rakenne.⁸⁸ Porvariston etujen etevimmät edustajat löytyivätkin toistaiseksi usein muiden säätyjen piiristä (kuten esim. Nordencrantz aatelistosta ja Chydenius papis-tosta).⁸⁹

⁸⁶ Ks. *Chydeniuksen* menettelytavoista *Palmén*, s. CIII—CXLVII.

⁸⁷ Julkisuus vapaudenajalla oli edelleen luonteeltaan paljolti seremoniaalista tai Habermasin terminologiaa käytettäessä representatiivista. Muutoksia oli kuitenkin havaittavissa jo vuoden 1760—62 valtiopäivillä, joilla luovuttiin aateliston nauttimista erityisistä huomionosoituksista. »Förut hade adeln åtnjutit åtskilliga utmärkelser; t.ex. att vid offentliga processjoner dess stånd ensam företräddes af härolder och omgafs af soldatrader; likaså att vid några offentliga tillfällen dess talman, landtmarskalken, ensam fick intaga plats bredvid rådsherrarna och ensam föra ordet för alla fyra stånden tillsammans. Dessa företräden blefvo nu afskaffade, och större jemnlighet derigenom införd» (*Fryxell*, 46. delen s. 66).

⁸⁸ Ks. myös *Nordenstreng*, Porvarissäädyn historia I s. 7—9, joka todettuaan porvariston vaikutuksen kaikkialla ensi sijassa riippuneen siitä rikkausmäärästä, minkä se yritteliäisyydellään ja käytännöllisillä tiedoillaan oli hankkinut, viittaa siihen, että Ruotsissa — puhumattakaan Suomesta — sellaisen vaurastumisen valtiolliset ja yhteiskunnalliset ehdot olivat kauan aikaa epäsuotuisat. Puolueuudostuksen rakenteesta oli porvarissäädylle kuitenkin se hyöty, että kun »hattuja» ja »myssyjä» oli kaikissa säädyissä, puoluesuhteet aateliston yliotteesta huolimatta valtiopäivillä lisäsivät porvarissäädyn vaikutusta, sillä ne sallivat sen usein pitää valtiollista vaakakuppia kädessään.

⁸⁹ On kuitenkin syytä korostaa, että Nordencrantzkin oli porvarillista syntyperää, aikaisemmin Backmansson, joka aateloitiin vuonna 1743 ja liikemiehenä

Nordencrantzin kritiikki oli kohdistunut ennen muuta virkavaltaisuutta vastaan. Perussyynä siihen oli hänen mukaansa säätyjen ja virkamiehistön symbioottinen suhde, joka teki hallintokoneiston tehokkaan kontrollin mahdottomaksi.

Aatelista, joka reduktiosta (1680—82) huolimatta edelleen oli vaikutusvaltaisin säätyjen joukossa, oli muodostunut — osittain juuri reduktion vuoksi — virka-aateli, jonka huomattavimpana elinkeinona, *Malmströmin* sanoja käyttäkseni, oli virkojen hallussapito.⁹⁰ Myös pappissäädyn jäsenistä suuri osa kuului valtion virkamieskuntaan.⁹¹ Porvarissäätyyn kuului vain vähän elinkeinoelämän ja pääomapiirien edustajia; sekin koostui pääasiassa virkamiehistä niin, että sitä kutsuttiin usein pormestarisäädiksi.⁹² Ainoastaan talonpoikaissäädystä virkamiehet puuttuivat, mutta kun sillä ei ollut oikeutta osallistua vaikutusvaltaisen salaisen valiokunnan toimintaan, siltä puuttuivat samalla mahdollisuudet tärkeimpien asioiden käsittelyyn.⁹³

Tilanne muodostui sellaiseksi, että virkamiehet likitulkoon rajoituksesta pääsivät »valvomaan» omaa toimintaansa. Samalla avautui virkamiehille salassapitopraksiksen ylläpitämän tietämättömyyden varjossa mahdollisuus väärinkäytöksiin ja omavaltaisuuteen. Kun otetaan lisäksi huomioon, että säätyjen piirissä toimiva salainen valiokunta pyrki varsinkin hattupuolueen noustua valtaan vuoden 1738 valtiopäivillä jatkuvasti lujittamaan asemaansa salassapitoverhon suojassa ja täysistunnoisakin asioiden käsittely tapahtui edelleen salaisesti eikä ulkopuolisille varattu mahdollisuutta saada valtiopäivien toiminnasta tietoja, oli ympyrä tavallaan sulkeutunut.⁹⁴ Tätä taustaa vasten on helppo ymmärtää, että painovapauden ja asiakirjajulkisuuden päävastustajat löytyivät salaisuuksiin vihkiytyneen virkamiehistön joukosta.⁹⁵ Se virastojen pöytäkirjojen tarkastusjärjestelmä, joka sai alkunsa Kaarle XI:n hallituskau-

(kauppaneuvos vuodesta 1747) lisäksi hyvin perehtynyt kaupankäynnin vaikeuksiin merkantilismin vallitessa. Chydenius puolestaan oli vanhaa pappissukua, jolla oli läheinen kosketus tavallisen kansan elämään. — Nordencrantzin ja Chydeniuksen taustasta ks. tark. *Fryxell*, 44. delen s. 46—48 ja *Palmén*, s. I—V.

⁹⁰ Ks. *Malmström*, s. 6.

⁹¹ Ks. *mt.*, s. 6.

⁹² Ks. *mt.*, s. 7. Ks. myös *Fryxell*, 46. delen s. 80—81.

⁹³ Ks. *Malmström*, s. 8.

⁹⁴ Valtiopäiväasiakirjojen salassapitovelvollisuutta koskeva nimenomainen säännös sisältyi vuoden 1720 hallitusmuotoon (48 §). Ks. *Brusewitz*, s. 42.

⁹⁵ Ks. *Simonsson*, s. 525.

della ja jonka käyttö oli säätyjen deputaatioitten tehtävänä, ei tällaisissa oloissa voinut muodostua tehokkaaksi hallinnon kontrollivälineeksi.

Pelkkä kontrollin tarve ei kuitenkaan vielä selitä sitä, mistä syystä virkamiesvaltaiset säädöt katsoivat aiheelliseksi taipua painovapauden ja asiakirjajulkisuuden toteuttamista koskeviin vaatimuksiin. Olivathan kummatkin puolueet, niin hatut kuin myssytkin, vallassa ollessaan määrätietoisesti kehittäneet salassapitojärjestelmää. Mistä saattoi nyt johtua, että molemmat yhtäkkiä tunnustautuivat pitkälle ulottuvan painovapauden ja asiakirjajulkisuuden kannattajiksi?

Uskottavalta vaikuttavan selityksen tarjoaa se, että puolueiden piirissä oli vähitellen yhä selvemmin oivallettu lehdistön poliittinen merkitys ja että kumpikin puolue uuden lainsäädännön avulla sanan mahtia hyväksi käyttäen pyrki lujittamaan asemiaan, hattupuolue päästäkseen jälleen valtaan menetettyään sen vuoden 1765—66 valtiopäivillä ja myssypuolue vastaavasti säilyttääkseen sen.⁹⁶ Painovapausjärjestelmän luomista oli omiaan lisäksi helpottamaan monarkin aseman heikkous lujan säätyvallan aikana. Aiheellista on myös kiinnittää huomiota siihen, että painovapauden ja asiakirjajulkisuuden läpimurtoa Ruotsi-Suomessa vuonna 1766 ei voida pitää pelkästään porvariston poliittisen praktiikan tuloksena, sillä painovapausasetuksen puoltajia löytyi yhtä hyvin aatelistosta, papistosta kuin talonpoikienkin joukosta. *Tästä huolimatta voidaan painovapausasetuksen antamista pitää reaktionä ennen muuta vapauden ajan aristokraattista virka-aateliala ja sen noudattamaa absolutistista salassapitoperinnettä ja -käytäntöä vastaan.*⁹⁷

Aikaisemmassa yhteydessä on jo viitattu *Habermasin* esittämään käsitykseen, jonka mukaan hallinnossa julkisuus yleensä on jäänyt toteuttamatta siitä syystä, että hallintokoneisto armeija mukaan luettuna oli ainoa väline, joka absoluuttisella monarkilla oli käytettävissään nousevaa porvaristoa vastaan.⁹⁸ Edellä esitetyt näkökohdat osoittavat, että tämä yleis-

⁹⁶ Ks. myös *Rydin*, s. 156: »Den var en makt, som hvardera partiet önskade till sin bundsförvant, och genom vars hjälp så väl Hattar som Mössor hoppades att kunna herrska. Hattarne, hvilas sol nedsjönk, trodde sig kunna räddas genom sina under deras långvariga regemente disciplinerade skriftställare. Mössorna trodde sig kunna genom att låta de förut förtryckta politiska författarne erhålla full frihet för framtiden omöjliggöra de nu besegrade Hattarnes återvinnande af makten». Ks. myös *Eek*, Om tryckfriheten s. 166.

⁹⁷ Ks. myös *Fahlbeck*, Tryckfrihetsrätt s. 6 ja *Simonsson*, s. 525.

⁹⁸ Ks. *Habermas*, s. 97.

tys ei pidä paikkaansa Ruotsi-Suomen osalta, jossa vapaudenajalla vallinneet omalaatuiset poliittiset olosuhteet sallivat julkisuusperiaatteen toteuttamisen hallintotoiminnassakin.

Vuoden 1766 painovapausasetus ei kuitenkaan ollut yksinomaan edullisten poliittisten suhdanteitten ansiota, vaan sen sisältämät periaatteet on nähtävä pitkällisen yhteiskunnallisen kehitysprosessin tuloksiksi. Varhaiskapitalistinen tavaravaihto laajensi aikoinaan tiedonvälitystä ja samalla luotiin instrumentaaliset edellytykset (kirjapaino ja lehdistö) painovapauden ja asiakirjajulkisuuden toteuttamiselle. Uuden tuotantotavan kehittäminen puolestaan edellytti lopulta vapautumista absolutismista ja valtion rajoittavasta holhouksesta. Aatteellisessa mielessä edelläkävijöinä toimivat valistusfilosofit, joilta 1700-luvun yhteiskuntakriitikat Ruotsi-Suomessakin saivat vahvoja vaikutteita.⁹⁹ Tämä kuvastuu selvästi esim. siinä arvostelussa, jonka *Nordencrantz* kohdisti virkamiehistön vahvaan edustukseen säätyvaltiopäivillä. *Locken* ja *Montesquieun* kehrittelemä vallanjako-oppi oli tuttu *Nordencrantzille*, joka käytti sitä hyväkseen etsiessään tukea vaatimuksilleen, joiden tarkoituksena oli edustuslaitoksen vallan lisääminen aristokraattisen virkamiehistön kustannuksella.¹⁰⁰ Myös salassapitokäytännön arvostelu oli sopusoinnussa valistusfilosofisten näkemysten kanssa.

Nordencrantz sen paremmin kuin *Forsskål* ja *Chydeniuskaan* eivät olleet suurten valistusfilosofien esittämien ajatusten orjallisia jäljittelijöitä, vaan pyrkivät kehittämään tavoitteitaan Ruotsi-Suomen yhteiskunnallisten olojen pohjalta.¹⁰¹ Tosin he esityksissään ihannoivat Englannissa vallitsevia paino-oloja,¹⁰² mutta vaatimus asiakirjajulkisuudesta, jonka esittämisestä lankeaa kunnia ennen muuta *Nordencrantzille*, oli omaleimainen idea. On tosin vaikeata tarkoin osoittaa, millaisista aineksista se kehkeytyi, mutta ehkä mainittujen lisäksi olivat eräänä tärkeänä tekijänä ne käytännölliset vaikeudet, joita valtiosäädyillä oli ollut halua-

⁹⁹ Ks. *Eek*, StvT 1943 s. 186, *Fahlbeck*, Tryckfrihetsrätt s. 5, *Fryxell*, 44. delen s. 72, *Matinolli*, s. 76 ja *Simonsson*, s. 522.

¹⁰⁰ Ks. *Lagerroth*, s. 528. — Lockesta ja Montesquieusta nousevan porvariston teoreetikkoina ks. *Kasvio—Kyntäjä—Nousiainen*, s. 142—144 ja *Kühnl*, s. 15—17.

¹⁰¹ Ks. *Lagerroth*, s. 508—532 ja *Matinolli*, s. 76.

¹⁰² Ks. *Eek*, StvT 1943 s. 186—187, *Lagerroth*, s. 508—532 ja *Matinolli*, s. 63—77.

miensa asiakirjojen saamisessa.¹⁰³ Asiakirjajulkisuuden periaatteen omaksumista vuoden 1766 painovapausasetuksessa onkin aiheellisesti pidetty eräänlaisena jatkeena säätyjen deputaatioittensa välityksellä harjoittamalle — joskin usein tehottomalle — viranomaistoiminnan valvonalle.¹⁰⁴

Julkisuutta käsittelevässä kirjallisuudessa tapaa toistuvasti myös väitteen, että asiakirjajulkisuus on orgaanisesti kehittynyt keskiaikaisilla käräjillä noudatetusta julkisesta käsittelytavasta,¹⁰⁵ jonka oletetaan juurtuneen kansan keskuudessa siinä määrin vakaaksi oikeuskäsitykseksi, että se muuttuvista yhteiskunnallisista olosuhteista riippumatta olisi aikoina säilyttänyt katkeamattoman elinvoimansa.¹⁰⁶ Käsityksen paikkansapitävyyden todentaminen on vaikeata, mutta ei käy kieltäminen, etteikö vanhalla ruotsalaisella vapaustraditiolla olisi ollut merkittävä sija ainakin Nordencrantzin ajattelussa.¹⁰⁷

Aliarvioimatta keskiaikaisen julkisuusperinteen vaikutusta oikeushitykseen on syytä korostaa, että vapauden ja julkisuuden vaatimus 1700-luvulla on nähtävä aikakauden yhteiskunnallisiin oloihin sitoutuneena ilmiönä, joka kasvoi absolutistiseen hallitustapaan kohdistuvasta kritiikistä. Vuonna 1766 toteutetut periaatteet eivät tosin institutioituneet ristiriidoitta, sillä monarkkikeskeinen absolutismi elpyi jälleen kustavilaisella kaudella, mutta oireita ne olivat siinä muutosprosessissa, jonka sisältönä oli siirtyminen vanhasta aristokraattisesta porvarillis-liberaaliin yhteiskuntajärjestykseen.

D. Kustavilaisen painopolitiikan vaikutuksesta asiakirjajulkisuuteen

Vapaudenajan viimeisillä valtiopäivillä 1771—1772 rälssittömien säätyjen asema vahvistui ja ne onnistuivat osittain kaventamaan aateliston

¹⁰³ Tämä ongelma ei rajoittunut pelkästään säätyjen ja virastojen tiedotussuhteisiin, vaan myös valtiosäätyjen sisällä esiintyi vaikeuksia plenumin ja salaisen valiokunnan välillä. Ks. tark. *Lagerroth*, s. 490—567.

¹⁰⁴ Ks. *Herlitz*, *Svensk självstyrelse* s. 51.

¹⁰⁵ Tämän organisaatiomuodon juurien puolestaan on sanottu palautuvan asekuntoisten miesten kärjävelvollisuuteen. Ks. *Fahlbeck*, *Festskrift Andersen* s. 134.

¹⁰⁶ Ks. esim. *Simonsson*, s. 521.

¹⁰⁷ Ks. myös *Lagerroth*, s. 524.

erioikeuksia. Privilegiojärjestelmän jouduttua vaakalaudalle oli ymmärrettävää, että Kustaa III valtaistuimelle noustessaan sai aateliston tuen taakseen huolimatta tämän säädyn ja kuninkaan välisestä vuosisatoja kestäneestä valtataistelusta.¹⁰⁸ Tämä tuki vaikutti osaltaan vuoden 1772 valankaappauksen onnistumiseen. Aateliston pyrkimys kuninkaanvallan laajentamiseen oli osoituksena yhteiskunnassa syntyneestä luokkatasapainosta, jonka ylläpitäjäksi tarvittiin vahvaa monarkkia.¹⁰⁹

Vuoden 1772 hallitusmuodon 39 §:n nojalla kumoutuivat kaikki vuoden 1680 jälkeen säädetyt perustuslait. Se, koskiko kumoaminen myös vuoden 1766 painovapausasetusta, jolle oli asetuksen 14 §:ssä myönnetty »all den fullkomliga trygghet, som en oryggelig grundlag medförer», ei kuitenkaan ollut täysin kiistatonta.¹¹⁰ Tälle epäselvälle kannalle jäi tilanne vuoden 1774 painoasetuksen antamiseen saakka. Hallinnollisessa järjestyksessä annettu säädös rajoitti painovapautta sekä valtakunnan-neuvoston ja kansliakollegion asiakirjojen julkisuutta. Muihin asiakirjoihin julkisuus sitä vastoin ulottui lähes entisessä mittakaavassaan.¹¹¹ Valtiopäiväasiakirjoista ei asetukseen sisällynyt kuitenkaan lainkaan mainintaa. Vaikka vuoden 1774 asetuksessa ei vielä olennaisesti puututtukaan painovapauteen eikä asiakirjajulkisuuteen, merkitsi se hallinnollisessa järjestyksessä annettuna säädöksenä tien avaamista kuninkaan tahdon mukaisille painovapauspoliittisille ratkaisuille.¹¹²

Painovapautta rajoittava linja kiristyi sitä mukaa kun lehdistössä esiintyi vallitsevaa hallitustapaa arvostelevia kirjoituksia.¹¹³ Vuoden

¹⁰⁸ Ks. tark. *Lagerroth*, s. 697, joka vetää kehityksen langat yhteen seuraavalla tavalla: »Och vad som var viktigare än något annat, bordsprivilegierna voro ställda på avskrivning och det feodala samhällets institutioner vigda till undergång. Män med borgerliga namn skulle snart stiga upp till rikets högsta värdigheter. Kort sagt, mössornas och de ofrälse ståndens seger hade spritt ett rasande missnöje inom de inflytelserikaste samhällskretsar, som då de ej på parlamentarisk väg kunde återerövra makten började hoppas på hela ständerväldets undergång».

¹⁰⁹ Ks. *Fryxell*, 46. delen s. 23 alav. 5, joka viittaa mielenkiintoiseen Ruotsissa vuonna 1772 ja Englannissa 1760-luvulla vallinneeseen yhtäläisyyteen. Myös Englannissa hovi pyrki laajentamaan kuninkaan ja heikentämään parlamentin valtaa.

¹¹⁰ Ks. *Simonsson*, s. 526.

¹¹¹ Ks. *Boberg*, s. 52 alav. 1. Ks. myös *Lvk* 1939:4 s. 8.

¹¹² Ks. *Rydin*, s. 170.

¹¹³ Ks. *Simonsson*, s. 527.

1780 asetus, joka saattoi kirjanpainajan vastuuseen painovapausrikoksisista, merkitsi käytännössä lähestulkoon kaiken kritiikin vaientamista.¹¹⁴ Samaa tarkoitusta palveli hallitsijan vuonna 1785 antama määräys, jonka mukaan ainoastaan kirjanpainajalla oli oikeus aikakauslehtien julkaisemiseen ja vain hallitsijan myöntämän privilegion nojalla.¹¹⁵ Valvontapolitiikkaan kohdistuva tyytymättömyys tiivistyi vuoden 1786 valtiopäivillä, joilla säädetyt esittivät hallitsijalle painovapautta rajoittavien säännösten poistamista. Esitys ei kuitenkaan tuottanut tulosta, vaan hallitsija päinvastoin antoi vuonna 1787 määräyksen, joka kielsi kuolemanrangaistuksen uhalla hänen antamiensa säädösten asiattoman arvostelun.¹¹⁶ Kirjelmässä vuodelta 1792 kiellettiin lopulta yleisesti kuninkaan ja säätyjen toimintaa koskevien asiakirjojen painatus ja luovuttaminen.¹¹⁷

Alun perin kuninkaanvallan laajentamista puoltanut aatelisto oli vähitellen siirtynyt oppositioon. Tähän on selityksenä se, että Kustaa III:n itsenäinen politiikka oli ajautunut sen etujen kanssa ristiriitaan. Erityisesti oppositioasennetta vahvisti vuoden 1789 yhdistys- ja vakuuskirjan antaminen, sillä saattaessaan hallintokoneiston kuninkaan määräysvaltaan säädös horjutti virka-aatelin asemaa. Samaan suuntaan vaikutti se, että yhdistys- ja vakuuskirjan tarkoituksena oli rajoittaa aateliston erioikeuksia. Valtapolitiikkansa onnistumisen hallitsija joutui kuitenkin turvaamaan aatelittomille säädylle tehtävin myönnytyksin. Aatelittomien säätyjen kannatuksen saamiseksi hän antautui, kuten *Jyränki* toteaa, »uhraamaan sen feodaalisen yhteiskuntajärjestyksen, joka ainakin teoriassa Ruotsissa vielä vallitsi, ja sen liberalistissävyisen talouspolitiikan, joka oli ollut tunnusomainen hänen siihen astiselle hallituskaudelleen».¹¹⁸

Aateliston muuttunut asenne heijastui vuoden 1789 valtiopäivillä myös asiakirjajulkisuutta koskevissa kiistakysymyksissä. Vaikka Kustaa III alun alkaen oli pyrkinyt pitämään valtakunnan taloutta koskevat tiedot mahdollisimman salassa, onnistui säätyjen aateliston aloitteesta siirtää valtionvelan hallinto valvontaansa ja tällä tavoin päästä selville valtion-talouden todellisesta tilasta.¹¹⁹ Aatelisto pyrki myös saattamaan taiste-

¹¹⁴ Ks. *mt.*, s. 527.

¹¹⁵ Ks. *mt.*, s. 527.

¹¹⁶ Ks. *Rydin*, s. 175—176.

¹¹⁷ Ks. *mt.*, s. 177.

¹¹⁸ Ks. *Jyränki*, Perustuslaki ja yhteiskunnan muutos s. 23—24.

¹¹⁹ Ks. *Simonsson*, s. 528—530.

lunsa kuninkaan politiikkaa vastaan julkisuuteen tekemällä valtiopäivä-asiakirjojen painattamista koskevan päätöksen. Tätä päätöstä kuningas asettui kuitenkin vastustamaan ja antoi pian sen jälkeen painattamiskiel-
lon.

Murtauduttuaan kerran läpi painovapaus oli kuitenkin saanut kannattajajoukon, joka ei suinkaan rajoittunut yhteen säätyyn ja jonka sensuurimääräykset saattoivat vain tilapäisesti vaientaa. Valvontajärjestelmään kohdistuvaa painetta kuvastaa Kustaa III:n kuoleman jälkeen annettu vuoden 1792 painovapausasetus, jonka sisältämistä periaatteista tosin luovuttiin jo muutaman kuukauden kuluttua voimaantulonsa jälkeen (ns. *Reuterholmska tryckfrihetsperioden*). Kustaa IV Aadolfin hallituskaudella sensuuri kiristyi äärimmilleen ja asiakirjajulkisuuskin supistui ratkaisevasti painattamista koskevien erityiskiellojen nojalla.¹²⁰ Kuninkaallisessa kirjeessä vuodelta 1804 evättiin myös noottien, muistutusten ja lisäyksien liittäminen julkaistaviin pöytäkirjoihin.¹²¹

E. Asiakirjajulkisuuden kehityspiirteistä Ruotsissa vuoden 1809 poliittisen kriisin jälkeen

Vaikka Ruotsin ja Suomen valtioyhteys hajosi vuonna 1809, on seuraavassa lyhyesti syytä tehdä selkoa Ruotsissa sanotun käännekohtavuoden jälkeen tapahtuneesta kehityksestä, sillä irtautumisesta huolimatta eivät asiakirjajulkisuuden vaiheet Suomessa ole tyydyttävästi ymmärrettävissä rinnakkaistarkastelutta. Siinä määrin vahvasti on julkisuusidean ja -lainsäädännön kehitys täällä ollut jatkuvasti altis ruotsalaisille vaikutteille ja kokemuksille. Katsaus on tutkimusekonomisista syistä tosin tarpeen rajoittaa lähinnä eräiden perustapahtumien kirjaamiseen.

Vuoden 1809 kriisi merkitsi Ruotsissa absolutismin aikakauden lopulista syrjäytymistä. Samana vuonna säädetty hallitusmuoto, jota voidaan pitää ennen muuta Ruotsin perustuslaillisten aikaansaannoksena,¹²² vahvisti painovapauden ohella yleisten asiakirjain julkisuusperiaatteen (RF 86 §):

¹²⁰ Ks. *Rydin*, s. 182.

¹²¹ Ks. *mt.*, s. 182—183.

¹²² Ks. *Simonsson*, s. 532. Ks. myös *Eek*, Om tryckfriheten s. 180.

»Alla handlingar och protokoll i vad mål som helst, de protokoll undantagna, som uti statsrådet och hos konungen i ministeriella ärenden och kommandomål föras, må ovillkorligen genom trycket kunna utgivast. Ej må tryckas banko- och riksgäldsverkens protokoll och handlingar rörande ärenden, vilka böra hemliga hållas».

Säännöstä on pidetty vuoden 1766 painovapausasetuksen sisältämien periaatteitten yhteenvetona.¹²³ Sanotun asetuksen vaikutus on havaittavissa myös vuoden 1812 painovapausasetuksessa.¹²⁴

Pelkät säännökset eivät kuitenkaan vielä merkinneet sitä, että julkisuuseriaatteen praktinen käyttöarvo olisi muodostunut suureksi. Luku-taidottomuus oli edelleen yleistä eikä poliittisesti orientoitunut lehdistökään vielä ollut kokenut todellista läpimurtoa. Tärkeätä etappi tässä suhteessa oli vuonna 1830 tapahtunut »Aftonbladet»-lehden julkaisemisen aloittaminen.¹²⁵

Lehden tehtävänä oli käytännössä toteuttaa perustuslaissa myönnetty yleisten asiakirjain julkisuus.¹²⁶ Aftonbladet merkitsi Ruotsissa liberalistisen suuntauksen varsinaisen murtautumisen alkamista, joka ilmeni pyrkimyksenä lisätä edustuslaitoksen valtaa hallituskoneiston kustannuksella.¹²⁷ Tämä puolestaan saa selityksensä siitä, että aristokraattinen aines oli edelleen lujasti pesiytynyt virkakuntaan ja toisaalta taloudellisesti vahvistunut porvaristo etsi lisää äänivaltaa valtiopäivillä. Juuri 1800-luvun puolenvälin tienoilla alkoikin edustuksellisten reformien myötä tapahtua se kehitys, jota *Lagerroth* kuvaa porvarillisten nimien kohoamiseksi valtakunnan korkeimmille arvopaikoille.¹²⁸

Painovapauslainsäädäntö joutui porvarillistuvassa yhteiskunnassa kuitenkin koetukselle työväenliikkeen organisoituessa 1800-luvun loppu-

¹²³ Ks. *Eek*, StvT 1943 s. 214.

¹²⁴ Ks. myös *mt.*, s. 215. Asetuksen tulkinnasta ks. *Bååth*, passim.

¹²⁵ Liberalismin hengessä luodun RF 86 §:n turvaaman poliittisen toimintavapauden sfääri aktivoitui vuoden 1815 valtiopäivien yhteydessä *Schwerinin*, *Anckarsvärdin* sekä eräiden muiden valtiopäiväedustajien pyrkiessä laajojen poliittisten debattien aikaansaamiseen (*Simonsson*, s. 535). Samanaikaisesti syntyi myös liberaalisesti suuntautuvaa lehdistötoimintaa, josta esimerkkeinä voidaan mainita »Anmärkaren» (1816—1824), »Stockholms Courier» (1820—22) ja »Argus» (1820—38), jonka perusvaatimuksena oli lehdistön täydellinen vapaus.

¹²⁶ Ks. *Simonsson*, s. 537.

¹²⁷ Ks. edustusongelmasta tark. *mt.*, s. 541—544.

¹²⁸ Ks. *Lagerroth*, s. 697.

puolella.¹²⁹ Painovapauden väärinkäyttöä koskevat kanteet kohdistuivat usein sosialististen aatteitten esittäjiin.¹³⁰ Tätä taustaa vasten on ymmärrettävää, että painovapauden turvaaminen alun pitäen kuului työväenliikkeen keskeisiin tavoitteisiin.

Vaikka vuoden 1812 painovapausasetus sisälsi alkuperäisessä muodossaan useita poikkeuksia julkisuusperiaatteesta, ei niiden ulottuvuus kaikissa suhteissa ajanmittaan enää vastannut muuttuneitten yhteiskunnallisten olosuhteitten asettamia vaatimuksia. Ruotsin siirtyminen liberaalista organisoituun kapitalismiin vuosisadan vaihteen molemmin puolin heijastui valtiokoneiston asemaan. Lisääntyneistä taloudellisista ja sosiaalisista tehtävistä suoriutuakseen tarvitsi valtio nyt entistä runsaammin tietoja yksityisten henkilökohtaisista ja taloudellisista olosuhteista. Tämä puolestaan edellytti vastaavasti riittävän salassapitosuojan järjestämistä.¹³¹ Myös julkisten intressien suojaaminen oli muodostunut taloudellisen tehtäväkentän laajetessa yhä tarpeellisemmaksi.¹³² Kun riittävät salassapitonormit puuttuivat lainsäädännöstä, oli tästä seurauksena, että viranomaiset pyrkivät tavalla tai toisella kiertämään julkisuusperiaatetta.¹³³ Epäkohtana pidettiin myös sitä, että lainsäädäntö ei antanut selvää vastausta siihen, koskiko julkisuusperiaate kunnallisia asiakirjoja.¹³⁴

Näiden puutteellisuuksien poistaminen kuului vuonna 1909 asetetun komitean tehtäviin. Vuonna 1912 valmistunut mietintö¹³⁵ ei kuitenkaan johtanut välittömästi asiakirjajulkisuutta koskevan lainsäädännön uudistamiseen. Selvitystyön jatkaminen annettiin *Herlitzin* tehtäväksi vuonna 1924. Sen pohjalta vuonna 1927 valmistunut mietintö sisälsi aikaisempaa pidemmälle ulottuvia poikkeuksia julkisuusperiaatteesta.¹³⁶ Vieläkään ei ryhdytty lainsäädäntötoimiin, vaan vuonna 1933 asetettiin jälleen komitea, jossa *Herlitz* oli edelleen mukana. Vuonna 1935 annettu mietintö rajoitti entisestäänkin julkisuuden ulottuvuutta.¹³⁷ Kaikki kolme mietin-

¹²⁹ Ks. myös *Simonsson*, s. 544—545.

¹³⁰ Ks. *Eek*, Om tryckfriheten s. 195—196.

¹³¹ Ks. *Lvk* 1939: 4 s. 9.

¹³² Ks. *mt.*, s. 9.

¹³³ Ks. *Reuterskiöld*, NAT 1929 s. 155, *Rooth*, FT 1971 s. 62 ja *Simonsson*, s. 551.

¹³⁴ Ks. *mt.*, s. 551.

¹³⁵ Ks. *Betänkande* 1912.

¹³⁶ Ks. *SOU* 1927: 2.

¹³⁷ Ks. *SOU* 1935: 5.

töä lähtivät kuitenkin siitä, että kunnalliset asiakirjat oli sisällytettävä julkisuusperiaatteen piiriin. Erikoisuutena vuoden 1935 mietinnössä oli se, että salassapitosäännökset ehdotettiin siirrettäviksi painovapausasetuksesta tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä annettavaan lakiin. Uutuus oli myös valitusmahdollisuuden järjestäminen sellaisissa tapauksissa, joissa viranomaisen kieltäytyy luovuttamasta asiakirjaa hakijalle.

Kertyneitten selvitysten pohjalta antoi hallitus vuonna 1936 esityksen yleisten asiakirjain saamisoikeutta rajoittavaksi laiksi ja teki samalla esityksen RF 86 §:n, RO 38 §:n sekä TF:n muuttamiseksi. Vuoden 1937 valtiopäivät hyväksyivät ns. salassapitolain (Lagen om inskränkningar i rätten att utbekomma allmänna handlingar, 1937: 249) eli SekrL:n ohella myös muut edellä mainitut hallituksen esittämät muutokset.¹³⁸

Uuden lainsäädännön saama vastaanotto ei kuitenkaan ollut kaikilta osin varauksettoman hyväksyvä. Eräänä kriitikkona esiintyi *Eek*, joka otsikoi vuonna 1942 julkaistussa painovapautta käsittelevässä väitöskirjassaan luvun, joka koskee vuoden 1937 muutoksia, seuraavasti: »Reaktionära strömningar i lagstiftning och presspolitik».¹³⁹ Hänen mukaansa uudistus merkitsi perustuslainsuojan riistämistä julkisuusperiaatteelta.

Vaikka Eekin kritiikki olikin yliammuttua, kun otetaan huomioon, että perustuslain tasoinen painovapausasetus edelleen sisälsi yleisten asiakirjain saamisoikeutta koskevan periaatelausuman, on totta, että muutokset johtivat aikaisemmin vallinneen suojarakennelman heikkenemiseen, sillä salassapitosäännökset oli siirretty vuonna 1937 tavalliseen lakiin.¹⁴⁰

Eek kiinnitti esityksessään huomiota myös siihen, että lainsäädäntöuudistuksen yhteydessä esitetyistä yleisistä periaatelausumista huolimatta byrokraattiset näkökohdat ja intressit olivat etualalla ja että valtiopäivillä asian käsittely sai suhteellisen vähän huomiota osakseen — osittain ehkä siitä syystä, että valmisteluasiakirjojen dekoratiivinen esitystapa oli omiaan vaikeuttamaan edustajien mahdollisuuksia saada selko reformin todellisesta sisällöstä ja vaikutuksista.¹⁴¹

Näin jälkeen päin katsoen ei kysymys kuitenkaan liene ollut niinkään »reaktionäärisestä» uudistuksesta kuin valtion ja erityisesti hallinnon asemassa tapahtuneen muutoksen sanelemasta välttämättömyydestä, sillä alati lisääntyvien salassapitotarpeitten huomioon ottamisen kannalta enti-

¹³⁸ Uudistusten sisällöstä ks. tark. *Herlitz*, FT 1938 s. 85—104.

¹³⁹ Ks. *Eek*, Om tryckfriheten s. 204.

¹⁴⁰ Ks. *mt.*, s. 208.

¹⁴¹ Ks. *mt.*, s. 210.

nen sääntelyjärjestelmä oli muodostunut liian jäykkä rakenteiseksi, mikä oli johtanut lopulta siihen, että viranomaiset olivat ryhtyneet silmiinpistävällä tavalla kiertämään julkisuutta.¹⁴² Vaikka reformi tällä tavalla oli perusteltavissa, ei kuitenkaan voi olla havaitsematta, että se samalla merkitsi peräytymistä niistä liberalistisista lähtökohdista, joiden varaan vuoden 1809 kriisin jälkeen luotu järjestelmä oli rakennettu.¹⁴³

Vuoden 1937 uudistusten jälkeisinä vuosina tapahtunut salassapito-mentaliteetin yleistyminen on paljolti selitettävissä toisen maailmansodan luomaa taustaa vasten,¹⁴⁴ mutta huomiota on syytä kiinnittää myös Ruotsin sisäpoliittiseen kehitykseen, jossa tärkeänä tekijänä oli sosialidemokraattien vaikutusvallan lisääntyminen valtiokoneistossa.¹⁴⁵ Perinteises-tihän työväenliikkeen vaatimuksiin oli kuulunut pitkälle ulottuva painovapaus ja julkisuus, mutta 1940-luvulla suhtautumisessa oli havaittavissa muutoksia. Painovapauden ja julkisuuden vaaliminen ei ollut enää yhtä tärkeätä asemaansa valtiokoneistossa lujittamaan pyrkivälle puolueelle kuin aikaisemmin,¹⁴⁶ mutta jo seuraavalla vuosikymmenellä sosialidemokraattien valtiollinen hegemonia oli muodostunut siinä määrin horjumattomaksi, että myönteisempi suhtautuminen asiakirjajulkisuuteenkin oli mahdollista.¹⁴⁷

Painovapauslainsäädännön uudistamiseen tähtäävä mietintö vuodelta 1947¹⁴⁸ ja sen pohjalta sittemmin säädetty vuoden 1949 painovapausasetus (1949:105) ei olennaisesti muuttanut asiakirjajulkisuuden oikeudellista sääntelyjärjestelmää. Seuraavana merkillepantavana etappina oli

¹⁴² Ks. *Rooth*, FT 1971 s. 62.

¹⁴³ Ks. *Eek*, Om tryckfriheten s. 228. — Liberalististen ideoitten redusoitumisesta mahdollisiksi periaatteiksi ks. yleisesti *Kühnl*, s. 51—74.

¹⁴⁴ Ks. *Eek*, Om tryckfriheten s. 228.

¹⁴⁵ Ks. *mt.*, s. 229.

¹⁴⁶ Ks. *mt.*, s. 229—230, jossa realistisesti todetaan, että poliittinen valtasema yleensä johtaa välinpitämättömyyteen sellaisia sosiaalisia instituutioita ja ideoita kohtaan, joiden voidaan olettaa koituvan lähinnä oppositiossa olevan vähemmistön hyväksi. Huomionarvoinen on myös se havainto, että asemiaan lujittamaan pyrkiville sosialidemokraateille painovapaus ja myös julkisuusperiaate olivat alistetussa suhteessa niihin tavoitteisiin nähden, joiden sisältönä oli sosiaalisen turvallisuuden luominen.

¹⁴⁷ Ks. myös *Rooth*, FT 1971 s. 62, joka viittaa melko radikaaliin julkisuusperiaatteen merkitystä painottavaan muutokseen, joka tapahtui Ruotsissa 1950-luvulla.

¹⁴⁸ Ks. *SOU* 1947: 60.

vuonna 1960 asetettu julkisuuskomitea, jonka tehtävänä oli muuttuneiden yhteiskunnallisten olosuhteitten ja voimassa olevan lainsäädännön pohjalta saatujen kokemusten valossa laatia ehdotus uudeksi julkisuuslainsäädännöksi.¹⁴⁹ Vuonna 1964 julkaisemassaan keskustelumuistiossa komitea esitti lakiluonnoksen, joka sai lopullisen muotonsa vuonna 1966 valmistuneessa mietinnössä.¹⁵⁰ Siinä ehdotettiin salassapitosäännösten siirtämistä jälleen perustuslain tasoiseen painovapausasetukseen, mutta ajatus torjuttiin ennen muuta siitä syystä, että salassapitosäännökset olisivat näin meneteltäessä muodostuneet liian ylimalkaisiksi ja myös vaikeasti muutettaviksi.¹⁵¹ Julkisuuskomitean ehdotukset eivät sittemmin johtaneetkaan lainsäädäntötoimenpiteisiin.

Valmistelutyötä jatkamaan asetettiin vuonna 1969 julkisuus- ja salassapitolainsäädäntökomitea, joka ei kuitenkaan vuonna 1972 valmistuneessa mietinnössään esittänyt asiakirjajulkisuutta koskevan säännöstön kokonaisuudistusta, vaan keskittyi siinä integriteettisuojaan järjestämiseen.¹⁵² Asiakirjajulkisuuden kannalta mietinnöllä oli kuitenkin huomattava merkitys sikäli, että se sisälsi perusteellisen selvityksen niistä implikaatioista, joita moderni informaatioteknologia ja erityisesti automaattinen tietojenkäsittely julkisuusperiaatteen soveltamista ajatellen aiheuttaa. Mietinnön pohjalta muutettiin painovapausasetuksen 2 lukua mm. sillä tavalla, että ATK-tallenteet nimenomaisesti saatettiin julkisuusperiaatteen piiriin.

Aikaisemmin on jo viitattu vuonna 1937 RF 86 §:ään tehtyyn muutokseen, jonka sisältönä oli se, että asiakirjajulkisuutta rajoittavien säännösten antaminen jätettiin painovapausasetuksen varaan. Tämä säädös ja sen nojalla annettu salassapitolaki (ns. sekretesslagen) muodostivat sittemmin asiakirjajulkisuuden oikeudellisen sääntelyjärjestelmän ytimen RF 86 §:n jäädessä vaille käytännöllistä merkitystä.¹⁵³

Ruotsin uuteen hallitusmuotoon tyydyttiin ottamaan vain viittaus siitä, että asiakirjajulkisuudesta säädetään erikseen, mutta kuitenkin edelleen perustuslainsäätämisyjärjestyksessä (RF 2 kap. 4 §). Asiakirjajulkisuutta

¹⁴⁹ Komitean direktiivistä ks. tark. *SOU* 1966: 60 s. 47—49.

¹⁵⁰ Ks. *SOU* 1966: 60. Ks. myös *SOU* 1966: 61, joka sisältää vuonna 1964 julkaistun keskustelumuistion.

¹⁵¹ Mietinnön pohjana ollut muistiot kritisoi mm. *Herlitz*, FT 1964 s. 77—90. Ehdotuksen torjumisen taustasta ks. myös *SOU* 1975: 22 s. 79—82.

¹⁵² Ks. tark. *SOU* 1972: 47, passim.

¹⁵³ Ks. myös *Rooth*, FT 1971 s. 58.

koskevien perussäännösten valmistelu oli annettu vuonna 1970 asetetun komitean tehtäväksi (ns. Massmedieutredningen). Mietintönsä, joka sisälsi ehdotuksen erityiseksi joukkoviestinten toimintaa koskevaksi perustuslaiksi, selvityselin sai valmiiksi vuonna 1975.¹⁵⁴ Ehdotukseen sisältyi erillinen 5 luku, jossa oli painovapausasetuksen 2 lukua vastaavalla tavalla annettu asiakirjajulkisuutta koskevat kardinaalisäännökset. Niiden valmistelu puolestaan oli julkisuus- ja salassapitolainsäädännön uudistamista varten vuonna 1969 asetetun komitean tehtävänä, joka suoritettiin kordinoidusti joukkoviestintää koskevaa perustuslakia valmistelevan komitean kanssa. Ehdotuksensa julkisuus- ja salassapitolainsäädäntökomitea antoi niin ikään vuonna 1975.¹⁵⁵

Puuttumatta tässä yhteydessä tarkemmin komitean ehdotuksen sisältöön voidaan yleisesti ottaen todeta sen olleen selvästi lähempänä voimassa olevaa lainsäädäntöä kuin niitä periaatteita, jotka esiintyivät vuoden 1966 mietinnössä.¹⁵⁶ Niinpä esim. salassapitosäännökset oli siinä edelleen tarkoitus antaa tavallisessa laissa.

Ruotsin uusi hallitusmuoto säilyi koskemattomana varsin lyhyen ajan, sillä jo vuonna 1976 katsottiin sen muuttaminen tarpeelliseksi siten, että RF 2 kap. 1 § nyttemmin sisältää säännöksen, jonka mukaan painovapaudesta on voimassa, mitä siitä on säädetty painovapausasetuksessa, johon sisältyvät myös määräykset oikeudesta saada tieto yleisistä asiakirjoista (1976: 871). Muutos liittyi samana vuonna vähän myöhemmin tapahtuneeseen painovapausasetuksen osittaisuudistukseen, joka merkitsi asiakirjajulkisuutta koskevien perusperiaatteitten vahvistamista (1976: 954). Uudet säännökset, jotka sisältyvät TF 2 kap. 1—16 §:ään, tulevat voimaan 1. 1. 1978. Kysymyksessä on kuitenkin vain ensimmäinen etappi kauan kestäneessä julkisuuslainsäädännön uudistustyössä.

Käsillä olevan kirjan painoon mennessä ei tärkeä salassapitoa koskeva, painovapausasetukseen pohjautuva erillislainsäädäntö Ruotsissa ole vielä valmistunut. Mitään olennaisia muutoksia entiseen lainsäädäntöön verrattuna tuskin kuitenkaan on odotettavissa. Yleiskuvaksi lainsäädäntöreformin eri vaiheita seurattessani on muodostunut se, että Ruotsissa vuosisataisesti vaalitun julkisuusperiaatteen ulottuvuudesta on edelleen tarkoitus ja samalla sosiaalinen pakko tinkiä. Tätä tendenssiä ei kuvasta

¹⁵⁴ Ks. *SOU* 1975: 49.

¹⁵⁵ Ks. *SOU* 1975: 22.

¹⁵⁶ Ks. myös *TSA* 1975 s. 444.

pelkästään yksityisyyden suojan lisäämispyrkimys vaan myös uusien salassapitoperusteitten sisällyttäminen painovapausasetukseen, »rikets centrala finanspolitik, penningpolitik eller valutapolitik» ja »intresset att bevara djur- eller växtart» (TF 2 kap. 2 §).

F. Asiakirjajulkisuuden asemasta autonomisessa Suomessa

1. Suhtautumisesta julkisuuteen valtiollisessa siirtymävaiheessa

Yleisesti voidaan todeta, että 1800-luvun ensimmäisinä vuosikymmeninä vuoden 1766 poliittisessa tilanteessa esiin murtautunut asiakirjajulkisuuden periaate sijoittui suomalaisten vaikuttajien ajatusmaailmassa — eräitä poikkeuksia lukuun ottamatta — vielä suhteellisen perifeeriseen asemaan. Vallitsevana oli pikemminkin byrokraattis-patriarkaalinen näkemys virkamiehistön roolista ja tehtävistä kuin usko kansan itsenäiseen mielipiteenmuodostuskykyyn, mikä oli luonteenomaista liberalistiselle ajatussuunnalle.¹⁵⁷ Edustavimpiin esimerkkeihin tässä suhteessa kuuluivat hallituskonseljin kansliatoimikunnan päällikkönä toimineen vaikutusvaltaisen *Mannerheimin* esittämät ajatukset, joita *Apunen* on kuvannut seuraavasti: »Mannerheimin katsantokannan mukaan rahvas ehkä ymmärsi arkiset tarpeensa, mutta sillä ei ollut edellytyksiä valtiolliseen ja poliittiseen opinionmuodostukseen. Virkakunnan johtava ja hallitseva asema rakentui näin tiedollisen itseriittoisuuden ja korporaatiosuhteensa säätelemän moraalisen tason varaan».¹⁵⁸

Hallinnon julkisuus muussa kuin ylhäältä päin tapahtuvan tietojen jakelun muodossa oli aristokraattiselle Mannerheimille vieras ajatus. Jonkin verran avarampaa näkemystä edusti yliopiston apulainen *Tengström* vuonna 1817 julkaistussa »Aura»-kalenterin artikkelissa, jossa korostettiin, että yleiselle sivistykselle, kansalaismielen herättämiselle ja ylläpitämiselle on tärkeitä käsitellä julkisuudessa yhteiskunnan parasta koskevia aiheita,¹⁵⁹ mutta hänkään »ei kirjoituksessaan vielä korottanut

¹⁵⁷ Ks. *Apunen*, s. 12—15. Ks. myös *Aro*, LM 1972 s. 593.

¹⁵⁸ Ks. *Apunen*, s. 14.

¹⁵⁹ Ks. *Tengström*, s. 67—90. Ks. myös *Apunen*, s. 12—13, *Castrén*, *Arwidson* s. 237 ja *Nurmio*, s. 108—109.

oikean ja väärän valinnan koetinkiveksi suurten joukkojen muovaamaa käsitystä — tai keskimääräisarviota siitä, mikä tällainen käsitys on — ts. yleistä mielipidettä. Hänen hallintotoimien suurempaa julkisuutta vaativa kirjoituksensa perustui ajatukseen eräänlaisen korporatiivishenkisen, asiantuntemukseen rakentuvan argumentoinnin merkityksestä yhteiskunnallisessa elämässä». ¹⁶⁰

Painovapauden ja julkisuuden merkitystä korosti erityisen painokkaasti 1800-luvun alkupuolella *Arwidsson*, joka sanomalehtimiehenä pyrki valtiollisen aktiviteetin ja yleisen mielipiteen herättämiseen Suomessa. *Arwidssonin* ajattelun perustana oli orgaaninen valtiokäsitys, jonka olennaisena piirteenä oli valtion käsittäminen eläväksi organismiksi, »jonka kaikki osat, ollen alituisessa ja virkeässä vuorovaikutuksessa, kehittävät kokonaisuutta, joka taas voimakkaasti tukee ja pitää koossa eri osia». ¹⁶¹ Kysymys muutoksesta ja pysyvyydestä puolestaan liittyi kiinteästi hänen lakikäsitykseensä. ¹⁶² Lakien muuttamisen yhteiskunnassa oli tapahduttava harmonisesti organismin eri osien myötävaikutuksella. Orgaanisen kehityksen ylläpitämisestä huolehtiminen kuului tosin ennen muuta hallitsijalle ja virkakunnalle, mutta tehtävän suorittaminen edellytti toisaalta samalla hallitsevien ja hallittujen välistä vapaata ja avointa keskustelua, jonka tuloksena sopusointuisen lainsäädännön luominen vasta oli mahdollista. ¹⁶³

Kun kaikilla ei kuitenkaan ollut tilaisuutta saattaa käsityksiään lainsäädännön puutteellisuuksista hallitsevien tietoon henkilökohtaisesti, oli välttämätöntä, että valtiollisten kysymysten käsittely ja myös virkakunnan arvostelu sallittiin kirjallisuudessa ja lehdistössä. ¹⁶⁴ Vain hallitsija kansakunnan yhtenäisyyden symbolina oli jätettävä kritiikin ulkopuolelle. ¹⁶⁵ Perustuslaillista monarkiaa kannattavan *Arwidssonin* käsityksen mukaan painovapaus ja julkisuusperiaate olivat kumpikin konstitutionaalisen hallitustavan ehdottomia edellytyksiä. »Julkisuus esteettö-

¹⁶⁰ Ks. *Apunen*, s. 13.

¹⁶¹ Ks. *Arwidsson*, ÅM n:o 24 s. 185—186. — Ks. myös *Arwidsson*, Tutkimuksia ja kirjoitelmia s. 149—175. *Arwidssonin* aateperinnön historiallisesta merkityksestä ks. *Karhu*, *Tiede & edistys* 2/77 s. 6—13.

¹⁶² Ks. *Apunen*, s. 45—46.

¹⁶³ Ks. *mt.*, s. 46—47.

¹⁶⁴ Ks. *mt.*, s. 46—47.

¹⁶⁵ Ks. *mt.*, s. 46.

¹⁶⁶ Ks. *Arwidsson*, ÅM n:o 25 s. 199. — Ks. myös *Arwidsson*, Tutkimuksia ja kirjoitelmia s. 149—175, joka sisältää artikkelin suomennoksen.

mässä kunnossaan ei rajoitu määrättyihin henkilöihin tai muotoihin; kaiken täytyy tulla vastaamaan yhteiskunnan yleisen lain edessä. Se ei tunnusta ketään etuoikeutettua henkilöä paitsi hallitsijan; kaikki, mikä on toimintaa valtiossa, tuottaa vastuuta kansalaisten edessä. Ja sellaiset teot, jotka eivät ole laillisen ohjeen alaisia, ne yleinen mielipide tuomitsee».¹⁶⁶

Perustuslaillisuutta, elinkeinovapautta, painovapautta ja julkisuutta puoltavine mielipiteineen kuului Arwidsson 1800-alkupuolen vaikuttavimpiin nousevan porvariston etuja ajaviin valtiollisiin ajattelijoihin Suomessa. Tosin hän tunnusti aatelistonkin merkityksen,¹⁶⁷ mutta valtiollisena tekijänä hänelle oli tärkein sivistynyt keskisääty, jota hän piti aikansa todellisena ylimystönä ja yhteiskuntaa kehittävänä voimana.¹⁶⁸ Ei syntyperää vaan sivistystä tarvittiin Arwidssonin käsityksen mukaan organisen kehityksen turvaamiseksi.

Yleisempää kuin painovapauden ja julkisuuden merkityksen korostaminen oli 1800-luvun alkupuolella kuitenkin varovainen ja jopa kielteinen suhtautuminen vapaaseen tiedonvälitykseen. Tähän suuntaan vaikutti epäilemättä se poliittinen realiteetti, että Suomen oli Venäjän valtakunnan osana otettava huomioon uuden asemansa asettamat vaatimukset ja samalla Venäjän hallituksen sisä- ja ulkopoliittiset päämäärät.¹⁶⁹ Vain Suomen valtiollisen yhteyden luomaa erikoista taustaa vasten on ymmärrettävissä se poliittisen toimintavapauden ja elinkeinoelämän liberalisoitumisen asteen välinen ristiriita, joka kärjistyneimmässä muodossaan ilmeni Venäjän vallan loppupuolella. *Kaiken todennäköisyyden mukaan painovapaus ja myös julkisuusperiaate olisi vakiintunut huomattavasti aikaisemmassa vaiheessa, mikäli siitä olisi voitu päättää itsenäisen valtion sisäisenä asiana, sillä siinä määrin voimakkaina ilmenivät varsinkin painovapauden toteuttamispyrkimykset 1800-luvun loppua kohti edettäessä.*

2. Vuoden 1847 julistuksen vaikutuksesta asiakirjajulkisuuteen

Suomen siirtyessä vuonna 1809 Venäjän vallan alaisuuteen vallitsi maassa yhteiskunnallinen lamaannustila. Porvoon valtiopäiviä kokoon

¹⁶⁷ Ks. *Castrén*, Arwidsson s. 193.

¹⁶⁸ Ks. *mt.*, s. 194—195.

¹⁶⁹ Ks. *Nurmio*, s. 312—313.

kutsuttaessa oli »alistuvaisuuden henki laskeutunut koko Suomen ylitse».¹⁷⁰ Nordenstreng toteaa ajan oloille olleen kuvaavaa esim. sen, että porvarissääty ei valtiopäivillä uskaltanut ryhtyä edes pöytäkirjojensa painatukseen »ilman armollista lupaa», jota ei tosin pyynnöstä huolimatta saatukaan.¹⁷¹

Porvoon valtiopäiviä seuranneen puolen vuosisadan aikana virisi kuitenkin taloudellinen, poliittinen ja sivistyksellinen toimeliaisuus. Vuosisadan jälkipuoliskolla tapahtui kansallisen porvariston nousu ja kapitalistisen talousjärjestelmän läpimurto.¹⁷² Jo 1800-luvun alkupuolella elpyi painovapauskysymys, joka vähitellen laajeni vuosikymmeniä kestäväksi painovapautisteluksi, jonka voittamista pidettiin perustuslaillisen hallitustavan edellytyksenä.¹⁷³ Sivistyksellisesti keskeinen ongelma oli kielikysymyksen ratkaiseminen, jolla oli olennainen merkitys myös painovapauden ja asiakirjajulkisuuden käyttöarvon kannalta.

Tärkeänä pyrkimyksenä oli suomalaisten keskuudessa uuden valtioyhteyden syntyessä säilyttää valtiosääntöperintö.¹⁷⁴ Suomen asiain komitea laatikin vuonna 1819 memoriaalin, jonka ohjelmana olivat määräaikaaiset säätykokoukset, niiden toimialan laajentaminen ja painovapauden turvaaminen.¹⁷⁵ Toiveet eivät kuitenkaan toteutuneet Aleksanteri I:n nimitettyä Zakrevskin kenraalikuvernööriksi vuonna 1823.

Autonomisessa Suomessa jäivät painovapautta ja asiakirjajulkisuutta koskevat periaatteet aluksi Ruotsin vallan ajalta perittyjen säädösten, ennen muuta vuoden 1774 painovapausasetuksen varaan. Ottaen huomioon, että Suomen kaltaisella maantieteellisellä ja sivistyksellisellä lievealueella ei painovapaudella ja asiakirjajulkisuudella Ruotsin vallan aikana ollut käytännössä ollut kovinkaan laajalle ulottuvaa vaikutusta, oli ymmärrettävää, että voimassa olevan painovapaussäännösten tunte-

170 Ks. Nordenstreng, Porvarissäädyn historia I s. 13.

171 Ks. mt., s. 45.

172 Ks. Annala, s. 16 ja Jyränki, Perustuslaki ja yhteiskunnan muutos s. 39.

173 Näin esim. Snellman, s. 49—73.

174 Ks. Jussila, s. 84—85, jonka mukaan Suomen johtavat valtiomiehet ja juristit täysin tietoisesti pyrkivät tulkitsemaan »vapaasti» hallitsijavakuutusta ja muokkaamaan keisarin sekä kruununperillisen käsityksiä Suomen juridisesta asemasta ja perustuslaeista.

175 Ks. Nordenstreng, Porvarissäädyn historia I s. 53—55.

muskin oli valtiollisessa siirtymävaiheessa vielä varsin heikko.¹⁷⁶ Tosin ei aina voi olla vakuuttunut siitä, oliko kysymys käsitysten esittäjien huonosta asiantuntemuksesta vaiko tietoisesta pyrkimyksestä unohtaa oikeudellisen sääntelyn alalla vallinnut todellinen asiointi painovapauden puoltamisen hyvässä intressissä.¹⁷⁷

Kauaa ei lainsäädännöllinen tilanne kuitenkaan säilynyt ennallaan, sillä Suomen ja Venäjän paino-olojen yhdenmukaistaminen oli 1820-luvulla kehittyneen taantumuksellisen hallitussuunnan mukainen tavoite.¹⁷⁸ Tuloksena tästä pyrkimyksestä oli vuoden 1829 asetus sensuurista ja kirjakaupasta, joka palautti Suomeen lupajärjestelmän ja ennakkosensuurin.¹⁷⁹ Asetuksen 17 §:n nojalla viralliset asiakirjat, asetukset ym., joita senaatti sekä erinäiset hallitusvirastot julkaisivat, oli painettava näiden viranomaisten valvonnassa ja vastuulla, mutta muutoin ei yleisten asiakirjain julkisuudesta tähän asetukseen säännöksiä sisältynyt.¹⁸⁰ Tällaiseksi tilanne jäikin vuoteen 1847 saakka, jolloin annettiin julistus, joka koski »erinäisen persoonan oikeutta saada präntin kautta ulosantaa yhteisiä sääntöjä, taikka myös ammatti(virka)kirjoituksia, protokollia, tuomioita, päätöksiä ja muita julkinaisia eli erinäisiä aktia ja kirjoja, jotka Maakunnan esivaltaisten ammatti- ja virkahallitusten tykönä ovat tekoontulleet».¹⁸¹

Julistuksen mukaan senaatin, tuomioistuinten, virastojen sekä virkamiesten sanomalehdissä tai erikseen painosta julkaistuja käskyjä tai tietoja sai ilman erityistä lupaa uudestaan painattaa sekä sanomalehdissä että muissa kirjoituksissa. Sensorin tehtävänä oli kuitenkin valvoa, että jäljennös tai lyhennysote oli yhtäpitävä alkuperäisen kappaleen kanssa. Toisessa asemassa sitä vastoin olivat asiakirjat, joita ei aikaisemmin ollut asianomaisen viraston tai virkamiehen toimesta taikka virkateitse painosta julkaistu. Yksityisen henkilön halutessa painattaa tällaisia dokumentteja oli siitä annettava julistuksen mukaan ilmoitus sille virastolle tai viranomaiselle, josta halutut asiakirjat oli annettu tai jonka tallessa ne

¹⁷⁶ Ks. *Nurmio*, s. 103—116, jonka teos sisältää yksityiskohtaisen kuvauksen Suomen sensuurioloista vuosina 1809—1829.

¹⁷⁷ Ks. *Castrén*, *Arwidsson* s. 207—208.

¹⁷⁸ Ks. *Nurmio*, s. 326.

¹⁷⁹ Vuoden 1829 sensuuriasetuksesta ks. tark. *Backman*, s. 133—134 ja *Nurmio*, s. 326—333.

¹⁸⁰ Ks. myös *Lvk* 1939:4 s. 10.

¹⁸¹ Ks. *Lvk* 1939:4 s. 10.

olivat. Viranomaisten oikeutena oli tämän jälkeen päättää, missä järjestyksessä, laajuudessa ja millä ehdoilla asiakirjan painatus oli sallittua.¹⁸²

Julkisuuden käytännöllinen toteuttaminen pysyi tällä tavalla hallinnollisten säädösten ja määräysten avulla viranomaisten tiukassa valvonassa, mikä menettely hyvin soveltui ankaran sensuurijärjestelmän periaatteisiin. Toisaalta ei kuitenkaan käy kieltäminen, että Ruotsin vallan ajalla läpimurtonsa kokeneen painovapauden ja asiakirjajulkisuuden institutioimisprosessi edelleen oli käynnissä huolimatta valtiollisen yhteyden katkeamisesta, vaikka vuoden 1847 julistus ei perustunutkaan kansalaiskontrollin ideaan vaan pikemminkin sen torjuntaan. Etsityminen ruotsalaiseen perintöön on selvästi havaittavissa mm. siinä merkittävässä artikkelisarjassa, jonka »Juridiskt Album» julkaisi vuosina 1861—62.¹⁸³

Asiakirjajulkisuuden periaatteessa turvaavasta vuoden 1847 julistuksesta muodostui varsin nopeasti virallisen propagandan juridinen argumenttipohja ja samalla ennakkovalvontaa täydentävä mielipideohjailun väline.¹⁸⁴ Sekin merkitys, joka julistuksella muotonsa puolesta olisi saatanut olla hallintoa kontrolloivana säädöksenä, eliminoitui nimittäin kenraalikuvernöörin vuonna 1848 antamalla määräyksellä, jonka mukaan lehdistössä oli luvallista julkaista yleisten asioiden käsittelystä ja viranomaisten ohjeista ainoastaan se, minkä virallinen lehti »Finlands Allmänna Tidning» oli jo julkaissut.¹⁸⁵ Tämä toimenpide, joka oli omiaan korostamaan virallisen lehden keskeistä asemaa hallintoa koskevien tietojen julkaisukanavana, heijasti osaltaan niitä pelkoja, joita suomalaisessa lehdistössä tapahtuneen muutoksen arveltiin aiheuttavan vallitsevan hallitussuuntauksen kannalta.

Tosin jo *Arwidsson* oli »Åbo Morgonblad»-lehdessä julkaisemassaan painovapautta ja julkisuutta käsitelleessä artikkelissaan puhunut »yleisestä mielipiteestä» ja sen muodostamasta mahtavasta tuomioistuimesta, mutta tosiasia 1800-luvun ensimmäisinä vuosikymmeninä oli kuitenkin vielä se, että julkisen keskustelun resonanssipohja oli erittäin kapea-

¹⁸² Ks. *Apunen*, s. 124.

¹⁸³ Ks. »Ett och annat om Rättegångs-handlingars tryckande» ja »Ett och annat om våra äldre och nyare förordningar rörande tryckpressen» (*Juridiskt Album* I s. 49—68, II 1—52, III 58—93).

¹⁸⁴ Ks. *Apunen*, s. 59.

¹⁸⁵ Ks. *mt.*, s. 124.

alainen.¹⁸⁶ Sen laajentamiseen tarvittiin kansallista ja ennen muuta suomenkielistä poliittista lehdistöä, jonka perustan luominen tapahtuikin Suomessa 1840-luvulla.

Snellmanin, Arwidssonin työn jatkajan, vuodesta 1844 lähtien julkaisema »Saima», joka lakkautettiin vuonna 1846, merkitsi käännekohtaa suomalaisen sanomalehdistön historiassa. Suomenkielisiä lehtiä oli kyllä ilmestynyt aikaisemminkin, mutta niiden vaikutus ei ollut yltänyt lähimainkaan »Saiman» tasolle. *Reinin* mukaan vasta »Saiman kautta sanomalehdistöstä meillä tuli valta. Sekä kirjallisia että uskonnollisia herätyksiä oli meidän yleisömmeksi osaksi jo tullut; mutta käytännöllisten yhteiskunnallisten kysymysten, valtion ja kunnan asiain suhteen oli valalla välinpitämättömyys ja poroporvarillisuus, joka mielellään jätti asiat niitten ratkaistavaksi, joilla se oli viran puolesta tehtävänä. Virkavaltaisuuden periaate, että hallitsevien — eikä ollenkaan hallittavien — on määrättävä, miten yhteiskuntaa on hoidettava, oli päässyt vallalle yleisön mielessä. Saima sai aikaan muutoksen tässä käsitystavassa, ja ansio oli sitä suurempi, kun se suoritti tämän tehtävänsä mitä vaikeimmissa paino-oloissa».¹⁸⁷

*Myös Suomessa alkoi tällä tavalla vähitellen muodostua politisoitua kriittisesti asennoitua yhteiskuntasfääri. Lisääntyvän tiedotusaktiiviteetin ja mielipidelehdistön kasvun myötä kiinnostuivat viranomaisetkin entistä enemmän yleisen opinionmuodostuksen ohjailusta.*¹⁸⁸ Juuri tätä

¹⁸⁶ Ks. *Puntila*, HArk (52) 1947 s. 467—468, jonka mukaan sen muodosti henkisesti vireä osa Helsingin sivistyneistöä, pääosaltaan virkamiehiä, yliopistollisen koulutuksen saaneita oppineita, osa porvaristoa ja joukko liberaaleja aatelisiä.

¹⁸⁷ Ks. *Rein*, s. 341. Ks. myös *Apunen*, s. 60—61. *Tommolan*, s. 353, esittämän luettelon perusteella »Saima»-lehdellä oli noin 100 tilaajaa Helsingissä.

¹⁸⁸ Ks. *Apunen*, s. 59, joka valaisee kehitystä seuraavasti: »Snellmanin kansallisen herätyksen nostattaman mielipidelehdistön sijasta virallisen lehden kehitykselle suuntaa antoivat sellaisten hallinnollisten instituutioiden kehittäminen, joiden avulla virkakunta pyrki hallitsemaan ja ohjaamaan valtiollisen elämän uusia ulottuvuuksia. Olennainen määräys tällöin oli keisarin vuonna 1847 hallintotoimien julkisuudesta antama julistus sekä virkakunnan siirtyminen siihen liittyen valvovasta mielipiteen ohjailusta — jota 1800-luvun alkupuolen oli kuvastellut kotimaan oloista vaiennut *Finlands Allmänna Tidning* — kaksitahoiseen politiikkaan. Sensuurin valvovaa tehtävää täydensi siitä lähtien valtiovallan aktiivinen tiedotustoiminta ja argumentoiva propaganda jopa niin, että 1865 annetulla painovapausasetuksella pyrittiin siirtämään pääpaino valvonnasta ohjaavaan toimintaan».

tarkoitusta palveli virallisen lehden kehittäminen hallituksen sanansaattajaksi.

3. Venäjän reformikauden heijastumisesta asiakirjajulkisuuteen

a. Painovapaus- ja julkisuusksymyksen käsittelystä ns. tammikuun valiokunnassa

Venäjällä 1850-luvulla syntynyt reformikausi heijastui myös Suomeen, jossa liberalistiset tendenssit yhtä hyvin talouden kuin politiikankin alalla selvästi vahvistuivat. Seuraava vuosikymmen kuuluukin Suomen historian merkittävimpiin murrosjaksoihin. Silloin vapauduttiin lopullisesti merkantilismista ja kapitalismi koki varsinaisen läpimurtonsa.¹⁸⁹ Mielienkiintoista on myös panna merkille, että 1860-luku on kirjallisuudessa nähty yleisen mielipiteen kehityksen kannalta käännteentekeväksi ajanjaksoksi.¹⁹⁰ Vuonna 1865 toteutettu painovapaus jäi tosin lyhytaikaiseksi, mutta ns. kriittisen yhteiskuntasfäärin lujittumista eivät uudet rajoitukset voineet estää.

Vuonna 1861 annetussa huhtikuun manifestissa kutsuttiin kokoon seuraavan vuoden tammikuussa eri säätyjen edustajista muodostettava valiokunta, jonka tehtäväksi annettiin tulevien valtiopäivien valmistelu.¹⁹¹ Heti valiokunnan kokoonnuttua teki G. Tengström porvarissäädystä ehdotuksen, jonka mukaan valiokunnassa käytävien keskustelujen tulisi tapahtua julkisuudessa.¹⁹² Ehdotus johti myönteiseen päätökseen, joka tarjosi sanomalehdistölle tilaisuuden valiokunnan toiminnan likeiseen seuraamiseen. Nordenstreng onkin aiheellisesti kiinnittänyt huomiota ratkaisun kauaskantoiseen merkitykseen todetessaan, että »tämän äänestyk-

¹⁸⁹ Ks. *Annala*, s. 16. Uudistuksiin kuului mm. ammattikuntalaitoksen kumoaminen vuoden 1868 elinkeinoasetuksella. Sahateollisuus kehittyi voimakkaasti, perustettiin luotto- ja rahalaitoksia ja parannettiin liikenneyhteyksiä. Ks. myös Nordenstreng, Porvarissäädyn historia I s. 70, joka viittaa 1860-lukuun, joka merkitsi »yhteiskunnan heräämistä sen pitkäaikaisesta uinumistilasta, varsinkin keskiluokan vapautumista valtion holhouksesta, josta se 1809 oli odottanut eloa antavia enteitä».

¹⁹⁰ Ks. Puntila, HArk (52) 1947 s. 455—521.

¹⁹¹ Ks. Nordenstreng, Porvarissäädyn historia I s. 71.

¹⁹² Ks. *mt.*, s. 79.

sen (38—9 ään.) jälkeen ei voinut ajatellakaan, että valtiopäivien täysistunnot eivät olisi julkisia».¹⁹³

Myös kysymys hallinnon julkisuudesta tuli esille valiokunnan toiminnan yhteydessä. Valiokunnassa oli nimittäin esitetty lukuisia arvostelevia lausuntoja valtionlainan salassapidosta. Niiden johdosta laati valtion rahavarainpäällikkö *Langenskiöld* kertomuksen, joka sisälsi valtionlainoja koskevan selvityksen. Tämä merkittävä kertomus julkaistiin painoasuisena, mikä tarjosi yleisölle mahdollisuuden valtion taloudellista tilaa koskevien tietojen saamiseen. *Nordenstrengin* havainto luonnehtikoon tuolloin vallinnutta yhteiskunnallisten näkemysten murrosvaihetta, jonka tyypillinen edustaja merkantilismin ja liberaalismin välimaastossa liikkuva rahavarainpäällikkö oli: »Mutta on hyvin kuvaavaa sille virkavallan ja vapaamielisyyden väliselle siirtymäkaudelle, joka on tunnusmerkkillistä *Langenskiöldille*, että relatsioni jaettiin vasta valiokunnan istuntojen lopettamisen jälkeen »ilman että sillä tarkoitettaisiin, että tämä tiedonanto antaisi aihetta johonkin keskusteluun tai toimenpiteeseen valiokunnan puolelta».¹⁹⁴

Liberalismin hengessä toiminut valiokunta käsitteli istunnoissaan perusteellisesti myös elinkeinovapauden laajentamiskysymystä.¹⁹⁵ Työskentelyn päätyttyä esitettiin vielä erikseen painovapautta koskeva kansalaisanomus, joka ei kuitenkaan vaikuttanut kehitykseen havaittavalla tavalla.¹⁹⁶ Sen sijaan sitä voidaan pitää kaksine tuhansine allekirjoittajineen silloisissa oloissa hyvänä osoituksena sensuurijärjestelmään kohdistuvasta paineesta. Tältäkin pohjalta on ymmärrettävää, että vuoden 1863 valtiopäivillä esille tulevista kysymyksistä painovapaus kuului niihin, jotka saivat eniten huomiota osakseen.

b. Vuoden 1865 painovapausasetuksesta

Vuoden 1863 valtiopäivillä, joilla tammikuun valiokunnan ennakomallalla tavalla heti aluksi tehtiin päätös istuntojen julkisuudesta,¹⁹⁷ oli painovapauskysymys esillä kaikissa säädyissä.

Erityisesti on syytä viitata *G. Tengströmin* porvarissäädyssä esittä-

¹⁹³ Ks. *mt.*, s. 79.

¹⁹⁴ Ks. *mt.*, s. 84.

¹⁹⁵ Ks. *mt.*, s. 85—87.

¹⁹⁶ Ks. *tark. mt.*, s. 87.

¹⁹⁷ Ks. *Lilius*, Suomen kansanedustuslaitoksen historia IV s. 248.

mään anomusehdotukseen, jossa korostettiin lainalaisen painovapauden merkitystä perustuslaillisen kehityksen elinehtona.¹⁹⁸ Maan hallitus antoikin valtiopäivillä esityksen painovapauslaiksi ja sen käyttämisen ehdoiksi.¹⁹⁹ Esityksen ingressissä todettiin, että säädös tulisi olemaan voimassa seuraavien valtiopäivien loppuun asti sen luontoisena kuin muukin hallitsijan ja säätyjen säätämä yleinen laki, mikäli säädyt hyväksyvät sen muuttamattomana tai niiden tekemät muutokset saisivat hallitsijan kaikinpuolisen hyväksymisen. Muussa tapauksessa noudatettaisiin edelleenkin voimassa olevia painoasetuksia. Säädyt eivät olleet tyytyväisiä hallituksen esitykseen, mutta paremman puuttuessa ja tosiasioiden eteen asetettuna ne kuitenkin päättivät hyväksyä sen muuttamattomana.²⁰⁰

Asetus painovapaudesta Suomessa ja sen käyttämisen ehdoista (27/1865), joka annettiin 18. 7. 1865, laukaisi valvontajärjestelmään kohdistuneen paineen — joskin vain lyhyeksi ajaksi. Asetus sisälsi myös asiakirjajulkisuutta koskevia säännöksiä, jotka toteuttivat verrattain pitkälle ulottuvan mahdollisuuden tietojen saamiseen viranomaisten toiminnasta. Painovapausasetuksen 9 §:n mukaan jokaisella Suomen kansalaisella oli oikeus painosta julkaista ja sitä varten saada kaikki esivallan asetukset ja muut viralliset ilmoitukset sekä julkiset asiakirjat ylimalkaan, mutta merkittäviä poikkeuksiakin oli olemassa. Tärkeimpiin niistä kuului se, että muilla kuin asianosaisilla ei ollut oikeutta asiakirjojen painattamiseen vielä vireillä olevissa asioissa. Lisäksi on syytä panna merkille, että ylimpien hallitusviranomaisten asiakirjojen painettavaksi saamista varten tarvittiin kaikissa tapauksissa virallinen lupa. Poikkeuksen merkitys käy ilmi, kun otetaan huomioon, että sellaisiksi viranomaisiksi oli katsottava senaatti, valtiosihteerinvirasto ja sen komiteat, valtiosäädyt ja niiden valiokunnat, kenraalikuvernöörin kanslia ja Suomen Pankki (11 §).

Asetus vei pohjan kenraalikuvernöörin vuoden 1847 julistuksen ja »Finlands Allmänna Tidning»-lehden varaan rakentamalta sääntelyjärjestelmästä.²⁰¹ Hallintoa koskevien tietojen itsenäiseen välitykseen tarjoutui nyt periaatteessa tilaisuus muillekin kuin viralliselle lehdelle.

¹⁹⁸ Ks. *Nordenstreng*, Porvarissäädyn historia I s. 125. Asetuksen esivaiheisiin liittyvistä asiakirjoista ks. tark. *Backmanin*, s. 135 alav. 31, esittämää luetteloa.

¹⁹⁹ Esityksen 50/1863-64 käsittelystä ks. tark. *Backmanin*, s. 135 alav. 31, mainitsemat asiakirjat.

²⁰⁰ Ks. *Nordenstreng*, Porvarissäädyn historia I s. 129—130.

²⁰¹ Ks. myös *Apunen*, s. 127.

4. *Asiakirjajulkisuuden kontinuiteetista oikeudellisena periaatteena 1800-luvun loppupuolen lainsäädännössä*

Venäjällä keisaria vastaan vuonna 1866 tehdyn murhayrityksen jälkeen alkanut taantumuskausi heijastui Suomessa muun ohella painovapauteen. Vaikka lupa- ja sensuurijärjestelmä palautuikin jo vuonna 1867, sen jälkeen kun valtiosäädty olivat kieltäytyneet hyväksymästä uutta määräaikaaisuuteen perustuvaa hallituksen esitystä,²⁰² säilyivät asiakirjajulkisuutta koskevat säännökset hallinnollisessa järjestyksessä 31. 5. 1867 annetussa asetuksessa painotoimen-asioista Suomenmaassa (15/1867) lähes samoina kuin vuoden 1865 painovapausasetuksessa. Nyt asiakirjajulkisuuteen liittyvät säännökset sisältyivät asetuksen 8—10 §:ään.

Jälleen on kuitenkin korostettava sitä, että sensuurin vallitessa ei asiakirjajulkisuudella kansalaisille turvattuna oikeutena ollut suurtakaan käytännöllistä merkitystä.²⁰³ Toinen asia on, että sensuurista huolimatta painoviranomaiset olisivat saattaneet harjoittaa varsin vapaamielistäkin politiikkaa painatuskysymyksissä mikäli niin olisivat halunneet.

Vaikka sensuuri rajoittikin asiakirjajulkisuuden praktista käyttöarvoa, itse asiakirjajulkisuuden periaate näyttää jo vahvasti juurtuneen suomalaisen arvomaailmaan. Lainsäädäntötasolla tämä kuvastuu erityisesti vuoden 1880 asetuksessa kirjailijain ja taiteilijain oikeudesta työnsä tuotteisiin (8/1880), jonka säätämistä koskevan anomuksen säädty olivat tehneet jo vuoden 1872 valtiopäivillä.²⁰⁴ Niin yllättävältä kuin ensi silmäykseltä saattaa tuntua, sisältyi tähän asetukseen myös asiakirjajulkisuutta koskevia säännöksiä. Asetuksen 10 §:ssä nimittäin lausuttiin, että jokainen saakoon, noudattamalla mitä siitä erittäin on määrätty, kopioimalla painaa yleisiä lakeja ja sääntöjä, yleisen käskyn mukaan annettuja

²⁰² Esityksen 20/1867 käsittelystä valtiopäivillä ks. tark. *Nordenstreng*, Porvarissäädyn historia I s. 174—180. Ks. myös *Backmanin* s. 135 alav. 32, kokoomaa käsittelyyn liittyvää asiakirjaluetteloa.

²⁰³ Ks. myös *Jyränki*, Yleisradio ja sananvapaus s. 123, joka viittaa siihen, että vuoden 1867 asetuksen säännökset olivat niin yleisluontoisesti kirjoitetut, että niiden avulla saatettiin estää kaikki julkinen sanomalehtikeskustelu yleisistä asioista. Jyränki toteaa painoviranomaisten soveltaneenkin asetusta juuri tällä tavalla. Julkisen keskustelun ohjaaminen tarkoituksenmukaisiksi katsottuihin uumiin tapahtui ennakkovalvonnan ja lehtien lakkauttamisen välityksellä.

²⁰⁴ Ks. *Finlands Ständers underdåniga petition angående litterär och artistisk egande- och förlagsrätt* 22. 4. 1872 (*Handlingar tilkomna vid Landtdagen i Helsingfors år 1872, IV delen s. 202*).

lausuntoja ja mietintöjä, tuomioistuinten ja virkakuntain asiakirjoja sekä kaikenlaisia muita julkisia asiakirjoja. Sama periaate ulotettiin asetuksen 11 §:ssä lausuntoihin ja keskusteluihin, jotka oli pidetty valtiopäivillä, kirkollis- ja pappeinkokouksissa, kuntakokouksissa, vaalikokouksissa sekä muissa julkisissa kokouksissa.

Säännökset osoittavat, että lainsäätäjän käsityksenä oli tekijänoikeudesta säädettyä ollut julkisuusperiaatteen voimassaolo siitä huolimatta, että vuoden 1867 asetus rakentui lupa- ja sensuurijärjestelmän varaan. *Julkisuuden idea oli niin ollen jo saavuttanut sellaisen institutioitumisasteen, että on oikeutettua puhua julkisuudesta ideologiana ja nimenomaan siinä mielessä, että periaatteesta pidetään kiinni sen todellisesta sisällöstä ja ulottuvuudesta riippumatta.*²⁰⁵

Mitä tekemistä asiakirjajulkisuutta koskevilla säännöksillä sitten oli tekijänoikeuslainsäädännön yhteydessä? Ilmeisesti tarkoituksena oli ainoastaan yleisten asiakirjain vapauttaminen tekijänoikeuden asettamista rajoituksista, sillä olihan kysymys sellaisen aineiston käyttöoikeudesta, joka ei ollut yleensä asianomaisen henkilön itsensä laatimaa.²⁰⁶ Ne tarkemmat ehdot, joilla yleisten asiakirjain kopioimalla painaminen

²⁰⁵ Asiakirjajulkisuuden ideologisoituminen ei vielä merkitse sitä, että julkisuusperiaatteesta puhuminen olisi kirjallisuudessa ollut jo yleistä. Niinpä esim. *Ståhlberg* vielä vuonna 1913 julkaistussa painovapautta käsittelevässä artikkelissaan sijoitti asiakirjajulkisuutta koskevan esityksensä tekijänoikeusotsikon alle käyttämättä missään yhteydessä julkisuusperiaate-termiä. Samoin hän menetteli vähän korjaillussa artikkelinsa versiossa vuonna 1916 (ks. LM 1913 s. 213—267 ja Sisäasiain hallinto s. 176—226).

²⁰⁶ Ks. lakivaliok. miet. n:o 8 1877—1878 Vp. Ks. myös *Lvk* 1906: 3 s. 56—57, jossa todetaan seuraavasti: »1766 vuoden painovapausasetuksessa ja kaikissa niissä painoasetuksissa, mitkä sen jälestä on Ruotsissa ja Suomessa annettu, mainitaan ne ehdot, joita on noudatettava yleisten asiakirjain sekä myöskin eräiden yksityisiä henkilöitä koskevain kirjoitusten julkaisemisessa. Oikeus saada julkiselta viranomaiselta asiakirjoja ja ne painosta julkaista sekä myös painattaa yksityisiä henkilöitä koskevia kirjoituksia ei tosin ilman muuta sisälly painovapauteen, joka määrää millä ehdolla joku saa julkaista omia ajatuksiaan, vaan riippuu niistä määräyksistä, jotka koskevat semmoisen kirjoituksen käyttöoikeutta, joka ei ole oma tekemä (kurs. tässä). Tuollaisten asiakirjain julkaisemisoikeutta koskevilla säännöksillä on sentähden luonnollinen sijansa siinä lainsäädännössä, joka järjestää viimemainitut olot... Mutta mainitun historiallisen asianlaidan johdosta asetus niihin lähempiin ehtoihin nähden, millä julkisia asiakirjoja saa painosta julkaista, viittaa ainoastaan siihen, mitä siitä on erittäin säädetty».

oli sallittua, jäi vuoden 1880 asetuksen 10 §:n nojalla sen varaan »mitä siitä erittäin on määrätty». Tämä puolestaan on ymmärrettävissä viittaukseksi voimassa olleeseen painolainsäädäntöön.²⁰⁷

Kuten tunnettua sensuuri kiristyi 1800-luvun loppua kohti edettäessä huolimatta niistä lukuisista valvontajärjestelmän kumoamista tarkoittavista aloitteista, joita valtiopäivillä tehtiin.²⁰⁸ Asiakirjajulkisuuttakin katsottiin aiheelliseksi erikseen vielä entisestään rajoittaa 18. 6. 1891 annetussa asetuksessa, joka sisälsi muutoksia vuoden 1867 painoasetukseen (26/1891). Huomattavin rajoitus verrattuna vuoden 1865 ja vuoden 1867 asetuksiin oli siinä säännös (10 § 1 kohta), jonka mukaan yksityinen henkilö ei saanut toimittaa virastojen ja viranomaisten esityksiä hallitsijan ratkaistavina olevissa asioissa painoon ilman armollista lupaa ennen ratkaisua.

Lähtökohtana oli kuitenkin edelleen asiakirjajulkisuus, joka ilmeni asetuksen (26/1891) 8 § 1 momentista. Sen nojalla oli jokaisella Suomen kansalaisella periaatteessa, kuten aikaisemminkin, oikeus painosta julkaista ja sitä varten saada kaikki esivallan asetukset ja muut viralliset ilmoitukset sekä julkiset asiakirjat ylimalkaan. Uutuutena oli tosin lisäys, jonka mukaan oikeus ulottui ainoastaan asiakirjoihin, »jotka eivät olleet salassa pidettävää laatua», mutta tämä ei olennaisesti muuttanut ennen vuoden 1891 asetuksen säätämistä vallinnutta tilannetta.

5. Uuudistuspyrkimyksistä vuoden 1905—1906 demokraattisessa murrosvaiheessa

Vuosisadan loppua kohti edettäessä oli asiakirjajulkisuuden praktisen käyttöarvon kannalta tärkeä lehdistön toiminta monessa suhteessa kehittynyt sensuurijärjestelmästä huolimatta. Lehtien lukumäärä, ilmestymistiheys ja levikki oli 1900-luvulle siirryttäessä huomattavasti lisääntynyt.²⁰⁹ Niin ikään postin kulku oli säännöllistynyt ja postitoimipaikkojen määrä kasvanut.²¹⁰

Tiedonvälityksen instrumentaalisten edellytysten paranemisen ohella on pantava merkille myös sensuurijärjestelmään kohdistuneiden poliit-

²⁰⁷ Ks. myös *Lvk* 1906: 3 s. 56.

²⁰⁸ Ks. niistä tark. *Backman*, s. 136—137 alav. 33.

²⁰⁹ Ks. *Rommi*, Suomen kansanedustuslaitoksen historia IV s. 409.

²¹⁰ Ks. *mt.*, s. 410—412.

tisten paineitten kärjistyminen, joka ilmeni mm. puolueiden vuosisadan lopulla laatimissa ohjelmissa. Painovapauslain säätämistä oli vaatinut liberaalinen puolue jo vuonna 1880 hyväksytyssä ohjelmassaan.²¹¹ Nuor-suomalaiset puolestaan edellyttivät vuonna 1894 ennakkosensuurin pois-tamista ja paino-olojen järjestämistä säätylain kautta. Lisäksi he vaativat, että hallituksen ja muiden viranomaisten toiminnan tulee olla »valppaan ja asiallisen julkisen arvostelun alaisena, puoluekantaan ja henkilöihin katsomatta».²¹² Kaikkein pisimmälle menivät kuitenkin sosialidemo-kraatit, jotka ottivat ohjelmaansa vuonna 1899 täydellisen yhdistymis-, kokoontumis-, lausunto- ja painovapauden.²¹³ Samoin he menettelivät ns. Forssan ohjelmassa vuodelta 1903.²¹⁴ Asiakirjajulkisuuteen puolueet eivät sitä vastoin erikseen dokumenteissaan viitanneet.

Sisäpoliittisten paineitten purkautumista edesauttoi vuosisadan vaih-teen jälkeen Venäjällä kehkeytynyt vallankumouksellinen tilanne, joka salli Suomessa äänioikeus- ja eduskuntareformin toteuttamisen 29. 5. 1906. Uudistuksia edelsivät vahvat ulkoparlamentaariset painostustoimet,²¹⁵ jotka ilmenivät mm. painotuotteitten jakeluna, suullisina informaatiotilai-suuksina, massakokouksina ja mielenosoituksina, jotka lopulta huipentui-vat vuoden 1905 suurlakkoon.²¹⁶

²¹¹ Ks. *Borg*, s. 14.

²¹² Ks. *mt.*, s. 24.

²¹³ Ks. *mt.*, s. 29. Ks. myös *Backman*, s. 138.

²¹⁴ Ks. *Borg*, s. 32.

²¹⁵ Ks. *Backman*, s. 141.

²¹⁶ Säätövaltiopäiviin kohdistuneista painostustoimista ks. tark. *Tuominen*, Suomen kansanedustuslaitoksen historia IV s. 400—408. — Erimielisyyttä on kirjallisuudessa esiintynyt vuoden 1905—1906 tapahtumien historiallisesta luon-teesta. *Kastari*, Kekkosen juhlaulkaisu s. 70—71, on aivan oikein viitannut sii-hen, että Suomessa valtiopäiville kokoontuneet säädyt historiallisesti katsoen säi-lyivät varsin myöhään, vaikka ne hänen mukaansa *Habermasin* terminologiaa käyttäen saivatkin »ajanoloon yhä selvemmin porvarillisen julkisuuden luon-teen». *Kastari* katsoo kuitenkin, että säätypohjaisesta institutionaalisesta raken-teesta luopumiseen ei Suomessa tarvittu vallankumousta, vaan muutos tapahtui säädännäistä tietä. Ks. myös *Puntila*, Suomen poliittinen historia s. 75, joka omasta puolestaan on esittänyt, ettei kysymys ollut vallankumouksesta, sillä sen kohde, keisari, oli Pietarissa. *Backman*, s. 141, on arvostellut tätä käsitystä pää-tyen siihen, että vuoden 1905 suurlakon jälkeisiä tapahtumia voidaan luonnehtia demokraattiseksi vallankumoukseksi, joka kesällä 1906 sai jopa eräitä sosialis-tisen vallankumouksen alkupiirteitä. Näkemystään *Backman* perustelee marxi-laisittain sillä, että vallankumous on ymmärrettävä prosessiksi, jossa valta yhteis-

Vuosisadan alun yhteiskunnallisessa käymistilassa kuului sensuuri niihin historiallisiin viivästymiin, joiden poistamiseen intensiivisesti pyrittiin yli puoluerajojen. Ennakkovalvontaa koskeva kielto annettiinkin 6.11.1905 ja muutamaa päivää myöhemmin (10.11) sai lainvalmistelukunta tehtäväkseen laatia ehdotuksen painovapauslaiksi, joka valmistui jo 25.1.1906.²¹⁷

Ehdotukseen sisältyi muun ohella asiakirjajulkisuutta koskevia säännöksiä, jotka muodostivat yhdelmän voimassa olleen lainsäädännön olennaisimmista kohdista (25—29 §).²¹⁸ Tärkeimpiin säännöksiin kuului ehdotuksen 25 §, jonka mukaan kukaan ei ollut oikeutettu ilman asianomaista lupaa painosta julkaisemaan senaatin, valtiosäätyjen tai niiden valiokuntien, valtiosihteerinviraston, kenraalikuvernöörinkanslian, valtiokonttorin taikka Suomen pankin pöytä- tai asiakirjoja. Samoin oli kiellettyä julkaista hallitsijan ratkaistavina olevia virastojen ja viranomaisten esityksiä ja yleensäkin asiakirjoja, jotka lain tai hallituksen antamien erityisten määräysten mukaan oli salassa pidettävä.

Söderholmin ja *Charpentierin* laatima lainvalmistelukunnan ehdotus joutui arvostelun kohteeksi kohta sen jälkeen kun se oli saatettu julkisuuteen.²¹⁹ Esitetty liberalistishenkinen kritiikki vaikutti jonkin verran hallituksen painovapauslakiesityksen sisältöön, mutta lainvalmistelukunnan ehdotuksen 25 §:ää ei siitä ollut poistettu, vaikka sanottuun säännökseen olikin tehty eräitä muutoksia. Asiakirjajulkisuuden periaatteesta hallituksen esityksessä kuitenkin pidettiin kiinni, mikä ilmeni sen 4 §:stä, jonka mukaan jokaisen oikeudesta painattaa julkisia asiakirjoja oli voimassa, mitä vuoden 1880 tekijänoikeusasetuksessa oli säädetty ottaen kuitenkin huomioon esityksen 5 luvun säännökset (25—29 §).²²⁰

Esityksen eduskuntakäsittelyn yhteydessä lakivaliokunta toi julki tyytymättömyytensä yleisten asiakirjain painatusoikeuden rajoituksia koh-

kunnassa siirtyä yhteiskuntaluokalta toiselle. Hänen mukaansa vuosisadan alussa tapahtuneen liikehännän seurauksena »syntyivät myöhäisfeodaalisen yhteiskunnan instituutioista parlamentaarisen demokratian instituutioiden alkiot». — Riippumatta siitä, halutaanko asettua Backmanin kannalle, on joka tapauksessa selvää, että äänioikeus- ja eduskuntauudistus merkitsivät syvällistä ja samalla luonteeltaan demokraattista murrosta suomalaisessa yhteiskunnassa.

²¹⁷ Ks. *Lvk* 1906:3. Ks. myös *Backman*, s. 141.

²¹⁸ Ks. *Lvk* 1906:3 s. 9—11 ja s. 57.

²¹⁹ Ks. tästä tark. *Backman*, s. 145—146.

²²⁰ Ks. *HE* 14/1905—1906.

taan (25 §) lausuen, että ne eivät olleet sopusoinnussa painovapauden idean kanssa.²²¹ Valiokunta pohdiskeli mietinnössään myös sitä, missä määrin olisi tarpeellista sisällyttää 5 luvun alkuun erityinen asiakirjajulkisuuden pääsäännöksi toteava periaatelausuma, mutta päätyi kuitenkin käsitykseen, että riittävä syy siihen puuttui, sillä itse periaatelausuman esittämistä haluttiin vältellä, vaikka se olisi ollut omiaan selventämään tilannetta. Varmaa vastausta ei ole annettavissa, mutta eräänä mahdollisuutena on se, että vallinneessa poliittisessa tilanteessa haluttiin tietoisesti kaihtaa silmiinpistävien deklarativisten lausumien sisällyttämistä säädöstekstiin.

Lakivaliokunnan mietintöön liittämässään vastalauseessa *Cederholm* ja *Schauman* tarttuivat hallituksen esityksen 25 §:ään myöntäen, että sellaisilta tapauksilta ei voida välttyä, joissa yleinen etu vaatii käsittelemään asiat virastoissa salaisina, mutta korostaen samalla, että on aivan väärin rangaista salassa pidettävän asiakirjan julkaisijaa, sillä olisi liikaa vaadittu, mikäli oletettaisiin, että tämä aina olisi tietoinen siitä, että tekoa voitaisiin pitää vaarallisena.²²² Vastalauseessaan *Cederholm* ja *Schauman* vaativat hallituksen esityksen 25 §:n ja samalla 29 § 1 mom:n poistamista, mikä säännös asetti julkaisijan rangaistusuhan alaiseksi.

Alamaisessa vastauksessaan hallituksen esityksen johdosta valtiosäädnyt toistivat lakivaliokunnan tavoin 25 §:ään kohdistuvan kritiikin ja esittivät myös käsityksensä asiakirjajulkisuuden yhteiskunnallisesta merkitystehtävästä, joka sittemmin siirtyi voimassaolevan *AsiakJulkL:n* valmisteluasiakirjoihin.²²⁴ Asiakirjajulkisuuden ensisijaisena funktiona oli säätyjen mukaan viranomaistoiminnan yhteiskunnallinen valvonta.²²⁵

Myöskään säädyn eivät katsoneet tarpeelliseksi ottaa hyväksymäänsä lakiin periaatelausumaa asiakirjajulkisuudesta. Syiksi esitettiin samat

²²¹ Ks. *lakivaliok. miet. n:o 2 Vp 1905—1906*.

²²² Ks. *lakivaliok. miet. n:o 2 Vp 1905—1906*.

²²³ Ks. *lakivaliok. miet. n:o 2 Vp 1905—1906*, vastalause.

²²⁴ Ks. *valtiosäät. vast. n:o 14 Vp 1905—1906*. Ks. myös *Lvk 1939: 4*.

²²⁵ Ks. *valtiosäät. vast. n:o 14 Vp 1905—1906*.

seikat kuin lakivaliokunnan mietinnössäkin.²²⁶ Hallitsija ei kuitenkaan halunnut vahvistaa säätyjen hyväksymää lakia ja syyksi tähän esitettiin ennen muuta se, että uusi lainsäädäntö ei riittävän tehokkaasti turvannut mahdollisuuksia kontrolloida Suomessa tapahtuvaa Venäjän viranomais-ten asiakirjojen painosta julkaisemista.²²⁷

Painovapauslain säätäminen jäi siis tuonnemmaksi, mutta sen sijaan saatiin vuoden 1905—1906 valtiopäivillä aikaan perustuslain tasoinen säädös lausunto-, yhdistymis- ja kokoontumisvapaudesta, jossa sensuuri julistettiin kumotuksi.²²⁸ Vuoden 1906 perustuslaki, jonka myös hallitsija hyväksyi, ei kuitenkaan sisältänyt asiakirjajulkisuutta koskevia periaatteita.

6. Asiakirjajulkisuuden tilasta vuoden 1906 perustuslain voimassaoloaikana

Painovapauskysymys virisi uudelleen vuoden 1908 toisilla valtiopäivillä, joilla eräät ruotsalaisten edustajat tekivät eduskuntaesityksen painovapauslaiksi.²²⁹ Esitys noudatti paljolti vuoden 1905—1906 valtiopäivillä hyväksytyn lain sisältöä. Eroavuutena oli kuitenkin se, että siinä oli pyritty ottamaan huomioon ne syyt, joiden takia säätyjen hyväksymää lakia ei ollut hallitsijan toimesta vahvistettu. Niinpä esityksen 25 §:ssä ehdotettiin nyt, että Venäjän viranomaisen asiakirjan julkaisemiseen Suomessa oli hankittava kenraalikuvernöörin lupa, ellei asiakirjaa aikaisemmin ollut keisarikunnassa julkaistu.²³⁰

²²⁶ Ks. *valtiosäät. vast. n:o 14 Vp 1905—1906*.

²²⁷ Painovapauslakiesityksen käsittelystä ks. tark. siihen liittyvää asiakirja-aineistoa, josta luettelon on koonnut *Backman*, s. 148—149 alav. 62. — Siitä, oliko Venäjän viranomaisien asiakirjojen painatuskysymys todellisena syynä säätyjen hyväksymän lakiesityksen vahvistamatta jättämiseen, on kirjallisuudessa esitetty erilaisia arvioita. Ks. tark. *Backman*, s. 150, *Kastari*, Kansalaisvapauksien perustuslainturva s. 182 alav. 8 ja *Ståhlberg*, LM 1913 s. 222.

²²⁸ Vuoden 1906 perustuslain käsittelyyn liittyvästä aineistosta ks. tark. *Backman*, s. 142 alav. 47. Kirjallisuudesta ks. lisäksi *Broms*, Kaira—Castrénin juhla-julkaisu s. 30—31, *Hakkila*, s. 60, *Jyräki*, Yleisradio ja sananvapaus s. 123—124, *Kastari*, Kansalaisvapauksien perustuslainturva s. 181 ja *Ståhlberg*, LM 1913 s. 220—221.

²²⁹ Ks. *Söderholm m.fl.*, motion n:o 17 1908 Vp.

Lakivaliokunta, joka ei tehnyt olennaisia muutoksia esitykseen, ehdotti mietinnössään sen hyväksymistä.²³¹ Mielenkiintoisinta eduskuntakäsittelyn yhteydessä olikin lähinnä se, millä tavalla sosialidemokraatit, joilla tällä kertaa oli tilaisuus saada äänensä valtiopäiväforumilla kuuluviin, suhtautuivat esillä olevaan esitykseen.²³²

Lakivaliokunnan mietintöön liittämässään vastalauseessa sosialidemokraatit asettuivat vastustamaan esityksen 5 lukua (25—29 §), joka sisälsi yleisten asiakirjain julkaisuoikeutta koskevat rajoitukset.²³³ Vastalauseessaan he ensin siteerasivat vuoden 1905—1906 valtiopäivillä painovapauskysymyksen yhteydessä laadittuun lakivaliokunnan mietintöön liitettyä *Cederholmin* ja *Schaumanin* vastalauseetta. Lisäksi allekirjoittajat esittivät käsityksensä, »että julkisuus epäilemättä vaikuttaa terveellisesti virastojenkin toimintaan, kun taas pitkälle kehitetyn salaperäisyyden suojassa erinomaisesti voivat saada jalansijaa mielivaltaisuus ja yleisten etujen polkeminen. Meidän mielestämme pitäisi kansan aina olla tilaisuudessa ottamaan selvyyttä virkamiestensä, niin alempien kuin ylempienkin toiminnasta ja arvostelemaan sitä. Tältä kannalta katsoen ei pitäisi voida enää tulla kysymykseen tälläkään alalla julkisuuden kahlehtiminen, vaan päinvastoin».

Ensimmäisessä täysistuntokäsittelyssä sosialidemokraatit jatkoivat esityksen arvostelua. Laajoissa puheenvuoroissaan *Hämäläinen* ja *Airola* leimasivat sen köyhälistön kuristuslaiksi ja vaativat mm. asiakirjajulkisuutta rajoittavan luvun poistamista esityksestä.²³⁴ On kuitenkin vaikeata uskoa, että sosialidemokraatit vakavissaan olisivat kuvitelleet täydellisen, rajoittamattoman asiakirjajulkisuuden voivan toteutua käytännössä. Sellainen käsitys olisi kyllä ollut osoituksena julkisuuden sääntelyn yhteiskunnallisen problematiikan riittämättömästä ymmärtämisestä. Vaikka tätäkään mahdollisuutta ei pidä poissulkea, niin sittenkin on luultavampaa, että ehdoton asennoituminen oli pikemminkin heijastusta sosialistien ja porvariston ristiriitojen yleisestä kärjistymisestä, joka jo Oulun puoluekokouksessa vuonna 1906 oli ilmennyt luokkatais-

²³⁰ Ks. *Söderholm m.fl.*, motion n:o 17 1908 Vp.

²³¹ Ks. *lakivaliok. miet. n:o 2* 1908 Vp.

²³² Ks. myös *Backman*, s. 150—151, joka omassa esityksessään niin ikään on pitänyt tarpeellisenä esitellä vuoden 1908 toisilla valtiopäivillä tapahtunutta käsittelyä, vaikka *Söderholmin* ym. esitys ei johtanutkaan tulokseen.

²³³ Ks. *lakivaliok. miet. n:o 2* 1908 Vp., vastalause III.

²³⁴ Ks. keskustelusta tark. Vp 1908 ptk (2. 10. 1908) s. 686—719.

telua korostavan suuntauksen murtautumisena sosialidemokraattien piirissä.²³⁵ Vuoden 1908 toisilla valtiopäivillä käydyssä painovapauskeskustelussa sovitteluhenkisyyden työntyminen taka-alalle näkyi erityisen selvänä Kuusisen puheenvuorossa, jossa uusi suuntaus kiteytyi seuraavassa ultimaatummassa: »Te porvariston edustajat tiedätte ja teistä riippuu, mille tielle tahdotte työväenluokan tässä maassa johtaa, laillisen kehityksen vaiko väkivallan tielle. Teistä se riippuu, ratkaiskaa itse.»²³⁶

Vaikka sosialidemokraattien vaatimusta asiakirjajulkisuutta rajoittavien säännösten täydellisestä poistamisesta voidaankin pitää ehdottomuudessaan epärealistisena ja liioiteltuna, ei voida kieltää, etteikö esityksen 5 luku julkaisuusteineen olisi merkinnyt itse asiassa sitä, että julkisuusperiaatteen toteuttaminen olisi jäänyt esityksen toteutuessa paljolti viranomaisten harkinnan varaan. Tämä taas ei ollut sosialistien etujen mukaista, sillä heillä ei paljoa ollut sanansijaa viranomaiskoneistossa. Epäluuloisuus viranomaisia ja erityisesti tuomioistuimia kohtaan tulikin varsin selvästi esille eduskuntakäsittelyn aikana.²³⁷

Toisaalta olisi harhaanjohtavaa väittää, että painovapauslain aikaansaaminen olisi ollut porvaristolle vastenmielinen asia. Päinvastoin tällä-

²³⁵ Ks. *Salminen*, s. 55—65. Ks. myös *Salkola*, s. 97—98, joka mainitsee toisenlaisesta suhtautumisesta puolueen sisällä esimerkkinä *Mäkelinin*. »Kun sosiaalidemokraattisen eduskuntaryhmän enemmistö katsoi luokkataisteluasenteen kieltävän sovittelupolitiikan, Mäkelin puhui, kirjoitti ja toimi tällaista 'oikeaoppisuutta' vastaan... Kuvaavaa on Mäkelinin suhtautuminen puhemiehen puheen käsittelyyn. Sosiaalidemokraatit vaativat vuodesta 1907 lähtien, että puhe oli käsiteltävä julkisesti. Ilmeisesti Mäkelinkin oli julkisuusperiaatteen kannalla, mutta kun puheen käsittelyn julkisuus ei näyttänyt kiinnostavan muita kuin sosiaalidemokraattisen eduskuntaryhmän jyrkkiä johtajia, Mäkelin ei hyväksynyt kysymyksen taktillista suurentelemista ja sen varjolla tapahtunutta eduskuntatyöskentelyn vaikeuttamista. Ryhmänsä taktikointiin perin juurin kylästynyt Mäkelin ei malttanut 7. 2. 1914 lehdessään olla tiedottamatta, että sosialistien 'oikeaoppinen' julkisuuden vaatimus teki mahdolliseksi peräti kolmelle puheesta kiinnostuneelle kansalaiselle päästä eduskunnan lehterille seuraamaan sen käsittelyä».

²³⁶ Ks. *Vp 1908 ptk* (2. 10. 1908) s. 716. Ks. myös *Salminen* s. 63.

²³⁷ Ks. *Vp 1908 ptk* (2. 10. 1908) s. 691, jossa *Hämäläinen* toteaa, »ettemme me sosiaalidemokraatit luota nykyiseen oikeuslaitokseen. Mutta sen on tuo oikeuslaitos omilla teoillaan aiheuttanut, se on meikäläisiin nähden jakanut alituisen uudistuvia luokkatuomioita. Me voisimme sellaisia luokkatuomioita esittää paino-olojenkin alalta jo sataluvuissa. Rahasakot sosialidemokraattisille sanomalehdille ovat viime aikoina tulleet aivan päiväjärjestykseen, eivätkä suinkaan vankeusrangaistuksetkaan ole mitään harvinaisia».

kin taholla oltiin sitä mieltä, että epäselvä oikeustila oli sietämätön.²³⁸ Porvarillisille näyttää kuitenkin olleen tärkeämpää periaatteitten lainsäädännöllinen vahvistaminen kuin niiden käytännöllisen toteutumisen mahdollisimman esteetön ja laaja turvaaminen sekä samalla pyrkimys neutralisoida radikalisoituvan työväenliikkeen yhteiskuntarauhalle aiheuttama uhkatekijä. Tämä ajatus on luettavissa mm. *Danielson—Kalmarin* loistavimpiin kuuluvaksi nimetystä eduskuntapuheenvuorosta,²³⁹ jonka hän esitti painovapauskeskustelun yhteydessä: »Ja voidaanhan niille (so. sosialisteille) hymyillä, kun tiedetään, että ei niiden takana ole suinkaan mikään sanottava osa Suomen kansaa, kun hyvin tiedetään, että perin pieni on se osa sosialistisen ryhmän valitsijoista, joka olisi valmis astumaan vähimpäänkin väkivallan tekoon järjestysvaltaa, ainakaan *vahvistettua* (kurs. tässä) järjestysvaltaa vastaan».²⁴⁰

Vähättelevää yleissävyä tärkeämpi on se puheenvuoroon sisältyvä ajatus, että lainsäädännön välityksellä tapahtuva periaatteitten vahvistaminen on väkivaltaisten kumoamispyrkimysten paras torjuntakeino. Tämän pyrkimyksen oivalsi myös *Airola* puheenvuorossaan, jossa hän lausui mm. seuraavasti: »Me (so. sosialistit) emme ole *hyökkäävässä* vaan *puolustavassa* asemassa. Maamme köyhälistön sananvapautta ajetaan ruveta kuristamaan ja kuristamaan *laillisella* tavalla».²⁴¹

Ruotsalaisten tekemän eduskuntaesityksen käsittely jäi kuitenkin valtiopäivillä kesken eikä niin ollen johtanut uuden lainsäädännön syntyyn. Sekava oikeudellinen tilanne jatkui. Voimassa olivat edelleen vuoden 1867 painoasetus sekä siihen tehdyt lukuisat muutokset, joista asiakirjajulkisuuden kannalta tärkeimmät sisältyivät vuoden 1891 asetukseen, mutta toisaalta vuoden 1906 perustuslaissa oli julistettu sen kanssa ristiriidassa olevat vuoden 1867 asetuksen säännökset kumotuiksi. Ylimalkainen kumoamissäännös ei kuitenkaan ainakaan asiakirjajulkisuuden osalta vaikuttanut oikeuskäytäntöön, missä vuosien 1906—1917 välillä esiintyi muutamia SOO:n ratkaisuja, joissa oli kysymys vuoden 1867 painoasetuksen ja siihen myöhemmin tehtyjen asiakirjajulkisuutta koskevien muutosten soveltamisesta.²⁴²

²³⁸ Ks. myös *Backman*, s. 151.

²³⁹ *Tuominen*, Suomen kansanedustuslaitoksen historia V s. 246—247.

²⁴⁰ Ks. *Vp 1908 ptk* (2. 10. 1908) s. 700.

²⁴¹ Ks. *Vp 1908 ptk* (2. 10. 1908) s. 702—703.

²⁴² Ks. esim. *SOO heinäkuu 1913 n:o 3* ja *n:o 4*, joissa käytettiin rangaistusperustana painoasetuksen 10 §:ää. Ks. sanotun säännöksen soveltamisesta myös

Oikeuskäytännössä esiintyneet ratkaisut liittyivät ennen muuta tilanteisiin, joissa *julkaisija* oli väitetysti rikkonut painoasetusten julkaisemisoikeutta rajoittavia säännöksiä,²⁴³ sillä toistaiseksi ei ollut järjestetty mahdollisuutta tehdä valitusta sellaisissa tapauksissa, joissa viranomaisen kieltäytyi julkisen asiakirjan luovuttamisesta.

G. Asiakirjajulkisuuden sääntelyn kehityksestä vuoteen 1952

1. Vuoden 1919 painovapauslaista

a. Lain syntyvaiheista

Itsenäisen Suomen perustuslakeja säädettäessä oli painovapauden konstitutionalisointi selviönä pidettävä asia.²⁴⁴ Hallitusmuodon 10 §:ään sisältyvää painovapaussäännöstä konstruoitaessa oli pohjana vuoden 1906 perustuslaissa lausuttu ennakkovalvontakielto.²⁴⁵ Asiakirjajulkisuudesta ei hallitusmuotoon sitä vastoin otettu erillistä mainintaa päinvastoin kuin Ruotsin vastaavassa säädöksessä oli tehty (RF 86 §). Sen sijaan hallitusmuodon 10 §:ää konkretisoivaan vuoden 1919 painovapauslakiin (1/19) sisältyy eräitä säännöksiä yleisten asiakirjain painatusoikeudesta.

Voimassa olevaa painovapauslakia koskeva hallituksen esitys annettiin eduskunnalle jo 21. 12. 1917.²⁴⁶ Sen käsittely siirtyi kuitenkin vuoden 1918 valtiopäiville, joilla kansalaissodaksi puhjennut yhteiskunnallinen kriisi selvästi heijastui uuden lain säätämisprosessiin, jonka yhteydessä tehtiin erinäisiä muutoksia hallituksen esitykseen. Niiden yleisenä tarkoituksena oli, kuten *Backman* on todennut, saattaa vasemmistolainen kirjoittelu tiukemman kontrollin piiriin.²⁴⁷ Tämä pyrkimys tuli erityi-

Backman, s. 203—204.

²⁴³ Ks. *SOO huhtikuu 1910 n:o 30, SOO heinäkuu 1913 n:o 3 ja 4, SOO toukokuu 1916 n:o 359, SOO marraskuu 1916 n:o 961 ja SOO helmikuu 1917 n:o 108*. Ks. myös *Backman*, s. 204 alav. 205.

²⁴⁴ Ks. myös *Sinisalo*, Painovapaus itsenäisyyden aikana s. 17.

²⁴⁵ Ks. myös *Backman*, s. 209 ja *Sinisalo*, Painovapaus itsenäisyyden aikana s. 16, joka viittaa siihen, että vaikka vuoden 1906 perustuslakia ei muodollisesti olekaan kumottu, on sen merkitys hallitusmuodon säätämisen jälkeen tosiasiallisesti hävinnyt.

²⁴⁶ Ks. *HE 32/1917*.

²⁴⁷ Ks. *Backman*, s. 210 alav. 214. Ks. lisäksi *lakivaliok. miet. n:o 1 1918 Vp*.

sen selvänä esille eduskunnan lakivaliokunnan jäsenenä toimineen *Kailan* puheenvuorossa, jossa hän toisaalta korosti painovapauden yhteiskunnallista merkitystä, mutta kiinnitti samalla huomiota oikeusinstituution januskasvoihin:

»Painovapaus on epäilemättä jokaiselle yhteiskunnalle sen tärkeämpiä elinehtoja, sillä painovapauden kautta tehdään yhteiskunnan kritiikki mahdolliseksi kaikkia niitä väärinkäytöksiä vastaan, joita niin runsaasti kaikilla yhteiskunnan aloilla esiintyy. Jollei ole painovapautta, niin estetään väärinkäytökset julkisuuteen pääsemästä. Sentähden on kaikkina aikoina pidetty tärkeänä painovapauden aikaansaamista. Mutta toiselta puolen on kirjapainotaito yksi niitä taitoja, joka on ikäänkuin kaksiteräinen miekka. Sitä voidaan myös käyttää yhteiskunnan vahingoksi mitä suurimmassa määrässä. Tämä ei ole ainoastaan kaukainen mahdollisuus vaan olemme sen saaneet viimeisinä vuosina kokea lihassamme ja veressämme. Jokainen tunnustanee, että punainen kapina oli mitä suurimmassa määrässä sen kiihotuksen tulos, joka tässä maassa on sanomalehtien kautta suoritettu. Emmekö olisi sitten tästä vahingosta mitään viisastuneet, emmekö mitään oppineet? Meidän täytyy, saatuumme tällaisen opetuksen, käsittää, että painovapaus tarvitsee myös rajoja, joiden sisällä se yhteiskunnassa sallitaan».²⁴⁸

Lakiesityksen käsittely tapahtui ns. tynkäeduskunnassa, jossa poliittinen oikeisto oli vahvemmassa asemassa kuin yhteiskunnalliset voima-suhteet itse asiassa olisivat edellyttäneet.²⁴⁹ Eduskunta otti kuitenkin tehtäväkseen ratkaista lain sisällön sen jälkeen, kun tästä oli päästy sopimukseen oikeiston ja maalaisliiton välillä.²⁵⁰ Kritiikittä eivät maalaisliiton edustajat kuitenkaan lakivaliokunnassa kiristynyttä linjaa hyväksyneet. Erityisesti *Alkio* osoitti poliittisesti kiihtyneessä tilanteessa mielenmalttia ja arvostelukykyä käsitellessään lakivaliokunnassa kehitettyä

²⁴⁸ Ks. Vp 1918 ptk (7. 12. 1918) s. 156—157. Ks. toisaalta *Huttusen* puheenvuoroa, s. 168, jossa aivan oikein korostetaan sitä, että julkisen sanan käyttö ei suinkaan ollut ratkaiseva kansalaissodan syntyyn vaikuttanut tekijä. »Siihen vaikuttivat suurimmalta osalta Venäjän vallankumouksen aiheuttamat erikoiset olosuhteet sekä vuosikymmenien sosiaalipoliittinen perintömme, koko se yhteiskunnallinen tila, joka vuoden 1905 suurlakon aiheuttamista herätyksistä ja vapaammista tuulahduksista huolimatta oli jäänyt koskemattomaksi, mutta jota ei käden käänteessä voitu vallankumouksen jälkeen muuttaa».

²⁴⁹ Ks. *Backman*, s. 210.

²⁵⁰ Ks. *mt.*, s. 210 ja *Haapasen* puheenvuoro Vp 1918 ptk (7. 12. 1918) s. 170.

ehdotusta, jonka mukaan eduskunnan valiokuntien keskustelujenkin julkaiseminen oli kiellettyä (30 §):

»Mitkä asiakirjat milloinkin on päätetty pitää salaisina, siitä on useinkin sängen vaikeata saada selkoa. Sellaisena päätöksenä saatetaan usein pitää esim. virastojen äänetöntä sopimusta. Jos siis joitakin virastojen asiakirjoja tulee julkisuuteen, josta tällainen äänetön sopimus ajatellaan olevan olemassa. Tämän pykälän mukaan voi silloin rangaista sanomalehtimiestä joka on tällaisen julkaisemisen aikaansaanut. Tällaiseen tulokseen ei pitäisi tuki lainsäädännön kautta pyrkiä niin kiihoittava tilanne kuin nyt onkin siihen että sananvapautta pyritään mahdollisimmassa määrässä rajoittamaan».²⁵¹

Varsinkin *Kailan* käyttämät puheenvuorot saivat *Alkion* lopulta vakuuttuneeksi siitä, että eduskunnan oikeisto oli käyttänyt asemaansa siinä määrin häikäilemättömästi hyväkseen, että lain leppäämään jättäminen oli vallinneessa tilanteessa suositeltavin vaihtoehto.²⁵² Suoritetussa äänestyksessä eduskunta kuitenkin hylkäsi vaatimuksen (77—17 ään.), jonka *Juutilainen Niukkasen* kannattamana oli tehnyt.²⁵³

b. Yleisen asiakirjan ja siihen sisältyvien tietojen painosta julkaisemista sääntelevistä periaatteista

Voimassa oleva hallitusmuoto ei turvaa Suomen kansalaiselle erikseen oikeutta yleisen asiakirjan painosta julkaisemiseen. Hallitusmuodon 10 §:ää konkretisoivan painovapauslain 4 §:n mukaan puolestaan on julkisten asiakirjojen painosta julkaisemisoikeudesta voimassa, mitä siitä on erikseen säädetty. Painovapauslain säätämisvaiheen luomaa lainsäädännöllistä taustaa vasten tämä viittaus on ymmärrettävä kohdistuvaksi erityisesti silloin edelleen voimassa olleeseen vuoden 1880 asetukseen kirjailijan ja taiteilijan oikeudesta työnsä tuotteisiin (10—11 §). Tarkemmin niistä ehdoista, joilla asiakirjoja oli lupa julkaista, säädettiin aikaisemmin vuoden 1891 painoasetuksen 8—10 §:ssä. Tarkistettu yhdelmä näistä säännöksistä sisällytettiin vuoden 1919 painovapauslain

²⁵¹ Ks. Vp. 1918 ptk (6. 12. 1918) s. 158—160.

²⁵² Ks. Vp 1918 ptk (20. 12. 1918) s. 308.

²⁵³ Ks. Vp 1918 ptk (20. 12. 1918) s. 309 ja (20. 12. 1918) s. 315.

5 lukuun (26—30 §). Asiakirjajulkisuutta koskevaa periaatelausumaa ei kuitenkaan katsottu siihenkään tarpeelliseksi ottaa.

Sen jälkeen, kun vuoden 1880 asetus korvattiin vuonna 1927 lailla tekijänoikeudesta henkisiin tuotteisiin (175/27), kävi *lainsäädännöllisellä tasolla* entistä epäselvemmäksi, missä määrin asiakirjajulkisuutta voitiin edelleen pitää lähtökohtaperiaatteena, sillä uuteen tekijänoikeuslainsäädäntöön ei otettu lainkaan asiakirjajulkisuutta koskevia säännöksiä.²⁵⁴ Painovapauslain 4 §:ään sisältyvällä viittauksella siihen, mitä painosta julkaisemisoikeudesta on erikseen säädetty, ei enää tämän jälkeen ollut sellaista merkitystä kuin lain voimaan tullessa. Niinpä julkisuusperiaatteelle oli mahdollista etsiä tukea ainoastaan painovapauslain 5 luvusta, jossa luettiin ne tapaukset, joissa asiakirjan julkaiseminen ei ollut sallittua. Se, että *e contrario*- päättelyä myös käytettiin ja samalla siis pidettiin kiinni julkisuusperiaatteen voimassaolosta, ilmenee oikeuskäytännöstäkin.²⁵⁵

Yleisenä sääntönä pidettiin — ja voidaan pitää edelleen — sitä, että julkisten yleisten asiakirjojen julkaiseminen painosta on sallittua. Eräissä tapauksissa saattaa seuraamuksena olla kuitenkin rangaistus, esim. silloin, kun sinänsä julkisen asiakirjan painosta julkaiseminen sisältää kunnianloukkausrikoksen.²⁵⁶ Kriminalisoitu on nykyisin myös rikoslain 27 luv. 3 a §:ssä (908/74) tarkoitettu yksityisyyden suojan loukkaus, joka voi epäilemättä niin ikään tapahtua julkisen asiakirjan painosta julkaisemisen välityksellä.²⁵⁷

Merkittävin asiakirjojen julkaisemisoikeutta rajoittava säännös on painovapauslain 26 §:ssä, jonka nojalla ei kukaan saa ilman asianomaista lupaa painosta julkaista ylimpien hallitusviranomaisten pöytä-

²⁵⁴ Ks. myös *Lvk* 1939:4 s. 13.

²⁵⁵ Ks. esim. *KHO* 1938 II 1032: Lääkintöhallitus oli hylännyt Suomen Farmaseuttiliitto ry:n pyynnön saada jäljennökset niistä lääkintöhallituksen lausunnoista, jotka sanottu viranomainen oli antanut apteekkioikeuksien hakijoista. *KHO*: koska SF. ry:llä 4.1.1919 annetun painovapauslain 5 luvun 26 §:n mukaan oli katsottava olevan oikeus saada jäljennökset em. lausunnoista, sikäli kuin ne eivät olleet yleisten säännösten mukaan pidettävät salassa, sen vuoksi ja ottaen huomioon, että lääkintöhallituksen päätöksessä ei ollut mainittu niitä perusteita, jotka olivat johtaneet yhdistyksen hakemuksen hylkäämiseen, *KHO* kumoten lääkintöhallituksen päätöksen, palautti asian sille uudelleen käsiteltäväksi. Ks. myös *KHO* 1934 I 24.

²⁵⁶ Ruotsin osalta ks. myös *Eek*, *Det offentliga och det hemliga* s. 32.

²⁵⁷ Sanotun säännöksen tulkinnasta ks. tark. *Tiili*, *LM* 1975 s. 904—915.

ja asiakirjoja, joitten julkaiseminen on annettujen määräysten mukaan kielletty. Julkaisukiello kohdistuu myös sellaisiin ulkovaltojen kanssa käytyjä neuvotteluja koskeviin tiedonantoihin, jotka on salassa pidettävä. Niin ikään on ilman asianomaista lupaa kielletty julkaisemasta muidenkin viranomaisten asiakirjoja, mikäli ne yleisten säännösten mukaan on salassa pidettävä. Tämä merkitsee sitä, että muiden kuin ylimpien hallitusviranomaisten asiakirjoja saa julkaista painosta, vaikka ne olisivatkin salassa pidettäviä yksittäisen määräyksen perusteella. Silloin kun on kysymys yksittäisen määräyksen nojalla salassa pidettävistä ylimpien hallitusviranomaisten dokumenteista, on rankaisemisen edellytyksenä, että julkaisija on ollut tietoinen salassapitomääräyksen olemassaolosta.²⁵⁸

Yleisiin asiakirjoihin sisältyvien tietojen julkaisemisoikeus ei voimassa olevien säännösten nojalla ole samojen rajoitusten alainen kuin asiakirjojen julkaiseminen sellaisenaan. Mikäli joku saa tietoonsa salassa pidettävästä asiakirjasta ilmeneviä tosiasioita ja julkaisee ne painotuotteessa tai muulla tavoin ilmaisee ne joukkoviestinten välityksellä, esim. kertomalla asiakirjan sisällöstä radiossa tai televisiossa, ei tällaista henkilöä yleensä voida saattaa rangaistusvastuuseen. Painovapauslain 5 luvun säännökset eivät myöskään estä projisoimasta asiakirjaa television kuvaruutuun. Täysin riskitöntä ei salassa pidettävien tietojen julkaiseminen tosin ole kaikissa tapauksissa, sillä sovellettaviksi voivat eräissä tilanteissa tulla erinäiset rikoslain säännökset kuten valtiosalaisuuden rikkomisen kriminalisoiva RL 12 luv. 7 §.

Painovapauslain painosta julkaisemisoikeutta rajoittavien säännösten kohdistumisesta asiakirjoihin eikä niiden sisältämiin tietoihin on kuitenkin seurauksena se, että luopumalla asiakirjan julkaisemisesta sellaisenaan ja kertomalla sen sijaan sen sisällöstä omin sanoin, välttää julkaisija pääsääntöisesti vaaran joutua rangaistusuhan alaiseksi. Salassapitosuojan tehokkuuden kannalta tätä voidaan pitää heikkoutena, esteettömän tiedonvälityksen näkökulmasta taas merkittävänä etuna.

²⁵⁸ Ks. KKO 1934 II 67, jossa katsottiin, että vaikka painovapauslain 26 §:n mukaan oli kiellettyä julkaista painosta annettujen määräysten nojalla salassa pidettäviä ylimpien hallitusviranomaisten asiakirjoja, ei sanomalehden julkaisijaa voitu saattaa rangaistusvastuuseen, kun oli jäänyt näyttämättä, että asiakirjaan olisi ollut tehtynä merkintä salassapidettävyydestä eikä julkaisijan muullaakaan tavalla havaittu saaneen tietoa valtioneuvoston sisäisesti antamasta kiellostä antaa tietoja asioista, joita ei ollut lopullisesti ratkaistu (VNp 11. 11. 1926).

2. Asiakirjajulkisuuden periaatteen legalisoinnista laissa yleisten asiakirjain julkisuudesta vuonna 1951

a. Julkisuuslainsäädännön valmisteluvaiheista

Työväenliikkeen kansalaissodassa kärsimä tappio ja sen jakautuminen johtivat siihen, että »porvarillinen lehdistö kykeni poikkeuksellisissa oloissa vahvistamaan asemiaan tiedonvälityskentässä ja kahtia jakautuneen työväenliikkeen lehdistö joutui aloittamaan toimintansa sodan jälkeen vaikeissa olosuhteissa».²⁵⁹ Kansalaissodan jaloissa ja työväenliikkeen jakautumisen johdosta pirstoutuneen vasemmistolehdistön asema pysyi itsenäisyyden saavuttamisen jälkeisinä aikoina edelleen heikkona.²⁶⁰ Erityisen vaikeaksi tilanne muodostui työväenlehtien kannalta 1930-luvulla.²⁶¹ Samalla vuosikymmenellä tapahtui lehdistön piirissä voimakasta kaupallistumista ja lukuisat lehdet leimautuivat myös poliittisesti sitoumattomiksi.

Vaikka porvarillisella lehdistöllä onkin ollut työväenlehdistöä paremmat mahdollisuudet toimia laajat joukot tavoittavana hallinnon julkistajana, ei sellaista piirrettä ole havaittavissa, että poliittiset linjavalinnat olisivat johtaneet eri suuntauksia edustavia lehtiä suhtautumaan toisistaan poikkeavalla tavalla asiakirjajulkisuuden periaatteeseen. Erilaisista voimasuhteista riippumatta porvarillisella ja työväenlehdistöllä on ollut jatkuvasti kasvavia hallintoon kohdistuvia tietotarpeita.

Julkisuuden vaatimus tukalassa asemassa 1920—1930-luvuilla toimineen työväenlehdistön piirissä ei kaivanne enempiä perusteluja, mutta tyytymättömyyden ääniä oli kuulunut jo 1920-luvun lopulla myös porvarillisella taholla. Tietojensaantimahdollisuuksien yleiseen parantamiseen katsottiin olevan edellytyksiä ilmeisesti sen vuoksi, että vallankumouksen vaara koettiin ohitetuksi ja tilanteen olevan kansalaissodan voittajapuolen hallinnassa.²⁶²

²⁵⁹ Ks. Minkkinen *y.m.*, s. 125—127.

²⁶⁰ Ks. *mt.*, s. 125—127.

²⁶¹ Ks. *Kastari*, Kansalaisvapauksien perustuslainturva s. 187—194 ja *Sini-salo*, Painovapaus itsenäisyyden aikana s. 37.

²⁶² Ks. esim. Hbl 9.2.1929, jossa perusteltiin julkisuuden lisäämistä viittamalla tuolloin vallinneiden olojen stabiliteettiin. Artikkelin liittyi selvästi ed. *Jacobssonin ym.* eduskunnassa esittämään toivomusaloitteeseen (n:o 2 7.2.1929, 1929 Vp), jossa oli vaadittu asiakirjajulkisuuden laajentamista. Ks. myös ed.

Lainsäädännön uudistustyön käynnistyminen tapahtui *Ståhlbergin* johdolla, joka toimi lainsäädäntöneuvoksena lainvalmistelukunnassa. Ehdotus, jota laadittaessa oli esikuvana Ruotsin lainsäädäntö ja siellä saadut kokemukset sen soveltamiskäytännöstä, valmistui aivan toisen maailmansodan kynnyksellä vuonna 1939.²⁶³

Vaikka *Ståhlbergin* laatimassa ehdotuksessa oli selvästi havaittavissa Ruotsin lainsäädännön vaikutusta, ei siinä ollut kysymys naapurimaan esikuvan orjallisesta kopioinnista. Tarkoituksena oli, kuten *Herlitz* erästä *Ståhlbergin* hänelle lähettämää kirjettä lainatessaan lausuu, »ordnande och utveckling av egna rådande förhållanden, icke radikal omstörtning».²⁶⁴ Tätä pyrkimystä kuvastaa myös lainvalmistelukunnan mietintöön sisällytetty suhteellisen mittava historiallinen katsaus ja voimassa olleen lainsäädännön kartoitus.²⁶⁵

Ehdotuksen yleisperusteluista käyvät ilmi ne puutteet, joiden korjaamiseen uudistus ennen muuta tähtäsi. Pahimpana epäkohtana pidettiin yleisen koordinoivan lainsäädännön ja selvien säännösten puuttumista siitä yleisestä periaatteesta, että yleiset asiakirjat ovat julkisia.²⁶⁶ Tarkoituksena oli siis hälventää viimeinenkin epävarmuus siitä, mikä valtiollinen viestintästrategia Suomessa oli katsottava vallitsevaksi. Painopiste ehdotuksessa oli selvästi yleisten periaatteitten vahvistamisessa ja jo aikaisemmin noudatetun käytännön kodifioinnissa eikä niinkään asiakirjajulkisuuden aineellisessa laajentamisessa.

Lainsäädäntöreformi ei kuitenkaan sodan kynnyksellä voinut ymmärrettävistä syistä sijoittua kovin korkealle prioriteettisijalle, sillä sota-aikana nousivat välttämättä etualalle propaganda, tiedustelu ja salassapito eikä hallinnon kontrollivälineeksi tarkoitettu asiakirjajulkisuuden

Jacobssonin toiv. al. n:o 4 5.8.1929 (1929 Vp) ja *Jacobssonin ym.* toiv. al. n:o 1 4.11.1930 (1930 Vp).

²⁶³ Lainvalmistelukunnan ehdotus, jonka *Ståhlbergin* ohella oli allekirjoittanut *Möller*, annettiin 31.3.1939 (*Lvk* 1939: 4). Sotatila taas määrättiin voimaan julistuksella 30.11.1939 (441/39).

²⁶⁴ Ks. *Herlitz*, TfR 1971 s. 261.

²⁶⁵ *Andersson*, JFT 1964 s. 467, on aiheellisesti esityksessään kiinnittänyt huomiota toisaalta siihen, että historialliset aspektit ja voimassa olleiden säännösten kartoitus ovat saaneet mietinnössä ehkä suhteettomankin painotuksen yksityiskohtaisten perusteluiden jäädessä samalla valitettavan niukoiksi, mikä on omiaan vaikeuttamaan lain tulkintaa.

²⁶⁶ Ks. *Lvk* 1939: 4 s. 47.

periaate.²⁶⁷ Siinä, että valtio, kuten muutkin sosiaaliset järjestelmät, pyrkii suojelemaan itseään ulkoa päin uhkaavilta vaaroilta, ei ole mitään yleismaailmallisesti katsoen erikoislaatuista. Valtion olemassaolon perusteita vaarantavat teot ovat kaikkialla ankarasti kriminalisoituja.²⁶⁸ Yllättävää ei myöskään ole se, että salassapitotarpeet ilmenevät erityisen intensiivisinä sodan aikana tai sen vaaran uhatessa.²⁶⁹ Kärjistetyimmässä muodossaan tämä piirre luonnollisesti esiintyi toisen maailmansodan vuosina Suomessakin sotilaallisen toiminnan alalla,²⁷⁰ mutta ylei-

²⁶⁷ Tiedonvälityksen säätelystä sotavuosina ks. esim. *Sinisalo*, Painovapaus itsenäisyyden aikana s. 76–82 ja *Vilkuna*, passim.

²⁶⁸ Suomen osalta ks. erit. *Honkasalo*, Erityinen osa III s. 1–2, joka esityksensä alussa panee merkille, että valtioon kohdistuvat rikokset voimassa olevassa rikoslaisissa, samoin kuin 1734 vuoden laissa, on sijoitettu heti uskontorikosten jälkeen. Tämä sijoitus sekä varsinkin valtio- ja maanpetoksesta säädettyt ankarat rangaistukset osoittavat hänen mukaansa »sen erityisen merkityksen, minkä lainsäätäjä on antanut valtio- ja yhteiskuntajärjestyksen säilymiselle».

²⁶⁹ Poikkeuksellisten olojen varalta oli aikoinaan jo hallitusmuodon 16 §:ään otettu säännös, jonka mukaan se mitä Suomen kansalaisten yleisistä oikeuksista on sanottu, ei estä lailla säätämästä sellaisia rajoituksia, jotka sodan tai kapinan aikana ja sotapalveluksessa oleviin nähden muulloinkin ovat välttämättömiä. Säännöksen nojalla säädettiin vuonna 1930 laki sotatilasta (303/30), joka otettiin käyttöön sotatilan synnyttyä. Lain 7 § tarjosi maan hallitukselle laajat viestinnän rajoittamismahdollisuudet. Sotatilan aikana voitiin asetuksella määrätä painokirjoitusten julkaisemisen sekä posti-, lennätin-, puhelin-, radio- ja muiden tiedotuslaitosten käytön valvomisesta. Valtioneuvostolla oli lain nojalla valta ryhtyä muihinkin tarpeellisiin toimenpiteisiin sellaisten lausuntojen tai tiedonantojen levittämisen ehkäisemiseksi, jotka voisivat haitallisesti vaikuttaa maan puolustukseen tai yleiseen turvallisuuteen.

Jo ennen sotatilaan siirtymistä oli eduskunta uhkaavan ilmapiirin liikkeelle panemana tehnyt myös rikoslakiin erinäisiä muutoksia, jotka tähtäsivät valtakunnan turvallisuuden tehostamiseen (esim. valtiosalaisuuden tuottamuksellisen ilmaisemisen kriminalisointi rikoslain 40 luv. 6 a §:ssä). Kiristynyt kansainvälinen tilanne heijastui ennen sotaa niin ikään lehdistön ja viranomaisten tiedotussuhteissa. Mm. HS 3. 7. 1938 valitti pääkirjoituksessaan »Virallisten salaisuuksien suojele», että joistakin syistä puolustuslaitosta ja ulkopoliittikkaa koskevien tietojen antaminen oli vähentynyt ja arvosteli menettelyä viitaten siihen, että viranomaisilla ei olisi pitänyt olla mitään syytä rajoittaa tietojen antamista lehdistölle, joka siihenkin saakka oli arvostelukykyään käyttäen noudattanut vastuuntuntoista julkaisupoliittikkaa.

²⁷⁰ Jo talvisodan aikana käytettiin puolustushallinnon piirissä salassapito- määräysten välittämiseen erilaisia käskykirjelmia. Kun voimassa olleitten säännösten valossa ei ollut selvää, keillä oli oikeus julkisuutta rajoittavien määräys-

nen ilmapiiri tuskin oli muutoinkaan omiaan parantamaan kansalaisten mahdollisuuksia saada tietoja viranomaisten toiminnasta.

Sotavuosien jälkeen julkisuuslainsäädännön kesken jäänyt uudistus-työ virisi kuitenkin henkiin miltei välittömästi. Jo vuonna 1945 lainvalmistelukunta julkaisi tarkistetun ehdotuksen laiksi yleisten asiakirjain julkisuudesta.²⁷¹ Mietintö, jonka olivat allekirjoittaneet *Ståhlberg* ja *Kastari*, noudatti eräitä vähäisiä muutoksia lukuun ottamatta alkuperäisen lakiehdotuksen sisältöä. Sen pohjalta syntyi hallituksen esitys, tosin varsin verkkaisella vauhdilla, vasta *Fagerholmin* sosialidemokraattisen vähemmistöhallituksen aikana (29. 7. 1948—17. 3. 1950).²⁷²

Ennen esityksen laatimista hankittiin lainvalmistelukunnan ehdotuksesta lausuntoja lukuisilta viranomaisilta sekä eräiltä järjestöiltä. Yleisenä piirteenä lausunnoissa oli myönteinen suhtautuminen suunniteltuun reformiin sekä niihin periaatteisiin, joiden varaan se rakentui. Useissa yksityiskohdissa sitä vastoin esiintyi eriäviä käsityksiä ehdotuksen sisältöön nähden.²⁷³ Huomattava merkitys hallituksen esitystä laadittaessa oli sillä tarkastustyöllä, jonka *Ståhlberg* suoritti lausuntokierroksen jälkeen, sillä suuri osa vastauksissa tehdyistä korjausehdotuksista kilpistyi hänen kannanottoihinsa.²⁷⁴

ten antamiseen, ei puolustushallinnon viranomaisten tarvinnut vaivata itseään kompetenssikysymyksillä, vaan määräyksiä annettiin siinä laajuudessa kuin tarve saneli. Ensimmäinen painoasuinen Puolustusvoimain pääesikunnan käskylehti (myöhemmin Pääesikunnan käskylehti ja Päämajan käskylehti) ilmestyi vuonna 1941 saaden tällä tavalla entistä virallisemmän leiman. Lehtiin sisältyi usein salassapitovelvollisuutta koskevia ja sen noudattamisen tärkeyttä teroittavia määräyksiä, joilla lainsäädäntöön sisältyvien salassapitosäännösten ohella pyrittiin vaikuttamaan — välistä nähtävästi huonolla menestyksellä — sotilaitten kielenkantimiin. Ks. esim. *PvPE:n kl. n:o 3/24. 3. 1941* ja *n:o 5/7. 4. 1941*, *PM:n kl. n:o 2/3. 7. 1941* ja *n:o 26/30. 8. 1942*, *PM:n kl. n:o 25/1. 10. 1944*.

²⁷¹ Ks. *Lvk* 1945: 6.

²⁷² Ks. *HE* 105/49.

²⁷³ Ks. VN:n kanslialle lähetetyistä lausunnoista erit. KTM:n kirje n:o 7419 29. 8. 1946, VA:n kirje n:o 865 31. 8. 1946, KHO:n kirje n:o 1825 29. 5. 1946, Hämeen läänin LH:n kirje n:o 5799/I 23. 8. 1946, Turun ja Porin läänin LH:n kirje 18765 A 10 46 (2086) 17. 7. 1946, Suomen Kaupunkiliiton kirje n:o 976/1946, Suomen Sanomalehdenkustantajain Liiton kirje n:o 2613 31. 10. 1947 ja Suomen Sanomalehtimiesten Liiton kirje 20. 9. 1946.

²⁷⁴ Ks. *Ståhlbergin* kirje OM:lle n:o 2613/4 A 1947, jossa hän tyytyy lausunnoissa esitettyjä muutoksia arvostellessaan eräissä tärkeissäkin kysymyksissä, kuten esim. salassapitokompetenssin määrittelyn yhteydessä, toteamaan, että

Ottaen huomioon, että lainvalmistelukunnan alkuperäisen ehdotuksen ja hallituksen esityksen valmistumisen välillä oli kulunut aikaa yksi vuosikymmen, tehtyjen muutosten vähäisyys saattaa tuntua jonkin verran yllättävältä. Ainakin osittain tähän voidaan etsiä syitä Ståhlbergin arvovaltaisesta, jatkuvasta ja kiinteästä osallistumisesta lainvalmisteluprosessiin.²⁷⁵

b. Eduskuntakäsittelystä

Vireillä oleva uudistus ei aluksi synnyttänyt kielteisiä reaktioita tietävästi millään taholla, ei hallinnossa, puolueiden piirissä eikä myöskään lehdistössä. Tilanne muuttui kuitenkin sen jälkeen kun hallituksen esitys oli annettu eduskunnan käsiteltäväksi 7. 10. 1949.

Näkyvimmin eduskuntakäsittelyn yhteydessä oli esillä asiakirjajulkisuuden säätelyvallan ongelma. Hallituksen esitys nimittäin lähti siitä, että salassapitosäännöksiä voitiin antaa paitsi lailla ja asetuksella myös yksittäistapauksellisin määräyksin, joiden antamiseen olivat oikeutettuja tasavallan presidentti, valtioneuvosto, ministeriö, keskusvirasto, lääninhallitus ja niihin verrattavat viranomaiset (12—14 §).²⁷⁶

Jo ensimmäisessä täysistuntokeskustelussa arvosteli salassapitokompetenssin ulottuvuutta *Österholm*, jonka käsityksen mukaan se oli hallituksen esityksessä määritelty lainvalmistelukunnan ehdotusten tavoin liian laveaksi.²⁷⁷ Eduskunnan lakivaliokunta supistikin sittemmin salas-

»muutokseen ei liene riittävää syytä». Puoltaessaan alemman viranomaisen oikeutta pyytää ylemmältä viranomaiselta salassapitomääräystä hän taas lausuu, että »mahdollisuus määräyksen pyytämiseen saattaa kuitenkin eräissä tapauksissa olla hyvinkin tarpeen».

²⁷⁵ Ståhlbergin auktoriteettiin kohdistuva epäsuora viittaus esiintyi eräissä eduskuntakäsittelyn yhteydessä käytetyissä puheenvuoroissa. Ks. ed. *Kauppi*, Vp 1950 ptk (28. 11. 1950) s. 2200: »Hallituksen esityksen lakiehdotuksessa ja perusteluja laadittaessa on lajissaan harvinaisen perusteellinen Suomen ja Pohjoismaiden oikeuden tuntemus ja myös kansalaisvapauksien, niiden mukana painovapauden turvaamisen tahto ollut ohjaamassa kynää». Ks. myös ed. *Österholm*, Vp 1950 ptk (3. 5. 1950) s. 644: »Det lär förhålla sig så att både propositionen och utskottets betänkande har vuxit fram i skuggan av ett stort namn, som man inte har dristat att uppresas sig emot».

²⁷⁶ Ks. *HE* 105/49.

²⁷⁷ Ks. *Vp* 1949 ptk (11. 10. 1949) s. 1837.

sapitokompetenssilla varustettujen orgaanien piiriä siten, että salassapitosäännöksiä voitiin antaa ainoastaan lailla tai asetuksella sekä yksittäistapauksellisia määräyksiä vain tasavallan presidentti, valtioneuvosto ja ministeriöt.²⁷⁸ Suuri valiokunta jatkoi salassapitokompetenssia supistavaa linjaa niin, että ministeriötkin jäivät lopulta luettelon ulkopuolelle.²⁷⁹

Tämä ei kuitenkaan vielä tyydyttänyt kaikkia edustajia, vaan polemiikki eduskunnassa jatkui käsittelyn edetessä. Österholmin ohella Kilpi oli sitä mieltä, että salassapitokompetenssi olisi tullut jättää yksinomaan eduskunnalle.²⁸⁰ Nämä kaksi edustajaa pitivät arveluttavana myös sitä, että viranomainen, joka ei ollut oikeutettu antamaan salassapitomääräystä, saattoi hallituksen esityksen mukaan pyytää sellaista tarvittaessa ylemmältä viranomaiselta.²⁸¹ Tällaisen varauksen tekeminen tarjosi edustajien käsityksen mukaan mahdollisuuden ratkaisun viivyttämiseen, mikä varsinkin nopeasti tietoja tarvitsevan lehdistön kannalta merkitsi vakavaa epäkohtaa.

Suoritetuissa äänestyksissä eivät Österholmin tekemät muutosehdotukset tosin saaneet taakseen riittävää kannatusta.²⁸² Koska suuren valiokunnan ehdotusta ei kuitenkaan kaikilta osin hyväksytty muutoksista toisessa käsittelyssä, palautettiin asia takaisin valiokuntaan.²⁸³ Uudessa mietinnössään se poikkesi aikaisemmasta kannastaan asettuen nyt Österholmin esittämien muutosehdotusten taakse.²⁸⁴ Mietinnössä lähdettiin siitä, että asiakirjoja ei olisi voitu säätää salassa pidettäviksi edes asetusteitse vaan ainoastaan erillisessä laissa. Viranomaisilla ei olisi myöskään mietinnön mukaan ollut oikeutta pyytää salassapitomääräyksen antamista ylemmältä viranomaiselta.

Käsittelyn jatkuessa otti keskusteluun osaa myös oikeusministeri *Kannisto*, joka asettui vastustamaan suuren valiokunnan toisessa mietinnössä tehtyjä muutoksia.²⁸⁵ Pitkässä puheenvuorossaan lakivaliokunnan puheenjohtajana toiminut *Lehtonen* arvosteli niin ikään suuren valiokunnan tekemiä, Österholmin siellä hänen mukaansa luotsaamia ehdotuksia viita-

²⁷⁸ Ks. *lakivaliok. miet. n:o 2 1950 Vp.*

²⁷⁹ Ks. *suur.valiok.miet. n:o 101 1950 Vp.*

²⁸⁰ Ks. *Vp 1950 ptk* (27. 10. 1950) s. 1849 ja 1851.

²⁸¹ Ks. *Vp 1950 ptk* (27. 10. 1950) s. 1849 ja 1851.

²⁸² Ks. *Vp 1950 ptk* (27. 10. 1950) s. 1852 ja 1854.

²⁸³ Ks. *Vp 1950 ptk* (27. 10. 1950) s. 1854.

²⁸⁴ Ks. *suur.valiok.miet. n:o 101 a 1950 Vp.*

²⁸⁵ Ks. *Vp 1950 ptk* (23. 11. 1950) s. 2125.

ten mm. siihen, että niiden toteuttamisen seurauksena lakiin olisi jäänyt lukuisia epäjohtonmukaisuuksia.²⁸⁶

Fagerholmin vähemmistöhallituksen tekemän ja hänen itsensä innokkaasti kannattaman²⁸⁷ esityksen käsittely, jota eduskunnassa jatkettiin vielä *Kekkosen* maalaisliittoon ja kansanpuolueisiin nojautuneen vähemmistöhallituksen (17. 3. 1950—17. 1. 1951) aikana, oli ajautumassa siihen pisteeseen, että lakiehdotuksen vastustajien ja puoltajien välisellä dialogilla ei enää ollut etenemisen mahdollisuuksia. *Kiistat eivät eduskunnassa olleet niinkään kytkeytyneet käsittelyn eri vaiheissa detaljiongelmiin kuin itse eduskunnan rooliin julkisuuden sääntelijänä*. Vastustajien puheenvuoroista kävi käsittelyn kestäessä selvästi ilmi käsitys, jonka mukaan salassapitosäännösten antaminen muussa kuin tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä siirtäisi julkisuuden sääntelyvallan arveluttavassa määrin toimeenpanovaltaa käyttäville orgaaneille, joiden toiminnan valvontaa julkisuus juuri oli tarkoitus saada palvelemaan.

Jatketussa toisessa käsittelyssä eduskunta päätti äänestyksen jälkeen pysyä ennen suuren valiokunnan toisen mietinnön antamista tekemässään päätöksessä.²⁸⁸ Kolmannessa käsittelyssä lakiehdotus hyväksyttiin lopullisesti,²⁸⁹ mutta sen vastustajat tekivät vielä viimeisen yrityksen, lepäämäänjättämisehdotuksen, jonka eduskunta kuitenkin hylkäsi 1. 12. 1950 pitämässään istunnossa äänin 134—46.²⁹⁰

Mielenkiintoista on tässä yhteydessä tarkastella, miksi ruotsalaiset ja erityisesti kansandemokraatit omaksuivat eduskunnassa vastustavan kannan asiakirjajulkisuutta koskevaan lakiesitykseen. Aluksi on tässä mielessä aiheellista kiinnittää huomiota *Pekkalán* hallituskautteen (26. 3. 1946—29. 7. 1948), jonka aikana käytiin lainvalmistelukunnan tarkistettua ehdotusta koskeva lausuntokierros.

Kilpi, joka kansandemokraateista voimakkaimmin eduskunnassa esiintyi *Fagerholmin* hallituksen esitystä vastaan, oli *Pekkalán* hallituksessa toiminut opetusministerinä. Tässä ominaisuudessaan hän oli allekirjoit-

²⁸⁶ Ks. *Vp 1950 ptk* (23. 11. 1950) s. 2126.

²⁸⁷ Ks. ed. *Kilven* puheenvuoroa *Vp 1950 ptk* (28. 4. 1950) s. 598. Ks. myös Vapaa Sana 26. 11. 1950.

²⁸⁸ Ks. *Vp 1950 ptk* (23. 11. 1950) s. 2137.

²⁸⁹ Ks. *Vp 1950 ptk* (28. 11. 1950) s. 2202. Ehdotuksen puolesta äänesti avoimessa äänestyksessä 141 ja sitä vastaan 50 edustajaa, joiden joukossa oli ruotsalaisten ja kansandemokraattien ohella kaksi sosialidemokraattia ja yksi edistyspuolueen edustaja.

²⁹⁰ Ks. *Vp 1950 ptk* (1. 12. 1950) s. 2239—2240.

tanut ministeriön lausunnon lainvalmistelukunnan tarkistetusta ehdotuksesta ja suhtautunut siihen myönteisesti.²⁹¹ Voidaan aiheellisesti kysyä, mikä sai Kilven muuttamaan mielensä vasta eduskuntakäsittelyn yhteydessä.

Eräänä mahdollisuutena on luonnollisesti ministerin pintapuolinen perehtyminen ehdotukseen lausuntovaiheessa, mutta vastustavan kannan muotoutumiseen eduskunnassa saattoi vaikuttaa myös hallituspoliittisessa tilanteessa tapahtunut muutos. Fagerholmin vähemmistöhallituksen antaessa lakiesityksen eivät kansandemokraatit enää olleet hallitusvasuissa, mikä avasi mahdollisuuden oppositioasenteeseen eduskunnassa.

Olisi kuitenkin yksinkertaistettua väittää, että kansandemokraattien vastustavan kannan muodostumiseen vaikutti yksinomaan oppositioon siirtyminen. Kielteinen suhtautuminen lakiesitykseen on tuskin selitettävissä pelkästään protestiargumentein, vaan huomioon on otettava myös kansandemokraattien perinteinen pyrkimys eduskunnan aseman lujittamiseen ja epäluottamus virkamieskuntaa kohtaan, jonka piirissä liike jatkuvasti oli aliedustettuna. Syvällisempi perehtyminen lakiesitykseen ilmeisesti vahvisti kansandemokraattien keskuudessa sitä käsitystä, että esitys ei ollut sopusoinnussa liikkeen tavoitteitten kanssa.

Se, että hallituksen esitykseen kohdistettu kritiikki lähti eduskunnassa vakavaksi tarkoitettulta pohjalta, kuvastuu myös Österholmin epäilyksissä reformin onnistuneisuudesta. Hänen arvostelunsa tosin nousi kansandemokraatteihin verrattuna toisesta ideologisesta lähtökohdasta, porvarillisesta yleisliberaalisesta asennoitumisesta yhteiskunnalliseen tiedonvälitykseen. Kuten odottaa sopi, hän suomenruotsalaisena sanomalehtimiehenä näki Ruotsissa omaksutun järjestelmän parempana vaihtoehtona.²⁹² Naapurimaa, jossa salassapitosäännösten antaminen oli sallittua ainoastaan lainsäädäntöteitse, tarjosi otollisen vertailupohjan samalla myös kansandemokraateille, jotka ruotsalaisen kansanpuolueen kanssa viimeiseen saakka vastustivat lakiehdotuksen hyväksymistä.²⁹³

²⁹¹ Ks. OPM:n kirje VN:n kanslialle n:o 2511 2. 9. 1946.

²⁹² Ks. *Vp 1950 ptk* (27. 10. 1950) s. 1848—1850.

²⁹³ Kielteinen suhtautuminen lakiesitykseen näkyi myös po. suuntauksia kannattavassa lehdistössä. Ks. Hbl 24. 11. 1950 (»Offentlighetslagen blev lag om hemlighållande») ja 31. 10. 1950 (»Offentlighetslagen måste korrigeras») sekä Vapaa Sana 26. 11. 1950 (»Julkisuusperiaatteen salaisuuskäytäntö») ja 30. 11. 1950 (»Publitsiteetti siipirikkona»). — Lehdistön tyytymättömyyttä yleisemminkin kuvastaa HS 3. 12. 1950 (»Kielteistä kehitystä»).

Pitkällisen valmistelutyön tuloksena aikaan saatu, 1.1.1952 voimaan tullut laki yleisten asiakirjain julkisuudesta vahvisti sen periaatteen, että »yleiset asiakirjat ovat julkiset, niinkuin tässä laissa säädetään» (1 § 1 mom.). *Kysymys ei periaatteellisessa mielessä ollut minkään poliittisen suuntauksen yksinomaisten intressien sanelemasta lähtökohdasta.* Käsiteltävänä ei ollut ahtaasti puoluepoliittinen prinssiippivalinta, vaan 1700-luvulla läpimurtonsa kokeneen oikeusinstituution selväsananainen legalisointi, jonka tarpeellisuudesta oltiin yhtä mieltä yli puoluerajojen.

Huolimatta siitä, että lain lopullisessa versiossa salassapitokompetenssilla varustettujen orgaanien piiri supistui huomattavasti alkuperäisestä lainvalmistelukunnan ehdotuksessa kaavaillusta ulottuvuudesta, joka olisi merkinnyt sitä, että miltei mikä tahansa viranomainen olisi ollut oikeutettu salassapitomääräysten antamiseen, lopputuloksena oli, että eduskunta laajassa mitassa luopui toimeenpanovaltaa käyttävien orgaanien hyväksi julkisuuden säätelyvallasta (AsiakJulkL 9 § 2—3 mom.).

3. *AsiakJulkL:sta painovapauden ja asiakirjajulkisuuden eriytymiskehityksen vahvistavana säädöksenä*

Caloniuksen 1700-luvun loppupuolella esittämää kritiikkiä voidaan pitää eräänä osoituksena painovapauden ja asiakirjajulkisuuden eriytymisprosessin alkamisesta. Kommentointi ja kritiikki, johon valtiolta asiakirjajulkisuuden läpimurtovaiheessa ja vielä kauan sen jälkeenkin suhtautui vastahakoisesti, löysi paikkansa sellaisenaan julkaisujen asiakirjojen rinnalla lehtien palstoilta yhä laajemmassa mittakaavassa (sensuurin vallitessa tosin aluksi piiloisesti, peitenimien ja koukeroisten esitystapojen taakse kätkeytynä). Lehdistön kehitys ja sen tiedonvälitystavoissa tapahtunut muutos johtivat vähitellen asiakirjajulkisuuden itsenäisyyteen ja sen riippumattomuuteen pelkästä asiakirjojen painattamisoikeudesta.

Tosin vielä *Söderholmin* ja *Charpentierin* ehdotuksessa vuonna 1906 olivat päähuomion kohteena yleisten asiakirjojen painosta julkaisemiseen liittyvät ongelmat,²⁹⁴ mutta vuoden 1939 mietinnössä oli eriytymiskehitys jo selvästi tullut havaituksi: »Aikaisemmin edellytettiin meillä,

²⁹⁴ Ks. *Lvk* 1906:3 s. 56.

niinkuin Ruotsissakin, asiakirjain julkisuudesta säädettyä miltei yksinomaan niiden painosta julkaisemista, mutta nykyään se käsittää sekä niiden painattamisoikeuden että asiakirjain saamisen käytettäväksi muuta luvallista tarkoitusta varten».²⁹⁵ Mietinnön pohjalta säädetty AsiakJulkL tavallaan vahvisti tämän julkaisemis- ja saamisoikeuden erillisyyden.

Alkuperäisen lainvalmistelukunnan ehdotuksen mukaisesti säädettiin asiakirjajulkisuudesta tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä.²⁹⁶ Laki on luonteeltaan yleislaki, joka tulee sovellettavaksi siinä tapauksessa, ettei asiakirjajulkisuudesta anneta muissa laeissa erityissäännöksiä. Estettä ei toisaalta ole myöskään käyttää sen sisältämiä säännöksiä täydentävästi sellaisissa tilanteissa, jotka ovat jääneet erityislainsäädännössä huomiota vaille.²⁹⁷

Yleisten asiakirjain julkisuus on kehityshistoriallisesti siinä määrin kiinteässä yhteydessä HM 10 §:ssä säädettyyn painovapauteen, että kirjallisuudessa on aiheellisesti nostettu esiin kysymys, nauttiiko julkisuusperiaate perustuslain tarjoamaa suojaa siitä huolimatta, että asiasta ei ole selvin sanoin lausuttu hallitusmuodossa. Saattaisi nimittäin olla ajateltavissa, että asiakirjajulkisuus olisi eräänlainen painovapauden *sine qua non*, jolloin sitä voitaisiin pitää nimenomaisesti maininnattakin HM 10 §:n merkityssisällön osana.

Kysymyksen herättänyt *Andersson* päätyy esityksessään siihen tulokseen, että asiakirjajulkisuus ei ole millään tavalla Suomen perustuslaissa suojattu oikeusinstituutio.²⁹⁸ Kantaansa hän tukee mm. sillä, että monissa maissa, joissa on toteutettu pitkälle ulottuva painovapaus, puuttuu kansalaisilta oikeus yleisten asiakirjojen saamiseen. Tätä vastaan voidaan tosin huomauttaa, että käsitys painovapauden merkityssisällöstä voi hyvinkin eri oikeusjärjestyksissä vaihdella eikä asiakirja-

²⁹⁵ Ks. Lvk 1939: 4 s. 9 ja 11. Ks. myös SOU 1935: 5 s. 27, jossa aikaisemmista selvityksistä poiketen painosta julkaisemisen ja asiakirjajulkisuuden nykyaikaisen merkityksen välinen ero on saanut erityisen korostuksen.

²⁹⁶ Lvk:n tarkistettu ehdotus (1945: 6) ja HE (105/49) noudattivat tässä suhteessa alkuperäisen ehdotuksen linjoja eikä eduskuntakäsittelynkään aikana asetettu kyseenalaiseksi asiakirjajulkisuuden suhdetta perustuslakiin.

²⁹⁷ On syytä kuitenkin panna merkille, että lainsäädäntöön saattaa tosin sisältyä myös säännöksiä, joissa AsiakJulkL:n soveltamismahdollisuus on nimenomaisesti pois suljettu (ks. esim. VäestölaskentaL 5 §, 234/71).

²⁹⁸ Ks. *Andersson*, JFT 1964 s. 486.

julkisuuden puuttumisesta muualla voida niin ollen tehdä johtopäätöksiä siitä, millaiseksi painovapauden sisältö on Suomessa katsottava.

Lisäksi Andersson kiinnittää huomiota siihen, että aikaisemmin yleisten asiakirjain painatusoikeudella oli huomattavasti keskeisempi merkitys kuin nykyään.²⁹⁹ Joukkoviestinnän kehittyessä yleisten asiakirjain käyttö tietolähteenä on saanut eittämättömän etusijan ja niiden painattamiselle on jäänyt vain toissijainen merkitys.³⁰⁰ Asiakirjain painatusoikeuden ja niiden julkisuuden välistä riippumattomuutta kuvastaa sekin, että yleisten asiakirjojen sisältämiä tietoja voidaan periaatteessa painattaa, vaikka itse asiakirjan painosta julkaiseminen olisikin kiellettyä. Tätäkin voidaan Anderssonin mukaan pitää osoituksena siitä, että asiakirjajulkisuus ei ole painovapauden välttämätön toteutumisedellytys. Painovapautta ei siis periaatteessa rajoita se, että asiakirjajulkisuus puuttuu. Seurauksena on tästä vain, että painattaa ei voida sellaista, mitä tosiasiallisesti ei ole mahdollista saada.³⁰¹

Toisaalta Andersson kuitenkin myöntää, että ellei sellaisia asiakirjoja, joita on oikeus painosta julkaista, olisi mahdollisuus saada, jäisi tämä oikeus käytännössä paljolti merkityksettömäksi. Kieltämättä tämä näkökohta vie varsin lähelle sellaista käsitystä, että asiakirjajulkisuus olisi mahdollista nähdä painovapauden toteutumisen välttämättömäksi edellytykseksi ja sitä voitaisiin perustellusti puoltaakin, mutta vallitsevana näkemyksenä epäilemättä on se Anderssoninkin omaksuma kanta, että asiakirjajulkisuudelta Suomessa puuttuu perustuslain tarjoama suoja.³⁰²

Tämä ei kuitenkaan merkitse sitä, etteikö asiakirjajulkisuutta voitaisi pitää Suomen oikeusjärjestykseen kiinteästi institutioituneena arvoaspektina. Tätä kuvastaa myös *pro et contra*-asetelman täydellinen puuttuminen AsiakJulkL:n valmistelu- ja säätämisvaiheissa. Kukaan ei asettanut kyseenalaiseksi sitä, että muu kuin julkisuusperiaate hallinnon viestintästrategiana olisi ollut suositeltavampi vaihtoehto.³⁰³ Se,

²⁹⁹ Ks. *mt.*, s. 484. Ks. myös *Herlitz*, TfR 1971 s. 257—258.

³⁰⁰ Ks. *Andersson*, JFT 1964 s. 484—485.

³⁰¹ Ks. *mt.*, s. 485.

³⁰² Samasta käsityksestä lähti selvästi myös *Ståhlberg* laatimassaan lainvalmistelukunnan ehdotuksessa. Ks. *Lvk* 1939:4 s. 48.

³⁰³ Sen sijaan Norjassa ja Tanskassa pohdittiin hyvinkin tarkkaan julkisuuslainsäädäntöä valmisteltaessa sitä, mitkä seikat puhuivat julkisuusperiaatteen puolesta ja mitkä sitä vastaan. Ks. esim. *Os*, NAT 1967 s. 350, joka viittaa myös sii-

että asiakirjajulkisuuden periaate on juurtunut näin syvälle suomalaisen yhteiskunnan arvomaailmaan, oikeuttaa kysymään, olisivatko valtiosääntöoikeudelliset näkökohdat olleet yhtä helposti sivuutettavissa AsiakJulkL:n säätämisvaiheessa, mikäli käsiteltävänä olisi ollut salassapitoperiaatteen varaan rakentuva säädösehdotus — luultavasti eivät. Tämä ei kuitenkaan poista sitä tosiasiaa, että julkisuus perustuu Suomessa tavalliseen lakiin. Sillä, että asiakirjajulkisuuden perustuslain turva voitaisiin mahdollisesti enemmän tai vähemmän keinotekoisesti dedusoida hallitusmuodossa säädetyistä perusoikeuksista tai »todistaa» oikeusvaltio-, demokratia- tms. epämääraisten konstruktioitten avulla olemassa olevaksi, ei ole suurtakaan merkitystä.³⁰⁴ On myös syytä kysyä, mitä käytännöllistä hyötyä asiakirjajulkisuuden korottamisesta perusoikeuksien joukkoon koituisi nykyiseen tavalliseen lakiin perustuvaan järjestelmään verrattuna, kun otetaan huomioon, että painovapauden käyttöä voidaan pitkälle säännellä HM 10 §:n mukaan tavallisella lailla.³⁰⁵

Vaikka julkisuusperiaatteen vahvistamisella selkeäksi lähtökohdaksi AsiakJulkL:ssa on epäilemättä oma käytännöllinen merkityksensä mm. siitä syystä, että viranomaiset tällä tavalla joutuvat etsimään perusteet asiakirjan luovutuksesta kieltäytymiselle ja vahvistaminen ehkä samalla on omiaan psykologis-normatiivisesti taivuttamaan yksittäisiä virkamiehiäkin julkisuusmyönteisempään suhtautumiseen,³⁰⁶ on toisaalta perusteetonta otaksua, että julkisuusperiaatteen omaksuminen sinänsä avaisi kansalaisille valtion tietopadot. Kysymys on paljon monimutkaisempi, mutta ennen näihin asiakirjajulkisuuden praktista käyttöarvoa koske-

hen, että itse asiassa julkisuus Norjassa oli tosiasiallisesti varsin laaja jo ennen sikäläisen julkisuuslain säätämistä. Ks. myös *Wilberg*, NAT 1959 s. 121—141, ja Tanskan osalta *Holm*, Offentlighedsloven s. 21.

³⁰⁴ Saksan liittotasavallassa näyttävät olevan yleisiä juuri tämän tyyppiset julkisuuden oikeudelliseen sääntelyyn kohdistuvat analyysit. Ks. esim. *Jerschke*, s. 92—116, *Krieger*, s. 91—136, *Windsheimer*, s. 143—171.

³⁰⁵ Ks. myös *Andersson*, JFT 1964 s. 485—486. — Vaikka pitäneeikin paikansa, että nykyisellään ei ilmeisesti paljoa voitettaisi, vaikka asiakirjajulkisuudelle konstruotaisiin perustuslainsuoja, ihmetyttää, että valtiosääntökomitea väli-mietinnössään on täysin sivuuttanut tämän kysymyksen siitä huolimatta, että Ruotsin perustuslakiuudistuksen yhteydessä julkisuusperiaatteen käsittely on ollut varsin merkittävällä sijalla. Ks. *kom.miet.* 1974: 27.

³⁰⁶ Ks. *Düwel*, s. 116—117. Virkamiesten asennoitumisesta tietojen luovuttamiseen yleensä ks. tark. esim. *Biebl*, s. 96—98.

viin ongelmiin puuttumista on aiheellista tarkastella niitä yhteiskunnallisia merkitystehtäviä, joita asiakirjajulkisuudella on oletettu olevan ja samalla kehitellä johdannossa esitettyä ideologiakriittistä tutkimusotetta.

III ASIAKIRJAJULKISUUDEN IDEOLOGISESTA KÄYTTÖ- ARVOSTA HALLINNON VIESTINTÄSTRATEGIANA

A. Asiakirjajulkisuudesta demokraattisena periaatteena

Tarkoituksena ei tässä yhteydessä ole ryhtyä perinpohjaisesti analysoimaan moniselitteisyydessään vertaansa hakevaa demokratian käsitettä, jolle löytyy määritelmiä miltei yhtä runsaasti kuin niiden esittäjienkin. Niinpä esim. *Allardt* ja *Littunen* mainitsevat usein esitetyn määritelmän, joka hahmottaa demokratian järjestelmäksi, jossa kaikilla kansalaisilla on samat mahdollisuudet vaikuttaa poliittisiin ratkaisuihin.¹ Samalla he kuitenkin korostavat niitä pulmallisuuksia, jotka liittyvät poliittisen ratkaisun käsitteeseen ja haluavat omalta osaltaan tähdentää, että demokratia koskee kaikkien kansalaisten mahdollisuuksia saada ongelmansa esitetyiksi ja ratkaistuksi yhteiskunnassa. *Lewin* taas painottaa interaktiivisuuden merkitystä määritellessään demokratian hallitusmuodoksi, joka toteutuu siinä laajuudessa kuin poliittinen päätöksentekoprosessi perustuu eliitin ja massan väliseen vuorovaikutukseen.² — Olisi perusteetonta väittää tällaisia määritelmiä virheellisiksi, mutta yhtä perusteetonta olisi korottaa ne yleispäteviksi.³

Erityisen kärjistetyssä muodossa käyvät käsitykset ristiin porvarillisessa ja sosialistisessa ideologiassa,⁴ mikä realiteetti jo sinänsä tekee ylei-

¹ Ks. *Allardt—Littunen*, s. 138.

² Ks. *Lewin*, s. 228.

³ Demokratiakäsitteen monimerkityksisyydestä ks. esim. *Holopainen*, s. 282—284.

⁴ Kuvaavan esimerkin esittää *Krauch*, s. 14, todetessaan, että ilmeisesti Saksan demokraattisessa tasavallassa elävän väestön enemmistö pitää omaa järjestelmäänsä demokraattisena ja Saksan liittotasavallan kansalaiset elävät omalta osaltaan vastaavasti saman vakaumuksen varassa. Ilmeisesti myös Suomen kansan enemmistö katsoo elävänsä demokratiassa, jonka ytimenä on HM 2 §:n sisältämä vakuutus: »Valtiovalta Suomessa kuuluu kansalle, jota edustaa valtiopäiville

sesti hyväksyttävän määritelmän antamisen mahdottomaksi. Yhteisymmärryksen saavuttamista vaikeuttaa lisäksi se, että läheskään aina ei ole selvästi nähtävissä, tarkoittavatko määritelmien esittäjät toivottua asiaintilaa vai esittävätkö he väitteen vallitsevasta yhteiskunnallisesta tilanteesta. Demokratiakeskustelua ei myöskään ole omiaan selventämään se, että käsitettä käytetään toisinaan suppeammassa, toisinaan taas laajemmassa merkityksessä.

Yksi yhteinen tekijä on kuitenkin säännönmukaisesti pelkistettävissä erilaisten teorioiden ja määrittely-yritysten takaa: ajatus tasa-arvoisuudesta. Tämä havainto puolestaan johtaa tarkastelemaan yhteiskuntaa erilaisten hierarkioitten järjestelmänä. *Ahmavaaran* mukaan tämä muodostuu nykyajan yhteiskunnissa ennen muuta seuraavista komponenteista: 1) *taloudellinen hierarkia* (eli tuotantovälineiden omistuksen epätasainen jakautuminen, muun omaisuuden ja luontaisetujen epätasainen jakautuminen, tulojen epätasainen jakautuminen sekä työn fyysisen ja terveydellisen rasittavuuden epätasainen jakautuminen yhteiskunnan jäsenten kesken, 2) *hallinnollinen hierarkia* (eli poliittis-hallinnollisen vallan epätasainen jakautuminen ja työnjohdollisen vallan epätasainen jakautuminen) sekä 3) *tiedollinen hierarkia* (eli koulutuksen epätasainen jakautuminen ja tiedonkulun epätasainen jakautuminen yhteiskunnan jäsenten kesken).⁵

Demokratisointi puolestaan voidaan *Ahmavaaran* tapaan ymmärtää prosessiksi, joka tarkoittaa yhteiskunnassa vallitsevien hierarkioitten purkamista.⁶ Tämän mukaisesti voidaan kysyä, missä määrin asiakirjajulkisuus, siinä muodossa kuin se on toteutettu voimassa olevassa lainsäädännössä, palvelee yhteiskunnallisia hierarkioita purkavana instituutiona.

Byrokraattisen vallankeskityksen eräänä purkamismekanismina mainitsee *Ahmavaara* tiedon entistä laajemman julkisuuden.⁷ Käsitys kai-

kokoontunut eduskunta». Marxilaisesta perspektiivistä eivät pelkät vaalit kuitenkaan vielä sinänsä tarjoa kansalle mahdollisuutta hallita itseään; todellisen demokratian olemukseen kuuluu olennaisesti tuotantovälineiden kapitalistisen omistuksen purkaminen. Porvarillisessa ideologiassa taas mielellään korostetaan klassisten perusoikeuksien puuttumista sosialistisista valtioista (ainakin tosiasiallisessa mielessä).

⁵ Ks. *Ahmavaara*, Yhteiskuntakybernetiikka s. 214.

⁶ Ks. *mt.*, s. 215.

⁷ Ks. *mt.*, s. 215.

paa kuitenkin täsmentämistä, sillä julkisuuden demokratisointikapasiteetti riippuu olennaisesti siitä, millaisen viestintästrategian pohjalle sen toteuttaminen rakentuu.

Kun lähtökohtana pidetään AsiakJulkL:ssa omaksuttua järjestelmää, on otettava huomioon, että laki asettaa julkisuuden käytännöllisen toteutumisen riippumaan kansalaisten omasta aktiviteetista. Kuten *Abrahamsson* on pannut merkille, taakka, joka näin sälytetään tiedon tarvitsijoiden hartioille, on suuri. Hakijalla on oltava runsaasti resursseja — aikaa, viitseliäisyyttä, kykyä ja myös tosiasialliset mahdollisuudet etsiä tietolähteelle, löytää haluamansa tieto, ymmärtää se ja pystyä soveltamaan sitä oman tilanteensa edellyttämällä tavalla.⁸

*Kysymys on siis paljon muodollisesta oikeudesta, vaikka AsiakJulkL:iin perustuvaa järjestelmää voidaankin luonnehtia demokraattiseksi siinä mielessä, että se tarjoaa pääsäännön mukaan kaikille kansalaisille mahdollisuuden valtion toimintojen omakohtaiseen seuraamiseen asiakirjojen välityksellä. Voidaan tosin täysin yhtyä Abrahamsoniin siinä, että asiakirjajulkisuuden periaate on hyvä lähtökohta, mutta samalla ambitiotasoltaan demokraattisuusnäkökohtaa ajatellen riittämätön.*⁹

Asiakirjajulkisuus onkin luonnehdittavissa viestintästrategiaksi, joka liberalististen juuriensa mukaisesti perustuu *laissez faire*-ideologiaan. Tässä muodossaan julkisuuden kapasiteetti byrokraattista vallankeskitystä purkavana mekanismina jää välttämättä heikoksi. Jonkin verran vaikutusvoimaa tosin lisännee se, että tiedon hankinta ja jakelu on pääasiallisesti siirtynyt yksityisiä kansalaisia vahvemmat resurssit omaavien joukkoviestinten tehtäväksi, mutta tämäkään ei vielä suurestikaan muuta tilannetta, sillä *olennainen merkitys demokratisoinnin kannalta on sillä, missä määrin kansalaisille on mahdollista käyttää saamiaan tietoja yhteiskunnallisen päätöksenteon sisältöön vaikuttavalla tavalla.*¹⁰

Voimassa olevan hallitusmuodon 2 § 1 mom:n mukaan valtiovalta kuuluu Suomen kansalle. Tämä ei kuitenkaan merkitse sitä, että kansan tehtävänä olisi lakien säätäminen, vaan osallistuminen rajoittuu määraajoin tapahtuvaan edustajien valitsemiseen ehdokkaiden joukosta, joka kilpailee kansalaisten äänistä — näin sekä valtiollisissa että kun-

⁸ Ks. *Abrahamsson*, s. 185.

⁹ Ks. *mt.*, s. 184.

¹⁰ Ks myös *Krauch*, s. 49.

nallisissa vaaleissa. Vaalien jälkeen syntyy osallistumiskatkos, jonka aikana äänestäjän mahdollisuudet osallistua poliittiseen päätöksentekoon ovat minimaaliset. Lähinnä tulee kysymykseen edustajien käyttäytymisen passiivinen seuraaminen joukkoviestinten välityksellä.

Edustuksellisissa elimissä tapahtuvan asioiden käsittelyn välittömällä tarkkailulla ei käytännössä ole sanottavaa merkitystä, tuskin ainakaan sellaista kuin *Merikoski* vielä vuonna 1939 julkaisemassaan artikkelissa otaksui, jossa hän lähti siitä, että kunnallisvaltuustojen istuntojen julkisuus tarjoaa kansalaisille mahdollisuuden omakohtaisesti seuraamalla niissä asioiden käsittelyä tehdä valintansa seuraavissa vaaleissa oman ehdokkaansa osalta.¹¹ Tämä mahdollisuus jää käytännössä varsin muodolliseksi siitäkin syystä, että tosiasiallinen päätöksenteko tapahtuu usein jossain muualla kuin itse istunnossa. Yksityisen äänestäjän on vaikeata perustaa valintaansa pelkästään käsittelyä seuraamalla muihin kuin ulkokohtaisiin seikkoihin. Yleensä yleisön kiinnostus edustuksellisten elinten istuntoja kohtaan onkin jäänyt vähäiseksi.¹²

Vaikka julkisuuden nykymuotojen demokratisointikapasiteetti onkin vähäinen ainakin poliittis-hallinnollisen vallan epätasaista jakautumista purkavana mekanismina, ei tämä kuitenkaan merkitse sitä, että julkisuusperiaate olisi vailla yhteiskunnallista käyttöarvoa nykyiselläänkään. Erityisen mielenkiintoisia ovat tässä suhteessa ne käsitykset, joita kirjallisuudessa on esitetty julkisuusperiaatteen yhteiskunnallisista merkitystehtävistä.

B. Asiakirjajulkisuuden funktionaalisesta ambivalenssista

1. Integraatiotehtävästä

Muodollisdemokraattisena periaatteena asiakirjajulkisuudella on periaatteellinen käyttöarvonsa yhteiskunnassa vallitsevista luokkarajoista riippumatta. Tämä on jo edellä käynyt ilmi siitäkin, että Asiakirjajulkisuutta säädettyäessä vallitsi täydellinen yksimielisyys julkisuuden lähtökoh-

¹¹ Ks. *Merikoski*, LM 1939 s. 692.

¹² Koski, s. 92, on todennut valtuuston istuntoja Porissa seuranneen vain noin 4 % asukkaista. Samaan prosenttilukuun Tampereen osalta on päätynyt *Ruokoranta-Räihälä*, s. 93. Ks. myös *Paananen*, s. 94, *Pystynen*, s. 205–208, *Vataja*, SK 1970 s. 923 ja *Viinikka*, SKL 3/1971 s. 14.

daksi ottamisesta. Funktionaalisesti ambivalentiksi työväenluokan näkökulmasta tekee periaatteen kuitenkin se, että *asiakirjajulkisuutta ei ole ymmärrettävä yhteiskuntajärjestyksen perusteita muuttavaksi vaan niitä lujittavaksi instrumentiksi*. Selkeäsanaisesti on tämän ajatuksen ilmaissut esimerkiksi Koski AsiakJulkL:n säätämisen jälkeen kirjoittamassaan artikkelissa, jossa hän toteaa seuraavasti: »Tämä periaate rakentuu sille ajatukselle, että voimassa oleva yhteiskuntajärjestys ja sen viranomaiset voivat paraiten saavuttaa kansalaisten luottamuksen ja arvonnannon asettumalla mitään salaamatta vapaaehtoisesti vastuuseen ja arvosteltavaksi teoistaan».¹³

Integraatio on yhteiskuntamuodostumien rakenteen lujittamisessa välttämätön prosessi, jossa oikeusjärjestyksellä instituutioineen on oma tärkeä tehtävänsä.¹⁴ Merkityksellisenä on tässä suhteessa pidetty erityisesti edustuksellisten elinten ja oikeudenkäynnin julkisuutta.¹⁵ Integraatiopäämäärää palvelee myös asiakirjajulkisuus hallinnossa, vaikka sitä ei toistaiseksi ole toteutettu kovinkaan monessa valtiossa, mikä omalta osaltaan yhtäältä samalla myös osoittaa, että asiakirjajulkisuus ei ole tulkittavissa länsimaisten parlamentaaristen järjestelmien välttämättömäksi ainesosaksi.¹⁶ Vaikeata on toisaalta löytää tukea myöskään sellaiselle käsitykselle, että hallinnon julkisuusperiaatteen legalisointi sosialistisissa maissa olisi poliittisen järjestelmän erilaisuudesta johtuen toteuttamiskelvoton ajatus.¹⁷ Siihen, miksi asiakirjajul-

¹³ Ks. Koski, LM 1952 s. 121. Ks. myös Manner, LM 1959 s. 387—388, joka korostaa julkisuuden merkitystä yhteiskunnan perusteitten lujittajana.

¹⁴ Ks. Parsons, s. 58.

¹⁵ Ks. esim. Gross, s. 24 ja Kalt, s. 42 sekä Kempen, s. 106—176.

¹⁶ Ks. myös Düwel, s. 117, Kastari, LM 1968 s. 249 ja Merikoski, LM 1939 s. 690.

¹⁷ Vrt. Fuller, s. 262—265. — Kansalaisten tietojensaantimahdollisuuksien parantamiskysymys on sosialistisissakin maissa varsin aktueili asia. Ks. tästä Safarov, SLG 1974—75 n:o 3 s. 28—44. Ks. myös Chkhikvadze, s. 232—233. On kuitenkin syytä korostaa, että sosialistisissa maissa käydyssä viestintästrategisessä keskustelussa on keskitytty ennen muuta informaatioperiaatteen tehostamiseen eikä niinkään liberalistisen mallin mukaisen julkisuusperiaatteen toteuttamiseen. Ks. esim. Informations- und Öffentlichkeitsarbeit — Erfahrungen aus der Praxis (1974), passim. — Mielenkiintoisen teoreettisen viitekehyksen demokratisoinnin ja informaatioprosessin vapauttamisen kyberneettisistä sidonnaisuuksista on esittänyt Ahmavaara, Yhteiskuntakybernetiikka s. 213—220. Ks. myös Ahmavaaran esitystä sananvapaudesta ja tieteellisestä julkisuusperiaatteesta (HS 28.4.1974).

kisuutta hallinnossa ei ole laajemmalti legalisoitu, on vaikeata antaa tyydyttävää vastausta. Yksinkertaisin ja luonnollisin selitys olisi tietysti se, että legalisointia ei ole pidetty tarpeellisenä. Onhan toki olemassa lukuisia muitakin keinoja, joiden avulla hallintoa voidaan pyrkiä kontrolloimaan, luomaan kansalaisille oikeusturvaa, legitimoida päätöksenteko ja kehittää osallistumismahdollisuuksia. Sitä paitsi tietojen jakelu voidaan järjestää tehokkaasti julkisuusperiaatteesta riippumattakin.¹⁸

2. Partisipaatiotehtävästä

Sosiaalisen integraation kannalta varsin vaarallinen ilmiö on alienaatio, mikä ilmenee mm. yleisenä kiinnostuksen puutteena poliittista päätöksentekoa kohtaan. Yleisenä piirteenä vieraantumisessa on se, että yksilö kokee voimattomuutta vaikuttaa ympäristöönsä ja oman elämänsä kulkuun ja samalla ympäröivän sosiaalisen järjestelmän asettavan itselleen ylenmääräisiä vaatimuksia.

Valtio voi yrittää lieventää yleisestä vieraantumisilmiöstä aiheutuvia yhteiskuntajärjestyksen stabiliteettia uhkaavia vaaroja useilla eri tavoilla, esim. kehittämällä uusia osallistumiskanavia. Samalla on tärkeätä pyrkiä säilyttämään niitä ideologisia perusarvoja, joiden varaan vallitseva yhteiskuntajärjestys on aikoinaan rakennettu. Eräs niistä porvarillisessa ideologiassa on käsitys, jonka mukaan poliittinen vallankäyttö tapahtuu viime kädessä »yleisen mielipiteen mahtavan tuomioistuimen» valvonnassa.

Kun kansalaisten yleinen passiivisuus ei ole omiaan lisäämään ajatuksen uskottavuutta, on yhtenä ja tärkeänä keinona tehostaa heidän mahdollisuuksiaan saada tietoja valtion toiminnasta. Osallistumisaktiiviteetin lisäämispyrkimys jää kuitenkin helposti tuloksettomaksi, elleivät saatujen tietojen pohjalta muodostuvat mielipiteet voi institutionaalisesti järjestetyin muodoin palautua ja vaikuttaa poliittisiin päätöksentekoprosesseihin. Ns. julkinen keskustelu, joka tapahtuu lehtien palstoilla, ei tässä mielessä voi toimia tehokkaana palautteena.¹⁹

¹⁸ Ks. myös *Eek*, NAT 1958 s. 157.

¹⁹ Sellainen näkemys, että ns. julkisesta keskustelusta kumpuaa lopulta demokraattinen kompromissi, palautuu liberalistiseen julkisuusoptimismiin. Ks. *Jerschke*, s. 66 ja *Martens*, s. 52. Fiktion ylläpitämisen merkitystä ei kuitenkaan pidä aliarvioida, sillä sen avulla on mahdollista kannatella osallistumisen illu-

Tietojensaantimahdollisuuksien lisääntyminen saattaa kuitenkin toisaalta edistää yhteiskunnan politisoitumista ja tällä tavalla kohottaa osallistumisaktiiviteettia sellaisissa liikkeissä, jotka suhtautuvat kriittisesti yhteiskuntajärjestyksen perusteisiin. *Tietojensaantimahdollisuuksien lisääminen sisältää näin ollen tyypillisen dialektisen ristiriidan.* Julkisuus on siis myös hallitsevan kerrostuman näkökulmasta katsoen funktionaalisesti ambivalentti instituutio.

3. Legitimaatiotehtävästä

Asiakirjajulkisuuden institutioitumista hallinnon viestintästrategiaksi käsittelevän esityksen yhteydessä todettiin, kuinka lehdistö vähitellen muuntui 1700—1800-luvun porvariston poliittisen praktiikan välineeksi. Syntyi ns. kriittinen yhteiskuntasfääri. Samalla absolutismin vallitessa patriarkaaliseen hallitustapaan tottunut virkamiehistö asteittain joutui alistumaan toimintansa julkiseen arvosteluun.

Yleisen mielipiteen asettaminen poliittisen vallankäytön legitimaatioperustaksi merkitsi aikoinaan murrosta suhtautumisessa valtion toimintojen julkisuuteen. Johdonmukaisena seurauksena tästä käsityksestä oli valtion ja sen virkamiehistöön kohdistuvan arvostelun salliminen. Itse asiassa kritiikkiä on ryhdytty pitämään parlamentarismin elinvoimaisuuden tunnusmerkkinä. Tästä huolehtivat ennen muuta joukkoviestimet, joiden eräänä tärkeänä tehtävänä on »tuoda julki yhteiskunnassa vallitsevia epäkohtia ja asiallisessa mielessä arvostella muun ohella viranomaisen toimintaa».²⁰

Sillä arvostelulla, jota yhteiskuntajärjestelmä säilyäkseen tarvitsee, on kuitenkin rajansa. Järjestelmän tarpeet rajoittuvat ns. *fasadikritiikkiin*. Sen perusteisiin kohdistuva ns. *fundamenttikritiikki* sitä vastoin on ristiriidassa sosiaalisen systeemin itsesäilytyspyrkimyksen kanssa — ainakin mikäli sellaista arvostelua harjoitetaan ulkoisesti ja/tai sisäisesti epävakaisissa oloissa. Vakaisissa olosuhteissa — kuten nykyisin esim. Suomessa — fundamenttikritiikkikin voi saada äänensä kuuluviin, jopa toi-

siota ja myöskin legitimoida yleiseen mielipiteeseen vedoten ratkaisuja, joiden hyväksytyksi tuleminen kansalaisten keskuudessa muutoin saattaisi joutua vaaka-
laudalle. Ks. myös *Jerschke*, s. 215, joka varoittaa yleisen mielipiteen alibieffektistä ja korottamisesta näkymättömäksi auktoriteetiksi.

²⁰ Ks. *kom.miet.* 1973:1 s. 101.

mia osaltaan järjestelmää lyhyellä tähtäyksellä legitimoivana, sen liberaalisuutta manifestoivana arvostelumuotona.²¹ Pitkällä tähtäyksellä fundamenttikritiikkiä voidaan kuitenkin pitää, varsinkin mikäli sitä sallitaan harjoittaa jatkuvasti laajentuvassa mittakaavassa, minkä tahansa järjestelmän perusteita jäytävänä toimintana.²²

Tätä taustaa vasten on ymmärrettävissä, että liberalismien hengessä aikoinaan legalisoitu painovapaus, johon asiakirjajulkisuuden periaate on kiinteässä kehityshistoriallisessa yhteydessä, muodostui kuitenkin ennen pitkää kaksiteräiseksi miekaksi. *Ongelmalliseksi tilanne kävi siitä syystä, että painovapaasinstituutilla oli konkreettista käyttöarvoa myös työväenliikkeelle.* Poliittiset vapaudet tarjosivat sillekin yhteiskuntakriittisen forumin ja mahdollisuuden julkiseen arvosteluun.

Toisen maailmansodan jälkeen on Suomen valtio- ja oikeusjärjestys stabilisoitunut siinä määrin, että työväenliikekin on luopunut vallankumouksellisuudesta ja alistunut parlamentaarisen demokratian pelisääntöihin. Kysymyksessä on erittäin monimutkaisen yhteiskunnallisen kehityksen tulos, jonka syntymiseen ei ilmeisesti vähiten ole myötävaikuttanut valtion ideologisten apparaattien välityksellä tapahtunut pitkäjänteinen integrointiaktiviteetti.²³ Liiksi varsinaisesta tutkimusaiheesta etäännyttämättä ei tähän sinänsä mielenkiintoiseen ilmiöön ole mahdollista tässä yhteydessä yksityiskohtaisesti puuttua, mutta tulokset puhuvat riittävästi puolestaan: hallitseva kerrostuma yhteiskunnassa on — marxilaisittain katsoen — kyennyt keinoin tai toisin luomaan yleisen *systeemilegitimitetin*. Tämä asiointila ei kuitenkaan nykyiselläänkään ole horjumaton kuten erinäiset viime vuosien kuluessa suoritettut tutkimuksetkin osoittavat.²⁴ Legitimaation hankkimista valtiolle kehittyneen kapitalismin valitessa onkin kirjallisuudessa pidetty aiheellisesti aikakauden tärkeimpänä systeemiongelmana.²⁵

²¹ Fasadi- ja fundamenttikritiikistä ks. tark. *Rydenfelt—Larsson*, s. 10—11.

²² Julkisuusperiaatetta käsittelevässä kirjallisuudessaakaan eivät ole tuntemattomia puheenvuorot, joissa kiinnitetään huomiota niihin mahdollisuuksiin, joita asiakirjajulkisuus saattaa tarjota vallitsevaa yhteiskuntajärjestystä vastustaville ryhmittymille ja liikkeille. Ks. esim. *Rooth*, FT 1971 s. 65.

²³ Ideologisista apparaateista ks. tark. erit. *Althusser*, s. 29—35. Ks. lisäksi *Cheesman & Kyhn*, HfKS Nr. 3/1975 s. 10—11.

²⁴ Ks. *Blom*, passim ja *Merikoski*, Oikeussuojajärjestelmä s. 499—503. Ks. myös *Vilkkonen*, Hallintolainkäyttö I s. 82.

²⁵ Ks. *Kempen*, s. 11.

Valtio- ja oikeusjärjestyksen säilymisen kannalta on ensiarvoisen tärkeää, että valtio kykenee ylläpitämään kansalaisten luottamusta viranomaisten toimintaan. Kun luottamuksen säikeet eivät milloinkaan kasva tyhjistä, on vuosien kuluessa ollut tarpeen kehrätä varsin monimutkainen kontrollilankojen verkosto. Hallintokoneistonsa näkökulmasta ei ole lainkaan yhdentekevää vaan pikemminkin hyödyllistä alistua ulkopuoliseen kontrolliin tietystä mittakaavassa tai ainakin luoda kuva toiminnan kontrollinalaisuudesta.²⁶ Suomessa tähän tarkoitukseen on ollut käytettävissä mm. asiakirjajulkisuuden periaate.

Julkisuusperiaatteen legitimointifunktio ei ole jäänyt tutkijoiltakaan huomaamatta; asiakirjajulkisuuskin on omiaan lisäämään yleistä luottamusta viranomaistoimintaan.²⁷ Tämä oikeusinstituutti on luonnollisesti vain yksi käytettävissä olevista keinoista eikä välttämättä edes kaikkein tehokkain — ovathan useimmat länsimaiset demokratiat tähän asti tulleet hyvin toimeen ilman asiakirjajulkisuuden periaatetta.

Julkisuusperiaatteen luoman legitimaatiofasadin takana on pitkän historiallisen kehityksen tuloksena niin Ruotsissa kuin Suomessakin luotu oikeudellinen sääntelyjärjestelmä, jonka rakenne ja sisältö turvaa sen, että julkisuusperiaatteen varaan organisoitu hallintokoneisto voi suoriutua häiriöittä sille kuuluvista tehtävistä. Hyvin tunnettu on se tosiasia, että oikeudellisen sääntelyn on, ollakseen toimivaa, oltava ainakin suhteellisessa sopusoinnussa yhteiskunnassa vallitsevan kehitystason kanssa; päinvastaisessa tapauksessa uusikin normi ruostuu nopeasti: siitä tulee käytämätön. Hallintotoiminta voi olla tiukasti lakiin sidottua ja kuitenkin se saattaa käytännössä irtautua tästä sidonnaisuudesta, ellei lainsäädäntö ole sopusoinnussa sen toimintaedellytysten kanssa. Ruotsissa tämä piirre oli selvästi havaittavissa ennen vuonna 1937 toteutettua julkisuuslainsäädännön uudistusta.

Elleivät salassapitosäännökset ole riittävät ja hallintokoneistolle myös ole jätetty tarpeellista itsesäätelymarginaalia sen hallussa olevan tietoineiston jakelussa, ei ole epäilystäkään siitä, etteikö tästä olisi seurauksena mahdollisesti vakaviakin yhteiskunnallisia häiriötiloja. Lainsäätäjän kädet ovat tämän »systeemirealiteetin» sitomat, sillä julkisuutta ei voi

²⁶ Ks. myös *Negt/Kluge*, s. 347.

²⁷ Ks. esim. *Kuusanmäki*, Ydin 3—4/1971 s. 46, *Merikoski*, Oikeussuojajärjestelmä s. 37, *Murén*, SKL 1966 s. 441 ja *Tarasti—Maunula*, s. 157. Ks. myös *Rooth*, FT 1971 s. 66 ja *Wilberg*, NAT 1959 s. 137.

määrättömästi lisätä tärkeitä salassapitointressejä ja hallinnon tehokkuutta vaarantamatta. Turvallisın lähtökohta, jonka useimmat valtiot ovatkin omaksuneet, on diskretio- tai salassapitoperiaate, mutta silloin jää julkisuusperiaatteen tarjoama legitimaatiohyöty saavuttamatta.

Legitimaatiohyöty on hankittavissa siitä huolimatta, että asiakirja-julkisuuteen kohdistuu pitkälle ulottuvia rajoituksia; pelkkä periaatteen valinta on omiaan luomaan kansalaisten keskuudessa positiivisia asenteita valtiojärjestystä kohtaan. Kun asiakirjajulkisuus lisäksi koskee ainoastaan viranomaistoimintaa, on tästä seurauksena se, että *julkisuusperiaate tavallaan naamioi sitä tosiasiaa, että laajoja yhteiskunnallisen, ennen muuta taloudellisen vallankäytön alueita jää publisiteetin välityksellä avautuvien ja yleisemminkin demokraattisten kontrollimahdollisuuksien ulkopuolelle.*²⁸

4. Kontrollitehtävästä

Historiallisen tarkastelun yhteydessä on jo tullut esille se, että asiakirjajulkisuuden läpimurtovaiheessa periaatteen omaksumisen ensisijaisena tarkoituksena oli virkamiehistöön kohdistuvan valvonnan tehostaminen. Käsitys asiakirjajulkisuudesta hallinnon *kontrolli-instrumenttina* esiintyy toistuvasti oikeuskirjallisuudessa edelleenkin.²⁹

Kontrollivaikutus lepää lähinnä kahden olettamuksen varassa, joista toinen on se, että julkisuusperiaatteen voimassaolo sellaisenaan säätelee hallintoviranomaisten käyttäytymistä. Lähtökohtana on siis sellainen ajatus, että tietoisuus mahdollisesta julkisuudesta jo sinänsä edistää virkamiesten harkinnan huolellisuutta ja samalla myös laillisuuden noudattamista virkatoiminnassa. Toisena olettamuksena on se, että asiakirjajulkisuuden suoma mahdollisuus käytännössä todella käytetään kont-

²⁸ Tämä ei merkitse sitä, etteikö myös yksityisellä sektorilla esiintyisi kontrolloiduksi tuleminen tarvetta. Hyvänä esimerkkinä voidaan mainita pankkitarkastus, jonka syntyhistoria osoittaa sen edun, jonka pankit ovat itselleen nähneet koituvan tarkastuksen olemassaolosta. Ks. tästä *Korpisaari* s. 296—297.

²⁹ Ks. esim. *Andersson*, JFT 1964 s. 470, *Koski*, LM 1952 s. 121, *Merikoski*, Oikeussuojajärjestelmä s. 37, *Murén*, SKL 1966 s. 441 ja *Tiainen*, Huoltaja 1970 s. 400. Ulkomaisesta kirjallisuudesta ks. esim. *Bezelius*, Festschrift Hurwitz s. 63, *Eek*, Om tryckfriheten s. 318, *Fahlbeck*, Festschrift Andersen s. 60, *Frihagen*, Offentlighetsloven s. 37 ja *Mahrer*, ZSR 1969 s. 317. Vrt. *Os*, NAT 1967 s. 387.

rollifunktion toteuttamiseksi. Valvonnan tehokkuus jäisi tällä tavalla viime kädessä riippumaan kansalaisten ja erityisesti joukkoviestinten aktiviteetista. Mitä aktiivisemmin ne käyttävät asiakirjoja tietolähteinä, sitä todennäköisemmin julkisuusperiaatteen oletetaan pelkällä olemassaolollaan vaikuttavan viranomaisten käyttäytymisen.³⁰

Asiakirjajulkisuuden kontrollifunktiota tarkasteltaessa on erityisesti kiinnitettävä huomiota oikeusturvanäkökohtaan, jota varsinkin Ruotsissa ja Suomessa on totuttu pitämään merkittävänä periaatteen omaksumista puoltavana tekijänä.³¹ Niinpä esim. Merikoski on nähnyt asiakirjajulkisuuden tärkeimpiin menettelyllisiin vaatimuksiin kuuluvana järjestelynä oikeusturvan tehostamiseen pyrittäessä.³² Samaa näkökohtaa on korostanut Bexelius, joka on pitänyt asiakirjajulkisuutta kansalaisten oikeusturvan kannalta vähintään yhtä tärkeänä takeena kuin oikeusasiamiesinstituuttia.³³

Asiakirjajulkisuuden merkitystä arvioitaessa on kuitenkin syytä varoa syyllistymästä ylisanoihin, vaikka lähdetäisiinkin siitä, että viranomaiset tietäessään toimintansa mahdollisesti tulevan asiakirjojen välityksellä yleisön tietoon, pyrkivät siinä noudattamaan lainmukaisuutta.³⁴ Missään tapauksessa ei ole perusteltua väittää, että oikeusturva-aste asiakirjajulkisuuden omaksuneissa valtioissa olisi korkeampi kuin muualla, sillä oikeussuojajärjestelmät rakentuvat lukuisista komponenteista, jotka täydentävät toinen toisiaan eikä niiden tehokkuutta voida arvostella yhden tai kahden erityispiirteen varassa.³⁵

Oikeusturva-aspektia käsiteltäessä on syytä myös korostaa sitä, että liiallinen julkisuus saattaa olla monessa suhteessa vahingollistakin. Yksityisen kansalaisen henkilökohtaisten etujen mukaista ei voi olla esim. se, että häntä koskevat arkaluontoiset viranomaisten hallussa olevat tiedot

³⁰ Ks. Molin—Månsson—Strömberg, s. 359—360.

³¹ Sitä vastoin Norjassa ei oikeusturvanäkökohtaa ole pidetty kovinkaan painavana argumenttina. Päinvastoin on epäilty, että asiakirjajulkisuus saattaisi muodostaa vaaran erityisesti yksityisyyden suojan kannalta. Ks. erit. *Instilling* 1967 s. 65—68. Ks. myös *Frihagen*, *Offentlighetsloven* s. 38, *Os*, *NAT* 1967 s. 350 ja *Wilberg*, *NAT* 1959 s. 121—140.

³² Ks. Merikoski, *NAT* 1953 s. 177.

³³ Ks. Bexelius, *Festskrift Hurwitz* s. 68—70. Ks. myös Rowat, *IRAS* 1966 s. 104, joka viittaa erääseen Bexeliuksen hänelle lähettämään kirjeeseen samasta asiasta.

³⁴ Ks. myös Martens, s. 65.

³⁵ Ks. myös Rooth, *FT* 1971 s. 57.

ovat jokaisen saatavilla. Ylenpalttinen julkisuus voi niin ikään vaikeuttaa viranomaistoimintaa siinä määrin, että hallinnon tehokkuus ja samalla kansalaisten oikeusturva tästä kärsii.³⁶ Argumentteja on siis esitettävissä julkisuuden puolesta ja sitä vastaan. Tässä vaiheessa riittänee kuitenkin se, että todetaan *hallinnon korkeatasoisen tehokkuuden ja kansalaisten hyvin järjestetyn oikeusturvan edellyttävän julkisuuden ja salaisuuden tasapainoitettua ja oikein ajoitettua käyttöä*.³⁷

Mitä tulee itse asiakirjajulkisuuden periaatteeseen, niin ei ole epäilystäkään siitä, etteikö se hallintoon kohdistuvan kontrollin toteutumisen kannalta *lähtökohtana* ehdottomasti olisi edullisempi vaihtoehto kuin salassapito- tai diskretioperiaate.³⁸ Kysymys onkin lähinnä siitä, millaiseksi asiakirjajulkisuuden kontrollivaikutus käytännössä muodostuu eli millainen on sen praktinen käyttöarvo hallinnon valvontavälineenä. Tämän aspektin selvittämismahdollisuudet oikeudellisesti suuntautuneessa tutkimuksessa ovat kuitenkin rajalliset. Niinpä esim. sellaiset sinänsä tärkeät empiiristen metodien käyttöä edellyttävät kysymykset kuin se, missä määrin kansalaiset ja joukkoviestimet käyttävät hyväkseen viranomaisten hallussa olevaa asiakirjamateriaalia tai missä määrin viranomaiset kokevat asiakirjajulkisuuden periaatteen toimintaansa kontrolloivaksi oikeusinstituutiksi, jäävät tutkimuksessa välttämättä taka-alalle. Päähuomion kohteena tulevat sitä vastoin olemaan ne asiakirjajulkisuuden oikeudellisen sääntelyjärjestelmän rakenteelliset piirteet, jotka vaikuttavat julkisuusperiaatteen praktiseen käyttöarvoon hallintoon kohdistuvan kansalaiskontrollin instrumenttina.

³⁶ Tietojen salaaminen epäilemättä lisää hallinnon liikkumavaraa ja samalla parantaa sen edellytyksiä tehokkaaseen toimintaan. Toisaalta voidaan myös perustellusti väittää julkisuuden tietyissä tilanteissa palvelevan samoja päämääriä. Ks. Albrow, s. 113—114 ja Rourke, s. 113—207.

³⁷ Ks. myös Wennergren, IRAS 1970 s. 247.

³⁸ Tämä toteamus ei kuitenkaan saa johtaa sellaiseen käsitykseen, että asiakirjajulkisuuden omaksunut valtio olisi välttämättä demokraattisempi kuin sellaiset valtiot, jotka eivät ole sitä omakseen ottaneet. Ks. myös Martens, s. 65, joka kiinnittää huomiota siihen, että asiakirjajulkisuuden periaatetta toisinaan aiheuttomasti yliarvioidaan kirjallisuudessa.

IV ASIAKIRJAJULKISUUDESTA SUOMEN KANSALAISEN LAISSA TURVATTUNA YLEISENÄ OIKEUTENA

A. Asiakirjojen saantiin oikeutettujen piiristä

Yleisten asiakirjojen saantiin ovat AsiakJulkL 6 § 1 mom:n mukaan oikeutettuja ainoastaan Suomen kansalaiset. Ulkomaalaiselle tapahtuva luovutus sen sijaan on viranomaisen harkinnassa (AsiakJulkL 6 § 3 mom.).¹ Se, ketä on pidettävä lain tarkoittamassa mielessä Suomen kansalaisena, on ratkaistu oikeuskäytännössä siten, että asiakirjojen saanti-oikeus rajoittuu fyysisiin henkilöihin.² Kirjallisuudessa on kuitenkin syystä kiinnitetty huomiota siihen, että rajoitus on käytännössä helppo kiertää, sillä juridinenkin henkilö voi saada tarvitun asiakirjan käyttämällä hakijana fyysistä henkilöä.³

¹ Ks. *Lvk* 1939: 4 s. 55, jossa Suomen kansalaisen ja ulkomaalaisen toisistaan poikkeavaan asemaan asettamista perustellaan seuraavasti: »Hallitusmuodon 10 §:ssä ja painovapauslain 1 §:ssä on painovapaus vakuutettu vain Suomen kansalaisille, ja näihin on siis myös painovapaudesta välillisesti johtuva asiakirjain julkisuus rajoitettu, samaten kuin Ruotsissakin (2 § 2:o). Sillä kannalla on nyt valmistettu lakiehdotuskin, koska puheena oleva oikeus on likeisessä yhteydessä muiden kansalaisoikeuksien kanssa».

² Ks. *KHO* 1956 II 578, jossa oli kysymys rekisteröidyn yhdistyksen oikeudesta saada jäljennöksiä viranomaisen hallussa olevista asiakirjoista. Ks. myös *KHO* 25.3.1977 T:1309 D:433/49/77. Ennen AsiakJulkL:n voimaan tuloa antamissaan ratkaisuissa KHO oli vielä toisella kannalla (1934 I 24 ja 1938 II 1032). Kirjallisuudessa on *Murén*, SKL 1966 s. 442, ollut sitä mieltä, että AsiakJulkL 6 § 1 mom:n ahdas tulkinta ei olisi ollut välttämätöntä vuonna 1956 annetussa ratkaisussakaan. Tähän voidaan yhtyä ja samalla lisätä, että Ruotsissakin on asiakirjojen saantiin katsottu oikeutetuiksi myös juridiset henkilöt. Ks. *Elsin*, s. 9. — Siinä tapauksessa, että ulkomaalainen tai juridinen henkilö on hallintoasiassa asianosaisen asemassa muuttuu tilanne Suomessakin joka tapauksessa toisenlaiseksi kuin KHO:n vuonna 1956 omaksumassa kannanotossa. Ks. tästä tark. *Andersson*, JFT 1964 s. 513.

³ Ks. *Andersson*, JFT 1964 s. 514 ja *Sipponen*, Päätöksenteko kansanvallassa s. 86.

Asiakirjojen saantiin oikeutettujen piiriä tarkasteltaessa on erikseen syytä kiinnittää huomiota kunnallishallinnossa vallitseviin sääntöihin, jotka poikkeavat AsiakJulkL:ssa omaksutuista lähtökohdista.⁴

Uuden KunL (953/76) 148 §:ssä, joka koskee kunnallisten asiakirjojen julkisuutta, on lähtökohtana, että jokaisella on oikeus pyynnöstä saada nähtäväkseen kunnallisen viranomaisen pöytäkirja tai muu asiakirja taikka jäljennös tai ote siitä. Säännöksessä on haluttu korostaa jokaisen (eikä vain Suomen kansalaisen) oikeutta asiakirjojen saamiseen.⁵ Oikeus ulottuu kaikkien kunnallisten viranomaisten eikä vain valtuuston, kunnallishallituksen ja lautakuntien dokumentteihin. Tämä oikeus on yhtä hyvin ulkomaalaisella kuin juridisilla henkilöilläkin.

B. Perustelujen esittämisen merkityksestä

Asiakirjajulkisuuden yleiseen karakteristiikkaan kuuluu se tärkeä piirre, että hakijan ei tarvitse millään tavalla perustella pyyntöään.⁶ Tämä koskee sekä AsiakJulkL:iin että uuden KunL:n edellä mainittuun lainkohtaan perustuvaa oikeutta.⁷

Vaikka perustelupakkoa ei hakijalla olekaan, ei kirjallisuudessa ole täysin varauksettomasti suhtauduttu sellaiseen ajatukseen, että asiakirjan pyytämisen motiivit olisivat täysin vailla merkitystä. Niinpä esim. Andersson on katsonut, että asiakirjan luovuttamisesta kieltäytyminen saattaisi tulla kysymykseen sellaisessa tapauksessa, jossa pyyntö on luon-

⁴ Vanhan KunL:n asiakirjajulkisuutta koskevien säännösten tulkintaan liittyvistä ongelmista ks. tark. erit. Murén, SKL 1966 s. 442. Ks. myös Kuuskoski—Hannus. s. 616—619.

⁵ Ks. kom.miet. 1973: 60 s. 126, jossa todetaan, että aikaisemman kunnallislain vastaava kohta (KunL 211 §) on sanonnaltaan tarkistettuna syytä ottaa uuteenkin lakiin. Vrt. Suomen Kaupunkiliiton lausuntoa, johon sanotussa komiteamietinnössä on viitattu (s. 211). Ks. myös Hannus, s. 552—553.

⁶ Sääntö ei tosin ole poikkeukseton, sillä erityislainsäädännössä saatetaan välistä asettaa erilaisia rajoituksia asiakirjojen saannille. Esimerkkinä tällaisesta säännöksestä voidaan mainita VäestökirjaL (141/69) 12 §, jonka mukaan siinä tarkoitettuja tietoja on kyllä jokaisella oikeus saada mutta ainoastaan »hyväksyttävää tarkoitusta varten».

⁷ Vrt. Kuuskoski—Hannus, s. 615, jossa on katsottu, että asiakirjan saamisen edellytyksenä vanhaan KunL:iin nojaututtaessa oli pätevän syyn esittäminen pyynnön tueksi. Tällaiselle käsitykselle ei löydy laillista perustetta.

teeltaan »av uppenbart illojal art».⁸ *Korhonen* puolestaan on esittänyt, että pyyntöön ei tarvitse suostua, jos hakijan tarkoituksena on vain häiritä viranomaisten toimintaa, mikäli tämä esiintyy ulkomaalaisen bulvaanina tai haluaa asiakirjaa lainvastaiseen tarkoitukseen.⁹ *Vataja* taas on viitannut ns. shikaaniin oikeudenkäyttöön ja maininnut esimerkkinä tapauksen, jossa pyyntö kohdistuu »täydellisiin jäljennöksiin kaikista kunnanhallituksen pöytäkirjoista liitteineen viiden vuoden ajalta».¹⁰

Kysymys on kieltämättä vaikea, mutta periaatteessa on suhtauduttava erittäin restriktiivisesti sellaisiin julkisuutta kaventaviin tulkintasuosituksiin, joita edellä on esitetty. Kun lakitekstistä, lainlaadinta-aineistosta eikä oikeuskäytännöstä löydy tukea motiivirajoituksille, on puollettavissa sellainen käsitys, että julkisten asiakirjojen luovuttamisvelvollisuus on ehdoton. Muussa tapauksessa avautuisi mahdollisuus sellaisen kritiikin epäsuoraan tukahduttamiseen, joka on vastenmielistä kontrollia vältteleville viranomaisille. *Vatajan* mainitseman esimerkin osalta on todettava, että esim. tutkimustarkoituksiin saattaa välistä olla hyvinkin tarpeellista hankkia laajoja asiakirja-aineistoja, joiden kopiointi sitä paitsi käy nykyaikaisia menetelmiä käyttäen suhteellisen vaivattomasti.¹¹ Samalla on otettava huomioon, että asiakirjoista perittävä lunastus on omiaan hillitsemaan volyymiltaan ylimitoitettuja pyyntöjä.

Yleisesti voidaan yhtyä siihen käsitykseen, jonka EOA on esittänyt eräässä päätöksessään vuodelta 1970. Siinä oli tosin kysymys asianosaisen asemassa olevasta hakijasta, mutta periaate soveltuu yhtä hyvin muihinkin asiakirjojen tarvitsijoihin: »Vaikka viranomaisella tulee olla mahdollisuus järjestää tiedon saanti asiakirjasta niin, ettei se tarpeettomasti häiritse viranomaisen toimintaa, ei viranomaisen tehtävänä kuitenkaan ole harkita, onko pyydetty asiakirja tarpeellinen tai onko asianosaisella aihetta ryhtyä menettelyyn, jossa asiakirjaa aiotaan käyttää».¹²

⁸ Ks. *Andersson*, JFT 1964 s. 514.

⁹ Ks. *Korhonen*, Poliisimies 1952 s. 373.

¹⁰ Ks. *Vataja*, Maalaiskunta 1967 s. 1359—1360. Ks. myös *Hannus*, s. 553, joka katsoo, että pyynnön kohdistuessa laajoihin asiakirjakokonaisuuksiin ja sen täyttämisen aiheuttaessa hankaluuksia voitaneen vaatia hyväksyttävän syyn esittämistä pyyntöön.

¹¹ Moderneista jäljentämis- ja monistusmenetelmistä ks. esim. *Asunmaa*, SKL 5/1971 s. 33—39.

¹² Ks. EOA 1970 s. 47—48.

V YLEISEN ASIAKIRJAN KÄSITTEESTÄ

A. Informaation tallennusmenetelmän vaikutuksesta asiakirja-julkisuuteen

1. *AsiakJulkL:ia* säädettäessä omaksutusta lähtökohdasta

Hallinnon julkisuutta tarkasteltaessa kiinnittää huomiota julkisuusperiaatteen vahva kytkeytyminen asiakirjan käsitteeseen, jota ei kuitenkaan *AsiakJulkL:ssa* erikseen määritellä. Lain valmisteluasiakirjoissaan ei kysymystä tarkemmin käsitelty, joten niistäkään ei ole löydetävissä johtoa siihen, millä tavalla asiakirjakäsitettä on *AsiakJulkL:n* tarkoittamassa mielessä tulkittava. Sen verran tosin on saatavissa selville, että valmistelijoitten mielessä on ollut lähinnä kirjoitettua tekstiä sisältävä aineisto. Tämä ilmenee epäsuorasti siitä, että hallituksen esityksen luonnosteluvaiheissa ehdotettiin laissa nimenomaisesti lausuttavaksi asiakirjoilla tarkoitettavan muun ohella myös karttoja, piirroksia ja kuvia.¹ Samalla tavallahan oli menetelty Ruotsinkin julkisuuslainsäädännössä. Ajatukselle löytyi tukea niin ikään *PainoL 2 § 2 mom:sta*, jossa painokirjoituksiin on rinnastettu mm. kuvalliset esitykset ja sellaiset kartat ja sävelteokset, joissa on teksti. Lain valmistelutyöhön loppuvaiheissakin kiinteästi osallistunut *Ståhlberg* ei kuitenkaan pitänyt menettelyä suositeltavana, vaan katsoi *Lvk:n* ehdotuksen (1945:6) pohjalta OM:ssä laaditusta luonnoksesta antamassaan lausunnossa olevan »paras jättää esim. karttain ja piirustusten pitäminen yleisinä asiakirjoina edelleenkin tulkinnan varaan».²

¹ Ks. *Ståhlbergin* kirje OM:lle n:o 2613/4 A 1947.

² Ks. *Ståhlbergin* kirje OM:lle n:o 2613/4 A 1947. Perusteluna hän esitti hieman kärjistetyn, joskin omalla tavallaan kuvaavan esimerkin: »Ehdotetun yleisesti lausutun säännöksen mukaan, joka käsittäisi viraston seinällä olevan taideteoksenkin, olisi usein hankala tai mahdotonkin sovelluttaa säännöksiä yleisistä

Ilmeisesti Ståhlbergin kannanoton vaikutuksesta jätettiin kartoja, piirroksia ja kuvia koskeva rinnastus viimeistellystä hallituksen esityksestä pois eikä kysymystä enää myöhemmissäkään käsittelyvaiheissa eduskunnan piirissä kosketeltu. AsiakJulkL:n valmisteluvaiheitten valossa näyttää siis siltä, että muunkinlaiset kuin kirjoitettua tekstiä sisältävät tallenteet saattavat periaatteessa kuulua asiakirjakäsittelyn merkityssisältöön, mutta sen täsmentäminen oli tarkoituksena jättää viime kädessä oikeuskäytännön tehtäväksi.

2. Asiakirjakäsittelyn ongelmallistumisesta informaatioteknologian kehittymisen seurauksena

AsiakJulkL:n syntyvaiheissa oli ymmärrettävää, että laatijoitten päähuomion kohteena olivat sellaiset kirjoitettua tekstiä sisältävät esitykset, joiden informaatio oli ihmissilmin välittömästi luettavissa. Asiakirjakäsittelyn määrittelemättä jättäminen kuvasti kuitenkin osaltaan sitä, että muidenkin tallennusmenetelmien käyttäminen saattaisi AsiakJulkL:ia sovellettaessa tulla kysymykseen. Informaatioteknologian jatkuvan kehityksen huomioon ottaminen näkyy myös lain 9 § 2 mom:n nojalla annetussa AsiakJulkA:ssa, jonka 1 § 2 mom:n mukaan asiakirjaan rinnastuvat kartat, piirroksiset kuvat, filmit, ääninauhat ja muut niihin verrattavat tallenteet. Tuskinpa lain ja asetuksen laatijoitten mielessä vielä 1950-luvun alussa kuitenkaan oli ATK-tekniikan vaikutus asiakirjajulkaisuuteen, sillä kehitys tällä alalla on pitkin harppauksin tapahtunut vasta säädösten antamisen jälkeisten vuosien kuluessa.³ Teknologisesti

asiakirjoista, esim. viranomaisen velvollisuudesta antaa oikeaksi todistettuja jäljennöksiä».

³ Jo 1880-luvulla oli *Hollerith* Yhdysvalloissa kehittänyt väestölaskennan helpottamiseksi reikäkorttikoneen. Suomessa tilastollinen päätoimisto otti IBM-reikäkorttikoneen käyttöönsä vuonna 1923. Uutta ja 1930-luvulla jatkuvasti kehitettyä menetelmää soveltaen oli maassa mahdollista suorittaa noin kahden miljoonan vakuutetun kortistointi kansaneläkejärjestelmän luomisvaiheessa 1940-luvun alkupuolella. Varsinainen tietojenkäsittelyn läpimurto tapahtui Suomessa seuraavalla vuosikymmenellä, jolloin reikäkorttikoneiden käyttö yleistyi sekä yksityisellä sektorilla että valtionhallinnossa. Ks. tästä *Grönholm*, IBM-Katsaus 1/1973, s. 16—18. — Valaisvasti ATK-tekniikan käyttömahdollisuuksia nykyhetken näkökulmasta esittelee *SOU 1972: 47* s. 59—61. Automaattisesta tietojenkäsittelystä julkishallinnossa ks. tark. *kom.miet. 1976: 1*.

pidemmälle ehtineessä Ruotsissakaan ei asiakirjakäsitteen ja ATK:n väli-seen suhteeseen kiinnitetty kovinkaan paljon huomiota ennen 1960-luvulla valmistuneita komiteaselvityksiä. Tosin niissäkin kysymystä käsiteltiin vielä suhteellisen pintapuolisesti.⁴ Siinä, että AsiakJulkL:ia säädettyä ei pohdittu ATK:n käytöstä aiheutuvia ongelmia, ei siis ole mitään huomaamattomuuteen viittaavaa, mutta sen sijaan jonkin verran yllättävää on niiden sivuuttaminen 1970-luvulla säädetyissä Tanskan ja Norjan julkisuuslaeissa,⁵ vaikka ATK:n vaikutus asiakirjajulkisuuteen oli Ruotsin virallisselvityksissä ollut esillä jo edellisellä vuosikymmenellä.

Vasta aivan viime vuosien kuluessa on pohjoismaissa laajemmalti ja syvällisemmin ryhdytty erittelemään niitä ongelmia, joita ATK asiakirjakäsitteen ja samalla julkisuusperiaatteen soveltamisen kannalta saat-taa aiheuttaa. Kovin vaillinaiseksi jää kuitenkin kuva näistä ongelmista, mikäli asiakirjakäsitteen merkityssisältöä tarkastellaan yksinomaan AsiakJulkL 2 § 1 mom:n luomaa taustaa vasten. Tulkintasuositusta muodostettaessa on lisäksi otettava huomioon se, millä tavalla ATK-tallenteen katsominen asiakirjaksi sopeutuu AsiakJulkL:n kokonaisrakenteeseen.

Lain valmisteluasiakirjojen jättäessä ATK:n ja asiakirjakäsitteen väli-sen suhteen avoimeksi on tarkastelussa syytä ensin kiinnittää huomiota oikeuskirjallisuudessa ja oikeuskäytännössä tähän mennessä mahdollisesti esiintyneisiin käsityksiin AsiakJulkL:n asiakirjakäsitteestä ja sen merkityssisällöstä. Tässä tarkastelussa ei ole tarkoituksena keskittyä yksinomaan ATK-tallenteisiin, vaikka ne ilmeisesti muodostavatkin merkityksellisimmän ryhmän niiden tietovälineitten joukossa, jotka informaatioteknologian kehityksen tuloksena vaikuttavat julkisuuden oikeudellisen sääntelyn problematiikkaan. Aiheellista on myös käsitellä mikrofilmejä, äänitteitä ja muita sellaisia nykyaikaisia tallenteita, joiden lukemiseen tai kuuntelemiseen tarvitaan teknisiä apuvälineitä, sillä nii-

⁴ Ks. *SOU 1966: 60* s. 113—115 ja *SOU 1966: 61* s. 24—25.

⁵ Ks. erit. *Samuelson*, s. 66, joka Norjan osalta mainitsee syyksi tähän varsin-kin sen, että lain säätämisvaiheissa ei ATK-tekniikkaa koskeva keskustelu vielä ollut käynnistynyt ja uuden menetelmän hyväksikäyttökin hallinnossa oli vasta alkuvaiheessaan. Hänen mukaansa julkisuuslain säännösten väljä muotoilu on mahdollisesti tietynlainen viittaus siihen suuntaan, että niiden soveltaminen ATK-tallenteisiin ei laatijoitten mielestä käytännössä, niin haluttaessa, kohtaisi ylipää-semättömiä vaikeuksia. Asiakirjakäsitteen tulkinnasta Norjassa ks. erit. *Frihagen*, *Offentlighetsloven* s. 105—106 ja Tanskassa *Holm*, *Offentlighedsloven* s. 51.

denkin sisällyttäminen asiakirjakäsitteeseen saattaa aiheuttaa erinäisiä ongelmia.

3. *AsiakJulkL:n asiakirjakäsitteen tulkinnasta oikeuskirjallisuudessa*

Suomen oikeuskirjallisuudessa vain harvat kirjoittajat ovat esittäneet tulkintansa AsiakJulkL:n asiakirjakäsitteestä. Sitä vastoin muissa yhteyksissä, esim. väärennysrikoksia käsittelevissä esityksissä, asiakirjan käsitesisältöä on selvitelty useankin tutkijan toimesta. Rikosoikeudellisesta näkökulmasta on asiakirja määritelty mm. ajatuksellisen sisältönsä vuoksi oikeuselämää varten tarkoitetuksi tai siinä todistuksena käytetyksi selitykseksi.⁶ Määrittelytapa, jotka kytkeytyy kiinteästi ajatukseen tal-
lenteen todistusarvosta,⁷ ei kuitenkaan sovellu AsiakJulkL:n yhteyteen, sillä julkisuusinstituution lähtökohdat ja tarkoitukset poikkeavat huomattavasti siitä taustasta, josta käsin asiakirjan määritelmä on kehitetty esim. väärennysrikosten objektin luonnehtimiseksi.

Toinen, yleisempi näkökohta, johon tässä yhteydessä on syytä kiinnittää huomiota, liittyy mainitun tyyppisten määritelmien käyttöarvoon oikeustieteessä. Kuten analyttisesti suuntautuneessa kirjallisuudessa useaan otteeseen on viime vuosina korostettu, on abstraktien määritelmien kehittämistä tutkijapöydän ääressä ikäänkuin ilmasta ja sitten mitä erilaisimpien oikeudellisten ilmiöitten pukemista niiden pakkopaitaan syytä varoa.⁸ Se, että käsillä olevassa jaksossa lähdetään liikkeelle asiakirjan määritelmästä, ei suinkaan merkitse sitä, että tarkoituksena olisi luoda entistä parempi asiakirjan definitio ja käyttää sitä analyysin tukena, vaan pikemminkin osoittaa heti alussa, miten ongelmalliseksi sellainen menettelytapa AsiakJulkL:n soveltamisalan ulottuvuutta eriteltäessä on informaatioteknologian kehityksen myötä muodostunut.

Oikeuskirjallisuudessa on Merikoski antanut AsiakJulkL:n asiakirjakäsitteelle määritelmän, jonka mukaan asiakirja on kirjoitetussa muodossa oleva esitys, joka sanallisesti, kielellisin keinoin ilmaisee tietyn ajatussisällön.⁹ AsiakJulkL:n esitöiden ja itse lakitekstin pohjalta tar-

⁶ Ks. Honkasalo, Erityinen osa II s. 184—185 ja Järventausta, LM 1976 s. 228—235.

⁷ Ks. myös Conradi, s. 26.

⁸ Ks. esim. Tikka, s. 80 ja Vilkkonen, Hallintolainkäytön alasta s. 233.

⁹ Ks. Merikoski, Oikeussuojajärjestelmä s. 165. — Vastaava määritelmä on

kastellen ei määritelmää voi pitää virheellisenä, sillä nämä lähteet jättävät asiakirjakäsitteen tulkinnan varaan. Merikoski on oikeassa siinä, että — ottaen huomioon asiakirjajulkisuuden ja painovapausinstituutin kehityshistoriallisen yhteyden — lakia laadittaessa nähtiin sääntelyn ensisijaisiksi kohteiksi kirjoitetussa muodossa olevat esitykset.¹⁰ Siitäkään tuskin voidaan olla eri mieltä, että tallenteen, ollakseen asiakirja AsiakJulkL:n tarkoittamassa mielessä, tulee ilmaista jokin ajatus. Mikä tahansa merkintä sinänsä, esim. lyijykynän painallus paperille, ei vielä tee siitä asiakirjaa, vaan painalluksella täytyy olla tietty informaatioarvo. Mikäli pidetään silmällä edelleenkin vain ns. perinteisiä tallennusmenetelmiä, siis ennen muuta paperille kirjoitettua tekstiä sisältävää aineistoa, ei Merikosken esittämiin täsmennyksiinkään ole huomauttamista: »Asiakirja voi olla painettu tai käsin- tai konekirjoitettu tahi vaikkapa koodia tai pikakirjoitusta käyttäen laadittu. Asiakirjan kielellä ei ole merkitystä sen julkisuuden suhteen».¹¹

Ongelmallisemmaksi tilanne sitä vastoin muuttuu hänen todetessaan, että asiakirjaan liittyessä piirroksia, karttoja, valokuvia tms., seuraavat ne julkisuuden suhteen itse pääasiakirjaa.¹² Toteamus viittaa siihen suuntaan, että Merikosken käsityksen mukaan tällaiset kuvalliset tallenteet jäisivät asiakirjakäsitteen ulkopuolelle, mikäli ne esiintyvät itsenäisinä, »pääasiakirjasta» riippumattomina, irrallisina tietovälineinä.¹³ Eritäin varovaisesti hän joka tapauksessa on suhtautunut asiakirjakäsitteen merkityssisällön laajentamiseen. Tätä kuvastaa myös seuraava lausuma: »Asetuksessa sisältävä eräitä poikkeuksia yleisten asiakirjain julkisuudesta (650/1951) on *varsinaisiin* (kurs. tässä) kirjoitetussa muodossa ole-massaoleviin asiakirjoihin rinnastettu *erilliset* (kurs. tässä) *kartat, piirrookset, kuvat, filmit, ääninauhat ja muut niihin verrattavat*. Kysymys, onko asetusta tässä suhteessa ehkä mennyt pitemmälle kuin mitä laki edellyttää, saa tässä jäädä avoimeksi».¹⁴

Epäilyksien ulkopuolella on se, että Merikosken aikaisemmin mainitussa määritelmässä luonnehtimat tallenteet kuuluvat AsiakJulkL:n pii-

esitetty myös Ruotsissa. Ks. *Conradi*, s. 26, *Welamson*, Läkarsekretessen s. 97 ja *Wennergren*, FT 1959 s. 141. Vrt. *SOU* 1975: 22 s. 142.

¹⁰ Ks. *Merikoski*, Oikeussuojajärjestelmä s. 165.

¹¹ Ks. *mt.*, s. 165.

¹² Ks. *mt.*, s. 165.

¹³ Samalla tavalla on Merikosken kannan tulkinnut *Murén*, SKL 1966 s. 443.

¹⁴ Ks. *Merikoski*, Oikeussuojajärjestelmä s. 165—166.

riin. Definition problemaattisuus piilee pikemminkin siinä, voidaanko asiakirjakäsite rajoittaa *pelkästään* kirjoitetussa muodossa oleviin esityksiin. Mikäli Merikosken määritelmä asetetaan tulkinnan pohjaksi, jäävät käytännössä ainakin sellaiset ATK-tallenteet kuin magneettilevyt ja -nauhat AsiakJulkL:n soveltamisalan ulkopuolelle, sillä niitä ei normaaleille kielenkäytösäännöille väkivaltaa tekemättä voida katsoa kirjoitettua tekstiä sisältäviksi tietovälineiksi. Sellaisiksi voidaan luonnehtia vasta tietojenkäsittelyn tulosteliuskat, joiden tarjoama informaatio on paljain silmin luettavissa.

Merikosken ohella on AsiakJulkL:n asiakirjakäsitteestä oikeuskirjallisuudessa esittänyt huomionarvoisia näkökohtia *Andersson*. Hän ei kuitenkaan Merikosken tapaan ole ryhtynyt artikkelissaan kehittämään yleisluontoista asiakirjan määritelmää. Sen sijaan hän on siinä Merikoskea selkeämmin ilmaissut kantansa muidenkin kuin kirjoitettua tekstiä sisältävien tallenteitten julkisuudesta.

Anderssoninkin mukaan asiakirjalla tavallisesti tarkoitetaan kirjoitettuja, painettuja tai painamattomia esityksiä.¹⁵ Artikkelissaan hän kiinnittää huomiota myös siihen, että AsiakJulkL ei ota kantaa esim. karttojen, piirrosten, kuvien, filmien ja ääninauhojen asiakirjaluonteeseen. Tällaisista tallenteista sisältyy sitä vastoin erillinen säännös AsiakJulkA 1 § 2 mom:iin, jonka nojalla sanotun asetuksen salassapitosäännöksiä on sovellettava myös niihin. Merikosken tavoin Andersson asettaa säännöksen lainmukaisuuden kyseenalaiseksi, sillä hänen käsityksensä mukaan kysymyksessä on eräässä mielessä AsiakJulkL:n soveltamisalan laajennus.¹⁶ Siitä huolimatta Andersson teleologista tulkintaa käyttäen tulee siihen tulokseen, että säännös on ollut mahdollista lakia loukkaamatta antaa asetusteitse, sillä päinvastainen kanta saattaisi arveluttavalla tavalla kaventaa asiakirjajulkisuutta.¹⁷ Tältä pohjalta Andersson katsoo mm. karttojen, piirrosten, mikrofilmien, pikakirjoitteiden, reikäkorttien ja osoitelevyjen kuuluvan AsiakJulkL:n soveltamisalaan.

Anderssonin kanta lienee tulkittava siten, että AsiakJulkL:n asiakirjakäsitteen piiriin voidaan lukea tai ainakin laissa tarkoitettuihin asiakirjoihin voidaan rinnastaa AsiakJulkA 1 § 2 mom:ssa mainitut tal-

¹⁵ Ks. *Andersson*, JFT 1964 s. 505.

¹⁶ Ks. *mt.*, s. 505.

¹⁷ Ks. *mt.*, s. 505—506.

lenteet.¹⁸ Näin ollen tämä käsitys johtaa siihen, että kuvallisten esitysten (karttojen, kuvien ja piirrosten) ohella asiakirjoihin AsiakJulkL:n tarkoittamassa mielessä ovat rinnastettavissa periaatteessa myös sellaiset tallenteet, joiden sisältämä informaatio on kuunneltavissa tai luettavissa ainoastaan teknisiä apuvälineitä käyttäen. Tähän ryhmään kuuluvat esim. ääninauhat ja -levyt sekä mikrofilmit. ATK-tallenteista Andersson mainitsee erikseen vain reikäkortin spesifioimatta kuitenkaan tarkemmin, tarkoittaako hän tätä tallennetta pelkästään sikäli kuin se mahdollisesti sisältää selväkielistä tekstiä, joka on paljain silmin luettavissa. Tämä tuskin on kuitenkaan ollut kirjoittajan ajatuksena, sillä reikäkortti siltä osin on selvästi AsiakJulkL:ssa tarkoitettu asiakirja. Ilmeisesti Andersson onkin halunnut katsoa kortin asiakirjaksi myös konekieliseltä osaltaan, mikä puolestaan on omiaan johtamaan siihen käsitykseen, että muutkin ATK-tallenteet kuuluvat AsiakJulkL:n soveltamispiiriin.

4. Soveltamiskäytännön tarkastelua

a. Korkeimman hallinto-oikeuden soveltamiskäytännöstä

KHO:n ratkaisuista ei ainakaan toistaiseksi ole pelkistettävissä paljoakaan AsiakJulkL:n asiakirjakäsitteen tulkinnan kannalta merkittävää aineistoa. Tosin esim. vuonna 1963 esillä olleessa tapauksessa oli eräänä ongelmana valtionarkistoon luovutetun kansalaissodan sähkökokoelman asiakirjaluonne.¹⁹ Päätöksessään KHO katsoi sähköet AsiakJulkL:ssa tarkoitetuiksi yleisiksi asiakirjoiksi, mutta tällöinkin oli kysymys periaatteessa selvästä tapauksesta, kirjoitettua tekstiä sisältävästä tallenne-ryhmästä.

Osoituksena siitä, että muussakin kuin kirjoitetussa muodossa olevat esitykset saattavat AsiakJulkL:ia sovellettaessa tulla kysymykseen, voidaan mainita KHO:n ratkaisu vuodelta 1971.²⁰ Yliopistollisen keskussairaalan sairaalan potilaan pyydettyä nähtäväkseen sairauskertomuk-

¹⁸ Vastaavan kannan — sitä kuitenkaan perustelematta — esittää Koski, LM 1952 s. 126.

¹⁹ Ks. KHO 1963 II 344. Tästä tapauksesta ks. myös Andersson, Överklagande s. 37.

²⁰ Ks. KHO 1971 II 30.

sensa asiakirjoineen ja asian tultua valituksen johdosta KHO:een, sai korkein oikeusaste nähtäväkseen vihkoon, joka sisälsi kaikkiaan 13 erilaista alakokonaisuutta. Yhden näistä muodosti kaksi pienoisoröntgenkuvaa. Nämä KHO katsoi päätöksessään AsiakJulkL 5 §:ssä tarkoitetuiksi asiakirjoiksi. Pääongelma käsiteltävänä olevassa tapauksessa oli kuitenkin kokonaan muualla kuin röntgenkuvien asiakirjaominaisuudessa; kysymys oli ennen kaikkea potilaan oikeudesta tutustua viranomaisen hallussa olevaan itseään koskevaan aineistoon. Röntgenkuvien luonteeseen tuskin siinä yhteydessä tarkemmin puututtiin. Siitä huolimatta voitaneen ratkaisun katsoa viittaavan siihen, että myös kuvalliset esitykset saattavat kuulua AsiakJulkL:n soveltamispiiriin.²¹

Sellaisia tapauksia, joissa KHO pääkysymyksenä olisi joutunut ottamaan kannan ATK-tallenteitten asiakirjaluonteeseen, ei ole esiintynyt. Tiedossa ei ole myöskään ratkaisuja, joissa päällimmäiseksi olisi noussut se, millä tavalla on suhtauduttava muihin sellaisiin tallenteisiin, joiden sisältö on luettavissa tai kuunneltavissa ainoastaan teknisiä apuvälineitä käyttäen. Selkeiden, prejudikaattiarvoltaan vahvojen ratkaisujen puuttuessa ei oikeuskäytäntö niin ollen tarjoa nykytilanteessa vankkaa lähtökohtaa asiakirjakäsitteen merkityssisällön selvittämislle.

b. Eduskunnan oikeusasiamiehen soveltamiskäytännöstä

Varsin vähän on saatavissa irti myös OKa:n ja EOA:n kertomuksista AsiakJulkL:n asiakirjakäsitteen tulkinnan kannalta. Yhteen EOA:n päätökseen on kuitenkin tässä yhteydessä syytä pysähtyä. Kysymys oli tapauksesta, jonka tutkittuaan EOA katsoi aiheelliseksi antaa rautatiehallituksen pääjohtajalle huomautuksen epäasiallisesta menettelystä virkatehtävissä.²² Eräänä osaongelmana oli siinä ääninauhan asiakirjaluonne. Päätöslauselmassa omaksui EOA sellaisen kannan, että AsiakJulkA 1 § 2 momenttia voidaan soveltaa myös AsiakJulkL:ia tulkittaessa. Tämän mukaisesti hän päätyi siihen käsitykseen, että rautatiehallituksen kollegisessa istunnossa syntynyt ääninauha oli katsottava yleiseksi asiakirjaksi ja lähinnä AsiakJulkL 5 §:ssä tarkoitetuksi sisäiseksi viranomaiselvitykseksi. Tulkinta oli kaikessa selväpiirteisyydessään yksiselittei-

²¹ Ks. myös Tolonen, Yleisten asiakirjain julkisuus s. 105.

²² Ks. EOA 1965 s. 52—58.

nen, mutta erityisiä perusteluja ei EOA päätöslauselmassaan kannanotoilleen esittänyt. Mikäli kysymyksessä olisi ollut KHO:n ratkaisu, olisi sillä epäilemättä ollut huomattava suuntaa antava merkitys, sillä kohdistuihan tulkinta juuri sellaiseen tallenteeseen, jonka informaatio sisällön selvittäminen edellyttää teknisten laitteiden hyväksikäyttöä, mutta tällaisenaankin kanta on huomion arvoinen. Kokonaan toinen asia, josta tulee puhe jäljempänä, on se, voidaanko tulkintaa suoritettaessa käytettyä päättelytapaa pitää hyväksyttävänä.

5. *AsiakJulkL:n asiakirjakäsitteen analysointia*

a. *Erittelyn lähtökohdasta*

Yhteen vetäen tähän mennessä suoritetun erittelyn pohjalta on todettavissa ensinnäkin, että AsiakJulkL:n valmisteluasiakirjat ja itse lakiteksti jättävät avoimeksi sen, mitä asiakirjan käsitteellä tarkoitetaan. Oikeuskirjallisuudessa näyttää Merikoski asettuneen varsin varovaiselle kannalle sen merkityssisällön laajentamiseen kirjoitettujen esitysten ulkopuolelle. Andersson puolestaan on selvähkösti esittänyt käsityksenään, että asiakirjakäsitteen ulottuvuus on huomattavasti laajempi tähdentäessään tallenteen sisältämän informaation merkitystä ja irtautuessaan teleologista tulkintaa käyttäen Merikosken käyttämästä kirjoituskriteeristä. Kumpikaan linja ei ole toistaiseksi tosin saanut soveltamiskäytännössä merkittävää tukea. Praksiksen niukkuus on silmiinpistävä eikä sen perusteella voitane tehdä kovinkaan pitkälle meneviä johtopäätöksiä asiakirjakäsitteen merkityssisällöstä. Tämä ei kuitenkaan anna aihetta luopua kriittisestä käsillä olevaan aineistoon perustuvasta jatkotarkastelusta ja sen pohjalta tapahtuvasta tulkintasuosituksen muodostamisyrityksestä.

Kuten edellä on tullut esille, on sekä oikeuskirjallisuudessa että EOA:n toimesta pyritty tulkintaoperaatiossa normatiivisena argumenttina käyttämään hyväksi AsiakJulkA 1 § 2 mom:iin sisältyvää säännöstä siten, että sen on katsottu sääntelevän AsiakJulkL:n asiakirjakäsitteen ulottuvuutta. Tämän vuoksi näyttää tarkoituksenmukaiselta aloittaa tarkastelu syventymällä seikkaperäisemmin sanotun säännöksen ja AsiakJulkL:n asiakirjakäsitteen väliseen suhteeseen.

b. *AsiakJulkA 1 § 2 mom:n käytöstä asiakirjakäsitteen tulkinnassa*

Julkisuusmyönteisestä näkökulmasta on epäilemättä hyödyllistä käyttää väljästi muotoiltua AsiakJulkA 1 § 2 mom:ia siten, että sen katsotaan vaikuttavan AsiakJulkL:n asiakirjakäsitteen merkityssisältöön. Tällöin nimittäin kuuluisivat lain soveltamispiiriin eo ipso myös kartat, piirroksset, kuvat, filmit, ääninauhat ja muut niihin verrattavat tietovälineet. Tulkinnan hyväksyminen käy kuitenkin ongelmalliseksi, mikäli halutaan pitää tiukasti kiinni AsiakJulkA 1 § 2 mom:n sanamuodosta, joka osoittaa, että siinä mainittujen tallenteitten rinnastaminen asiakirjoihin voi tapahtua ainoastaan sanotun säännöksen puitteissa.²³ Vielä vaikeampaa on tulkinta hyväksyä siitä syystä, että AsiakJulkA:n esitöistä käy erittäin selvästi ja yksiselitteisesti asetusehdotuksen laatijoitten tarkoitus: »Kun (AsiakJulkA) 1 §:n eri kohdat on pyritty laatimaan niin lyhyeen muotoon kuin mahdollista, ei niissä kussakin erikseen ole lueteltu niitä asiakirjan eri lajeja (karttoja, piirroksia, valokuvia yms.), jotka kunkin tapauksen osalta saattavat tulla kysymykseen, vaan pykälän loppuun on otettu niitä kaikkia koskeva yleinen säännös, josta käy ilmi, että sanalle asiakirja on puheena olevaa pykälää tulkittaessa annettava niin laaja sisältö kuin tarve kulloinkin vaatii. Kysymys ei siis ole asiakirjan käsittemääritelmästä, jollainen olisi mahdollista ottaa vain itse lakiin, vaan siitä, että lainvalmistelukunta on katsonut lain 9 § 2 momentin antavan valtuuden asetuksella määrätä, minkä sisältöiset ja myös, minkä laatuiset asiakirjat on salassa pidettävä. Kysymyksessä oleva asetusehdotuksen kohta, joka näin ollen ei sisällä lain täydennystä eikä selitystä, on siis lainvalmistelukunnan käsityksen mukaan täysin sopusoinnussa lain säännösten kanssa».²⁴

Edellä esitetty siis merkitsee, että AsiakJulkA 1 § 2 mom:n tarkoituksena ei ole ollut vaikuttaa AsiakJulkL:n soveltamisalan ulottuvuuteen vaan yksinkertaisesti tehdä selväksi se, että sanotun säännöksen nojalla *salassa pidettäviä* eivät ole pelkästään asiakirjat vaan kaikenlaiset tallenteet niiden ulkonaisesta muodosta riippumatta. Kun otetaan lisäksi huomioon, että AsiakJulkL 9 § 2 mom:n perusteella on mahdollista säätää asiakirjojen ohella myös asiat asetusteitse salassa pidettäviksi, voidaan

²³ Sanatarkasti siteerattuna säännös kuuluu seuraavasti: »Mitä edellä *tässä pykälässä* (kurs. tässä) on sanottu asiakirjasta, koskee myös karttaa, piirrosta, kuvaa, filmiä, ääninauhaa ynnä muuta niihin verrattavaa».

²⁴ Ks. Lvk:n IV jaoston kirje OM:lle n:o 37 5.12.1951.

valmisteluasiakirjassa ilmaistuun käsitykseen epäröimättä yhtyä. Esitettyjen näkökohtien jälkeen tuskin on syytä asettaa epäilyksen alaiseksi, onko AsiakJulkA 1 § 2 mom. ollut mahdollista antaa lakia loukkaamatta. Väljästi muotoillun säännöksen piiriin voidaan kirjoitettujen esitysten ohella lukea esim. erilaiset äänitteet ja huoletti vaikkapa ATK-tallenteet. Salassapitosuojan aukottomuuden kannalta tällaisen laajennuksen säätäminen ei ehkä olisi ollut välttämätöntä, mutta selventävänä täsmennyksenä se kyllä hyvin puolustaa paikkaansa. Käytännössä tulkinnasta on kuitenkin seurauksena se, että itse lain asiakirjakäsité jää voimassa olevien säännösten ja niiden esitöiden valossa edelleen epäselväksi.

Tukea AsiakJulkL:n asiakirjakäsitteen laaja-alaiselle tulkinnalle voidaan tämän jälkeen etsiä lähinnä lain yleisestä ratiosta, joka AsiakJulkL:ssa on kiteytetty julkisuudesta pääsäännön tekemäksi lähtökohdaksi. AsiakJulkL:n tarkoitukseen ankkuroituva käsitys on ollut myös *Anderssonilla* hänen korostaessaan teleologisten tekijöitten merkitystä asiakirjakäsitteen sisältöä selvittäessä, vaikka hän sanamuodosta ja esitöiden yhteydessä esitetystä kannasta poiketen katsookin AsiakJulkA 1 § 2 mom:n merkitsevän AsiakJulkL:n soveltamisalan laajennusta ja tältä pohjalta päättyy siihen, että säännöksen lainmukaisuuden kiistäminen arveluttavalla tavalla kaventaisi asiakirjajulkisuutta.²⁵

c. Asiakirjakäsitteen teleologisesta tulkinnasta

Kaikista teoreettisista ja käytännöllisistä heikkouksistaan huolimatta, teleologista tulkintatapaa voidaan pitää hyödyllisenä ja sinänsä hyväksyttävänä metodina.²⁶ Puuttumatta tässä yhteydessä tarkemmin niihin ongelmiin, joita teleologisen menetelmän käyttäminen synnyttää ja joita oikeuskirjallisuudessa on laajasti eri yhteyksissä käsitelty,²⁷ voidaan lyhyesti todeta, että tätä tulkintatapaa sovellettaessa kuuluu ydinkysymyksiin lain ration selvittäminen, joka tunnetusti kuitenkin useissa tapauksissa on erittäin vaikea tehtävä.

Oikeustieteen piirissä on mahdollista operoida suhteellisen vapaasti ratio legis-tyyppisiin argumentteihin tukeutuen tulkintasuosituksia esi-

²⁵ Ks. *Andersson*, JFT 1964 s. 505—506.

²⁶ Ks. myös *Tikka*, s. 128.

²⁷ Ks. esim. *Aarnio*, *Laki*, teko ja tavoite s. 253—261, *Ekelöf*, s. 77—117 ja *Strömholm*, *Festschrift Ekelöf* s. 671—723.

tettäessä. Kysymys on paljolti siitä, miten *uskottavasti* lain tarkoitus on voitu selvittää ja missä määrin auditorio saadaan *vakuuttuneeksi* sen ratkaisevasta merkityksestä säännöksen sisällön tulkinnassa.²⁸

AsiakJulkL:n ratiota selvitettäessä on syytä aluksi tehdä ero lain taustalla olleiden motiivien ja sen yhteiskunnallisten funktioiden välillä, jotka eivät välttämättä käytännössä yhdenny. Tosin ne saattavat mennä moniltakin osin päällekkäin sikäli kuin laki toimivana normikokonaisuutena todella vastaa sitä säädettyä taustalla vallinneita motiiveja ja odotuksia.

Motiivien luotettava analysointi kohtaa kuitenkin erinäisiä vaikeuksia mm. siitä syystä, että lain valmisteluasiakirjoissa esitetyt näkökohdat eivät välttämättä käy yksiin todellisten, lausumatta jääneiden tavoitteiden kanssa. Tässäkin on lopulta kysymys siitä, onko asiakirjoissa ilmaistu ratio uskottava. Tämä merkitsee käytännössä sitä, että *lain ratiota tutkittaessa joudutaan välttämättä operoimaan tietynasteisen luotettavuushypoteesin varassa*. Varsin korkeatasoista luotettavuuden tasoa edustaa Ruotsin julkisuuslainsäädännön ratiolausuma, sillä se sisältyy expressis verbis perustuslain tasoiseen säädökseen. TF 2 kap. 1 §:ssä nimittäin todetaan seuraavasti: »Till främjande av ett fritt meningsutbyte och en allsidig upplysning skall varje svensk medborgare ha rätt att taga del av allmänna handlingar».

AsiakJulkL:iin ei vastaavaa ilmausta ole otettu, vaan ratiota on etsittävä muista lähteistä. Luotettavalta ja samalla merkitykselliseltä vaikuttaa Lvk:n alkuperäiseen mietintöön *Ståhlbergin* toimesta sisällytetty, aikaisemmin mainittu kannanotto, jonka mukaan yleisten asiakirjain julkisuudesta, ja niiden julkisuudesta painattamisoikeutta yleisemminkin, pitää paikkansa 1905—1906 vuoden valtiosäätöjen lausunto.²⁹ Siinä puolestaan todetaan, että »painovapauden merkitys on suureksi osaksi siinä, että yhteiskunnalle siten käy mahdolliseksi tehokkaasti valvoa julkisten viranomaisten toimia. Tämä on painovapauden miltei tärkein valtiollinen tehtävä ja sen toteuttaminen myös vaatisi, ettei estettä saattamasta julkisuuteen asiallisia todistuksia viranomaisten menettelytavasta ja toimista, jotka käyvät ilmi heidän luonaan säilytetyistä asiakirjoista».³⁰

²⁸ Ks. myös *Aarnio*, Laki, teko ja tavoite s. 339—347 ja LM 1974 s. 333—334 sekä *Laakso*, s. 41—44.

²⁹ Ks. *Lvk* 1939:4 s. 13.

³⁰ Ks. *valtiosäät. vast. n:o 14 Vp* 1905—1906.

Vaikka lausuma sisällöltään eroaa TF:n säännöksestä, ei tämä anna aihetta sellaiseen olettamukseen, että asiakirjajulkisuuden tarkoituksiperät olennaisesti Suomessa ja Ruotsissa poikkeaisivat toisistaan. Erilaisista korostuksista huolimatta on valvonnallisella ja informatiivisella aspektilla sijansa kummassakin järjestelmässä. Ongelmallista onkin lähinnä se, missä määrin sanotuntapaisia lausumia voidaan käyttää hyväksi asiakirjäkäsittelyn tulkinna. On totta, että esim. kontrolliajatuksen tehokas toteuttaminen edellyttää mahdollisimman laajalle ulottuvaa julkisuutta, mutta oikeusteoreettisesta näkökulmasta katsoen tuskin voidaan hyväksyä sellaista päättelytapaa, että mahdollisimman laajalle ulottuvan julkisuuden vaatimuksesta suorastaan johdettaisiin tulkinta, jonka mukaan esim. ATK-tallenteet kuuluvat AsiakJulkL:n soveltamispiiriin, vaikka tämä valvonnan tehokkuuden kannalta epäilemättä olisikin suotavaa ja ajan mittaan, mikäli asiakirjajulkisuuden ei haluta ATK:n käytön yleistyessä vähitellen redusoituvan pelkäksi periaatteeksi, myös välttämätöntä.³¹

Ruotsissa, jossa tarpeelliset muutokset monien vaiheiden jälkeen on jo tehty, ei alun pitäenkään vullinnut epäselvyyttä siitä suunnasta, johon lainsäädäntöä oli määrä kehittää. Julkisuusperiaatteen ei haluttu jäävän nykyaikaisen informaatioteknologian jalkoihin, vaan pyrittiin säilyttämään se sisällöllisesti uusista tallennusmenetelmistä huolimatta. Maksimin muodossa ilmaistiin ajatus jo vuonna 1964 laaditussa selvityksessä seuraavasti: »Från principiell synpunkt bör man sträva efter att grund-satsen om offentlighet kommer att gälla för allt hos myndigheterna samlat informationsmaterial, vare sig det har skriftlig form eller har fixerats på annat sätt».³² Samaa näkökohtaa painotettiin jälleen vuoden 1972 mietinnössä, jossa tuli korostetusti esille myös se, että on välttämätöntä eritellä kuitenkin yksityiskohtaisesti ne käytännölliset seuraukset, joita ATK-tallenteitten määrittelystä yleisiksi asiakirjoiksi aiheutuu.³³ Tämän mietinnön pohjalta muutettu lainsäädäntö lähti siitä, että tallenteet nimenomaisesti sisällytettiin julkisuusperiaatteen piiriin. Sama koski muita tallenteita, jotka voidaan lukea tai kuunnella ainoastaan teknistä apuvälinettä käyttäen.³⁴

³¹ Ks. myös *Strömberg*, Tryckfrihetsrätt s. 66.

³² Ks. *SOU 1966: 61* s. 24 ja *SOU 1966: 60* s. 130.

³³ Ks. *SOU 1972: 47* s. 52.

³⁴ Ks. säännöksen tulkinnasta tark. esim. *Freese—Skoog—Tael*, s. 23—25, ja *Norström—Sverne*, s. 10—11, 208—209. Ks. myös *SOU 1975: 22* s. 141—143. Asiakirjakäsitteestä ja sen tulkinnasta ennen lainsäädäntöuudistusta ks. tark. esim.

Jo ennen lainsäädännön uudistamista oli Ruotsin oikeuskäytännössä omaksuttu se kanta, että ATK-tallenteet rinnastuvat TF:ssä tarkoitettuihin asiakirjoihin kiinnittämättä kuitenkaan tarkempaa huomiota siihen, miten tulkinta sopeutui julkisuuslainsäädännön yleiseen rakenteeseen.³⁵ Lainsäädäntöreformi ei siis sinänsä merkinnyt oikeastaan muuta kuin vallitsevan praksiksen legalisointia, mutta ATK:n ja muiden nyky-aikaisten tallennusmenetelmien yksityiskohtainen tarkastelu voimassa olleen lainsäädännön luomaa taustaa vasten osoitti selvästi, että muutoksien tekeminen myös eräissä muissa kohdin oli tarpeellista, sillä siinä määrin uudet tallenteet poikkesivat luonteeltaan perinteisistä asiakirjatyypeistä, joita silmällä pitäen aikaisemmin voimassa ollut säännöstö oli suunniteltu.

Periaatteessa ei Suomessakaan ole estettä menetellä samalla tavalla kuin Ruotsissa ennen TF:n säännösten ajanmukaistamista ja lukea ATK-tallenteet sekä muut tietovälineet, joiden sisältämä informaatio on luettavissa tai kuunneltavissa ainoastaan teknisten apuvälineitten avulla, julkisuusperiaatteen piiriin kuuluviksi. Tällainen liberaali, kontrollifunktion toteutumisen kannalta edullinen tulkinta ei kuitenkaan häivyttä niitä ongelmia, joita lain rakenne nykyisellään aiheuttaa, mikäli julkisuusperiaatetta ryhdytään soveltamaan sellaisiin tallennetyyppeihin.

d. Asiakirjakäsitteestä AsiakJulkL:n rakenneongelmana

Kun asiakirjan käsite jätettiin AsiakJulkL:ia säädettyä tarkemmin määrittelemättä ja tarkoituksena oli antaa sen merkityssisällön vähitellen muotoutua oikeuskäytännössä, vaikuttaisi ensi silmäyksellä houkuttelevalta yks'kantaan suositella ATK-tallenteitten rinnastamista AsiakJulkL 2 § 1 mom:ssa tarkoitettuihin asiakirjoihin ja sillä tavalla niiden saattamista samalla julkisuusperiaatteen ulottuviin. Tiettyyn varovaisuuteen on kuitenkin syytä ainakin ennen kuin yksityiskohtaisemmin on tarkasteltu, millä tavalla AsiakJulkL:n säännökset nykyisellään sellaiseen rinnastukseen sopeutuvat.

Ensinnäkin on tarpeellista kiinnittää huomiota AsiakJulkL 2 § 1 mom:iin, jonka mukaan asiakirjan on oltava viranomaisen hallussa ollakseen yleinen. ATK-tallenteet ovat kuitenkin sikäli erityisasemassa,

Holmberg, FT 1968 s. 189—191, Josefson, s. 159—161, Strömberg, Tryckfrihetsrätt s. 65—66 ja Wadén, StvT 1955 s. 43—52.

³⁵ Ks. tästä SOU 1972: 47 s. 49—53.

että ne usein ovat muun kuin sen viranomaisen huostassa, jonka lukuun tietojenkäsittely tapahtuu. Tietojenkäsittelytehtäviä suorittavalta viranomaiselta taas saattavat puuttua riittävät edellytykset julkisuuteen liittyvien, välistä varsin vaikeiden tulkintakysymysten arviointiin. Ongelma on erityisesti siinä, että AsiakJulkL:ssa omaksuttujen periaatteiden mukaan asiakirjan luovuttaminen on sitä hallussaan pitävän viranomaisen velvollisuutena. Saman viranomaisen tehtävänä on myös yleensä harkita, ovatko luovutuksen edellytykset olemassa. Vaikka nämäkin näkökohdat osaltaan osoittavat, että AsiakJulkL:ssa ei ole valmistauduttu ATK:n käytöstä aiheutuviin ongelmiin, eivät ne kuitenkaan välttämättä johda ylipääsemättömiin vaikeuksiin, sillä ne voitaneen useimmiten käytännössä kiertää viranomaisten hyvän yhteistoiminnan avulla siten, että tietojenkäsittelijä turvautuu luovutustilanteissa toimeksiantajan asiantuntemukseen. Oikeudellisen sääntelyn tasolla kysymys on kuitenkin toistaiseksi puutteellisesti järjestetty.

AsiakJulkL:ia ATK-perspektiivistä tarkasteltaessa ei voida myöskään sivuuttaa asiakirjan julkiseksitulohetken määrittäviä säännöksiä. Yleisenä periaatteena, joka ilmenee AsiakJulkL 5 §:stä, on se, että valmisteilla oleva asiakirja ei ole vielä julkinen. AsiakJulkL 3 § puolestaan sisältää joukon kriteereitä, jotka tarkemmin spesifioivat julkiseksitulohetken tärkeimpien tapausryhmien osalta. Tätä luetteloa ei kuitenkaan ole tarkoitettu tyhjentäväksi, mikä osaltaan tarjoaa tulkinnallista liikkumavaraa ATK-tallenteiden julkiseksitulohetkeä määritettäessä, mutta sellaisenaankin AsiakJulkL 3 §:ään sisältyviä periaatteita on mahdollista suuremmitta vaikeuksista soveltaa useissa tapauksissa. Kun ATK-tekniikkaa käytetään esim. pöytäkirjoja tallennettaessa, tulisivat ne säännöksen nojalla julkisiksi tarkistamisen jälkeen. Mikäli kysymyksessä on ATK-rekisteri, johon tehdään jatkuvasti uusia merkintöjä, olisivat ne julkisia heti kun merkintä on tehty. Sikäli kuin on kysymys toimituskirjasta, on ratkaiseva merkitys allekirjoitushetkellä. Tällöin ATK-tallenne tulisi käytännössä julkiseksi siis silloin, kun tietokoneesta saatu tuloste on signeerattu. Juridis-teknisesti ei myöskään aiheuta ongelmia se, että yksityisen viranomaiselle antaman tai lähettämän asiakirjan julkiseksitulo on AsiakJulkL 3 §:ssä kytketty siihen hetkeen, jolloin se on viranomaiselle saapunut.

Kaiken kaikkiaan voidaan todeta, että nykyiset asiakirjan julkiseksitulohetkeä koskevat periaatteet tuskin aiheuttanevat sellaisia vaikeuksia, joista ei tulkinnan avulla voitaisi selvitä. Sanottu ei kuitenkaan merkit-

se sitä, että julkiseksitulohetken määrittäminen läheskään aina olisi yksinkertainen tehtävä, sillä ennalta arvaamattomia tapauksia saattaa esiintyä ja ATK-tekniikan jatkuva kehitys voi nopeastikin johtaa yllättäviin tilanteisiin. Siitä huolimatta on tehtävissä se periaatteellinen havainto, että AsiakJulkL 3 §:n ja 5 §:n jättäessä julkiseksitulohetken määrittäksen viime kädessä tulkinnan varaan, eivät nämäkään säännökset sulje pois mahdollisuutta rinnastaa ATK-tallenteet AsiakJulkL:ssa tarkoitettuihin asiakirjoihin. Sama koskee muita sellaisia tietovälineitä, joiden informaatioisisältö on luettavissa tai kuunneltavissa ainoastaan teknisiä apuvälineitä käyttäen.

Rakenteellisesti heikoimmin ATK-tallenteisiin soveltuvia kohtia AsiakJulkL:ssa on 7 §, jonka mukaan jokaisella Suomen kansalaisella on oikeus pyynnöstä saada julkisesta asiakirjasta virallinen jäljennös tai ote taikka, mikäli tilan puolesta tai virkatoimintaa haittaamatta käy päinsä, annettava se viranomaisen luona luettavaksi tai jäljennettäväksi. Säännös jättää epäselväksi, merkitsisikö jäljennöksen tai otteen antaminen sitä, että esim. magneettinauhasta on annettava kopio (ts. toinen magneettinauha) vai riittääkö tulosteliuksen luovuttaminen. Tämän kysymys lienee tosin tulkinnan avulla tyydyttävästi ratkaistavissa — lähinnä kai sillä tavalla, että oikeus ulottuisi ainoastaan tulosteiden saamiseen.

Tallenteen luettavaksi tai jäljennettäväksi antaminen puolestaan liittyy kiinteästi siihen perusongelmaan, että ATK-tallenteen konekielinen teksti ei ole paljain silmin luettavissa. Teksti on saatettava, ollakseen ymmärrettävissä, visuaalisesti luettavaan muotoon. Nykyisen lain voimassa ollessa ei ole täyttä selvyyttä siitä, voidaanko viranomaiselta edellyttää tällaista palveluvollisuutta puhumattakaan velvollisuudesta asettaa hakijan käyttöön tarvittavat tekniset apuvälineet, jotka saattavat olla tarpeellisia esim. mikrofilmien ja äänitteiden sisällön selvittämiseksi. Tässä suhteessa voitaisiin ehkä kuitenkin selvittää viittaamalla AsiakJulkL 7 §:ssä esiintyvään varaukseen, jonka mukaan luettavaksi tai jäljennettäväksi antaminen ei ole välttämätöntä, mikäli se ei voi tapahtua tilan puolesta tai virkatoimintaa haittaamatta, mutta kovin hyvin ei varaus sanamuotonsa puolesta tarkoitukseen sovellu.

Kuten edellä on todettu, on nykyiselläänkin kiistattomasti katsottava, että tulosteliuskat sinänsä, siis mikäli ATK-tallenteen sisältö jo on viranomaisen hallussa tulostettuna, ovat luonteeltaan asiakirjoja AsiakJulkL:n tarkoittamassa mielessä, sillä ne sisältävät kirjoitettua tekstiä eikä niitä

näin ollen oikeastaan erota mikään ns. perinteisistä asiakirjatyypeistä. Konekielisten tallenteitten osalta sitä vastoin tilanne jää edelleen epäselväksi. Samoin on asianlaita muiden sellaisten tallenteitten kohdalla, jotka ovat luettavissa tai kuunneltavissa vain teknisin apuvälinein. Voidaanko esim. lähteä siitä, että viranomaisella on velvollisuus antaa hakijalle jäljennös tai ote ääninauhasta tai mikrofilmistä, jollaista menettelyä AsiakJulkL 7 § tällä hetkellä edellyttää? Mikäli vastaus on myönteinen, on todettava, että lain nykyinen rakenne ei todellakaan kaikilta osin vastaa niitä vaatimuksia, joita nykyaikaiset tallennusmenetelmät asettavat.³⁶

Edellä esitetyt näkökohdat, vaikka ne eivät tyhjentävästi kuvailekaan kaikkia niitä ongelmia, joita moderni informaatioteknologia AsiakJulkL:n soveltamisen kannalta saattaa aiheuttaa, antanevat aiheen suhtautua pidättyvästi AsiakJulkL:n asiakirjakäsitteen kvalifioimattomaan laajentamiseen ennen kuin julkisuuslainsäädäntö on saatettu sopusointuun informaatioteknologiassa tapahtuneen kehityksen kanssa.³⁷ Siihen saakka saattaisi olla mahdollista käyttää tallenteen asiakirjaluonnetta analysoitaessa hyväksi kriteeriä, jonka mukaan AsiakJulkL:n soveltamisalan ulkopuolelle jäävät sellaiset tietovälineet, joiden sisältämä informaatio ei ole luettavissa tai kuunneltavissa ilman teknisiä apuvälineitä. Tällöin eivät esim. kartat, kuvat ja piirrokset sinänsä jäisi julkisuusperiaatteen tavoittamattomiin. Tällainen tulkintatapa ei ainakaan ole ristiriidassa lainlaadinta-aineiston kanssa, jossa lähdettiin siitä, että asiakirjakäsitteen sisältö oli tarkoitus jättää viime kädessä lainkäyttöinstanssien muovailtavaksi.

B. Asiakirjajulkisuuden organisatorisen ulottuvuuden ongelmasta

1. AsiakJulkL:ia säädettyäessä omaksutusta lähtökohdasta

Vaikka julkisoikeuden ja yksityisoikeuden sekä yleensäkin julkisen ja yksityisen välinen raja on yhteiskunnallisen kehitysprosessin edetessä

³⁶ Ks. myös Murén, SKL 1966 s. 443. — Valaisevasti nimenomaan äänitteiden julkisuuteen liittyvää problematiikkaa käsittelee Karnell, NIR 1973 s. 397—406, joka kiinnittää esityksessään huomiota erityisesti tekijänoikeudellisiin näkököhtiin. Ks. myös Strömholm, SvJT 1973 s. 514.

³⁷ Norjan osalta samansuuntaisen kannan on esittänyt Samuelson, s. 71, tarkasteltuaan sikäläistä julkisuuslakia ATK-perspektiivistä (s. 65—71).

monessa suhteessa hämärtynyt, kuuluu tämä kahtiajako edelleen perusdistinktioihin Suomen oikeusjärjestyksessä. Se heijastuu myös asiakirjajulkisuuden oikeudellisen sääntelyjärjestelmän rakenteeseen mm. sillä tavalla, että julkisuusperiaate ulottuu ainoastaan viranomaisten toimintaan (AsiakJulkL 2 § 1 mom.).

Vaikka viranomaisen käsite esiintyy monin paikoin eri puolilla voimassa olevassa lainsäädännössä, ei terminologisesta samuudesta kuitenkaan seuraa, että käsitteellä kaikissa yhteyksissä olisi välttämättä sama merkityssisältö. Tämän tutkimuksen tavoitteita ajatellen on tärkeitä selvittää, mitä sillä tarkoitetaan erityisesti AsiakJulkL:n kontekstissa. Vastauksesta nimittäin riippuu asiakirjajulkisuuden organisatorinen ulottuvuus, millä puolestaan on keskeinen merkitys kontrollifunktion toteutumisen kannalta. Tosin on mahdollista, että asiakirjajulkisuus erillisin säännöksin ulotetaan koskemaan myös sellaisia orgaaneita, jotka sinällään eivät kuulu AsiakJulkL:n soveltamispiiriin, mutta tämä ei muuta julkisuuden soveltamisalan laajuudesta saatavaa yleistä kuvaa.³⁸

Lähtökohdaksi tarkastelussa on otettava AsiakJulkL 2 § 2 mom., jonka mukaan viranomaisella tarkoitetaan valtion, kunnan ja kirkollisen sekä muun itsehallintoyhdyskunnan viranomaisia, niihin luettuina myös julkisoikeudelliset kokoukset, edustajistot, valiokunnat, lautakunnat, toimikunnat ja komiteat viran- ja toimenhaltijoineen. AsiakJulkL 2 § 3 mom:ssa on kuitenkin asetettu rajoitus, jonka mukaan evankelis-luterilaisten kirkollisten viranomaisten ja seurakuntien asiakirjoista säädetään erikseen. Sitä vastoin muiden kirkollisten yhdyskuntien asiakirjat kyllä kuuluvat lain soveltamispiiriin. Evankelis-luterilaisen kirkon asiakirjojen poikkeukselliseen asemaan asettamisen syyksi AsiakJulkL:n valmisteluasiakirjoissa mainitaan se, että näin vältetään mahdollisilta kirkkolainsäädännön alaa koskevilta loukkauksilta.³⁹ Tämä ei kuitenkaan merkitse sitä, etteikö evankelis-luterilaisen kirkon viranomaisten toiminnassa olisi käy-

³⁸ Andersson, JFT 1964 s. 512, viittaa myös siihen mahdollisuuteen, että julkisuusvaatimus voidaan asettaa valtionavun ehdoksi, mikä niin ikään tarjoaa keinon periaatteen sovellutusalan laajentamiseen. Tiedossa ei kuitenkaan ole sellaisia tapauksia, joissa tällä tavalla olisi käytännössä toistaiseksi menetelty. Ks. myös *Ragnemalm*, s. 86 alav. 11, joka toteaa valtioavun jatkuvan lisäämisen tarjoavan yleisemminkin mahdollisuuden saattaa alun perin puhtaasti yksityinen orgaani vähitellen julkiseen valtasfääriin ja samalla julkisoikeudellisen sääntelyn alaiseksi. Ks. lisäksi *Modeen*, Hbl 22. 11. 1974.

³⁹ Ks. *Lvk* 1939: 4 s. 53, *Lvk* 1945: 6 s. 9 ja *HE* 105/49.

tännössä sovellettu AsiakJulkL:sta ilmeneviä periaatteita.⁴⁰ Nykyisin tästä sisältyy KirkkoL (635/64) 542 a §:ään nimenomainen säännöskin, jonka mukaan kirkon ja seurakunnan asiakirjoihin on, jollei kirkkolaissa ole toisin säädetty, soveltuvin osin noudatettava, mitä yleisten asiakirjain julkisuudesta annetussa laissa on säädetty.

Itse asiassa ei AsiakJulkL 2 § 2 mom. sisällä viranomaiskäsitteen määritelmää, vaan pikemminkin siinä on kysymys ainoastaan organisatorisesta täsmentämisestä, sillä ilman spesifioivia attribuutteja olisi lainkohdan sisältönä »viranomaisella tarkoitetaan ... viranomaista», mikä olisi kehäpäättelyä puhtaimmillaan. Syventymättä vielä tässä yhteydessä siihen, millä tavalla säännöksessä mainittua käsitettä on käytännössä tulkittu, on syytä lyhyesti viitata erääseen lain valmisteluasiakirjoissa esiintyvään lausumaan, johon varsinkin oikeuskirjallisuudessa AsiakJulkL:n viranomaiskäsitteen sisältöä selvitetessä on toistuvasti tukeuduttu. Hallituksen esityksen perusteluihin nimittäin sisältyy seuraava toteamus: »*Julkista viranomaista on tässä käytetty laajassa merkityksessä* (kurs. tässä), käsittäen sekä valtion että itsehallintoyhdyskuntain viranomaiset ja, varsinaisten virastojen sekä viran- ja toimenhaltijain ohella, muun muassa julkisoikeudelliset kokoukset ja edustajistot, valiokunnat ja lautakunnat, siis esim. kansaneduskunnan ja kuntain valtuuston, kunnanhallituksen, kaupunginhallituksen, manttaalikunnan y.m.s. kokoukset valiokuntineen».⁴¹

2. AsiakJulkL:n viranomaiskäsitteen tulkinnasta oikeuskirjallisuudessa

Jo vuonna 1953 ilmestyneessä sairaskertomusten julkisuutta käsittelevässä artikkelissaan Merikoski puuttui lyhyesti AsiakJulkL:n viranomaiskäsitteen sisältöön.⁴² Kantaansa hän on sittemmin jonkin verran

⁴⁰ Ks. KHO 1968 II 219, jossa valitus koski Helsingin hiippakunnan tuomiokapitulin päätöstä, joka sisälsi seurakuntien ja Helsingin kaupungin välisen vuokrasopimuksen julkisuuteen kohdistuvan ratkaisun. Siinä tuomiokapituli viittasi KirkkoL 282, 323 ja 316 §:ään sekä AsiakJulkL:n säännöksistä ja erityisesti sanotun lain 7 §:stä ilmeneviin oikeusperiaatteisiin. KHO:n ratkaisu puolestaan rakentui prosessuaalisten näkökohtien varaan, joihin ei tässä yhteydessä ole syytä erikseen puuttua.

⁴¹ Ks. HE 105/49. Ks. myös Lvk 1939: 4 s. 52 ja Lvk 1945: 6 s. 9.

⁴² Ks. Merikoski, DL 1953 s. 71—72.

laajemmin mutta kuitenkin samalta pohjalta kehitelty teoksessaan »Hallinto-oikeuden oikeussuojajärjestelmä», jossa hän korottaa AsiakJulkL:n valmisteluasiakirjoihin sisältyvän lausuman tulkintaohjeeksi todetessaan, että viranomaisen AsiakJulkL 2 §:ssä on *ymmärrettävä* laajassa merkityksessä.⁴³

Pelkästään tämän varaan ei Merikoski kuitenkaan rakenna argumentaatiota, vaan etsii juridis-tekniset perustelut kannalleen suoraan normeja tulkitsemalla.⁴⁴

Päähuomionsa Merikoski kohdistaa lähinnä hallinnon perifeerisiin oikeusmuodostumiin, ennen muuta ns. välilliseen valtionhallintoon, jonka alalla AsiakJulkL:n viranomaiskäsitteen tulkintaongelmat hänen mukaansa enimmäkseen esiintyvät. Lain soveltamisalaa tarkemmin määrittäessään hän pitää lähtökohtana AsiakJulkL 2 § 2 mom.:ia, jonka mukaan laki koskee sanotun lainkohdan loppuosassa tarkoitettuja toimielimiä *viran- ja toimenhaltijoihin* (kurs. Merikosken).⁴⁵ Merkitystä Merikoski antaa esityksessään myös sille, että AsiakJulkL 2 § 2 mom:n lopussa luetellut organit siinä rinnastetaan viranomaisiin. Tästä hän tekee sen päätelmän, että niidenkin palveluksessa saattaa olla tai niihin saattaa muutoin kuulua *virkamiehiä* (kurs. Merikosken), tämä termi otettuna laajassa merkityksessä, jolloin sen piiriin kuuluvat myös kunnalliset luottamusmiehet. Tästä onkin enää vain askel seuraavaan johtopäätökseen: »Jos AsiakJulkL 2 § ymmärretään esitetyin tavoin, muodostuu yhteys tämän pykälän mukaisen virkamieskäsitteen ja rikoslain 2 luvun 12 §:n tarkoittaman vastaavan käsitteen kesken varsin läheiseksi. Ne käyvät yksiin toinen toisensa kanssa ainakin sikäli, että vain RL:n tarkoittama virkamies voi kuulua AsiakJulkL:n virkamieskäsitteen alaisuuteen».⁴⁶ Päätely, jota Merikoski lisäksi tukee AsiakJulkL 27 §:ään sisältyvällä virkavastuulla toimiviin henkilöihin kohdistuvalla rangaistussäännöksellä, kehittyy tulkintaan, jonka mukaan viranomaisen AsiakJulkL 2 § 2 mom:n mielessä voi olla vain sellainen elin, jonka henkilöstö toimii rikosoikeudellisen virkavastuun alaisena.⁴⁷ Jo tässä yhteydessä

⁴³ Ks. Merikoski, Oikeussuojajärjestelmä s. 162–163.

⁴⁴ Tällaista menettelyä voidaan pitää yleensäkin edullisena argumentaation vakuuttavuusarvon kannalta. Ks. myös Aarnio, Laki, teko ja tavoite s. 372.

⁴⁵ Ks. Merikoski, Oikeussuojajärjestelmä s. 164.

⁴⁶ Ks. *mt.*, s. 164.

⁴⁷ Ks. *mt.*, s. 164–165. Se, että AsiakJulkL:n säännösten rikkomisesta johtuvat rangaistusseuraamukset tosiaan on tarkoitettu kytkettäväksi rikosoikeudel-

on syytä todeta Merikosken kannan johtavan käytännössä siihen, että AsiakJulkL voi tulla sovellettavaksi erinäisiin ns. välillisen valtionhallinnon piiriin kuuluviin orgaaneihin, mutta missä laajuudessa, se jää Merikosken tulkintasuositusta noudatettaessa riippumaan viime kädessä rikosoikeudellisen virkavastuukriteerin täyttymisestä.

Oikeuskirjallisuudessa on *Andersson* suhtautunut varauksellisesti sellaiseen ajatukseen, että rikosoikeudellista virkavastuuta käytetään ratkaisevana kriteerinä AsiakJulkL:n viranomaiskäsitteen merkityssisällön määrittämisessä.⁴⁸ Hänkään ei tosin asetu sille kannalle, että lakia ei voitaisi soveltaa välilliseen valtionhallintoon, mutta pitää kyseenalaisena, onko julkisuusperiaate mahdollista ulottaa ilman lain nimenomaista tukea perusluonteeltaan yksityisoikeudellisiin toimitelmiin, vaikka ne suoritaisivatkin hallinnon piiriin kuuluvia tehtäviä. Omakohtaista tulkintarakennelmaa ei *Andersson* kuitenkaan ryhdy kehittämään, vaan tyytyy ainoastaan viittaamaan siihen, että Ruotsissakin on perinpohjaisten selvitysten jälkeen päädytty jättämään sellaiset organit yleisen sääntelyn ulkopuolelle.

Vilkkonen, joka viimeksi on oikeustieteessä tavallista perusteellisemmin analysoinut AsiakJulkL:n viranomaiskäsitettä, korostaa Merikosken

liseen virkavastuuseen, on lain 27 §:n jonkin verran harhaan johtavasta sanamuodosta huolimatta epäilyksetöntä esitöiden valossa. Poikkeuksellisesti tulevat arvosteltaviksi tapaukset, jotka saattavat aktualisoitua AsiakJulkL 17 § 2 mom:n ja 18 § 1 mom:n soveltamistilanteissa, joissa rikkomuksen tekijänä voi olla myös sellainen henkilö, johon rikosoikeudellinen virkavastuu ei ulotu. Ks. tark. lakivaliok. miet. n:o 2 1950 Vp.

⁴⁸ Ks. *Andersson*, JFT 1964 s. 511—512. Ruotsissa esitetyistä näkökohdista ks. *SOU 1927: 2* s. 239—265, *SOU 1935: 5* s. 47, *SOU 1947: 60* s. 71, joihin *Andersson* esityksessään viittaa. Sitä vastoin vuonna 1964 laadittu muistio (*SOU 1966: 61* s. 26), jonka hän niin ikään mainitsee, lähtee siitä, että yksityisoikeudellisetkin organit saattavat tulla kysymykseen julkisuusperiaatteen soveltamiskohteina sikäli kuin niiden päätökset on mahdollista alistaa taikka niistä voidaan valittaa viranomaiselle. Samalla linjalla oli vielä *SOU 1966: 60* s. 133. Ajatus ei kuitenkaan saanut remissikäsitelyssä erityistä kannatusta. Varsin voimakasta vastustusta se sai osakseen Ruotsin asianajajaliiton (*Sveriges Advokatsamfund*) taholta, joka ehdotuksen toteutuessa olisi joutunut julkisuusperiaatteen piiriin (ks. *TSA 1967* s. 232—239). Niinpä ajatuksesta on sittemmin jälleen luovuttu (*SOU 1975: 22* s. 141). Tämän myös asianajajaliitto on tyydytyksellä pannut merkille (ks. *TSA 1975* s. 454). Liitto katsoo lausunnossaan, että viranomaiskäsitteen laajentaminen yksityiselle sektorille edellyttää erillistä, tähänastista seikkaperäisempää selvitystä (s. 445).

ja Anderssonin tavoin aluksi lainlaadinta-aineistoon sisältyvän lausuman merkitystä.⁴⁹ Hänen mukaansa käsitys AsiakJulkL:n laaja-alaisesta sisällystä on Suomessa vakiintunut eikä sitä ole syytä horjuttaa. Merikosken tulkintatapaa Vilkkonen pitää edullisena siinä mielessä, että rikoslain virkamieskäsitteellä on käyttöä lain sovellutusalan ulkopuolellakin, mutta näyttää itse kuitenkin kallistuvan AsiakJulkL:n yleisestä ratiosta käsin lähtevän päättelyn kannalle. Lain tarkoitukseksi hän nimeää viranomais-toiminnan kansanvaltaisen valvonnan periaatteen ja perustelee valitsemaansa lähtökohtaa erityisesti sillä, että tällöin ei ole tarpeen venyttää RL 2 luv. 12 §:n virkamieskäsitettä, mikä olisi nolla poena-periaatteen vastaista, koskemaan rikosoikeudellisia rajatapauksia. Tältä pohjalta Vilkkonen toteaa rikoslain ja AsiakJulkL:n tulkintaperiaatteitten saat-tavan mennä ristiin sillä tavoin, ettei virkamieskäsite ehkä voi olla niissä sama.⁵⁰

3. Soveltamiskäytännön tarkastelua

KHO:n ratkaisuista ei löydy toistaiseksi tulkintoja, jotka merkittä-vällä tavalla valaisisivat AsiakJulkL:n viranomaiskäsitteen merkitys-sisältöä rajatapauksissa. Tärkein käytännössä esiintynyt kannanotto sisältyy erääseen OKa:n vuonna 1956 tekemään päätökseen, jossa oli kysy-mys AsiakJulkL:n soveltamisesta Kansaneläkelaitokseen.⁵¹ Siinä OKa totesi, että AsiakJulkL 2 § 2 mom:n epäselvyydestä huolimatta Kansan-eläkelaitosta oli pidettävä sellaisena viranomaisena, johon lakia oli sovel-lettava. Perusteluna kannalleen OKa esitti hallintolainkäytössä laitok-sen asemaan nähden omaksutun käsityksen ja AsiakJulkL:n valmistelu-asiakirjoista ilmenevän tarkoituksen käyttää viranomaiskäsitettä laajassa merkityksessä.

Pidättyväistä linjaa noudatti EOA:n vuonna 1969 antama päätös, jossa oli kysymys mm. AsiakJulkL:n soveltuvuudesta Tampereen yliopistoon ja sen toimielimiin.⁵² Siinä EOA luopui ottamasta kantaa tulkintakysy-mykseen tyytyen vain toteamaan, että AsiakJulkL 2 § 2 mom:n ja lain esitöiden valossa ei ollut selvää, missä määrin siinä tarkoitettuina viran-

⁴⁹ Ks. Vilkkonen, Hallintolainkäytön alasta s. 116.

⁵⁰ Ks. *mt.*, s. 117.

⁵¹ Ks. OKa 1956 s. 24—25.

⁵² Ks. EOA 1969 s. 99.

omaisina olisi pidettävä myös valtion ja itsehallintoyhdyskuntien toiminnan ulkopuolelle jääviä laitoksia ja niiden elimiä. EOA katsoi lainsäätäjän tarkoittaneen, että AsiakJulkL:n soveltamisessa syntyvät erimielisyydet tulevat ratkaistaviksi AsiakJulkL 8 §:ssä edellytetyin tavoin eli siis säännöllisiä muutoksenhakuteitä käyttäen.⁵³

4. AsiakJulkL:n viranomaiskäsitteen analysointia

a. Erittelyn lähtökohdasta

Edellä tapahtuneen aineiston esittelyn perusteella on havaittavissa, että oikeuskirjallisuudessa on noudatettu lähinnä kahta erilaista linjaa AsiakJulkL:n viranomaiskäsitettä tulkittaessa. Ennen muuta Merikoski on asettanut sellaisen käsityksen taakse, että käsitteen sisältö määräytyy rikosoikeudellisen virkavastuukriteerin varassa, kun taas Vilkkonen on tukeutunut AsiakJulkL:n ratiosta lähtevään teleologiseen tulkintamettiin. Andersson puolestaan ei ole voinut katsoa täysin yhtyvänsä Merikosken mielipiteeseen, mutta ei myöskään toisaalta ole ryhtynyt tekemään käytännöllisiä johtopäätöksiä pelkästään teleologisten näkökohtien perusteella. Kaikille kirjoittajille on kuitenkin yhteistä se, että he korostavat AsiakJulkL:n viranomaiskäsitteen sisällöstä selkoa tehdessään lain valmisteluasiakirjoihin sisältyvää periaatelausumaa, jonka merkitykseen on soveltamiskäytännössä viitannut myös OKa vuonna 1956 tekemässään päätöksessä.

Luonnollisen lähtökohdan jatkotarkastelulle tarjoaa Merikosken käsityskannan yksityiskohtaisempi analysointi ja siihen kohdistuvan mahdollisen kritiikin esittäminen.

b. Rikosoikeudellisen virkavastuukriteerin käytöstä viranomaiskäsitteen tulkinnassa

Merikosken kehittämän tulkinnan vakuuttavuutta arvioitaessa herättää erityistä mielenkiintoa se keskeinen merkitys, jonka hän on antanut

⁵³ Ruotsissa TF:n viranomaiskäsitettä tulkitseva praksis sitä vastoin on suhteellisen runsas. Ks. tästä tark. esim. Josefson, s. 161—164, Strömberg, Tryckfrihetsrätt s. 67—68, Wennergren, Offentlighet och sekretess s. 53—92 ja siinä mainittu oikeustapausaineisto.

AsiakJulkL 2 § 2 mom:iin sisältyvälle lausumalle sanotun säännöksen soveltamisesta viran- ja toimenhaltijoihin. Paikkansa pitääkin varmasti se ajatus, että AsiakJulkL 2 § 2 mom:n loppuosassa lueteltujen toimielinten palveluksessa saattaa olla tai niihin muutoin kuulua virkamiehiä. Voidaan kuitenkin asettaa kyseenalaiseksi, onko tämä ollut viran- ja toimenhaltijoihin kohdistuvan viittauksen ainoa tarkoitus.

Viran- ja toimenhaltijoista säännökseen nimenomaisesti otetun maininnan voidaan nimittäin ajatella merkitsevän myös sitä, että yksittäiset virkamiehet on katsottava määrätyissä tapauksissa AsiakJulkL:ssa tarkoitetuksi viranomaisiksi. Kysymystä ei tosin lain valmisteluasiakirjoissa tarkemmin käsitellä, mutta perustelujen valossa ei mahdollisuutta voi pitää pois suljettuna, sillä niiden mukaan viranomaisia AsiakJulkL:n tarkoittamassa mielessä ovat sekä valtion että itsehallintoyhdyksuntien viranomaiset ja, varsinaisten virastojen sekä *viran- ja toimenhaltijoiden ohella*, AsiakJulkL 2 § 2 mom:n loppuosassa mainitut toimielimet.⁵⁴ Tällaisen näkemyksen hyväksyminen ei kuitenkaan sinänsä horjuta Merikosken rikosoikeudelliseen virkavastuukriteeriin ankkuroituvaa käsitystä.⁵⁵ Tärkeämpää informaatiota on saatavissa eduskunnan lakivaliokunnan aineistoa tutkimalla.

Jo valiokunnassa kuultuna asiantuntijana Merikoski toi esille RL 2 luv. 12 §:n katsoen, että sen pitäisi olla ohjeena viranomaiskäsitteen ulottuvuutta määriteltäessä.⁵⁶ Valiokunta piti kuitenkin tarpeellisena tiedustella *Ståhlbergin* mielipidettä asiassa. Yhteydenotto tapahtui aineiston pohjalta päätellen ilmeisesti puhelimitse ja *Ståhlbergin* kannanotto kirjattiin nimettömään lipukkeeseen, joka löytyy valiokunnan pöytäkirjojen joukosta.

Puhelinmuistiinpanot kertovat *Ståhlbergin* pitäneen tärkeänä, että laissa täsmällisesti, seikkaperäisesti ja tarkasti määritellään »sen ulottu-

⁵⁴ Ks. HE 105/49. Ks. myös SOU 1935: 5 s. 6.

⁵⁵ Silläkään, että Merikoski etsii tukea kannalleen AsiakJulkL 27 §:ään sisältyvästä rangaistussäännöksestä ja sen syntyhistoriasta, ei ole ratkaisevaa merkitystä tulkinnan vakuuttavuuden kannalta joskaan säännökseen vetoaminen ei toisaalta myöskään olennaisesti vahvista sitä. AsiakJulkL 27 §:n tarkoituksena tuskin on nimittäin ollut antaa viitteitä siitä, keitä on pidettävä viranomaisina lain 2 § 2 mom:n tarkoittamassa mielessä vaan yksinkertaisesti viitata niihin normeihin, joita velvollisuutensa rikkoneeseen, virkavastuulla toimivaan henkilöstöön on sovellettava. Ks. Merikoski, Oikeussuojajärjestelmä s. 165.

⁵⁶ Ks. lakivaliok. ptk 1949 Vp, kokous 9. 3. 1950.

vaisuusala, jotta niin hyvin viranomaiset ja yksityiset henkilöt tietäisivät, keitä se koskee. RL:n virkamiesmääritelmä varsin epämääräinen, siitä erilaisia tulkintoja. Ko. lain ulottuvaisuus jäisi liian hölläksi ja epämääräiseksi, jos viitattaisiin RL 2:12:een. — Kun uusia aloja järjestetään lainsäädännöllä, ei saisi pilata lakia sillä, että mennään liian pitkälle. RL 2:12 ei pysähdy ainoastaan maanviljelysseuroihin vaan se laajentaisi lain ulottuvaisuuden epämääräiseen joukkoon yksityisiä henkilöitä ja yhtymisiä». ⁵⁷

Ståhlberg ei siis halunnut lain soveltamisalan kytkemistä rikosoikeudelliseen virkavastuuseen sillä tavalla, että kaikki sellaiset toimitukset, joiden henkilöstö kuuluu RL 2 luv. 12 §:n soveltamispiiriin, sisältyisivät AsiakJulkL:n alaan. Eduskunnan lakivaliokunta otti hänen kantansa huomioon eikä tehnyt hallituksen esitykseen Merikosken tarkoittamaa muutosta.

Myöhemmissä asiakirjajulkisuutta käsittelevissä esityksissään Merikoski on, kuten aikaisemmin todettiin, omaksunut kannan, jonka mukaan viranomainen AsiakJulkL 2 § 2 mom:n mielessä voi olla vain sellainen elin, jonka henkilöstö toimii rikosoikeudellisen virkavastuun alaisena. Ilmeisesti Merikosken tarkoituksena on ollut tällä tavalla ensinnäkin osoittaa AsiakJulkL:n viranomaiskäsitteen ääriajat eli esittää tulkinta siitä, millä edellytyksellä tietty orgaani *voidaan* katsoa viranomaiseksi. ⁵⁸ Merikosken käsitys näin tulkittuna on hyväksyttävissä. Mikäli hänen tarkoituksenaan on sitä vastoin ollut väittää, että *jokainen* sellainen elin, jonka henkilöstö toimii rikosoikeudellisen virkavastuun alaisena, on AsiakJulkL 2 § 2 mom:ssa tarkoitettu viranomainen, muodostuu tilanne monimutkaisemmaksi, sillä tällöin seurauksena olisi, että erinäiset yksityisoikeudellisesti organisoidut oikeusmuodostumatkin saattaisivat kuulua AsiakJulkL:n soveltamisalaan. Eräänä esimerkkinä voidaan mainita Oy Yleisradio Ab, jonka hallintoneuvoston jäsenten on katsottu kuuluvan rikosoikeudellisen virkavastuun alaan. ⁵⁹

Se, että Merikoski on halunnut antaa rikosoikeudelliselle virkavastuulle niin pitkälle ulottuvan merkityksen, että kaikki toimitukset, joiden henkilöstö kuuluu RL 2 luv. 12 §:n piiriin, sijoittuvat samalla Asiak-

⁵⁷ Ks. lakivaliok. ptk 1949 Vp.

⁵⁸ Ks. Merikoski, DL 1953 s. 71—72 ja Oikeussuojajärjestelmä s. 162—165.

⁵⁹ Ks. myös Jyränki, Yleisradio ja sananvapaus s. 178 alav. 8, Kastari, DL 1968 s. 5 ja Merikoski, DL 1967 s. 229.

JulkL:n alaisuuteen, tulee riittävällä selvyydellä esille hänen yliopistohallinnon ydinkysymyksiä käsittelevässä teoksessaan.⁶⁰ Käytännössä tämä merkitsee sitä, että Merikoski tällä tavalla on pitäytynyt lakivaliokunnassa aikoinaan lausumassaan kannassa ja samalla siirtänyt alun perin oikeuspoliittisen mielipiteensä voimassa olevan lain tulkinnoiksi.

Andersson on esityksessään suhtautunut varauksellisesti rikosoikeudellisen virkavastuun käyttämiseen yksinomaisena kriteerinä AsiakJulkL:n viranomaiskäsitteen ulottuvuutta arvioitaessa lähinnä siitä syystä, että perusluonteeltaan yksityisoikeudellisetkin organit saattaisivat näin joutua julkisuuden piiriin. Vilkkonen taas näyttää arvostelevan kriteerivalintaa hieman toisesta näkökulmasta. Hänen käsityksensä mukaan valinnasta aiheutuisi rajatapauksissa RL 2 luv. 12 §:n venyttäminen, mikä taas olisi nolla poena-periaatetta vastaan. Hänkään ei siis hyväksy rikosoikeudellista virkavastuuta eksklusiiviseksi kriteeriksi, mutta eroavaisuutena Anderssoniin verrattuna on tässä tapauksessa se, että pyrkimyksenä on ilmeisesti saattaa AsiakJulkL:n soveltamispiiriin sellaisiakin oikeusmuodostumia, joiden henkilöstö ei toimi rikosoikeudellisella virkavastuulla. Ohjenuorana Vilkkosen mukaan tulisi AsiakJulkL:n viranomaiskäsitettä tulkittaessa olla ennen muuta kansanvaltaisen valvonnan periaate.

Anderssonin ja Vilkkosen poikkeavat käsitykset osoittavat, että Merikoski ei auktoriteetistaan huolimatta ole saanut näkemystään läpi oikeuskirjallisuudessa. Tämä antaa aiheen jatkotarkasteluun, sillä edelleen jää avoimeksi kysymys siitä, voidaanko viranomaisena AsiakJulkL 2 § 2 mom:n tarkoittamassa mielessä pitää kaikkia sellaisia elimiä, joiden henkilöstö toimii rikosoikeudellisen virkavastuun alaisena. Kun ainoastaan julkisoikeudelliset toimielimet saattavat tulla kysymykseen AsiakJulkL:n soveltamiskohteina, on ilmeisesti tarpeellista tarkastella, millaisia ominaisuuksia organilta yleensä edellytetään, jotta sitä voitaisiin pitää luonteeltaan julkisoikeudellisena. Konkreettisissa yksittäistapauksissa tulkintaongelmat luonnollisesti muodostuvat useimmiten sitä vaikeammiksi mitä lähempänä liikutaan julkisoikeudellisten ja yksityisoikeudellisten organien välistä rajaa. Vaikka vanhaan ja tunnettuun juristien »viisasten kiveen», julkinen-yksityinen-dikotomiaan, ei kuitenkaan ole syytä oikeustieteen nykyvaiheessa enää kompastua, niin siitä huolimatta lyhyehköön orientoivaan erittelyyn on perusteltua aihetta, sillä siinä

⁶⁰ Ks. Merikoski, Yliopistohallinnon ydinkysymyksiä s. 82—87.

määrin kiinteästi kytkeytyy AsiakJulkL:n soveltaminen orgaanien julkisoikeudelliseen ominaisuuteen.

c. Orgaanin julkisoikeudellisesta luonteesta AsiakJulkL:n soveltamisen edellytyksenä

Aluksi on pantava merkille, että AsiakJulkL 2 § 2 mom. mainitsee julkisoikeudellisista oikeussubjekteista ainoastaan valtion ja itsehallintoyhdyskunnat.⁶¹ Julkisoikeudellisiin korporaatioihin, laitoksiin ja säätiöihin, jotka niin ikään yleisesti katsotaan julkisoikeudellisiksi oikeussubjekteiksi, ei säännöksessä sitä vastoin erikseen viitata. Siitä huolimatta, että näiden käsitteiden sisältö on erittäin epäselvä, oikeuskirjallisuudessa on hyvin johdonmukaisesti pyritty pitämään ne erillään valtion ja itsehallintoyhdyskuntien varsinaisesta hallintokoneistosta. Puuttumatta tässä tarkemmin julkisoikeudellisen korporation, säätiön ja laitoksen käsitteisiin ja niiden välisiin, useasti varsin vaikeaselkoiisiin ja kiistanalaisiin eroavaisuuksiin, voidaan todeta, että juuri tällaisten oikeussubjektien asemaan ja toimintaan liittyviä ongelmia on kirjallisuudessa mm. Merikoski käsitellyt ns. välillisen valtionhallinnon otsakkeen alla.⁶² Lisäksi tämän kokoomakäsitteen piiriin on vedetty sellaisia organisaatiomuodoltaan yksityisoikeudellisia oikeusmuodostumia, joille on annettu julkishallinnon alaan kuuluvia tehtäviä suoritettavaksi. Kaiken kaikkiaan on välillisestä valtionhallinnosta puhuttaessa kysymyksessä erittäin heterogeeninen ja statukseltaan epäselvä oikeusalue. Välillisen valtionhallinnon käsitteestä ei sinänsä olekaan juuri hyötyä, sillä mitään oikotietä se ei tarjoa tulkintaongelmien ratkaisemiseksi. Kysymys on viime kädessä ilmiökentästä, joka on syntynyt valtiollis-yhteiskunnallisen kehityksen tuloksena,⁶³ jonka esiin nostamien juridisten kysymysten

⁶¹ Ks. Uotila, s. 11—12, joka korostaa orgaanin ja oikeussubjektin välistä eroa. Orgaaneja ovat hänen mukaansa esim. eduskunta, tasavallan presidentti, ministeriö, kunnallisvaltuusto, nimismies jne. Julkisoikeudellisista oikeussubjekteista ovat puolestaan tärkeimpiä valtio ja itsehallintoyhdyskunnat. Orgaanit eivät ole oikeussubjekteja, sillä niiltä puuttuu oikeushenkilöllisyys.

⁶² Ks. Merikoski, Julkisoikeus I s. 224—232.

⁶³ Ks. tästä tark. Tuori, Oikeus 2/75 s. 41.

selvittämiseen tiukasti traditionaaliseen julkisoikeus-yksityisoikeus-jaoteluun ankkuroituva ajattelutapa vain vaivalloisesti sopeutuu. Siitä huolimatta de lege lata ei sanottu kahtiajako ole AsiakJulkL:n viranomaiskäsittäkään tarkasteltaessa sivuutettavissa.

Sitä, voidaanko jokin oikeusmuodostuma katsoa julkisoikeudelliseksi, ei ole mahdollista yksinkertaisen mekaanisesti todentaa. Soveltamiskäytännössä, jossa vallitsee ratkaisupakko, on kuitenkin välttämättä päädyttävä johonkin lopputulokseen joidenkin arvioinnissa käytettyjen kriteerien pohjalta. Oikeustieteessä, jossa ratkaisupakkoa ei tunneta, tilanne on jonkinverran toisenlainen. Oikeusmuodostuman julkisoikeudellisen luonteen todentamiseksi voidaan silloinkin kehittää joukko erilaisia kriteereitä ja jopa väittää, että niiden täyttyessä tietty oikeusmuodostuma on luonteeltaan julkisoikeudellinen. Päätelyssä käytetyt kriteerit eivät kuitenkaan tällöin välttämättä käy yksiin niiden tekijöitten kanssa, joille soveltamiskäytännössä on annettu keskeinen merkitys. Näiden tekijöiden löytämisestä taas vaikeuttaa se, että ne eivät ratkaisujen perusteluista yleensä käy ilmi. Tällöin oikeustieteen on tyytyminen lähinnä sen toteamiseen, että soveltamiskäytännössä on tietyn oikeusmuodostuman luonteeseen suhtauduttu tällä tai tuolla tavalla ja ehkä sen jälkeen pyrkiä analysoimaan sanotun muodostuman asemaan ja toimintaan liittyviä sellaisia piirteitä, jotka ovat saattaneet vaikuttaa soveltamiskäytännössä omaksutun käsityksen sisältöön. Käytettävään tarkastelutapaan sopii luonnollisesti myös soveltamiskäytännön kritisointi.

Metodisista varauksista huolimatta ei voitane kieltää, etteikö oikeuskirjallisuudessa kehitetyillä kriteeriluokituksilla saattaisi olla merkittävääkin käyttöarvoa, vaikka ne eivät soveltamistodellisuuden kanssa täysin kävisikään yksiin, sillä ne voivat omalta osaltaan vaikuttaa siihen, millaisille tekijöille käytännön ratkaisutoimintaan osallistuvat vastaisuudessa antavat painoa rajankäyntiä suorittaessaan. Tällöin ollaan tekemisissä jälleen oikeustieteen vaikutusaspektin kanssa.

Tässä yhteydessä ei kuitenkaan näytä tarkoituksenmukaiselta ryhtyä uuden omintakeisen kriteeristön kehittämiseen jo pelkästään laajaa selvitystä edellyttävän tehtäväluonteensa vuoksi, joka samalla johtaisi liian etäälle tutkimuskohteesta. Otsikkokysymykseen orientoitumiseksi riittänee viittaus välillisen valtionhallinnon problematiikkaa monografiassa käsitelleen *Modeenin* esittämään kriteeriluokitukseen, jota tosin voidaan arvostella analyttisen oikeusteorian hengessä apriorisuudesta

ja spekulatiivisuudesta,⁶⁴ mutta kaikesta huolimatta se sisältää suuren joukon sellaisia tekijöitä, joille oikeuskirjallisuudessa yleisesti on ollut tapana antaa merkitystä oikeusmuodostuman luonnetta arvioitaessa.

Modeen noudattaa esityksessään jakoa *organisatorisiin* ja *funktionaalisiin* kriteereihin.⁶⁵ Edelliseen ryhmään kuuluu mm. rikosoikeudellinen virkavastuukriteeri sekä valitusmahdollisuuden olemassaolo.⁶⁶ Jälkimmäisessä ryhmässä, jonka sisältämät elementit ovat luonteeltaan huomattavasti epämääräisempiä, mainitaan mm. julkisen vallan käyttö, tehtävien laatu, autonomian aste ja monopoliasema.⁶⁷ Modeen korostaa myös sitä, että oikeusmuodostuman julkisoikeudellisen luonteen erittelyssä on pyrittävä kokonaisarviointiin.⁶⁸ Kysymys ei siis todellakaan ole mistään mekaanisesta yhteenlaskutoimituksesta. Vaikeudet oikeastaan syntyvätkin varsinaisesti vasta siinä tilanteessa, jossa joudutaan punnitsemaan eri kriteerien painoa ja tekemään käytännölliset johtopäätökset tietyn oikeusmuodostuman luonteesta yksittäistapauksessa. Vaikka analyysissa on samanaikaisesti otettava huomioon useita eri osatekijöitä, nousee keskeiseksi yhteiseksi nimittäjäksi oikeusmuodostumaan kohdistuvan *oikeudellisen sääntelyn luonne*.⁶⁹ Sellainen sääntely, joka muovailee oikeusmuodostuman asemaa ja toimintaa oikeusjärjestyksessä esim. edellä luetelluissa suhteissa, on omiaan vahvistamaan käsitystä sen julkisoikeudellisesta ominaisuudesta.

Rikosoikeudellisen virkavastuukriteerin käyttöä koskevan analyysin yhteydessä hyväksyttiin se tulkinta, että RL 2 luv. 12 § osoittaa AsiakJulkL:n soveltamisen äärirajat. Edellä esitettyjen näkökohtien valossa joudutaan ottamaan huomioon lisäksi useita muitakin tekijöitä, joilla saat-
taa olla merkitystä lain ulottuvuuden kannalta. Sekin perustavaa laatua oleva kysymys on edelleen selvittämättä, voidaanko AsiakJulkL:ia soveltaa muihinkin julkisoikeudellisiin oikeussubjekteihin kuin valtioon ja itsehallintoyhdyskuntiin.

⁶⁴ Luokituksensa relatiivisesta merkityksestä on *Modeen* itsekin hyvin selvillä. Ks. *Anstalterna* s. 60.

⁶⁵ Ks. *Modeen*, *Anstalterna* s. 52—60. Ks. myös *Strömberg*, FT 1972 s. 244.

⁶⁶ Ks. *Modeen*, *Anstalterna* s. 54 ja 125.

⁶⁷ Ks. *mt.*, s. 55—58.

⁶⁸ Ks. *mt.*, s. 59.

⁶⁹ Ks. erit. *Ragnemalm*, s. 83—87. Orgaanin julkisoikeudellisesta luonteesta ks. myös *Strömberg*, FT 1972 s. 231—239.

d. Lain valmisteluasiakirjoihin sisältyvän periaatelausuman tarkastelua

Julkisuusperiaatteen kontrollifunktion toteutumisen kannalta olisi epäilemättä tärkeätä tietää, missä laajuudessa AsiakJulkL ulottuu välilliseksi kutsuttuun valtionhallintoon; AsiakJulkL 2 § 2 mom. sinällään ei anna tähän selvää vastausta. Pelkästään sen sanamuodon perusteella ei ole nimittäin pääteltävissä, koskeeko laki myös valtion ja itsehallintoyhdyskuntien varsinaiseen organisaatioon kiinteästi kuulumattomia oikeussubjekteja. Lain valmisteluasiakirjoista löytyy kuitenkin lausuma, johon jo aikaisemmin on viitattu ja joka AsiakJulkL:n viranomaiskäsitteen sisältöä selvitettäessä on tullut esille oikeuskirjallisuudessa. Tämän lausuman merkitystä on tässä yhteydessä syytä tarkemmin analysoida.

Tarkkaan lukien eivät lain esitöihin sisältyvät 2 § 2 mom:n perustelut anna ohjetta siihen, millä tavalla AsiakJulkL:n viranomaiskäsitettä on tulkittava, sillä niissä vain todetaan, että mainittua käsitettä on sanotussa laissa *käytetty* laajassa merkityksessä.⁷⁰ Tämä merkitsee sitä, että *Merikoski* itse asiassa on muuntanut sisällöltään sinänsä toteavan lausuman esityksessään ohjeelliseen muotoon todetessaan, että viranomainen AsiakJulkL 2 §:ssä on *ymmärrettävä* laajassa merkityksessä.⁷¹

Ryhtymättä tässä arvailemaan, onko Merikoski näin menetellessään toiminut tietoisesti pyrkien vaikuttamaan käsityksiin AsiakJulkL:n viranomaiskäsitteen sisällöstä,⁷² voidaan tehdä joka tapauksessa sellainen havainto, että hänen esittämässään muodossa on lausuma sittemmin levinnyt varsin yleisesti oikeuskirjallisuuteen. Samalla tavalla sitä on niin ikään käytetty edellä mainitussa OKa:n päätöksessä. *Vilkkonen* tosin esittää lausuman alkuperäisessä asussaan, mutta hänkin näyttää hyväksyvän Merikosken muuntamisoperaation korostaessaan, että käsitys Suomessa on vakiintunut eikä sitä ole syytä horjuttaa.⁷³ Näin varmasti onkin asianlaita ja varsinkin, mikäli kysymystä tarkastellaan julkisuusmyönteisestä näkökulmasta käsin.

⁷⁰ Ks. HE 105/49.

⁷¹ Ks. *Merikoski*, Oikeussuojajärjestelmä s. 162—163. Samaa ilmaisutapaa hän käytti jo vuonna 1953 ilmestyneessä artikkelissaan. Ks. DL 1953 s. 71.

⁷² Mitään tavallisuudesta poikkeavaa ei tällaisessa menettelyssä ole, sillä kuten *Aarnio*, Oikeudellisen ajattelun perusteista s. 131, toteaa, oikeustieteen harjoittaja pyrkii kiistatta usein vaikuttamaan kannanotoillaan adressaattiin (tu-

Vallitsevaksi kutsuttu käsitys ei kuitenkaan välttämättä ole sopusoinnussa lakia valmisteltaessa vallinneiden tarkoituserien kanssa, sillä on nimittäin ajateltavissa, että periaatelausumassa on tahdottu korostaa ainoastaan sitä, että viranomaisina AsiakJulkL 2 § 2 mom:ssa on pidetty eräitä sellaisiakin valtion ja itsehallintoyhdyskuntien varsinaiseen organisaatioon kuuluvia toimielimiä, joita ei yleensä katsota viranomaisiksi. Sitäkin mahdollisemmalla vaikuttaa tällaisen käsityksen paikkansapitävyys kun kiinnitetään huomiota AsiakJulkL:n päävalmistelijan, *Ståhlbergin* muualla tuotannossaan esittämiin tulkintoihin viranomaiskäsitteestä yleensä. Hän ei katso viranomaiseksi esim. eduskuntaa ja kunnanvaltuustoa, orgaaneita, joihin ilmiselvästi juuri viitataan AsiakJulkL 2 § 2 mom:n loppuosaan sisältyvässä luettelossa, jossa erikseen on lain soveltamiskohteena mainittu mm. julkiset edustajistot.⁷⁴

Toisen mielenkiintoisen esimerkin tarjoavat ns. julkisoikeudelliset yhdistykset, jotka ovat tyypillisiä välillisen valtionhallinnon alaan kuuluvia julkisoikeudellisia oikeussubjekteja ja jotka siis jäävät valtion ja itsehallintoyhdyskuntien varsinaisen organisaation ulkopuolelle.⁷⁵ Siihen, kuuluvatko tällaiset oikeusmuodostumat AsiakJulkL:n soveltamispiiriin, ei lain 2 § 2 mom. anna suoranaista vastausta. Merikoskikin jättää kysymyksen esityksessään avoimeksi. Vilkkonen sitä vastoin lain rationon perustuvasta lähtökohdastaan katsoo julkisoikeudelliset yhdistykset AsiakJulkL:ssa tarkoitetuiksi viranomaisiksi käyttäen esimerkkitapauksena kalastushoitoyhtymää.⁷⁶ Päätelyn kulku on lyhyesti seuraava: »Omasta puolestani pidän outona ja AsiakJulkL:n tavoitteiden vastaisena käsitystä, että julkisoikeudelliset yhdistykset eivät olisi lain tarkoittamia viranomaisia; ne ovat lain 2.2 §:ssä mainittuja »julkisoikeudellisia kokouksia». *A minore ad majus* päätellen: jos *kokousten* pöytäkirjat ovat julkisia, niin sitä suuremmalla syyllä sitä ovat *yhdistysten* pöytäkirjat (lainsäätäjän

mariin, toisiin tutkijoihin, käytännön juristeihin jne.), jopa sillä tavalla, että vaikutus yritetään saada aikaan lähes pelkän auktoriteetin voimasta. Vaikutusaspektista ks. myös Laki, teko ja tavoite s. 260—261, *Kivivuori*, LM 1970 s. 426—427 ja *Riepuola*, Eduskunnan perustuslakivaliokunta s. 54—65.

⁷³ Ks. *Vilkkonen*, Hallintolainkäytön alasta s. 116.

⁷⁴ Ks. *Ståhlberg*, Yleinen osa s. 48—49.

⁷⁵ Ks. *Merikoski*, Oikeussuojajärjestelmä s. 163, jonka mukaan tällaisia oikeusmuodostumia ovat mm. uittoyhdistykset, tilusrauhoitusyhdistykset, poronhoitoyhdistykset, paliskunnat, kalastushoitoyhtymät ja riistanhoitoyhdistykset.

⁷⁶ Ks. *Vilkkonen*, Hallintolainkäytön alasta s. 117.

tarkoituksena lienee ollut sanoa, että yhdistysten *toiminta* tapahtuu kouksissa)».

Esitetty tapaus herättää kysymyksen, voidaanko julkisoikeudellisen kokouksen ja julkisoikeudellisen yhdistyksen välille piirtää yhtäläisyysmerkki. Lain valmisteluasiakirjoja tarkasteltaessa nimittäin voidaan tehdä sellainen havainto, että julkisoikeudellisista kokouksista on esimerkiksi nimenomaisesti mainittu vain manttaalikunnan kokous.⁷⁷ Tämän oikeusmuodostuman luonteesta taas on vallinnut melkoista epäselvyyttä. Aikaisemmin se käsitettiin vielä ilmeisesti kunnan organiksi ja vasta myöhemmin on oikeuskäytännössä vakiintunut sellainen käsitys, että manttaalikunta on luonteeltaan ns. erityiskunta, jolla on oma oikeushenkilöllisyytensä.⁷⁸

Tässä yhteydessä ei kuitenkaan ole merkitystä sillä, katsotaanko manttaalikunta kunnan toimielimeksi vai erityiskunnaksi, sillä kummassakin tapauksessa on kysymyksessä oikeusmuodostuma, joka on luettavissa AsiakJulkL 2 § 2 mom:n itsehallintoyhdyskuntakäsitteen piiriin. Mikäli sanotun säännöksen loppuosaan sisältyvää viittausta julkisoikeudellisiin kokouksiin tarkastellaan vain manttaalikuntaa koskevan esimerkin valossa, on lähellä sellainen ajatus, että julkisoikeudellisista kokouksista otetulla maininnalla ei ole välttämättä tarkoitettu laajentaa viranomaiskäsitettä koskemaan muita kuin valtion tai itsehallintoyhdyskuntien organisaatioon kiinteästi kuuluvia toimielimiä. Hallituksen esityksessä perusteluja tosin jonkin verran muutettiin Lvk:n mietintöihin verrattuna, mutta nekään eivät sinänsä anna aiheutta toisenlaiseen käsitykseen, sillä perusteluissa pysyttiin edelleen tiukasti sellaisissa esimerkeissä, jotka liittyvät valtion ja itsehallintoyhdyskuntien varsinaiseen toimielimistöön.⁷⁹

e. Tulkintasuosituksen kehittäminen

Vaikka lain esitöiden valossa onkin mahdollista puoltaa sellaista näkemystä, että tarkoituksena ei ole ollut ulottaa viranomaisen käsitettä laajemmalle kuin mikä käy ilmi AsiakJulkL 2 § 2 mom:n sanamuodosta, muodostaa tämä vain yhden argumentin muiden joukossa. Sen merkitystä

⁷⁷ Ks. Lvk 1939:4 s. 52.

⁷⁸ Manttaalikunnasta ja sen oikeudellisesta asemasta ks. tark. Kuuskoski—Hannus, s. 28—29.

⁷⁹ Ks. HE 105/49.

epäilemättä heikentää se tosiasia, että oikeuskirjallisuudessa yleisesti ja soveltamiskäytännössäkin OKa:n toimesta on hyväksytty Merikosken käsitys AsiakJulkL 2 § 2 mom:n taustalla olevasta tarkoituksesta laajentavasti tulkita viranomaiskäsitteen sisältöä. Oikeustieteen näkökulmasta ei suosituksella kuitenkaan ole paljoakaan käyttöarvoa siinä mielessä, että sen perusteella voitaisiin luotettavasti tehdä johtopäätöksiä konkreettisissa yksittäistapauksissa jonkin raja-alueelle sijoittuvan toimielimen kuulumisesta lain soveltamispiiriin. Teleologisen tulkintatavan haitta-puolena onkin ennen muuta sen epämääräisyys. Oikeuskirjallisuudessa saavutettu yksimielisyys lain ratiosta ei vielä ratkaise AsiakJulkL:n soveltamisalaa koskevia tulkintaongelmia. Ration varaan rakentuva argumentointi jää myös helposti käytännön ratkaisutoiminnassa esiintyvien tulkintatilanteiden yhteydessä taka-alalle sellaisiin suosituksiin verrattuna, jotka perustuvat juridis-teknisiin näkökohtiin. Ratiokeskeisen päättelytavan merkitys lieneekin suurelta osalta siinä, että näin voidaan mahdollisesti vaikuttaa ratkaisutoimintaan osallistuvien orientoitumiseen. Viranomaiskäsitteen teleologisen tulkinnan taustalla on myös havaittavissa pyrkimys irtautua jäykästä muodollis-organisatorisesta tarkastelutavasta ja antaa erityistä painoa funktionaalisille tekijöille.⁸⁰ Totta onkin, että hallinnon »kansanvaltaisen» valvonnan tarve ei riipu siitä, toimiiko henkilöstö rikosoikeudellisella virkavastuulla vai yksityisoikeudellisesti organisoiduissa muodoissa, vaan siitä, millaista toimintaa orgaani harjoittaa, mutta minkään silmänpäännön avulla ei luonnollisesti ole todistettavissa, että AsiakJulkL:n viranomaiskäsitettä on nykyisellään tulkittava pelkästään tai edes ensisijaisesti funktionaalisten näkökohtien varassa.

Sen sijaan voidaan vahvasti puoltaa sitä käsitystä, että rikosoikeudellinen virkavastuukriteeri osoittaa AsiakJulkL:n soveltamisen äärirajat. OKa:n ratkaisun valossa näyttää niin ikään kiistattomalta, että laki on sovellettavissa AsiakJulkL 2 § 2 mom:n sanamuodosta huolimatta myös sellaisiin oikeusmuodostumiin, jotka eivät kiinteästi kuulu valtion tai itsehallintoyhdyskuntien varsinaiseen organisaatioon. Tosin Kansaneläkelaitos eduskunnan välittömässä alaisuudessa toimivana organaana ei ole kovin valaiseva esimerkki, mutta välillisen valtionhallinnon piiriin kuuluvana elimenä joka tapauksessa osoitus siitä, että soveltamiskäytän-

⁸⁰ Ks. myös Strömberg, FT 1972 s. 244, joka on Ruotsissa havainnut tällaisen tendenssin ilmenevän myös lainsäädäntötasolla.

nössä on lähdetty laajentavasti tulkitsemaan AsiakJulkL 2 § 2 mom:n sisältöä.⁸¹

Edellä esitettyjen näkökohtien pohjalta ei siis sinänsä näyttäisi olevan periaatteellisia esteitä laajentavaan tulkintaan tukeutuen ulottaa AsiakJulkL kaikkiin sellaisiin orgaaneihin, joiden henkilöstö toimii rikosoikeudellisella virkavastuulla. Toisaalta on todettava, että tämä kieltämättä selkeälinjainen ratkaisuperiaate ei ainakaan toistaiseksi ole saanut erityistä kannatusta oikeuskirjallisuudessa eikä myöskään soveltamiskäytännössä — pikemminkin päinvastoin. Erityistä huomiota tässä yhteydessä ansaitsee EOA:n vuonna 1969 tekemä, aikaisemmin mainittu päätös, jossa oli kysymys yksityisen yliopiston toimielinten toimesta laadittujen, yliopistoa koskevien asiakirjojen julkisuudesta.⁸² Huomioon ottaen sen tavan, jolla Tampereen yliopiston toiminnasta oli tuolloin säädetty, sekä sen, että yliopisto annettujen säädösten nojalla muodosti osan epäilyksittä julkisena pidettävää korkeakoulutasoista opetustointia, EOA katsoi, että oppilaitoksen valtuuskuntaa oli pidettävä elimenä, jonka jäsenet olivat RL 2 luv. 12 §:ssä tarkoitettuja virkamiehiä. Kuten soveltamiskäytäntöä esiteltäessä todettiin, EOA pidättäytyi kuitenkin AsiakJulkL 2 § 2 mom:n tulkinnanvaraisuuden takia ottamasta kantaa valtuuskunnan asiakirjojen julkisuuteen. Päätöksestä ilmenee tällä tavalla epäsuorasti, että EOA ei halunnut siinä tehdä rikosoikeudellisen virkavastuun perusteella johtopäätöksiä AsiakJulkL:n viranomaiskäsitteen ulottuvuudesta.⁸³

Toisaalta ei EOA:n päätöksen kuitenkaan voitane katsoa antavan luotettavaa pohjaa sellaisenkaan johtopäätöksen tekemiselle, että AsiakJulkL ei ole sovellettavissa kaikkiin toimielimiin, joiden henkilöstö toimii rikosoikeudellisella virkavastuulla. Näin ollen ei käytettävissä olevan aineiston pohjalta liene varmuudella tehtävissä myöskään sellaista johtopäätöstä kuin esim. *Andersson* on esityksessään tehnyt todetessaan puhtaasti yksityisoikeudellisessa, kuten osakeyhtiömuodossa tapahtuvan toiminnan jäävän ilman muuta AsiakJulkL:n soveltamisalan ulkopuolelle.⁸⁴

⁸¹ Kansaneläkelaitoksen asemasta ks. tark. *Kastari*, JFT 1960 s. 202—212.

⁸² Ks. *EOA 1969* s. 99—100.

⁸³ Vrt. *Merikoski*, Yliopistohallinnon ydinkysymyksiä s. 84, joka pitää erikoishallinnollisia korkeakouluja julkisoikeudellisina laitoksina ja samalla asiakirjajulkisuutta järjestävän lainsäädännön alaisina sekä niiden henkilöstöä rikosoikeudellisella virkavastuulla toimivana.

⁸⁴ Ks. *Andersson*, JFT 1964 s. 511—512.

Vaikka julkisuusmyönteisestä näkökulmasta AsiakJulkL:n ratiosta yleisesti omaksuttuun käsitykseen nojautuen ensi silmäyksellä puhuttelee tulkintasuositus, jonka mukaan lakia on sovellettava kaikkiin rikosoikeudellisella virkavastuulla toimiviin orgaaneihin, antavat edellä lausuttut seikat ja myös tietyt reaaliset konsekvenssinäkökohdat aihetta suhtautua määrätyllä varovaisuudella niin pitkälle ulottuvaan ja kvalifioimattomaan kannanottoon.

Ensinnäkin on syytä panna merkille, että AsiakJulkL:n tapaisen julkisoikeudelliselta pohjalta kehittyneen oikeusinstituutin sisältävän säädöksen soveltaminen sellaisenaan kaikkiin hallinnon perifeerisiin oikeusmuodostumiin saattaa kohdata erinäisiä teknis-organisatorisia julkisuuden käytännölliseen toteuttamiseen liittyviä vaikeuksia. Ehkä painavampia vasta-argumentteja synnyttävät kuitenkin ne aineellisesti epätydyttävät tulokset, joita tietyissä tapauksissa saattaa aiheutua rikosoikeudellisen virkavastuukriteerin yksinomaisesta käyttämisestä AsiakJulkL:n soveltamisalan määrittämisessä.

Esimerkkinä voidaan mainita Postipankki, joka epäilemättä sijoittuu valtion varsinaisen kiinteän organisaation ulkopuolelle, vaikka se kuuluukin valtiovarainministeriön alaisuuteen ja sen henkilöstö toimii rikosoikeudellisella virkavastuulla.⁸⁵ Olisiko tässäkin tapauksessa annettava rikosoikeudelliselle vastuukriteerille ratkaiseva merkitys AsiakJulkL:n soveltuvuutta arvioitaessa? Kysymykseen on tuskin annettavissa juridisteknisesti vakuuttavaa vastausta. Mikäli asiaa tarkastellaan pelkästään reaalisten näkökohtien varassa, tekee julkisuusperiaatteen soveltamisen tässä tapauksessa arveluttavaksi erityisesti se, että pankki joutuu toimimaan kilpailuasemassa muiden talletuspankkien kanssa.

Yleisemminkin voitaneen todeta, että julkisuusperiaatteen soveltaminen on helpompaa monopoliasemassa (olipa se sitten lakisääteinen tai tosiasiallinen) kuin toisten kanssa kilpailutilanteessa oleviin oikeusmuodostumiin. Ilmeisesti ei AsiakJulkL:n ulottaminen esim. Oy Yleisradio Ab:n toimintaan ainakaan periaatteessa aiheuttaisi kovin mittavia käy-

⁸⁵ Ks. myös *Castrén*, Liikesalaisuuksien oikeussuojasta s. 8 alav. 7 ja siinä main. kirj. — Siitä, että Suomen Pankki kuuluu AsiakJulkL:n viranomaiskäsitteen piiriin, ei ole epäilystä, vaikka nimenomaan tätä orgaania koskevia ratkaisuja ei soveltamiskäytännössä AsiakJulkL:n voimassaoloaikana ole esiintynytäkään. Ks. *Lvk* 1939:4 s. 35—36. Ks. myös *Andersson*, JFT 1964 s. 512 alav. 17. Suomen Pankin oikeudellisesta statuksesta laajemmin ks. *Kastari*, Suomen Pankin erikois-asema valtiokoneistossa.

tännöllisiä ongelmia. Liiketoimintaa harjoittavan Oy Alko Ab:n osalta tilanne sen sijaan on jonkin verran toisenlainen, sillä sen on voitava turvata etunsa myös kansainvälisillä markkinoilla, joka taas edellyttää pitkällekin ulottuvaa liikesalaisuuksien suojaa. Toisaalta on muistettava, että eri toimintamuotoihin kohdistuvat salassapitotarpeet eivät välttämättä aina vaadi oikeusmuodostuman jättämistä itse julkisuusperiaatteen ulkopuolelle. Monesti erityisintressit ovat turvattavissa riittävän pitkälle ulottuvin salassapitosäännöksin. Tämä kyllä saattaa taas käytännössä johtaa siihen, että todellisuudessa toiminta periaatteellisesta julkisuudesta huolimatta tapahtuukin salassapitoprinsipin suojassa. Viime kädessä on kysymys siitä, halutaanko AsiakJulkL:ia, mikäli sellaisia tapauksia oikeuskäytännössä tulee esiintymään, soveltaa oikeusmuodostumiin riippumatta siitä, millaiseen ratkaisuun niiden muodollinen organisaatio perustuu. Mitään ehdottoman painavia juridisia vasta-argumentteja ei laajentavaa tulkintalinjaa vastaan liene esitettävissä.⁸⁶

C. Hallussapitokriteeristä

AsiakJulkL:n asiakirjakäsitettä koskevan esityksen yhteydessä koskeltiin jo lyhyesti niitä ongelmia, joita hallussapitokriteeri saattaa aiheuttaa siinä tapauksessa, että ATK-tallenteet luetaan lain soveltamispiiriin. Siinä esitettyjen näkökohtien lisäksi on syytä yleisesti tehdä selkoa hallussapitokriteerin merkityksestä ja sisällöstä AsiakJulkL:n soveltamisen edellytyksenä.

Siitä, että asiakirjan on oltava viranomaisen hallussa tullakseen yleiseksi, ei AsiakJulkL:ia valmisteltaessa alun pitäenkään vallinnut epäselvyyttä. Ehdotetun säännöksen sanamuoto ei kuitenkaan ollut täysin onnistunut, minkä vuoksi sitä eduskunnan lakivaliokunnassa täsmennettiin.⁸⁷ AsiakJulkL 2 § 1 mom. lopullisessa muodossaan ei siten jätä

⁸⁶ Ks. myös *Jyränki*, Yleisradio ja sananvapaus s. 166, joka niin ikään antaa ymmärtää, että osakeyhtiömuoto ei varsinaisesti estä toiminnan julkisuutta, mutta aivan oikein toteaa tämän muodon aiheuttavan normaalia suurempia tulkintavaikeuksia joka kerran, kun säännöksistä ja niiden soveltamisesta syntyy epäselvyyttä. Paikkansa pitää myös se, että perinteisesti yksityisoikeudellinen organisaatiomuoto ei vaikeuksitta sovi yhteen julkisoikeudellisten oikeusinstituuttien kanssa.

⁸⁷ Ks. lakivaliok. miet. n:o 2 1950 Vp.

vähimmässäkään määrin tilaa muulle johtopäätökselle kuin että hallussapitoedellytys koskee kaikkia asiakirjoja.

Kontrollifunktion toteutumisen kannalta ei hallussapitokriteerin asettamista vastaan ole mitään huomauttamista, sillä periaatteenahan on, että asiakirja on säännönmukaisesti saatavissa siltä viranomaiselta, jonka huostassa se kulloinkin on. Käytännössä saattaa kuitenkin välistä esiintyä tulkintaongelmia erityisesti siinä tapauksessa, että muutoin yleinen asiakirja on jostakin syystä joutunut pois viranomaisen hallusta,⁸⁸ sillä yksityisellä ei ole velvollisuutta luovuttaa sitä hakijalle AsiakJulkL:n sisältämien säännösten nojalla. Tosin oikeuskirjallisuudessa on aiheellisesti korostettu sitä, että asiakirjan tilapäinen joutuminen pois viranomaisen hallinnasta ei vielä riistä siltä yleisyysominaisuutta ja että viranomaisella oleva mahdollisuus asiakirjan hallinnan palauttamiseen riittää oikeudellisesti arvostellen täyttämään hallussapitokriteerin. Se, mikä on tilapäistä ja mikä pysyvää, ei tietysti ole yleisin sanakäantein tarkoin osoitettavissa. Selvää on myös se, että asiakirjan yleisyydestä kiinni pitämisellä ei käytännössä ole suurtakaan merkitystä, ellei hallintasuhte tosiasiassa syystä tai toisesta palaudu.⁸⁹ Tässä yhteydessä on syytä myös todeta, että oikeudellisia perusteita ei ole esitettävissä sellaisen käsityksen tueksi, että viranomaisella yleisesti olisi velvollisuus asiakirjajulkisuuden toteuttamiseksi hallintasuhteen palauttamiseen. Periaatteeksi kaikesta huolimatta jää se, että asiakirjan faktisella säilytyspaikalla ei ole ratkaisevaa merkitystä hallussapitokriteerin täyttymisen kannalta.⁹⁰

D. Yleisen ja yksityisen asiakirjan välistä rajankäyntiä

Tarkastelun lähtökohtana on edelleen AsiakJulkL 2 § 2 mom., jonka mukaan yleisiä ovat viranomaisen laatimat ja antamat asiakirjat sekä sille lähetetyt ja annetut asiakirjat, jotka ovat sen hallussa.

Viittaus viranomaisen laatimiin ja antamiin asiakirjoihin kohdistuu viranomaisen omaan asiakirjatuotantoon. Pelkästään säännöksen sana-

⁸⁸ Tyypillisenä esimerkkinä mainitsee *Merikoski* tilanteen, jossa asiakirja on kommunisointitarkoituksessa luovutettu viranomaisen hallinnasta asianosaiselle. Ks. Oikeussuojajärjestelmä s. 161.

⁸⁹ Ks. myös *Merikoski*, Oikeussuojajärjestelmä s. 161.

⁹⁰ Ks. myös *Josefson*, s. 161 ja *Welamson*, Läkarsekretessen s. 100—101.

muodon perusteella saattaisi viranomaisen laatimien ja antamien asiakirjojen välinen eroavaisuus tosin jäädä epäselväksi, mutta lainlaadinta-aineiston valossa tulkintavaikkeudet kuitenkin häviävät. Viranomaisen laatimia ovat nimittäin sellaiset asiakirjat, joista ei anneta toimituskirjaa ja viranomaisen antamat asiakirjat puolestaan sellaisia, joista annetaan toimituskirja.⁹¹ Itse toimituskirja tosin on yleinen vain niin kauan kun se on viranomaisen hallussa. Adressaatille tapahtuneen luovutuksen jälkeen toimituskirja menettää yleisyysominaisuutensa. Yleiseksi sitä vastoin jää edelleen viranomaisen hallussa oleva taltiokappale sanotusta asiakirjasta.⁹²

AsiakJulkL on sillä tavalla konstruoitu, että asiakirjan yleisyysominaisuus ei riipu asiakirjan keskeneräisyydestä tai asian valmisteluvaiheesta. AsiakJulkL 5 §:ssäkin tarkoitetut tallenteet ovat yleisiä asiakirjoja, vaikka niitä ei voidakaan pitää julkisina.

Periaatteessa on kiistatonta, että virkamiehen laatimat täysin yksityisluontoiset asiakirjat eivät ole yleisiä AsiakJulkL:n tarkoittamassa mielessä, vaikka hän niitä virkahuoneessaan säilyttäisikin. Tulkintaongelmilta ei kuitenkaan kaikissa tapauksissa ole mahdollista välttyä. Kysyä sopii, voidaanko esim. virkamiehen virkatehtäviä suorittaessaan omaa käyttöönsä varten laatimia muistiinpanoja tms. selvityksiä pitää yleisinä asiakirjoina.

AsiakJulkL ei sisällä säännöstä, jonka pohjalta sanottuun ongelmaan olisi saatavissa yksiselitteinen vastaus. Lain esitöissäkään ei kysymystä tarkemmin käsitellä, eikä myöskään soveltamiskäytännössä ole tiittävästi esiintynyt ratkaisuja, jotka antaisivat tukea päättelylle. Andersson tosin on katsonut, että tietyissä tapauksissa sanotunlaisia tallenteita ei voitane pitää asiakirjoina, mutta tällä hän lienee tarkoittanut lähinnä sitä, että tallenteiden on ulkoiselta muodoltaan täytettävä tietyt minimivaatimukset ollakseen asiakirja.⁹³ Yleisyysominaisuuden osalta kannanotto sitä vastoin jää epäselväksi.

Kun otetaan huomioon, että AsiakJulkL:n keskeisenä tavoitteena on viranomaistoiminnan kontrolliajatuksen toteuttaminen, voitaneen eräänä viitteenä asiakirjan yleisyysominaisuudesta pitää sitä, että se jollakin tapaa liittyy viranomaisen suoritettavana olevaan tehtävään. Presumtio

⁹¹ Ks. *Lvk* 1939: 4 s. 52, *Lvk* 1945: 6 s. 9 ja *HE* 105/49.

⁹² Ks. *Lvk* 1939: 4 s. 52. Ks. myös Andersson, *JFT* 1964 s. 503—504 ja Merikoski, *Oikeussuojajärjestelmä* s. 159—160.

⁹³ Ks. Andersson, *JFT* 1964 s. 504.

muistiinpanojen tms. selvitysten osalta siis käynee AsiakJulkL:n ratiota ajatellen yleisyyden puolesta. Huomiota on tällöin erityisesti kiinnitettävä asiakirjan sisältöön virkamiehen subjektiivisen tarkoituksen jäädessä toissijaiseen asemaan.

Niinpä esim. siinä tapauksessa, että virkamies tekee muistiinpanoja esimiehensä suullisesti antamista ohjeista tietyn virkatehtävän suorittamiseksi, on lähellä se ajatus, että kysymys on luonteeltaan yleisestä asiakirjasta, vaikka merkinnät onkin tehty virkamiehen omaa käyttöä varten. Toisella tavalla sitä vastoin lienee arvosteltava sellaisia muistiinpanoja, joita virkamies virastossa käymiensä keskustelujen yhteydessä on tehnyt vaikkapa suunnittelemansa kirjan kirjoittamista varten, sillä tässä tapauksessa puuttuu konneksiteetti niiden ja suoritettavien virkatehtävien väliltä. Toisaalta presumtio merkintöjen yleisyyden puolesta konneksiteetin puuttuessaakin vahvistuu, mikäli virkamies luovuttaa muistiinpanonsa tms. selvityksensä arkistoitaviksi.⁹⁴ Samalla on kuitenkin todettava, että kysymyksen merkitystä kontrollifunktion toteutumisen kannalta vähentää se, että sellaiset selvitykset jäävät AsiakJulkL 5 §:n nojalla joka tapauksessa julkisuuden ulkopuolelle.⁹⁵

Myös muiden kuin viranomaisen piirissä laadittujen asiakirjojen yleisyysominaisuuden toteamisessa saattaa esiintyä erinäisiä vaikeuksia, vaikka AsiakJulkL 2 § 1 mom:ssa todetaankin, että yleisiä asiakirjoja ovat viranomaisen laatimien ja antamien asiakirjojen ohella myös sille lähetetyt tai annetut asiakirjat.

Distinktiolla »lähetetyt tai annetut» on ollut laissa tarkoitus ainoastaan selvittää sitä, että asiakirjan yleisyys ei riipu siitä tavasta, jolla se on viranomaiselle toimitettu. Yleiseksi tällainen yksityisen henkilön viranomaiselle lähettämä tai antama asiakirja tulee heti kun se on viranomaisen hallussa. Oikeuskirjallisuudessa on tosin aiheellisesti kiinnitetty huomiota siihen, että viranomaiselle lähetettyjen tai annettujen asiakirjojen yleisyys ei kuitenkaan määräydy pelkästään objektiivisen kriteerin varassa, vaan asiakirjan yleiseksi tulemista arvioitaessa on annettava painoa sille, kenellä on asiakirjaan nähden disponointioikeus ja onko sen lähettäminen tai antaminen tapahtunut disponointiin oikeutetun tahdon ja tarkoituksen mukaisesti.⁹⁶ Subjektiivisen kriteerin

⁹⁴ Ks. myös *Frihagen*, Offentlighetsloven s. 112.

⁹⁵ Ks. myös *Andersson*, JFT 1964 s. 504.

⁹⁶ Ks. *Merikoski*, Oikeussuojajärjestelmä s. 160 ja *Andersson*, JFT 1964 s. 505.

asettamista vastaan ei sinänsä ole huomauttamista, mutta sellainen täsmennys on kuitenkin syytä tehdä, että tahdon ja tarkoituksen merkitys asiakirjan yleisyysominaisuuden kannalta lieenee asetettava yleensä riippumaan siitä, reagoiko disponointiin oikeutettu henkilö jollakin tapaa asiakirjan lähettämisen tai antamisen tahdon- ja tarkoituksenvastaisuuteen. Subjekttiivisten edellytysten olemassaolon yleistä tutkimisvelvollisuutta viranomaiselle tuskin voidaan asettaa. Toinen asia on, että tiettyissä tapauksissa tahdon ja tarkoituksen puuttuminen on suoraan todennettavissa esim. siinä tapauksessa, että yksityisen henkilön toiselle osoittama kirje on erheellisesti joutunut viranomaisen haltuun.⁹⁷ On selvää, että postiliikenteessä tapahtuneet virheellisyydet eivät oikeuta viranomaista käsittelemään kirjettä yleisenä asiakirjana.

Edellä esitetty esimerkki herättää myös kysymyksen, voidaanko asiakirjaa pitää yleisenä jo siinä vaiheessa kun se on annettu postin kuljetettavaksi, sillä onhan se tavallaan tässäkin tapauksessa viranomaisen hallussa. Pelkän intuitionkin pohjalta vastaus muodostuu kielteiseksi, mutta sitä voidaan perustella myös edellä esitetyllä tahto- ja tarkoitusergumentilla katsomalla, että asiakirja tulee yleiseksi vasta kun se on adressaatin hallussa.⁹⁸ Tämän kysymyksen käytännöllistä merkitystä vähentää kuitenkin postisalaisuutta koskeva HM 12 § ja sen nojalla annetut säännökset.

Erittäin vaikeita tulkintaongelmia saattavat sitä vastoin aiheuttaa tapaukset, joissa on kysymys yksittäiselle virkamiehelle osoitetuista asiakirjoista. Periaatteessa ei asiakirjan yleisyyteen vaikuta se, onko adressaattina viranomainen vai sen palveluksessa oleva virkamies. Selvää on periaatteessa myös toisaalta se, että virkamiehelle yksityishenkilönä lähetetyt tai annetut asiakirjat ovat luonteeltaan yksityisiä eivätkä yleisiä. Käytännössä sen sijaan ei aina ole helppoa osoittaa, milloin virkamies toimii tässä eikä yksityishenkilön ominaisuudessa. Ongelmalliseksi voi tilanne muodostua esim. siinä tapauksessa, että asiakirja tosin on virkamiehelle tässä ominaisuudessaan osoitettu, mutta se on samalla merkitty tai muutoin olosuhteet huomioon ottaen katsottava henkilökohtaiseksi. Kysymys on tällöin useasti ns. käsikirjeistä eli »nyrkkipostista». Käytännöllisistä tulkintavaikeuksista huolimatta lieenee näissäkin tapauk-

⁹⁷ Merikoski, Oikeussuojajärjestelmä s. 160, mainitsee tyyppiesimerkkinä tapauksen, jossa asiakirja on joutunut löytötavaratoimiston haltuun.

⁹⁸ Postilähetyksiä ei myöskään Ruotsissa katsota yleisiksi asiakirjoiksi. Ks. esim. Josefson, s. 166.

sisä asetettava presumtioksi asiakirjan yleisyys. Muita argumentteja käsityksen tueksi ei soveltamiskäytännön puuttuessa liene kuitenkaan esitettävissä kuin AsiakJulkL:n yleinen ratio. Yleisyysominaisuuden tarkempi arviointi taas tuskin voi tapahtua kiinnittämättä erityistä huomiota asiakirjan sisältöön. Kirjallisuudessa on tällaisten dokumenttien yleisyys asetettu riippumaan asiakonneksiteetista; asiakirja olisi katsottava yleiseksi, mikäli sen tarkoituksena on vaikuttaa käsiteltävänä olevan asian ratkaisuun. Perusteluksi kannalle on esitetty se, että muussa tapauksessa julkisuusperiaate olisi helposti kierrettävissä.⁹⁹ Tuskin on kuitenkaan välttämätöntä asettaa edes sellaista rajoitusta, että asiakirjan tarkoituksena on käsiteltävänä olevan asian ratkaisuun vaikuttaminen. Yhtä hyvin voidaan katsoa riittävän, että asiakirja yleensä sisältää ao. viranomaisen toimintaan liittyviä virka-asioita koskevia tietoja. Tämä käsitys on kiertämismahdollisuuksien eliminoimisen kannalta luonnollisesti vieläkin edullisempi, mutta praksiksen puuttuessa ei senkään paikansa pitävyydestä ole varmuutta.¹⁰⁰

⁹⁹ Ks. *Andersson*, JFT 1964 s. 505, joka näyttää päätyneen kannanottoonsa ruotsalaisessa kirjallisuudessa esitettyjen käsitysten pohjalta (vrt. alav. 86, *mt.*). Ks. myös *Ala-Kurhila*, SKL 9/1971 s. 51—52. — Kuten myöhemmässä vaiheessa tulee esille, on kuitenkin kyseenalaista, missä määrin tämänkään kannan omaksuminen voi tehokkaasti estää julkisuuden kiertämisen silloin, kun virkamiehet tietoisesti pyrkivät salaamaan sivullisilta hallussaan olevia tietoja.

¹⁰⁰ Ks. myös *Strömberg*, Tryckfrihetsrätt s. 69, joka Ruotsin osalta on todennut kannan suhteen voitavan olla eri mieltä, mutta joka tapauksessa on hänenkin mukaansa epäilyksetöntä, että kirje, jonka tarkoituksena on vaikuttaa virka-asian käsittelyyn, on katsottava yleiseksi asiakirjaksi.

VI YLEISEN ASIAKIRJAN JULKISEKSITULOSTA

A. AsiakJulkL:ia säädettäessä omaksutuista lähtökohdista

1. Lakia valmistelemaan ryhdyttäessä vallinneesta oikeustilasta

AsiakJulkL:ssa käytetty terminologia johtaa siihen, että *asiakirjan katsominen luonteeltaan yleiseksi ei vielä sano mitään sen julkiseksitulohetkestä*.¹ Asiakirjan yleisyysominaisuuden selvittäminen on tavallaan esikysymys, johon vastaamisen jälkeen vasta voidaan tarkastella, millaisin edellytyksin se on laissa tarkemmin säädetyn tavoin pidettävä yleisön saatavilla. Kontrollifunktiota ajatellen julkiseksitulohetken määrittämisellä on näin ollen vähintään yhtä oleellinen merkitys kuin niillä AsiakJulkL:n soveltamisalaan liittyvillä ongelmilla, joista edellisissä jaksoissa on tehty selkoa.

Eräänä keskeisenä syynä AsiakJulkL:n säätämiseen olikin juuri epäselvyys yleisen asiakirjan julkiseksitulohetkestä.² Lainsäädännön puutteellisuudesta huolimatta pidettiin tosin sääntönä sitä, että asiakirja tulee julkiseksi tarkistamisen tapahduttua.³ Kaikissa tapauksissa ei tarkistamisakti kuitenkaan ollut julkiseksi tulemisen edellytyksenä. Niinpä esim. merkinnät virallisiin luetteloihin tulivat julkisiksi heti kun ne oli tehty.

Jo ennen AsiakJulkL:n säätämistä kohdistui vireillä olevissa asioissa laadittujen asiakirjojen julkisuuteen pitkälle ulottuvia rajoituksia. Huomattava merkitys tässä suhteessa oli varsinkin OK 1 luv. 7 §:llä, jonka sisältämän tuomarinvalasäännöksen katsottiin soveltuvan yleensäkin

¹ AsiakJulkL:ssa omaksutun terminologian (yleinen—julkinen) valintaan vaihtaneista tekijöistä ks. tark. *Lvk* 1939: 4 s. 46—47.

² Ks. *Lvk* 1939: 4 s. 47.

³ Ks. *Lvk* 1939: 4 s. 13—14.

kollegisesti järjestettyihin virastoihin siten, että niiden piirissä tapahtuneitten neuvottelujen ilmaiseminen ennen pöytäkirjan tarkistamista oli kiellettyä ja tarkistamisen jälkeenkin sallittua ainoastaan siinä laajuudessa kuin asiasta oli pöytäkirjassa lausuttu.⁴

Huomiota on syytä kiinnittää myös PainoL 26 §:ään, jonka mukaan painosta ei saa julkaista ylimpien hallitusviranomaisten sellaisia asiakirjoja, joiden julkaiseminen annettujen määräysten nojalla on kielletty. Sellaisia määräyksiä sisältyi valtioneuvoston 11.11.1926 vahvistamaan asetuskokoelmassa julkaisemattomaan päätökseen, jossa varsin kategorisesti rajoitettiin jäljennösten ja tietojen antamista yksityisille valtioneuvoston asiakirjoista.⁵

Päätöksen 3 kohdan mukaan sivullisen henkilön pyytäessä jäljennöstä valtioneuvoston tai ministeriön asiakirjasta tai valtioneuvoston äänestyspöytäkirjasta, valtioneuvoston tai ministeriön hankkimasta viranomaisen tai muun asiantuntijan lausunnosta taikka asiakirjoihin liitetystä esittelijän mietinnöstä, oli pyyntö tehtävä kirjallisesti ja jäljennöksen antaminen riippui sen jälkeen ministerin ja pyynnön koskiessa valtioneuvoston äänestyspöytäkirjaa, pääministerin harkinnasta. Saman päätöksen 4 kohdassa puolestaan todettiin, että se mitä edellä on sanottu, koski myös suullisten tietojen antamista asiakirjan sisällöstä ja asiain käsitteilystä. Saman kohdan lopussa lausuttiin vielä, että asiasta, jota ei ole lopullisesti ratkaistu, ei ole annettava tietoja julkisuuteen. Tätä kohtaa täsmennettiin sittemmin valtioneuvoston 19.1.1939 antamassa päätöksessä siten, että ilman asianomaisen ministerin lupaa ei julkisuutta varten saanut antaa tietoja valtioneuvostossa tai ministeriössä valmisteltavina olevien asioiden käsittelystä, käsittelyasteesta tai käsittelyn tuloksista.⁶

Valmistelun julkisuutta nimenomaisesti rajoittavat säännökset ja määräykset ei suinkaan supistuneet edellä mainittuihin tapauksiin. Tuntematonta ei ollut sellainen menettely, että yksittäisiä viranomaisia koskevissa säädöksissä erikseen lausuttiin vireillä olevia asioista koskevien tietojen luovuttamisesta. Niinpä esim. lääninhallitusten toiminnassa oli sääntönä, että ratkaisemattomista asioista ei saanut antaa tietoja ilman maaherran lupaa (LHA 63 § 3 mom., 85/37).⁷ Myös kunnallisella sekto-

⁴ Ks. *Aura*, NAT 1935 s. 215 ja *Ståhlberg*, Yleinen osa s. 174.

⁵ VNp:n tulkinnasta soveltamiskäytännössä ks. esim. *OKa* 1948 s. 21.

⁶ Ks. myös *Lvk* 1939: 4 s. 15 ja 29—30.

⁷ Ks. myös *Lvk* 1939: 4 s. 15.

rilla noudatettiin sitä yleistä periaatetta, että valmistavalla asteella olevaa asiaa koskevat asiakirjat eivät olleet julkisia.⁸ Voidaankin perustellusti sanoa, että jo *AsiakJulkL:n* voimaantuloa edeltävissä vaiheissa oli julkisuus ennen ratkaisun tekemistä hallinnossa pikemminkin poikkeus kuin pääsääntö.

2. Lainvalmistelukunnan ehdotusten sisällöstä

Lainvalmistelukunnan laatiman alkuperäisen ehdotuksen mukaan asiakirja, joka on valmisteltavana viranomaisella, ei ole vielä julkinen. Tämä periaate, johon ei eduskuntakäsittelyn yhteydessä kohdistettu erityistä arvostelua kulkeutui sellaisenaan *AsiakJulkL* 5 §:ään.⁹

Asiakirjan valmistumishetkeä koskeva säännös sisältyi lainvalmistelukunnan ehdotukseen erikseen. Sen mukaan julkisiksi tulivat merkintä viralliseen luetteloon heti, kun se on tehty, pöytäkirja, sitten kun se on tarkistettu, toimituskirja (myös viranomaisten väliseen kirjeenvaihtoon kuuluva), kun se on allekirjoitettu taikka, jos päätös annetaan julkipänon jälkeen, silloin kun se on annettava sekä viranomaiselle tullut yksityinen asiakirja niin pian kun viranomainen on sen saanut.¹⁰ Tähänkään ehdotukseen ei myöhemmissä käsittelyvaiheissa tehty mitään muutoksia, vaan se löytyy samassa muodossa lain lopullisen version 3 §:stä.¹¹

Samaan alkuperäiseen ehdotukseen sisältyi myös tärkeä kohta, joka koski ns. sisäisten viranomais selvitysten julkiseksituloa. Sen mukaan julkisia eivät olleet viranomaisen omassa keskuudessa annettava ehdotus, luonnos, mietintö, lausunto, muistio tai muu selvitys, ennen kuin se lähetetään tai annetaan pois sen viranomaisen hallusta taikka tämä on loppuunkäsittellyt asian, johon asiakirja kuuluu.¹² Ehdotus lähti siis siitä, että sisäisen viranomais selvityksen julkiseksitulo ei riipu sen valmistumisesta, vaan sitä koskevan asian käsittelyn päättymisestä. Ainoastaan siinä tapauksessa, että selvitys annetaan tai lähetetään pois viran-

⁸ Ks. *Lvk* 1939:4 s. 22.

⁹ Ks. *Lvk* 1939:4 s. 3, *Lvk* 1945:6 s. 15, *HE* 105/49, *lakivaliok. miet. n:o* 2 Vp 1950 sekä *suur. valiok. miet. n:o* 101 ja 101 a Vp 1950.

¹⁰ Ks. *Lvk* 1939:4 s. 3 ja 53—54.

¹¹ Ks. *Lvk* 1939:4 s. 3, *Lvk* 1945:6 s. 15 ja *HE* 105/49, *lakivaliok. miet. n:o* 2 Vp 1950 sekä *suur. valiok. miet. n:o* 101 ja 101 a Vp 1950.

¹² Ks. *Lvk* 1939:4 s. 3.

omaisen hallusta, se saa itsenäisen merkityksen ja tulee julkiseksi pääasian käsittelyvaiheesta riippumatta. Syyksi sisäisten viranomaisselvitysten julkiseksitulohetken siirtämiseen ehdotuksen laatijat esittivät vain sen, että tällaiset selvitykset eivät voi haitatta asian käsittelylle olla julkisia heti valmistuttuaan.¹³

Poikkeukselliseen asemaan asetettiin ehdotuksessa niin ikään valio-kunnan, komitean tai tarkastusta taikka katselmusta toimittavien pöytäkirja tai muu asiakirja ja myöskin lainvalmistelukunnan mietintö. Niiden oli määrä tulla julkisiksi vasta sen jälkeen kun asia, jota pöytäkirja tai muu asiakirja koskee, oli loppuunkäsitelty.¹⁴

Lainvalmistelukunnan ehdotukseen sisältyi myös erillinen säännös eräiden rikostutkimusasiakirjojen julkisuudesta.¹⁵ Sen mukaan poliisi-viranomaiselle tai viralliselle syyttäjälle rikoksesta tulleita tietoja sekä sellaista asiaa tutkittaessa laadittuja pöytäkirjoja ei ollut pidettävä julkisina, ennen kuin asia oli ollut esillä oikeudessa tai jätetty sikseen. Tämä säännös, joka vastaa PainoL 29 § 2 mom:ia, säilyi loppuun saakka ennallaan ja sisällytettiin AsiakJulkL 4 §:ään.

Julkisessa (esim. edustajiston) kokouksessa esitetty asiakirja oli ehdotuksen mukaan heti julkisena pidettävä.¹⁶ Pöytäkirjojen osalta todettiin kuitenkin perusteluissa, että ne tulivat julkisiksi yleisen säännön mukaisesti vasta tarkistamisen tapahduttua.¹⁷ Suljetuin ovin pidetyistä kokouksista katsottiin ehdotuksessa tarpeelliseksi erikseen vielä lisäksi mainita, että niissä käydyt keskustelut sekä niitä koskevat asiakirjat tulevat julkisiksi, milloin kokous tai valtuusto niin on määrännyt taikka asiakirjain salassa pitämisen yleinen määräaika on päättynyt.¹⁸

3. Lausunnonantajien esittämästä kritiikistä

Lainvalmistelukunnan tarkistettu ehdotus, joka valmistui vuonna 1945, lähetettiin lausuntokierrokselle, jonka tuloksista on syytä lyhyesti

¹³ Ks. *Lvk* 1939: 4 s. 54.

¹⁴ Ks. *Lvk* 1939: 4 s. 3.

¹⁵ Ks. *Lvk* 1939: 4 s. 3.

¹⁶ Ks. *Lvk* 1939: 4 s. 3.

¹⁷ Ks. *Lvk* 1939: 4 s. 54.

¹⁸ Ks. *Lvk* 1939: 4 s. 3 ja 54. — Oikeudenkäyntiasiakirjojen julkiseksituloa koskeviin ehdotuksiin ei tässä yhteydessä ole tarpeellista tarkemmin puuttua. Ks. niistä *Lvk* 1939: 4 s. 4 ja 54. Ks. myös *lakivaliok. miet. n:o 2 Vp* 1950.

tehdä selkoa, sillä eräät annetuista lausunnoista vaikuttivat merkittäväällä tavalla lain lopulliseen sisältöön. Erityisesti on tässä yhteydessä kiinnitettävä huomiota KHO:n ja KTM:n antamiin lausuntoihin, joissa suhtauduttiin kriittisesti sisäisten viranomaisselvitysten julkiseksitulo-
hetken määrittelyyn.

Valtioneuvostolle antamassaan lausunnossa KHO katsoi, että mikäli julkisuus lainvalmistelukunnan ehdottamin tavoin ulotettaisiin myös sisäisiin viranomaisselvityksiin, tulisi se muodostumaan liian laajaksi.¹⁹ Lausunnossa todettiin, että tällaiset selvitykset usein ajan säästämiseksi kirjoitetaan lyhenteitä käyttäen eivätkä ne asian käsittelyn joutuisuutta silmällä pitäen muutoinkaan yleensä ole muodoltaan viimeisteltäviä. Jos muistiot katsottaisiin julkisiksi asiakirjoiksi, olisi KHO:n käsityksen mukaan niiden muodolliseen puoleen kiinnitettävä niin paljon vaivaa, että se vaikuttaisi hidastavasti ainakin kollegisten tuomioistuinten työskentelyyn ja mahdollisesti myös lisätyövoiman tarpeeseen. Niin ikään KHO viittasi lausunnossaan siihen, että muistioihin saattaa sisältyä usein sellaisia neuvottelun luontoisia lausumia, joista on säädetty OK 1 luv. 7 §:ssä.²⁰

¹⁹ Ks. KHO 1946 III 5.

²⁰ Eri mieltä ollut *Rekola* katsoi, että *Hakkila*, jonka laatimaan ehdotukseen KHO:n lausunto perustui, lähinnä oli ajatellut erinäisiä tuomioistuimia, joissa esittelijät laatimissaan muistioissa selostavat asiaa ja esittävät päätösehdotuksensa ja jäsenet usein laativat kirjoituksia, joissa he lähemmin kehittelevät esittämäänsä mielipiteitä ja jotka lakiehdotuksen mukaan, jos ne liitetään asiakirjavihkoon, muun asiakirja-aineiston ohessa tulisivat julkisiksi sitten, kun viranomainen on käsitellyt asian loppuun. *Rekola* korosti lausunnossaan edelleen, että tuomioistuinten päätökset ovat Suomessa valitettavasti monesti suuria taloudellisia tai muita arvojakin koskevilla asioilla perusteluiltaan niin niukat, ettei sanamuodon perusteella voida tarkoin selvittää päätöksen sisällystä. Asiassa syntyneet muistiot voisivat usein tällaisessa tapauksessa *Rekolan* mukaan antaa tärkeätä lisäselvitystä päätöksen merkityksen arvioimiselle, minkä lisäksi ylemmissä asteissa syntyneistä tällaisista muistioista olisi johtoa alemmille viranomaisille näiden joutuessa uudelleen tutkimaan ylemmän asteen niille palauttamia asioita. *Rekola* toteaa, että varsinkin ylimmissä tuomioistuimissa sisältyy muistioihin monesti myös paljon arvokasta lain tulkinta-aineistoa. Olisi hänen mukaansa valitettavaa, jos tutkijat eivät esimerkiksi valtioneuvostossa saisi tutustua siellä säilytettävissä asiakirjavihkoissa olevaan tällaiseen aineistoon. Arkistoille tuottaisi näiden asiakirjojen salassapitämisvelvollisuus, jos ne kuitenkin pysytettäisiin asiakirjavihkoissa, huomattavaa lisävaivaa ja ehkä joskus voittamattomiakin vaikeuksia. On myös epätarkoituksenmukaista ryhtyä arkistoissa säilyttämään suuria määriä asiakirjoja, jotka, ehkä ikuisiksi ajoiksi, olisi määrätty salaisiksi, ja siten lisätä

Kriittisesti ehdotukseen asennoitui myös KTM, joka antamassaan lausunnossa korosti sitä, että säännös voisi käytännössä aiheuttaa monia kiusallisia tilanteita ja tarpeettomia jälkiselvittelyjä esim. silloin, kun sellainen muistio, ehdotus ja luonnos, jota sen laatijakin myöhemmin pitää harhaan osuneena, olisi julkinen.²¹

Mikäli sisäisten viranomaisselvitysten julkiseksitulokysymystä tarkastellaan pelkästään annettujen lausuntojen valossa, niin on vaikeata välttyä siltä käsitykseltä, että esitetyn kritiikin takaa kuultavat ennen muuta viranomaisten omat intressit ja voisi sanoa, kuten *Murén* on todennut, »virkamiesten kunnianarkuuskohdat».²² Viranomaisten salassapitointressien ja kansalaisten tietojensaanti-intressien välisestä vertailusta ei lausunnoissa juuri ole merkkejä lukuun ottamatta KHO:n kannanottoon liittyvää *Rekolan* eriävää mielipidettä.²³ *Ståhlbergille* kuitenkin riittivät ne näkökohdat, joita KHO ja KTM olivat painottaneet esityksissään.²⁴ OM:lle lausuntokierroksen jälkeen lähettämässään kirjeessä hän nimittäin viittaa sanottuihin lausuntoihin ja katsoo, että vaaditun muutoksen puolesta virastotyön kannalta esitetyt syyt olivat niin vakuuttavia, että ne oli otettava huomioon. Lisärajoitusten säätämistä hän piti mahdollisena senkin vuoksi, että sisäisistä viranomais-selvityksistä voitiin ehdotuksen mukaan antaa tietoja asianomaisen viranomaisen luvalla. Kun tietojen luovuttaminen kuitenkin tällä

arkistoista johtuvia muutokin suuria kustannuksia. *Rekolan* mukaan pyrkimys pitää puheena olevat muistiot salaisina toisi Suomen oikeuteen uuden periaatteen, sillä aikaisemmin tuomioistuinten asiakirjavihkot olivat olleet sellaisinaan julkisia. Kuitenkaan ei hänen ymmärtääkseen olisi käytännössä mitään haittaa siitä, että esittelijän oikeusasiassa laatimat muistiot ja muut virkavelvollisuuden mukaisesti laaditut kirjoitukset tulisivat julkisiksi. Mitä taas tulee virkamiesten yksityisiin, ilman varsinaista velvollisuutta kirjoittamiin muistioihin, saattaisivat he itse ratkaista, haluavatko he jättää ne asiakirjavihkoihin sen jälkeen, kun asia on ratkaistu, joten minkään erityissäännöksen antaminen ei tämänkään vuoksi olisi tarpeellista. *Rekola* päättää eriävän mielipiteensä toteamukseen, jonka mukaan puheena olevasta salassapitovelvollisuudesta voisi monilla hallinnonkin aloilla helposti syntyä enemmän vahinkoa kuin hyötyä. Näin ollen hän ei voinut pitää riittävän perusteltuna vaatimusta kysymyksessä olevien asiakirjojen salassa pitämisestä silloin, kun ne on jätetty tai jätettävä asiakirjavihkoon. Ks. *KHO 1946 III 5*.

²¹ Ks. KTM:n kirje VN:n kanslialle n:o 7419 29. 6. 1946.

²² Ks. *Murén*, SKL 1966 s. 443.

²³ Ks. *KHO 1946 III 5*.

²⁴ Ks. *Ståhlbergin* kirje OM:lle 2613/4 A 1947.

tavalla jäi viranomaisen harkintaan, ei Ståhlbergin toteamuksella kontrollifunktion toteutumisen tehokkuuden kannalta katsoen ole paljoakaan merkitystä.

Kun otetaan huomioon se, että varsinkin lehdistö on jatkuvasti ennen AsiakJulkL:n säätämistä ja myös sen jälkeen eri yhteyksissä esiintynyt julkisuuden vartijana ja puolestapuhujana, vaikuttavat jonkin verran yllättävilä ne vaatimattomat toivomukset, joita sen taholta vielä lausuntokierroksen yhteydessä esitettiin, sillä Suomen Sanomalehtimiesten Liitto ei sisäisten viranomais selvitysten osalta lausunnossaan vaatinut sen enempää kuin mitä lainvalmistelukunnan toimesta jo oli ehdotettu.²⁵ Eräänä syynä tähän on saattanut olla se, että lehdistö ei vuonna 1946 ollut päässyt irtautumaan sotavuosina vallinneesta varovaisesta ja pidättyväisestä tiedonvälitysilmastosta, joten julkisuuden lisäämiseen nähdengin oltiin toistaiseksi vielä suhteellisen vähään tyytyväisiä.

4. Hallituksen esityksessä tehdyistä muutoksista

Ståhlbergin muuttuneen käsityksen tulos näkyy selvästi hallituksen esityksen perusteluista, joissa todetaan, että kun viranomaisen omassa

²⁵ Ks. SSL:n kirje VN:n kanslialle 20. 9. 1946, jossa esitetään seuraava toivomus: »Lakiehdotuksen 3 § 2 momentin mukaan ei esim. lainvalmistelukunnan mietintö ole julkinen, ennenkuin se on loppuunkäsitlety, ja muutenkin sanottu momentti sekä lakiehdotuksen 4 § lähtevät siitä kannasta, että valmisteluasteella olevaa asiaa koskevat asiakirjat eivät ole julkisia. Tämä saattaa olla paikallaan yleisenä ohjeena ja sananmukaisesti otettuna, mutta jos se on käsiteltävä niin, että esim. lainvalmistelukunnan jaosto tai komitea ei olisi oikeutettu antamaan sanomalehdille tietoja niiden valmisteltavina olevista asioista, ennenkuin mietintö on tarkistettu, lähtee kehitys menemään väärään suuntaan. Saattaahan monesti päinvastoin olla hyödyksi, että asiasta, josta sitä valmisteleavassa elimessä vallitsee erilaisia mielipiteitä, syntyy sanomalehdistössä keskustelu, jossa kysymystä valaistaan eri puolilta. Näin on varsinkin laita, milloin valmisteltavana on jokin tärkeämpi periaatteellinen kysymys. Kun tiedossamme on tapaus, että lainvalmistelukunnan jäsen, joka on antanut sanomalehdille tietoja jaoston käsiteltävänä olevasta asiasta, on saanut siitä muistutuksen, pitäisimme tärkeänä yllä mainittujen lakiehdotuksen kohtain muodostamista sellaiseksi, että jotakin asiaa valmisteleva komitea tai muu elin taikka viranomainen olisi oikeutettu antamaan siitä tietoja sanomalehdille, milloin harkitsee sen haitatta voivan tapahtua». — Liiton käsitys lainvalmistelukunnan ehdotuksesta perustui virheelliseen tulkintaan, sillä oikeus tietojen antamiseen oli ehdotuksen mukaan jo olemassa. Ks. *Lvk* 1945: 6

keskuudessa syntyneet selvitykset enimmäkseen eivät ole muodoltaan ja tarkoitukseltaan valmiita asiakirjoja, niin tuottaisi virastotyölle suurta hankaluutta, jos sellaiset asiakirjat aina käsittelyn päättymisen jälkeen tulisivat julkisiksi, vaikka saattaakin olla syytä selvityksen säilyttämiseen viranomaisen omaa tarvetta varten.²⁶ Selvitysten luovuttaminen olisi esityksen mukaan sen tähden edelleen jätettävä viranomaisen luvasta riippuvaiseksi.

Hallitus päätyi perustelujensa pohjalta esitykseen, jonka mukaan asiakirja, joka oli valmisteltavana viranomaisella, ei ollut vielä julkinen, eikä myöskään viranomaisen omassa keskuudessa syntynyt ehdotus, luonnos, mietintö, lausunto, muistio tai muu selvitys.²⁷ Lainvalmistelukunnan ehdotukseen verrattuna asiallisena erona esityksessä oli se, että säännöksen lopussa ollut sivulause »ennen kuin se lähetetään tai annetaan pois viranomaisen hallusta taikka se on käsitelty loppuun asian, johon asiakirja kuuluu» oli pois pyyhitty. Eduskuntakäsittelyn yhteydessä ei säännöstä enää muutettu, vaan se siirtyi hallituksen esittämässä muodossa AsiakJulkL 5 §:ään. Kuten myöhemmässä vaiheessa tulee tarkemmin esille, tämä yksinkertainen operaatio, yhden ainoan sivulauseen poistaminen lainvalmistelukunnan ehdotuksesta, on aiheuttanut sittemmin kaikkein vaikeimpiin kuuluvia AsiakJulkL:n soveltamiseen liittyviä ongelmia samalla kun sanotusta säännöksestä on muodostunut lain voimassaoloaikana ehkä eniten arvostelua osakseen saanut tietopato.²⁸

5. Eduskuntakäsittelyn yhteydessä suoritetuista poistoista

Yleisen asiakirjan julkiseksitulohetken määrittelyn kannalta ei eduskuntakäsittelyn yhteydessä esitetyistä näkökohdista ole paljoakaan

s. 16, jossa lausutaan, että asiakirjasta, joka 3—7 §:n mukaan ei vielä ole julkinen, älköön annettako tietoja tai jäljennöksiä ilman asianomaisen viranomaisen lupaa (8 § 2 mom.). Ks. tästä myös Ståhlbergin kirje OM:lle 2613/4 A 1947.

²⁶ Ks. HE 105/49.

²⁷ Ks. HE 105/49.

²⁸ Säännöksen merkitykseen kiinnitti huomiota jo AsiakJulkL:n säätämisvaiheissa Kjellin, SvJT 1950 s. 606—607. Eduskunnan lakivaliokunnassa yritti Roine Tainion kannattamana saada esityksen 7 §:n (=AsiakJulkL 5 §) poistetuksi. Ehdotus kuitenkin hylättiin äänin 12—3. Ks. lakivaliok. ptk 1949 Vp, kokous 13. 4. ja 14. 4. 1950. Todettakoon lisäksi, että Merikoski vielä lakivaliokunnassa asian-

sanottavaa. Havainnot voidaan rajoittaa eräisiin lakivaliokunnan toimista suoritettuihin hallituksen esitykseen sisältyvien kohtien poistamiseen.

Ensinnäkin valiokunta pyyhki pois esityksestä sen kohdan, jonka mukaan valiokunnan, komitean tai tarkastusta taikka katselmusta toimittavien pöytäkirja tai muu asiakirja taikka lainvalmistelukunnan mietintö ei ollut julkinen, ennen kuin ne olivat käsitelleet loppuun asian, jota pöytäkirja tai muu asiakirja koskee.²⁹ Lakivaliokunta piti kohtaa tarpeettomana huomioon ottaen hallituksen esitykseen sisältyvän säännöksen, jonka mukaan valmisteltavina olevat asiakirjat eivät vielä ole julkisia.

Tarpeettomana pidettiin myös kohtaa, jonka mukaan edustajiston julkisessa istunnossa taikka muussa julkisessa kokouksessa esitetty asiakirja on heti julkisena pidettävä.³⁰ Asian luonnosta valiokunta katsoi edelleen johtuvan, että eduskunta tai muu julkista yhdyskuntaa edustava kokous tai valtuusto, joka on päättänyt asian suljetuin ovin käsiteltäväksi, voi myös määrätä, että käsittely ja sitä koskevat asiakirjat tulevat julkisiksi, samoin kuin ajankohdankin, milloin niin tapahtuu.³¹

B. Erilaisista asiakirjatyypeistä ja niiden julkiseksitulohetken määrittämisongelmista

1. Asiakirjan valmistumisesta julkiseksitulon edellytyksenä

a. Pääperiaate

Yleisenä lähtökohtana asiakirjajulkisuuden oikeudellisessa sääntelyjärjestelmässä on se, että keskeneräiset asiakirjat eivät ole julkisia. Selaisiksi ne tulevat pääsäännön mukaan vasta valmistuttuaan. Vaikka kriteerin valinta sinänsä on ymmärrettävissä ja hyväksyttävissä erityi-

tuntijana piti sanottua säännöstä hyvänä (ks. lakivaliok. ptk 1949 Vp, kokous 9.3.1950). Myöhemmin hän on tullut siihen tulokseen, että se kansalaisten oikeusturvan kannalta itse asiassa on kaikkein arveluttavin laissa. Ks. Oikeus-suojajärjestelmä s. 168—169.

²⁹ Ks. lakivaliok. miet. n:o 2 Vp 1950.

³⁰ Ks. lakivaliok. miet. n:o 2 Vp 1950.

³¹ Ks. lakivaliok. miet. n:o 2 Vp 1950.

sesti mikäli huomion kohteena on yksittäinen parhaillaan virastossa valmistettavana oleva dokumentti, esim. toiselle viranomaiselle tai jollekin yksityiselle kirjoitettavana oleva kirjelmä, ei käytännössä ole aina mahdollista saavuttaa yksimielisyyttä siitä, milloin asiakirja on tullut niin valmiiksi, että se on katsottava julkiseksi, ellei käytettävissä ole täsmällisempiä valmistumishetken määrittäviä kriteereitä.

Kun keskeneräistä asiakirjaa ei voida vielä pitää julkisena, otettiin AsiakJulkL 3 §:ään selvytyden vuoksi säännös siitä, millä hetkellä asiakirja on saavuttanut julkiseksitulon kannalta riittävän valmistumisas-teen. Vaikka säännös ei sisälläkään tyhjentävää luetteloa kaikkien eri-
laisten tapausten varalta, se antaa ohjeet tärkeimpien asiakirjatyyp-
pien osalta. Niiden sisältöä on seuraavassa esityksessä tarkoituksena erikseen tarkastella.

b. Virallisesta luettelosta ja siihen tehdystä merkinnästä

AsiakJulkL 3 §:ssä lausuttu sääntö, jonka mukaan viralliseen luette-
loon tehty merkintä tulee julkiseksi heti kun se on tehty, on sinänsä
yksinkertainen ja selväpiirteinen.³² Perusedellytyksenä on tietysti, että
itse luettelo voidaan katsoa luonteeltaan julkiseksi. Lainkohtaan liitty-
vät tulkintaongelmat kohdistuvatkin tämän kysymyksen ohella lähinnä
siihen, mitä virallisella luettelolla tarkoitetaan.³³ Käsitettä ei Asiak-
JulkL:n valmisteluasiakirjoissa tarkemmin määritellä, vaan niissä vii-
tataan vain lyhyesti diaariin, väestöluetteloon ym. julkisiin luetteloihin
tehtyihin merkintöihin.³⁴ Tarkastelu on kaikesta huolimatta hyvä aloit-
taa tästä lausumasta, sillä juuri diaarin ja siihen tehtävien merkintöjen
julkisuudella on aivan keskeinen merkitys kontrollifunktion toteutu-
mista ajatellen.³⁵

³² Ks. *SOU* 1975: 22 s. 146, jossa lausutaan kuvaavasti, että diaari tulee jul-
kiseksi periaatteessa heti kun »bläcket torkat».

³³ Siihen kysymykseen, mitkä luettelot käytännössä on katsottava salassa
pidettäviksi, ei tässä tutkimuksessa ole mahdollista yksityiskohtaisesti puuttua.

³⁴ Ks. *Lvk* 1939: 4 s. 14.

³⁵ Todettakoon, että Ruotsissa, jossa julkisuuslainsäädäntö muutoin on var-
sin pitkälle kehitetty, virallisella tasolla vasta viimeksi julkaistussa mietinnössä
on erityisen seikkaperäisesti kiinnitetty huomiota diaarisysteemin asemaan ja
merkitykseen asiakirjajulkisuuden oikeudellisessa sääntelyjärjestelmässä. Ks. tark.
SOU 1975: 22 s. 98—102.

Diaari voidaan lyhyesti luonnehtia luetteloksi, johon aikajärjestyksessä merkitään saapuneet ja lähteneet asiat ja asiakirjat.³⁶ Diaariin saattaa tosin sisältyä muitakin merkintöjä, jolloin sen käyttöarvo asiakirjoja haluavan henkilön kannalta mahdollisesti kasvaa. Diaarin muoto ja sisältö vaihtelee eri viranomaisilla eikä luettelonpitovelvollisuudesta lainsäädännössä ole annettu yleisiä säännöksiä. Kun viranomaisen toiminnassa kuitenkin useimmiten on välttämätöntä kehittää jonkinlainen seurantajärjestelmä, voidaan diariointia muodossa tai toisessa pitää hallinnossa nykyään pääsääntönä.³⁷

Oikeudelliselta kannalta eräänlaisena esikysymyksenä on se, voidaanko itse diaariluetteloa pitää periaatteessa luonteeltaan yleisenä ja julkisena asiakirjana. Tähän ongelmaan on oikeuskirjallisuudessa kiinnittänyt huomiota erityisesti *Ojala*.³⁸ Kun AsiakJulkL 3 §:n mukaan julkiseksi tulee merkintä viralliseen luetteloon heti kun se on tehty, on hänen mukaansa yleisenä asiakirjana pidettävä myös diaariluetteloa. Tätä käsitystä vastaan ei sinänsä ole huomauttamista. Jonkin verran epäselväksi kuitenkin jää, mistä hetkestä lukien sanottu luettelo tulee julkiseksi. Eräänä mahdollisuutena on tulkita lainkohtaa siten, että luettelo tulee julkiseksi vasta sen jälkeen kun ensimmäinen merkintä on siihen tehty. Kun toisaalta otetaan huomioon, että AsiakJulkL 3 § ei selkeästi määritä julkiseksitulohetkeä läheskään kaikkien asiakirjatyyppejen osalta, voidaan puoltaa myös sellaista tulkintaa, että luettelo tulee julkiseksi siitä hetkestä lukien, jolloin se on valmis merkintöjen tekemistä varten. Ruotsissa on omaksuttu lainsäädännössä tämä lähtökohta siitä syystä, että sellaisellakin diaariluettelolla, joka ei vielä sisällä merkintöjä, saattaa olla informaatioarvoa.³⁹ Toisin sanoen tieto siitä, että luetteloa ei toistaiseksi ole käytetty, voi eräissä tapauksissa olla hakijan kannalta mielenkiintoinen.

³⁶ Näin esim. *kom. miet.* 1973: 58 s. 89. Diaarinpidosta ja sen funktioista ks. tark. *Norström—Sverne* s. 186—195.

³⁷ Päätyypeinä ovat ns. kirjadiaari ja korttadiaari. Ks. tästä *kom. miet.* 1973: 58 s. 90—91. Samassa mietinnössä käsitellään tarkemmin erityisesti oikeushallinnon ATK-perustaisen diaarisysteemin kehittämistä. Julkisuuteen liittyvät ongelmat ovat siinä jääneet varsin vähälle huomiolle. Mietinnön viranomaiskeskeistä lähtökohtaa on arvostellut esim. *Aalto*, *Kekkosen juhlaulkaisu* s. 273—274.

³⁸ Ks. *Ojala*, SKL 1962 s. 463—464.

³⁹ Ks. TF 2 kap. 7 §. Ks. myös *SOU* 1975: 22 s. 98. Diaarien julkisuudesta Norjassa ks. erit. *Frihagen*, *Offentlighetsloven* s. 118—128, *Os*, *LoR* 1970 s. 231 ja *LoR* 1971 s. 205—206. Tanskan osalta ks. *Holm*, *Offentlighedsloven* s. 36 ja 59—60.

AsiakJulkL 3 §:ssä tarkoitettuihin luetteloihin voidaan ilmeisesti lukea myös diaareihin rinnastettavat eri virastoissa pidettävät päiväkirjat, joihin niin ikään saatetaan tehdä merkintöjä saapuneista ja lähetettävistä asiakirjoista. Viranomaisten toimesta pidetään kuitenkin niin monenlaisia, erimuotoisia ja -sisältöisiä ja toisistaan poikkeavia tarkoituksia varten laadittuja listoja, kortistoja, hakemistoja ja rekistereitä,⁴⁰ että täsmällisten yleisluontoisten kriteerien esittäminen sen arvioimiseksi, milloin kysymys on ns. virallisesta luettelosta ja siihen tehdystä merkinnästä, ei liene mahdollista. Kiistatonta on kyllä se, että virallisista luetteloista puhuttaessa on kysymys asiakirjan muotoon puetuista, säännönmukaisesti joitakin määrättyjä perusteita käyttäen systematisoiduista tietojoukoista. Viralliselle luettelolle on niin ikään luonteensaomaista, että siihen sisältyvät tiedot säilyvät suhteellisen muuttumattomina useiden käsittelykertojen ajan.⁴¹ Vaikka yleensä voitaneekin lähteä siitä, että viralliset luettelot ovat pysyviä ja jatkuvasti pidettyjä tiedostoja, ei tätä voitane kuitenkaan pitää käsitteen välttämättömänä tunnusmerkkinä, vaan myös ns. kertakäyttöluettelot saattavat kuulua virallisten luetteloiden piiriin.⁴²

Tyypiesimerkkeinä virallisista luetteloista voidaan mainita kauppa-, yhdistys- ja tavaramerkkirekisteri. Niihin tehtävät merkinnät tulevat AsiakJulkL 3 §:n mukaisesti heti julkisiksi kun ne on tehty. Ongelmallisempaa on sen sijaan esim. vero- ja vaaliluetteloihin tehtävien merkintöjen julkiseksitulohetken määrittäminen. Tulevatko nekin heti julkisiksi vai vasta julkipanohetkellä?

Kysymystä tarkasteltaessa on aluksi syytä panna merkille, että VerotusL 81 § 1 mom:ssa ja EVAaliL 15 §:ssä on erikseen säädetty sanottujen luetteloiden nähtävällepanosta. Voitaisiin ajatella, että niihin tehdyt merkinnät tulevat julkisiksi vasta julkipanon tapahduttua. Käytännöl-

⁴⁰ Ks. *kom. miet.* 1974: 110, joka sisältää edustavan joukon esimerkkejä valtionhallinnossa pidettävistä tiedostoista. ATK-pohjaisista rekistereistä hallinnossa ks. *erit. kom. miet.* 1976: 1 s. 5—17.

⁴¹ Ks. myös *kom. miet.* 1974: 110, liite 1, jossa rekisterin käsite on ehdotettu määriteltäväksi useiden käsittelykertojen ajan verrattain muuttumattomia tietoja sisältäväksi tiedostoksi.

⁴² Todettakoon, että vaikka esim. veroluettelo on luonteeltaan kertakäyttöasiakirja, voi se silti olla vaikkapa kortiston muotoon laadittu, jolloin sen sisältämiä tietoja voidaan tehokkaasti hyväksi käyttää useampinakin vuosina. Ks. myös *Rekola*, s. 522.

liset syyt puhuvat tämän vaihtoehdon puolesta, sillä adressaattipiirin laajuudesta johtuen saattaisi tietojen luovutusvelvollisuuden asettaminen julkipanohetkeä aikaisempaan vaiheeseen aiheuttaa viranomaisille erinäisiä teknis-organisatorisia vaikeuksia.

Kirjallisuudessa näyttää *Andersson* lähteneen siitä, että veroluettelon julkisuus alkaa julkipanohetkestä. Tämä käy ilmi siitäkin, että hän aikaisemmin on katsonut VerotusL 87 §:n nojalla laadittavat erilliset jälkiverotusta, veronoikaisua ja veronpalautuksia koskevat luettelot julkisuuden ulkopuolelle jääviksi.⁴³ Näiden tietojen osaltahan ei ole säädetty julkipanovaikellisuutta VerotusL:ssa.

Julkipanoa ei kuitenkaan ole välttämätöntä tulkita julkiseksitulohetken määrittäksen kannalta ratkaisevaksi kriteeriksi, sillä nähtävilläpito voidaan ymmärtää myös toimenpiteeksi, jonka tarkoituksena on, samalla kun se osoittaa verotuksen päättyneen, varata yleisölle *tehostettu* mahdollisuus tietojen saamiseen eikä niinkään olla viitteenä julkisuuden alkamishetkestä. Tämän ohella on otettava huomioon, että mahdollisista teknis-organisatorisista vaikeuksista huolimatta, joita julkiseksitulohetken ajoittaminen ennen nähtävällepanoa saattaa aiheuttaa, on viranomaistenkin intressien mukaista, että veroluetteloihin sisältyvät merkinnät ovat alusta pitäen oikeita. Kun ne — samoin kuin vaaliluettelot — lisäksi ovat epäilemättä luonteeltaan virallisia luetteloita, on perusteltua asettua sille kannalle, että merkinnän tekemisellä näissäkin tapauksissa on ratkaiseva merkitys julkiseksitulohetken määrittäksessä.⁴⁴

Tämä käsitys johtaa myös siihen, että VerotusL 87 §:n nojalla laadittaviin erillisiin jälkiverotusta, veronoikaisua ja veronpalautuksia koskeviin luetteloihin tehtävät merkinnät tulevat julkisiksi. Hyväksymällä tämä *AsiakJulkL* 3 §:ään perustuva tulkinta vältetään siis samalla se epäkohta, että em. erillislueletot jäävät julkisuuden ulkopuolelle ja johon myös kirjallisuudessa on kiinnitetty huomiota.⁴⁵ Todettakoon, että *Siiteri* on esityksessään päätenyt samaan tulokseen — joskin käyttämättä tukenaan sanottua *AsiakJulkL*:n säännöstä.⁴⁶ *Andersson* sen sijaan on verotuslain kommentaariateoksensa uusimmassakin painoksessa omaksunut varovaisen kannan tyytyen toteamaan, että kysymys

⁴³ Ks. *Andersson*, Verotuslain kommentaari s. 109.

⁴⁴ Ks. *Vataja*, Maalaiskunta 1967 s. 1360, joka on päätynyt samaan tulokseen vaaliluetteloiden osalta.

⁴⁵ Ks. myös *Digert*, s. 70—71 ja *Siiteri*, Verotus 1969 s. 151—152.

⁴⁶ Ks. *Siiteri*, Verotus 1969 s. 151—152.

luetteloiden julkisuudesta on epäselvä ja tulisi mieluiten ratkaista lain-säädäntöä muuttamalla.⁴⁷

Se, että veroluettelot yleensä on Suomessa tehty yleisölle julkisiksi, on sinänsä mielenkiintoinen poikkeus muutoin ankarasti varjellusta verosalaisuudesta.⁴⁸ Luetteloiden julkiseksi saattamisen alkuperäisenä tarkoituksena on ainakin osittain ollut — ja on edelleenkin — veromoraalin parantaminen kansalaiskontrollia tehostamalla.⁴⁹ Kun tietoja valvontamekanismin tehokkuudesta ei ole käytettävissä, on kuitenkin syytä olla liioittelematta tällaisen »tarkkailun» merkitystä.⁵⁰

Kokonaan oman lukunsa muodostavat veroluetteloiden perusteella laaditut laajalle leviävät verokalenterit, joita eri yhteisöt julkaisevat. Niiden funktio on ilmeisesti varsin etäällä kansalaiskontrollin ideasta. Kalentereita ei tosin ole pidettävä kielteisenä ilmiönä niinkään paljoa

⁴⁷ Ks. *Andersson*, *Kommentar* s. 118.

⁴⁸ Verosalaisuudesta ks. tark. *Aalto*, s. 147—165, *Andersson*, *Kommentar* s. 206—207, *Digert*, *passim*, *Malin*, *Verotus* 1960 s. 119—122, *Riikonen*, *Verotus* 1960 s. 26—30 ja *Rytkölä*, *Kaira—Castrénin juhla-julkaisu* s. 216—226. Ulkomaisesta kirjallisuudesta ks. esim. *Mattern*, *passim*.

⁴⁹ Taksoitusluettelot oli jo vuoden 1919 tuloilmoituslain perusteella (63 § ja 84 §) annettava yleisön tarkasteltaviksi, mutta viranomaisten tuli kuitenkin mahdollisuuksien mukaan pitää huolta siitä, että luetteloita ei käytetty väärin verovelvollisten taloudellisen aseman ilmisaattamiseksi (19 § 3 mom.). Tätä säännöstä tulkittiin aluksi sillä tavalla, että verovelvollisella oli oikeus saada tietoonsa ainoastaan hänelle pannut veroäyrit (ks. *Lvk* 1939: 4 s. 33), mutta käytännössä luettelon salassapito muilta osin osoittautui näennäiseksi. Tämän vuoksi ja kun salassapidon hyödyllisyydestä muutoinkin voitiin olla eri mieltä, EOA ehdotti vuonna 1924 tuloilmoituslain 19 § 3 mom:n kumottavaksi (ks. *EOA* 1924 s. 29—30). Oikeuskäytännössäkkin vakiintui suhteellisen nopeasti se tulkinta, että oikeus tutustua taksoitusluetteloon ulottui myös muille määrättyihin äyrihin (ks. *KHO* 1925 I 37, *KHO* 1926 II 2406, ja *KHO* 1929 I 34). Vuoden 1924 tulo- ja omaisuusverolaissa oikeus sitä vastoin rajoittui ainoastaan omaa verotusta koskeviin tietoihin (67 §). Veroluetteloiden salassapitosuojan tehottomuuden takia ja veromoraalin kohottamiseksi säädettiin vuoden 1943 tulo- ja omaisuusverolaissa, että tutustumisoikeus ulottui myös muita verovelvollisia koskeviin tietoihin. Julkisuus kohdistui kuitenkin ainoastaan veroluettelon lyhennysotteeseen, josta ilmenivät maksuunpannut veromäärät, mutta ei sen sijaan verotettavan tulon ja omaisuuden suuruus (ks. *Digert*, s. 66 ja *Rekola*, s. 522). Voimassa olevassa lainsäädännössä veroluettelon julkisuutta koskeva säännös sisältyy *VerotusL* 81 §:ään, jonka perusteella tutustumisoikeus ulottuu veroluetteloon kokonaisuudessaan. Tenssiksi on siis ollut jatkuvasti julkisuutta laajentava.

⁵⁰ Vrt. *Rekola*, s. 524.

sen vuoksi, että ne tarjoavat aineistoa tarpeettomalle juoruilulle, kuin siitä syystä, että ne sisällöltään vajavaisina antavat tavalliselle lukijalle puutteellisen ja todellisuutta vääristävän kuvan yhteiskunnassa vallitsevista varallisuuseroista.⁵¹

c. Pöytäkirjasta julkisena asiakirjana

Pöytäkirjat muodostavat erityisen keskeisen asiakirjakategorian varsinkin kollegisesti järjestetyssä hallintotoiminnassa.⁵² Niiden yleisenä tehtävänä on olla todisteena istunnon tai kokouksen kulusta ja tehdyistä päätöksistä.⁵³ Pöytäkirjan pitämisvelvollisuudesta ei toisaalta ole annettu yleisiä kaikkia viranomaisia koskevia säännöksiä. Vastaavasti myös tarkistusta koskevat periaatteet ovat monilta osin hajanaisia ja puutteellisesti järjestettyjä. Kun AsiakJulkL 3 §:ssä kuitenkin lähdetään siitä, että pöytäkirjojen julkiseksitulo riippuu tarkistamisesta, on seuraavassa aiheellista lyhyesti tehdä selkoa eräistä tärkeimmistä tapausryhmistä.

VNOS 55 § 1 mom:n mukaan asioista, jotka tasavallan presidentti ratkaisee valtioneuvostossa, pidetään pöytäkirjaa. Saman lainkohdan nojalla pöytäkirjaa on pidettävä myös asioista, jotka esitellään valtioneuvoston yleisistunnossa. VNOS 56 § 1 mom:sta puolestaan ilmenee, että presidentin ja valtioneuvoston päätökset katsotaan tarkistetuiksi, kun toimituskirja tai kirjallinen ilmoitus on allekirjoitettu taikka, milloin ratkaisusta ei anneta toimituskirjaa eikä ilmoiteta kirjallisesti asianomaisille, sitten kun merkintä tarkistuksesta on tehty pöytäkirjaan. Kii-reellisissä tapauksissa voidaan päätös kuitenkin julistaa heti tarkistetuksi.

Ministeriön päätöksistä ministerin tai virkamiehen ratkaisemissa asioissa, milloin niistä ei anneta toimituskirjaa tai ilmoiteta kirjallisesti asianomaisille, pidetään VNOS 55 § 2 mom:n mukaan päätösluetteloa. Ministeriön istunnossa käsitellyistä asioista sen sijaan pidetään VNOS 55 § 4 mom:n nojalla pöytäkirjaa. Tarkistetuksi ministeriön päätös ministerin tai virkamiehen ratkaisemassa asiassa katsotaan, kun toimituskirja tai kirjallinen ilmoitus on allekirjoitettu tai, milloin sellaista

⁵¹ Kalenterikäytäntöä arvostelee myös *Süteri*, Verotus 1969 s. 152.

⁵² Ks. myös *Wennergren*, Handläggning s. 98—99.

⁵³ Ks. myös *Kuuskoski—Hannus*, s. 143.

ei laadita, päätös on merkitty päätösluetteloon ja siihen tehty merkintä tarkistamisesta (VNOS 56 § 2 mom.). Ministeriön istunnossa tehty päätös katsotaan tarkistetuksi, kun toimituskirjan tai kirjallisen ilmoituksen tallekappaleeseen tai, milloin ratkaisusta ei anneta toimituskirjaa tai ei ilmoiteta kirjallisesti asianomaiselle, istunnon pöytäkirjaan on tehty asian ratkaisemiseen osallistuneiden tarkistusmerkinnät (VNOS 56 § 3 mom.).

Eri keskusvirastoja koskevissa säädöksissä saattavat pöytäkirjojen tarkistamisperiaatteet poiketa toisistaan ja ovat toisinaan jääneet myös epämääräisiksi. Mikäli säädöksistä puuttuu maininta siitä, milloin pöytäkirja on katsottava tarkistetuksi, lienee allekirjoitusajankohdalla julkiseksitulo hetken kannalta ratkaiseva merkitys.⁵⁴

Lääninhallitusten osalta pöytäkirjojen tarkistamisesta on olemassa selkeä sääntö. LHA 24 § 2 mom:ssa nimittäin todetaan, että pöytäkirjan pitämisestä huolehtii siihen määrätty notaari tai esittelijä, ja se pidetään tarkistettuna, kun asian ratkaisemiseen osallistuneet ovat siihen merkinneet nimensä.

Säännökset pöytäkirjanpidosta ja tarkistuksesta sisältyvät myös uuteen KunL:iin, joskin jonkin verran suppeammassa muodossa kuin aikaisemmin. KunL 31 §:n mukaan kunnan toimielimen kokouksesta on pidettävä pöytäkirjaa, jonka allekirjoittaa puheenjohtaja ja varmentaa pöytäkirjanpitäjä. Pöytäkirja tarkistetaan, jollei siitä ole ohje- tai johtosäännössä määrätty, toimielimen päättämällä tavalla.⁵⁵

Vanhan KunL 29 §:ssä säädettiin, että pöytäkirja on tarkistettava joko heti tahi seuraavassa kokouksessa taikka sen tarkistaa kaksi kullakin kerralla sitä varten valittua jäsentä, joiden niin ikään piti allekirjoittaa pöytäkirja. Siinä tapauksessa, että tarkistaja ei hyväksynyt pöytäkirjaa, oli se tarkistettava seuraavassa kokouksessa. Pöytäkirjan tarkistamisesta voi vanhankin KunL:n mukaan sisältyä määräyksiä ohje- tai johtosääntöihin, joiden nojalla saatettiin edellyttää esimerkiksi, että lautakunnan päätös on tarkistettava ennen sen alistamista kunnallishallituksen tutkittavaksi.

Tällaisesta tapauksesta oli kysymys KHO:n vuonna 1954 antamassa ratkaisussa, jonka sisältö oli lyhyesti seuraava: koska kaupunginhallituksen ohjesäännön mukaan kaupungin lautakunnan pöytäkirja sellai-

⁵⁴ Ks. myös *Lvk* 1939: 4 s. 14.

⁵⁵ Pöytäkirjan tarkistamisesta ks. tark. *Hannus*, s. 170—171.

sen päätöksen osalta, joka kaupunginhallituksen tai kaupunginjohtajan vaatimuksen johdosta alistettiin kaupunginhallituksen tutkittavaksi, oli ennen alistamista tarkistettava ja lautakunnan tarkistettu pöytäkirja oli katsottava luonteeltaan julkiseksi, ei kaupunginhallituksella ollut oikeutta yleisesti kieltää antamasta tietoja julkisuuteen sen tutkittavaksi alistetuista lauta- ja johtokuntien päätöksistä siihen katsomatta, oliko pöytäkirja niiden osalta tarkistettu. Tässä laajuudessaan piti KHO kaupunginhallituksen päätöstä AsiakJulkL:n säännösten vastaisena kumota ja poistaen sanotun päätöksen.⁵⁶

Kun yleisenä sääntönä on se, että viranomaisen pitämä pöytäkirja tulee julkiseksi tarkistamisen tapahduttua, on lähellä ajatus, että sellaisten valmisteluorganien kuin valtioneuvoston asettamien komiteoitien ja ministeriöitten asettamien toimikuntien toimintansa yhteydessä laattimien pöytäkirjojen julkiseksitulohetki määäräytyy AsiakJulkL 3 §:ssä ilmaistun periaatteen mukaisesti etenkin kun otetaan huomioon, että sanotut toimielimet ovat selvästi sanotun lain 2 § 2 mom:ssa tarkoitettuja viranomaisia. Pelkästään säännösten sanamuodon perusteella ei tällaisen valmistelujulkisuutta suosivan tulkinnan esittämiselle liene esteitä, mutta lainlaadinta-aineistoon huomiota kiinnitettäessä ei voi olla tule-matta toisenlaiseen käsitykseen ainakaan sen suhteen, mitä Asiak-JulkL:n säätämisvaiheissa on tarkoitettu.

Aikaisemmin on jo todettu, kuinka eduskunnan lakivaliokunta poisti hallituksen esitykseen sisältyneen säännöksen, jonka mukaan mm. juuri komiteoitien pöytäkirjat nimenomaisesti jäivät julkisuuden ulkopuolelle siihen saakka kunnes asia, jota pöytäkirja koski, oli loppuun käsitelty. Syynä tähän poistoon ei kuitenkaan ollut se, että julkisuuden rajoittamista komiteapöytäkirjojen osalta olisi pidetty tarpeettomana vaan se, että valiokunta katsoi esitykseen sisältyvän AsiakJulkL 5 §:ää vastaavan säännöksen kattavan myös tällaiset asiakirjat.⁵⁷ Komitea- tms. pöytäkirjat olisi näin ollen luettava ns. sisäisten viranomaisselvitysten piiriin, mikä merkitsisi sitä, että kaikki viranomaisten laatimat pöytäkirjoiksi kutsutut asiakirjat eivät välttämättä ole luonteeltaan AsiakJulkL 3 §:ssä tarkoitettuja pöytäkirjoja, joiden julkiseksitulohetki määäräytyy tarkistamisen mukaan.⁵⁸ Tarkoituksena on ilmeisesti ollut suojella

⁵⁶ Ks. KHO 1954 I 5.

⁵⁷ Ks. lakivaliok. miet. n:o 2 Vp 1950.

⁵⁸ Ks. myös Andersson, JFT 1964 s. 507 alav. 95.

komitean tms. valmistelu-elinten piirissä tapahtuvaa sisäistä ajatusten-vaihtoa, mutta kysyä voidaan, missä määrin tällainen menettely on tarpeellista ainakaan sen jälkeen kun valmistelu-elin on päättänyt tehtävänsä.

Erityisen asiakirjaryhmän, johon tässä yhteydessä on erikseen syytä vielä kiinnittää huomiota, muodostavat poliisin ja syyttäväviranomaisten laatimat esitutkintapöytäkirjat. Esitutkinnan suorittamista salassa puoltavat sekä rikoksen selvittämistä koskevat näkökohdat että epäillyn suojeleminen ennenaikaisen julkisuuden aiheuttamalta kärsimykseltä ja vahingolta. Toisaalta esitutkintaviranomaisten toimintaan kohdistuvan valvonnan tarve puhuu julkisuuden puolesta. Tämä ongelma on Suomessa ratkaistu siten, että esitutkinta-aineisto on säädetty julkiseksi tutkimusten päätyttyä.

AsiakJulKL 4 §:ssä, joka 5 §:n tavoin koskee ns. ei-julkisia asiakirjoja, on omaksuttu se lähtökohta, että poliisiviranomaiselle tai viralliselle syyttäjälle rikoksesta tulleita tietoja sekä sellaista asiaa tutkittaessa laadittuja pöytäkirjoja ei ole pidettävä julkisina, ennen kuin asia on ollut esillä oikeudessa tai jätetty sikseen.⁵⁹ Ensin mainittu tapaus ei aiheutane suuremmiten julkiseksitulohetken määrittäsvaikeuksia. Sen sijaan sikkseenjätto saattaa eräissä tapauksissa muodostua ongelmalliseksi.

AsiakJulKA 2 §:n mukaan asia on katsottava sikkseen jätetyksi, kun asianomainen poliisiviranomainen tai virallinen syyttäjä on niin päättänyt. Kuten *Sinisalo* on todennut, tehtämeen sikkseen jättämisestä yleensä asiakirjoihin merkintä, mikäli havaitaan, että rikosta ei ole tapahtunut.⁶⁰ Sellaisessa tapauksessa, että rikos varmuudella todetaan tapahtuneeksi, mutta sen tekijää ei saada selville, on ilmeisesti lähdettävä siitä, että rikoksen vanhentumisaika on ratkaiseva asiakirjojen julkiseksitulon kannalta.⁶¹

Nykyisen järjestelmän mukaan esitutkintapöytäkirjat tulevat siis julkisiksi siinäkin tapauksessa, että suoritettut tutkimukset eivät johda syytteen nostamiseen edellyttäen, että asia on katsottava sikkseen jätetyksi. Tätä voidaan pitää epäilyksenalaisen henkilön oikeusturvan kannalta epäkohtana, mutta toisaalta, kuten niin monissa muissakin julki-

⁵⁹ Esitutkinta-aineiston julkisuudesta ks. erit. *Halme*, SPL 1951 s. 433 ja *Manner*, LM 1959 s. 391—399.

⁶⁰ Ks. *Sinisalo*, Poliisi s. 161 alav. 4.

⁶¹ Ks. *Korhonen*, Poliisimies 1952 s. 347 ja *Sinisalo*, Poliisi s. 161 alav. 4.

suuden säätelyyn liittyvissä tapauksissa, on esitettävissä myös julkisuutta puoltavia argumentteja. Eräs sellainen tässä yhteydessä on se, että julkisuuden avulla voidaan kontrolloida, ettei syytetä jätetä aiheettomasti nostamatta. Vaikka esitutkinta-aineiston julkisuutta voidaankin puoltaa kriittisen kansalaiskontrollin välineenä, ei tämän funktion merkitystä pidä liioitella.⁶² Käytännössä on ilmeisesti niin, että esitutkinnan julkisuus nykyisin palvelee pikemminkin kaupallis-viihteellisiä päämääriä kuin esitutkinnan kontrollia.

d. Toimituskirjasta julkisena asiakirjana

Kolmantena asiakirjatyypinä mainitaan AsiakJulkL 3 §:ään sisältyvässä luettelossa toimituskirja, jonka julkiseksitulo on sanotussa säännöksessä asetettu riippumaan allekirjoittamisesta. Aluksi on tarpeellista syventyä siihen, mitä toimituskirjan käsitteellä on laissa tarkoitettu. AsiakJulkL:n laadinta-aineisto ei tässä suhteessa tarjoa valaistusta, vaikka käsitteellä on suhteutettuna jäljempänä puheeksi tulevaan AsiakJulkL 5 §:n jälkiosaan huomattava merkitys asiakirjojen julkiseksitulon kannalta.

Kun otetaan huomioon, että AsiakJulkL on paljolti *Ståhlbergin* käsialaa ja että nimenomaan lain 3 § 1 mom:n sisältö siirtyi sellaisenaan lainvalmistelukunnan ehdotuksesta lopulliseen säädöstekstiin, on hyödyllistä tarkastella, miten *Ståhlberg* aikaisemmassa tuotannossaan toimituskirjan käsitettä luonnehtii.

Hänen mukaansa toimituskirjalla laajemmassa merkityksessä tarkoitetaan kaikkia viranomaisen muille antamia asiakirjoja.⁶³ Niissä voidaan kuitenkin erottaa 1) kirjelmät, kirjevaihto muiden viranomaisten kanssa ja 2) toimituskirjat varsinaisessa merkityksessä, jotka on aiottu

⁶² Tosin kansalaisaktiivisuudestakin on esimerkkejä. Ks. *OKa:n kirje 2112/25.9.1972*, joka liittyi kahden poliisikonstaapelin toimintaa koskevaan kanteluun, jossa väitettiin heidän syyllistyneen virheelliseen menettelyyn käyttäessään poliisiautoa ja poliisi-aseman tiloja seurustelutarkoituksiin kahden naishenkilön kanssa. Poliisitarkastaja oli kieltäytynyt luovuttamasta kantelijalle asiaa tutkittaessa kertyneitä asiakirjoja. *OKa:n päätöksen* mukaan sanotut asiakirjat (*AsiakJulkL 4 §*) olivat tulleet julkisiksi lääninhallituksen katsottua, ettei asia anna aihetta enempiin toimenpiteisiin.

⁶³ Ks. *Ståhlberg*, Yleinen osa s. 126.

yksityisille annettaviksi.⁶⁴ Kirjelmillä, jotka on erotettava yksityisten virastoon antamista kirjoituksista, on vakiintuneet määrämuodot, joissa myös viranomaisten keskinäinen suhde otetaan huomioon.⁶⁵ Toimituskirjoille varsinaisessa merkityksessä on muoto niin ikään osaksi määrätty virallisissa kaavoissa, osaksi tarkemmin vakaantunut käytännössä. Tärkeimpiin kuuluvina toimituskirjoina Ståhlberg mainitsee viranomaisen päätökset. Sekä kirjelmät muille viranomaisille että yksityisille menevät toimituskirjat on konseptista puhtaaksikirjoitettuna allekirjoitettava. Mikäli kysymyksessä on asia, jonka käsittelyyn on osallistunut erityinen esittelijä, on toimituskirjan pätevyyden edellytyksenä tämän suorittama varmennus. Kun asiakirja on valmis, niin mikäli kyseessä on kirjelmä, se lähetetään asianomaiselle. Varsinainen toimituskirja taas pidetään asianomaisen tai hänen asiamiehensä saatavana virastossa taikka eräissä tapauksissa toimitetaan virkatietä asianomaiselle tiedoksi.⁶⁶

Ståhlbergin erittelyssä herättää erityistä mielenkiintoa se laajuus, jonka hän toimituskirjan merkityssisällölle antaa. Hänen mukaansa myös viranomaisten välinen kirjeenvaihto kuuluu toimituskirjan käsitteen piiriin. Tämä käsitys kuvastuu myös AsiakJulkL 3 §:ssä, jossa lausutaan toimituskirjojen, myös *viranomaisten väliseen kirjeenvaihtoon kuuluvien*, tulevan julkisiksi, kun ne on allekirjoitettu. Muita vaatimuksia toimituskirjan käsitteelle ei Ståhlberg juuri näytä asettavankaan kuin sen, että kysymyksessä oleva asiakirja on muodoltaan siinä määrin viimeistelty, että se voidaan katsoa valmiiksi. Merkitystä ei ole niinkään asiakirjan sisällöllä tai adressaattitaholla.

Asettaessaan toimituskirjan julkisuuden riippumaan allekirjoituksesta AsiakJulkL:n valmistelijat lähtivät siitä, että tämä oli julkisuuden kannalta edullisempi kriteeri kuin se, joka Ruotsin järjestelmässä oli omaksuttu. Ehdotuksen perusteluissa todettiin, että mikäli toimituskirjan julkisuus riippuisi sen antamisesta tai lähettämisestä kuten Ruotsissa, saattaisi julkiseksituloon kulua pitkäkin aika erityisesti siinä tapauksessa, että toimituskirja on viranomaiselta noudettava.⁶⁷

⁶⁴ Vrt. Merikoski, Oikeussuojajärjestelmä s. 401—402, joka toteaa hallinnossa yleisimmässä merkityksessä tarkoitettavan toimituskirjoilla asiakirjoja, jotka viranomainen antaa asianosaiselle todistukseksi siitä, mitä asiassa on tapahtunut tai muutoin todistukseksi joistain oikeudellisesti merkityksellisistä seikoista.

⁶⁵ Ks. Ståhlberg, Yleinen osa s. 126.

⁶⁶ Ks. *mt.*, s. 127—128.

⁶⁷ Ks. *Lvk* 1939: 4 s. 54.

Lainsäädäntöön sisältyy toisinaan säännöksiä, joiden mukaan viranomaisen päätös on annettava vasta julkipanon jälkeen, jolloin etukäteen on ilmoitettava esim. julkisella ilmoitustaululla siitä, minä päivänä päätös annetaan. Tällaista menettelyä edellyttää mm. RakL 140 §.⁶⁸ Sellaisten tapausten varalta on AsiakJulkL 3 §:ssä säädetty erikseen, että julkiseksitulo määräytyy päätöksen antamishetken mukaan. Tässä yhteydessä on vielä syytä kiinnittää huomiota myös sellaiseen erikoistapaukselliseen ryhmään kuin tuomiot ja päätökset, jotka on julistettava. Vaikka AsiakJulkL 3 § ei sisällä erillistä viittausta tällaisiin asiakirjoihin, on epäilyksetöntä, että julkisuus tällöin määräytyy julistamishetken mukaan.

*e. Yksityisen viranomaiselle toimittaman asiakirjan
julkiseksitulosta*

Yksityisten henkilöiden viranomaisille antamilla tai lähettämillä asiakirjoilla saattaa useissa tapauksissa olla merkitystä hallinnon piirissä tapahtuvan asiain käsittelyn taustaa valaisevana informaationa. Erityisesti tulevat tällöin kysymykseen viranomaisten eri tahoilta hankkimat lausunnot tms. selvitykset.

AsiakJulkL 2 § 1 mom:n mukaan yleisiä asiakirjoja ovat mm. viranomaiselle lähetetyt tai annetut asiakirjat, jotka ovat sen hallussa. AsiakJulkL 3 §:n nojalla puolestaan viranomaiselle tullut asiakirja on julkinen niin pian kun viranomainen on sen saanut. Niinpä esim. valituskirja tulee heti julkiseksi saavuttuaan valitusviranomaiselle.⁶⁹

Julkiseksitulohetken ei nykyisten säännösten valossa vaikuttane se, onko asiakirja diarioitu tai muulla tavalla merkitty vastaanotetuksi.⁷⁰ Edellytyksenä on kuitenkin, että se on vastaanottajaviranomaisen hallussa. Pelkkä postin kuljetettavaksi jättäminen ei nimittäin vielä tee asiakirjaa yleiseksi ja vielä vähemmän hallitusmuodon turvaaman postisalaisuuden huomioon ottaen julkiseksi. Ilmeisesti ei myöskään voida lähteä siitä, että yleisöllä olisi oikeus vaatia vastaanottajana toimivaa

⁶⁸ Ks. tästä *Hyvönen*, s. 322—323. Ks. myös *Backman*, Maalaiskunta 1969 s. 1574—1578.

⁶⁹ Ks. *OKa* 1959 s. 64—65.

⁷⁰ Ks. *Andersson*, JFT 1964 s. 506 ja *Bruun*, s. 58. Ks. myös *Wadén*, StvT 1955 s. 46—47.

virkamiestä välittömästi avaamaan saapunut posti ja ratkaisemaan, onko kysymyksessä luovutettavissa oleva julkinen asiakirja.⁷¹

Siinä tapauksessa, että kirje on osoitettu yksittäiselle nimeltä mainitulle virkamiehelle, ei julkisuuden toteuttaminen saattane tulla kysymykseen ennen kuin asianomainen adressaatti on itse saanut tilaisuuden tutustua lähetykseen, sillä se saattaa yksityisenä asiakirjana jäädä kokonaan julkisuuslainsäädännön soveltamisalan ulkopuolelle.⁷²

Oman lukunsa muodostavat hallintoviranomaiselle lähetetyt tai annetut yksityiset kilpakiirjoitukset, urakkatarjoukset tms. suljetut lähetykset. Tällaista määrättyä aikana avattavaa suljettua lähetystä ei saa sitä ajankohtaa aikaisemmin avata tietojen antamista varten.⁷³

Erään merkittävän poikkeuksen »kilpailusalaisuutta» ajatellen muodostaa kuitenkin viranhakuasiakirjojen julkisuus. AsiakJulkL 3 §:ssä omaksuttu lähtökohta merkitsee käytännössä mm. sitä, että henkilön viranomaiselle jättämät viranhakuasiakirjat ovat luonteeltaan julkisia.⁷⁴ Tämä periaate, joka ulkomaisessa kirjallisuudessa on herättänyt ansaittua huomiota,⁷⁵ suo kenelle tahansa Suomen kansalaiselle oikeuden tutustua viranomaisen hallussa oleviin hakuasiakirjoihin heti sen jälkeen kun ne ovat viranomaisen haltuun tulleet. Ruotsissa tämä oikeus ulottuu jopa sellaisiin liitteisiin kuin lääkärintodistukset.⁷⁶ Suomessa tämä ei sitä vastoin ole yhtä selvää, sillä lääkärintodistusten salassapitoperusteena voitaneen käyttää AsiakJulkL 17 § 1 mom:ia.⁷⁷ Sen sijaan itse

⁷¹ Kohtuullisen ajan vaatimuksesta on kuitenkin pidettävä kiinni. Ks. myös *Ala-Kurhila*, SKL 9/1971 s. 51. Kuten myöhemmin tulee esille, tällaiset löysät kriteerit saattavat tosin käytännössä johtaa koko julkisuuden idean vesittymiseen, sillä nykyään tarvitaan tiedot varsinkin joukkoviestinten piirissä nopeasti. Yhden päivänkin viivytys saattaa olla liikaa.

⁷² Ks. myös *Frihagen*, *Offentlighetsloven* s. 139.

⁷³ Suljettuja lähetyksiä koskeva lisäys sisältyi OM:ssä laadittuun lakiluonnokseen, mutta se poistettiin *Ståhlbergin* pidettyä sitä tarpeettomana tietojenanto-kiellon itsestäänselvyyden takia. Ks. *Ståhlbergin* kirje OM:lle n:o 2613/4 A 1947. — Mainittakoon, että Ruotsin TF 2 kap. 6 § 2 st. sisältää tästä asiasta nimenomaisen säännöksen.

⁷⁴ Ks. myös *Ojala*, SKL 1962 s. 464. Ruotsin osalta ks. esim. *Wadén*, *StvT* 1954 s. 279.

⁷⁵ Ks. esim. *Öhrn*, *New Scientist* 1974 s. 719.

⁷⁶ Ks. *SOU* 1975: 22 s. 123. Ks. myös *Boström*, *FT* 1975 s. 242—243.

⁷⁷ Vrt. *Ala-Kurhila*, SKL 9/1971 s. 51, joka katsoo, että viranhakijoitten terveydentilaa osoittavat lääkärintodistukset eivät tehne poikkeusta, koska kysymyk-

hakuasiakirja on Suomessakin ilman muuta julkinen samoin kuin muutkin liitteet sikäli kuin lainsäädännössä ei erikseen ole annettu niiden salassa pitämistä koskevia säännöksiä. Niinpä esim. nimikirjojen otteitten — samoin kuin itse nimikirjojen — on katsottava olevan luonteeltaan julkisia ja siis asiakirjoja, joihin jokaisella Suomen kansalaisella on oikeus perehtyä.⁷⁸ Käytännössä tämä johtaa siihen, että mikäli viranhakijan nimikirjaan sisältyy esim. maininta tehdystä rikoksesta ja siitä langetetusta rangaistuksesta, voi jokainen Suomen kansalainen saada siitä tiedon.

Oikeudellista merkitystä ei ole sellaisilla toivomuksilla, joita virkojen hakijat välistä esittävät viranomaisille anonymiteettinsä säilyttämisestä.⁷⁹ Virkaa hakeneiden nimien saattamista julkisuuteen voidaan perustella mm. sillä, että viran täyttäminen ei perusluonteeltaan ole mikään yksityisasia vaan mitä suurimmassa määrin julkisiin intresseihin liittyvä toimenpide. Nämä intressit eivät kuitenkaan vaadi, että viranhakijan peruuttaessa hakemuksensa viranhakuasiakirjat edelleen pidetään yleisön saatavilla.⁸⁰

Hallintotoiminnassa on tapana hankkia asioiden valmisteluvaiheissa eri tahoilta lausuntoja tms. selvityksiä, ei ainoastaan toisilta viranomaisilta vaan myös yksityisiltä asiantuntijoilta ja esim. komiteatyöskentelyn yhteydessä kansalaisjärjestöiltä tai muilta yhteisöiltä. Viime aikoina on yleistynyt hallinnon piirissä erityisesti yksityisten konsulttitoimimien tarjoamien palvelusten käyttö erilaisissa suunnittelutehtävissä.

Vuonna 1959 antamassaan ratkaisussa, jossa oli kysymys kunnallisen viranomaisen yksityiseltä asiantuntijalta hankkiman, eräiden maa-alueiden omistusoikeutta koskevan lausunnon julkisuudesta, KHO päätyi siihen käsitykseen, että lausunto oli AsiakJulkL 5 §:ssä tarkoitettu selvitys, josta hakijalla ei ollut oikeutta ilman viranomaisen lupaa saada tietoa.⁸¹

Oikeuskirjallisuudessa on pidetty tätä KHO:n omaksumaa kantaa vaikeasti ymmärrettävänä.⁸² Eräs mahdollisuus on se, että tulkinnan lähtö-

sessä ei ole »yksityisen tärkeä henkilökohtainen etu sielunhoidon, terveyden- tai sairaanhoidon alalla.»

⁷⁸ Ks. KHO 6.9.1976 T: 3176 D: 4065/31/75.

⁷⁹ Ks. myös Ojala, SKL 1962 s. 465 ja Tiainen, Huoltaja 1970 s. 401.

⁸⁰ Ks. myös Frihagen, Offentlighetsloven s. 288.

⁸¹ Ks. KHO 1959 II 213.

⁸² Ks. Murén, SKL 1966 s. 443. — Todettakoon, että ennen AsiakJulkL:n säätämistä KHO oli katsonut yksityisen henkilön antaman lausunnon julkiseksi

kohdaksi on omaksuttu toimeksiantokonstruktio, mikä johtaisi siihen, että viranomaisen toimeksiannosta laaditut asiakirjat olisi katsottava sisäisiksi viranomais selvityksiksi. Tähän vaihtoehtoon viittaa myös esityksessään Tolonen,⁸³ mutta AsiakJulkL:n valmisteluvaiheiden luomaa taustaa vasten sellaiselle tulkinnalle ei ole löydettävissä perusteita. Korkeimpana oikeudellisena auktoriteettina KHO voi toki kehittää tulkintoja lainlaadinta-aineiston tuetta, mutta siitä ei päästä mihinkään, että oikeuskäytännössäkin on AsiakJulkL 5 §:n epäselvyys ollut omiaan aiheuttamaan silmiinpistävää horjuvuutta. Tolonen on oikeassa siinä, »että mainitun lainkohdan nojalla saatetaan mitä moninaisimmat viranomaisten hallussa olevat asiakirjat selittää kuuluviksi sellaiseen »sisäiseen toimintaan», josta ei tietoja anneta».⁸⁴

Kiistanalaisiin kysymyksiin kuuluu myös virantäyttöprosessien yhteydessä annettavien asiantuntijalausuntojen julkisuus. Kirjallisuudessa on ongelmaa käsitelty *Henttula*, joka käyttää esimerkkinä korkeakouluja. Kirjoittaja toteaa aluksi, että asiantuntijalausunnot lienee perinteisesti avattu tiedekuntakokouksissa ja katsottu, että vasta tällöin ne ovat tulleet julkisiksi. Omana kantanaan hän esittää, että lausunnot tulisi katsoa julkisiksi heti kun ne ovat saapuneet viranomaiselle ja nimenomaan siinä tapauksessa, että asiantuntijat voimassa olevien määräysten mukaan saavat neuvotella keskenään lausuntojensa sisällöstä.⁸⁵ Mikäli tällaista neuvottelumahdollisuutta ei ole suotu, on nykyisin noudatettu käytäntö sitä vastoin puollettavissa hänen mukaansa asiallisin perustein.

Tähän on ensinnäkin lisättävä, että vaikka asiantuntijoiden ennakolta tapahtuva neuvonpito joissakin säännöksissä tai määräyksissä olisikin kielletty, on sellaisen kiellon noudattamisen tehokas valvonta käytännössä mahdotonta toteuttaa. Tämän näkökohdan huomioon ottaminen merkitsisi sitä, että asiantuntijalausunnot olisi katsottava neuvottelumah-

(KHO 1944 II 708). Ratkaisussa veloitettiin kaupunki antamaan hakijalle jäljennös diaariin merkitsemättömästä yksityisen henkilön asiantuntijalausunnosta, jonka tämä oli antanut kaupungin viranomaisille rahatoimiston eri työmenetelmistä ja sen uudelleen järjestelyä koskevista seikoista.

⁸³ Ks. Tolonen, Yleisten asiakirjain julkisuus s. 63.

⁸⁴ Ks. *mt.*, s. 64. — Rajatapauksena pitää em. KHO:n ratkaisua myös Andersson, JFT 1964 s. 577—578 alav. 81, joka tosin viittaa siihen, että sanottu lausunto lienee hankittu kaupungin ja valtion välistä oikeudenkäyntiä varten, mikä saattaisi selittää sen lukemisen AsiakJulkL 5 §:n piiriin.

⁸⁵ Ks. *Henttula*, s. 21.

dollisuudesta riippumatta julkisiksi AsiakJulkL 3 §:ssä ilmaistun säännön mukaisesti. Tilanne ei kuitenkaan ole aivan näin yksinkertainen, sillä edellä esitetyn valossa lienee mahdollista turvautua myös toimeksiantokonstruktion ja pitää lausuntoja sisäisinä viranomais selvityksinä. Sekään tulkintavaihtoehto ei ole pois suljettu, että ne katsotaan sellaisiksi suljetuiksi lähetyksiksi, joita ei saa tietojen antamista varten avata ennen etukäteen ilmoitettua ajankohtaa. Oikeuskäytännön puuttuessa ei varmaa vastausta ongelmaan ole annettavissa. Kysymyksessä on tyypillinen intressiristiriitojen sävyttämä tilanne, jossa yksittäisen viranhakijan näkökulmasta saattaisi olla edullista saada tietyn asiantuntijan lausunosta tieto mahdollisimman aikaisessa vaiheessa ja toisen kannalta taas lykätä julkistamishetki tuonnetemmaksi. Julkisen edun mukaista taas on parhaan hakijan siivilöinti. Tätä ei välttämättä edesauta se, että asiantuntijat voivat esteittä muokata omat lausuntonsa sen mukaan, mitä aikaisemmin sisään jättäneet ovat lausuneet. Julkisten intressien mukaista ei voi myöskään olla se, että asiantuntijat ryhtyvät »kilpailemaan» siitä, kuka lausuntonsa viimeksi sisään jättää, jotta kävisi mahdolliseksi kontrolloida, mitä muut ovat hakijoista ajatelleet.

C. Asian vireilläolon vaikutuksesta asiakirjan julkiseksitulo hetken määrittämiseen

AsiakJulkL 3 § antaa tosin arvokkaita viitteitä yksittäisen asiakirjan julkiseksitulo hetken määrittäystä silmällä pitäen, mutta säännös jättää toisaalta avoimeksi sen, millä tavalla on suhtauduttava sellaiseen aineistoon, jota viranomaiselle on kertynyt tietyn asian käsittelyn yhteydessä ennen lopullisen dokumentin valmistumista.

Kysymystä tarkasteltaessa kiinnittyy huomio ensi kädessä AsiakJulkL 5 §:n alkuosaan, jossa todetaan, että asiakirja, joka on viranomaisen valmisteltavana, ei ole vielä julkinen. Oikeuskirjallisuudessa on *Ojala* aiheellisesti viitannut sanotussa lainkohdassa esiintyvän »valmisteltavana»-termin problemaattisuuteen todetessaan, että pelkästään sanamuodon perusteella saatettaisiin päätyä sellaiseen käsitykseen, että virastoon jätetty asiakirja, jonka johdosta aiheutuvat toimenpiteet ovat siellä valmisteltavana, olisi sen laatuinen, että sitä ei vielä voitaisi pitää julkisena.⁸⁶

⁸⁶ Ks. *Ojala* SKL 1962 s. 464.

Asian valaisemiseksi voidaan ottaa esimerkkinä tiettyyn valtioneuvoston päätökseen tähtäävä valmisteluprosessi, johon tapauksesta riippuen saattaa liittyä laajoja esitoimenpiteitä ja joka kestoaltaankin mahdollisesti on varsin pitkäaikainen. Päätösehdotusta valmistellessaan asianomaisen ministeriön on ehkä käytävä neuvotteluja, laadittava kirjelmiä toisille viranomaisille sekä yksityisille ja hankittava muutoinkin aineistoa valmisteluprosessin yhteydessä. Ehdotuksen valmistuttua asia esitellään ministeriön toimesta valtioneuvostolle, jonka tekemä päätös sitten otetaan pöytäkirjaan, joka tulee julkiseksi AsiakJulkL 3 §:stä ilmenevän säännön mukaisesti tarkistamisen tapahduttua. Mikäli asiakirjan »valmisteltavana» oleminen käsitetään sillä tavalla, että AsiakJulkL 5 §:n alkuosassa on ollut tarkoituksena jättää sellaisen aineiston julkiseksi tuleminen, jota viranomaiselle on kertynyt valmisteluprosessin lopputulokseksi tarkoitetun asiakirjan (tässä tapauksessa valtioneuvoston päätöksen) aikaansaamiseksi, riippumaan tämän dokumentin julkiseksitilohetkestä, on kysymys aivan olennaisesta julkisuuden ulottuvuutta kaventavasta periaatteesta.

Oikeuskirjallisuudessa on asiasta esiintynyt erimielisyyttä. Vuonna 1952 kirjoittamassaan artikkelissa Koski esitti kantanaan, että viranomaisen toiselle viranomaiselle antama lausunto tai tekemä ehdotus tulee niin pian julkiseksi kun se on allekirjoitettu.⁸⁷ Tätä käsitystä on sittemmin arvostellut *Gustafs* kunnallisten asiakirjojen julkisuutta koskevassa esityksessään.⁸⁸ Mikäli Kosken kanta hyväksytään, tullaan *Gustafsin* mukaan siihen tulokseen, että jos kunnallisvaltuusto päättää käsitellä jonkin asian suljetuin ovin ja samalla määrätä pöytäkirjan ja asiakirjat salassa pidettäväksi, tällaisella päätöksellä ei ole muuta merkitystä kuin että keskustelupöytäkirja tulee salaiseksi, sillä kunnallishallituksen tekemä esitys valtuustolle on tullut julkiseksi jo allekirjoitushetkellä. *Gustafsin* mielestä voidaan kuitenkin katsoa, että esitys valtuustolle on luonteeltaan valmistelua ja että valmistelu päättyy vasta kun valtuusto asian ratkaisee. Tällä perusteella, jonka puolesta *Gustafsin* mukaan puhuvat käytännölliset näkökohdat, voitaisiin kunnallishallituksen esitys valtuustolle pitää julkisuuteen antamatta, jollei kunnallishallitus toisin päättä.

On selvää, että tulkintavaihtoehdon valinnalla on merkittäviä vaiku-

⁸⁷ Ks. Koski, LM 1952 s. 127.

⁸⁸ Ks. *Gustafs*, SKL 1953 s. 163—164.

tuksia julkiseksitulohetken kannalta. Gustafsin käsityksen omaksumisesta olisi yleistäen seurauksena se, että em. esimerkkitapauksessa voitaisiin myös ministeriön ehdotus olla saattamatta julkisuuteen ennen valtioneuvoston päätöksen tekemistä. Ensi silmäyksellä Gustafsin esittämä tulkinta näyttää mahdolliselta ja epäilemättä ns. käytännölliset näkökohdatkin välistä saattavat puhua sen puolesta, mutta lainlaadinta-aineisto antaa aiheen toisenlaiseen, julkisuuden kannalta myönteisempään käsitykseen. AsiakJulkL:ssa omaksutun lähtökohdan takana on nimittäin sellainen näkemys, että julkiseksitulohetken jättäminen yleisesti riippuvaiseksi vireillä olevan asian käsittelyn päättymisestä olisi merkinnyt liiallista julkisuuden rajoittamista.⁸⁹ Hallituksen esityksen perusteluissa todettiin erityisesti, että asiassa, joka on voinut olla vireillä hyvinkin pitkän ajan, on saattanut kertyä asiakirjoja, jotka siitä huolimatta voitaisiin haitatta antaa julkisuuteen. Tulkintaa, jonka mukaan AsiakJulkL 5 §:n alkuosassa tarkoitetaan »valmisteltavana» olevasta asiakirjasta puhuttaessa vain itse asiakirjan laatimista, sen »valmistamista», tukee myös se, että perusteluissa on käytetty termin »valmisteltavana» sijasta ilmausta »valmistettavana».⁹⁰ Siihen tulokseen, että »valmisteltavana» oleva asiakirja viittaa asiakirjaan, jota valmistetaan eli tehdään virastossa, tulee esityksessään *Ojalakin* ja myös *Merikoski* todetessaan, että kun AsiakJulkL 5 §:n mukaan valmisteltavana oleva asiakirja ei vielä ole julkinen, sisältää tämä epäilyksettömästi sen ajatuksen, että asiakirja valmistuttuaan tulee julkiseksi.⁹¹

⁸⁹ Ks. HE 105/49.

⁹⁰ Ks. HE 105/49.

⁹¹ Ks. *Merikoski*, Oikeussuojajärjestelmä s. 169 ja *Ojala*, SKL 1962 s. 464. — Omalaatuista ja suorastaan virheellistä perustelutapaa on KHO käyttänyt eräässä tämän kirjan painatusvaiheessa antamassaan päätöksessä, jossa oli kysymys urakkatarjousten julkisuudesta. Siinä toimittaja oli pyytänyt saada nähtäväkseen puhdistuslaitoksen rakentamista koskevat, kunnanvaltuuston asettamalle työryhmälle määräpäivään mennessä annetut urakkatarjoukset. Kun kunnanhallitus ei vielä ollut päättänyt urakoitsijan valinnasta ja urakkasopimuksen tekemisestä, KHO katsoi, että mainittuja tarjouksia oli sanotussa vaiheessa pidettävä AsiakJulkL 5 §:ssä tarkoitettuina viranomaisella valmisteltavina olleina asiakirjoina (*KHO 15. 6. 1977 T: 2577 D: 2346/30/76*). Kysymys ei ole siitä, etteikö urakkatarjousten salassapitoon olisi tällaisissa tilanteissa tarvetta, mutta perustelutapa sen sijaan herättää ihmetystä, sillä tarjoukset ovat selvästi valmiita yksityisen viranomaiselle toimittamia dokumentteja. Kysymyksessä on oivallinen esimerkki siitä, että tosiasiallisen salassapitotarpeen tyydyttämiseksi on jouduttu etsimällä etsimään ratkaisulle oikeudellinen peruste. Asianlaita on vain niin, että

Sitä käsitystä, että jokaisen yleiseksi asiakirjaksi katsottavan tallenteen julkiseksitilohetki on arvosteltava säännönmukaisesti itsenäisesti riippumatta siitä, muodostaako se ainoastaan erään välivaiheen asiakirjan muotoon puettavaan lopulliseen ratkaisuun tähtäävässä valmisteluprosessissa, tukee myös välillisesti AsiakJulkL 10 §, jonka mukaan asetuksella tai yksittäistapauksessa AsiakJulkL 9 § 2 mom:ssa lausutuinkin edellytyksin voidaan säätää tai määrätä, että asiakirja tulee julkiseksi vasta kun se asia, johon tämä asiakirja kuuluu, on loppuun käsitelty. Kuten *Andersson* toteaa, olisi tämä säännös tarpeeton, mikäli sille, että asia on loppuun käsitelty, olisi tarkoitettu antaa asiakirjan julkiseksi tulemisen kannalta ratkaiseva merkitys.⁹² *Andersson* katsoo kuitenkin, että asiakirjat sellaisissa asioissa, joissa toimituskirjaa ei anneta, tullevat julkisiksi sen jälkeen kun asia on loppuun käsitelty (tai varustettu merkinnällä *ad acta*).⁹³ Tällaista määrittäysperiaatetta ei AsiakJulkL tunne eikä sen käyttökelpoisuudesta ole näin ollen varmuutta.

Esitetyn perusteella päädytään siihen, että *Gustafsin* kantaa, joka lähti siitä, että kunnallishallituksen tekemä esitys valtuustolle oli katsottava ei-julkiseksi asiakirjaksi, ei voitane sellaisenaan hyväksyä. Ainoastaan siinä tapauksessa, että esitys tulkitaan AsiakJulkL 5 §:n loppuosassa tarkoitetuksi sisäiseksi viranomais selvitykseksi (tai mikäli se on erityisen säännöksen taikka määräyksen perusteella salassa pidettävä), se voisi *Gustafsin* tarkoittamalla tavalla jäädä julkisuuden ulkopuolelle. Tämä puolestaan merkitsee sitä, että myöskään *Kosken* kategorinen kanta ei ole kvalifioimatta hyväksyttävissä, sillä kunnallishallituksen ehdotus tai lausunto saattaa olla katsottavissa tietyin edellytyksin myös sellaiseksi selvitykseksi, joka AsiakJulkL 5 §:n loppuosan perusteella ei tule julkiseksi. Siitä, mitkä nämä edellytykset mahdollisesti ovat, tulee tarkemmin puhe jäljempänä. Kysymyksessä on erittäin vaikeaselkoinen ongelma, sillä varsinkin toimituskirjan ja sisäisen viranomais selvityksen välinen ero on häilyvä. Selvää on tosin se, että tarkoituksena ei ole ollut asettaa allekirjoittamista kaiken viranomaisten välisen kirjeenvaihdon julkiseksitilun kriteeriksi. Jossakin raja siis kulkee, mutta missä — se jää viime kädessä riippumaan soveltamiskäytännöstä, jolle tässä suh-

tässä tapauksessa se on poikkeuksellisen huonosti valittu. Samaa mieltä on myös *Bruun*, *Sanomalehtimies-Journalisten* 15. 8. 1977 s. 4.

⁹² Ks. *Andersson*, JFT 1964 s. 508.

⁹³ Ks. *mt.*, s. 507.

teessa tarjoutuu lainsäädännön epämääräisyydestä johtuen runsaasti tulkintamarginaalia.

Periaatteellisenä lähtökohtana on kuitenkin se, että viranomaisten väliseen kirjeenvaihtoon kuuluvien asiakirjojen kohdalla noudatetaan samoja sääntöjä kuin siinä tapauksessa, että kysymys on viranomaisen yksityiselle osoittamista dokumenteista. Tämä ilmenee AsiakJulkL 3 §:stä, jossa toimituskirjan käsitettä on edellä esitetyn tavoin käytetty laajassa merkityksessä. Päätöksenteon seurantamahdollisuuksien kannalta tällä lähtökohdalla on vieläkin suurempi merkitys kuin sillä, että viranomaisen yksityiselle antamat asiakirjat tulevat yleisen säännön mukaan julkisiksi allekirjoitushetkellä.⁹⁴

D. Sisäisistä viranomaisselvityksistä julkisuuden ulkopuolelle jäävänä asiakirjakategoriana

1. AsiakJulkL 5 §:ään sisältyvästä kahtiajaosta

Kun AsiakJulkL 5 §:n mukaan asiakirja, joka on valmisteltavana viranomaisella, ei ole vielä julkinen, eikä myöskään viranomaisen omassa keskuudessa syntynyt ehdotus, luonnos, mietintö, lausunto, muistio tai muu selvitys, antaa sanamuoto aiheen sellaiseen tulkintaan, että säännöksen loppuosassakaan mainitut asiakirjat eivät tosin vielä ole julkisia, mutta jossakin myöhemmässä vaiheessa sellaisiksi tulevat. Ottaen huomioon, että AsiakJulkL 3 §:n sisältämä julkiseksituloajankohdan määrittävä luettelo ei ole luonteeltaan tyhjentävä, voitaisiin ajatella, että tällaiset selvitykset tulisivat julkisiksi silloin, kun asia, johon ne kuuluvat, on loppuun käsitelty.

Oikeuskirjallisuudessa kiinnitettiin AsiakJulkL:n voimaantulon jälkeen jo varsin aikaisessa vaiheessa huomiota niihin tulkintaongelmiin,

⁹⁴ Ks. myös *Herlitz*, TfR 1971 s. 271–272, joka laajahkossa pohjoismaiden julkisuuslainsäädäntöä vertailevassa esityksessä korostaa Suomessa ja Ruotsissa arvostettavan korkealle niitä tietojensaantimahdollisuuksia, jotka kansalaisille avautuvat viranomaisten kirjeenvaihdon julkiseksi tulemisen välityksellä. Ruotsin osalta hän viittaa erityisesti sikkäläisen valtionhallinnon erityispiirteitten kehityshistorialliseen taustaan, mm. virkamiesten ja viranomaisten riippumattomuuteen hallituksesta sekä vahvaan virkamiesvastuuseen, joita tekijöitä vasten sopii hyvin sellainen käytäntö, että viranomaiset ja virkamiehet julkisuudessa luovat yksilöllisen kuvan itsestään, käsityskannoistaan ja mielipiteistään.

joita lain 5 § käytännössä saattaa aiheuttaa. Vuonna 1952 julkaisemassaan artikkelissa Koski, joka oli osallistunut myös lakiin liittyvän asiakirjajulkisuutta rajoittavan asetuksen valmisteluun, kosketteli sanottua säännöstä pannen merkille, että se jakautuu ikäänkuin kahtia. Alkuosassa on kysymys viranomaisen valmisteltavana olevista asiakirjoista ja loppuosassa ns. sisäisistä viranomais selvityksistä.⁹⁵ Edelliset tulevat julkisiksi heti kun ne ovat valmistuneet AsiakJulkL 3 §:ssä säädetyllä tavalla. Jälkimmäiset taas pysyvät Kosken mukaan julkisuuden ulkopuolella AsiakJulkL 21 §:ssä säädetyn ajan eli normaalitapauksessa siis 25 vuotta.

Merikoski paneutui seuraavana vuonna julkaisemassaan sairaskertomusten julkisuutta koskevassa esityksessään Koskea perusteellisemmin AsiakJulkL 5 §:n tulkintaan.⁹⁶ Myös hän päätyi vertailtuaan lainvalmistelukunnan ehdotusten ja hallituksen esityksen perusteluja siihen, että säännöstä ei voida tulkita muulla tavoin kuin siten, että sisäiset viranomais selvitykset jäävät ehdottoman julkisuuden ulkopuolelle.⁹⁷ Tämä kanta on edelleen vallitseva ja ilmeisen yhtäpitävä lakia säädettäessä esitetyn tarkoituksen kanssa,⁹⁸ Epäselvyyttä on esiintynyt lähinnä siitä, jäävätkö selvitykset julkisuuden ulottumattomiin ainaiseksi vai »ainoastaan» AsiakJulkL 21 §:ssä säädettyyn asiakirjojen salassapidon lakkaamista koskevaan ajankohtaan saakka.

Merikoski toteaa esityksessään vain, että selvitykset eivät tule ollenkaan julkisiksi.⁹⁹ Koski taas katsoo, että ne pysyvät julkisuuden ulkopuolella AsiakJulkL 21 §:ssä säädetyn ajan eli normaalitapauksessa siis 25 vuotta.¹⁰⁰ *Andersson* puolestaan viittaa siihen, että lakia säädettäessä tehtyjen muutosten johdosta, joista jo aikaisemmin on ollut puhe, selvitysten julkiseksitulo hetki on jäänyt epäselväksi, mutta koska salassapidon lakkaamista koskevissa säännöksissä ei kuitenkaan tehty poikkeusta sisäisten viranomais selvitysten kohdalla, niin hänkin asettuu sille kannalle, että ne tulevat julkisiksi yleisten asiakirjasalaisuuden päättymis-

⁹⁵ Ks. *Koski*, LM 1952 s. 127.

⁹⁶ Ks. *Merikoski*, DL 1953 s. 71—79.

⁹⁷ Myöhemmässä tuotannossaan on *Merikoski* pysyttäytynyt AsiakJulkL 5 §:n tulkinnassa vuonna 1953 omaksumallaan kannalla. Ks. Vapaa harkinta s. 310 ja Oikeussuojajärjestelmä s. 170.

⁹⁸ Ks. myös *Ala-Kurhila*, SKL 9/1971 s. 50, *Murén*, SKL 1966 s. 443, *Ojala*, SKL 1962 s. 464 ja *Tiainen*, Huoltaja 1970 s. 401.

⁹⁹ Ks. *Merikoski*, Oikeussuojajärjestelmä s. 169—170.

¹⁰⁰ Ks. *Koski*, LM 1952 s. 127.

sääntöjen mukaisesti.¹⁰¹ Tämä käsitys voidaan hyväksyä etenkin kun otetaan huomioon, että se on saanut kannatusta myös soveltamiskäytännössä. Yleisen salassapitoajan noudattamista on puoltanut esim. OKa vuonna 1965 käsittelemässään tapauksessa.¹⁰² Todettakoon, että myös valtionarkisto, jossa sisäisiä viranomaisselvityksiä on säilytettävänä suuria määriä, noudattaa käytännössä sitä periaatetta, että sanotut selvitykset katsotaan julkisiksi AsiakJulkL 21 §:n nojalla 25 vuoden kuluttua asiakirjain todettavissa olevasta päivämäärästä.¹⁰³

2. AsiakJulkL 5 §:ssä tarkoitettujen selvitysten luonteesta

Sisäisten viranomaisselvitysten luonnetta, ts. niitä piirteitä tutkitessa, jotka erottavat AsiakJulkL 5 §:ssä mainitut luonnokset, lausunnot, muistiot tms. selvitykset muista asiakirjatyypeistä, on aiheellista aluksi kiinnittää huomiota niihin näkökohtiin, joita Merikoski on asiasta esittänyt, sillä vuonna 1953 julkaisemassaan artikkelissa hän selvittää suhteellisen laveasti niitä tekijöitä, joiden on katsottava olevan aiheena selvitysten julkisuuden rajoittamiseen.

Merikoski lähtee esityksessään hallituksen esityksen perusteluihin sisältyvästä lausumasta, jonka mukaan selvitykset on katsottu tarpeelliseksi jättää julkisuuden ulkopuolelle siitä syystä, että ne enimmäkseen eivät ole muodoltaan ja tarkoitukseltaan valmiita asiakirjoja ja sen vuoksi niiden julkiseksitulo tuottaisi viranomaisen toiminnalle suurta hankaluutta, vaikka niiden säilyttämisestä viranomaisen omaa tarvetta varten saattaakin olla hyötyä.¹⁰⁴ Lausuman pohjalta hän tekee sen päätelmän, että esteenä sisäisten viranomaisselvitysten julkisuudelle on pääasiallisesti niiden muodon viimeistelemättömyys.¹⁰⁵ Merikoski korostaa kuitenkin sitä, että viimeistelemättömyys ei välttämättä kaikissa tapauksissa ole julkisuuden rajoittamisen syynä, sillä tällainen keskenäisyys ei ole hänen mukaansa luonteenomaista yleisen kielenkäytön mukaan esim. mietinnölle ja lausunnolle, ja hallituksen esityksen perus-

¹⁰¹ Ks. Andersson, LM 1964 s. 596 alav. 39. Ks. kuit. poliisitutkintapöytäkirjojen erityisasemasta Korhonen, Poliisimies 1952 s. 347.

¹⁰² Ks. OKa 1965 s. 39—40.

¹⁰³ Ks. VA:n kirje OPM:lle n:o 15-01-74 20.2.1974.

¹⁰⁴ Ks. Merikoski, DL 1953 s. 76.

¹⁰⁵ Ks. *mt.*, s. 76.

teluistakin käy ilmi selvästi, että selvitysten erityisasemaan saattaminen ei ole tapahtunut pelkästään niiden viimeisteleättömyyden takia. Lainlaadinta-aineiston perusteella ei kuitenkaan ole mahdollista tehdä luotettavia päätelmiä siitä, mitkä muut tekijät kuin asiakirjan viimeisteleättömyyden muoto ovat vaikuttavia AsiakJulkL 5 §:n ration kannalta. Merikosken mukaan on ajateltavissa, että eräänä motiivina on ollut pyrkimys hallintoviranomaisten omassa piirissä tapahtuvan neuvottelun ja ajatustenvaihdon suojaaminen julkisuudelta samaan tapaan kuin oikeuslaitoksessa, jossa vanhastaan on ollut voimassa OK 1 luv. 7 §:ssä ilmaistu periaate.¹⁰⁶ Tältä pohjalta hän päätyy seuraavaan lopputulokseen: »Välitön julkinen intressi AsiakJulkL 5 §:n loppuosassa tarkoitettujen asiakirjain salassa pitämiseen näyttäisi tämän mukaisesti rajoittuvan vain viranomaisten toiminnan helpoittamis- ja yksinkertaistamispyrkimykseen ja viranomaisen omassa keskuudessa tapahtuvan henkilökoh- taisen neuvotteluluontoisen ajatustenvaihdon suojaamiseen».¹⁰⁷

Saattaa hyvin pitää paikkansa, että sisäisten viranomaisselvitysten julkisuuden rajoittamiseen AsiakJulkL 5 §:n loppuosassa ilmenevällä tavalla ovat perimmältään vaikuttaneet myös *Murénin* mainitsemat »virkamiesten kunnianarkeusnäkökohdat».¹⁰⁸ Syvemmläti katsoen kysymys viranomaisen sisäisen tiedontuotannon ja -välityksen suojaamisesta varmasti palautuukin psykologisiin, sosiaali-psykologisiin ja sosiologisiin asetelmiin, jolloin avautuu eteen koko käyttäytymistieteitten kenttä. Kuvaan tulevat tällöin mukaan virkamiesten pyrkimys oman asemansa, viihtyvyytensä ja virkauransa turvaamiseen. Tämä puolestaan edellyttää ainakin suhteellista mukautumista organisaatiossa vallitseviin käyttäytymisodotuksiin ja niitä vastaavan roolin omaksumista, mikä saattaa edellyttää mm. pidättyvää suhtautumista ulospäin suuntautuvaan tiedonvälitykseen. Konformistista asennoitumista on omiaan vahvistamaan organisaation päämäärien hyväksyminen ja niiden sisäistäminen, »omaksi» kokeminen, mikä taas lisää tarvetta toimintayksikön aseman lujittamiseen ja samalla sen nauttiman arvonannon kohottamiseen.¹⁰⁹

Vaikka tällaiset ns. byrokraattiset erityismotiivit ja -intressit *todellisuudessa* ovatkin saattaneet omalta osaltaan vaikuttaa siihen, että sisäi-

¹⁰⁶ Ks. *mt.*, s. 76.

¹⁰⁷ Ks. *mt.*, s. 77.

¹⁰⁸ Ks. *Murén*, SKL 1966 s. 443.

¹⁰⁹ Byrokraattisista erityisintresseistä ks. *Molin—Månsson—Strömberg*, s. 363—364. Ks. myös *Albrow*, s. 69, joka lyhyesti Marxin käsityksiä byrokratiasta

set viranomaispalvelut on jätetty julkisuuden ulkopuolelle, ei niillä oikeussäännön ratiota selvitetäessä tulkintadogmaattisessa mielessä ole käyttöarvoa. Eräänlaisena nyrkkisääntönä voitaneenkin pitää sitä, että perinteisen tulkintalainopin sääntöjä noudatettaessa ei oikeussäännön ratiota pidä etsiä liian syvältä vaan tyytyä lähinnä lainlaadinta-aineistossa esitettyihin lausumiin, vaikka ne eivät kaikilta osin antaisikaan vääristymätöntä kuvaa varsinaisista taustatekijöistä. Tämä ei kuitenkaan estä tulkintaoperaatioista irtauduttaessa esittämästä käsityksiä siitä, keitä ja millaisia päämääriä tietty oikeussääntö todellisuudessa palvelee.

Merikosken erittelyyn ei tulkintadogmaattiselta kannalta näytä olevan paljoakaan lisättävissä. Asiakirjan viimeistelemättömyyttä koskeva näkökohta pitää sisäisten viranomaispalvelusten osalta epäilemättä paikansa. Sillekin, että tarkoituksena on ollut suojata viranomaisen omassa keskuudessa tapahtuvaa neuvotteluluontoista ajatustenvaihtoa, on saatavissa tukea, sillä sekä KHO:n antamassa lausunnossa että *Ståhlbergin* OM:lle lähettämässä kirjeessä viitattiin nimenomaan OK 1 luv. 7 §:ssä lausuttuun periaatteeseen.¹¹⁰ Mikäli lainkohdan tarkoitusta selvitetäessä halutaan pysyttäytyä tiukasti hallituksen esityksen perusteluissa, joihin ei enää eduskunnassa sen enemmälti puututtu, voidaan syyksi sisäisten viranomaispalvelusten poikkeukselliseen asemaan saattamiseen nimetä yksinkertaisesti julkisuuden asiain käsittelylle aiheuttama haitta ja sen virastotyölle tuottamat hankaluudet.¹¹¹ Näin yleisesti muotoillun ration taakse voi kätkeytyä mitä erilaisimpia detaljimotiiveja, mutta eräs rajoitus kuitenkin pelkistyy siitäkin selvästi esille; sisäiset viranomaispalvelut on haluttu jättää julkisuuden ulkopuolelle viranomais-toiminnan etuja silmällä pitäen. Kun ns. byrokraattiset erityisintressit jätetään syrjään, niin voidaan lainkohdan todeta tähtäävän luonteeltaan julkisten intressien suojaamiseen. Mikäli *AsiakJulkL* 5 §:ää tulkitaan tämän mukaisesti, on lähellä sellainen käsitys, että säännöksen loppu-

ja byrokraateista esitellessään lausuu seuraavasti: »The paper qualifications of the bureaucrats were a mark of his separation from the rest of society, the true purposes of the state were submerged in secrecy, mechanistic action, faith in authority and the quest for higher positions in the hierarchy». Tiedonvälityksen sääntelyä sosiaalisissa organisaatioissa kommunikaatio- ja systeemiteoreettisesta näkökulmasta tarkastelee *Sievers*, s. 50—79.

¹¹⁰ Ks. *KHO* 1946 III 5 ja *Ståhlbergin* kirje OM:lle n:o 2613/4 A 1947.

¹¹¹ Ks. *HE* 105/49.

osan soveltaminen ei tule kysymykseen silloin, kun käsillä on asiakirja, jonka julkisuuden rajoittaminen on tarpeellista yksilön puhtaasti henkilökohtaisten etujen suojaamiseksi. Mikäli tulkinnassa annetaan pääpaino muodolliselle kriteerille eli asiakirjan viimeistelemättömyydelle, laajentuvat lainkohdan soveltamismahdollisuudet huomattavasti.

Kovin pitkälle ei näytä AsiakJulkL 5 §:ää tulkittaessa mahdolliselta kuitenkaan päästä yrittämällä analysoida praksiksen tuetta sitä, mitä säännöksessä on tarkoitettu ehdotuksella, luonnoksella, mietinnöllä, lausunnolla, muistiolla tai muulla sellaisella selvityksellä.

3. Soveltamiskäytännön tarkastelua

a. Alustavia näkökohtia

Tarkoituksena on jaksossa esitellä ja eritellä eräitä KKO:n, KHO:n, EOA:n ja OKa:n käsiteltäviksi tulleita tapauksia, joissa on ollut kysymys AsiakJulkL 5 §:n loppuosaan sisältyvän sisäisiä viranomais selvityksiä koskevan lainkohdan soveltamisesta. Vaikka ratkaisujen suhteellinen niukkuus ei salliakaan pitkälle menevien yleistysten tekemistä, niin esitys on kuitenkin omiaan täydentämään kuvaa siitä komplisoidusta problematiikasta, joka liittyy asiakirjan julkiseksitulohetken määrittymiseen.

Tärkeimmät käytännössä esiintyneet ratkaisut ovat AsiakJulkL 5 §:ää sovellettaessa ryhmittyneet esittelylistojen ja -muistioitten sekä eräiden sairaala-asia kirjojen ympärille. Yksi OKa:n käsittelemä tapaus on myös sivunnut valtion tulo- ja menoarvioasiakirjojen julkisuutta. Vaikka sen yhteydessä ei tarkemmin puututtukaan kysymykseen sanottujen dokumenttien luonteesta, ovat ns. budjettisalaisuuteen liittyvät tulkintaongelmat siinä määrin merkityksellisiä kontrollifunktion toteutumisen kannalta, että niiden käsittelyä siitä huolimatta voi pitää vahvasti perusteltuna. Edellä mainittuihin ryhmiin kuuluvien asiakirjojen ohella on syytä kiinnittää huomiota myös eräisiin käytännössä esiintyneisiin haja tapauksiin, jotka omalta osaltaan kuvastavat, miten tulkinnanvaraisella alueella asiakirjan julkiseksituloa määritettäessä joudutaan liikkumaan.

b. Esityslistoista ja esittelymuistioista

Useat niistä AsiakJulkL:n tulkintaan liittyvistä ratkaisuksista, joita soveltamiskäytännössä on tähän mennessä esiintynyt, ovat koskeneet

esittelymuistioitten ja -listojen julkisuutta. Kysymys on ollut aktueeli tuomioistuinelaitoksen sekä valtioneuvoston piirissä että myös kunnalliselä sektorilla. Kun otetaan huomioon asiakirjajulkisuutta koskevien ratkaisujen vähäisyys, antaa sanottuihin asiakirjoihin kohdistunut huomio osaltaan viitteitä siitä, millaisen aineiston kohdalla tietojensaanti-ongelma on koettu kipeänä. Käsillä olevissa tapauksissa informaatio-intressi on suuntautunut päätöksen tekemistä edeltäviin käsittelyvaiheisiin.

Vaikka tämän tutkimuksen alaan ei varsinaisesti kuulukaan oikeudenkäyntiasiakirjain julkisuuteen liittyvien kysymysten käsittely, on tässä yhteydessä aiheellista ottaa esille eräitä KKO:n ja KHO:n ratkaisuja, jotka koskevat niiden piirissä toimivien esittelijöiden muistioiden luovutusrajoituksia. Tarkastelu on aiheellista erityisesti siksi, että OK 1 luv. 7 §:llä, joka sisältää säännöksen ns. neuvottelusalaisuudesta, saattaa olla merkitystä myös hallintoviranomaisten toiminnassa.

KHO on eräässä ratkaisussaan katsonut, ettei jäljennöstä sen esittelijän lausunnosta, joka oli annettu KHO:lle KHO:ssa käsiteltävänä ollutta asiaa koskevassa neuvottelussa, ollut annettava henkilölle, vaikka tämä oli sanotussa asiassa asianosaisena.¹¹² Esteenä oli OK 1 luv. 7 §, jonka mukaan ei neuvottelusta ennen asian ratkaisemista eikä sen jälkeen saa antaa kenellekään tietoja. KKO puolestaan on lähtenyt ratkaisuihseen siitä, että KKO:n esittelijän muistio on luonteeltaan AsiakJulkL 5 §:ssä tarkoitettu sisäinen viranomaispalvelus ja hylännyt hakijan anomuksen, kun tämä ei ollut pystynyt esittämään sellaisia perusteita, joiden nojalla tietoja sanotusta muistiosta olisi hänelle annettava.¹¹³ Samalla tavalla on KKO menetellyt eräässä toisessa ratkaisussaan, jossa hakija oli pyytänyt, että hänen asiamiehensä saisi luettavakseen HO:n esittelijäjäsenen esittelymuistion, joka oli saapunut KKO:n kirjaajankonttoriin.¹¹⁴ Kor-

¹¹² Ks. KHO 1969 II 222.

¹¹³ Ks. KKO 1965 II 84. Ks. myös KKO 1963 II 24, jossa tuomioistuin AsiakJulkL 6 § 2 mom:n nojalla katsoi voitavan hakijalle luovuttaa jäljennös KO:n memoriaalipöytäkirjasta.

¹¹⁴ Ks. KKO 22. 2. 1972 n:o 426. Mainittakoon, että hakija oli perustellut anomustaan sillä, että pyydetty asiakirja ei ollut syntynyt KKO:n keskuudessa, vaan se oli valmisteltu toisessa viranomaisessa ja valmiina lähetetty KKO:lle, joten AsiakJulkL 5 § ei hakijan mielestä ollut tapaukseen sovellettavissa. Tämä väite oli sikäli virheellinen, että viranomaispalvelus ei menetä sisäistä luonnettaan, vaikka se joutuisikin toisen viranomaisen haltuun. Anomuksessa todettiin edelleen, että OK 1 luv. 7 § ei ole käytettävissä ainakaan sen jälkeen kun asiakirja on

keimmat oikeusasteet ovat tällä tavalla perustaneet esittelymuistioita koskevat ratkaisunsa eri säännöksiin.

Asiallista eroavuutta tapausten välillä on kuitenkin vaikeata nähdä. Julkisuuden kannalta KKO:n käyttämä oikeusperuste on sikäli edullisempi, että se tarjoaa ainakin periaatteellisen mahdollisuuden tietojen luovuttamiseen. Sen sijaan OK 1 luv. 7 §:ää sovellettaessa luovutuskielto on ehdoton. Kysymys on viime kädessä siitä, miten laajasti OK 1 luv. 7 §:ssä tarkoitettu neuvottelusalaisuus on ymmärrettävä. Mikäli säännöksen soveltaminen rajoitetaan lähinnä juuri tuomioistuimen jäsenten käymiin keskusteluihin ja niiden yhteydessä tehtyihin muistiinpanoihin tai esitettyihin lausumiin, on lähellä sellainen ajatus, että esittelymuistiot sellaisenaan eivät kuuluisi OK 1 luv. 7 §:n soveltamispiiriin vaan olisivat asiakirjoja, joita tarkoitetaan AsiakJulkL 5 §:n loppuosassa. Tällaiseen ahtaaseen OK:n säännöksen tulkintaan viittaa myös KHO:n AsiakJulkL:ia valmisteltaessa antama lausunto, jossa todettiin muun ohella, että »ainakin kolleegin jäsenten muistioihin usein saattaa sisältyä sellaisia neuvottelun luontoisia lausumia, joista on säädetty oikeudenkäymiskaaren 1 luvun 7 §:ssä».¹¹⁵

Kuten aikaisemmin on todettu, katsottiin ennen AsiakJulkL:n säätämistä yleisesti, että OK 1 luv. 7 §:ää oli sovellettava muihinkin kollegisiin virastoihin kuin tuomioistuihin. Tämä pitää edelleenkin paikkansa. Rajoituksena on kuitenkin se, että kysymyksessä on hallintolainkäyttöön kuuluva asia. Periaatetta voitaneen soveltaa myös ns. prosessinmuotoisen hallintomenettelyn yhteydessä, mutta tavallinen hallintotoiminta jää sen ulkopuolelle.¹¹⁶

virKateitse toimitettu sen tuomioistuimen ulkopuolelle, jossa sanotussa lainkohdassa tarkoitettu neuvottelu suljettujen ovien takana on tapahtunut. Hakija katsoi, että mitä virKateitse on toimitettava muulle viranomaiselle, ei voi sisältää OK 1 luv. 7 §:ssä tarkoitettuja tietoja, sillä muutoin niiden lähettäminen olisi kiellettyä. On kuitenkin otettava huomioon OK 30 luv. 11 § 2 mom., jonka mukaan HO:lla on velvollisuus muutoksenhaun yhteydessä lähettää KKO:een kaikki juttuun kuuluvat asiakirjat. Tämä säännös lienee tulkittava poikkeukseksi OK 1 luv. 7 §:ssä ilmaistusta periaatteesta.

¹¹⁵ Ks. KHO 1946 III 5.

¹¹⁶ Tämä käy ilmi myös EOA:n päätöksestä vuodelta 1965 (s. 52—58), jossa oli kysymys mm. niistä periaatteista, joita on sovellettava rautatiehallituksen yleis- ja osastoistunnoissa tapahtuvaan käsittelyyn ja niiden aikana käytyihin neuvotteluihin. EOA katsoi päätöksessään, että rautatiehallituksen istunnoissa tapahtuvan käsittelyn salaisuus muiden kuin hallinnolliseen lainkäyttöön kuulu-

Valtioneuvoston piirissä laaditun esittelymuistion julkisuudesta oli kysymys mm. KHO:n vuonna 1966 antamassa täysistuntoratkaisussa, joka tärkeytensä vuoksi on tässä yhteydessä KHO:n vuosikirjan mukaisesti kokonaisuudessaan syytä erikseen siteerata ja johon joudutaan vielä palaamaan asianosaisjulkisuutta käsittelevän jakson yhteydessä:¹¹⁷

Raision kpph. lausui SisM:lle toimitetussa hakemuskirjassa, että VN oli SisM:n esittelystä 29/6 66 antanut, kpp:n vastustuksesta huolimatta, päätöksen eräiden tilojen, tilanosien ja alueiden siirtämisestä Raision kpp:sta Turun kp:iin. Kun tuosta päätöksestä eivät käyneet ilmi päätöksen perustelut, vaan ne ilmeisesti sisältyivät VN:n esittelylistaan ja asian esittelyä varten laadittuun muistioon, kpph., ilmoittaen sen asiamiehen saaneen lukea esittelylistan, pyysi, että kpp:lle annettaisiin jäljennökset sanotuista asiakirjoista, jotta kpph. voisi asianmukaisesti valittaa mainitusta VN:n päätöksestä KHO:lle. — SisM 2/8 66: koska VN:n esittelylistaa ja ns. esittelymuistiota ei voitu siihen katsoen, että ne olivat viranomaisen omassa keskuudessa syntyneitä, allekirjoittamattomia ja suullisen esittelyn pohjaksi laadittuja ehdotuksia, katsoa julkisiksi asiakirjoiksi, SisM AsiakJulkL 2, 3, 5, 7 ja 8 §:n nojalla hylkäsi hakemuksen. — KHO (presidentti *Nuorvala*, sekä hallintoneuvokset *Palomäki*, *Nurminen*, *Larma*, *Rankama*, *Canth*, sekä ylimääräinen hallintoneuvos *Valliniemi*) päät. 2/11 T 4707: koska Raision kpp. valittaakseen VN:n em. päätöksestä oli asianosaisena pyytänyt jäljennöksiä sanotusta esittelylistasta ja VNOS 49 §:ssä tarkoitetuksi selostukseksi ja mietinnöksi katsottavasta muistiosta, sen vuoksi ja kun kauppalan hakemusta siis ei voitu hylätä SisM:n päätöksessä mainitulla perusteella eikä ollut katsottava olevan muutakaan perustetta, jonka nojalla oikeus saada po. jäljennökset voitiin kpp:lta asianosaisena evätä, KHO katsoi, että SisM:n päätös loukkasi Raision kpp:n oikeutta sillä tavoin kuin tarkoitettiin HVall 4 § 1 mom:ssa sekä, kumoten valituksenalaisen päätöksen, oikeutti kpp:n saamaan säädettyä maksua vastaan jäljennökset po. asiakirjoista.

(Eri mieltä olleiden jäsenten lausunnot:)

HallN *Palho*, jonka lausuntoon HallN *Helomaa* yhtyi: katsoi tosin, ettei kysymyksessä olevia esittelylistaa ja muistiota, kun otettiin huomioon yleisten asiakirjain julkisuudesta annetun lain 5 §:n säännökset, ollut pidettävä julkisina asiakirjoina, mutta koska

vien asioiden osalta määräytyy niiden perusteiden mukaan, jotka sisältyvät AsiakJulkL:iin ja AsiakJulkA:een.

¹¹⁷ Ks. KHO 1966 I 6.

SisM:llä siihen nähden, mitä kauppalanhallitus oli esittänyt pyyntönsä tueksi, ja kun ei ollut ilmennyt seikkoja, jotka olisivat esteenä jäljennösten antamiselle, ei voitu katsoa olleen perusteltua aihetta evätä kauppalanhallitukselta lupaa saada ko. jäljennökset ja ministeriön päätös niin ollen, ottaen huomioon sanotun lain 6 §:n 2 momentin säännökset loukkasi Raision kauppalan oikeutta HVaL:n 4 § 1 momentissa tarkoitettulla tavalla, hallintoneuvos yhtyi samaan lopputulokseen, johon ylim. Halln Valliniemi lausunnossaan oli johtunut.

Halln *Rapola*, jonka lausuntoon Halln *Lehtonen*, *Kaukonen*, *Törnblom*, *Hämäläinen* ja *Savolainen* yhtyivät: koska po. esittelylistaa ja muistiota ei voitu pitää sellaisina asiakirjoina, joista Raision kauppalanhallituksella, kun otettiin huomioon yleisten asiakirjain julkisuudesta annetun lain 5 §:n säännös, oli oikeus saada jäljennökset, sen vuoksi ja kun va. päätös niin ollen ei loukannut Raision kauppalan oikeutta sillä tavoin kuin tarkoitettiin HVaL:n 4 § 1 momentissa, hallintoneuvos hylkäsi valituksen.

Halln *Kilpi*, jonka lausuntoon Halln *Saarinen*, *Toppelius*, *Wihervaara* ja *Kekomäki* yhtyivät: katsoi tosin, ettei po. esittelylistaa ja esittelymuistiota, kun otettiin huomioon yleisten asiakirjain julkisuudesta annetun lain 5 §:n säännökset, ollut pidettävä julkisina asiakirjoina ja ettei kauppalanhallituksella näin ollen eikä myöskään sillä perusteella, että se oli asiassa asianosainen, ollut oikeutta ilman sanotun lain 6 § 2 momentissa tarkoitettua lupaa saada jäljennöksiä niistä, mutta koska SisM asiaa ratkaistessaan ei ollut, niin kuin olisi pitänyt, antanut lausuntoa siitä, voitiinko kauppalanhallitukselle myöntää mainittu lupa vai oliko olemassa perusteltu aihe sen epäämiseen, sen vuoksi ja kun va. päätös näin ollen loukkasi Raision kauppalan oikeutta sillä tavoin kuin tarkoitettiin HVaL 4 § 1 momentissa, kumoten sanotun päätöksen, hallintoneuvos palautti asian SisM:lle uudelleen käsiteltäväksi.

Halln *Penttinen*: koska Raision kauppalanhallitus oli hakemuksessaan, valittaakseen asianosaisen, Raision kauppalan edustajana em. VN:n päätöksestä, pyytänyt jäljennöksiä ko. esittelylistasta ja esittelymuistiosta eikä ministeriö näin ollen ollut saanut mainitsemallaan perusteella hylätä hakemusta, hallintoneuvos päätyi samaan lopputulokseen kuin ylim. Halln Valliniemi.

Äänestyksen tulokseen nähden velvollisena ratkaisemaan asian sitä SisM:lle palauttamatta Halln *Kilpi*, jonka lausuntoon Halln *Wihervaara* yhtyi: koska kauppalanhallitus ei ollut esittänyt sellaisia perusteita, joiden nojalla sillä olisi katsottava olleen oikeus jäljennösten saamiseen po. esittelylistasta ja muistiosta, sen vuoksi ja kun SisM:n va. päätös niin ollen ei loukannut Raision kauppalan oikeutta sillä tavoin kuin tarkoitettiin HVaL:n 4 §:n 1 momentissa, hallintoneuvos yhtyi Halln *Rapolan* lausunnon lopputulokseen.

HallN Saarinen, jonka lausuntoa HallN Toppelius ja Kekomäki kannattivat, yhtyi HallN Palhon lausuntoon siltä osin kuin siinä oli katsottu SisM:ltä puuttuneen perusteltua aihetta siinä mainitun luvan epäämiseen sekä, kun ministeriön päätös niin ollen sanotussa lausunnossa tarkoitettulla tavalla loukkasi Raision kauppalan oikeutta, siihen lopputulokseen, johon siinä oli johduttu.

Tapausta lähemmin tarkasteltaessa kiinnittyy huomio ensinnäkin siihen, että ratkaisun perusteluissa ei viitattu OK 1 luv. 7 §:ään. Tämä on kuitenkin täysin sopusoinnussa edellä esitetyn käsityksen kanssa, jonka mukaan sanotussa säännöksessä ilmaistua periaatetta on sovellettava ainoastaan hallintolainkäytössä ja prosessuaalisessa hallintomenettelyssä. Kysymyksessä oli nimittäin sellaisessa asiassa laadittu muistio, jonka VN oli ratkaissut hallintoasiana. Tätä taustaa vasten KHO:n enemmistön omaksumaa kantaa on pidettävä oikeaan osuneena, vaikka Kilpi tapausta kommentoidessaan viittaakin siihen, että asiaa ratkaistaessa on otettava huomioon OK 1 luv. 7 §:stä ilmienevä periaate ja olevan ajateltavissa, että esittelymuistiota olisi pidettävä säännöksessä tarkoitetuissa neuvotteluissa ilmaistuina ajatuksina.¹¹⁸

Toisena tässä yhteydessä mainittavana ongelmana on se, voidaanko esittelymuistiota pitää AsiakJulkL 5 §:ssä tarkoitettuna sisäisenä viranomais selvityksenä. KHO:n ratkaisussa ei tähänkään säännökseen enemmistön toimesta erikseen viitattu. Menettely on ymmärrettävissä, kun otetaan huomioon, että kysymyksessä oli hakija, joka oli asianosaisen asemassa. Enemmistön kanta on tulkittavissa sen ajatuksen ilmaukseksi, että AsiakJulkL:n säännökset eivät rajoita asianosaisen oikeutta tutustua viranomaisen hallussa oleviin asiakirjoihin.¹¹⁹ Mikäli hakijana olisi ollut sivullinen, olisi AsiakJulkL 5 § ilmeisesti tullut sovellettavaksi. Tämä ilmenee myös KHO:n vuonna 1972 antamasta ratkaisusta. Kysymys oli silloinkin VN:n esittelyä varten laaditusta muistiosta, jonka SM oli kiel täytynyt luovuttamasta eräälle toimittajalle. Tässä tapauksessa KHO nimenomaisesti katsoi muistion AsiakJulkL 5 §:ssä tarkoitetuksi asiakirjaksi.¹²⁰ Ratkaisu viittaa samalla siihen, että asiakirjan muodollisella viimeistelyneisytydellä ei liene ratkaisevaa merkitystä arvioitaessa kuu luuko se ns. sisäisiin viranomais selvityksiin, sillä siinä suhteessa VN:n

¹¹⁸ Ks. Kilpi, LM 1967 s. 392.

¹¹⁹ Ks. myös Andersson, DL 1967 s. 36—37 ja Kilpi, LM 1967 s. 389—393.

¹²⁰ Ks. KHO 1972 II 7.

esittelymuistioissa ei yleensä liene suuria puutteellisuuksia. Siinä mielessä ne tosin eivät ole »valmiita», että ne säännönmukaisesti, joskaan ei välttämättä, ovat allekirjoittamattomia dokumentteja. Eräänä osoituksena tällaisten muistioitten virallisesta luonteesta voidaan myös pitää sitä, että ne VNOS 49 §:n mukaan on liitettävä asiakirjoihin.¹²¹

Soveltamiskäytännössä omaksutun kannan mukaan VN:n esittelymuistiot ovat kuitenkin kiistattomasti ns. sisäisiä viranomais selvityksiä.¹²² Yhtä epäilyksettömästi kuuluvat myös esityslistat AsiakJulkL 5 §:n soveltamispiiriin. Sitä vastoin VN:n yleisistunnon pöytäkirjat ovat luonteeltaan julkisia asiakirjoja sen jälkeen kun ne on tarkistettu. Sen sijaan epävarmempi on kysymys VN:n valiokuntien asiakirjojen julkiseksitilusta. Varsinkin raha-asiainvaliokunnan toiminnalla on käytännössä erittäin suuri merkitys.¹²³ Sama luonnollisesti koskee ulkoasianvaliokuntaa, jonka asiakirjat laajassa mitassa tosin jäävät joka tapauksessa julkisuuden ulkopuolelle erityissäännösten perusteella (ks. erit. AsiakJulkA 1 § 1 mom. 2 kohta). AsiakJulkL 3 §:ssä lausuttujen sääntöjen periaatteellisen soveltamisen puolesta kuitenkin puhuu se, että lain 2 § 2 mom:n lopussa on erikseen viitattu valiokunta-nimisiin organeihin. Kuten jäljempänä tulee esille, tälle tuskin voidaan toisaalta antaa ratkaisevaa merkitystä. Kysymys on viime kädessä siitä, voidaanko valiokuntia pitää erillisinä viranomaisina AsiakJulkL:n tarkoittamassa mielessä vai ovatko ne ainoastaan VN:n piirissä toimivia epäitsenäisiä organeja. Lisäksi on huomattava, että esim. raha-asiainvaliokunnan päätökset merkitään VNOS 55 § 2 mom:n mukaan ainoastaan esityslistoihin, jotka siten nidotaan, ja esityslistathan soveltamiskäytännössä on katsottu AsiakJulkL 5 §:ssä tarkoitetuiksi sisäisiksi viranomais selvityksiksi, jotka kokonaan jäävät julkisuuden ulkopuolelle. Erikseen on tässä yhteydessä syytä vielä viitata hallituksen ns. iltakouluun, jossa tosin käsitellään tärkeitä asioita, mutta joka epävirallisena instituutiona ilman muuta jää julkisuusperiaatteen tavoittamattomiin.

¹²¹ Ks. myös *Kilpi*, LM 1967 s. 389—393.

¹²² Siitä huolimatta esittelymuistiot yleensä annetaan julkisuuteen. Mikäli näin ei haluta menetellä, on käytännössä lähdetty siitä, että esittelijä nimenomaisesti osoittaa ministeriön tarkoittaneen muistion jäävän julkisuuden ulkopuolelle. Ks. Valtioneuvoston esittelijän asema ja tehtävät s. 92.

¹²³ Ks. myös *Sipponen*, Päätöksenteko kansanvallassa s. 112, joka korostaa samaa seikkaa ja toteaa valiokuntaan kerääntyvän sellaisiakin asioita, joita siellä ei välttämättä tarvitsisi edes käsitellä.

Kunnallisella sektorilla esityslistan julkisuuskysymys oli esillä KHO:n ratkaisemassa tapauksessa vuodelta 1971. Siinä KHO katsoi muun ohella, että kunnallishallituksen esityslistat ovat AsiakJulkL 5 §:ssä tarkoitettuja selvityksiä.¹²⁴ Samassa asemassa ovat ilmeisesti myös kunnallisten lautakuntien vastaavat asiakirjat.¹²⁵ Vaikka esityslistat ovat luonteeltaan ei-julkisia asiakirjoja, tulevat ne kunnallisella sektorilla julkisiksi pöytäkirjan liitteinä sen jälkeen kun pöytäkirja on tarkistettu.¹²⁶

Valtuuston esityslistan osalta on kuitenkin todettava, että se tulee julkiseksi jo aikaisemmassa vaiheessa kuin pöytäkirjan tarkistamisen tapahduttua. Kun valtuuston kokoukset ovat pääsäännön mukaan julkiset (KunL 30 §), tulevat kunnallishallituksen sitä varten laatimat listat julkisiksi viimeistään siinä vaiheessa kun ne esitetään istunnossa,¹²⁷ mutta vieläkin aikaisempi ajankohta saattaa olla mahdollinen. *Ala-Kurhila* onkin katsonut, että valtuuston esityslista ei ole viranomaisen (valtuuston) omassa keskuudessa syntynyt selvitys, koska valmisteluvelvollisuus kuuluu eri viranomaiselle (hallitukselle). Kun AsiakJulkL 5 § ei hänen mukaansa voi tulla tapaukseen sovellettavaksi, saavuttanee valtuuston esityslista julkisuuden jo silloin, kun se lähetetään kansliasta valtuutetuille ym:lle.¹²⁸ Tämä käsitys ei kuitenkaan ole välttämättä oikea, sillä sisäisen viranomais selvityksen joutuminen pois ao. viranomaisen hallusta ei suoranaisesti johda sen julkiseksi tulemiseen.

Se periaate, että kunnallisen toimielimen pöytäkirjaan liitetyt asiakirjat tulevat julkisiksi tarkistamisen tapahduttua, on esityslistoja yleisemminkin voimassa kunnallishallinnossa. Halutessaan välttää julkisuutta viranomainen voi kuitenkin jättää sisäiset viranomais selvitykset tarvittaessa liittämättä pöytäkirjaan, jolloin ne edelleen jäävät julkisuuden ulkopuolelle.¹²⁹ Kuten *Gustafs* toteaa, lienee yleinen tapa tosin nykyään pikemminkin se, että asian valmistelun yhteydessä syntyneet asiakirjat liitetään pöytäkirjaan, jotta ne saataisiin pois käsistä.¹³⁰ Niin

¹²⁴ Ks. KHO 6.10.1971 T: 4090 D: 3078/30/70.

¹²⁵ Ks. myös *Ala-Kurhila*, SKL 10/1971 s. 42.

¹²⁶ Ks. myös *Ala-Kurhila*, SKL 3/1971 s. 17.

¹²⁷ Ks. *Ala-Kurhila*, SKL 9/1971 s. 50, joka täsmentää täksi ajankohdaksi kokouksen laillisuuden toteamisen.

¹²⁸ Ks. *mt.*, s. 50. Aikaisemmin *Ala-Kurhila* katsoi valtuuston esityslistatkin sisäisiksi viranomais selvityksiksi. Ks. SKL 3/1971 s. 17.

¹²⁹ Ks. myös *Gustafs*, SKL 1953 s. 165.

¹³⁰ Ks. *mt.*, s. 165.

ikään on varsin tavallista, että kunnallishallitusten ja -valtuustojen esityslistat lähetetään joukkoviestimille jo ennen kokouksen pitämistä.¹³¹

c. Tulo- ja menoarvioasiakirjoista

Niihin harvoin laajalti julkisuutta saaneisiin ns. vuotojuttuihin, joita Suomessa on esiintynyt viime vuosikymmenien aikana, liittyy Helsingin Sanomissa 29. 9. 1966 julkaistu seuraavan vuoden tulo- ja menoarvioesitystä koskeva uutinen, jonka sisältämät tiedot olivat peräisin sitä valmisteltaessa laadituista asiakirjoista. Tapaus joutui OKa:n tutkittavaksi, mutta vuodon lähde ei saatu kuitenkaan selville.¹³² Asiakirjat, joihin uutinen perustui, olivat 30 sivuinen moniste, joka käsitti ehdotuksen tulo- ja menoarvioesityksen perusteluihin otettavaksi yleisselostukseksi koko tulo- ja menoarvioesityksen pääkohdista, sekä yhdistelmä esityksen tuloista ja menoista osastoittain ja pääluokittain. OKa totesi pääministerille 30. 11. 1966 lähettämässään kirjeessä, että po. asiakirjoista ei AsiakJulKL:n mukaan saanut antaa tietoja ilman viranomaisen lupaa. Kun ne käsittivät pääkohdat koko tulo- ja menoarvioesityksestä, olisi ne voitu saattaa julkisuuteen vain valtioneuvoston luvalla.¹³³

Ns. budjettisalaisuus kuuluu epäilemättä tärkeimpiin valmistelun julkisuutta rajoittaviin periaatteisiin. Jo AsiakJulKA:ta valmisteltaessa kiinnitti VM huomiota OM:lle lähettämässään kirjeessä siihen, että voimassa olevaan lainsäädäntöön ei sisältynyt määräystä siitä, että eri viran-

¹³¹ Ks. myös *Ala-Kurhila*, SKL 3/1971 s. 17. Esimerkkinä voidaan mainita Etelä-Pohjanmaan Maakuntaliiton kunnallisvaliokunnan toimesta suoritettu 33 jäsenkunnan tiedotustoimintaan kohdistuva tutkimus, josta ilmenee, että valtuuston esityslistan joukkoviestimille lähetti etukäteen 28 kuntaa. Mukana lähetti myös liitteet 3/4 kunnista, joskaan ei kaikissa tapauksissa täydellisinä. Hallituksen esityslistat toimitti joukkoviestimille 2/3 kunnista. Näistä listoista liitteet yleensä puuttuivat. Ks. SK 1974 s. 841 («Ajankohtaista»).

¹³² Ks. OKa 1966 s. 59—62.

¹³³ Ks. myös *Sipponen*, NAT 1970 s. 327, joka otaksuu, että juuri tämän tapauksen johdosta katsottiin sittemmin parhaaksi siirtyä sellaiseen menettelyyn, että hallituksen tulo- ja menoarvioesitys jaetaan joukkoviestimille muutamaa päivää ennen sen antamista. — Lehdistön etujen mukaista on luonnollisesti toimia viranomaisten toivomusten mukaisesti ja pidättäytyä aineiston julkaisemisesta ennen sovittua päivämäärää.

omaisten ehdotukset valtion tulo- ja menoarvioksi olisi pidettävä salassa siihen saakka kunnes tasavallan presidentti on tehnyt päätöksensä eduskunnalle annettavasta esityksestä seuraavan vuoden tulo- ja menoarvioksi.¹³⁴ VM totesi kirjeessään, että VN oli siihen saakka vuosittain antanut asiasta erillisen määräyksen ja piti tarkoituksenmukaisena, että tästä annettaisiin nimenomainen säännös säädettävässä asetuksessa. Sellainen sisällytettiin OM:ssä laadittuun asetusalunonokseen,¹³⁵ mutta käytettävissä olevan asiakirja-aineiston pohjalta ei käy selville, miksi se jätettiin pois lopullisesta versiosta. Luultavasti syynä ei kuitenkaan ollut se, että tulo- ja menoarvioasiakirjat olisi haluttu tällä tavalla saada julkisuuden piiriin, vaan pikemminkin se, että AsiakJulkL 5 §:n katsottiin jo sellaisenaan tarjoavan riittävän suojan sanotuille dokumenteille.

Aikaisemmin on jo todettu, että AsiakJulkL:ia valmisteltaessa pidettiin asiakirjan julkiseksitulohetken asettamista yleisesti riippumaan asian käsittelyn päättymisestä liiallisena julkisuuden rajoituksena. Edelleen tultiin siihen tulokseen, että vaikka yksi asiakirja saattaa muodostaa vain osan laajemmasta myöhemmässä vaiheessa täydellistyvästä yhdelmästä, sen julkiseksitulo on arvostettava itsenäisesti riippumatta lopullisesta asiakirjatuotteesta. Tämä herättää kysymyksen, voidaanko eri virastojen vuotuisia VM:lle toimittamia tulo- ja menoarvioehdotuksia pitää julkisina jo ennen hallituksen esityksen antamista. Vakiintuneen käytännön mukaisestihan ne nykyisin jäävät julkisuuden ulkopuolelle. Tapana on ollut ottaa tästä myös erityinen määräys VM:n vuosittaiseen tulo- ja menoarvion laadintaohjeeseen.¹³⁶ Tällä määräyksellä ei kuitenkaan ole mitään oikeudellista merkitystä, vaikka viranomaiset käytännössä virheellisesti sillä tavalla näyttävät välistä asian käsittäneen. Näin laajalle ulottuvan salassapitomääräyksen antamiseen ei ole oikeutettu edes VN, mikäli halutaan pitää kiinni ja pysyttäytyä niissä salassapitoperusteissa, jotka on lueteltu AsiakJulkL 9 § 2 mom:ssa.

Ehdotusten jättämiselle julkisuuden ulkopuolelle on etsitty tukea lähinnä AsiakJulkL 5 §:stä. Ajatuksena on ilmeisesti ollut se, että ehdotuksia on pidettävä valmisteltavana olevan tulo- ja menoarvioesityksen osaelementteinä ja tällaisenaan julkisuuden ulkopuolelle jäävinä asia-

¹³⁴ Ks. VM:n kirje OM:lle n:o 10/57 11. 10. 1951.

¹³⁵ Ks. Lvk:n IV jaoston kirje OM:lle n:o 37 5. 12. 1951.

¹³⁶ Ks. Vuoden 1978 tulo- ja menoarvioesityksen laadintaohje n:o 2 (yleisohjeet), TM 5120/26. 1. 1977 s. 13.

kirjoina.¹³⁷ Tämä tulkinta ei kuitenkaan ole sopusoinnussa niiden näkökohtien kanssa, joita AsiakJulkL:ia valmisteltaessa esitettiin. Virastokohtaisten ehdotusten samoin kuin muidenkin asiakirjojen julkiseksitulo hallinnossa on arvioitava dokumenttikohtaisesti eikä suhteessa lopulliseen työtulokseen eli siis tässä tapauksessa hallituksen esitykseen valtion tulo- ja menoarvioksi.

Oikeudellisesti arvostellen ei siis ole ollenkaan pois suljettu mahdollisuus, että virastokohtaiset ehdotukset tulevat julkisiksi AsiakJulkL 3 §:stä ilmenevien periaatteitten mukaisesti. Toisaalta ei ole mahdotonta sekään, että ehdotukset katsotaan sisäisiksi viranomaisselvityksiksi, sillä tällaiset selvitykset saattavat pysyä julkisuuden ulkopuolella, vaikka ne lähetettäisiinkin toiselle viranomaiselle. Pois suljettu ei ole sellainenkaan tulkinta, että budjettiesityksen laatiminen katsotaan hallitusasiaksi, jossa valtioneuvosto ministeriöineen käsitetään yhdeksi ja samaksi viranomaiseksi, vaikka ministeriöt säännönmukaisesti AsiakJulkL:n tarkoittamassa mielessä ovatkin erillisiä viranomaisia. Mikäli viranomaiskäsite muodostetaan näin laajaksi, jää sen sisäinen kirjeenvaihto ilman muuta julkisuuden tavoittamattomiin.¹³⁸ Tämä ratkaisumalli ei kuitenkaan ulottuisi esim. keskusvirastoihin. Oikeudelliselta kannalta vaikuttaa lähinnä kysymykseen tulevalta vaihtoehdolta, sikäli kun julkisuuden rajoittamiselle halutaan etsiä juridis-tekninen peruste, ehdotusten katsominen sellaisinaan sisäisiksi viranomaisselvityksiksi sillä perusteella, että ne eivät muotonsa ja tarkoituksensa puolesta sovellu julkisuuteen saatettaviksi.

Mutta toisaalta voidaan puoltaa myös sellaista käsitystä, että ehdotukset tulevat julkisiksi AsiakJulkL 3 §:ssä säädettyllä tavalla. Käsillä on tyypillinen esimerkki siitä, miten tulkinnanvaraisia asiakirjan julkiseksitulo hetken määrittämisperiaatteet ovat voimassa olevassa lainsäädännössä. Näin ollen vaikuttaa oikeastaan hyödyttömältä asettua pelkästä julkisuusmyönteisyydestä viimeksi mainitunkaan vaihtoehdon taakse, sillä vakiintuneen hallintokäytännön murtaminen tulkinnan avulla niin-

¹³⁷ Ks. VM:n kirje OM:lle n:o VM 4/13—22/74 28.2.1974, jossa ministeriö katsoo budjettiasiakirjan muodostavan yhden kokonaisuuden ja että sitä tai siihen liittyviä osaehdotuksia ei siten ole lupa saattaa julkisuuteen ennen kuin tasavallan presidentti on päättänyt esityksen antamisesta eduskunnalle.

¹³⁸ Tähän suuntaan viittaa jakson alussa mainittuun OKa:n kirjeeseen sisältyvä kannanotto, joka mukaan pääkohdat koko tulo- ja menoarviosta sisältävä asiakirja olisi voitu saattaa julkisuuteen vain valtioneuvoston luvalla. Ks. OKa 1966 s. 59—62.

kin epäselvässä tapauksessa kuin tässä, tuskin voi tulla kysymykseen. Näin varsinkin siitä syystä, että budjettiasiakirjojen julkisuuden rajoittamista puoltavilla on käytettävissään joukko tosiasiallisia argumentteja, joista tyypillisimpiä on viranomaisten työrauhan vetoaminen tulo- ja menoarvioesityksen valmisteluvaiheissa.¹³⁹ Voidaan kuitenkin aina kysyä silloin, kun viranomaiset tätä argumenttia salaamisen perusteena käyttävät, missä määrin työrauhan häiriintymisväitteellä on empiristä katetta.

Vaikka virastojen VM:lle lähettämät ehdotukset katsottaisiin sisäisiksi viranomaisselvityksiksi, ei tämä estäne — AsiakJulkL 6 § 2 mom:n huomioon ottaen — asianomaista viranomaista harkintansa mukaan antamasta niistä tietoja siitä huolimatta, että VM tämän laadintaohjeissa onkin kieltänyt. On tosin huomattava, että mikäli valtioneuvosto ministeriöineen käsitetään yhdeksi viranomaiseksi, on lähellä sellainen ajatus, että tietojen antaminen käy päinsä vain VN:n luvalla. Keskusvirastojen ehdotuksiin ei tämä periaate kuitenkaan voi ulottua, sillä ne ovat selvästi erillisiä viranomaisia.¹⁴⁰ Toisaalta on luultavaa, että viranomaiset eivät

¹³⁹ Ks. VM:n kirje OM:lle n:o VM 4/13—22/74 28.2.1974, jossa korostetaan myös sitä virastoteknistä näkökohtaa, että budjetin valmistelu tapahtuu nykyään niin tiukan aikataulun puitteissa, että julkisuuden lisääminen ei ole mahdollista aiheuttamatta käsittelyn hidastumista. Tähän voidaan tietysti sanoa, että mikäli kansalaisten tietojensaantimahdollisuuksien lisäämistä valmisteluvaiheista pidetään kyllin arvokkaana, aikataulua on vastaavasti väljennettävä. Tosin ei voitane kieltää sitä, etteikö valmisteluasiakirjojen saattaminen julkisuuteen ennen esityksen antamista tiettyissä tapauksissa voisi aiheuttaa eräitä haitallisia seuraamuksia kuten esim. lisätä sektoriviranomaisten halukkuutta esittää ehdotuksissaan kansantaloudellisesti epärationaalisia ja huippukorkeita lukemia omaa profiiliansa julkisuudessa parantaakseen taikka antaa potentiaalisille määrärahan saajille aiheen ryhtyä ennen aikojaan toimenpiteisiin, jotka eivät ole sopusoinnussa määrärahojen lopullisten jakoperusteitten kanssa. Näitä haittatekijöitä tulee kuitenkin punnita kansalaisten tietojensaanti-intressejä vasten eikä prima facie torjua ajatusta valmisteluasiakirjojen julkiseksitulohetken määrittämisestä AsiakJulkL 3 §:ssä ilmaistujen sääntöjen mukaisesti.

¹⁴⁰ Todettakoon tässä yhteydessä myös, että VM:n yleiskirjeeseen (TM 4511/28.4.1976 s. 6) sisältyy määräys, jonka mukaan esim. keskusvirasto voi, jollei asianomainen ministeriö ole oman hallinnon alansa osalta antanut muunlaisia ohjeita, julkistaa KTS-asiakirjansa. Tämä oikeus ei kuitenkaan koske vuotuisen tulo- ja menoarvioesityksen valmisteluun kiinteästi kuuluvia luonnoksia hallituksen yleisperustelukannanotoksi eikä myöskään luonnoksia katsaukseksi valtiontalouden kehitysnäkymiin. Tällaistaakaan määräystä ei voi pitää sitovana, sillä kuten aikaisemmin on todettu, VM:llä sen paremmin kuin muillakaan ministeriöillä ei ole salassapitokompetenssia eikä siis mahdollisuutta antaa muita orgaaneita vel-

käytännössä ryhtyisi VM:n laadintaohjeiden vastaisiin asiakirjojen luovutustoimenpiteisiin, vaan kieltäytyisivät ehdotuksiensa antamisesta sivullisille pelkästään hyvien yhteistoimintasuhteiden säilyttämisenkin takia.

Riippumatta siitä, millainen kanta omaksutaan virastokohtaisten ehdotusten julkiseksitulon suhteen, voidaan todeta, että budjettivalmistelusta päävastuun kantavan VM:n omat sisäiset budjettiluonnokset, yhteenvedot, muistiot tms. selvitykset epäilemättä kuuluvat AsiakJulkL 5 §:n soveltamispiiriin ja jäävät siis julkisuuden ulkopuolelle. Toinen asia on, saako VM oman harkintansa mukaan antaa niistä tietoja ulkopuolisille vai voiko se tapahtua — kuten OKa em. kirjeessään lausuu — ainoastaan VN:n luvalla varsinkin silloin kun selvitys koskee tulo- ja menoarvioehdotusta kokonaisuudessaan.

Valtion tulo- ja menoarvioasiakirjojen ohella on syytä kiinnittää huomiota myös kunnan talousarvion laadinta-aineiston julkisuuteen. Kunnan talousarvioehdotuksen valmistelu on KunL 82 §:n nojalla annettu kunnanhallituksen tehtäväksi. Tämä orgaani puolestaan hankkii alustavat ehdotukset lautakunnilta ja muilta viranomaisilta.¹⁴¹ Se, tulevatko nämä julkisiksi ennen hallituksen ehdotuksen valmistumista, on tulkinnanvarainen kysymys samalla tavalla kuin valtiollisellakin sektorilla. Kirjallisuudessa on tosin *Tiainen* esittänyt sellaisen käsityksen, että esim. sosiaalilautakunnan talousarvioehdotusta koskeva päätös on julkinen asiakirja sen jälkeen kun pöytäkirja on tarkistettu.¹⁴² Tukea tälle väitteelle hän etsii KHO:n päätöksestä, jossa oli kysymys kaupungin lautakunnan pöytäkirjaan otetun kaupunginhallitukselle alistetun päätöksen julkisuudesta.¹⁴³ Kun tämän ratkaisun pohjalta on todettavissa, että lautakunnan pöytäkirja tulee alistettavassakin asiassa julkiseksi tarkistamisen tapahduttua, on *Tiainen* katsonut voivansa sen perusteella asettaa sille kannalle, että myös lautakunnan talousarvioehdotuksen julkiseksitulo hetki määräytyy vastaavalla tavalla. Tällaiseen yleistykseen on kuitenkin syytä suhtautua varauksella, vaikka tiettyjä yhtymäkohtia tapausten välillä kieltämättä onkin havaittavissa. Yhtä hyvin ehdotus on luetta-

voittavia salassapitomääräyksiä. KTS-asiakirjojen julkisuudesta ks. myös *Mäenpää*, s. 97—98.

¹⁴¹ Ks. *Hannus*, s. 312.

¹⁴² Ks. *Tiainen*, Huoltaja 1970 s. 401.

¹⁴³ Ks. *KHO* 1954 I 5.

vissa sisäiseksi viranomaisselvitykseksi, vaikka se onkin toimitettu kunnanhallitukselle.¹⁴⁴

d. Sairauskertomuksesta

AsiakJulkL:n soveltamista koskevat oikeusriidat ovat käytännössä olleet suhteellisen harvinaisia. Kuluvalle vuosikymmenellä on tosin tapahtunut jonkin verran muutoksenhakukeinojen käyttöhalukkuuden elävöitymistä. Tuloksena on ollut mm. joukko sairaala-asiakirjojen julkisuutta koskevia KHO:n ratkaisuja, jotka ovat saaneet myös runsaasti lehdistöjulkisuutta. Ongelma ei kuitenkaan ole uusi, sillä jo vuonna 1953 — siis varsin pian AsiakJulkL:n voimaan tulon jälkeen — otti Merikoski käsittelynsä kohteeksi sairauskertomusten julkisuuskysymyksen.

Merikoski asettui esityksessään sille kannalle, että sairauskertomukset eivät kuulu AsiakJulkL 5 §:ssä tarkoitettuihin selvityksiin. Hänen mukaansa ne oli katsottava AsiakJulkL 17 § 1 mom:sta johtuvien varauksien julkisiksi yleisiksi asiakirjoiksi.¹⁴⁵ Tähän käsitykseen hän päätyi lähinnä sen perusteella, että viimeistelemättömyyden ei voitane katsoa olevan sillä tavoin ominaista sairauskertomuksille, että niiden olisi sen vuoksi jätävä julkisuuden ulkopuolelle. Kun sairauskertomusten julkisuutta koskevia tapauksia on sittemmin verrattain usein esiintynyt AsiakJulkL:n soveltamiskäytännössä, on mielenkiintoista tarkastella, missä määrin Merikosken omaksuma kanta on pitänyt paikkansa.

Erityisesti on tässä yhteydessä syytä kiinnittää huomiota eräisiin KHO:n ratkaisuihin, joissa on jouduttu ottamaan kanta sairauskertomusten luonteeseen.¹⁴⁶ Nämä tapaukset viittaavat siihen, että Merikosken käsitys on ollut liian yksiviivainen, sillä sairauskertomus on asiakirja-

¹⁴⁴ Vrt. Koski, Huoltaja 1975 s. 14, joka lähtee siitä, että asiakirjan siirtäminen toiselle viranomaiselle indikoi sen tulleen »valmiiksi» ja niin ollen siis julkiseksi.

¹⁴⁵ Ks. Merikoski, DL 1953 s. 77—79.

¹⁴⁶ Ks. esim. KHO 1971 II 17 ja KHO 1971 II 30. Vrt. EOA 1970 s. 47—48, jossa niin ikään oli kysymys sairauskertomuksen julkisuudesta. Siinä ei kuitenkaan käsitelty erikseen kertomuksen kuulumista AsiakJulkL 5 §:n soveltamispiiriin, vaan tarkasteltiin ongelmaa yksinomaan AsiakJulkL 17 §:n luomaa taustaa vasten.

vihko, johon voi sisältyä varsin heterogeenistä aineistoa.¹⁴⁷ Ratkaisujen valossa näyttää selvältä, että sairauskertomuksen ja siihen liitettyjen asiakirjojen julkisuus on arvioitava lehti lehdeltä ja dokumentti dokumentilta.¹⁴⁸ Niinpä esim. sairauskertomuksen kansilehti, lisälehti, status praesens, hoitotaulukko, erilaiset tutkimuslomakkeet, yleistarkkailulehdet ja yhteenveto on katsottu AsiakJulkL 5 §:ssä tarkoitetuiksi ei-julkisiksi asiakirjoiksi.¹⁴⁹

Merkille pantavaa on myös se, millaisia asiakirjoja päätöksissä on jätetty sanotun lainkohdan ulkopuolelle. Mainittakoon niistä mm. potilaan sairaalaan lähettämät kirjeet sekä niihin lähetetyt vastaukset. Samoin on katsottu AsiakJulkL 5 §:n ulkopuolelle jääviksi hänelle annettu lausunnot ja todistukset, jäljennökset lääkintöhallituksen kirjelmästä, jossa oli pyydetty sairaalan johtajan lausuntoa hakijan kanteluasian johdosta, sekä sairaalan johtajan lääkintöhallitukselle antama lausunto.¹⁵⁰ Päätökset siis viittaavat tällä tavalla siihen, että viranomaisten lausuntopyynnöt ja niiden antamat lausunnot saattavat periaatteessa olla julkisia, vaikka AsiakJulkL 5 §:n loppuosassa nimenomaisesti mainitaan lausunnot julkisuuden ulkopuolelle jäävänä asiakirjakategoriana.

Samanlaisia kannanottoja on soveltamiskäytännössä esiintynyt aikaisemminkin. Esimerkkinä voidaan mainita OKa:n vuonna 1965 antama ratkaisu, jossa lääkintöhallituksen sisäasianministeriölle lähettämä lausunto katsottiin AsiakJulkL:ssa tarkoitetuksi toimituskirjaksi, joka on luonteeltaan julkinen.¹⁵¹ Tällä tavalla on toimituskirjan käsitettä tulkinut myös EOA, joka on lähtenyt siitä, että alempien viranomaisten lääkintöhallitukselle siellä vireillä olevan kanteluasian ratkaisemista varten toimittamat asiakirjat, joihin kuului mm. keskussairaalan lääkärin antamia lausuntoja, eivät olleet AsiakJulkL 5 §:ssä tarkoitettuja dokumentteja.¹⁵² Käytännössä eivät tulkintavaikeudet kuitenkaan tästä päällisin puolin selkeältä vaikuttavasta linjasta huolimatta häviä, sillä allekirjoitusaktia ei voida asettaa ratkaisevaksi kriteeriksi kaikkien lausuntojen kohdalla, vaan kussakin tapauksessa on tutkittava erikseen, onko

¹⁴⁷ Ks. myös Raivio, SLL 1972 s. 1939.

¹⁴⁸ Ks. *mt.*, s. 1939.

¹⁴⁹ Ks. KHO 1971 II 17 ja KHO 1971 II 30. — Ks. myös Schulman—Achté—Härkönen, SLL 1972 s. 1305 ja Achté—Alanen—Tienari, s. 145.

¹⁵⁰ Ks. KHO 1971 II 17 ja KHO 1971 II 30.

¹⁵¹ Ks. OKa 1965 s. 39—40.

¹⁵² Ks. EOA 1966 s. 61—62.

kysymyksessä sellainen selvitys, jota tarkoitetaan AsiakJulkL 5 §:n loppuosassa.

e. Eräitä muita tapauksia

Hyvänä esimerkkinä siitä, miten tulkinnanvaraisista tapauksista välillä saattaa olla kysymys, voidaan mainita KHO:n ratkaisu vuodelta 1974, jossa oli kysymys verohallituksen keskuudessa laaditusta harkinta- ja laskelmaveroprosentteja koskevan tutkimuksen yhteenvedosta, joka sisältyi liitteenä verohallituksen lääninverotoimistoille ja verotoimistoille lähettämään kirjeeseen. Tämän yhteenvedon KHO katsoi ratkaisussaan sellaiseksi julkiseksi asiakirjaksi, jota tarkoitetaan AsiakJulkL 1—3 §:ssä.¹⁵³ Perusteltavissa olisi ollut myös se, että viranomaisen omassa keskuudessa laadittu yhteenvedo olisi katsottu sisäiseksi viranomaisselvitykseksi etenkin kun otetaan huomioon, että AsiakJulkL 5 §:ssä mainittujen asiakirjojen joutuminen pois viranomaisen hallusta ei vielä sinänsä tee niitä julkisiksi.

Sisäisiksi viranomaisselvityksiksi KHO on sitä vastoin katsonut ratkaisuisaan esim. tilastokeskuksen liikkeille ja laitoksille kuukausittain toimittamat hintatietojen keräyslistat sekä asiamiesten antamat kirjalliset hintailmoitukset.¹⁵⁴ Samaan kategoriaan on luettu kuuluvaksi niin ikään posti- ja lennätinhallituksen järjestämään liikennekurssiin liittyvän soveltuvuustutkimuksen erilliset testi-, arviointi- ja kyselylomakkeet sekä erillisten kokeiden tulokset.¹⁵⁵ Edellisessä tapauksessa ei hakijalle katsottu voitavan myöntää lupaa tietojen saamiseen, kun otettiin huomioon niiden antamisesta hintaindeksin vastaiselle laatimiselle mahdollisesti aiheutuva haitta. Jälkimmäisessä tapauksessa päädyttiin kielteiseen tulokseen mm. sillä perusteella, että tietojen luovuttaminen saattoi vaikeuttaa myöhempien soveltuvuustutkimusten suorittamista. Perustelujen voitaneen katsoa viittaavan siihen, että kannanottoon kummassakin ratkaisussa olivat vaikuttavina tekijöinä ne seuraamukset, joita asiakirjojen julkiseksi katsomisesta olisi myöhemmin voinut aiheutua.

Yleistyksien tekemiseen eivät käytettävissä olevat ratkaisut juuri tarjoa mahdollisuutta. Sellainen piirre ehkä kuitenkin on tähän mennessä

¹⁵³ Ks. KHO 5. 6. 1974 T: 2460 D: 610/55/74.

¹⁵⁴ Ks. KHO 1974 II 1.

¹⁵⁵ Ks. KHO 29. 1. 1974 T: 395 D: 2246/55/73.

esille tulleen aineiston pohjalta havaittavissa, että soveltamiskäytännössä on ollut taipumusta lukea viranomaisen väliseen kirjeenvaihtoon kuuluvia asiakirjoja sisäisten viranomaisselvitysten ulkopuolelle, mitä voidaan pitää julkisuusmyönteisenä tulkintatapana. Mistään johdonmukaisesta linjasta ei niukan aineiston varassa voida puhua. Varovaisestikin tehtynä havainto kuitenkin antaa aiheen korostaa sitä merkitystä, mikä tällöin on niitten periaatteitten selkiinnyttämisellä, joiden varassa arvioidaan, onko kulloinkin kysymyksessä oleva orgaani katsottava erilliseksi viranomaiseksi vai ainoastaan tietyn viranomaisen piirissä toimivaksi epäitsenäiseksi orgaaniksi.

E. Orgaanin viranomaisominaisuudesta asiakirjan julkiseksituloon vaikuttavana tekijänä

Asiakirjajulkisuuden organisatorista ulottuvuutta tarkasteltaessa jouduttiin selvittämään viranomaisen käsitettä, jolla todettiin olevan keskeinen merkitys AsiakJulkL:n soveltamisalan määrittämisessä. Tässä jaksossa käsitettä on tarpeellista lähestyä toisenlaisesta näkökulmasta. Siihen liittyvät ongelmat eivät nimittäin rajoitu pelkästään asiakirjajulkisuuden organisatorisen ulottuvuuden määrittelyyn, vaan niitä saattaa syntyä myös kiinteästi valtion ja itsehallintoyhdyskuntien organisatioon kuuluvien toimielinten kohdalla, sillä aina ei ole selvää, onko jokin orgaani itsenäinen viranomainen vai ainoastaan viranomaisen piiriin kuuluva epäitsenäinen orgaani. Sillä, millaiseksi vastaus kussakin tapauksessa muodostuu, on merkitystä asiakirjan julkiseksitulon ja samalla kontrollifunktion toteutumisen kannalta.¹⁵⁶

Pelkästään AsiakJulkL 2 § 2 mom:n sanamuodon perusteella ei tässä suhteessa ole tehtävissä pitkälle meneviä johtopäätöksiä, vaikka säännöksen loppuosassa luetellaan eräitä orgaaneita, joita AsiakJulkL:n tarkoittamassa mielessä on pidettävä viranomaisina. Lain valmistelutöiden yhteydessä ei myöskään puututtu tähän kysymykseen kuin ohimennen.¹⁵⁷

¹⁵⁶ Ks. myös *SOU 1975: 22* s. 136.

¹⁵⁷ Eduskunnan lakivaliokunnassa kuultuna asiantuntijana Merikoski oli sitä mieltä, että yhdellekin henkilölle saatetaan antaa sellaisia tehtäviä, että hänet tulisi voida katsoa lain tarkoittamaksi viranomaiseksi (ks. *lakivaliok. ptk 1949 Vp*, kok. 9.3.1950). *Ståhlbergilta* asiaa tiedusteltaessa saatiin vastaukseksi, että hän lämpimästi puolsi selvemmän luettelon ottamista lakiin niistä virkamiehistä, jotka

Oikeuskirjallisuudessaakin sitä, milloin orgaani muodostaa yhden viranomaisen, on Suomessa käsitelty vain lyhyesti.¹⁵⁸ Merkittävin oikeuskäytännössä esiintynyt ratkaisu on vuodelta 1972.¹⁵⁹ Tapauksessa oli silloin kysymys STM:n asettaman työryhmän viranomaisominaisuudesta.

Hakija oli ministeriöltä pyytänyt, että hänelle annettaisiin jäljennös ehdotuksesta, jonka ministeriön asettama työryhmä oli saamansa tehtävän mukaisesti laatinut siitä, oliko tarpeellista hankkia lisäaluetta yliopistolliselle keskussairaallalle pakkolunastamalla erään yhtiön alue.

STM hylkäsi hakemuksen AsiakJulkL 5 §:n nojalla, koska kysymyksessä ei ollut julkinen asiakirja eikä hakemuksen tueksi ollut esitetty sellaisia perusteita, joiden nojalla tietoja työryhmän ehdotuksesta olisi hakijalle siitä huolimatta ollut annettava.

Valituskirjassaan hakija huomautti, että työryhmään oli kuulunut virkamiehiä ministeriön ulkopuolelta ja että vain yksi jäsen oli ollut ministeriöstä. Lisäksi hän lausui, että AsiakJulkL 2 §:ssä tarkoitettiin toimikunnilla myös työryhmiä, joka nimitys oli hallintokäytännössä uusi. Kysymys hänen mukaansa oli työryhmän lopullisesta ehdotuksesta, jota oli pidettävä julkisena asiakirjana. KHO:n päätös (*Nuorvala, Rankama, Salo, Eronen, Kurvinen, Nyman ja Jatkola*) oli sisällöltään seuraava:

Puheena oleva työryhmä on määrätty suorittamaan ministeriön käsiteltävänä olevan asian valmistelua. Sitä ei ole pidettävä sellaisena viranomaisena, josta säädetään AsiakJulkL 2 § 2 mom:ssa, vaan STM:n asian valmistelua varten eri viranomaisten edustajista keskuuteensa muodostamana apuelimenä. KHO katsoi, että vaikka työryhmään olikin kuulunut henkilöitä, jotka eivät olleet ministeriön palveluksessa, oli sen laatimaa muistiota pidettävä ministeriön omassa keskuudessa syntyneenä AsiakJulkL 5 §:ssä tarkoi-

on katsottava erillisiksi viranomaisiksi. Kokouksessa 13. 4. 1950 *Roine* otti asian jälleen esille todeten, että 2 § 2 mom. ilmeisesti tarkoitti komiteaa kokonaisuudessaan. Hänen mielestään yksittäistä jäsentäkin olisi tullut voida pitää viranomaisena. Säännökseen ei kuitenkaan tehty korjauksia lakivaliokunnassa.

¹⁵⁸ *Anderssonkin* sivuuttaa asian muutamain sanoin. Ks. JFT 1964 s. 509. Sitä vastoin Ruotsissa on kysymys ollut varsin näkyvästi esillä lainlaadinta-aineistossa, oikeuskirjallisuudessa ja soveltamiskäytännössä. Doktriinin kehityksessä on selvästi ollut tendenssinä sen painottuminen, toimiiko orgaani itsenäisesti, omalla vastuullaan ja omassa nimessään. Ks. erit. *SOU* 1975: 22 s. 135—141. Ks. myös *Elsin*, s. 12, *Josefson*, s. 162, *Ragnemalm*, s. 89, *Strömberg*, *Tryckfrihetsrätt* s. 68 ja FT 1972 s. 237 sekä *Wennergren*, *Offentlighet och sekretess* s. 53—92 ja siinä mainittu oikeustapausaineisto.

¹⁵⁹ Ks. *KHO* 1972 II 4.

tettuna lausuntona. Kun asiakirjaa ei ollut niin ollen pidettävä julkisena asiakirjana eikä hakija ollut esittänyt sellaisia syitä, joiden vuoksi hänelle olisi ollut myönnettävä lupa pyytämänsä jäljennöksen saamiseen ja ministeriön päätöksen lopputulos ei siis loukannut hakijan oikeutta, KHO ottaen huomioon HVaL 4 § 1 mom:n hylkäsi valituksen.

Eri mieltä ollut jäsen (Salo) esitti lausuntonaan, että työryhmää oli pidettävä AsiakJulkL 2 § 2 mom:ssa tarkoitettuna viranomaisena. Työryhmän laatimaa, ministeriölle luovutettua ehdotusta ei niin ollen voitu pitää ministeriön omassa keskuudessa syntyneenä tai muunlaisena AsiakJulkL 5:ssä mainittuna sellaisena asiakirjana, josta hakija voisi saada tietoja vain ministeriön luvalla. Salon mukaan ehdotuksen oli, ottaen huomioon AsiakJulkL 3 §:n säännökset, katsottava tulleen julkiseksi, kun työryhmä oli allekirjoittanut ministeriölle osoittamansa kirjelmän, jonka liitteenä sanottu ehdotus oli ministeriölle toimitettu. Koska hakijalla AsiakJulkL 6 § 1 mom:n mukaan oli oikeus saada tieto po. ehdotuksesta ja ministeriön päätös siten loukkasi hänen oikeuttaan HVaL 4 § 1 mom:ssa tarkoitettulla tavalla, asettui Salo sille kannalle, että valituksenalainen päätös olisi pitänyt kumota ja hakija oikeutta jäljennöksen saamiseen.

AsiakJulkL 2 § 2 mom:n loppuosassa lueteltujen elinten joukossa ei erikseen mainita työryhmiä, mutta tämä ei välttämättä merkitse sitä, etteikö sanotunlaista elintä siitä huolimatta voitaisi katsoa laissa tarkoitetuksi viranomaiseksi, sillä pelkälle nimikkeelle lainkohtaa tulkittaessa tuskin on annettavissa ratkaisevaa merkitystä. KHO:n ratkaisua analysoitaessa kiinnittyi huomio lähinnä AsiakJulkL 2 § 2 mom:ssa erikseen mainittuihin toimikuntiin, joita säännöksen tarkoittamassa mielessä on pidettävä viranomaisina. VNp (606/74) puolestaan sisältää määritelmän, jonka mukaan toimikunnaksi nimitetään tilapäistä toimielintä, jonka valtioneuvoston kanslia tai ministeriö on asettanut selvittämään tai valmistelemaan määrättyä asiaa taikka toimimaan avustavana tai neuvoa-antavana toimielimenä valmisteltaessa tahi käsiteltäessä tiettyä asiaa. Määritelmä herättää kysymyksen, missä suhteessa ministeriön asettama työryhmä eroaa VNp:ssä toimikunniksi kutsutuista toimielimistä. Kysymys on varsin aiheellinen, kun otetaan huomioon, että työryhmyyppisen valmisteluapparaatin käyttö hallinnon piirissä on viime vuosien kuluessa kovasti yleistynyt.¹⁶⁰

¹⁶⁰ Ks. erit. Valtioneuvoston esittelijän asema ja tehtävät s. 62, 98—99.

Sikäli kuin työryhmä asetetaan ministeriön päätöksellä eikä sen toiminta siis perustu pelkkään vapaamuotoiseen neuvonpitoon ja yhteistoimintaan, ei toimikuntien ja työryhmien välillä vallitse minkäänlaista muodollista eroa. Tosin em. VNp ei sinänsä tule sovellettavaksi työryhmätyyppeisiin elimiin, mutta tämä ei mitenkään muuta perusasetelmaa.¹⁶¹ Käytännössä sekin on täysin mahdollista, että työryhmän jäsenille asian oltua valtioneuvoston raha-asiainvaliokunnan käsiteltävänä suoritetaan tehtävästään palkkio tai korvaus samojen perusteiden mukaan kuin toimikuntien jäsenille. Myöskään ministeriön direktiovallassa ei mainituissa tapauksissa vallitse eroavuuksia. Mitään muodollisia esteitä ei ole sillekään, että työryhmän käsiteltäväksi annetaan samanlaisia asioita, joita myös toimikunnat selvittävät. Organisaatiomuodon valintaan kussakin tapauksessa vaikuttanevatkin lähinnä tehokkuuspyrkimykset ja mahdollisesti myös poliittiset tarkoituksenmukaisuusnäkökohdat, jälkimmäiset tosin ehkä enemmän silloin kun valinta tapahtuu toimikunnan ja komitean välillä. Kaiken kaikkiaan vaikuttaa ministeriön asettamien toimikuntien ja työryhmien ero hiuksenhienolta. Tätä kuvastaa myös KHO:n ratkaisuun liittyvä eriävä mielipide, jossa lähdettiin siitä, että STM:n perustamaa työryhmää oli pidettävä AsiakJulkL 2 § 2 mom:ssa tarkoitettuna viranomaisena.

Merkityksellisyydestään huolimatta ei KHO:n ratkaisun pohjalta voitane tehdä yleisempiä johtopäätöksiä siitä, millaisille näkökohdille orgaanin viranomaisominaisuutta arvioitaessa on annettava painoa. Epäsuorasti ratkaisun saatetaan kuitenkin katsoa tukevan sitä oikeuskirjallisuudessa esitettyä käsitystä, että saman viranomaisen palveluksessa toimivaa yksittäistä virkamiestä ei ole mahdollista pitää AsiakJulkL:ssa tarkoitettuna viranomaisena.¹⁶² Päätöksen perustelutapa antaa nimitäin aiheen sellaiseen ajatukseen, että mikäli työryhmään olisi kuulunut

¹⁶¹ Ks. myös *Lampola*, Hallinto 7/74 s. 4—6.

¹⁶² Näin esim. *Andersson*, JFT 1964 s. 510. Vrt. *kuit. Ala-Kurhila*, SKL 9/1971 s. 50, joka katsoo, että viranhaltija saattaa yksinkin olla viranomainen. Hänen mukaansa esim. kaupunginjohtaja tai kaupunginsihteeri, jolla on itsenäistä päätösvaltaa, on tässä asemassaan AsiakJulkL:ssa tarkoitettu viranomainen. Tämän käsityksen hän ilmeisesti on johtanut Ruotsissa omaksutusta doktriinista, jonka mukaan yksittäinen virkamieskin voi saada viranomaisluonteen riippuen siitä, käyttäkö hän jossakin tapauksessa itsenäistä päätösvaltaa. Tyypillisenä esimerkkinä voidaan mainita delegointitilanne, jolloin myös valitusmahdollisuus on olemassa.

pelkästään ministeriön omia virkamiehiä, olisi sen viranomaisominaisuus ollut täysin pois suljettu vaihtoehto.

Mielenkiintoa tässä yhteydessä herättää AsiakJulkL 2 § 2 mom:n lopussa esitetty viittaus viran- ja toimenhaltijoihin ja erityisesti se, voidaananko maininnan katsoa merkitsevän sitä, että yksittäiset virkamiehet ainakin tietyissä tilanteissa ovat luonteeltaan AsiakJulkL:ssa tarkoitettuja viranomaisia. Kysymystä ei tosin lainvalmisteluasiakirjoissa erikseen kosketella, mutta hallituksen esityksen perustelujen valossa ei selaista tulkintamahdollisuutta voitane pitää mahdottomana, sillä niiden mukaan viranomaisia AsiakJulkL:n tarkoittamassa mielessä ovat sekä valtion että itsehallintoyhdyskuntain viranomaiset ja, varsinaisten virastojen sekä *viran- ja toimenhaltijain ohella* AsiakJulkL 2 § 2 mom:n loppuosassa luetellut toimielimet. Toisaalta voidaan kielellistä tulkintaa käyttäen tulla myös sellaiseen käsitykseen itse lakitekstin perusteella, että viittauksella »viran- ja toimenhaltijoihin» on haluttu nimenomaan korostaa sitä, että yksittäiset virkamiehet eivät voi olla viranomaisia vaan ainoastaan se orgaani, jonka piirissä he toimivat. Julki-suuden kannalta ensin mainittu vaihtoehto muodostuisi edullisemmaksi, mutta täydellä varmuudella sen taakse ei ole mahdollista asettua, vaikka otettaisiin huomioon vielä sekin perusteluissa ilmaistu periaate, että viranomaisen käsitettä on sanotussa lainkohdassa käytetty laajassa merkityksessä.¹⁶³

Yleisesti ottaen näyttää siltä, että AsiakJulkL:n viranomaiskäsitteen tulkinta — sikäli kuin siihen kirjallisuudessa ja käytännössä yleensä on ryhdytty — on Suomessa toistaiseksi tapahtunut enemmän tai vähemmän sormenpääntuman varassa. Niistä kriteereistä, joita orgaanin viranomaisluonnetta arvioitaessa on sovellettava, ei käytettävissä oleva niukka aineisto anna selkeätä kuvaa.

Oikeuskirjallisuudessa on *Andersson* todennut, että ministeriöitä on pidettävä erillisinä viranomaisina.¹⁶⁴ Hänen mukaansa on toisaalta katsottava, että ministeriöiden, samoin kuin keskusvirastojenkin, eri osastot sitä vastoin eivät täytä viranomaiskäsitteen edellyttämiä vaatimuksia.

¹⁶³ Ks. HE 105/49. — Toinen asia on, että käytännössä tunnetaan ns. yksinäisviranomaisen käsite (kouluesimerkkinä nimismies). Silloin kun kysymyksessä on tällainen orgaani, on se epäilemättä katsottava AsiakJulkL:ssa tarkoitetuksi viranomaiseksi. Ks. myös *Andersson*, JFT 1964 s. 511 ja *Vilkkonen*, Hallintolainkäytön alasta s. 116 alav. 84.

¹⁶⁴ Ks. *Andersson*, JFT 1964 s. 509. Vrt. *Koski*, LM 1952 s. 127—128.

Myös lainvalmistelukuntaa on pidettävä siinä määrin kiinteästi OM:n organisaatioon kuuluvana elimenä, että sitäkään ei voida katsoa erilliseksi viranomaiseksi AsiakJulkL:n tarkoittamassa mielessä.¹⁶⁵ Osastojen tms. orgaanien asemaa koskevaa kannanottoa tukevat myös OKa:n vuonna 1965 ja EOA:n vuonna 1966 antamat päätökset sikäli, että niissä käsiteltiin LKH:n tieteellisen neuvoston jäsenten LKH:lle antamia lausuntoja AsiakJulkL 5 §:ssä tarkoitettuina julkisuuden ulkopuolelle jäävinä selvityksinä.¹⁶⁶ Kannanotot ovat ymmärrettävissä varsinkin kun otetaan huomioon LääkintöhallitusA (188/44) 5 § 2 mom., jossa todetaan, että »lääkintöhallituksessa on tieteellinen neuvosto», mikä osoittaa elimen tulleen perustetuksi LKH:n omaan keskuuteen.

Kunnalliselta sektorilta Andersson mainitsee esimerkkeinä erillisistä viranomaisista kunnanhallituksen ja lautakunnat.¹⁶⁷ Tällekin käsitykselle löytyy tukea soveltamiskäytännöstä, sillä KHO:n vuonna 1954 antamassa ratkaisussa katsottiin lautakunnan kunnallishallitukselle alistettavan päätöksen olevan tarkistamisen jälkeen julkinen asiakirja.¹⁶⁸

Pelkät kasuistiset havainnot antavat kuitenkin vain vajavaisen kuvan siitä monimutkaisesta problematiikasta, joka liittyy viranomaiskäsitteen tulkintaan ja asiakirjan julkiseksitulohetken määrittämiseen konkreettisisa yksittäistapauksissa. Ongelmakentän valaisemiseksi onkin syytä palata vielä hetkeksi KHO:n ratkaisemaan esimerkkitapaukseen ja tarkastella, millä tavalla STM:n asettaman työryhmän laatiman selvityksen julkiseksitulo olisi mahdollisesti järjestynyt siinä tapauksessa, että sanottu elin olisi katsottu erilliseksi viranomaiseksi.

Yhtenä vaihtoehtona on luonnollisesti se, joka tuli esille ratkaisuun liitettyssä eriävässä mielipiteessä; sen mukaan kysymyksessä oli AsiakJulkL 3 §:ssä tarkoitettu allekirjoitushetkellä julkiseksi tuleva asiakirja. Eräänä mahdollisuutena olisi saattanut kuitenkin olla myös ehdotuksen tulkitseminen AsiakJulkL 5 §:n loppuosassa tarkoitetuksi viranomais selvitykseksi siitäkin huolimatta, että työryhmää olisi pidetty erillisenä viranomaisena. Tämä johtuu siitä, että sellaisen asiakirjan joutumisella pois viranomaisen hallusta ei ole ratkaisevaa merkitystä julkiseksitulon kannalta.

¹⁶⁵ Ks. Andersson, JFT 1964 s. 509.

¹⁶⁶ Ks. Oka 1965 s. 39—40 ja EOA 1966 s. 61—62.

¹⁶⁷ Ks. Andersson, JFT 1964 s. 509.

¹⁶⁸ Ks. KHO 1954 I 5.

Vaihtoehtoja on siis useita. Rajanveto-ongelmat kussakin yksittäistapauksessa saattavat monesti osoittautua vaikeiksi ja tulkintatavasta riippuen julkiseksitulohetki vaihdella. Kontrollifunktion kannalta katsoen voidaan yleisenä havaintona lausua, että *mitä monoliittisemmaksi viranomaisen käsite AsiakJulkL:ia tulkittaessa muodostetaan sitä kapealaisemmaksi jää yleisön oikeus asiakirjojen saamiseen*.¹⁶⁹ Tätä taustaa vasten ja ottaen huomioon sen, että julkisuutta on AsiakJulkL:n yleisen ration mukaisesti pidettävä pääsääntönä, josta tehtäviä poikkeuksia on tulkittava suppeasti, ei orgaanin ollakseen viranomainen AsiakJulkL:n tarkoittamassa mielessä tarvitse täyttää samoja vaatimuksia kuin esim. HVall:ssa on edellytetty. Äärikriteerinä on tosin se, että po. orgaani toimii rikosoikeudellisella virkavastuulla tehtävää suorittaessaan. Samalla on kuitenkin lisättävä, että pelkästään virkavastuu ei sinänsä riitä tekemään orgaanista *erillistä* viranomaista. Tämän ohella joudutaan välttämättä kiinnittämään huomiota siihen, miten itsenäisessä asemassa elin toimii. Eräänä tärkeänä viitteenä statuksen itsenäisyydestä voitaneen pitää sitä, että orgaani laatii asiakirjan omassa nimessään.¹⁷⁰

F. Luovutusluvan myöntämisestä ennen asiakirjan julkiseksitulohetkeä

1. Toimivaltaisesta viranomaisesta

AsiakJulkL 6 § 2 mom:n mukaan 4 ja 5 §:ssä tarkoitetuista ns. ei-julkisista asiakirjoista ei saa antaa tietoja ilman asianomaisen viranomaisen lupaa. Luovutussuostumus puolestaan voidaan antaa vain, mikäli asiakirja ei muun säännöksen tai määräyksen nojalla ole salassa pidettävä. Edelleen on syytä korostaa, että luvan myöntäminen on säädetty nimenomaan viranomaisen eikä yksittäisen virkamiehen tehtäväksi. Tosin asianomainen viranomainen voinee delegoida AsiakJulkL 6 § 2 mom:iin

¹⁶⁹ Ks. myös *Herlitz*, TfR 1971 s. 295.

¹⁷⁰ Mainittakoon, että Norjassa on viranomaiskäsitteen määrittämiseen liittyvistä epävarmuustekijöistä selvitty sillä, että julkisuuslakiin on otettu säännös, jonka mukaan hallitus voi, mikäli epäselvyyttä ilmenee, antaa määräyksiä siitä, onko orgaania pidettävä sanotun lain tarkoittamana viranomaisena (*Offentlighetsloven* 11 §). Ks. tästä *Frihagen*, *Offentlighetsloven* s. 179—180. — Tällaisen ratkaisumallin haittapuolena on se, että julkisuuden sääntelyvaltaa kasautuu toimeenpanovaltaa käyttäville organeille.

perustuvan oikeutensa alemmalle tasolle, mutta mikäli tällaista valtuutusta ei ole annettu, syyllistyy virkamies luovuttaessaan ei-julkisen asiakirjan ulkopuolisille virkavirheeseen, joka on rangaistavissa RL 40 lukuun sisältyvien säännösten perusteella.

Ne vaikeudet, jotka liittyvät toimivaltaisen viranomaisen identifiointiin, johtuvat paljolti yleisen asiakirjan julkiseksitulohetken määrittämisongelmasta. Jos nimittäin katsotaan, että ns. sisäinen viranomais selvitys tulee julkiseksi sillä hetkellä, kun kirje, johon se mahdollisesti liitetään, on allekirjoitettu, vältetään vaikeuksilta, mutta jos lähdetään siitä, kuten edellä on tehty, että sisäinen viranomais selvitys toiselle viranomaiselle lähetettäessäkin pysyy ei-julkisena, joudutaan välttämättä kysymään, kumman viranomaisen, lähettäjän vai adressaatin, toimivaltaan luovutusluvan antaminen kuuluu. Epäselvyyttä lisää vielä se, että läheskään aina ei vallitse täyttä varmuutta siitä, onko kysymyksessä kaksi eri viranomaista vai muodostaako lähettäjäorgaani viranomaisen epäitsenäisen osan.

Varmuudella on kuitenkin lainsäädännönkin perusteella saatavissa selville se, että toiselle viranomaiselle tilapäiskäyttöön (esim. lausunnon antamista varten) toimitettu asiakirja on luovutettavissa yleisölle vain sen viranomaisen luvalla, jonka käsiteltävänä ja ratkaistavana asia on. Tämä periaate ilmenee suoraan AsiakJulkA 3 §:stä, jonka lainmukaisuus tosin voidaan asettaa kyseenalaiseksi, mikäli pidetään tiukasti kiinni siitä, että asetusteitse voidaan AsiakJulkL:n nojalla antaa vain salassapitosäännöksiä ja ainoastaan niissä rajoissa, jotka on osoitettu sanotun lain 9 § 2 mom:ssa.

Oikeuskirjallisuudessa on esiintynyt eri mieliä siitä, koskeeko AsiakJulkA 3 § yhtä hyvin julkisia, ei-julkisia kuin salassa pidettäviä asiakirjoja. *Gustafs* esittää kaksi vaihtoehtoista tulkintalinjaa.¹⁷¹ Hänen mukaansa voidaan ensinnäkin lähteä siitä, että asetuksella pystytään säätämään AsiakJulkL:n osoittamissa rajoissa ainoastaan salassa pidettävistä asiakirjoista ja että tarkoituksena ei ole ollut, että asetusteitse lähemmin säädettäisiin julkisten ja ei-julkisten asiakirjojen käsittelystä. Tältä pohjalta tultaisiin siihen tulokseen, että AsiakJulkA 3 § koskee ainoastaan salassa pidettäviä asiakirjoja, mikäli niistä poikkeuksellisesti (kuten esim. AsiakJulkA 1 § 1 mom. 8 kohdan nojalla) saadaan viranomaisen

¹⁷¹ *Gustafs*, SKL 1953 s. 165. Ks. myös *Tiainen*, Huoltaja 1970 s. 405, joka yksikantaan toteaa AsiakJulkA 3 §:n koskevan salassa pidettäviä asioita.

luvalla antaa tieto. Toiselta puolen taas voidaan ajatella, että AsiakJulkL 5 § antaa mahdollisuuden asetuksella määrätä, millä viranomaisella on oikeus antaa lupa siinä tarkoitetun asiakirjan luovuttamiseen. Tästä puolestaan olisi seurauksena, että viranomainen, jolta on esim. pyydetty lausuntoa asiasta, ei saa antaa siitä tietoja julkisuuteen ilman sen viranomaisen suostumusta, jonka ratkaistavana asia on. Tämä käsityskanta saattaa Gustafsin mukaan eräissä tapauksissa johtaa mm. siihen, että tietoja julkisuuteen valtuuston ratkaistavasta asiasta saataisiin antaa vasta valtuuston tehtyä asiassa päätöksen. Kun menettely voi johtaa toisinaan kohtuuttomiin tuloksiin esim. asemakaava- ja rakentamisasioissa, joita käsiteltäessä saattaa olla eduksi, että yleisö ja asiantuntijapiirit saavat tilaisuuden lausua mielipiteensä jo valmisteluasteella, päätyy Gustafs ensin esittämänsä tulkinnan hyväksymiseen.

Ojala päätyy esityksessään samankaltaiseen lopputulokseen.¹⁷² Hänen mukaansa AsiakJulkA 3 §:ään viitaten on katsottu, että alempi viranomainen ei saa antaa viranhakuasiakirjoista tietoja, vaan niiden antaminen kuuluisi sille viranomaiselle, joka ratkaisee hakijoiden hakupapereiden nojalla virkaa koskevan vaalin. Tämä käsitys perustuu hänen mukaansa sellaiseen AsiakJulkA 3 §:n tulkintaan, että viranomaisen hallussa olevalla asiakirjalla tarkoitettaisiin sanotussa säännöksessä kaikkia niitä asiakirjoja, jotka ovat viranomaisen valmisteltavina tai muutoin tilapäistä käyttöä varten sen huostassa. *Ojala* pitää luonnollisempana kuitenkin sitä tulkintaa, että AsiakJulkA 3 §:ään on sisällytetty määräys siitä, mikä viranomainen 1 § 1 mom. 8 kohdan tapauksessa ratkaisee, annetaanko lupa yksityisessä tapauksessa salassa pidettävän asiakirjan julkaisemiseen. Tältä pohjalta hänkin päätyy siihen käsitykseen, että AsiakJulkA 3 § koskee ainoastaan salassa pidettäviä asiakirjoja.

Andersson puolestaan on sitä mieltä, että AsiakJulkA 3 § koskee ainoastaan ei-julkisia asiakirjoja.¹⁷³ Tätä käsitystä hän perustelee sillä, että säännöksessä puhutaan samalla tavalla kuin AsiakJulkL 5 §:ssäkin ainoastaan asiakirjaan sisältyvien tietojen antamisesta eikä asiakirjan luovuttamisesta sellaisenaan. Käsitystään hän tukee myös sillä, että AsiakJulkA 3 § tarkoittaa asiakirjoja, jotka kuuluvat vielä ratkaisematomaan asiaan.

¹⁷² *Ojala*, SKL 1962 s. 465.

¹⁷³ *Andersson*, JFT 1964 s. 568. Samoin *Hidén*, Eduskunnan oikeusasiamies s. 280.

Julkisten asiakirjojen osalta tilanne on selkein. Sellaisen dokumentin luovuttaminen on epäilemättä sen viranomaisen tehtävänä, jonka hallussa se on.¹⁷⁴ Tämä koskee siis myös Ojalan mainitsemia viranhakuasiakirjoja. Silloin kun kysymys on luonteeltaan julkisesta asiakirjasta, on luovutusluvan hankkiminen siltä viranomaiselta, jonka käsiteltävänä ja ratkaistavana asia on, tarpeetonta, vaikka kysymyksessä olisi lausuntoa tai muuta tilapäistä käyttöä varten saatu asiakirja.

Entä miten AsiakJulka 3 § suhtautuu ns. ei-julkisiin asiakirjoihin? Ainakin asetuksen valmisteluasiakirjojen perusteella tullaan samaan lopputulokseen kuin Andersson, vaikka hänellä ei artikkeliansa kirjoittaessaan ilmeisesti olekaan ollut niitä käytettävissään. Esitöiden yhteydessä nimittäin viitataan nimenomaisesti siihen, että AsiakJulka 3 § kohdistuu ei-julkisiin asiakirjoihin.¹⁷⁵ Tältä pohjalta päädytään siihen, että viranomainen on näin ollen velvollinen hankkimaan suostumuksen ei-julkisen asiakirjan luovuttamiselle siltä viranomaiselta, jonka käsiteltävänä ja ratkaistavana asia on, mikäli sanottu asiakirja on saatu lausunnon antamista tai muuta tilapäistä käyttöä varten.

Nyt herää kysymys, onko vastaanottajaviranomaisella lupa antaa tietoja ei-julkisesta asiakirjasta siinä tapauksessa, että se on saatu muuta kuin tilapäistä käyttöä varten. Se, mikä on luonteeltaan tilapäistä ja mikä pysyväistä, ei tosin ole käytännössä aina helposti selvitettävissä. Esimerkkinä tyypillisestä pysyväisluontoisesta luovutuksesta voidaan kuitenkin mainita tapaus, jossa asiakirja on siirretty säilytettäväksi yleisarkistoon (esim. valtionarkistoon). Mikäli vastaus esitettyyn kysymykseen on myönteinen, merkitsee se sitä, että arkistolla on oikeus antaa siitä tietoja sivullisille. Tämän tulkinnan puolesta puhuu AsiakJulka 3 §:n sanamuoto, mutta tarkemmin ajatellen se saattaa johtaa varsin epätydyttäviin tuloksiin. Ajatelkaamme vain sellaista tapausta, jossa tiet-

¹⁷⁴ Ks. Andersson, JFT 1964 s. 567. Ks. myös Ala-Kurhila, SKL 9/1971 s. 51, joka aivan oikein toteaa, että mikäli asiakirja on julkinen, niin viranomaisen on annettava siitä tieto, vaikka sen hallussapito olisi luonteeltaan tilapäistä.

¹⁷⁵ Ks. Lvk:n IV jaoston kirje OM:lle n:o 37 5. 12. 1951: »Kun viranomaiselle lausunnon antamista varten lähetetty asiakirja yleisten asiakirjain julkisuudesta annetun lain 5 §:ssä lausutun säännön mukaan on katsottava salassa pidettäväksi, jollei viranomainen sanotun lain 6 § 2 mom:n nojalla anna lupaa sen tiedoksi antamiseen, on luonnollista, että asianomainen viranomainen tällaisen luvan antamiseen on se viranomainen, jonka käsiteltävänä ja ratkaistavana asia on, eikä se, jonka hallussa asiakirja on vain lausunnon antamista tai muuta tilapäistä käyttöä varten.»

tyä asiaa käsittelevä viranomainen lähettää valmisteilla olevan asiakirjan tai siihen liittyvän luonnoksen tiedoksi toiselle viranomaiselle. Tilapäisestä käytöstä puhuminen vaikuttaa tässä yhteydessä hieman kaukaa haetulta ja kuitenkin tarve pitää dokumentti julkisuuden ulkopuolella ei välttämättä millään tavalla riipu siitä, millaisessa käyttötarkoituksessa se on toiselle viranomaiselle toimitettu. Luonnollisimmalta tällöinkin tuntuu se, että luovutuslupan antaa lähettäjä- eikä vastaanottajaviranomainen.

Luovutuslupa asiakirjalle on kuitenkin AsiakJulkA 3 §:n valossa ilmeisesti hankittava vain siinä tapauksessa, että asia on vielä toisen viranomaisen käsiteltävänä ja ratkaistavana. Mikäli asia on jo käsitelty ja ratkaistu, ei luvan hankkiminen ole tarpeellista, vaikka asiakirja muutoin olisikin saatu vain tilapäistä käyttöä varten. Erityisen tulkintaongelman saattavat tosin muodostaa tapaukset, joissa ratkaisua ei ole tehty, mutta toisaalta kuitenkin asian käsittely voidaan katsoa päättyneeksi. Ainahan eivät asiat kehity ratkaisukypsälle asteelle, vaan ne saatetaan — ja samalla niihin kuuluvat asiakirjat — siirtää epämääräiseksi ajaksi, joskus lopullisestikin »hyllylle». Tällaisessakin tapauksessa lienee AsiakJulkA 3 §:ää tulkittava siten, että luovutuslupa on hankittava, sillä asetetaan säännös viimekätiseksi kriteeriksi asian ratkaisun.

Vaikka asetuksen valmisteluasiakirjoissa viitataan ainoastaan ei-julkisiin asiakirjoihin AsiakJulkA 3 §:n soveltamiskohteena, on säännöstä järkevää tulkita sillä tavalla, että se ulotetaan koskemaan myös sellaisia salassa pidettäviä asiakirjoja, joista poikkeuksellisesti saadaan eräiden säännösten nojalla antaa tietoja määrätyn viranomaisen luvalla (ks. erit. AsiakJulkA 1 § 1 mom. 8 kohta). Myös näissä tilanteissa on katsottava, että vastaanottajaviranomainen on velvollinen hankkimaan luovutuslupan, sillä ei-julkisen ja salassa pidettävän asiakirjan välinen aineellinen raja on tällaisissa tapauksissa hiuksenhieno, voisi sanoa lähestulkoon olematon.

Luovutuskompetenssia koskeva ongelma on tullut esille oikeuskäytännössä KHO:n vuonna 1971 antamassa ratkaisussa, jossa oli kysymys kunnanhallituksen oikeudesta lähettää esityslista lehdistölle tiedoksi ennen kokousta.¹⁷⁶ Kun kunnallisten toimielinten esityslistat sisältävät useasti merkittäviä tietoja ajankohtaisista ja kunnan jäseniä kiinnostavista kysymyksistä, on ymmärrettävää, että varsinkin lehdistö tuntee

¹⁷⁶ Ks. KHO 6. 10. 1971 T: 4090 D: 3078/30/70.

mielenkiintoa niitä kohtaan. Lehdistön toimintaa puolestaan on omiaan helpottamaan se, että listat ovat saatavissa käyttöön mahdollisimman aikaisessa vaiheessa.

Periaatepäätöksen tällaisesta luovuttamisesta teki Orimattilan kunnanhallitus 4.2.1969 pitämässään kokouksessa. Tästä päätöksestä tehty valitus tuli KHO:n käsiteltäväksi, joka ratkaisussaan katsoi, että kunnanhallituksen esityslistoihin ja niiden liitteisiin saattaa sisältyä AsiakJulkL:n tai sen nojalla annettujen säännösten mukaan salassa pidettäviä tai muita sellaisia mainitussa laissa tarkoitettuja asiakirjoja, joista kunnanhallituksella ei ole oikeutta lainkaan tai ilman asianomaisen viranomaisen tai henkilön lupaa antaa tietoja. Koska kunnanhallituksen päätöksellä ei ollut rajoitettu esityslistojen antamista koskemaan vain sellaisia asioita, joista kunnanhallituksella AsiakJulkL:n mukaan on oikeus antaa tietoja, päättyi KHO siihen lopputulokseen, että kunnanhallituksen päätös meni sen toimivaltaa ulommaksi.

Ratkaisu osoittaa mm. sen, että vaikka kysymyksessä on ns. sisäinen viranomaisselvitys, josta saa antaa tietoja asianomaisen viranomaisen (tässä tapauksessa kunnanhallituksen) luvalla, ei tämä oikeus ole rajoittamaton, sillä esim. esityslistoihin saattaa sisältyä mm. sellaista informaatiota, jonka luovuttaminen on sallittua AsiakJulkA 3 §:n mukaan vain lähettäjäviranomaisen suostumuksella. KHO:n ratkaisu ei kuitenkaan ilmeisesti merkitse sitä, että periaatepäätöksen tekeminen sinänsä olisi lainvastaista kunhan siinä on otettu huomioon sanotun ratkaisun perusteluissakin esiin tulevat rajoitukset.¹⁷⁷ Muuta merkitystä periaatepäätöksellä tuskin käytännössä juuri on kuin luovutusmenettelyn tekeminen käytännössä jonkin verran joustavammaksi, sillä tällöin ei kunnallisen organin tarvitse joka kerta erikseen ottaa periaatteellista kantaa luovutukseen. Myönteisenä seurauksena yleisluvan antamisesta on luonnollisesti myös käytännön vakiintuminen, vaikka kunkin esityslistan osalta onkin tapaus tapaukselta tutkittava, sisältyykö siihen rajoitusten alaisia tietoja. »Perkaamispakosta» saattaa tosin aiheutua viranomaisille paitsi ylimääräistä vaivaa myös se seuraamus, että lehdistö ymmärrettävistä syistä kiinnittää huomionsa juuri niihin kysymyksiin, joista tietoja ei ole ollut luvallista antaa.

Mitään oikeudellisia takeita siitä, että lehdistö pidättäytyy julkaisemasta esityslistaan sisältyviä tietoja ennen sovittua ajankohtaa, ei ole ole-

¹⁷⁷ Ks. myös *Ala-Kurhila*, SKL 10/1971 s. 42.

massa. Tapana lienee käytännössä usein ollut sijoittaa esityslistaan jokin varoittava merkintä kuten esim. »ei julkisuuteen». Esteitä tällaiseen menettelyyn tuskin on olemassa, mutta toisaalta merkinnällä ei myöskään ole mitään oikeudellista vaikutusta. Parhaana takeena lie-neekin se, että lehdistön omien etujen mukaista on tässä tapauksessa kuten budjettiesitystenkin kohdalla pidättäytyä ennenaikaiselta julkis-tamiselta.¹⁷⁸

2. Harkintavallan luonteesta

AsiakJulkL 6 § 2 mom:ssa todetaan yksinkertaisesti, että ei-julkisista asiakirjoista ei saa antaa tietoja ilman asianomaisen viranomaisen lupaa. Sanatarkasti ottaen tämä merkitsee ensinnäkin sitä, että sallittua on ainoastaan tietojen antaminen, ei sitä vastoin koko asiakirjan luovutta-minen. Tällaisen rajoituksen asettamiseen tuskin on kuitenkaan perus-teltua syytä eikä siihen käytännössä ilmeisesti kiinnitetäkään huomiota.

Kun säännöksessä ei luovutusluvan myöntämisen edellytyksiä ole tarkemmin presisoitu, on oikeuskirjallisuudessa täysin oikeutetusti läh-detty siitä, että tietojen antaminen ei-julkisista asiakirjoista on asian-omaisen viranomaisen vapaassa harkinnassa.¹⁷⁹ Myöskään oikeuskäy-täntö ei ole antanut aihetta muunlaiseen päättelyyn ennen KHO:n käy-tännössä kuluvan vuosikymmenen aikana tapahtunutta ratkaisujen perus-telutavan muutosta. Kysymys on niissä ollut AsiakJulkL 5 §:ssä tar-koitetuista asiakirjoista, joiden antaminen hakijoille on asetettu riippu-maan siitä, ovatko nämä voineet esittää pyyntöjensä tueksi varteen otettavia perusteita samalla huomioon ottaen sen, onko ilmennyt seik-koja, joiden vuoksi asiakirjan luovuttaminen olisi evättävä.¹⁸⁰

¹⁷⁸ Ks. myös *Ala-Kurhila*, SKL 3/1971 s. 17 ja *Viinikka*, SKL 3/1971 s. 15. — Käytännössä on tosin esiintynyt tapauksia, joissa lehdistö ei ole noudattanut sovittuja menettelytapoja esityslistojen julkistamisessa. Ks. tark. *Ala-Kurhila*, SKL 4/1976 s. 22—23, joka kritisoi Julkisen Sanan Neuvoston omaksumaa roolia sanotunlaisissa tilanteissa. Ks. myös *Merikoski*, Julkisen Sanan Neuvosto s. 23.

¹⁷⁹ Ks. *Andersson*, JFT 1964 s. 516. Ks. myös *Koski*, Huoltaja 1975 s. 11 ja *Sinisalo*, Poliisi s. 144, joka korostaa sitä, että kieltäytyminen luovuttamisesta ei saa tapahtua mielivaltaisesti.

¹⁸⁰ Ks. *KHO 1971 II 17*, *KHO 1971 II 30* ja *KHO 12. 5. 1971 T: 2084 D: 2748/30/70*. Ks. myös *KHO 1972 II 4*, *KHO 1972 II 7*, *KHO 1974 II 1* ja *KHO 29. 1. 1974 T: 395 D: 2246/55/73*.

Kun eräät tapauksista ovat kuitenkin selvästi koskeneet asianosais-julkisuutta, ei oikopäätä voida tehdä sellaista johtopäätöstä, että Asiak-JulkL 6 § 2 mom:ssa tarkoitetun luvan myöntäminen kuuluisi yleisem-minkin sidotun harkinnan piiriin.

Tapausten lähempi tarkastelu osoittaa toisaalta sen, että edellä mai-nittua perustelutapaa on käytetty myös tilanteissa, joissa hakijana on ollut henkilö, jota on varsin vaikeata pitää asianosaisena. Esimerkkinä on mainittavissa mm. ratkaisu, jossa oli kysymys STM:n asettaman työ-ryhmän tekemän ehdotuksen julkisuudesta.¹⁸¹ Siinä KHO eväsi haki-jalta oikeuden tutustua asiakirjaan, kun tämä ei pystynyt esittämään sellaisia syitä, joiden vuoksi hänelle olisi ollut myönnettävä lupa pyytäm-änsä virallisen jäljennöksen saamiseen siitä. Samana vuonna (1972) antamassaan ratkaisussa, jossa oli kysymys virkamiehen vapauttamista koskevassa asiassa laaditun muistion luovuttamisesta televisiotoimitta-jalle, KHO päätyi vastaavalle kannalle vastaavia perusteluja käyttäen.¹⁸²

Ratkaisuissa omaksuttu perustelutapa viittaa siihen, että myös asia-kirjain yleisöjulkisuutta koskevilla tilanteilla AsiakJulkL 6 § 2 mom:n mukaisen luovutusluvan myöntäminen riippuisi viranomaisen sidotusta harkinnasta, mutta aivan välttämätön ei tämä johtopäätös ole, sillä on ajateltavissa, että KHO on perustelutavallaan halunnut ilmaista vain, että luvan myöntäminen on joka tapauksessa evättävissä henkilöltä, joka ei ole asianosaisen asemassa.

3. Harkintavallan käytöstä

Riippumatta siitä, katsotaanko AsiakJulkL 6 § 2 mom:ssa tarkoite-tun luvan myöntämisen kuuluvan vapaaseen vai sidottuun harkintaan, jää tosiasiaksi se, että säännös tarjoaa viranomaisille varsin laajan julki-suuden sääntelyvallan. Paljoakaan liioittelematta voidaan todeta, että sanottu lainkohta suo hallintoviranomaisille julkisyhteisöjen piirissä tapahtuvan päätöksenteon suunnittelu- ja valmisteluvaiheen salaamis-monopolin. Suuri osa hallinnossa tuotetusta tietoaaineistosta jää julki-suuden ulkopuolelle pelkästään AsiakJulkL:iin sisältyvien ns. ei-julkisia asiakirjoja koskevien säännösten perusteella, ja kysymys on tällöin juuri

¹⁸¹ Ks. KHO 1972 II 4.

¹⁸² Ks. KHO 1972 II 7.

sellaisista selvityksistä, jotka joukkoviestintien ja yleisön näkökulmasta usein ovat kaikkein kiinnostavinta ja uutisarvoltaan merkittävintä materiaalia. Kontrollifunktion kannalta asiaa tarkastellen voidaan myös sanoa, että ns. sisäisten viranomais selvitysten jääminen julkisuuden ulkopuolelle merkitsee asiakirjajulkisuuden olevan ennen muuta päätöksenteon jälkikäteisvalvonnan instrumentti. Etukäteen vaikuttavaan mielipiteenmuodostukseen ja tarkoituksenmukaisuuskontrolliin Asiak-JulkL tarjoaa varsin heikot mahdollisuudet, mikäli viranomaiset haluavat pitää ei-julkiset asiakirjat ei-julkisina.¹⁸³

Weberin havainnon mukaan hallintoviranomaisten taipumuksena on aina suojata itseään, tietonsa sekä tekonsa, kritiikiltä niin pitkälti kuin mahdollista ja samalla siis välttää julkisuutta.¹⁸⁴ Vaikka käsitys onkin stereotyyppinen ja liian yksiviivainen,¹⁸⁵ on sen luomaa taustaa vasten mielenkiintoista tarkastella, millä tavalla viranomaiset Suomessa ovat käytännössä soveltaneet AsiakJulkL 6 § 2 mom:n tarjoamaa mahdollisuutta ei-julkisten asiakirjojen luovutusluvan myöntämiseen. Täysin luotettavan ja kattavan arvion suorittamiseen ei tällaisessa tapauksessa ole tilaisuutta, mutta merkittävää empiiristä aineistoa on kyllä saatavissa valtioneuvoston vuonna 1972 asettaman tietojärjestelmäkomitean laatimaan kirjalliseen viranomaiskyselyyn annetuista vastauksista.¹⁸⁶

Kysymys kuului seuraavasti: Onko käytännössä esiintynyt pyyntöjä saada tietoja AsiakJulkL 3, 4 ja 5 §:ssä tarkoitetuista ei-julkisista asiakirjoista? Jos vastaus edelliseen kohtaan on myönteinen, miten pyynn-

¹⁸³ Ks. myös Abrahamsson, s. 184, joka julkisuusperiaatetta informaatiostrategiana käsitellessään toteaa informaation tällöin koskevan jo tehtyjä päätöksiä ja julkisuuden harvoin kohdistuvan päätöksen tekemistä edeltäviin vaiheisiin.

¹⁸⁴ Ks. Weber, *Wirtschaft und Gesellschaft* s. 671.

¹⁸⁵ Ks. myös Albrow, s. 113—114, joka aivan oikein korostaa, että julkisuus saattaa välistä viranomaistoiminnan kannalta olla hyvinkin edullista ja lujittaa omalta osaltaan byrokratian asemaa. Weberin käsityksen yksipuolisuus kuvastuu myös niissä näkökohdissa, joita Rourke, s. 113—207, on julkisuuden ja salaisuuden dilemmasta esittänyt.

¹⁸⁶ Lausunnonantajina olivat eduskunnan kanslia, valtioneuvoston kanslia, oikeusministeriö, sisäasiainministeriö, puolustusministeriö, valtiovarainministeriö, opetusministeriö, maa- ja metsätalousministeriö, liikenneministeriö, kauppa- ja teollisuusministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö sekä työvoimaministeriö alaisine viranomaisineen. Lisäksi antoivat lausuntonsa valtioneuvoston oikeuskansleri, eduskunnan oikeusasiamies, Suomen Pankki, Kansaneläkelaitos, Suomen Kaupunkiliitto ja Suomen Kunnallislitto. Ks. tark. Kertomus, Osa IV, 1, Liite 6.

töihin, ottaen huomioon AsiakJulkL 6 § 2 mom:n säännös, on suhtauduttu pyytäjän ollessa toinen viranomainen, asianosainen tai sivullinen henkilö? Lisäksi kysyttiin, missä määrin ao. viranomaisen toimialaan kuuluvissa asioissa oli viranomaisaloitteisesti julkistettu AsiakJulkL 3, 4 ja 5 §:ssä tarkoitettua valmisteluasiakirja-aineistoa ennen asian lopullista ratkaisua.

Komitean sihteeristön laatimaan toimintakertomukseen sisältyvästä yhteenvedosta käy ilmi, että ei-julkisiin asiakirjoihin kohdistuvia pyyntöjä on käytännössä esiintynyt verraten runsaasti ja että lähes kaikissa tapauksissa pyyntöjen kohteena ovat olleet valmistelu- ja suunnitteluasiakirjat.¹⁸⁷ Toisaalta vastauksista kuitenkin ilmenee, että likitulkoon poikkeuksitta viranomaiset ovat suhtautuneet kielteisesti luovutuslupien myöntämiseen silloin kun hakijana on ollut sivullinen henkilö (ts. muu kuin asianosainen tai toinen viranomainen).¹⁸⁸ Vielä harvinaisempaa on vastausten mukaan ollut viranomaisten omasta aloitteesta tapahtunut valmisteluaineiston julkistaminen.¹⁸⁹ Merkittävimpiin poikkeuksiin kuuluu useissa kunnissa käytössä olevan esityslistojen tiedoksi antaminen ennen kokouksia. Eräät virastot toteavat myös jossain määrin julkistaneensa työryhmien mietintöjä ja väliraportteja, mutta yleensä valmisteluaineiston oma-aloitteinen julkistaminen on saatujen vastausten valossa jäänyt käytännössä varsin niukaksi.¹⁹⁰

Vaikka vastauksia ei otettaisikaan aivan kirjaimellisesti, niin siitä huolimatta ne antavat valaisevan kuvan siitä, millä tavalla viranomaiset Suomessa suhtautuvat ei-julkisten asiakirjojen luovutukseen. *Ilmeisen vahvasti näyttää viranomaisten piiriin juurtuneen sellainen käsitys, että ns. ei-julkiset asiakirjat ovat rinnastettavissa salassa pidettävään aineistoon, vaikka AsiakJulkL 6 § 2 mom:n mukaan asianomainen viranomainen voi täysin omaehtoisesti niin halutessaan myöntää sanotussa lainkohdassa tarkoitetun luovutuslupan.*

Todettakoon vielä lopuksi erikseen, että myös poliisi- ja syyttäjäviranomaiset ovat käyttäneet suhteellisen säästeliäästi oikeuttaan julkistaa AsiakJulkL 4 §:ssä tarkoitettua esitutkimusmateriaalia. Julkistamista on käytetty lähinnä silloin, kun sen on katsottu edistävän rikostutkimusta

¹⁸⁷ Ks. Kertomus, Osa IV, 1, Liite 6.

¹⁸⁸ Ks. mt.

¹⁸⁹ Ks. mt.

¹⁹⁰ Ks. mt.

taikka se muutoin on ollut mahdollista tutkimusta vaarantamatta.¹⁹¹ Luovutuslupia myönnettäessä on pyritty kiinnittämään huomiota myös yksilön oikeusturvaa koskeviin näkökohtiin, joiden merkitystä erityisesti painotettiin OKa:n vuonna 1961 esittämässä kannanotossa, jossa oli kysymys poliisitutkintapöytäkirjojen julkisuudesta.¹⁹² Siinä OKa saattoi ensin Helsingin kaupunginviskaalien tietoon ja noudatettavaksi, että AsiakJulkL 4 §:n mukaan poliisiviranomaiselle tai viralliselle syyttäjälle rikoksesta tulleita tietoja ja tutkintapöytäkirjoja ei ollut pidettävä julkisina, ennen kuin asia on ollut esillä oikeudessa tai jätetty sikseen. Tämän jälkeen OKa viittasi kaupunginviskaalien ohjesäännön 16 §:ään, josta ilmenivät ne periaatteet, joita syyttäjän tulee asiakirjoja tiedoksi antaessaan noudattaa. Kategorisena kantanaan OKa ilmoitti, »ettei syytekirjelmää ennen sen oikeudelle esittämistä ole sivullisille eikä niin ollen lehdistöllekään annettava, varsinkin kun saattaa tapahtua, että oikeus päättää käsitellä jutun suljetuin ovin myös syytteen osalta tai että syytekirjelmän esittäminen oikeudelle aiotussa tilaisuudessa estyy».

Epäillyn oikeusturvan kannalta OKa:n edellyttämää menettelyä voidaan pitää oikeaan osuneena,¹⁹³ vaikka määräyksen oikeudellinen sitovuus saatetaankin asettaa kyseenalaiseksi, sillä AsiakJulkL 6 § 2 mom:n mukaan luovutuslupan myöntäminen on säädetty *asianomaisen* viranomaisen tehtäväksi.¹⁹⁴

Omalla kohdallaan OKa ei kuitenkaan ole poikkeuksettomasti pitänyt kiinni em. kirjeessä lausutusta periaatteesta. Esim. vuonna 1972 tapahtuneen ns. Zavidovo-vuodon tutkimusten tuloksena laaditun syytekirjel-

¹⁹¹ Ks. *mt.*

¹⁹² Ks. OKa 1961 s. 35–36. Ks. myös *Manner*, LM 1959 s. 395 ja *Sinisalo*, Poliisi s. 147–148.

¹⁹³ Arveluttavaksi päinvastaisen menettelyn tekee erityisesti se, että syytekirjelmä rakentuu sisällöltään ennen muuta sellaisten näkökohtien varaan, jotka puhuvat epäillyn syyllisyyden puolesta. Ks. myös *Hemanus*, Oikeusturva s. 68–69, joka viittaa samaan seikkaan todetessaan, että poliisiuutiset laaditaan kontaktissa siihen viranomaiseen, jonka institutionaalisena tehtävänä on syyllisyyttä korostavan aineiston kerääminen. Eräänlaisena vinoutuneisuuden ääritapauksena hän mainitsee henkilön leimaamisen tiedotusvälineessä etukäteen syylliseksi.

¹⁹⁴ Ks. myös *Hidén*, Eduskunnan oikeusasiamies s. 280 alav. 279, joka mainitsee esimerkkinä tilanteen, jossa EOA kehottaa HO:n kanneviskaalia syytteen nostamiseen suorittamiensa tutkimusten päätyttyä. Tämän jälkeen siirtyy oikeus tutkinta-asiakirjojen luovutukseen ao. syyttäjälle. Ks. lisäksi *Manner*, LM 1959 s. 395–396.

män kansleri saattoi julkisuuteen, ennen kuin asia oli ollut esillä oikeudessa.¹⁹⁵ Tiettyä epäjohtonmukaisuutta tässä oli havaittavissa, vaikka menettelyä ei lainvastaisena voidakaan pitää.

¹⁹⁵ Ks. esim. HS 20.4.1973. — Syytekirjelmä sisältyy myös OKa:n kertomukseen. Ks. OKa 1973 s. 51—53. (Ks. myös s. 53—55).

VII ASIAKIRJASALALAIUUDESTA KONTROLLIFUNKTION TOTEUTUMISEEN VAIKUTTAVANA TEKIJÄNÄ

A. Salassapitokompetenssista

1. Eduskunnan asemasta asiakirjajulkisuuden sääntelijänä

Asiakirjajulkisuuden oikeudellisen sääntelyjärjestelmän rakennetta koskeviin keskeisiin ongelmiin kuuluu se, millaista järjestystä asiakirjajulkisuutta rajoittavia normeja annettaessa on noudatettava. On selvää, että asiakirjajulkisuuden merkitys hallinnon kontrolli-instrumenttina riippuu paljolti siitä, missä laajuudessa eduskunta on delegoinut julkisuuden sääntelyvaltaa toimeenpanovaltaa käyttäville orgaaneille. *Mitä laajemmat nämä valtuudet ovat ja mitä alemmalle tasolle viranomais-hierarkiassa ne ulottuvat, sitä heikommaksi asiakirjajulkisuuden kontrolloivaikutus hallintoon nähden muodostuu.*

Asiakirjajulkisuutta rajoittavien säännösten ja määräysten antamisjärjestystä koskeva avainsäännös sisältyy AsiakJulkL 9 §:ään. Säännöksen 1 mom:n mukaan salassa on pidettävä sellainen asiakirja, josta niin on lailla säädetty. AsiakJulkL 28 §:ssä puolestaan kumotaan sanotun lain kanssa ristiriidassa olevat säännökset. Kumoamissäännöksen sanamuodosta ei käy selvästi ilmi, kohdistuuko se myös ennen AsiakJulkL:n voimaan tuloa voimassa olleisiin lainsäädäntöteitse annettuihin salassapitosäännöksiin. AsiakJulkL:n valmisteluasiakirjat sitä vastoin osoittavat, että tämä ei ole ollut ehdotuksen laatijoiden tarkoituksena.¹

Tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä annetusta AsiakJulkL:sta voidaan luonnollisesti poiketa myös sen voimaan tulon jälkeen hierarkisesti ylempi- taikka samantasoisin säännöksin. *Anderssonin* tapaan saatetaan näin ollen yhteenvetomaisesti todeta, että kaikki tavallisessa lain-

¹ Ks. Lvk 1939: 4 s. 50.

säädäntöjärjestyksessä annetut salassapitosäännökset, mikäli ne ovat sopusoinnussa perustuslakien kanssa, ovat päteviä riippumatta siitä, onko ne annettu ennen AsiakJulkL:n voimaan tuloa vai sen jälkeen ja olivatpa ne mainitun lain kanssa sopusoinnussa tai ei.²

2. Tasavallan presidentin ja valtioneuvoston asemasta asiakirjajulkisuuden sääntelijöinä

AsiakJulkL 9 § 2 mom. tarjoaa laajalle ulottuvan mahdollisuuden julkisuuden rajoittamiseen asetusteitse. Sanotun lainkohdan mukaan voidaan säätää asiakirja salassa pidettäväksi, mikäli valtion turvallisuus tai valtion suhteet ulkovaltoihin, maanpuolustuksen etu, rikosten ehkäiseminen tai syytteen saattaminen, valtion tai itsehallintoyhdyskunnan taikka yksityisen liiketoimen tai oikeudenkäynnin hoitaminen taikka yksityisen tärkeä henkilökohtainen etu sielunhoidon, terveyden- tai sairanhoidon, huoltotoimen, vankeinhoidon, verotuksen tai julkisen tarkastustoimen alalla niin vaatii.

AsiakJulkL 9 § 3 mom:n nojalla voivat tasavallan presidentti ja valtioneuvosto samoista syistä kuin asetusteitsekin antaa yksittäistapauksellisia salassapitomääräyksiä. Tämä lainkohta ei jätä vähimmässäkään määrin epäselväksi, mihin orgaaneihin salassapitokompetenssi AsiakJulkL:n mukaan rajoittuu; tasavallan presidenttiä ja valtioneuvostoa alemmilla toimielimillä ei ole oikeutta rajoittaa julkisuutta.

Epäselvyyttä on sen sijaan aiheuttanut se, millainen merkitys on annettava lainkohtaan sisältyvälle lisärajoitukselle, jonka mukaan tasavallan presidentin ja valtioneuvoston kompetenssi ulottuu ainoastaan niiden käsiteltävinä oleviin asiakirjoihin. Andersson näyttää olevan sillä kannalla, että presidentillä ja valtioneuvostolla on oikeus määrätä salaisiksi muitakin kuin käsiteltävinään olevia dokumentteja sillä perusteella, että sanotuilla orgaaneilla on hänen mukaansa AsiakJulkL 11 §:n nojalla oikeus oma-aloitteisesti määrätä alempi viranomainen käsittelemään asioita salassa.³ Näin perustellen hän päätyy tältä pohjalta siihen käsitykseen, että lakivaliokunnassa tehty lisäys, jonka mukaan AsiakJulkL 9 § 3 mom. ulottuu ainoastaan tasavallan presidentin ja valtioneuvoston käsiteltäviin asiakirjoihin, on sisällyksetön ja harhaanjohtava.

² Ks. Andersson, JFT 1964 s. 580.

³ Ks. *mt.*, s. 495.

Anderssonin esittämää tulkintaa voidaan kuitenkin arvostella, sillä AsiakJulkL 11 § ei välttämättä merkitse sitä, että tasavallan presidentillä ja valtioneuvostolla sen nojalla olisi oikeus oma-aloitteisesti puuttua salassapitomääräyksiä antamalla alempien viranomaisten toimintaan sellaisissa tapauksissa, joissa asia ei ole jollakin tapaa niiden käsiteltävänä. Kielteistä kantaa tukee myös *Ståhlbergin* oikeusministeriössä laaditun lakiluonnoksen johdosta antama lausunto, jonka mukaan »ehdotuksen 16 (15) §:n (= AsiakJulkL 11 §) sanonta »sitä» ja 17 (16) § (= AsiakJulkL 12 §) osoittavat, että 14 (13) §:ssä (= AsiakJulkL 9 §) järjestetty määräyksen antaminen koskee asiaa tai asiakirjaa, joka jotenkin on määräyksen antajan käsiteltävänä».⁴

Anderssonilla ei ilmeisesti ole ollut käytettävissään *Ståhlbergin* antamaa em. lausuntoa eikä myöskään *Hidénillä*, joka siitä huolimatta tekee *Ståhlbergin* ajatuskulkua noudattaen sen johtopäätöksen, että AsiakJulkL 11 §:ssä käytetty sana »sitä» antaa aiheen olettaa, että tasavallan presidentti ja valtioneuvosto saavat määrätä salassa pidettäväksi ainoastaan sellaisen asian ja asiakirjan, joka tulee niiden käsiteltäväksi.⁵ Tämä on tarkka tulkinta ja vaikka, kuten *Hidén* toteaa, se saattaakin olla »liian tiukka», ei siitä voida luopua, mikäli lain valmisteluaineistolle halutaan antaa keskeinen merkitys tulkintaoperaatioita suoritettaessa.

AsiakJulkL 12 §:ssä tarkoitetussa tapauksessa puolestaan on tasavallan presidentin ja valtioneuvoston salassapitokompetenssi asetettu riippumaan siitä, onko alempi viranomainen pyytänyt niiltä salassapitomääräystä.⁶ Pyynnön tekemiseen oikeutettu on ainoastaan sellainen viranomainen, jonka käsiteltävänä asia tai asiakirja on. Määräys voidaan antaa senkin jälkeen, kun henkilö, joka on oikeutettu julkisten asiakirjojen saantiin, on pyyntönsä viranomaiselle esittänyt.⁷ Edellytyksenä on

⁴ Ks. *Ståhlbergin* kirje OM:lle n:o 2613/4 A 1947.

⁵ Ks. *Hidén*, Eduskunnan oikeusasiamies s. 278.

⁶ Ks. myös *Andersson*, JFT 1964 s. 495, joka kiinnittää huomiota siihen ristiriitaan, joka vallitsee yksittäistapauksessa annettavia salassapitomääräyksiä koskevien säännösten välillä ja joka syntyi eduskuntakäsittelyn yhteydessä. Sen jälkeen kun salassapitomääräyksen antamiseen oikeutettujen viranomaisten piiriä kavennettiin lakivaliokunnassa ja suuressa valiokunnassa, ei AsiakJulkL 12 §:ään sisältyvä viittaus ylempiin viranomaisiin ole riittävän täsmällinen. Ylemmillä viranomaisilla ei siinä voida tarkoittaa muita kuin tasavallan presidenttiä ja valtioneuvostoa.

⁷ Ks. *mt.*, s. 495.

vain, että salassapitomääräystä haetaan käsittelyn kestäessä.⁸ Periaatteessa tällaisen vaatimuksen asettamisella on merkitystä sikäli, että muussa tapauksessa avautuisi viranomaisille laajalle ulottuva mahdollisuus »taannehtivien» salassapitomääräysten hankkimiseen. Ongelmana on vain se, että asian ja asiakirjan käsittelyn päättymishetken määrittäminen käytännössä usein vaikea tehtävä.

Myöskään se, voiko viranomainen osoittaa salassapitopyyntönsä suoraan kaikissa tapauksissa tasavallan presidentille tai valtioneuvostolle, ei AsiakJulkL 12 §:n valossa ole täysin selvää. Julkisuusperiaatteen tehokas ja mahdollisimman nopea toteuttaminen puhuvat myönteisen vastauksen puolesta,⁹ mutta laillisena täytynee pitää myös sellaista menettelyä, että salassapitopyyntö toimitetaan virkahierarkisessa järjestyksessä.

Salassapitokompetenssilla varustettu viranomainen on AsiakJulkL 10 §:n nojalla oikeutettu myös säätämään tai määräämään, että asiakirja tulee julkiseksi vasta määräajan kuluttua. Mahdollista on niin ikään asettaa sen julkiseksitulo riippumaan asian käsittelyn päättymisestä. AsiakJulkL 9 §:ssä tarkoitettu viranomainen voi myös säätää tai määrätä, että asiakirjan luovuttamiseen tarvitaan viranomaisen lupa taikka yksityisen suostumus. AsiakJulkL 10 § on luonteeltaan kuitenkin lähinnä vain selvennys eikä oikeastaan merkitse AsiakJulkL 9 §:ssä määritellyn salassapitokompetenssin ulottuvuuden laajentamista.

Täsmälliset säännökset siitä, millaisia muotoja yksittäistapauksellisia salassapitomääräyksiä annettaessa on noudatettava, puuttuvat julkisuuslainsäädännöstä. Valtioneuvoston osalta tilanne on kuitenkin sikäli selvä, että salassapitomääräysten antaminen tapahtuu yleisistunnon päätöksellä.¹⁰ Tasavallan presidentin kohdalla epäselvyys johtuu lähinnä siitä, että asiakirjajulkisuutta koskevat ongelmat eivät aktualisoidu ainoastaan sellaisissa tapauksissa, joissa on kysymys valtioneuvoston myötävaikutuksella tehtävistä päätöksistä, vaan presidentti voi joutua

⁸ Ks. myös *Bruun*, s. 65.

⁹ Ks. myös *Andersson*, JFT 1964 s. 495. Vrt. *Korhonen*, Poliisimies 1952 s. 374, joka katsoo, että poliisiviranomaisen on pyydettävä määräystä lääninhallitukselta, joka lähettää asian edelleen valtioneuvostolle. Ks. myös *Tiainen*, Huoltaja 1970 s. 403.

¹⁰ Tämä ilmenee VNOS 12 § 1 mom. 19 kohdasta, jonka mukaan asiat, jotka vuonna 1931 tai myöhemmin annetun lain tai asetuksen mukaan kuuluvat valtioneuvostolle, käsitellään yleisistunnossa, mikäli niitä ei ole uskottu ministeriön ratkaistaviksi.

käyttämään salassapitokompetenssiaan myös muissa tilanteissa. Tyypillisenä esimerkkinä voidaan mainita presidentin laatima kirjelmä tai muistio, jonka hän haluaa pidettäväksi julkisuuden ulkopuolella. Onko tällöin katsottava, että asiakirjan salassapitovelvollisuuden konstituoit tasavallan presidentin allekirjoittamaan kirjelmään tehty merkintä »salainen»? Tarkempien muotomääräysten puuttuessa on ilmeisesti lähdettävä siitä, että mikäli merkintä on tehty presidentin tahdon ja tarkoituksen mukaisesti, sillä on salassapitovelvollisuuden perustava vaikutus.

*Yleisenä vaatimuksena on pidettävä sitä, että ollakseen sitovia yksittäistapaukselliset salassapitomääräykset on annettava tiedoksi.*¹¹ Tähän on vielä lisättävä, että tiedoksiannon on oltava sisällöltään yksiselitteinen ja selvä. On kyseenalaista, voidaanko lähteä siitä, että esim. sellaiset merkinnät kuin »luottamuksellinen» tai »henkilökohtainen» täyttävät em. vaatimukset.

Salassapitokompetenssia koskevista säännöksistä on vielä mainittava AsiakJulKL 13 § ja 14 §. Ensin mainitun lainkohdan mukaan sanotun lain 9 § 2 ja 3 mom. sekä 10 § eivät koske lakia, asetusta tai muuta yleisesti tiedoksi aiottua virallista julkaisua eivätkä myöskään asiakirjaa, joka lain tai asetuksen mukaan on julkaistava tai julkisena kaikkien nähtävänä pidettävä.

Säännös ei aiheuttane kovin suuria tulkintavaikeuksia, sillä lakeja ja asetuksia koskevien salassapitosäännösten ja -määräysten antaminen muussa kuin perustuslain säätämisyjärjestyksessä prekludoituu jo HM 20 §:n ja 28 §:n nojalla.¹² Voimassa olevaan lainsäädäntöön — sekä lakeihin että asetuksiin — sisältyy myös lukuisia säännöksiä, joiden nojalla asiakirjoja on julkaistava ja asetettava nähtäväksi. Tällaisia säännöksiä — kuten esim. KunL 32 § — on annettu sellaisissa tapauksissa, joissa esteetöntä tietojensaantia on pidetty erityisen tärkeänä.¹³ Missään näissä AsiakJulKL 13 §:ssä tarkoitetuissa tilanteissa ei voida asetusteitse eikä yksittäistapauksessa määrätä asiakirjaa salassa pidettäväksi.

¹¹ Ks. myös *Lvk 1939:4* s. 30, jossa käsityksen tueksi viitataan KKO:n ratkaisuun vuodelta 1934 (1934 I 67). — Käytännössä lienee yhdentekevää, millä tavalla virkamies on asiakirjan salassa pidettävyyden tietoonsa saanut. Edellytyksenä on vain, että selko määräyksestä on olemassa ennen asiakirjan luovuttamista.

¹² Lakien julkaisemisesta ks. tark. esim. *Hidén*, *Säädösvalvonta* s. 370—373.

¹³ Ks. *Lvk 1939:4* s. 16.

Ongelmallisempi on sen sijaan AsiakJulkL 14 §, joka kieltää antamasta yksittäistapauksellisia määräyksiä sellaisista asiakirjoista, joiden julkisuus poikkeuksineen on lailla tai asetuksella täydellisesti järjestetty. Säännöksessä mainitaan esimerkkeinä tällaisista asiakirjoista yleiset väestöluettelot, rikos- ja irtolaisrekisteri sekä oikeudenkäyntiä, verotusta ja tietoliikennettä koskevat asiakirjat.

AsiakJulkL 14 §:ssä mainitut esimerkkiryhmät muodostavat kokonaisuuksia, joita koskevat säännökset ovat suhteellisen helposti identifioitavissa. Siitä huolimatta jää säännöksen sisältö ja merkitys hämäräksi, sillä siinä esitetty luettelo ei ole tyhjentäväksi tarkoitettu. Epäselväksi jää näin ollen, sisältyykö voimassa olevaan lainsäädäntöön muitakin »täydellisesti» järjestettyjä asiakirjaryhmiä kuin AsiakJulkL 14 §:ssä mainitut esimerkit.¹⁴

Oikeuskäytännössä on kysymys ollut esillä KHO:n vuonna 1975 ratkaisemassa tapauksessa, jossa hakija oli valtiovarainministeriöltä pyytänyt saada tutustua määrätyltä alalta oleviin pankkitarkastusviraston asiakirjoihin pankkivalvontaa koskevan väitöskirjan kirjoittamista varten.¹⁵ Ratkaisussaan KHO katsoi, että hakemuksessa mainittujen asiakirjojen julkisuus poikkeuksineen oli PankkitarkastusL (548/69) 17 §:ssä järjestetty sillä tavoin täydellisesti kuin AsiakJulkL 14 §:ssä tarkoitetaan.

PankkitarkastusL 17 §:n tapaisia säännöksiä sisältyy lainsäädäntöön nykyään erittäin runsaasti -kymmenittäin. Itse asiassa miltei mikä tahansa eri laeista löytyvä salassapitosäännös merkitsisi KHO:n ratkaisuperiaatetta noudattaen »julkisuuden täydellistä järjestämistä poikkeuksineen», jolloin yksittäistapauksellisten määräysten antaminen olisi kiellettyä. Asiakirjajulkisuuden kontrollifunktion kannalta tämä kanta olisi edullinen, mikäli kysymys olisi pelkästään siitä, että po. tilanteissa kiellettyä on vain yksittäisten salassapitomääräysten antaminen. On kuitenkin syytä korostaa, että käsillä olevassa tapauksessa, johon tullaan vielä myöhemmissä yhteyksissä palaamaan, ydin oli se, että mikäli asiakirja-

¹⁴ Kyseenalaiseksi on mahdollista asettaa myös se, voidaanko edes esimerkkiryhmien kohdalla puhua »täydellisestä» sääntelystä (ks. myös *Andersson*, JFT 1964 s. 588). Lisäksi on syytä todeta, että AsiakJulkL 14 §:ssä esitetty luettelo rakentuu tavallaan staattisen näkemyksen varaan; lainsäädännön muuttuessa säännöksessä mainitutkin kategoriat voivat menettää siinä tarkoitettua täydellisyysominaisuutensa ja siirtyä samalla tasavallan presidentin tai valtioneuvoston salassapitokompetenssin piiriin.

¹⁵ Ks. KHO 15. 12. 1975 T: 4911 D: 196/50/75.

julkisuus poikkeuksineen on täydellisesti järjestetty, ei myöskään AsiakJulkL 20 § 2 mom:ssa tarkoitetun *dispenssin* myöntäminen ole mahdollista.

Samalla kannalla on kirjallisuudessa ollut *Andersson*, joka ei tosin tarkemmin ole perustellut käsitystään.¹⁶ Mikäli kysymystä tarkastellaan AsiakJulkL:n systematiikan valossa, on kuitenkin mahdollista ajatella, että AsiakJulkL 14 §:ään sisältyvä kielto antaa yksittäistapauksellisia määräyksiä koskee ainoastaan salassapitonormien antamista eikä estä laissa tarkoitetun ministeriön erityisluvan myöntämistä, sillä AsiakJulkL 14 § on sijoitettu nimenomaisesti salassapitokompetenssia koskevaan lain toiseen lukuun.

3. Kunnallisten orgaanien asemasta asiakirjajulkisuuden sääntelijöinä

a. Valtuuston istunnon suljetuksimääräämisoikeudesta

Ennen kunnallisten orgaanien salassapitokompetenssiin liittyvien ongelmien yksityiskohtaisempaa tarkastelua on tarpeellista korostaa sitä, että AsiakJulkL:ia säädettäessä ei ollut tarkoituksena muuttaa voimassa olevia lainsäädäntöteitse annettuja säännöksiä. AsiakJulkL ei siten kumonnut myöskään vanhaan KunL:iin (642/48) sisältyviä julkisuutta ja siitä tehtäviä poikkeuksia koskevia normeja.¹⁷ Uuden KunL:n (953/76) julkisuutta koskevien säännösten suhde AsiakJulkL:iin on samankaltainen kuin aikaisemminkin. AsiakJulkL on luonteeltaan yleislaki (*lex generalis*), joka tulee täydentävästi sovellettavaksi siinä tapauksessa, että KunL:iin ei sisälly asiakirjajulkisuudesta erityisiä määräyksiä. Kollisiotilanteessa käy KunL siis edelleen AsiakJulkL:n edellä.

AsiakJulkL 26 §:n nojalla asiain käsittelystä suljetuin ovin mm. valtuustossa on voimassa, mitä siitä on erikseen säädetty.¹⁸ Viittaus koh-

¹⁶ Ks. *Andersson*, JFT 1964 s. 589.

¹⁷ Vrt. *Murén*, SKL 1966 s. 441—442, jolle AsiakJulkL:n ja vanhan KunL:n välinen suhde näyttää jääneen epäselväksi.

¹⁸ Säännös sisällytettiin AsiakJulkL:ia koskevaan hallituksen esitykseen vasta eduskuntakäsittelyn yhteydessä. Lakivaliokunnan tekemän muutoksen aiheena oli esityksen 32 § (*HE 105/49*), jonka mukaan lakia oli sovellettava eduskunnan

distuu nykyään KunL 30 §:ään, jonka mukaan kunnanvaltuuston kokoukset ovat julkisia, jollei valtuusto jonkin asian osalta toisin päättä.¹⁹ AsiakJulkL 26 § osoittaa, että kysymys valtuuston istuntojen suljetuksi-määräämisjärjestyksestä ja -edellytyksistä jää kokonaan AsiakJulkL:ssa tarkoitettun säännöstyksen ulkopuolelle.

Käsittelyn julkisuus hallinnossa on, kuten johdantojaksossa jo on todettu, poikkeuksellinen ilmiö. Kunnallisvaltuuston kokouksiin nähden sen toteuttaa KunL 30 §.²⁰ Suljetusta käsittelymuodosta ei kuitenkaan

asiakirjoihin ainoastaan sikäli kuin se ei ollut ristiriidassa VJ:n kanssa. Ks. laki-valiok. miet. n:o 2 Vp 1950.

¹⁹ Vastaava lainkohta vanhassa KunL:ssa oli 28 §. Ks. myös *Kuuskoski—Hannus*, s. 139.

²⁰ Oikeus olla saapuvilla valtuuston istunnossa on tämän mukaisesti jokaisella — siis muillakin kuin kunnan jäsenillä — ulkomaalaiset mukaan lukien. Sama periaate koskee myös kuntien edustajainkokouksia KunL 117 §:n ja kuntainliiton liittovaltuuston kokouksia KunL 134 §:n perusteella. Valtuuston kokousten julkisuudesta ks. tark. *Hannus*, s. 165—166. Samasta kysymyksestä aikaisemman lainsäädännön valossa ks. *Kuuskoski—Hannus*, s. 139—142 ja *Merikoski*, LM 1939 s. 689—720, joka koskettelee ennen vanhan KunL:n säätämistä vallinnutta tilannetta.

Yleensä hallinnossa kuitenkin noudatetaan suljettua käsittelymuotoa. Tämä ei kuitenkaan merkitse sitä, että viranomaisilla ei olisi oikeutta sallia yleisön läsnäoloa asioita käsiteltäessä, mutta toisaalta myöskään velvollisuutta läsnäolon sallimiseen ei yleensä ole olemassa. Toiseksi muuttuu tilanne siinä tapauksessa, että nimenomainen säännös estää sivullisten läsnäolon. Tällainen säännös sisältyy mm. VerotusL 12 § 4 mom:iin, jonka mukaan sivullisten ei ole sallittava olla saapuvilla verolautakunnan kokouksessa (ks. myös *Rytkölä*, *Kaira—Castrénin* juhlaulkaisu s. 226).

Uuden KunL 30 § 2 mom:ssa on kunnanhallitukselle myönnetty oikeus yksittäistapauksessa harkintansa mukaan antaa läsnäololupa. Itsestään selvää on, että harkintavaltaa käytettäessä on noudatettava yleisiä oikeusperiaatteita, esim. yhdenvertaisuusperiaatetta, mikä merkitsee mm. sitä, että esim. erilaisia poliittisia suuntauksia edustavia toimittajia ei ole lupa kohdella eri tavoin läsnäololupia myönnettäessä. — Todettakoon, että lautakunnat jäävät edelleenkin uuden KunL:n voimaantulon jälkeen julkisuuden ulkopuolelle; niiden kokouksiin ei liene edes harkinnanvaraisesti lupa päästää yleisöä seuraamaan asiain käsittelyä. Syiksi tähän on uuden lain valmisteluasiakirjoissa ilmoitettu käytännölliset näkökohdat, mm. huonetilojen riittämättömyys (ks. *kom. miet.* 1971: A 21 s. 38, *kom. miet.* 1973: 60 s. 44 ja *HE* 140/1975). On kuitenkin vaikeata ymmärtää, miksi lautakuntien kohdalla ei harkinnanvaraisen läsnäololuvan myöntämistä ole järjestetty samalla tavalla kuin kunnanhallituksissa (esim. siinä tapauksessa, että riittävät tilat ovat käytettävissä). Ks. myös *Mahlamäki—Pessi*, s. 130—131.

toisaalta suoranaisesti seuraa, että käsiteltävänä olevat asiat tai asiakirjat on pidettävä salassa.²¹ Suljetun käsittelymuodon ollessa hallinnossa pääsääntönä olisi päinvastaisesta päättelystä seurauksena lähes kaiken kattava asiakirjasalaisuus.

Suljetunkin käsittelyn vallitessa on lähtökohtana hallinnossa yleisten asiakirjain julkisuus. Kun kuitenkin kunnanvaltuuston kokoukset nimenomaisesti pääsäännöstä (so. suljetusta käsittelymuodosta) poiketen on KunL 30 §:ssä säädetty julkisiksi, käyttää valtuusto asioita suljetussa istunnossa käsiteltäväksi määritessään erityissäännökseen perustuvaa poikkeuksellista valtaa. Juuri tämä seikka antaa aiheen tutkia tarkemmin, millä tavalla valtuuston istunnon suljetuksi määrääminen vaikuttaa asiakirjajulkisuuteen.²²

²¹ Ks. myös *Tarasti—Maunula*, s. 165.

²² Vanhan KunL:n voimassa ollessa vallitsi sellainen käsitys, että valtuuston salassapitokompetenssi ulottui ainoastaan yksittäistapauksellisten määräysten antamiseen. Ks. tästä *Kuuskoski—Hannus*, s. 141, jossa korostetaan, että KunL 28 § 1 mom:ia oli poikkeussäännöksenä tulkittava ahtaasti. Salassapitopäätös oli tehtävä kussakin tapauksessa erikseen. Valtuustolla ei siis ollut oikeutta päättää kaikkia tai tietynlaisia asioita määrättyssä kokouksessa taikka määrättynä ajanjaksona pidettävissä kokouksissa käsiteltäviksi suljetussa istunnossa. Sama periaate vallitsi myös ennen vanhan KunL:n säätämistä (ks. tark. *Merikoski*, LM 1939 s. 696—700). Nykyisen lain valmisteluaineisto ei anna syytä muuttaa aikaisemmin vallinnutta kantaa (ks. *kom. miet.* 1971: A 21 s. 38—39, *kom. miet.* 1973: 60 s. 44 ja *HE* 140/75).

KunL 30 § oikeuttaa valtuuston määräämään istuntonsa suljetuksi, muttei sen sijaan velvoita tällaiseen menettelyyn. Oikeutta ei säännöksen mukaan ole muilla orgaaneilla kuin valtuustolla, ei siis esim. valtion viranomaisilla. Mitään rajoituksia siinä suhteessa, millaisten intressien suojaksi istunnon suljetuksi määrääminen voi tapahtua, ei KunL 30 § sitä vastoin aseta. Kun pääsääntönä kuitenkin on istuntojen julkisuus, on yleisten tulkintasääntöjen mukaista, että kompetenssin ulottuvuus nähdään ahtaana. Toinen asia on, millainen käytännöllinen merkitys tällaisilla tulkintasuosituksilla on. Restriktiivisyyden vaatimus ilman lisätäsmennyksiä jää välttämättä epämääräiseksi ja käytäntöön heikosti vaikuttavaksi. Valtuustolla on näin ollen praksiksessa laaja harkintamarginaali, jota pelkät teoreettiset ajatusoperaatiot eivät pysty kaventamaan.

Syytä on myös panna merkkeille, että istunnon suljetuksi määrääminen on tyyppillinen yksinkertaisella ääntenenemmistöllä tehtävä järjestelypäätös, josta ei KunL 139 §:n nojalla saa erikseen valittaa. Sama oli tilanne vanhan KunL:n voimassa ollessa. Ks. tästä *Kuuskoski—Hannus*, s. 520 ja *Vataja*, Maalaiskunta 1967 s. 1358. Tässä yhteydessä on mielenkiintoista etsiä vertauskohtaa vielä varhaisemmasta lainsäädännöstä. MKunL (108/17) 18 § 2 ja 3 mom:n sekä KKunL (108/17)

b. *Istunnon suljetuksi määräämisen vaikutuksesta asiakirjajulkisuuteen*

Siihen, miten asian suljetussa istunnossa käsiteltäväksi määrääminen vaikuttaa siinä esille tulevien asiakirjojen julkisuuteen, on ongelma, johon nykyisten säännösten valossa ei ole helppoa vastata, sillä sellaista säännöstä, jonka nojalla valtuustolla olisi nimenomainen oikeus suljetussa istunnossa käsiteltävään asiaan kuuluvien asiakirjojen salassa pidettäväksi määräämiseen, ei voimassa olevaan lainsäädäntöön sisälly.

Tulkinta-apua on sen sijaan saatavissa AsiakJulkL:n valmisteluaineistosta. Lainvalmistelukunnan ehdotukseen sisältyi nimittäin säännös, jonka mukaan valtuuston suljetuin ovin pidetyt keskustelut sekä niitä koskevat asiakirjat tulivat julkisiksi, milloin valtuusto niin oli määrännyt.²³ Ehdotus ilmaisi selkeästi, että valtuustolla oli suljetussa istunnossa käsiteltäviä asioita koskeviin asiakirjoihin nähden julkistamiskompetenssi. Eduskuntakäsittelyn yhteydessä lakivaliokunta kuitenkin poisti hallituksen esitykseen sisältyneen vastaavan kohdan,²⁴ mutta ylipyyhkimisen tarkoituksena ei ollut valtuuston oikeuksien kaventaminen, vaan valiokunta piti tarpeettomana säännöstä sen vuoksi, että »asian luonnosta on katsottava johtuvan, että eduskunta tai muu julkista yhdyskuntaa edustava kokous tai valtuusto, joka on päättänyt asian suljetuin ovin käsiteltäväksi, voi myös määrätä, että käsittely ja sitä koske-

16 §:n mukaan valtuustolla oli oikeus päätöksellä, johon vähintään 4/5 saapuvilla olleista jäsenistä yhtyi, julistaa jokin asia käsiteltäväksi suljetussa istunnossa. Vuonna 1919 tehdyissä muutoksissa (49/19) luovuttiin kuitenkin määräänemistövaatimuksesta. Merikoski, LM 1939 s. 692 alav. 4 kommentoi muutoksia seuraavasti: »V:n 1917 kunnallislainsäädäntö oli, alkuperäisessä muodossaan, hyvin demokraattinen, ja tämän yleissuuntauksensa mukaisesti se tahtoi, vaatimalla istunnon suljetuksi julistamiseen neljän viidesosan määräänemistön, turvata julkisuusperiaatteen mahdollisimman tehokkaasti. V:n 1919 lainmuutokset, joita vasemmistotaholla pidettiin pahasti taantumuksellisina (ks. Vp 1919, Liitteet s. 471), lievensivät julkisuusperiaatteen ankaruutta poistamalla määräänemistövaatimuksen». — Puuttumatta tässä yhteydessä tarkemmin määräänemistökysymykseen, joka varsinkin valtiosääntökeskustelun yhteydessä on jatkuvasti ajankohtainen asia, voidaan tässä tehdä se havainto, että nykyisin muodikas yksinkertaisen enemmistön vaatimus ei aina ole vasemmistonkaan piirissä ollut tavoitteena. Kysymys onkin ilmeisesti poliittisiin suhdanteisiin kiinteästi liittyvästä ilmiöstä, johon yhteiskuntaluokkien voimasuhteet painavat leimansa.

²³ Ks. Lvk 1939: 4 s. 3.

²⁴ Ks. lakivaliok. miet. n:o 2 Vp 1950.

vat asiakirjat tulevat julkisiksi, samoin kuin ajankohdan, milloin niin tapahtuu». ²⁵

Edellä esitetty sitaatti tukee sitä käsitystä, että valtuuston antamasta määräyksestä on seurauksena automaattisesti myös suljetussa istunnossa käsiteltävän asian ja sitä koskevien asiakirjojen salassapitovelvollisuus. Kirjallisuudessa puolestaan ovat *Kuuskoski* ja *Hannus* katsoneet, että vanhan KunL:n voimassaoloaikana salassapitovelvollisuus ei välittömästi johtunut istunnon suljetuksi määrittämisestä, vaan valtuuston oli sen lisäksi annettava erillinen salassapitomääräys. ²⁶ Vaikka tämä tulkinta on julkisuuden kannalta edullinen, ei voida välttyä havaitsemasta, että se on ristiriidassa *AsiakJulkL*:ia säädettäessä esitetyn käsityksen kanssa. Uuteen KunL:iin olisi ollut mahdollista ottaa selvennys asiasta, mutta niin ei kuitenkaan tapahtunut. Ilmeisesti on näin ollen edelleenkin lähdeittämissä siitä, että valtuuston istunnon suljetuksi määrittäminen johtaa siinä käsiteltävän asian ja sitä koskevien asiakirjojen salassapitovelvollisuuteen, ellei valtuusto erikseen anna lupaa julkistamiseen. ²⁷

Vaikka valtuustolla onkin varsin laajalle ulottuva salassapitokompetenssi, joka perustuu KunL 30 §:ään, on kuitenkin syytä korostaa erästä tärkeätä rajoitusta, joka johtuu kunnallisen valitusoikeuden käyttömahdollisuuden turvaamistarpeesta. Suljetussakin istunnossa käsiteltävänä olleessa asiassa syntynyt päätös on nimittäin otettava KunL 32 §:n nojalla julkisesti nähtäväksi asetettavaan pöytäkirjaan, sillä muussa tapauksessa valitusoikeuden käyttäminen jäisi vain teoreettiseksi mahdollisuudeksi. ²⁸ Muilta kuin päätöstä koskevilta osin pöytäkirja on salassa pidettävä, ellei valtuusto toisin määrää. *AsiakJulkL* 13 §:n mukaan tosin se, mitä sanotun lain 9 § 2 ja 3 mom:ssa sekä 10 §:ssä on säädetty, ei koske asiakirjaa (siis esim. valtuuston pöytäkirjaa), joka lain tai asetuksen nojalla on julkisesti kaikkien nähtävänä pidettävä, mutta säännökseen sisältyvä rajoitus ei koske valtuuston salassapitokompetenssia, joka perustuu KunL 30 §:ään.

²⁵ Ks. *lakivaliok. miet. n:o 2 Vp 1950*.

²⁶ Ks. *Kuuskoski—Hannus*, s. 614. Ks. myös *Andersson*, JFT 1964 s. 593 ja *Gustafs*, SKL 1953 s. 163.

²⁷ Vrt. *Hannus*, s. 166 ja 555.

²⁸ Ks. *Lvk 1939:4 s. 22*. Ks. myös *Andersson*, JFT 1964 s. 593, *Gustafs*, SKL 1953 s. 163 ja *Kuuskoski—Hannus*, s. 139. Todettakoon, että vaikka em. viittaukset kohdistuvatkin aineistoon, jossa esitetyt mielipiteet on lausuttu ennen uuden KunL:n voimaantuloa, ei tilanne ole sillä tavalla muuttunut, että toisenlaisen käsityksen taakse olisi aiheellista asettaa. Ks. myös *Hannus*, s. 555.

c. *Kunnanhallituksen ja kunnallisten lautakuntien
salassapitokompetenssista*

Vanhan KunL:n voimassa ollessa oli kunnallisten orgaanien salassapitokompetenssin ulottuvuutta arvioitaessa kiinnitettävä huomiota myös sanotun lain 211 §:ään, jonka nojalla jokaisella oli oikeus pyynnöstä saada, mikäli asiakirjoja ei ollut säädetty tai laillisesti määrätty salassa pidettäväksi, oikeaksi todistettu jäljennös KunL 210 §:ssä mainituista asiakirjoista tai ote siinä mainittujen viranomaisten pöytäkirjoista.

Mielenkiinto kohdistui erityisesti siihen, mitä tarkoitti KunL 211 §:ään sisältyvä viittaus asiakirjoihin, joita ei ollut *laillisesti määrätty* salassa pidettäväksi. Merkitsikö ilmaus sitä, että kunnalliselle viranomaiselle oli myönnetty oikeus salassapitomääräysten antamiseen?

Oikeuskirjallisuudessa *Kuuskoski* ja *Hannus* olivat sitä mieltä, että valtuusto saattoi suljetussa istunnossa käsiteltävää asiaa koskevan pöytäkirjan ja siihen liittyvien asiakirjojen ohella määrätä KunL 211 §:n nojalla salassa pidettäväksi muissakin asioissa laaditut pöytäkirjat asiakirjoineen, milloin siihen oli erityisen päteväksi katsottava peruste.²⁹ Samanlainen oikeus salassapitomääräysten antamiseen oli heidän mukaansa myös kunnallishallituksella ja kunnallisella lautakunnalla.³⁰ Käsitys lienee perustunut erääseen KHO:n ennen AsiakJulkL:n voimaan tuloa antamaan ratkaisuun, jossa kaupunginhallitus oli tehnyt konkurssirikossyytteen nostamista koskevan päätöksen erään yhtiön hallituksen jäseniä vastaan ja kieltänyt samassa yhteydessä saattamasta päätöstä julkisuuteen. Tämän jälkeen kaupunginhallitus kieltäytyi antamasta hakijalle jäljennöstä asiaa koskevasta pöytäkirjasta. Lääninhallitus hylkäsi päätöksestä tehdyn valituksen KunL 211 §:n nojalla. KHO puolestaan velvoitti kaupunginhallituksen antamaan hakijalle jäljennöksen perustellen kantaansa sillä, että kaupunginhallitus ei ollut esittänyt pätevää syytä salassa pitämiseen.³¹

Muut soveltamiskäytännössä esiintyneet ratkaisut sen sijaan tukevat sitä oikeuskirjallisuudessaakin yleensä omaksuttua käsitystä, että kunnal-

²⁹ Ks. *Kuuskoski—Hannus*, s. 618.

³⁰ Ks. *mt.*, s. 618.

³¹ Ks. KHO 1951 II 166. Päätös tehtiin äänestyksen jälkeen (3—2), jossa yksi jäsen asettui sille kannalle, että kaupunginhallituksella oli ollut oikeus antaa salassapitomääräys KunL 211 §:n nojalla.

lishallituksella ja -lautakunnalla ei ollut vanhan KunL 211 §:n perusteella oikeutta salassapitomääräysten antamiseen.³²

Kirjallisuudessa ei sitä vastoin aina ole selvästi tuotu esille, ulottuiko kunnallisvaltuuston salassapitokompetenssi ainoastaan vanhan KunL 28 §:ssä tarkoitettuihin tilanteisiin, joissa se oli määrännyt istunnon suljetuksi jonkin erityisen asian osalta, vai voitiinko kompetenssi perustaa myös sanotun lain 211 §:n epämääräiseen mainintaan »laillisesti» salassa pidettävistä asiakirjoista.³³ Kun on lähdettävä siitä, että kunnallishallitus ja kunnallinen lautakunta eivät saaneet KunL 211 §:n nojalla antaa salassapitomääräyksiä, on vaikeata nähdä, millä perusteella valtuusto tätä säännöstä tulkittaessa olisi voitu asettaa erityisasemaan verrattuna muihin kunnallisiin organeihin. Ilmeisesti KunL 211 §:n sisältämää viittausta »laillisesti» salassa pidettäväksi määrättyihin asiakirjoihin ei ollut näin ollen pidettävä valtuuston — sen enempää kuin kunnallishalli-

³² Ks. KHO 1954 I 5, jossa oli kysymys kaupunginhallituksen oikeudesta kieläytyä antamasta julkisuuteen tietoja sen tutkittaviksi alistetuista lautakuntien päätöksistä. KHO katsoi ratkaisussaan, että lautakunnan tarkistettu pöytäkirja oli AsiakJulKL 3 §:ssä tarkoitettu julkinen asiakirja, jota kaupunginhallituksella ei ollut oikeutta määrätä salassa pidettäväksi.

Toisessa ratkaisussaan (1962 II 190), jossa oli kysymys kunnanhallituksen velvollisuudesta antaa jäljennöksiä eräiden liikkeiden tekemistä kansakoulutarvikkeita koskevista tarjouksista, jotka kunnanhallitus oli päättänyt pitää salaisina, KHO piti päätöstä niin ikään lainvastaisena perustellen kantaansa mm. sillä, että kunnanhallitus oli jo tehnyt hankintapäätöksen ennen asiakirjojen pyytämistä ja ne oli siis katsottava julkisiksi asiakirjoiksi, joita kunnanhallituksella ei ollut oikeutta määrätä salaisiksi.

Erityisen selvästi ilmaisi kantansa OKa päätöksessään vuodelta 1963 (s. 39). Käsiteltävänä oli tapaus, jossa kaupunginhallitus oli määrännyt KunL 211 §:n nojalla eräät viranhaltijain irtisanoutumisen peruuttamista sekä viranhakua irtisanoutumisen johdosta avoimiksi tuleviin virkoihin koskevat asiakirjat pidettäväksi toistaiseksi salassa. OKa katsoi päätöksessään, että KunL 211 §:ssä ei ollut annettu kaupunginhallitukselle oikeutta edellä mainittujen eikä muidenkaan sen hallussa olleiden julkisten asiakirjojen määräämiseen salassa pidettäväksi. OKa:n mukaan tällaisen määräyksen, muun säännöksen puuttuessa, saattoi antaa vain AsiakJulKL 9 § 3 mom:ssa tarkoitettu viranomainen.

Kirjallisuudesta ks. erit. Ala-Kurhila, SKL 9/1971 s. 52, Andersson, JFT 1964 s. 595, Gustafs, SKL 1953 s. 164 ja Murén, SKL 1966 s. 442 sekä Tiainen, Huoltaja 1970 s. 400.

³³ Ks. Ala-Kurhila, SKL 9/1971 s. 52, Andersson, JFT 1964 s. 595, Gustafs, SKL 1953 s. 164 ja Murén, SKL 1966 s. 442.

tuksen tai lautakuntienkaan — salassapitokompetenssin perusteena vaan pelkkänä blankettinormina.

Uuden KunL:n valossa tilanne on selventynyt sikäli, että KunL 148 § toteaa jokaisella olevan oikeus saada tietoja kunnallisen viranomaisen asiakirjoista. Poikkeuksen muodostavat dokumentit, jotka voimassa olevien säännösten mukaan on pidettävä salassa tai joista niiden nojalla on määrätty, ettei niistä anneta tietoja. Säännös merkitsee sitä, että kunnallishallituksella ja lautakunnilla ei KunL:n perusteella ole salassapitokompetenssia ja että valtuustonkin oikeus antaa asiakirjoja koskevia salassapitomääräyksiä voi tapahtua ainoastaan siinä laajuudessa kuin se käyttää KunL 30 §:ään perustuvaa oikeuttaan määrätä istuntonsa suljetuksi.³⁴

4. Muuhun erityislainsäädäntöön perustuvasta salassapitokompetenssista

KunL 30 §:n ohella ei erityislainsäädäntöön sisälly kovinkaan useita salassapitokompetenssia koskevia säännöksiä. Muutamissa tapauksissa on kuitenkin viitattu tiettyyn viranomaiseen, jolle AsiakJulkL 9 § 2 ja 3 mom:ssa säädetystä järjestyksestä poiketen on katsottu tarpeelliseksi myöntää oikeus salassapitomääräysten antamiseen.

Tällainen säännös on mm. PatenttiL (550/67) 22 § 5 mom:ssa, jonka mukaan patenttiviranomainen voi, milloin siihen on erityisiä syitä, vaadittaessa määrätä, ettei asiakirja ole julkinen, mikäli se sisältää liikesalaisuuden ja jollei tämä koske keksintöä, johon patenttia haetaan. Laki puolustustaloudellisesta suunnittelukunnasta (238/60) sisältää niin ikään säännöksen (7 § 2 mom.), jossa salassapitokompetenssi on AsiakJulkL 9 § 2 ja 3 mom:sta poikkeavalla tavalla järjestetty. Säännöksen nojalla kauppa- ja teollisuusministeriön alainen puolustustaloudellinen suunnittelukunta voi määrätä, että suunnittelukunnan työn yhteydessä hankittujen tietojen tai selvitysten antajan on pidettävä tiedot tai selvitykset salassa. Tietojenantovelvollisuus on lain mukaan mm. valtion ja kuntien viranomaisilla ja laitoksilla. Maanpuolustukseen liittyy toinenkin salassapitokompetenssia koskeva säännös; laissa elinkeinonharjoittajain ja kunnallisten viranomaisten avustamisvelvollisuudesta puolustusvalmiutta järjestettäessä (96/30) on säännös (1 § 4 mom.), jonka mukaan val-

³⁴ Vrt. Hannus, s. 555.

tioneuvosto voi määrätä sanotun lain nojalla hankitut tiedot ja selvitykset salassa pidettäviksi. Tässä tapauksessa valtioneuvoston kompetenssi ei ole niiden rajoitusten alainen, joista on säädetty AsiakJulkL 9 § 3 mom:ssa.

Asetusteitse annettavat ja niitä alemman asteiset salassapitoa koskevat käyttäytymisnormit voivat olla AsiakJulkL 9 § 2 ja 3 mom:ssa edellytettyä laajemmalle ulottuvia ja siitä huolimatta sopusoinnussa asiakirjajulkisuuden oikeudellisessa sääntelyjärjestelmässä omaksuttujen periaatteitten kanssa siinä tapauksessa, että ne perustuvat AsiakJulkL:n ulkopuolella sijaitsevaan lain tasoiseen valtuutussäännökseen kuten edellä mainituissa esimerkeissä on asianlaita.

Salassapitokompetenssin perusteeksi ei kuitenkaan riitä pelkkä yleisvaltuutus, vaan delegointisäännöksen on oltava nimenomainen; sen on ilmaistava selvästi, että tarkoituksena on myöntää oikeus julkisuutta rajoittavien normien antamiseen. Muussa tapauksessa AsiakJulkL 9 §:ssä omaksutut periaatteet menettäisivät merkityksensä.³⁵ Salassapitokompetenssia ei perusta siten esim. se, että laki oikeuttaa tietyn viranomaisen antamaan sitä koskevia soveltamis- tai täytäntöönpanomääräyksiä.

Siinä tapauksessa, että lakiin ei sisälly nimenomaista valtuutusta, on luonnollisesti mahdollisuus antaa tarpeelliset asiakirjajulkisuutta rajoittavat säännökset AsiakJulkL 9 §:n osoittamissa rajoissa edellyttäen, että tapaus muutoin lankeaa AsiakJulkL:n soveltamisalueelle. Mikäli viranomaistoiminnan julkisuutta rajoittava käyttäytymisnormi sisältyy lakiin, ei myöskään ole esteitä sen toistamiseen lain mahdollisissa täytäntöönpano- tai soveltamismääräyksissä. Tällöin normi ei kuitenkaan perustu lakiin sisältyvään täytäntöönpano- tai soveltamismääräysten antamisvaltuuteen, vaan laissa esiintyvään julkisuutta rajoittavaan käyttäytymisnormiin. Kysymyksessä on toisin sanoen vain säännöksen resipiointi.

Siihen, voiko laissa salassapitokompetenssilla varustettu viranomainen delegoida sen edelleen hierarkisesti alemmalle tasolle, liittyy ns. *subdelegatio*-ongelma, jota Suomen oikeuskirjallisuudessa on käsitelty

³⁵ Ks. myös Andersson, JFT 1964 s. 581, joka niin ikään korostaa sitä, että muuhun lakiin sisältyvän valtuutussäännöksen on oltava nimenomainen. Hänen mukaansa ei riitä, että asetus on annettu ainoastaan HM 28 §:n tai yleisen valtuutussäännöksen perusteella, jollaisesta hän mainitsee esimerkkinä usein lakeihin sisältyvän säännöstyypin, joka oikeuttaa asetusteitse antamaan lain soveltamismääräyksiä. Kantaansa Andersson perustelee yllä esitetyin tavoin konsekvenssinäkökohdalla.

mm. *Sipponen*.³⁶ Hän päätyy kysymystä tarkasteltuaan siihen, että subdelegaatiota ei ilman nimenomaista valtuutusta voida Suomessa pitää sallittuna. Mikäli tähän käsitykseen yhdytään, ei voida pitää oikeana menettelynä sitä, että AsiakJulkA:ssa annettaisiin säännöksiä, joissa myönnettäisiin esim. ministeriölle oikeus salassapitomääräysten antamiseen.³⁷ Näin ei ole myöskään menetelty eikä asetustasolla tietävästi muissakaan yhteyksissä ole rikottu tätä asiakirjajulkisuuden rajoittamiskompetenssia koskevaa sääntöä.

B. Vaitiolovelvollisuuden ja asiakirjajulkisuuden välisestä suhteesta

1. Alustavia näkökohtia

Visaisimpiin asiakirjajulkisuuden oikeudellisen sääntelyjärjestelmän rakenneongelmiin kuuluu kysymys asiakirjajulkisuuden ja virkamiehen vaitiolovelvollisuuden välisestä suhteesta. Julkisuusperiaatetta käsittelevässä ruotsalaisessa kirjallisuudessa tämä onkin ollut teoreettisesti ehkä kiintoisin teema, jolla on myös suuri käytännöllinen merkitys.³⁸ Suo-

³⁶ Subdelegaatiosta ks. tark. *Sipponen*, Lainsäädäntövallan delegoiminen s. 160, 166, 223—224 ja 611—621. Ks. myös *Uotila*, s. 44 ja 89.

³⁷ Tällaiseen järjestelyyn pyrki ulkoasiainministeriö 17.11.1951 oikeusministeriölle lähettämässään kirjeessä, joka sisälsi lausunnon AsiakJulkA:ta koskevasta ehdotuksesta: »Ministeriö edellyttää, että julkisuuslain 9 §:n sanamuoto ei tarkoita, että asetuksella ei voitaisi myöntää salaisuuteen kohdistuvaa päätösvaltaa muullekin viranomaiselle kuin Tasavallan Presidentille ja Valtioneuvostolle, jotka sitä lain mukaan käyttävät yksityistapauksissa. Lain väljä sanonta »mikäli valtion suhteet ulkovaltoihin... vaatii», näyttää pikemminkin edellyttävän tällaista järjestelyä». — Ulkoasiainministeriö katsoi, että sille olisi ollut nimenomaisesti myönnettävä oikeus päättää, että asiakirjat, »jotka koskevat Suomen tai sen kansalaisten suhteita ulkovaltojen viranomaisiin tai kansalaisiin, on pidettävä salaisina». Tätä vaatimusta ei kuitenkaan sellaisenaan otettu huomioon lopullisessa asetustekstissä (AsiakJulkA 1 § 1 mom. 2 kohta). Subdelegaatio-ongelma kierrettiin sen sijaan sillä tavalla, että ministeriön esittämään lisäykseen liitettiin sivulause »joiden julkisuuteen saattaminen voisi vaikeuttaa valtion suhteita ulkovaltoihin». Näin säännös itse asiassa sai loppujen lopuksi oikeastaan ministeriön toivoman sisällön ilman, että sille expressis verbis myönnettiin oikeus salassapitomääräysten antamiseen.

³⁸ Ks. myös *Herlitz*, TFR 1971 s. 312.

messa ongelmaa sen sijaan on toistaiseksi oikeuskirjallisuudessa sivuttu vain muutamin havainnoin.

Asiakirjajulkisuuden ja vaitiolovelvollisuuden välistä vaikutussuhdetta koskeva kysymys on periaatteessa kaksisuuntainen. Yhtäältä joudutaan tarkastelemaan sitä, millä tavalla virkamiehen vaitiolovelvollisuus vaikuttaa asiakirjajulkisuuden ulottuvuuteen. Toisaalta taas on kysymys siitä, miten asiakirjajulkisuuden oikeudellinen sääntely vaikuttaa vaitiolovelvollisuuden ulottuvuuteen.

Vaikutussuhteen viimeksi mainittu puoli ei tiukasti ottaen kuulu käsillä olevan tutkimuksen alaan, sillä se liittyy enemmänkin virkamiehen ilmaisuvapauteen kuin asiakirjajulkisuuteen hallinnon kansalaiskontrollin välineenä. Kun virkamiehen ilmaisuvapauden rajat kuitenkin olennaisella tavalla vaikuttavat yleisön ja joukkoviestinten tietojensaantimahdollisuuksiin, on seuraavassa esityksessä katsottu aiheelliseksi puuttua myös siihen, millä tavalla asiakirjajulkisuutta sääntelevät normit vaikuttavat vaitiolovelvollisuuteen.³⁹ Ennen vaikutussuhteen sisältöön perehtymistä on tarpeellista selvittää, millä tavalla asiakirjasalaisuutta ja vaitiolovelvollisuutta koskevat normit ovat erotettavissa toisistaan ja syventyä myös kysymykseen vaitiolosäännösten ja -määräysten antamisjärjestyksestä.

2. Vaitiolovelvollisuutta ja asiakirjasalaisuutta sääntelevien normien eroavuudesta

a. Lakisystemaattisten näkökohtien merkityksestä; Ruotsin ja Suomen järjestelmien vertailua

Asiakirjajulkisuuden läpimurtoa edeltäneissä kehitysvaiheissa eivät asiakirjasalaisuutta ja virkamiesten vaitiolovelvollisuutta sääntelevät normit olleet vielä toisistaan selvästi erotettavissa Ruotsi-Suomen oikeusjärjestyksessä. Sen jälkeen kun asiakirjajulkisuus vahvistettiin vuoden 1766 painovapausasetuksessa, muuttui kehityksen suunta. Lainsäätäjän ensisijaisen huomion kohteeksi tuli julkisuusperiaatteesta tehtävien poikkeusten ja rajoitusten täsmentäminen.⁴⁰

³⁹ Virkamiehen vaitiolovelvollisuuskysymystä koskevista erilaisista tarkastelukulmista ks. erit. *Lavin*, FT 1973 s. 236—239.

⁴⁰ Ks. *Groll*, s. 1 ja *Kaijser*, FT 1961 s. 73.

Vuoteen 1937 saakka sisältyivät asiakirjajulkisuuden ulottuvuutta rajoittavat säännökset Ruotsissa perustuslain taseiseen säädökseen (TF), mutta sanottuna vuonna ne siirrettiin tavalliseen lakiin, jossa on tyhjentävästi järjestetty kaikki ne alueet, joilla asiakirjasalaisuus voi esiintyä.⁴¹ Tämän lain (SeklL) soveltamisalan ulkopuolelle ovat jääneet sitä vastoin kokonaan virkamiesten vaitiolovelvollisuutta koskevat normit. Vaitiolonormit, joiden määrä Ruotsissa on vuosien kuluessa jatkuvasti lisääntynyt — erityisesti sen jälkeen kun valtion tehtävät 1900-luvun alkupuoliskolta lähtien ovat enenevässä määrin ulottuneet talouselämän ja sosiaalisen toiminnan alalle,⁴² sijaitsevat eri taseisissa säädöksissä omista asiayhteyksissään ja muodostavat siten huomattavasti epäyhtenäisemmän ja yleiskatsauksellisuudeltaan vaikeaselkoisemman kokonaisuuden kuin asiakirjajulkisuuden oikeudellinen sääntelyjärjestelmä.⁴³ Tästä on aiheutunut erinäisiä vaitiolovelvollisuuden sisältöä ja ulottuvuutta koskevia tulkintaongelmia, jotka ovat Ruotsin valtiosääntöuudistuksen siivittämänä johtaneet virkamiehen vaitiolovelvollisuuteen liittyvän lainsäädännön kokonaisuudistukseen tähtääviin toimenpiteisiin.⁴⁴

Pitkäaikaisen käytännöllisen kokemuksen tuloksena kehittyneestä, pitkälle eriytyneestä, yksityiskohtaisen ja keskitetyn kokonaisuuden muodostavasta asiakirjojen salassapitosäännöstöstä on kuitenkin koitunut Ruotsissa muun ohella se tärkeä etu, että asiakirjasalaisuutta ja vaitiolovelvollisuutta koskevien säännösten välillä on pelkästään lakisystemaattisin perustein tehtävissä selkeä kahtiajako, joka merkittävällä tavalla helpottaa asiakirjajulkisuuden ulottuvuuden arviointia. Suomessa näiden kahden läheisesti toisiinsa liittyvän oikeusinstituutin välinen ero ei lakisystemaattisesti katsoen ole yhtä selvä. Tällä asiantilalla on oma kehityshistoriallinen perustansa.

Suomen siirtyminen Venäjän yhteyteen vuonna 1809 katkaisi mahdollisuuden kehittää asiakirjajulkisuutta ja sitä rajoittavaa säännöstöä lainsäädännöllisen jatkuvuuden tarjoamia etuja hyväksi käyttäen. Tätä ei

⁴¹ SeklL sisältää tosin useita säännöksiä, jotka tarjoavat eri viranomaisille mahdollisuuden antaa asiakirjajulkisuutta rajoittavia määräyksiä. Ks. tästä tark. *Elsin*, s. 30—32.

⁴² Ks. myös *SOU 1975: 102* s. 127, jonka mukaan säännösten lisääntyminen on ollut erityisen voimakasta kahden viime vuosikymmenen aikana.

⁴³ Ks. myös *Kjellin*, SvJT 1950 s. 604.

⁴⁴ Ks. erit. *SOU 1975: 102* s. 126—221, joka sisältää virkamiesten vaitiolovelvollisuutta koskevan lakiehdotuksen yleisperustelut.

muuttanut miksikään se, että sensuurinkin vallitessa pidettiin julkisuusperiaatteen voimassaolosta jatkuvasti kiinni. AsiakJulkL:ia valmisteltaessa ja säädettäessä olisi Ruotsin lainsäädännössä omaksutun lähtökohdan valinta tietysti ollut mahdollista, mutta *Ståhlbergin* kantana oli, että asiakirjajulkisuutta järjestettäessä »ei ole yhteen lakiin koottava kaikkia yleisten asiakirjain julkisuutta koskevia säännöksiä ja siinä yksityiskohdaisesti järjestettävä tuo julkisuus poikkeuksineen ja poikkeuksen poikkeuksineen kaikkiin erilaatuisiin asiakirjoihin nähden. Sen ohella, että siihen lakiin silloin tulisi lakiteknisesti muodotonta ja elämän vaatimuksiin vain kankeasti soveltuvaa seikkaperäistä luettelomaisuutta, täytyisi lain tulla tiheään muutosten alaiseksi voimatta sittenkään kyllin joustavasti mukautua eri olojen ja eri aikain tarpeisiin».⁴⁵

Joustavuusnäkökohtien merkitystä vähättelemättä on todettava, että *Ståhlbergin* ehdottamasta linjavalinnasta on ollut seurauksena se, että salassapitosäännöstö Suomessa on saanut AsiakJulkL:n voimaan tulon jälkeenkin kehittyä ikään kuin kesannolla, vailla suunnitelmallisuutta. Kun AsiakJulkL:ssa ei vastaavalla tavalla kuin Ruotsissa ole asetettu asiakirjajulkisuutta rajoittavien säännösten antamiselle lainsäädäntöteknistä keskittämiskaavaa, ei vaitiolovelvollisuutta ja asiakirjasalaisuutta koskevia normeja ole mahdollista erottaa toisistaan pelkästään lakisystemaattisten näkökohtien varassa.

b. Normien funktionaalista eroavuudesta

Asiakirjasalaisuutta ja vaitiolovelvollisuutta sääntelevien normien välisen distinktion säilyttämisen eräänä syynä on Ruotsissa ollut niiden funktionaalinen eroavuus. Vaitiolosäännösten sisältö on useimmiten epämääräisempi ja ylimalkaisempi ja monissa tapauksissa myös ulottuvuudeltaan laajempi kuin vastaavissa asiakirjasalaisuutta koskevissa säännöksissä.

Vaikka säännökset kummassakin ryhmässä on annettu likipitään samankaltaisten salassapitointressien suojaamiseksi, on havaittavissa, että asiakirjasalaisuus ja vaitiolovelvollisuus eivät läheskään aina ole täydellisessä kongruenssissa.⁴⁶ Tähän on syyksi mainittu se, että vaitiolosään-

⁴⁵ Ks. *Lvk* 1939:4 s. 48.

⁴⁶ Ks. *Groll*, s. 22 ja *SOU* 1975:102 s. 162—163.

nösten tarkoituksena on ohjata yksittäisiä virkamiehiä jokapäiväisessä virkatoiminnassa ja sen ulkopuolella; säännösten on oltava vastaavasti helppotajuisuudessaan ja yleispiirteisyydessään mieliinpainuvia, toimittava ikään kuin varoitussignaaleina, jotka korostavat virkamiesten velvollisuutta suhtautua pidättyväisesti virassaan saamien tietojen välitykseen.⁴⁷ Asiakirjasalaisuutta koskevat säännökset sitä vastoin palvelevat mittapuuna kvalifioidummissa tilanteissa, joten ne on ollut tarpeellista laatia yksityiskohtaisemmiksi ja seikkaperäisemmiksi kuin vaitiolosäännökset.⁴⁸ Näitä näkökohtia on painotettu myös uuden vaitiolovelvollisuutta sääntelevän erillislain valmistelutöiden yhteydessä ja viitattu niin ikään siihen, että vaitiolovelvollisuuden säätäminen saattaa olla tarpeellista erinäisiä sellaisia tietoja silmällä pitäen, jotka eivät viranomastoiminnassa tule asiakirjoihin merkityiksi.⁴⁹

Suomenkin oikeuden kannalta voidaan tarkastella vaitiolovelvollisuutta ja asiakirjasalaisuutta koskevaa normistoa funktionaalisesti, mutta lakisystemaattisen erottelun puuttumisen takia ei tällä näkökulmalla ole suurtakaan käytännöllistä arvoa ainakaan siinä mielessä, että sen varassa voitaisiin erotella vaitiolovelvollisuutta ja asiakirjasalaisuutta sääntelevät normit typologisesti toisistaan.

c. Salassapito-objektiudesta ja rajoitustarkoituksen toteuttamistavasta erottelukriteerinä

Kuten johdantojakson yhteydessä on todettu, hallintosalaisuuksien tärkeimpiin säilyttämiskeinoihin kuuluu salassapitovelvollisuuden säätäminen sellaisille henkilöille, jotka saattavat hallinnon piirissä tehtäviä suorittaessaan tavalla tai toisella päästä käsiksi arkaluontoisiin tietoihin. Salassapitoon velvoittaville käyttäytymisnormeille puolestaan on todettu olevan luonteenomaista, että ne edellyttävät henkilön käyttäytyvän siten että asian tietävä henkilöpiiri pysyy ennallaan tai sen laajentaminen on ainoastaan rajoitetusti sallittua.

Säännönmukaisesti voidaan salassapitovelvollisuuden sisältö eri tapauksissa palauttaa kysymyksiin, kuka on velvollinen pitämään salassa, mitä, millä tavalla, keneltä ja kuinka kauan. Kun asiakirjasalaisuuden säilyttämisvelvollisuus ja vaitiolovelvollisuus ymmärretään salassapito-

⁴⁷ Ks. myös *SOU 1966: 60* s. 107.

velvollisuuden osakomponenteiksi, voitaneen niiden välisiä eroavuuksia luonnehtia parhaiten selvittämällä, mitä kummassakin tapauksessa on pidettävä salassa (*salassapito-objekti*) ja toisaalta millä tavalla salassapidon on tapahduttava (*rajoitustarkoituksen toteuttamistapa*).

Kun kysymys on asiakirjasalaisuudesta, on salassapito-objektina nimenomaan yleinen asiakirja. Vaitiolovelvollisuus puolestaan voi kohdistua yhtä hyvin asiakirjoihin sisältyvään kuin muuhunkin tietoainekseen. Rajoitustarkoituksen toteuttamistavassa vallitseviin eroihin taas on saatavissa valaistusta AsiakJulKL 23 § 1 mom:sta, jonka mukaan salassa pidettävän asiakirjan *näyttäminen tai siitä jäljennöksen antaminen* muille kuin tuomioistuimelle tai muulle viranomaiselle on kiellettyä. Tämän säännöksen luomaa taustaa vasten voidaan vaitiolovelvollisuuden verrattuna asiakirjasalaisuuteen sanoa merkitsevän lähinnä sitä, että kiellettyä on muussa kuin asiakirjan näyttämisen tai jäljennöksen antamisen muodossa tapahtuvan salassa pidettävän tiedon ilmaiseminen.⁵⁰

On kuitenkin huomattava, että vaikka vaitiolovelvollisuus ja asiakirjasalaisuuden säilyttämisvelvollisuus ovat abstraktisti erotettavissa toisistaan, ei konkreettisissa tapauksissa ole niinkään helppoa osoittaa, normeeraako tietty säännös vaitiolovelvollisuutta vai asiakirjajulkisuutta vai ko kumpaakin yht'aikaa.

Ongelman valaisemiseksi voidaan ottaa seuraava esimerkki: AsiakJulKA 1 § 1 mom. 3 kohdan nojalla salassa pidettäviä ovat puolustuslaitoksen ja muiden viranomaisten toimesta laaditut ja niiden käytettäväksi tarkoitetut *asiakirjat*, jotka koskevat puolustusvoimien varustamista, liikkekannallepanoa sekä niiden sodanaikaista kokoonpanoa, sijoitusta ja käyttöä, väestönsuojelun, hallinnon, liikenteen, talouselämän ja teollisuuden sodan varalta tapahtuvaa järjestelyä, teknillistä sotavalmiutta sekä sen hyväksi tehtyjä keksintöjä, suunnitelmia ja kokeiluja, samoin kuin myös *asiakirjat*, jotka sisältävät valtakunnan puolustusvalmiutta silmällä pitäen hankittuja tai saatuja selvityksiä taikka muita tietoja, joiden julkisuuteen saattaminen voisi vaarantaa maanpuolustuksen etua.

Kysymys on epäilemättä asiakirjasalaisuutta koskevasta säännöksestä, sillä salassapito-objektiksi on siinä nimenomaisesti säädetty asiakirja. Ongelmana, josta tulee tarkemmin puhe myöhemmässä vaiheessa, on kui-

⁴⁸ Ks. myös *SOU* 1966: 60 s. 107.

⁴⁹ Ks. *SOU* 1975: 102 s. 162—163. Vrt. *TSA* 1976 s. 170.

⁵⁰ Ks. myös *Kaijser*, FT 1961 s. 167, *Lagerdahl*, FT 1970 s. 194 ja *Lavin*, FT 1974 s. 17—18.

tenkin se, synnyttääkö sanottu säännös virkamiehelle samalla siinä lueteltuihin asiakirjoihin sisältyviä tietoja koskevan vaitiolovelvollisuuden.

Tilannetta monimutkaistaa vielä A puolustusministeriöstä (357/52), joka sisältää säännöksen (21 §), jonka mukaan ministeriön virassa tai toimessa oleva ei saa ilman asianomaista lupaa tai määräystä ilmaista mitään sellaista tietoonsa tullutta ministeriötä tai puolustusvoimia koskevaa *asiaa*, joka on salassa pidettävä tai joka muuten ei ole julkisuuteen tarkoitettu. Tämä säännös ja AsiakJulkA 1 § 1 mom. 3 kohta menevät paljossa päällekkäin, mutta jo niiden sanamuodon perusteella on selvää, etteivät ne ole ulottuvuudeltaan täysin yhteneväiset. PuolustusministeriöA 21 §:n formulointi viittaa siihen, että kysymyksessä on vaitiolonormin sisältävä säännös, mutta voidaanko olla varmoja siitä, ettei se samalla normeeraa myös asiakirjajulkisuutta? Ennen vaitiolovelvollisuuden ja asiakirjajulkisuuden välistä vaikutussuhdetta koskevaan ongelmaan syventymistä on kuitenkin aiheellista tehdä selkoa vaitiolovelvollisuuden oikeudellisen sääntelyn yleisistä periaatteista Suomen oikeusjärjestyksessä.

3. Vaitiolovelvollisuuden oikeudellisen sääntelyn periaatteista

a. Alustavia näkökohtia

Eräänä tärkeänä syynä AsiakJulkL:n säätämiseen oli virkamiesten salassapitovelvollisuuden oikeudellisten perusteitten epäselvyys.⁵¹ Tämä velvollisuus ei nimittäin rajoittunut pelkästään sellaisiin tapauksiin, joiden varalta oli annettu nimenomainen salassapitosäännös, vaan viran »oikeaan hoitamiseen» katsottiin yleisesti kuuluvan, että virkamies ei saanut ilmaista, mitä hän virassa oli saanut tietää sellaista, joka lain tai erityisen määräyksen taikka asian laadun vuoksi oli salassa pidettävä.⁵²

Virkamiehillä oli Suomessa ollut pitkään tällainen virantoimitusvelvollisuudesta käsin johdettu salassapitovelvollisuus, jonka rikkomisesta saattoi tapauksesta riippuen seurata kurinpidollinen taikka RL 40:20—21 §:ssä säädetty rangaistus. Sääntö koski sekä sellaisia tilanteita, joissa

⁵¹ Ks. *Lvk* 1939:4 s. 47—48.

⁵² Ks. myös *Ståhlberg*, Yleinen osa s. 174.

virkamies asiakirjaa antamatta ilmaisi virkasalaisuuden, että tilanteita, joissa salassapitovelvollisuuden rikkominen tapahtui asiakirjan luovuttamisen välityksellä.⁵³ Virkamiehen salassapitämisvelvollisuus ei kuitenkaan levännyt yksinomaan rikoslain yleissäännösten varassa, vaan lainsäädäntöön sisältyi useita nimenomaisiakin salassapitosäännöksiä, joista monet oli erikseen sanktioitu.

Muutosta tilanteeseen merkitsi hallituksen vuoden 1940 valtiopäivillä antaman esityksen (*HE 153/40*) pohjalta säädetty RL 40:19 a, jonka nojalla virkamies, joka luvattomasti ilmaisee sellaisen virassa tietoonsa saaman seikan, joka lain tai erityisen määräyksen mukaan taikka asian laadun vuoksi ilmeisesti on pidettävä salassa, on tuomittava sakkoon tai viran toimittamisesta erotettavaksi.⁵⁴ Saman säännöksen mukaan salassapitovelvollisuus ulotettiin koskemaan myös virkasuhteen lakattua tapahtunutta tietojen ilmaisemista. Syynä säännöksen antamiseen olikin juuri se, että RL 40:20 ja 21 eivät olleet sovellettavissa sellaisiin tapauksiin, joissa oli kysymys virkasalaisuuksien luvattomasta ilmaisemisesta virkasuhteen päätyttyä.

Tarkoituksena ei ollut sen sijaan muuttaa sitä aikaisemmin vallinnutta käsitystä, että virkamiehen salassapitovelvollisuus ulottuu sellaisiinkin seikkoihin, joiden varalta ei ollut annettu nimenomaista säännöstä tai määräystä, vaan salassapitovelvollisuuden ulottuvuus jäi edelleen riippumaan viime kädessä *asian laadusta*, mikä ilmenee selvästi myös RL 40:19 a:n sanamuodosta. Kysymyksessä ei siis ole pelkkä blanketisäännös vaan säännös, jolla on aineellinen sisältö.

Virkasalaisuuden luvatonta ilmaisemista koskeva rikoslain muutoshanke ei jäänyt AsiakJulkL:ia valmisteltaessa huomaamatta.⁵⁵ Lainvalmistelukunnan ehdotusten ja hallituksen esityksen perustelut viittaavat kuitenkin siihen, että laatijat eivät kiinnittäneet riittävästi huomiota säännöksen materiaaliseen sisältöön ja niihin vaikutuksiin, joita sillä — tulkintatavasta riippuen — saattaisi olla asiakirjajulkisuuden ulottuvuuteen. Ennen tähän ongelmaan syventymistä on kuitenkin aiheellista tarkastella AsiakJulkL:n merkitystä vaitiolovelvollisuuden oikeudellisten perusteitten määrittämisessä.

⁵³ Ks. *Ståhlberg*, Sisäasiain hallinto s. 191—192.

⁵⁴ Raskauttavien asianhaarojen vallitessa sanktiot ovat ankarammat. Ks. tark. RL 40:19 a (796/40).

⁵⁵ Ks. *Lvk* 1939:4 s. 59, *Lvk* 1945:6 s. 14 ja *HE* 105/49.

b. AsiakJulkL:n merkityksestä vaitiolovelvollisuuden oikeudellisten perusteiden määrittämisessä

Suomessa vaitiolovelvollisuuden oikeudellisia perusteita tarkasteltaessa on paikallaan lähteä liikkeelle salassapitokompetenssia koskevasta AsiakJulkL 9 §:stä, jonka mukaan asia — samoin kuin asiakirja — voidaan säätää salassa pidettäväksi ainoastaan lailla tai asetuksella taikka tasavallan presidentin tai valtioneuvoston antamalla yksittäistapauksellisella määräyksellä. Tämän pohjalta herää kysymys, tarkoittaako viittaus »asiaan» sitä, että vaitiolonormien osalta on noudatettava samaa järjestystä kuin asiakirjasalaisuutta koskevia normeja annettaessa.⁵⁶

Kun otetaan huomioon, että AsiakJulkL:n säätämisen perustarkoituksena oli yleisesti järjestää ja määritellä ne periaatteet, joiden mukaan Suomen kansalaisten oikeus tutustua viranomaisten hallussa oleviin asia-

⁵⁶ Ruotsin eriytyneessä järjestelmässä ei vaitiolonormeja annettaessa ole edellytetty noudatettavaksi samaa järjestystä kuin asiakirjoja salassa pidettäväksi säädettäessä. Vaitiolonormeja on voitu antaa yhtä hyvin lainsäädäntöteitse kuin hallinnollisin määräyksin. Lisäksi on ollut olemassa ns. sääntelemätön vaitiolovelvollisuus (oreglerad tystnadsplikt), joka on voinut johtua myös sellaisista epä-määräisistä perusteista kuin yleiset periaatteet (allmänna grundsatter) tai asian luonto (sakens natur). Ks. tästä esim. *Groll*, s. 7, *Lagerdahl*, FT 1970 s. 194 ja *Lavin*, FT 1973 s. 246.

Ruotsin uusi hallitusmuoto asettaa kuitenkin vaitiolovelvollisuuden oikeudelliselle sääntelylle aikaisemmasta poikkeavat vaatimukset, sillä sen mukaan lähtökohtana on, että vaitiolovelvollisuus perustuu lakiin. Ks. tark. *SOU 1975: 102* s. 154.

Ensi silmäyksellä saattaa vaikuttaa yllättävältä, että erityisen kriittisesti niihin seurauksiin, joita vaitiolovelvollisuuden säätämisestä pelkästään tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä saattaa aiheutua, on Ruotsissa suhtautunut lehdistö. Asia tulee kuitenkin ymmärrettäväksi, kun otetaan huomioon, että Ruotsissa on virkamiehille myönnetty anonymiteettisuoja, mikä on merkinnyt sitä, että vaikka virkamies ilmaisisi lehdistölle salassa pidettävän tiedon, on uutislähteen suoja ollut turvattu, mikäli vaitiolovelvollisuus on perustunut lakia alemman asteiseen säädökseen tai määräykseen. Tätä on lehdistön taholla luonnollisesti pidetty tietojen hankintaa helpottavana seikkana, josta ei hevin haluttu luopua. Virkamiehen anonymiteettisuojasta ks. tark. *Strömberg*, *StvT* 1959 s. 385—399.

Kysymyksessä on kieltämättä paradoksaalinen tilanne, sillä perustuslaissa omaksutun uuden lähtökohdan tarkoituksena on entistä paremmin turvata virkamiehen ilmaisuvapaus (ks. erit. *SOU 1975: 102* s. 136—154). Lehdistökriittikistä ks. tark. esim. *DN 26.1.1975*, jossa kysymystä on käsitelty pääkirjoituksessa (»Tystnadsplikten»). — Todettakoon, että Suomessa ei salassapitovelvollisuutensa rikkonut virkamies ole anonymiteettinsa puolesta suojattu. Ks. myös *Aalto*, *Hakulisen juhlaulkaisu* s. 32. Ks. lisäksi *OKa 1965* s. 37.

kirjoihin määräytyy, vaikuttaa lakisystemaattisesti katsoen ehkä oudokuttavalta, että samassa yhteydessä olisi annettu säännöksiä lähinnä virkamiesten ilmaisuvapauden rajoittamiseen tähtäävien vaitiolosäännösten ja -määräysten antamisjärjestyksestä. On kuitenkin muistettava, että AsiakJulkL:ia valmisteltaessa ei suoritettu silloin voimassa olleiden salassapitosäännösten systemaattista kartoitusta eikä myöskään kehitetty sellaista sääntelyjärjestelmää, jonka varassa asiakirjasalaisuutta ja vaitiolovelvollisuutta sääntelevät normit Ruotsin tapaan olisivat teknisesti erillään pidettävissä. Tämän vuoksi on perusteltavissa se käsitys, että *AsiakJulkL 9 § sisältää paitsi asiakirjasalaisuutta myös vaitiolovelvollisuutta koskevien säännösten ja määräysten antamisjärjestyttä koskevat kompetenssinormit.*

Vaitiolovelvollisuuden oikeudellisena perusteena ei näin ollen voitaisi Suomessa pitää esim. ylemmän virkamiehen alaiselleen antamaa virkakäskyä. Kun AsiakJulkL 9 § 1 mom:n mukaan lailla voidaan rajoituksetta säätää asia tai asiakirja salassa pidettäväksi, on kuitenkin otettava huomioon, että RL 40:19 a kuuluu juuri tähän kategoriaan ja sen nojalla taas yhtä hyvin »erityinen määräys» kuin »asian laatukin» voi konstituoida virkasalaisuuden. Merkitsisikö tämä säännös siis sitä, että vaitiolosäännösten ja -määräysten antaminen ei olisikaan sidottu AsiakJulkL 9 § 2 ja 3 mom:ssa säädettyyn järjestykseen ja sanotuissa lainkohdissa mainittuihin edellytyksiin? Olisiko niin, että virkamiehen vaitiolovelvollisuuden äärirajat määräytyisivät viime kädessä niin epämääräisen kriteerin kuin »asian laadun» perusteella?

Kysymykseen on erittäin vaikeata antaa vastausta täydellä varmuudella etenkin kun otetaan huomioon se, että AsiakJulkL:ia säädettäessä ei ollut tarkoituksena kajota voimassa olleisiin tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä annettuihin säännöksiin. Vastaaminen olisi jonkin verran helpompaa, mikäli AsiakJulkL 9 § ei sisältäisi erillistä viittausta »asioihin», vaan siinä puhuttaisiin ainoastaan asiakirjoista ja niitä koskevien salassapitosäännösten ja -määräysten antamisesta. Silloin nimittäin vahvistuisi sellainen käsitys, että vaitiolovelvollisuuden oikeudelliset perusteet määräytyisivät RL 40:19 a:ssa ilmaistujen sääntöjen mukaan.

Kun asia ja asiakirja kuitenkin AsiakJulkL 9 §:n mukaan ovat toisiinsa rinnastettavassa asemassa, on erittäin vaikeata loogisesti ajatellen perustella sellaista kantaa, että RL 40:19 a kyllä viime kädessä määräisi vaitiolovelvollisuuden ulottuvuuden, mutta ei sen sijaan asiakirjojen salassapitovelvollisuuden rajoja. Toisaalta taas on selvää, että Asiak-

JulkL:ia säädettäessä ei ollut tarkoituksena jättää asiakirjajulkisuuden ulottuvuutta riippumaan RL 40:19 a:n tapaisesta säännöksestä. »Asian laadun» asettaminen asiakirjasalaisuuden viimekätiseksi oikeusperusteeksi nimittäin johtaisi paljoakaan liioittelematta koko julkisuusperiaatteen romuttumiseen.⁵⁷

*Oikeinta lieneekin katsoa, että RL 40:19 a:lla »asian laatuun» koskevasta viittauksesta huolimatta ei ole vaikutusta sen paremmin vaitiolovelvollisuuden kuin asiakirjajulkisuudenkaan asialliseen ulottuvuuteen.*⁵⁸ Kantaa tukee sekin, että AsiakJulkL:ia säädettäessä käsiteltiin RL 40:19 a:ta valmisteluasiakirjoissa yksinomaan rangaistussäännöksenä.⁵⁹ Tässä omaksuttu tulkinta on edullinen myös virkamiehen ilmaisuvapauden kannalta sikäli, että vaitiolovelvollisuuden ääriajat määräytyvät näin ollen AsiakJulkL 9 §:n nojalla annettujen erityisten säännösten ja määräysten mukaan. Suomessa ei siis tule kysymykseen sellainen sääntelemätön vaitiolovelvollisuus, joka Ruotsissa tähän asti on vallinnut, mutta josta luopuminen uudessa hallitusmuodossa on katsottu virkamiehen ilmaisuvapauden kannalta tarpeelliseksi.⁶⁰

4. Asiakirjajulkisuuden oikeudellisen sääntelyn vaikutuksesta vaitiolovelvollisuuden ulottuvuuteen

Ruotsin oikeuskirjallisuudessa on otsikkokysymystä useasti lähdetty selvittämään viittaamalla niihin ajatuskulkuihin, joita *Rabenius* 1800-

⁵⁷ Vrt. *Vataja*, SK 17/1970 s. 922, jonka esityksestä saa sen virheellisen käsityksen, että asiakirjan salassa pitäminen riippuisi viime kädessä »asian laadusta». Hän nimittäin toteaa seuraavasti: »Salassa pidettäviin kuuluvat asiakirjat puolestaan voidaan edelleen jakaa alaryhmiin sen mukaan, perustuuko salassapito lakiin, asetukseen vai viranomaisen määräykseen (päätökseen) vai onko kysymys asiasta (asiakirjasta), joka asian laadun vuoksi ilmeisesti on salassa pidettävä».

⁵⁸ Oikeuskirjallisuudessa ovat tosin eräät kirjoittajat omaksuneet sellaisen kannan, että virkamiehen vaitiolovelvollisuus riippuu »asian laadusta» tai »luonteesta», mutta he eivät ilmeisesti ole havainneet, miten huonosti heidän näkemyksensä sopeutuu julkisuuden oikeudellisen sääntelyjärjestelmän kokonaisuuskanteeseen. Ks. esim. *Pietarila*, Sosiaalivakuutus 1/1972 s. 5, *Rytkölä*, Kaira—Castrénin juhlaulkaisu s. 217 ja *sama*, Virkamieslehti n:o 8—9/1973 s. 13, jossa jopa väitetään, että RL 40:19 a melko täsmällisesti (sic!) ilmaisee virkamiehelle kuuluvan salassapitovelvollisuuden sisällön.

⁵⁹ Ks. *Lvk* 1939:4 s. 59, *Lvk* 1945:6 s. 14 ja *HE* 105/49.

⁶⁰ Sääntelemättömästä vaitiolovelvollisuudesta lausuu *SOU* 1975: 102 s. 130

luvun jälkipuolella on esittänyt.⁶¹ Hänen mukaansa virkamiehillä ei voinut olla velvollisuutta vaieta sellaisten asiakirjojen sisällöstä, jotka painovapausasetuksen mukaan olivat jokaisen julkaistavissa.⁶² Tämä julkaisemisoikeus syntyi sen jälkeen kun viraston neuvottelut ja päätökset sisältävä pöytäkirja oli tarkistettu. Ennen kuin tämä toimenpide oli suoritettu, ei virkamiehillä ollut oikeutta antaa tietoja sen sisällöstä. Käsitys palautui tuomarinvalaan, jonka sisältämä periaate ekstensiivisesti tulkittuna ulottui yleisesti kollegisesti järjestettyihin virastoihin ja josta samalla seurasi, että virkamies ei saanut ilmaista virastossa tapahtuneesta asioiden käsittelystä enempää kuin mitä tarkistettuun pöytäkirjaan oli merkitty.⁶³ Sama käsitys on, kuten edellä on todettu, kotiutunut myös Suomen oikeuskirjallisuuteen.

Olennaista *Rabeniuksen* tulkinnassa oli virkamiehen ilmaisuvapautta korostava lähtökohta; se, mikä oli jokaisen julkaistavissa, oli myös virkamiehen ilmaistavissa. Myöhemmässä oikeuskäytännössä ja myös oikeuskirjallisuudessa *Rabeniuksen* suoraviivainen päättely ei kuitenkaan ole saanut yleistä kannatusta, vaan vallitsevana käsityksenä on ollut se, että virkamiehellä voi olla vaitiolovelvollisuus julkistenkin asiakirjojen sisältöön nähden.⁶⁴ Edellytyksenä on kuitenkin ollut, että kysymyksessä on velvollisuus, joka perustuu nimenomaiseen säännökseen (*författningsreglerad tystnadsplikt*).⁶⁵

Lähtökohtana on Ruotsissa tällä tavalla pidetty sitä, että virkamies saattaa toimia vaitiolovelvollisuutensa vastaisesti siinäkin tapauksessa, että hän luvattomasti antaa sivulliselle tietoja julkisen asiakirjan sisällöstä.⁶⁶ Tämä ensi silmäyksellä ehkä jonkin verran oudolta vaikuttava

mm. seuraavasti: »Upprätthållandet av sådan tystnadsplikt kan sägas utgöra ett flagrant uttryck för tidigare rådande synsätt».

⁶¹ Ks. erit. *Herlitz*, NAT 1935 s. 221 ja *Kaijser*, FT 1961 s. 73—74.

⁶² Ks. *Rabenius*, s. 273—275.

⁶³ Ks. *mt.*, s. 273—275.

⁶⁴ Ks. myös *Groll*, s. 24, *Herlitz*, NAT 1935 s. 221—222, *Jägerskiöld*, s. 106, *Lavin*, FT 1974 s. 15—16 ja *Welamson*, Läkarsekretessen s. 15—16.

⁶⁵ Ks. *Lavin*, FT 1973 s. 255.

⁶⁶ Ks. *Lavin*, FT 1974 s. 16, joka asettaa säännön noudattamiselle *Welamsonin*, Läkarsekretessen s. 15, tapaan sen edellytyksen, ettei vaitiolovelvollisuuteen po. tapauksessa ole sidottu sellainen virkamies, joka itse on oikeutettu päättämään asiakirjan luovuttamisesta. Lisäksi hän katsoo, että rangaistusta ei voida tuomita silloin kun virkamies »för att rätt fullgöra sin tjänst varit tvungen att röja handlingens innehåll». Ks. myös *SOU* 1966: 60 s. 107.

ajatuskulku tulee ymmärrettäväksi, kun muistetaan ne näkökohdat, joilla Ruotsissa on perusteltu vaitiolovelvollisuutta ja asiakirjasalaisuutta sääntelevien normien välisen erottelun ylläpitämisen tarpeellisuutta. Vaikka asiakirja onkin luonteeltaan julkinen, se saattaa sisältää arkaluontoisia tietoja, joiden levittäminen julkisuuteen virkamiehen toimesta voi aiheuttaa esim. mielipahaa, kärsimyksiä tai vahinkoa jollekin yksityiselle henkilölle. Periaatteellisesta lähtökohdasta huolimatta on kirjallisuudessa kuitenkin jouduttu myöntämään, että sanotun ajatuskonstruktion varaan rakentuva vaitiolovelvollisuus on käytännössä usein erittäin vaikeata osoittaa rikotuksi.⁶⁷

Suomessa, jossa vaitiolovelvollisuutta koskeva ja asiakirjajulkisuutta rajoittava normisto on eriytymätön, lienee sen sijaan lähdettävä siitä, että julkisiin asiakirjoihin sisältyvät tiedot ovat vapaasti ilmaistavissa, vaikka sellaisiin dokumentteihin saattaa luonnollisesti täälläkin välistä sisältyä sensitiivistä aineistoa. Todettakoon kuitenkin, että tätä epäkohtaa ovat osaltaan omiaan lievittämään rikoslakiin sisällytetyt intimiteettisuoja säännökset (RL 27:3 a), jotka tehostavat yksilön oikeusturvaa riippumatta siitä, onko tieto peräisin julkisesta, ei-julkisesta vai salassa pidettävästä asiakirjasta. Ruotsissa omaksuttu tulkintalinja saattaisi sitä paitsi toisaalta tarpeettomasti vahvistaa virkamiesten muutoinkin ylenmääräisen varovaista suhtautumista joukkoviestinten toimintaan.

Hieman toisessa asemassa ovat sitä vastoin ns. ei-julkiset asiakirjat (AsiakJulkL 4 ja 5 §), jotka tavallaan sijoittuvat julkisten ja salassa pidettävien asiakirjojen välimaastoon. Eräänä tulkintavaihtoehtona on se, että virkamiehellä ei ole velvollisuutta vaieta sellaisten asiakirjojen sisällöstä. Käsitys on kyllä perusteltavissa sikäli, että kun kysymys ei ole salassa pidettävistä asiakirjoista, ei myöskään voitaisi edellyttää, että virkamiehellä olisi niiden sisältöön nähden vaitiolovelvollisuus. Vaikka tämä kanta hyväksyttäisiinkin, ei sitä pidä tulkita niin, että virkamiehellä on oikeus tietojen antamiseen ilman asianomaisen viranomaisen lupaa, sillä ei-julkisiin dokumentteihin sisältyvien tietojen luovutuslupan antaminen on AsiakJulkL 6 § 2 mom:ssa säädetty nimenomaisesti *viranomaisen* tehtäväksi. Luvaton tietojen antaminen ei ehkä ole tulkittavissa tässä tapauksessa RL 40:19 a:ssa tarkoitetuksi deliktiksi, mutta sen sijaan kyllä virkavirheeksi, joka tahallisenä on rangaistavissa RL 40:20:n nojalla.

⁶⁷ Ks. tästä tark. *Herlitz*, NAT 1935 s. 222.

Silloin kun on kysymys salassa pidettävästä asiakirjasta, pitäisi sen sisältöön kohdistuvan vaitiolovelvollisuuden olla loogisesti katsoen kaikkein selvintä, mutta tämäkin ongelma on saanut ruotsalaisessa oikeuskirjallisuudessa runsaasti — tekisi mieli sanoa jopa ylimitoitetusti huomiota osakseen.⁶⁸

Asiakirjan salassapidettävyyden vaikutusta siihen sisältyvän tiedon vaitipitämisvelvollisuuteen käsiteltiin Ruotsissa jo vuonna 1912 ilmestyneessä mietinnössä.⁶⁹ Asiakirjasalaisuutta koskevat säännökset eivät siinä esitetyn käsityksen mukaan tarjonneet välitöntä suojaa sellaista salaisuuden ilmaisemista vastaan, joka tapahtui muulla tavalla kuin näyttämällä asiakirja tai antamalla siitä jäljennöksiä. Tällaisesta rikkomuksesta voitiin rangaista yleisten virkarikoksia koskevien säännösten perusteella. Vastaava käsitys esiintyi myös *Herlitzin* laatimassa vuoden 1927 mietinnössä.⁷⁰

Erityisesti on kuitenkin syytä viitata vuonna 1947 julkaistuun mietintöön, jolla on kirjallisuudessa katsottu olevan doktriinin muotoutumista lujittava vaikutus.⁷¹ Merkityksellinen on tässä suhteessa varsinakin seuraava virke: »Av allmänna grundsatser torde följa att befattningshavare, även då uttrycklig föreskrift icke meddelats, har tystnadsplikt beträffande innehållet i allmän handling, som är hemlig».⁷² Vuonna 1966 ilmestyneessä mietinnössä katsottiin niin ikään, että asiakirjasalaisuus vaikuttaa ilmaisuvapautta rajoittavasti.⁷³ Käsityksen vakiintumiseen on tässä mietinnössä selvästi vaikuttanut eräs HD:n ratkaisu vuodelta 1953, jossa päätöksen perustelujen yhteydessä esiintyy edellä siteroitu vuoden 1947 mietinnössä omaksuttu kanta.⁷⁴

⁶⁸ Ks. tästä ongelmasta tark. *Betänkande* 1912 s. 209—210, *SOU* 1927: 2 s. 26, *SOU* 1947: 60 s. 125, *SOU* 1966: 60 s. 104—108, *SOU* 1966: 61 s. 13. Ks. myös *Groll*, s. 23—24, *Fahlbeck*, *Festskrift Andersen* s. 137, *Herlitz*, *Förvaltningsrättsliga grunddrag* s. 132, *Jägerskiöld*, s. 118, *Kaijser*, *FT* 1961 s. 77—78, *Lagerdahl*, *FT* 1970 s. 205, *Sjöheden*, *SvJT* 1943 s. 725, *Staedler*, *FT* 1950 s. 95—96, *Strängh*, *FT* 1954 s. 34, *Strömberg*, *StvT* 1959 s. 395 ja *sama*, *Tryckfrihetsrätt* s. 78 sekä *Svennegård*, *SvJT* 1943 s. 361.

⁶⁹ Ks. *Betänkande* 1912 s. 209—211.

⁷⁰ Ks. *SOU* 1927: 2 s. 26.

⁷¹ Ks. *SOU* 1947: 60 s. 125. Ks. tästä *Kaijser*, *FT* 1961 s. 77.

⁷² Ks. *SOU* 1947: 60 s. 125.

⁷³ Ks. *SOU* 1966: 60 s. 106. Samoin *SOU* 1966: 61 s. 13.

⁷⁴ Ks. tästä *Kaijser*, *FT* 1961 s. 77.

Myös oikeuskirjallisuudessa näyttää huomattava enemmistö kirjoittajista asettuneen esitöiden ja oikeuskäytännön viitoittamalle linjalle.⁷⁵ Periaatteellisesta selkeydestään huolimatta ei doktriini kuitenkaan poista kaikkia vaikutussuhteeseen liittyviä ongelmia. Saatetaan esim. kysyä, voidaanko virkamiehen vaitiolovelvollisuus johtaa asiakirjasalaisuutta koskevista säännöksistä siinä tapauksessa, että tieto ei ensinkään sisälly asiakirjaksi katsottavaan tietovälineeseen, ts. ulottuuko vaitiolovelvollisuus myös sellaisiin tietoihin, jotka asiakirjaan sisällytettynä saisivat aikaan sen, että asiakirja on salassa pidettävä. Täysin torjuvasti ei tällaiseen hypoteettisesti konstruoituun vaitiolovelvollisuuteen ole suhtauduttu, vaikka se asettaakin yksittäisen virkamiehen arvostelukyvyn käytännössä kovalle koetukselle.⁷⁶ Siinäkin tapauksessa, että tieto sisältyy salassa pidettävään asiakirjaan, ei aina ole mahdollista välttyä ongel-

⁷⁵ *Herlitz*, *Föreläsningar* s. 136, kirjoittaa seuraavasti: »I stort sett torde, fastän sekretesslagen principiellt ej skyddar mot annat yppande än det som sker genom handlingens utlämnande, tjänstemäns tystnadsplikt få anses, utan uttrycklig föreskrift, bland annat innefatta hinder för meddelande i annat form än handlingens utlämnande, av sådana upplysningar som innehållas i hemliga handlingar». *Welamson*, FT 1950 s. 312 ja *Läkarsekretessen* s. 15, perustelee vastaavaa kantaansa mm. sillä, että salaisuuksien säilyttäminen jäisi huomattavassa määrin illusoriseksi, mikäli virkamies saisi antaa salassa pidettävistä asiakirjoista tietoja suullisesti. *Groll*, s. 23, puolestaan pitää tietojen antamiseen kohdistuvaa kieltä virkasuhteen luonteesta johtuvana itsestään selvänä velvollisuutena. Samankaltaisia perusteluja ovat käyttäneet myös *Sjöbagen*, SvJT 1943 s. 727, *Strängh*, FT 1954 s. 34, *Strömberg*, StvT 1959, s. 395 ja *Jägerskiöld*, s. 118. Täydellisen yksimielisyyden varaan ei doktriini kuitenkaan ole oikeuskirjallisuudessa rakentunut. *Svennegård*, SvJT 1943 s. 361—362 tosin myöntää, että vaitiolovelvollisuutta ja asiakirjasalaisuutta koskevat säännökset ovat läheisessä yhteydessä toisiinsa, mutta katsoo samalla, että handlingsssekretess-säännökset eivät rajoita suullista tietojen antamista salassa pidettävistä asiakirjoista. Käsitystään hän perustelee vuosien 1912 ja 1927 mietinnössä esitetyillä näkökohdilla. Samalle kannalle on kirjallisuudessa asettunut *Staedler*, FT 1950 s. 93—100. *Svennegårdin* ja *Staedlerin* käsitystä on teleologisesta näkökulmasta pidetty kestävämmänä; sen omaksuminen nimittäin johtaisi salassapitosuojan tehottomuuteen. Ks. esim. *Jägerskiöld*, s. 118—119. Vuoden 1912 ja 1927 mietinnöissä esitetyt näkökohdat eivät arvostelijoiden mukaan tue *Svennegårdin* ja *Staedlerin* kantaa; tarkoituksena ei ole voinut olla tinkiä salassapitosuojan tehokkuudesta handlingsssekretess-säännöksiä konstruoitaessa. Kirjallisuudessa on katsottu heidän sivuuttaneen sen Ruotsissa vallitsevan käsityksen, että vaitiolovelvollisuuden ei tarvitse välttämättä perustua nimenomaiseen säännökseen tai määräykseen.

⁷⁶ Ks. *SOU* 1966: 60 s. 106 ja *Lavin*, FT 1973 s. 255.

milta, sillä salaisenkaan asiakirjan sisältö ei välttämättä kaikilta osiltaan ole salassa pidettävä. Mitään yleistä sääntöä ei kirjallisuudessa ole tässä suhteessa pystytty kehittämään, vaan on jälleen jouduttu tyytymään siihen toteamukseen, että tietojen luovuttamisen sallittavuus riippuu niiden luonteesta.⁷⁷

Suomessa AsiakJulkL 23 §:n mukaan salassa pidettävän asiakirjan näyttäminen tai siitä jäljennöksen antaminen on kiellettyä. Säännös jättää — kuten Ruotsissakin — avoimeksi sen, saako asiakirjasta antaa tietoja muulla kuin siinä tarkoitettulla tavalla. Muistakaan AsiakJulkL:n säännöksistä ei saa johtoa siihen, millä tavalla asiakirjasalaisuus vaikuttaa virkamiehen vaitiolovelvollisuuden ulottuvuuteen. Lain valmisteluasiakirjat ja oikeuskäytäntö vaikenavat asiasta.⁷⁸ Oikeustieteessä kysymystä on kosketeltu ainoastaan ohimennen. Sekä *Andersson* että *Manner* katsovat, että mikäli tietyt asiakirjat voimassa olevien säännösten ja määräysten nojalla on salassa pidettävä, on tietojen antaminen niiden sisällöstäkin kiellettyä.⁷⁹ Kantaansa eivät kirjoittajat kuitenkaan seikkaperäisesti perustele. *Manner* viittaa vain AsiakJulkL 16 §:stä ilmenevään periaatteeseen ja toteaa, että sen voi — ja se täytyykin — kääntää toisin päin, ts. milloin jokin asiakirja on pidettävä salassa, koskee tämä myös siihen sisältyviä tietoja.⁸⁰ *Andersson* puolestaan katsoo säännön olevan voimassa »som en obestämd princip» lisäten, että myös salassa pidettäviin asiakirjoihin saattaa sisältyä aineistoa, joka voidaan antaa tiedoksi vaitiolovelvollisuutta rikkomatta.⁸¹

Kokonaisuutena katsoen näyttää siltä, että kysymys ei Ruotsissa sen paremmin kuin Suomessakaan ole niinkään ollut salassa pidettäviin asiakirjoihin sisältyvien tietojen ilmaisukiellon tarpeellisuudesta kuin siitä, millä tavalla ilmaisukielto on oikeudellisesti perusteltavissa. Perusvaikeus on johtunut siitä, että voimassa olevaan lainsäädäntöön ei ole sisältynyt sellaista säännöstä, joka nimenomaisesti järjestäisi po. vaikutus-

⁷⁷ Ks. *Groll*, s. 23.

⁷⁸ EOA tosin antoi vuonna 1965 (s. 22) huomautuksen vankilan huoltovirkailijalle sen johdosta, että tämä oli vangin lähettämään kirjeeseen liittämässään kirjelipuissa antanut kirjeen vastaanottajalle virkansa puolesta saatavissaan olleisiin, vankia koskeneisiin salassa pidettäviin asiakirjoihin sisältyneitä tietoja vankia koskevista seikoista.

⁷⁹ Ks. *Andersson*, JFT 1964 s. 477 ja *Manner*, LM 1959 s. 393.

⁸⁰ Ks. *Manner*, LM 1959 s. 393.

⁸¹ Ks. *Andersson*, JFT 1964 s. 477.

suhteen.⁸² Ilmaisukieltoa on niin ollen jouduttu perustelemaan sellaisilla epämääräisillä argumenteilla kuin »yleisillä periaatteilla». Taustalla on kuitenkin se yksinkertainen ja järkeenkäypä ajatuskulku, että mikäli virkamies saisi suullisesti antaa tiedoksi salassa pidettävien asiakirjojen sisällön, jäisi asiakirjasalaisuus paljolti tehottomaksi.⁸³

5. Vaitiolovelvollisuuden vaikutuksesta asiakirjajulkisuuden ulottuvuuteen

Ruotsissa, jossa asiakirjasalaisuus on tyhjentävästi järjestetty erillisessä laissa, ei kysymys vaitiolovelvollisuuden vaikutuksesta asiakirjajulkisuuden ulottuvuuteen aktualisoidu samalla tavalla kuin Suomessa, jossa salassapitosäännöstö on eriytymätön. Vaitiolosäännökset eivät Ruotsissa voi tehdä asiakirjaa salassa pidettäväksi.⁸⁴ AsiakJulkL:iin sisältyykin eräs Ruotsin lainsäädännöstä puuttuva säännös, jonka tulkinalla on merkitystä vaitiolovelvollisuuden ja asiakirjajulkisuuden välistä vaikutussuhdetta tarkasteltaessa; kun jokin asia on salassa pidettävä, koskee tämä AsiakJulkL 16 §:n mukaan myös siihen asiaan kuuluvia asiakirjoja.

Säännöstä koskevat perustelut olivat lainvalmistelukunnan ehdotuksessa seuraavat: »Jonkin asian salassa pitäminen käsittää sen, että siihen kuuluvat asiakirjatkin on salassa pidettävät. Kun esim. eduskunta, tuomioistuin tai kunnan valtuusto päättää, että jokin asia on käsiteltävä suljetuin ovin, niin siinä syntyvää pöytäkirjaa tai muuta asiakirjaa ei tois-
taiseksi saa julkaista. Niin ollen voidaan asiakirjain salassa pitäminen aikaansaada sitenkin, että se asia johon ne kuuluvat säädetään tai määrätään salassa pidettäväksi.»⁸⁵

Oikeuskirjallisuudessa on Koski asettanut kyseenalaiseksi, voidaanko AsiakJulkL 16 §:n nojalla tehdä sitä johtopäätöstä, että vaitiolovelvolli-

⁸² Tätä puutetta on Ruotsissa pyritty poistamaan julkisuuslainsäädännön uudistuksen yhteydessä. Ks. tark. *SOU* 1975:22 s. 105—113 ja *SOU* 1975:102 s. 164—166.

⁸³ Ks. myös *Welamson*, FT 1950 s. 312.

⁸⁴ Aikaisemmin ei Ruotsissakaan ollut tuntematonta sellainen menettely, että asiakirjan salassapitoperusteena käytettiin myös vaitiolosäännöksiä. Ks. *Groll*, s. 22.

⁸⁵ Ks. *Lvk* 1939:4 s. 56.

suus aiheuttaa myös asiakirjan salassa pidettävyyden.⁸⁶ Todetessaan, että tietyissä toimissa saatujen tietojen salassapitovelvollisuus ei kohdistu nimenomaisesti mihinkään määrättyyn asiaan, hän asettuu sille kannalle, että tästä velvollisuudesta ei voida ilman muuta katsoa johtuvan, että vaitiolovelvollisuus merkitsee samaa kuin AsiakJulkL:ssa tarkoitettu asiakirjasalaisuus. Kosken mukaan AsiakJulkL 16 § tarkoittaa varsinkin niitä tapauksia, joissa asia esim. eduskunnassa tai kunnanvaltuustoissa on päätetty käsitellä salaisena. Näissä tapauksissa, jotka on mainittu esimerkkeinä myös lainvalmistelukunnan ehdotuksen perusteluissa, asiaan kuuluvat asiakirjat on pidettävä salassa.

Andersson on halunnut antaa AsiakJulkL 16 §:lle laajemman merkityksen kuin Koski. Hänen mukaansa vaitiolovelvollisuudesta johtuu myös asiaa koskevan asiakirjan salassa pidettävyys.⁸⁷ Selvänä Andersson pitää tilannetta silloin kun vaitiolosäännös sisältyy lainsäädäntöteitse annettuun säädökseen.⁸⁸ Lakia alemmanasteisten säännösten osalta Andersson asettaa sen varauksen, että salassapitokongruenssi on olemassa vain siinä laajuudessa kuin säännös on sisällöltään sopusoinnussa AsiakJulkL:ssa säädettyjen rajoitusten kanssa.⁸⁹

Kosken käsitystä, jonka mukaan AsiakJulkL 16 § koskee lähinnä istuntojen suljetuksi määräämisen yhteydessä syntyviä salassapitotapauksia, Andersson arvostelee viittaamalla siihen, että AsiakJulkL 26 §:ään sisältyy säännös, jonka mukaan valtiopäivien ja kunnallisvaltuustojen suljetuista kokouksista säädetään erikseen. Andersson katsoo edelleen, että myös lainvalmistelukunnan ehdotuksen perustelut antavat tukea hänen käsitykselleen.⁹⁰ Esityksestä ei kuitenkaan käy tarkemmin ilmi, mitä hän tällä viittauksella perusteluihin on tarkoittanut. Mikäli tausta-ajatuksena on ollut se tässä tutkimuksessa aikaisemmin tehty havainto, että lainvalmistelukunnan ehdotuksessa ei ole tehtyä selkeätä eroa vaitiolovelvollisuutta ja asiakirjasalaisuutta koskevien normien välillä, on ehdotuksen perustelujen käyttäminen argumenttina ymmärrettävissä ja myös

⁸⁶ Ks. Koski, LM 1952 s. 125. Ks. myös Hidén, Eduskunnan oikeusasiamies s. 277—278, joka näyttää katsovan, että esim. EOAJ (2/20) 16 § ei sinänsä normeeraa asiakirjajulkisuutta.

⁸⁷ Ks. Andersson, JFT 1964 s. 475 alav. 18.

⁸⁸ Ks. *mt.*, s. 477.

⁸⁹ Ks. *mt.*, s. 475 alav. 18.

⁹⁰ Ks. *mt.*, s. 475 alav. 18.

hyväksyttävissä. Käsityksen omaksuminen merkitsee sitä, että vaitiolosäännökset Suomessa voivat tehdä myös asiakirjan salassa pidettäväksi.

Tämä käsitys on saanut vahvistuksensa myös oikeuskäytännössä. KHO:n vuonna 1975 ratkaisemassa tapauksessa oli kysymys pankkitarkastusviraston asiakirjojen julkisuudesta. Hakija oli pyytänyt saada tutustua määrätyltä alalta oleviin pankkitarkastusviraston asiakirjoihin pankkivalvontaa koskevan väitöskirjan kirjoittamista varten. KHO katsoi, että hakemuksessa mainittujen pankkitarkastusviraston asiakirjojen julkisuus poikkeuksineen oli PankkitarkastusL 17 §:ssä järjestetty sillä tavoin täydellisesti kuin AsiakJulkL 16 §:n säännös huomioon ottaen sanotun lain 14 §:ssä tarkoitetaan, eikä puheena olevista asiakirjoista viimeksi mainitun lainkohdan mukaan voitu yksittäistapauksessa toisin määrätä eikä lupaa niihin tutustumiseen saman lain 20 § 2 mom:n perusteella myöntää.⁹¹ Tässä yhteydessä kiinnittyy huomio siihen, että KHO:n ratkaisussa viitataan AsiakJulkL 16 §:ään, mikä merkitsee sitä, että tyyppillinen vaitiolosäännöskin voi vaikuttaa asiakirjajulkisuuden ulottuvuuteen. Yleistettynä kannasta on merkittäviä käytännöllisiä seurauksia, joista voidaan ottaa esille eräs valaiseva esimerkki.

PäihdL 40 § 1 mom:n mukaan sanotun lain täytäntöönpanosta huolehtivat viranomaiset eivät saa sivullisille ilmaista, mitä toiminnassaan ovat saaneet tietää huollettavasta ja hänen perheolosuhteistaan. Ruotsissa noudatetun systematiikan mukaan kysymyksessä olisi vaitiolosäännös, joka ei voi tehdä asiakirjaa salassa pidettäväksi. Suomessa tilanne on toinen; PäihdL 40 § 1 mom. sisältää sekä vaitiolovelvollisuutta että asiakirjasalaisuutta sääntelevän normin.

Ensinnäkin säännöksessä tarkoitettujen viranomaisten on vaiettava kaikista huollettavaa ja hänen perheolosuhteitaan koskevista asioista. Nämä asiat voivat olla yhtä hyvin muistisisältöjä kuin asiakirjoihin tallennettuja tietoja. Toiseksi se, että tieto on tallennettu asiakirjaan, aiheuttaa sen salassapidettävyyden, ts. sitä ei saa näyttää eikä siitä saa antaa jäljennöksiä sivullisille (AsiakJulkL 23 § 1 mom.).

Tässä yhteydessä on tuotava esille vielä eräs toinen säännös, joka paljolti menee päällekkäin PäihdL 40 § 1 mom:n kanssa. AsiakJulkA 1 § 1 mom. 7 kohdan nojalla ovat nimittäin salassa pidettäviä asiakirjat, jotka sisältävät sosiaalisen huollon tai valvonnan kohteena olevasta henkilöstä sellaisia tietoja, joiden julkisuuteen saattaminen vaarantaisi hänen

⁹¹ Ks. KHO 15. 12. 1975 T: 4911 D: 196/50/75.

vastaista toimintaansa, toimeentulomahdollisuuttaan tai yhteiskuntaan sopeutumistaan, jollei se, jota asiakirja koskee, anna suostumustaan sen tiedoksi antamiseen.

Juuri tämä asiakirjajulkisuuden oikeudellisen sääntelyjärjestelmän rakenteesta johtuva piirre, että asiakirjasalaisuutta koskevat normit sijaitsevat hajallaan eivätkä keskity yhteen ainoaan säädökseen on omiaan aiheuttamaan huomattavaa sekaannusta ja melkoisia tulkintaongelmia. Näin ollen ei ole ollenkaan ihme, että virkamiehet joutuvat ymmälleen salassapitovelvollisuutensa sisällön ja laajuuden arvioinnissa. Esim. sosiaalihuollon alalla on tästä luonnollisena seurauksena ollut pyrkimys kehittää käytännön toimintaa ohjaavia nyrkkisääntöjä, joiden mukaan turvallisinta on vähänkin epäselvässä tapauksessa tietojen ja asiakirjojen salaaminen.⁹² Sosiaalialalla yleinen varovaisuus saattaa olla paikallaan ja vahvasti perusteltavissa, mutta koko julkishallintoa ajatellen asiakirjajulkisuutta rajoittavan säännöstyksen sekavuus ei voi olla johtamatta tarpeettomaan salaamiseen. *Mitä laajemmaksi vaitiolovelvollisuus voimassa olevien säännösten ja määräysten nojalla muodostuu, sitä kapealaisemmaksi jää asiakirjajulkisuuden ulottuvuus. Suomen järjestelmässä, jossa vaitiolonormi ja asiakirjasalaisuutta sääntelevä normi sisältyvät yhteen ja samaan säännökseen, asiakirjajulkisuus aiheettomasti kaventuu vaitiolonormeille tyypillisen ylimalkaisuuden takia.*

Tulkintaa helpottaisi se, että AsiakJulkA tyhjentävästi sääntelisi asiakirjajulkisuuden ulottuvuuden, mutta tällaista johtopäätöstä ei voimassa oleva sääntelyjärjestelmä salli ja salassapitosuojakin jäisi nykyisellään monelta osin aukolliseksi. AsiakJulkA:ssa ei esim. ole erikseen otettu huomioon yksityisen tärkeän henkilökohtaisen edun vuoksi terveyden- ja sairaanhoidon alalla salassa pidettäviä asiakirjoja (vrt. AsiakJulkL 9 § 2 mom.). Niinpä esim. TuberkuloosiA (325/61) 38 §:n ja SukupuolitautiliA (96/52) 14 §:n sisältämien vaitiolosäännösten on katsottava normeeraavan myös asiakirjoja siinä laajuudessa kuin ne eivät ole ristiriidassa AsiakJulkL 9 § 2 mom:n kanssa.

Toisaalta on syytä korostaa, että KHO:n vuonna 1975 antamassa ratkaisussa omaksuttu linja, mikäli sitä noudatetaan johdonmukaisesti loppuun saakka, johtaa omalaatuisiin ja julkisuuden kannalta myös epätydyttäviin tuloksiin. Ottakaamme esimerkiksi A ulkoasiainministeriöstä

⁹² Ks. esim. Koski, Huoltaja 1975 s. 9—11, Mäkinen—Ollinen, Huoltaja 1954 s. 552 ja Tiainen, Huoltaja 1970 s. 406—407.

(356/71) ja siihen sisältyvä säännös (39 §), jonka mukaan ulkoasiainministeriön virkamiehen on kirjallisesti vakuutettava, ettei hän ilman asianomaista lupaa ilmaise sivullisille eikä muille ulkoasiainhallinnossa palveleville mitään sellaista ulkoasiainhallintoa koskevaa tai sen toimialaan kuuluvaa seikkaa, joka joko on merkitty salaiseksi tai luottamukselliseksi tai luonteeltaan on sellainen taikka jota ei muuten ole julkisuutta eikä sivullisia varten tarkoitettu.

Kun otetaan huomioon, että AsiakJulkA 1 § 1 mom. 2 kohdassa on nimenomaisesti erikseen säädetty joukko ulkoasiainhallintoa koskevia asiakirjoja salassa pidettäväksi, olisi järkevää olettaa, että asetusta valmisteltaessa tarkoituksena on ollut sanotussa kohdassa antaa tyhjentävä kuvaus ulkoasiainhallinnon alalla salassa pidettävistä dokumenteista, jolloin A ulkoasiainministeriöstä (39 §) koskisi ainoastaan vaitiolovelvollisuutta. Näin ei kuitenkaan ainakaan hallintokäytännössä ole katsottu, vaan esim. ulkoasiainministeriön ohjekierto kirje n:o 23 (3.5.1971) on lähtenyt siitä, että viimeksi mainittu asetus vaikuttaa myös asiakirjajulkisuuden ulottuvuuteen. Kirjeessä nimittäin todetaan seuraavasti: »Salassa pidettäviä asiakirjoja koskeva asetuksen 1 § 1 mom:n 2 kohdan luettelo ei ole tyhjentävä. Kun jokin asia on salassa pidettävä, koskee tämä myöskin siihen kuuluvia asiakirjoja (L. 16 §). Asia voi olla salainen, koska se on sellaiseksi määrätty, koska sen luonne tai merkitys salassapitämistä edellyttää tai kun kansainvälinen tapa vaatii asian käsittelemistä salaisena (esim. agreementti)».⁹³

C. Havaintoja salassapitokompetenssin käytöstä

Tässä jaksossa on tarkoituksena kokoavasti arvioida, millä tavalla AsiakJulkL 9 §:ään perustuvaa salassapitokompetenssia on käytännössä

⁹³ Samaan suuntaan viittaa EOA:n päätös vuodelta 1974 (s. 75). Tapauksessa, jossa oli kysymys erään ulkoasiainhallinnon virkamiehen disponibiliteettiin asettamisesta ja sen ohella myös asiakirjajulkisuudesta, EOA lausui muun ohella, että pyydettyjä asiakirjaselvityksiä oli, huomioon ottaen AsiakJulkL 9 §:n ja AsiakJulkA 1 § 1 mom. 2 kohdan sekä ulkoasiainministeriöstä annetun asetuksen 39 §:n säännökset, pidettävä sellaisina, ettei ulkoasiainministeriön virkamies saa antaa niistä tietoja sivullisille tai muille ulkoasiainhallinnossa palveleville. — AsiakJulkA 1 § 1 mom. 2 kohdan tulkintaa koskevasta oikeuskäytännöstä ks. KKO 22.3.1977 n:o 140.

käytetty. Tarkoituksena ei siis ole syventyä yksittäisten säännösten tulkintaan, mikä olisi tutkimusekonomisesti katsoen mahdotontakin, sillä siinä määrin suuri on se säännösten joukko, joka rajoittaa asiakirja-julkisuuden asiallista ulottuvuutta Suomen oikeusjärjestyksessä.

Jo pelkästään tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä annettuihin säädöksiin sisältyy kymmenittäin salassapitosäännöksiä.⁹⁴ Tällä seikalla ei kuitenkaan ole ratkaisevaa merkitystä asiakirjasalaisuuden asiallisen ulottuvuuden kokonaisarviointissa, sillä yksikin säännös voi merkitä tiedonvälityksen kannalta olennaista rajoitusta. Ratkaisevaa on viime kädessä salassapitosäännösten sisältö, ei niiden lukumäärä.⁹⁵

Yksittäisiä lakeja tarkasteltaessa voidaan havaita, että niihin sisältyvät salassapitosäännökset useissa tapauksissa liittyvät verotukseen, terveyden- ja sairaanhoitoon, sosiaaliturvaan sekä eri viranomaisten harjoittamaan tarkastus- ja valvontatoimintaan. Tällaiset säännökset olisi ollut mahdollista antaa AsiakJulkL 9 § 2 mom:n nojalla yhtä hyvin asetus-teitse. Niiden sisällyttäminen lakeihin johtunee enimmäiten siitä, että itse pääasiasta on säädetty tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä eikä niinkään siitä, että salassapitonormit olisi erityisesti haluttu siirtää lain tasoihin säädöksiin. Mitään yleisesti johdonmukaista logiikkaa valintoja suoritettaessa ei ole noudatettu, vaan salassapitosäännöksiä on annettu silloin kun se on tuntunut tarpeelliselta ja sellaisissa yhteyksissä kuin kulloinkin on näyttänyt sovelialta. Salassapitosäännösten määrä on tällä tavalla vuosien varrella lisääntynyt ikään kuin huomaamatta ilman että niiden säätäminen olisi aiheuttanut huomattavia erimielisyyksiä.⁹⁶

AsiakJulkL:ia säädettäessä ei lähdetty vain siitä, että asetusteitse voidaan antaa salassapitosäännöksiä vaan pikemminkin siitä, että näin tul-laan myös käytännössä menettelemään. Tämä tausta-ajatus sai hallituk-sen esityksen arvostelijat korostamaan sitä, että asetusehdotus olisi pitä-nyt laatia samalla, jotta eduskunta olisi voinut muodostaa käsityksensä

⁹⁴ Ks. esim. VäestökirjaL (141/69) 23 §, RahaL (276/62) 2 § 2 mom., LVL (532/63) 73—74 §, VerotusL (482/58) 132—133 §, PankkitarkastusL (548/69) 17 §, KEL (347/56) 75 § 1 mom., SVL (364/63) 67 § 1 mom., PäihdL (96/61) 40 § 1 mom., L työriitojen sovittelusta (420/62) 18 § 1 mom., KansanterveysL (66/72) 42 § 1 mom.

⁹⁵ Ks. myös *Düwel*, s. 116—117.

⁹⁶ Salassapitosäännösten lisääntyminen viime vuosikymmenien aikana joh-tunee tärkeältä osalta valtion intervention syvenemisestä. Yksityissäriin puut-tuminen on edellyttänyt yhä uusien salassapitosäännösten antamista. Ks. myös *Herlitz*, FT 1938 s. 96 ja *Kjellin*, SvJT 1950 s. 604—605.

siitä, millaisena AsiakJulkL 9 § 2 mom:n nojalla annettava säädös oli tarkoitus antaa.⁹⁷ Tällä tavoin ei kuitenkaan tapahtunut, vaan AsiakJulkL:n 9.2.1951 tapahtuneen hyväksymisen jälkeen oikeusministeriö määräsi 19.3.1951 tekemällään päätöksellä lainvalmistelukunnan tehtäväksi valmistaa ne hallinnollista tietä annettavat säännökset, jotka AsiakJulkL:n tullessa voimaan vuoden 1952 alussa, katsottiin tarpeellisiksi.

Tehtävänsä suorittamiseksi lainvalmistelukunta hankki eri ministeriöiltä tarvittavat tiedot niiden toimialoilla vallitsevista salassapitotarpeista ja niiden pohjalta laati ehdotuksen asetukseksi sisältävä eräitä poikkeuksia yleisten asiakirjain julkisuudesta.

Kun asetusta valmisteltaessa otettiin lähtökohdaksi hallinnon eri aloilla toimivien viranomaisten käsitykset siitä, mikä on tarpeellista pitää salassa, merkitsi tämä käytännössä julkisuusperiaatteen ulottuvuuden määrittämisen jättämistä suurelta osalta hallintoviranomaisten, valvonnan kohteen, oman harkinnan mukaiseksi. Tästä taas on ollut seurauksena se, että eräät AsiakJulkA:een sisältyvät salassapitosäännökset ovat muodostuneet erittäin lavea-alaisiksi.

Voimassa olleiden salassapitosäännösten puutteellisesta kartoituksesta johtuen asetuksen laatijat joutuivat tyytymään sellaiseen ratkaisuun, että ennen AsiakJulkL:n voimaan tuloa annetut valtioneuvoston ja ministeriöitten päätöksissä ja niiden vahvistamissa ohje- ja johtosäännöissä säännökset, joissa oli määrätty asiakirjoja salassa pidettäväksi, jätettiin edelleen voimaan (AsiakJulkA 1 § 1 mom. 1 kohta). Menettely on AsiakJulkA:n säätämisen kiireellisyyden valossa ymmärrettävissä mutta tuskin sopusoinnussa AsiakJulkL:ia säädettäessä tavoiteltujen päämäärien kanssa; pyrkimyksenähän oli selvittää oikeusalalla vallinnutta sekaannusta ja epämääräisyyttä.

Tämä päämäärä näkyy varsin selvänä lainvalmistelukunnan mietinnössä, jossa asetusteitse annettavista tai niitä alemmanasteisista salassapitosäännöksistä ja -määräyksistä todetaan seuraavasti:

Toisinaan säädetään aivan ylimalkaisesti, että asiakirja on salassa pidettävä »asian luonnon» tai »asian laadun» tähden, että se ei ole »tarkoitettu» tai »aijottu» tahi »ei sovellu julkaistavaksi», »julkisuutta varten» tai »yleisesti tiedoksi levitettäväksi». Siihen on lain-

⁹⁷ Ks. Vp 1949 ptk (11.10.1949) s. 1837 ja Vp 1950 ptk (27.10.1950) s. 1849. Kritiikkiä esitti myös lakivaliokunnassa asiantuntijana kuultu Merikoski. Ks. lakivaliok. ptk Vp 1949, kokous 9.3.1950.

säädännön vaillinaisuuden tähden joskus ennen täytynyt turvautua. Mutta ainakin sitten, kun yleisten asiakirjain julkisuus järjestetään riittävillä säännöksillä, ei tuollainen epämääräinen perustus, joka jättäisi arveluttavasti tilaa mielivallalle ja aiheettomallekin julkisuuden syrjäyttämislle, riitä voimassa olevasta julkisuusperiaatteesta poikkeamiseen, vaan tämä voi nojautua ainoastaan niihin syihin, jotka uudessa laissa mainitaan.⁹⁸

AsiakJulkL 9 § 2—3 mom:n ja lakiehdotuksen perustelujen valossa ei näin ollen jää epäselväksi, millä tavoin alemmanasteisten säännösten ja määräysten sisältämiin »asian laatu»-tyyppisiin yleistyksiin on suhtauduttava.⁹⁹ Siitä huolimatta niitä on viljelty AsiakJulkL:n voimaan tulon jälkeen annetuissa säännöksissä. Eräinä esimerkkeinä mainittakoon vain PoliisiA (119/69) 18 § 2 mom. ja VNp hinta- ja palkkaneuvostosta (882/69) 12 §.

Ei voikaan välttyä siltä käsitykseltä, että useat alemmanasteisiin säädöksiin sisältyvät salassapitosäännökset ovat enemmän tai vähemmän ristiriidassa AsiakJulkL:n kanssa.¹⁰⁰ Ristiriitaisuutta on havaittavissa

⁹⁸ Ks. *Lvk* 1939: 4 s. 50—51.

⁹⁹ Silloin kun kysymys on tavallisessa laissa annetuista säännöksistä, joissa on turvauduttu ylimalkaisesti salassapito-objektin määrittelyihin, tilanne on jonkin verran toisenlainen, sillä AsiakJulkL 9 § 1 mom. ei aseta mitään rajoituksia tässä suhteessa. Esimerkkinä voidaan mainita VerotusL (482/58) 133 §, jossa muun ohella salassapito-objekteina ovat asian laadun vuoksi ilmeisesti salassa pidettävät seikat. Samaa tekniikkaa on käytetty TerveystieteL (469/65) 89 § 1 mom:ssa ja EnnakkoperintäL (418/59) 61 § 1 mom:ssa.

¹⁰⁰ HM 92 §:n nojalla jokainen virkamies ja viranomais on velvollinen olemaan soveltamatta sellaista asetustaitse tai sitä alemmanasteista säännöstä tai määräystä, joka on ristiriidassa AsiakJulkL 9 § 2—3 mom:n kanssa. Käytännössä niiden lainmukaisuutta tuskin kuitenkaan on asetettu kyseenalaiseksi, vaan virkamiehistö noudattaa ristiriitatapauksissakin säännönmukaisesti annettuja säännöksiä ja määräyksiä. Vaikeata olisikin useimmiten osoittaa ne lain vastaisiksi, kun otetaan huomioon AsiakJulkL 9 § 2—3 mom:ssa käytettyjen kriteerien väljyys. Ts. tarkistamisvelvollisuus on hallintopraksiksessa jäänyt paljolti vaikutuksettomaksi. Tässä ei sinänsä ole mitään erikoista tai tavallisuudesta poikkeavaa, sillä sama pitää paikkansa yleisesti hallintotoiminnassa. Ks. tästä *Sipponen*, *Lainsäädäntövallan delegoiminen* s. 677: »Tällainen teoreettinen järjestelmä pingoittaa legaliteetin vaatimuksen noudattamisvelvollisuuden ohi katkeamispiteeseen. Se voi toimia vain sillä edellytyksellä, että — paradoksaalisesti kylläkin — sitä ei käytännössä tiukasti toteuteta. Voidaan helposti ajatella, minkälaiseen sekasortoon hallintokoneisto joutuisi, jos hallintoviranomaiset ja tuomio-

jopa AsiakJulkA:ssa, jossa on säädetty salassa pidettäväksi mm. yksityisen taloudellista asemaa koskevia tietoja sisältävät asiakirjat (1 § 1 mom. 9 kohta). Tällainen formulointi ei mahdu AsiakJulkL 9 § 2 mom:n kielellisiin rajoihin.¹⁰¹

Siitä huolimatta, että AsiakJulkA on ollut voimassa neljännesvuosisadan, ei sitä ole toistaiseksi kertaakaan muutettu. Tämä saattaa johtua siitä, että asetuksen säännökset ovat sisällöltään useilta kohdin varsin väljiä, mikä antaa aiheen olettaa, että sen säilyminen muuttumattomana

istuimet ylimmästä alimpaan ryhtyisivät yksityiskohtaisesti ja itsenäisesti tutkimaan jokaisen soveltamansa säädöksen lainmukaisuutta. Silloin syntyisi partikulaarista oikeutta niin eri alueilla kuin eri asteissa, ja laillisuuden turvaamista tarkoittava menettely johtaisi itse asiassa suureen oikeudelliseen epävarmuuteen. — Vaikeudesta on selvitty sillä, että edellytetään asetukset ja niitä alemmanasteiset säädökset perustuslain- ja lainmukaisiksi. Katsotaan, että virkamiehen velvollisuus on niitä noudattaa, ellei ole aivan erityistä syytä olettaa, että säädökset ovat lainvastaisia. Ne asiantuntijoiden kirjoitukset, joissa vakuuttavin perustein osoitetaan valtuuttavan lain nojalla annetun säädöksen lainvastaisuus ja sillä perusteella kehoitetaan olemaan säädöstä soveltamatta, jäävät noudattamatta. Vastakkaisten käsitysten ristiaallokossa hallintovirkamies tavallisesti seuraa sitä mielipidettä, jota säädöksen antanut viranomainen edustaa. Asettaessaan tuomarille ja hallintovirkamiehelle laajan tarkastusvelvollisuuden, mutta jättäessään antamatta millekään viranomaiselle toimivaltaa julistaa lopullinen ja kaikkia viranomaisia sitova ratkaisu, HM 92 § on käytännössä johtanut toisenlaiseen tulokseen kuin sitä säädettyä odotettiin. Ilmeisestikin joitakin selvästi virheellisiä asetuksia tai sitä alemmanasteisia säädöksiä on sovellettu käytännössä, koskeivät virkamiehet ole halunneet ottaa riskilleen niiden soveltamatta jättämistä ja antautua tästä syystä virkasyytteen vaaraan.» — Näin varmasti on tapahtunut ja tapahtuu myös asiakirjajulkaisuutta rajoittaviakin säännöksiä ja määräyksiä sovellettaessa.

¹⁰¹ Ks. myös *Andersson*, JFT 1964 s. 585. — AsiakJulkA 1 § 1 mom. 9 kohdan tulkinnasta oikeuskäytännössä ks. *KHO 1952 II 657* ja *KHO 1964 II 48*. Tuorein tapaus, joka liittyy AsiakJulkA 1 § 1 mom. 9 kohdan tulkintaan, on *KHO 25.3.1977 T:1302 D:1332/55/76*, jossa yhtiön asuntohallitukselle toimittamat, yhtiön omistamassa asuntolainoitetussa vuokralalossa sijaitsevien asuntohuoneistojen enimmäisvuokrien tarkistamista koskeva hakemusasiakirja ja vuokralalon vuosilmoitukset katsottiin AsiakJulkA 1 § 1 mom. 9 kohdassa tarkoitetuiksi asiakirjoiksi. Ratkaisua ei voi pitää virheellisenä, mutta kylläkin osoituksena siitä, miten laajalle ulottuvan tulkintavaran nykyinen säännöstö taloudellisia asioita koskevan tiedonvälityksen rajoittamiselle haluttaessa tarjoaa. Mainittakoon, että tietoja po. tapauksessa pyytänyt henkilö perusteli valitustaan viittaamalla mm. vuokralaisen oikeusturvan tarpeeseen ja pyrkimykseen valvoa enimmäisvuokran tarkistamista koskevassa hakemuksessa esitettyjen tietojen oikeellisuutta.

johtuu siitä, että viranomaisten salassapitotarpeet ovat olleet riittävästi tyydytettävissä annettujen säännösten puitteissa. Myös sillä seikalla on varmaankin merkitystä, että viranomaisten ja yleisön väliset konfliktitilanteet, joissa on ollut kysymys AsiakJulkA:n soveltamisesta ja jotka ovat tulleet korkeimpien valitus- ja kanteluinstantssien käsiteltäviksi, ovat käytännössä jääneet erittäin harvalukuisiksi. Tällä tavalla eivät myöskään asetuksen muuttamiseen kohdistuvat paineet ole päässeet muodostumaan kovin intensiivisiksi. Lisäksi on syytä panna merkille, että Suomessa julkisuuden oikeudellinen sääntelyjärjestelmä suosii menettelyä, jossa salassapitosäännökset hajaututetaan ja sijoitetaan asiayhteyksiinsä. Tämä sinänsä lakitekniikan alueelle kuuluva piirre tekee mahdolliseksi kartuttaa salassapitosäännöstöä suhteellisen huomaamattomasti, sillä erittäin harvoin aiheuttavat uusia lakeja ja asetuksia säädettäessä huomiota niihin mahdollisesti sisältyvät julkisuutta rajoittavat säännökset. Päähuomio säätämisvaiheessa kiinnittyy ymmärrettävistä ystistä säädöksen ydinsisältöön.

AsiakJulkA:n ohella sisältyy lainsäädäntöön lukuisissa muissa yhteyksissä esiintyviä asetusteitse annettuja salassapitosäännöksiä.¹⁰² Sitä vastoin yllättävän harvoissa tapauksissa ovat tietojärjestelmäkomitean suorittaman kyselyn valossa tasavallan presidentti ja valtioneuvosto käyttäneet AsiakJulkL 9 § 3 mom:iin perustuvaa oikeuttansa antaa yksittäisiä salassapitomääräyksiä.¹⁰³ Tässä suhteessa siis lain eduskuntakäsittelyn yhteydessä ilmenneet epäilykset ovat osoittautuneet aiheettomiksi. Yksittäisten määräysten harvinaisuus tukee sitä olettamusta, että viranomaiset ovat katsoneet voimassa olevien salassapitosäännösten tarjoavan riittävän hyvät takeet tarvittaessa tapahtuvaan salaamiseen. Tätä kuvastaa myös se, että useimmiten viranomaiset ovat tietojärjestelmäkomitean suorittamaan kyselyyn saaduissa vastauksissa katsoneet nykyisten salassapitosäännösten olevan toimintansa kannalta riittäviä.

¹⁰² Ks. esim. A ulkoasiainministeriöstä (356/71) 39 §, A ulkomaanedustuksesta (159/64) 19 §, A vankeinhoitolaitoksesta (86/50) 42 §, A syntymän ja kuoleman rekisteröinnistä (824/70) 21 §, PoliisiA (119/69) 18 §, AsuntotuotantoA (88/68) 26 §, A puolustusministeriöstä (357/52) 21 §, A asevelvollisuuslain soveltamisesta (63/51) 36 §, A valtion tietokonekeskuksesta (211/75) 14—15 §, A valtiontalouden tarkastuksesta (216/65) 38 §, A välittömän verotuksen piiri- ja paikallishallinnosta (171/76) 30 §, A valtion tavarahankinnoista (714/65) 21 §, KEA (594/56) 72 §, KasvatusneuvolaA (778/71) 7 §, A ammatinvalinnanohjauksesta (632/64) 16 §.

¹⁰³ Ks. Kertomus, Osa IV, 1, Liite 6.

D. Asiakirjasalaisuuden rajoittamiskompetenssista ja sen käytöstä

1. Alustavia näkökohtia

Yleisenä lähtökohtana asiakirjajulkisuuden oikeudellisessa sääntelyjärjestelmässä on se, että julkisesta asiakirjasta on viranomaisen annettava hakijalle tieto ja salassa pidettävästä asiakirjasta tiedon antaminen vastaavasti on kiellettyä. Lähtökohdan periaatteellisesta selkeydestä huolimatta tarjoaa AsiakJulkL ja eräät sen nojalla annetut säännökset paikka paikoin viranomaiselle oikeuden harkintavallan käyttämiseen.

Kontrollifunktion toteutumisen kannalta erityisen merkittävässä asemassa ovat säännökset, jotka antavat hallintoviranomaiselle mahdollisuuden salassapitosäännösten ja -määräysten antamiseen. Tällaista oikeutta ei AsiakJulkL:ssa kuitenkaan ole hallinnon alalla myönnetty muille kuin korkeinta toimeenpanovaltaa käyttäville orgaaneille, nimittäin tasavallan presidentille ja valtioneuvostolle (AsiakJulkL 9 § 2 ja 3 mom.). Tosin on mahdollista, että muihinkin lakeihin sisältyy salassapitokompetenssia koskevia säännöksiä, mutta tällaiset tapaukset on edellä todettu harvinaisiksi.

Huomattavasti yleisempiä ovat sellaiset säännökset, jotka tarjoavat hallintoviranomaisille mahdollisuuden asiakirjajulkisuuteen kohdistuvien rajoitusten lieventämiseen. Tärkeimpänä esimerkkinä tällaisesta tapauksesta on mainittu AsiakJulkL 6 § 2 mom. Sanotun säännöksen ohella on aiheellista kontrollifunktiota ajatellen ottaa esille myös AsiakJulkL 20 § 2 mom., joka koskee ministeriölle myönnettyä dispensioikeutta. Kontrollinäkökulmasta yhtä kiinnostavia eivät sen sijaan ole asiakirjan salassapidon lakkaamista koskevat yleiset periaatteet. Sillä, että salassa pidettävä asiakirja pääsäännön mukaan tulee julkiseksi 25 vuoden kuluttua asiakirjan päivämäärästä (AsiakJulkL 21 § 1 mom.), on merkitystä ennen muuta tutkimustoiminnan eikä niinkään hallintoon kohdistuvan yleisövalvonnan kannalta.

Tarpeellista on sitä vastoin tarkastella, millainen vaikutus yksityisen antamalla suostumuksella on asiakirjajulkisuuteen. Hallinnon kansalaiskontrollin kannalta tämä on perusteltua erityisesti sen vuoksi, että viranomaiselle toimitetut yksityisetkin asiakirjat saattavat usein sisältää merkittävää viranomaisen päätöksentekoon vaikuttavaa sellaista tietoa, jolla on yleistä mielenkiintoa.

2. Ministeriön dispensioikeudesta

Julkisuus ja salassapito ovat vahvasti sidoksissa kulloinkin vallitsevaan sosiaaliseen tilanteeseen. Ennemmin tai myöhemmin, ajan kuluessa, se intressi, jonka suojaamiseksi asiakirja on säädetty tai määrätty salassa pidettäväksi, häviää. Abstraktein säännöksin on kuitenkin mahdotonta tarkoin määritellä, millä hetkellä salassapitointressi on käynyt siinä määrin heikoksi, että asiakirja voidaan haitatta saattaa julkisuuteen. Lainsäädännössä esitetyt salassapitoajat ovatkin vain summaarisia arvioita siitä, millaisen ajan kuluessa tietyn tyyppisten asiakirjojen salassapito käy tarpeettomaksi.¹⁰⁴

¹⁰⁴ Ajan kulumisen vaikutusta koskeva yleinen säännös sisältyy AsiakJulkL 20 § 1 mom:iin, jonka mukaan asiakirjan salassa pitäminen lakkaa, kun sille laissa, asetuksessa tai määräyksessä vahvistettu aika on kulunut. Säännöksen valossa on siis mahdollista, että salassapitonormeihin sisältyy aikoja, jotka poikkeavat AsiakJulkL:ssa säädettyistä rajoista. Mikäli niihin ei sisälly tällaisia poikkeuksellisia salassapitoaikoja, sovelletaan tavallisesti AsiakJulkL 21 § 1 mom:ia, jonka nojalla salassa pidettävät asiakirjat tulevat julkisiksi 25 vuoden kuluttua asiakirjan päiväyksestä. Mikäli kysymyksessä on viranomaiselle tullut yksityinen asiakirja, lasketaan ajan kuluminen kuitenkin siitä päivästä, josta se on ollut viranomaisen hallussa. (Mainittakoon, että tietojärjestelmäkomitean suorittaman kyselyn valossa näyttää siltä, että viranomaiset yleensä pitävät AsiakJulkL 21 §:ssä säädettyjä salassapitoaikoja sopivan pituisina. Ks. tark. Kertomus, Osa IV, 1, Liite 6).

AsiakJulkL:ia säädetettäessä olisi ollut mahdollista porrastaa eri intressien suojaksi tarkoitetut aikarajat huomattavasti monitasoisemmiksi. Yhdenmukaisuuden saavuttamiseksi AsiakJulkL:n säännökset konstruointiin kuitenkin yhtäpitäviksi PainoL:iin sisältyvien julkaisukieltä koskevien aikamäärien kanssa.

AsiakJulkL:n yleisen salassapitoajan kytkeminen PainoL:n säännöksiin osoittaa, että tarkoituksena on ollut määritellä 25 vuotta yleiseksi salassapitomaksimiksi, joka tosin voidaan ylittää AsiakJulkL 22 §:ssä säädettyllä tavalla. Erityis-asemassa ovat AsiakJulkL 21 § 2 mom:n mukaan sanotun lain 17 §:ssä ja 18 § 1 mom:ssa mainitut asiakirjat. Kummassakin tapauksessa salassapitoaika on 20 vuotta. AsiakJulkL 17 §:ssä tarkoitetuissa tilanteissa aika lasketaan sen henkilön kuolemasta, jota asiakirja koskee ja AsiakJulkL 18 § 1 mom:ssa tarkoitetuissa tapauksissa kirjeen kirjoittajan kuolemasta. Mikäli viranomaisella ei ole tietoa kuolemasta eikä myöskään hakija esitä siitä selvitystä, on salassapitoaika 50 vuotta. Tällöin aika luetaan asiakirjan päiväyksestä tai viranomaiselle tulosta.

AsiakJulkL:n ratio ei tietenkään estä eduskuntaa poikkeamasta yleisestä salassapitoajasta suuntaan tai toiseen. Lakia alemmanasteisin säännöksin tai määräyksin tapahtuva maksimin ylitys ei sen sijaan ole lain tarkoituksen kanssa sopusoinnussa, ellei kysymyksessä ole salassapitoajan pidennys, johon valtioneu-

Ennen normaalia 25 vuoden rajaa lakkaa salassapito siinä tapauksessa, että viranomainen, joka on määrännyt asiakirjan salassa pidettäväksi, tahi sen kanssa rinnastettu tai ylempi viranomainen, joka on saanut asiakirjan käsiteltäväkseen, määräyksen peruuttaa (AsiakJulkL 20 § 1 mom.). Sen jälkeen kun AsiakJulkL:n eduskuntakäsittelyn yhteydessä salassapitomääräysten antamiseen oikeutettujen viranomaisten piiri rajoitettiin tasavallan presidenttiin ja valtioneuvostoon, ei säännöksellä liene kuitenkaan merkitystä juuri muulloin kuin niissä tapauksissa, joissa erityissäännöksiin sisältyy AsiakJulkL 9 § 3 mom:ssa säädetyistä järjestyksestä poikkeava salassapitoa koskeva kompetenssinormi.¹⁰⁵

Luovutusluvan antamista ennen salassapitoajan päättymistä ei AsiakJulkL:ssa ole kuitenkaan jätetty pelkästään edellä esitetyn järjestelyn varaan, vaan AsiakJulkL 20 § 2 mom:n nojalla on *ministeriöllä*, jonka alainen asiakirjaa hallussaan pitävä viranomainen on, oikeus erityisestä syystä in casu luovutusluvan myöntämiseen.¹⁰⁶ Vaikka säännöksessä viitataan ainoastaan ministeriön alaisiin viranomaisiin, ei liene mitään järkevää syytä asettaa rajoituksia luvan antamiselle sellaisissakin tapauksissa, joissa asiakirja on asianomaisen ministeriön hallussa.

AsiakJulkL 20 § 2 mom. ei oikeuta ministeriötä peruuttamaan tai kumoamaan ylemmän viranomaisen antamaa salassapitosäännöstä tai määräystä vaan tarjoaa sille oikeuden ainoastaan dispensin myöntämiseen. Toisin sanoen luovutusluvan myöntäminen ei sinänsä poista asiakirjan salassa pidettävyyttä. Salassapitosuojan tehokkuuden kannalta dispensin myöntäminen saattaa kuitenkin johtaa epätydyttäviin tulok-

vostolla on oikeus AsiakJulkL 22 §:n nojalla (Mainittakoon, että tietojärjestelmäkomitean saamien vastausten mukaan pidennyspäätöksiä on annettu vain kuusi kappaletta ja nekin ulkoasiainhoidon ja maanpuolustuksen alalla. Ks. näistä tark. *Kertomus*. Osa IV, 1, Liite 6.

¹⁰⁵ Ks. *Andersson*, JFT 1964 s. 597.

¹⁰⁶ Poikkeuksen muodostavat AsiakJulkL 18 § 2 mom:ssa tarkoitetut yksityiset kirjeet tms. asiakirjat; niihin ei dispensioikeus ulotu (AsiakJulkL 20 § 2 mom.). AsiakJulkL 17 § 1 mom:ssa ja 18 § 1 mom:ssa mainittujen asiakirjojen osalta luovutuslupa sitä vastoin on myönnettävissä — vieläpä ilman yksityisen suostumusta.

Tässä yhteydessä on syytä kiinnittää huomiota myös siihen, että muutkin viranomaiset voivat AsiakJulkL 17 § 2 mom:n nojalla antaa 17 § 1 mom:ssa tarkoitettuja yksityistä koskevia asiakirjoja tutkijain ja muiden tarvitsijain tiedoksi sen jälkeen kun ne on siirretty yleis- tai siihen verrattavaan arkistoon (virka-arkistoissa säilytettäviä asiakirjoja ei tämä sääntö koske).

siin, sillä mikäli luovutuksen saajana on muu kuin virkavastuulla toimiva henkilö, ei nykyinen järjestelmä tarjoa riittäviä takeita salaisuuden säilymiselle oikeudellisella tasolla.¹⁰⁷

AsiakJulkL 20 § 2 mom:n sanamuodon ja lainvalmistelutöiden perusteella ei käy päättelemisen, voidaanko dispensssi myöntää yhtä hyvin yleisistä salassapitosäännöksistä kuin yksittäistapauksellisista määräyksistä. Laissa ja asetuksissa salassa pidettäväksi säädettyjen asiakirjojen osalta ei dispensssioikeuden käyttäminen aiheuta suuria ongelmia, sillä säännökset ovat luonteeltaan abstrakteja ja kohdistuvat yleisesti tietyn tyyppisiin asiakirjoihin. Kun yksittäisten tilanteiden arviointi yleisen säännöstyksen puitteissa on vaikeata, on ymmärrettävää, että ministeriö-tasolle on voitu delegoida harkintavaltaa erityisten olosuhteitten huomioon ottamiseksi. Yllättäviin tilanteisiin saatetaan sitä vastoin joutua sellaisissa tapauksissa, joissa on kysymys tasavallan presidentin tai valtioneuvoston antamasta salassapitomääräyksestä. Mikäli eroa yleisten ja yksittäisten salassapitonormien välillä ei pidetä yllä dispensssioikeuden ulottuvuutta arvioitaessa, on tästä seurauksena, että ministeriö voi esim. tasavallan presidentin nimenomaisesta määräyksestä huolimatta antaa salassa pidettävästä asiakirjasta tiedon sivulliselle erityisesti katsomastaan syystä. Siihen, että ministeriöllä on dispensssioikeus silloinkin kun kysymys on yksittäisestä salassapitomääräyksestä, antaa tukea KHO:n ratkaisu vuodelta 1963, joka koski tietojen luovuttamista valtioneuvoston 19.2.1919 antaman päätöksen nojalla salassa pidettäväksi määrätyistä sähkösanomista.¹⁰⁸

KHO: koska VN:n 19.2.1919 antaman päätöksen nojalla valtionarkistoon luovutetut p.o. sähkösanomat oli katsottava sellaisiksi yleisiksi asiakirjoiksi, joita yleisten asiakirjain julkisuudesta anne-

¹⁰⁷ Tähän ongelmaan on kiinnitetty huomiota myös salassapitotoimikunnan mietinnössä (*kom. miet.* 1974: 70 s. 9—11), jossa todetaan, että AsiakJulkL 27 § 1 mom:n rangaistussäännöstä ei voitane tulkita niin, että siinä olisi säädetty rangaistavaksi 20 § 2 mom:n perusteella saatujen tietojen edelleen luovuttaminen. Tämän epäkohdan korjaamiseksi toimikunta ehdottaa säädettäväksi, että lupaan on tarvittaessa liitettävä asiakirjan ja sen sisältämien tietojen käyttämistä koskevat ehdot ja määräykset. Mikäli näistä ehdoista ja määräyksistä ei muuta johdu, olisi luvan saaja velvollinen pitämään salassa näin saamansa tiedot. Salassapitovelvollisuuden rikkomisesta syyllinen tuomittaisiin, vaikka ei olisikaan kysymys virkarikoksesta, sakkoon tai vankeuteen (ks. s. 43—44).

¹⁰⁸ Ks. KHO 1963 II 344.

tussa L:ssa tarkoitettiin ja *joiden salassapitovelvollisuus, kun otettiin huomioon VN:n e.m. päätös, ei ollut lakannut* (kurs. tässä), sen vuoksi ja kun OpM:llä saman L:n 20 § 2 mom:n mukaan oli valta erityisestä syystä myöntää lupa tällaisten asiakirjojen ilmaisemiseen, niin ja kun ministeriön päätös, jolla siinä mainitulla perusteella oli hylätty P:sen hakemus, niin ollen loukkasi P:sen oikeutta sillä tavoin kuin HVall:n 4 § 1 mom:ssa tarkoitettiin, KHO, kumoten ministeriön päätöksen, palautti asian ministeriölle uudelleen käsiteltäväksi.

Kun otetaan huomioon, että salassa pidettäväksi yksittäistapauksessa määrätty asiakirja sisältää sellaisia tietoja, joiden arkaluontoisuuden määräyksen antaja on *nimenomaisesti* salassapitokompetenssia käyttäessään osoittanut, on KHO:n omaksumaan käsitykseen syytä suhtautua varauksellisesti.¹⁰⁹

AsiakJulkL 20 § 2 mom:ia koskevien lain esitöihin sisältyvien perustelujen valossa jää epäselväksi, onko dispensin myöntäminen ministeriön vapaassa harkinnassa vai onko lupa myönnettävä tiettyjen edellytysten vallitessa. Myöskään em. KHO:n ratkaisu ei tarjoa kysymykseen riidatonta vastausta. Oikeuskirjallisuudessa on kuitenkin KHO:n esittämien perustelujen pohjalta kallistuttu sille kannalle, että dispensin myöntäminen on vapaaharkintaista.¹¹⁰ Sidotun harkinnan piiriin kuuluu sitä vastoin sen seikan selvittäminen, onko olemassa sellaisia erityisiä syitä, joiden nojalla asiakirja voidaan luovuttaa hakijalle.

Tietojärjestelmäkomitean hallinto- ja elinkeinotietojaoston suorituttamaan viranomaiskyselyyn sisältyi kohta, jossa eri viranomaisilta tiedusteltiin, onko käytännössä esiintynyt pyyntöjä saada tietoja salassa pidettävistä asiakirjoista. Vastauksen ollessa myönteinen pyydettiin tarkempaa tietoa siitä, millaisiin asiakirjaryhmiin pyynnöt olivat kohdistuneet. Tämän lisäksi kysyttiin, mihin seuraaviin tarkoituksiin asiakirjoja eri asiakirjaryhmien osalta oli pyydetty (1. tutkimustarkoitukseen, 2. toisten viranomaisten käyttöön ja 3. asianosaisten käyttöön).

¹⁰⁹ Ongelmaan on kiinnitetty huomiota myös salassapitotoimikunnan mietinnössä, jossa ehdotetaan, että tasavallan presidentin tai valtioneuvoston salassa pidettäväksi määräämän asiakirjan luovuttamiseen myöntää luvan määräyksen antanut viranomainen. Ks. *kom. miet.* 1974: 70 s. 43.

¹¹⁰ Ks. *Andersson*, JFT 1964 s. 518 ja *sama*, Överklagande s. 37. Ks. myös *Tolonen*, Yleisten asiakirjain julkisuus s. 91.

Tämän tutkimuksen kannalta kysymysten asettelu ei ole paras mahdollinen, sillä kiinnostavaa olisi ollut erityisesti tieto siitä, missä määrin ja millaisia salassa pidettäviä asiakirjoja lähinnä sivulliset, ennen muuta joukkoviestinten edustajat, ovat pyytäneet viranomaisilta. Näin ollen lienee tuskin hyödyllistä tässä yhteydessä ryhtyä luettelemaan ja erittelemään eri viranomaisten mainitsemia asiakirjaryhmiä ja niitä tarkoituksia, joihin dokumentteja kussakin tapauksessa on pyydetty.¹¹¹ Yleisesti voidaan kuitenkin todeta, että käytännössä on salassa pidettäviin asiakirjoihin kohdistuvia informaatiotarpeita runsaasti esiintynyt. Eräät viranomaiset ovat vastauksissaan ilmoittaneetkin, että pyyntöjen paljouden takia ei asiakirjaryhmiä ole edes mahdollista luetella. Vastausten erittely ei myöskään ole tuottanut sellaisia havaintoja, joiden perusteella voitaisiin tietojensaanti-intressien silmiinpistävällä tavalla sanoa kasautuneen tiettyjen salassapito-intressien kohdalle.

Pyyntöjen runsauden luomaa taustaa vasten on sitäkin kiinnostavampaa saada tietää, missä määrin eri ministeriöt ovat käytännössä käyttäneet AsiakJulkL 20 § 2 mom:ssa tarkoitettua dispenssoikeuttaan. Tässä suhteessa tietojärjestelmäkomitean kyselyyn saadut vastaukset tarjoavat hyödyllistä informaatiota. Kysymykseen, onko toiminnassa esiintynyt tapauksia, joissa ministeriö olisi AsiakJulkL 20 § 2 mom:n nojalla antanut luvan salassa pidettävän asiakirjan ilmaisemiseen, ovat myöntävästi vastanneet ulkoasiainministeriö, suojelupoliisi, puolustusministeriö, pääesikunta, opetusministeriön korkeakoulu- ja tiedeosasto, valtionarkisto, sosiaali- ja terveysministeriön terveydenhoito-osasto, lääkintöhallitus ja työvoimaministeriön työvoimaosasto.¹¹²

Tietojärjestelmäkomitean saamista vastauksista käy selvästi ilmi, että

¹¹¹ Yhteenvedon vastauksista sisältää *Kertomus*, Osa IV, 1, Liite 6.

¹¹² Ks. *Kertomus*, Osa IV, 1, Liite 6, josta ilmenee, että ulkoasiainministeriön toimialalla on myönnetty lupia eräille tutkijoille tutkimustarkoituksiin. Myös suojelupoliisi on ilmoittanut lupia annetun vastaavassa tarkoituksessa kuitenkin tarkempia esimerkkejä mainitsematta. Puolustusministeriö ja pääesikunta luettelevat erinäisiä asiakirjaryhmiä ja ilmoittavat tutkimuslupa-anomuksiin yleensä suostutun. Opetusministeriö ja valtionarkisto toteavat pyyntöjä tehdyn varsin runsaasti ja niiden useimmiten koskeneen ulkoasiainministeriön asiakirjoja. Myös tutkimuslupia on usein näissä tapauksissa myönnetty. Sosiaali- ja terveysministeriö ja lääkintöhallitus mainitsevat vastauksissaan niin ikään tutkimustoiminnan samoin kuin työvoimaministeriökin.

dispenssin käyttäminen yleensä on rajoittunut sellaisiin tapauksiin, joissa on ollut kysymys asiakirjojen saannista tutkimustarkoituksiin.¹¹³

Kun asiakirjajulkisuutta tarkastellaan kontrollifunktion kannalta, on tässä yhteydessä erityisesti korostettava sitä, että joukkoviestinten toimintaa ajatellen ei AsiakJulkL 20 § 2 mom:n tarjoamalla mahdollisuudella ole merkitystä, sillä säännöksessä tarkoitetuksi erityiseksi syyksi tuskin voidaan katsoa pelkkää uutisointitarvetta. Lisäksi vähentää dispenssoikeuden arvoa se, että tutustumislupaa ei voitane AsiakJulkL 20 § 2 mom:n nojalla myöntää ns. ei-julkisiin asiakirjoihin, sillä säännöksessä puhutaan ainoastaan salassa pidettävistä dokumenteista. Edelleen voidaan todeta, että dispensi ei tule kysymykseen läheskään kaikkien viranomaisten asiakirjoihin nähden. Ulkopuolelle jäävät esim. kunnalliset organit, jotka eivät kuulu ministeriöiden alaisuuteen. Sama koskee mm. Suomen Pankkia, joka toimii eduskunnan valvonnassa.¹¹⁴ AsiakJulkL 20 § 2 mom:n käyttöarvoa kaventaa myös KHO:n vuonna 1975 omaksuma tulkinta, jonka mukaan dispensiä ei voida myöntää, mikäli kysymyksessä on asiakirja, jonka julkisuus poikkeuksineen on AsiakJulkL 14 §:ssä tarkoitettulla tavalla täydellisesti järjestetty.¹¹⁵

¹¹³ Ne periaatteet, joita eri viranomaiset noudattavat käytännössä luovuttaessaan salassa pidettäviä asiakirjoja tutkijoiden käyttöön, vaihtelevat melkoisesti. Ulkoasiainministeriö esim. ilmoittaa, että 25 vuotta vanhempiin salassa pidettäviin asiakirjoihin myöntää tutkimusluvan valtioneuvosto ulkoasiainministeriön esittelystä (VNp 10. 2. 1966). Lupia esitetään myönnettäviksi tutkijoille, jotka ovat suorittaneet vähintään kandidaatintutkinnon ja tarvitsevat asiakirjoja jatkotutkimuksia varten, poikkeuksellisesti kuitenkin myös muille erittäin kvalifioituille tutkijoille. Vähemmän kuin 25 vuotta vanhoja asiakirjoja luovutetaan ministeriön päätöksellä silloin kun kyseessä on valtion oma toimeksianto tai muutoin ilmeinen valtion etu. Puolustusministeriö taas on katsonut AsiakJulkL 20 § 2 mom:ssa tarkoitetuksi syyksi sen, että tutkimusluvan haltijalla on tehtävänään tieteellistasoinen tutkimustyö ja että luovuttaminen ei vaaranna Suomen suhteita ulkomaailmaan eikä myöskään maanpuolustuksen etua. Sosiaaliohallitus taas toteaa, että tutkimuksen on oltava aiheeltaan ja suoritustavaltaan tarpeellinen ja tarkoituksenmukainen ja suoritettava jonkin oppilaitoksen valvonnassa ja hyväksymänä. Tutkimusluvasta ilmoitetaan myös tutkimuksen ohjaajalle valvontaa varten. Ks. *Kertomus*, Osa IV, 1, Liite 6.

¹¹⁴ Ks. *Kertomus*, Osa IV, 2, Liite 10, jossa ehdotetaankin, että luvan myöntäisi se ministeriö, jonka säilytettävänä tai jonka alaisen viranomaisen säilytettävänä asiakirja on. Siinä tapauksessa, että asiakirjaa säilyttävä viranomainen ei ole minkään ministeriön alainen, luvan antaisi valtioneuvosto viranomaisista kuuluttuaan.

¹¹⁵ Ks. KHO 15. 12. 1975 T: 4911, D: 196/50/75.

3. Yksityisen antaman suostumuksen merkityksestä

AsiakJulkL lähtee siitä, että silloin kun asiakirjan julkisuus asetetaan riippumaan sen henkilön suostumuksesta, jota asiakirja koskee, on niin meneteltäessä noudatettava sanotun lain 9 §:ssä säädettyä järjestystä (AsiakJulkL 10 §). Käytännössä on kuitenkin suhteellisen harvoissa tapauksissa säännöksiin sisällytetty nimenomainen maininta yksityisen suostumuksesta ja sen vaikutuksesta asiakirjajulkisuuteen. Esimerkkeinä voidaan ottaa AsiakJulkL 17 § 1 mom., AsiakJulkA 1 § 1 mom. 7 kohta ja 9 kohta sekä Terveystieteiden L (469/65) 89 § ja AmmatinvalinnanohjausA (632/64) 16 § 2 mom.

Epäselväksi tilanne saattaa muodostua siinä tapauksessa, että säännöksessä ei ole mainittu mitään yksityisen suostumuksesta tai viittaus on siinä määrin avoin, ettei sanamuodon perusteella ole mahdollista tehdä kiistattomia johtopäätöksiä.¹¹⁶ Viranomaisen hallussa voi nimittäin olla sellaisiakin yksityistä koskevia dokumentteja, joiden salassapito perustuu muihin kuin sen henkilön intresseihin, jota asiakirja koskee. Esimerkkinä tällaisesta tapauksesta voidaan mainita AsiakJulkA 1 § 1 mom. 4 kohdassa tarkoitettut selvitykset, joiden salassapidon syynä on poliisin toimintaedellytysten turvaaminen.¹¹⁷

Onkin ilmeistä, että suostumuksen merkitystä salassapitovelvollisuuden syrjäyttävänä tai sitä rajoittavana toimenpiteenä arvioitaessa on kiinnitettävä huomiota niihin intresseihin, joiden suojaksi salassapitovelvollisuus kulloinkin on säädetty.¹¹⁸ Yleisenä sääntönä voitaneen näin ollen pitää sitä, että yksityistä koskevan salassa pidettävän asiakirjan luovuttaminen sivullisille on sallittua, mikäli salassapitovelvollisuus perustuu säännökseen tai määräykseen, joka on annettu yksinomaan sen henkilön intressien suojelemiseksi, jota asiakirja koskee ja tämä on antanut suostumuksensa asiakirjan luovutukseen. Suostumuksesta on samalla

¹¹⁶ Salassapitosäännöksissä todetaan toisinaan vain, että niissä tarkoitettujen tietojen »luvaton» ilmaiseminen on kiellettyä. Nähtävästi on tällöin lähdettävä siitä, että luvan antaminen ei ole asianomaisen viranomaisen vapaassa harkinnassa, vaan »luvaton» viittaa oikeudenvastaiseen ilmaisemiseen (ks. *Blomqvist*, s. 40 ja *Honkasalo*, Erityinen osa III s. 123.). Oikeudenvastaisuuden poistavana perusteena taas voi olla esim. yksityisen antama suostumus, lainsäädännössä säädetty nimenomainen ilmaisuvollisuus, hätävarjelu tai pakkotila.

¹¹⁷ Ks. Ståhlbergin kirje OM:lle 2613/4 A 1947.

¹¹⁸ Ks. myös *Svennegård*, SvJT 1943 s. 361.

seurauksena, että viranomainen ei ole ainoastaan oikeutettu vaan myös velvollinen antamaan asiakirjasta tiedon sivulliselle suostumuksen osoittamassa laajuudessa, mikäli tämä esittää siihen kohdistuvan tutustumispyynnön.¹¹⁹ Edellytyksenä on kuitenkin se, ettei sanotun asiakirjan julkisuutta rajoita samanaikaisesti jokin muu säännös kuten esim. AsiakJulkL 5 §.¹²⁰

Vaikka lähtökohta on periaatteessa selkeä, ei käytännössä aina ole mahdollista välttyä tulkintaongelmilta, sillä säännösten takana olevien intressien selvittäminen saattaa toisinaan olla erittäin vaikea tehtävä. Kuvaavan esimerkin tarjoavat eräät vankeinhoidon alaan liittyvät salassapitosäännökset.

Selvää on AsiakJulkL 17 § 1 mom:n valossa, että vankilassa tehdyistä muistiinpanoista voidaan antaa tietoja asianomaisen vangin suostumuksella, mutta miten on AsiakJulkA 1 § 1 mom. 6 kohdassa tarkoitettujen tapausten osalta asianlaita? Vangin suostumuksesta ei sanottuun säännökseen sisälly mainintaa, vaikka kysymyksessä saattaa olla häntä koskeva asiakirja. Sitä vastoin säännöksessä on nimenomaisesti lausuttu, että luovutusluvan voi yksittäistapauksessa antaa vankeinhoitolaitoksen ylijohtaja. Tämä viittaa siihen, että säännös on annettu ennen muuta vankeinhoidon eikä niinkään yksityisen vangin henkilökohtaisten intressien suojelemiseksi. Toisaalta AsiakJulkL 9 § 2 mom:n mukaan asetuksella voidaan asiakirja säätää salassa pidettäväksi silloin kun yksityisen tärkeä henkilökohtainen etu vankeinhoidon alalla niin vaatii. Tämä puolestaan viittaa siihen, että kysymys on vangin etujen suojaksi annetusta asetuksen säännöksestä. Kun tietojen luovutus siinä kuitenkin on *nimenomaisesti* jätetty riippumaan ylijohtajan luvasta eikä vangin suostumuksesta ole sanottu mitään, lienee pelkkä ylijohtajan lupa riittävä,¹²¹ vaikka tätä vangin oikeusturvan ja yksityisyyden suojan kannalta onkin pidettävä epäkohtana.

Tavallisesti suostumus on hankittava — silloin kun se yleensä on hankittava — siltä henkilöltä, jota tiedot välittömästi koskevat. Poikkeukseton ei kuitenkaan ole tämäkään sääntö. Niinpä esim. AsiakJulkL 18 § 1 mom:n mukaan suostumus voidaan pyytää yksityisen kirjeen kirjoitta-

¹¹⁹ Ks. EOA 1970, jossa oli kysymys AsiakJulkL 17 § 1 mom:n ja 18 § 1 mom:n soveltamisesta (s. 48). Ks. myös Andersson, JFT 1964 s. 578.

¹²⁰ Ks. myös Merikoski, DL 1953 s. 75.

¹²¹ Näin myös Andersson, JFT 1964 s. 583—584. Toista mieltä — joskin kannataksa perustelematta — on ollut *Hidén*, Eduskunnan oikeusasiamies s. 281.

jalta tai hänen oikeudenomistajaltaan. AmmatinvalinnanohjausA 16 § 2 mom:n nojalla tulee taas kysymykseen ohjattavan oma tai alaikäisen ohjattavan ollessa kohteena hänen holhoojansa suostumus. Alaikäisen suostumusta voitaneen yleisemminkin pitää riittävänä ainakin sellaisissa tapauksissa, joissa tällä on katsottava olevan riittävät edellytykset arvioida suostumuksensa merkitys ja seuraukset. Muussa tapauksessa on turvaututtava holhoojan arvostelukykyyn. Vastaava periaate soveltuu myös muihin sellaisiin tilanteisiin, joissa henkilöllä (esim. psyykkisesti häiriytyneellä) ei ole mahdollisuuksia arvioida henkilökohtaisten etujensa mukaisesti antamansa luvan vaikutusta.¹²²

Epäselvyyttä on esiintynyt siitä, millä tavalla henkilön kuolema vaikuttaa suostumuksen antamisvaltaan.¹²³ Voimassa olevat säännökset eivät ainakaan nimenomaisesti anna tukea sellaiselle käsitykselle, että kompetenssi automaattisesti siirtyisi kuoleman jälkeen jollekin muulle henkilölle, esim. lähiomaiselle (ks. kuit. AsiakJulkL 18 § 1 mom.). Sitä vastoin ei liene estettä sille, että henkilö ennen kuolemaansa siirtää disponointioikeuden tai luopuu siitä kokonaan. Henkilö voinee myös antaa yleisen luovutussuostumuksen.¹²⁴

Suostumuksen muodolle ei nykyinen säännöstö aseta rajoituksia. Silloin kun suostumus on hankittava, se voi tapahtua yhtä hyvin kirjallisesti kuin suullisesti, ja konkludenttisesti annettukin suostumus on katsottava riittäväksi.¹²⁵

¹²² Ks. myös *Innstilling* 30. 11. 1971 s. 21.

¹²³ Ks. *Blomqvist*, s. 43.

¹²⁴ Ks. myös *Andersson*, JFT 1964 s. 578. — Ks. toisaalta *kom. miet.* 1972: B 31 s. 27, jossa kiinnitetään huomiota siihen epäkohtaan, että virallisia lomakkeita allekirjoittaessaan henkilö tulee välistä huomaamattaan antaneeksi yleissuostumuksen, sillä erinäisiin hakemuksiin tms. asiakirjoihin sisältyy toisinaan sitoumuslausuuleita.

¹²⁵ Ks. myös *Blomqvist*, s. 42. — Tietojärjestelmäkomitean suorittaman kyselyn valossa näyttää yleisenä käytäntönä olevan kirjallisen luvan hankkiminen, mutta suullinenkaan menettely ei ole tuntematonta. Toisinaan virastot ovat läheneet myös siitä, että tietoja pyytävän henkilön on itse hankittava asianomaiselta henkilöltä valtakirja. Ks. *Kertomus*, Osa IV, 1, Liite 6.

VIII OIKEUSSUOJAKEINOISTA

A. Hakijan käytettävissä olevasta valitusmahdollisuudesta viranomaisen kieltäytyessä asiakirjan luovutuksesta

1. Viranomaisen päätöksestä valitusoikeuden edellytyksenä

Virkamiehen kieltäytyessä luovuttamasta asiakirjaa on hakijalla AsiakJulkL 8 §:n nojalla oikeus saada kysymys viranomaisen ratkaistavaksi. Yleisen säännön mukaisesti vasta tästä viranomaisen tekemästä päätöksestä on hakijalla valitusoikeus. Mikäli päätös on annettu suullisesti, tulee hakijan pyytää se kirjallisessa muodossa ja liittää se valituskirjaansa.¹

Voidaan kuitenkin kysyä, onko em. menettely ehdottomana edellytyksenä valitusoikeuden syntymiselle. Ongelmaa käsitellyt *Andersson* kiinnittää ensin huomiota PalkkaL 24 §:n tunnettuun lakimääräistä itseoikaisua koskevaan säännökseen ja katsoo analogisesti myöntävän vastauksen olevan puollettavissa myös AsiakJulkL:n kohdalla.² Kieltämättä AsiakJulkL 8 §:ssä ja PalkkaL 24 §:ssä säädetyn menettelyn välillä on huomattavia yhtymäkohtia, mutta analogian käyttämiseen lienee siitä huolimatta suhtauduttava varauksella. Siihen turvautuminen ei ole välttämätöntäkään, sillä AsiakJulkL 8 § tuskin sellaisenaankaan tarjoaa muuta vaihtoehtoa kuin sen, että vasta viranomaisen päätös muodostaa valituskelpoisen ratkaisun.

¹ Ks. KHO 1963 II 451, jonka mukaan hakijan olisi pitänyt, kun ortodoksisen seurakunnan kirkkoherran kieltäytymispäätös asiakirjan luovutusta koskevassa asiassa oli annettu suullisesti, HValL 12 § 2 mom:n ja AsiakJulkL 8 §:n mukaisesti pyytää kirkkoherralta päätös kirjallisesti ja liittää se valituskirjaansa. Kun näin ei ollut tapahtunut ja valitusta ei siis ollut kirkollishallitukselle tehty laillisessa järjestyksessä, KHO jätti valituksenalaisen päätöksen pysyväksi. Ks. myös KHO 1972 II 6.

² Ks. *Andersson*, JFT 1964 s. 571.

Toinen asia on, että hakija voinee eräissä tapauksissa virkamiehen kieltäytyessä asiakirjan luovutuksesta suoraan kääntyä ylemmän viranomaisen puoleen velvoittavan päätöksen aikaansaamiseksi. Niinpä Anderssonkin katsoo, että hakijalla on mahdollisuus ainakin ilmeisen selvissä tapauksissa pyytää esim. LH:n toimenpidettä asiakirjan luovuttamiseksi. Käsityksen tueksi voidaan viitata KHO:n ratkaisuun vuodelta 1962, jossa kansakoulujen kasvatusneuvolan koulupsykiatrin kieltäydyttyä antamasta hakijan nähtäväksi asiakirjaa katsottiin, että LH:n toimivaltaan kuului tutkia hakemus koulupsykiatrin velvoittamiseksi varaamaan hakijalle tilaisuus tutustua po. asiakirjaan.³ Päätös syntyi kuitenkin siinä määrin niukan enemmistön varassa, että kovin pitkälle meneviä johtopäätöksiä ei sen perusteella liene tehtävissä (ään. 4—3). Vähemmistö puolestaan oli sillä kannalla, että hakijan, jos asianomainen virkamies kieltäytyy antamasta hänen nähtäväkseen asiakirjaa tai antamasta hänelle virallista jäljennöstä siitä, olisi AsiakJulkL 8 §:n mukaan tullut saattaa asia asianomaisen kunnan viranomaisen ratkaistavaksi eikä LH:n toimivaltaan niin ollen kuulunut tutkia hakemusta.

Julkisuuden joustavan toteuttamisen kannalta enemmistön omaksumaa tulkintaa voidaan pitää edullisena vaihtoehtona. Kun kuitenkin AsiakJulkL 8 §:ssä on nimenomainen säännös julkisuuden käytännöllisessä toteuttamisessa noudatettavasta menettelystä ja myöskin otetaan huomioon se yleinen periaate, että ylempi viranomainen ei ole oikeutettu puuttumaan alemman viranomaisen päätösvaltaan kuuluvaan toimintaan, on vähemmistön kannan tueksi esitettävissä vahvoja argumentteja. Käsiteltävänä olleessa yksittäistapauksessa on toisaalta syytä panna merkille vanhan KunL 184 §:n sisältämä säännös, jonka mukaan LH:n velvollisuutena on valvoa, että kuntien asioita hoidetaan lakien ja asetusten mukaisesti. On kuitenkin kyseenalaista, missä määrin tätä yleisluontoista säännöstä voidaan käyttää enemmistön tulkinnan normatiivisena perusteena eikä siihen erikseen päätöksessä viitattukaan.⁴ Mainittakoon, että uudessa KunL:ssa vastaava säännös sisältyy 145 §:ään.

³ Ks. KHO 1962 II 401.

⁴ Mainittakoon, että Andersson kyllä viittaa tähän säännökseen ja näyttää myös hyväksyvän KHO:n enemmistön käsityksen lisäten, että ratkaisussa omaksumtu näkemys oli vallitsevana jo ennen AsiakJulkL:n säätämistä. Hänen mukaansa on tuskin luultavaa, että AsiakJulkL:n tarkoituksena on tässä suhteessa heikentää oikeussuojaa. Esimerkkeinä ennen AsiakJulkL:n voimaantuloa anne-

2. Valitusviranomaisesta eri tapauksissa

AsiakJulkL 8 §:ssä omaksuttu järjestelmä on periaatteessa aukoton. Yleisenä sääntönä on se, että viranomaisen ratkaisusta on hakijalla oikeus valittaa siinä järjestyksessä, jossa sen viranomaisen päätökseen yleensä haetaan muutosta. Tässä suhteessa ovat merkityksellisiä erityisesti ne säännöt, jotka ilmenevät HValL 2 §:stä. Oman lukunsa muodostavat kunnallisvalitusta koskevat KunL:ssa lausutut periaatteet. Näihin valitus-oikeuteen liittyviin yleisiin kysymyksiin ei tässä yhteydessä kuitenkaan ole mahdollista eikä tarpeellistakaan yksityiskohtaisemmin syventyä. Sen sijaan on aiheellista tarkastella AsiakJulkL 8 §:stä ilmeneviä valitusviranomaisen määrittämistä koskevia erityispiirteitä.

AsiakJulkL 8 § lähtee siitä, että mikäli siitä järjestyksestä, jossa viranomaisen päätökseen yleensä haetaan muutosta, ei ole annettu säännöksiä, on valitus tehtävä sille viranomaiselle, jonka alainen päätöksen tehnyt viranomainen on. Tämä periaate on tuiki tarpeellinen, sillä esim. erinäisten valmisteluorgaanien, kuten komiteoiden ja toimikuntien kieltäytyessä asiakirjan luovutuksesta, jäisi valitusmahdollisuus muutoin illusoriseksi. AsiakJulkL 8 § ratkaisee pulman siten, että em. orgaanien kieltäytymispäätöksistä voidaan valittaa sille ministeriölle, jonka alaisuudessa ne toimivat.⁵

Aukottomaksi AsiakJulkL 8 §:ssä omaksutun muutoksenhakujärjestelmän tekee se, että mikäli edellä esitetyt säännöt eivät sovellu, voidaan valitus tehdä valtion viranomaisen päätöksestä KHO:een ja muun viranomaisen päätöksestä LH:een. Tämä takaportti on tarpeen lähinnä siitä syystä, että valittaminen kävisi mahdolliseksi myös siinä tapauksessa, että ratkaisun tehnyt viranomainen ei toimi toisen viranomaisen alaisuudessa.

Kouluesimerkkeinä tähän ryhmään kuuluvista viranomaisista voidaan mainita Kansaneläkelaitos ja Suomen Pankki, jotka tosin toimivat eduskunnan valvonnassa, mutta kun sinne valittaminen ei saata tulla kysymykseen, voidaan sanottujen orgaanien kieltäytymispäätöksestä tehdä valitus suoraan KHO:een.⁶ Samoin on meneteltävä silloin kun on kysymys esim. Helsingin yliopiston kanslerin antamasta kieltäytymispäätöksestä

tuista ratkaisuista Andersson mainitsee KHO 1937 II 2501:n ja KHO 1944 II 708:n. Ks. Andersson, JFT 1964 s. 571—572.

⁵ Ks. Andersson, JFT 1964 s. 570.

⁶ Ks. myös Andersson, JFT 1964 s. 570.

asiakirjan luovutusta koskevassa asiassa. Vastaava periaate soveltunee myös siinä tapauksessa, että OKa tai EOA on evännyt hakijalta oikeuden tutustua hallussaan oleviin asiakirjoihin.⁷

3. Valitusperusteen merkityksestä

AsiakJulkL:n 8 §:ssä ei millään tavalla ole rajoitettu niitä perusteita, joilla valitus viranomaisen kieltäytyessä asiakirjan luovutuksesta on tehtävissä. Vaikka lain yleisenä lähtökohtana onkin, että asiakirjan ollessa julkinen, se on luovutettava, ja sen ollessa salassa pidettävä, luovuttaminen on kiellettyä, jää viranomaiselle eräissä tapauksissa harkintavaltaa. Tässä on aiheellista tarkastella, millä tavalla tämä harkintavalta vaikuttaa hakijan valitusmahdollisuuksiin käytännössä.

Siitä, että AsiakJulkL 8 §:n mukaan viranomaisen ratkaisusta on hakijalla oikeus valittaa samassa järjestyksessä, jossa sen viranomaisen päätökseen yleensä haetaan muutosta, johtuu, että tavallisesti tulevat sovellettaviksi ne säännöt, jotka ilmenevät hallinto-oikeudellisen yleisvalituksen toteuttavasta HValL:sta. Pääperiaatteena on tällöin se, että valitus on tehtävissä yhtä hyvin laillisuus- kuin tarkoituksenmukaisuusperusteella. Poikkeuksellisessa asemassa ovat kuitenkin valtioneuvoston ja ministeriön päätökset, joista valittaminen on sallittua ainoastaan sikäli kuin asianosainen katsoo niiden loukkaavan oikeuttaan (HValL 4 § 1 mom.). Koska HValL on luonteeltaan yleislaki, saattaa valitusperusteisiin kohdistuvia rajoituksia sisältyä muihinkin lakeihin ja myös asetuk-

⁷ Ks. myös *Hidén*, Eduskunnan oikeusasiamies s. 278. — *Andersson*, JFT 1964 s. 571, ottaa esille myös kysymyksen eduskunnan ja sen organien kieltäytymispäätöksen valituskelpoisuudesta. AsiakJulkL 8 §:n sanamuodon pohjalta hän tulee siihen tulokseen, että pelkästään sen nojalla olisi katsottava valitusmahdollisuuden olevan olemassa ja valitusviranomaisena tällöin KHO. Tätä ainutlaatuista järjestelyä Andersson kuitenkin aiheellisesti kummeksuu ja toteakin lainsäätäjän ilmeisesti jättäneen huomiotta tämän ongelman AsiakJulkL:ia käsitellessään. Huomaamatta on todennäköisesti lakia säädettäessä jäänyt myös se, millä tavalla on suhtauduttava KKO:n kieltäytymispäätöksiin. Voidaanko niistäkin tehdä valitus KHO:een kuten AsiakJulkL 8 § antaa ymmärtää. Oikeuskäytännön valossa vastaus on kielteinen, sillä vuonna 1971 antamassaan ratkaisussa KHO katsoi, että KKO:n hylättyä hakemuksen saada tietoja mm. KKO:n esittelijän muistiosta ei KKO:n päätökseen voitu hakea muutosta KHO:ssa AsiakJulkL 8 §:n eikä muunkaan säännöksen nojalla (*KHO 1971 II 3*).

siin. Tärkeimpänä ryhmänä voidaan mainita ne päätökset, joista valitus on tehtävä KunL:n säännösten mukaisesti, jolloin kysymykseen tulee ainoastaan laillisuusperuste.

Käytännössä jako laillisuus- ja tarkoituksenmukaisuusperusteisiin on monessa suhteessa epäselvä, vaikka sillä muutoksenhaun kannalta onkin periaatteellinen merkityksensä.⁸ AsiakJulkL:ia koskevissa tulkintatilanteissa tätä merkitystä kuitenkin vähentää se, että ns. vapaan harkinnan käyttö saattaa tulla kysymykseen vain muutaman lakiin sisältyvän säännöksen kohdalla. Näistä tärkeimpiin kuuluvat AsiakJulkL 6 § 2 mom. ja 20 § 2 mom. Tosin niidenkään tarjoaman harkintavallan luonteesta ei, kuten aikaisemmin on todettu, vallitse täyttä selvyttä, mutta vaikka säännösten soveltamisen katsottaisiinkin perustuvan ns. vapaaseen harkintaan, ei tämä sinänsä estä hakijaa valituksen tekemisestä. Tällöin valitus tulee tavallisesti hylätyksi, mutta hyväksyminenkin saattaa olla mahdollista sillä perusteella, että viranomaisen päätös on muodollisesti virheellinen taikka vapaan harkinnan rajat on siinä ylitetty.⁹

Vaikka yleisenä sääntönä on KHOL 5 § 1 mom:n mukaan se, että tarkoituksenmukaisuuskysymysten käsittely kuuluu hallitukselle (ts. valtioneuvostolle ja sen ministeriöille) ja ainoastaan laillisuuskysymykset kuuluvat työnjaon mukaan KHO:lle, on syytä korostaa sitä, että viime kädessä KHO on se instanssi, joka suorittaa erottelun laillisuus- ja tarkoituksenmukaisuusaspektien välillä. Oikeuskirjallisuudessa on todettu, että KHO:ssa näytetään lähtevän yleensä siitä presumtiosta, että valitus on tehty laillisuusperusteella.¹⁰ Kiinnostavaa onkin tässä yhteydessä erityisesti se, millä tavalla KHO on käyttäytynyt sellaisissa tapauksissa, joissa on ollut kysymys AsiakJulkL:iin sisältyvien harkintasäännösten soveltamisesta.

Mikäli lähdetään siitä, että AsiakJulkL 6 § 2 mom:ssa tarkoitettun luvan myöntäminen on asianomaisen viranomaisen vapaassa harkinnassa, on KHO:n tehtävänä lähinnä sen seikan selvittäminen, onko viranomainen

⁸ Näin siitä huolimatta, että oikeuskirjallisuudessa on moneen otteeseen korostettu niitä heikkouksia, joita mainittuun jaotteluun liittyy ja jotka palautuvat kysymykseen yhdestä ainoasta oikeasta ratkaisusta. Tätä koskevasta kritiikistä ks. esim. Aarnio, Oikeudellisen ajattelun perusteista s. 70—75 ja Laki, teko ja tavoite s. 121—136, Backman, LM 1970 s. 1037—1054, Kilpi, LM 1972 s. 72—73, Klami, s. 18—20, Makkonen, passim, Sipponen, LM 1965 ja Tikka, s. 112—121.

⁹ Ks. Andersson, Överklagande s. 15.

¹⁰ Ks. mt., s. 15.

kielteisen päätöksen tehdessään ylittänyt harkintavallan rajat.¹¹ Se, että tällaista ylitystä ei ole tapahtunut, voi ilmetä KHO:n päätöksestä mm. seuraavasti:

»Korkein hallinto-oikeus katsoo, että vaikka työryhmään onkin kuullut henkilöitä, jotka eivät ole olleet ministeriön palveluksessa, on sen laatimaa muistiota pidettävä ministeriön omassa keskuudessa syntyneenä mainitun lain 5 §:ssä tarkoitettuna lausuntona. Kun asiakirjaa niin ollen sanotun lainkohdan mukaan ei ole pidettävä julkisena eikä hakija ole esittänyt sellaisia syitä, joiden vuoksi hänelle olisi myönnettävä lupa pyytämänsä virallisen jäljennöksen saamiseen siitä ja ministeriön päätöksen lopputulos ei siis loukkaa hakijan oikeutta, Korkein hallinto-oikeus ottaen huomioon muutoksenhausta hallintoasioissa annetun lain 4 § 1 momentin säännöksen harmitsee oikeaksi hylätä valituksen».¹²

On tosin myönnettävä, että kysymys vapaan harkinnan käytöstä tulee esille perusteluissa kovin verhotulla tavalla, mutta mahdollisesti KHO on tarkoittanut, että ministeriö kieltäytyessään asiakirjan luovutuksesta on pysynyt harkintavaltansa rajoissa.¹³ Kun KHO:n tehtävänä on ainoastaan laillisuuskyseksen ratkaiseminen, on ymmärrettävää, että perusteluissa puhutaan hakijan oikeuden loukkaamisesta, mikä antaa sellaisen kuvan, että kysymys on laillisuusongelman käsittelystä. Käytännössä ei tämän ja tarkoituksenmukaisuusnäkökohtien erillään pitäminen kuitenkaan läheskään aina ole mahdollista. Erityisesti KHO:n käyttämässä perustelutavassa kiinnittää huomiota viittaus sellaisten syiden puuttumiseen, joiden vuoksi hakijalle olisi ollut myönnettävä lupa asiakirjan saamiseen. Olettakaamme, että hakijana olisi ollut viranomainen, jonka vaatimuksen tueksi olisi voitu esittää nimenomainen tietojensaantioikeutta koskeva säännös, jollaisia lainsäädännön eri puolilla usein esiintyy. Valitus olisi silloin voitu hyväksyä suoraan siihen sisältyvän oikeudellisen normin perusteella ja KHO sitä soveltaessaan käyttänyt selvää laillisuus-harkintaa. Perusteluista ei kuitenkaan käy ilmi, riittäisivätkö mahdollisesti pelkät tosiasiallisetkin syyt asiakirjan saamiseen. AsiakJulKL 6 §

¹¹ Ks. myös Andersson, DL 1967 s. 37.

¹² Ks. KHO 1972 II 4.

¹³ Ks. myös Andersson, Överklagande s. 49—55, joka tarkastellessaan KHO:n käyttämää perusteluformulaa vapaaharkintaisia päätöksiä koskevien valitusten yhteydessä kritisoi sen mitäänsanomattomuutta ja pitää myös omalaatuisena ratkaisuna turvautumista HValL 4 § 1 mom:iin, joka ei itse asiassa koske muuta kuin valitusmahdollisuutta ja valitusperusteita.

2 mom:sta ei tässä suhteessa ole apua, sillä se vaikenee täysin niistä näkökohdista, jotka luvan myöntämistä harkittaessa on otettava huomioon.

KHO:n antama päätös vuodelta 1971, josta jo aikaisemmin on ollut puhe, tarjoaa asiaan merkittävää valaistusta. Siinä KHO katsoi, että vaikka pyydetty asiakirjat olivat AsiakJulkL 5 §:ssä tarkoitettuja sisäisiä viranomais selvityksiä, joista hakija voi saada tietoja sanotun lain 6 § 2 mom:n nojalla asianomaisen viranomaisen luvalla, oli hakija asiakirjojen tiedoksi saamista koskevan vaatimuksensa tueksi esittänyt varteen otettavia perusteita. Kun myöskään ei ollut käynyt ilmi seikkoja, joiden vuoksi hakijalta olisi evättävä hänen pyytämänsä oikeus, eikä asiakirjoihin sisältynyt sellaisia hakijaan nähden sivullista koskevia AsiakJulkL 17 §:ssä tarkoitettuja tietoja, joiden vuoksi asiakirjojen tiedoksi antaminen olisi toisen henkilön suostumuksesta riippuvainen, KHO katsoi, että hakijan tuli saada asiakirjoista pyytämänsä jäljennökset. Kun kieltäytymispäätös niin ollen loukkasi hakijan yksityistä oikeutta, KHO AsiakJulkL:n säännösten sekä vanhan KunL 175 ja 180 §:n nojalla päätyi siihen, että oikeus asiakirjojen saamiseen oli olemassa.¹⁴

Hakemuskirjassaan oli hakija ilmoittanut, että asiakirjojen saanti oli välttämätöntä, jotta hän voisi niiden avulla kumota eräät hänestä liikkeellä olevat perättömät huhut. Lisäksi ne olivat tarpeen vakinaisen työpaikan saamista varten. Ilmeisesti nämä olivat juuri ne perusteet, jotka KHO katsoi siinä määrin varteen otettaviksi, että asiakirjojen luovutus oli aiheellista. Vaikka KHO käsittelikin asian laillisuus kysymyksenä, ei voi välttyä havaitsemasta ratkaisussa vahvoja tarkoituksen mukaisuuspiirteitä. Tätä ei muuta miksikään se, että pidetään kiinni laillisuuskonstruktiosta ja katsotaan ratkaisun merkitsevän sitä, että viranomaisen kieltäytymispäätöksen tehdessään oli ylittänyt vapaan harkinnan rajat.¹⁵

KHO:n omaksumasta kannasta voidaan tehdä sellainen johtopäätös, että tuomioistuin on tällä tavalla käytännössä varannut itselleen mahdollisuuden pitkällekin ulottuvien viranomaisen AsiakJulkL 6 § 2 mom:ssa tarkoitettua harkintavaltaa kaventavien ratkaisujen tekemiseen.

¹⁴ Ks. KHO 1971 II 30.

¹⁵ Mainittakoon, että hakija oli valitus kirjelmässään nimenomaisesti korostanut sitä, että vaikka kysymyksessä olisikin AsiakJulkL 5 §:ssä tarkoitettu asiakirja, ei viranomaisen saa mielivaltaisesti kieltäytyä antamasta siitä jäljennöstä. Ks. KHO 1971 II 30. — Ratkaisuun, joka liittyy hyvin läheisesti asianosais julkisuuteen, palataan vielä myöhemmin tätä julkisuuden ilmenemismuotoa käsittelevän jakson yhteydessä.

Vaikka yleisesti ottaen on syytä suhtautua kielteisesti sellaiseen kehitykseen, että KHO tulkintateitse laajentaa omaa toimivaltaansa tarkoituksenmukaisuusalueille laillisuusharkinnan varjossa, voidaan tätä ilmiötä poikkeustapauksissa pitää positiivisena. Näin on asianlaita juuri silloin, kun on kysymys asiakirjajulkisuuden oikeussuoja- ja kontrollifunktion kannalta keskeisen AsiakJulkL 6 § 2 mom:n soveltamisesta, sillä KHO:n aktiivinen tulkintatapa on omiaan vähentämään hallintoviranomaisille säännöksen välityksellä avautuvaa mahdollisuutta tarpeettomaan salailuun.

4. Käsittelyn viipymättömyysvaatimuksesta

Aikadimensio on siinä määrin merkityksellinen tekijä asiakirjajulkisuuden käyttöarvon kannalta, että jo lainvalmistelukunnan ehdotuksiin ja hallituksen esitykseen AsiakJulkL:ksi oli otettu maininta asiakirjan saamista koskevan pyynnön ja mahdollisten kieltäytymispäätöksistä tehtävien valitusten nopean käsittelyn vaatimuksesta.¹⁶

Lainvalmistelukunnan alkuperäisen ehdotuksen mukaan AsiakJulkL 8 § 1 mom:ssa tarkoitettu asia oli käsiteltävä »kiireellisesti».¹⁷ Tässä muodossaan se säilyi eduskunnassakin, kunnes suuri valiokunta muutti sanaksi »viipymättä».¹⁸ Tarkoituksena oli tällä tavalla ilmeisesti antaa entistäkin enemmän painoa sille, että julkisuuskytymykset on käsiteltävä kaikissa portaissa mahdollisimman nopeasti. Suuren valiokunnan sanavalinta siirtyi myös lain lopulliseen versioon (AsiakJulkL 8 § 2 mom.). Vaikeata on kuitenkin nähdä, mitä hyötyä termin vaihdoksesta käytännöllisesti katsoen on ollut. Tuskin on myöskään aiheellista tässä ryhtyä kielelliseltä perustalta selvittämään, miten viipymättömän käsittelyn vaatimusta on tulkittava.¹⁹ Hyödyllisempää on ehkä esimerkein valaista, millä tavalla sitä soveltamiskäytännössä on noudatettu.

¹⁶ Ks. Lvk 1939: 4 s. 56, Lvk 1945: 6 s. 11 ja HE 105/49.

¹⁷ Ks. Lvk 1939: 4 s. 56.

¹⁸ Ks. suur.valiok.miet. n:o 101 1950 Vp.

¹⁹ Tulkinnallisesti olisi täysin mahdollista lähteä siitä, että kieltäytymispäätöksistä tehtävät valitukset olisi käsittelyjärjestyksessä asetettava kaikkien muiden tapausten edelle. Harkinnanvaraa olisi vain siinä tapauksessa, että jälkimmäisten joukossa on sellaisia valituksia, joiden viipymättömän käsittelyn vaatimus on johdettavissa muualla lainsäädännössä olevista säännöksistä. — Asiakirjajulkisuutta koskevien valitusten nopean käsittelyn vaatimuksesta ks. myös *Frihagen, Offentlighetsloven* s. 348.

Seuraavassa esitettävät esimerkit pohjautuvat KHO:n vuosikirjoissa 1970-luvulla julkaistuihin tapauksiin:

Kaupunginhallituksen kieltäytymispäätös 27. 5. 1969 — LO:n päätös 21. 8. 1969 — KHO:n päätös 12. 5. 1971 (*KHO 1971 II 17*)

Valituksen käsittelyaika oli melkein 2 vuotta.

Keskussairaалaliiton liittohallituksen kieltäytymispäätös 8. 5. 1970 — LO:n päätös 4. 6. 1970 — KHO:n päätös 4. 10. 1971 (*KHO 1971 II 30*)

Valituksen käsittelyaika oli vajaat 1 1/2 vuotta.

STM:n kieltäytymispäätös 14. 8. 1970 — KHO:n päätös 9. 2. 1972 (*KHO 1972 II 4*)

Valituksen käsittelyaika oli lähes 1 1/2 vuotta.

PLH:n kansliaosaston johtajan 22. 10. 1970 päivätty kieltäytymiskirje, jonka perusteella hakija teki valituksen 16. 2. 1970 — KHO:n päätös 9. 3. 1972 (*KHO 1972 II 6*)

Valituksen käsittelyaika oli vajaat 1 1/2 vuotta.

SM:n kieltäytymispäätös 10. 12. 1971 — KHO:n päätös 9. 3. 1972 (*KHO 1972 II 7*)

Valituksen käsittelyaika oli noin 3 kuukautta.

Apulaisnimismiehen kieltäytymispäätös 6. 9. 1972 — LO:n päätös 9. 10. 1972 — KHO:n päätös 15. 2. 1973 (*KHO 1973 II 1*)

Valituksen käsittelyaika oli vajaat 1/2 vuotta.

TK:n kieltäytymispäätös 17. 11. 1972 — KHO:n päätös 29. 4. 1974 (*KHO 1974 II 1*)

Valituksen käsittelyaika oli vajaat 1 1/2 vuotta.

Esimerkit osoittanevat kyllin selvästi, että hakijan kannalta KHO:n ratkaisun saamiseen kuluu useimmiten suhteellisen pitkä aika. Ajatelkaamme vaikkapa edellä mainittua tapausta (*KHO 1971 II 30*), jossa hakija oli pyytänyt asiakirjoja itseään koskevien huhujen torjumiseen ja työpäikan hankkimista varten ja jossa viranomaisen kieltäytymispäätöksen saamisesta KHO:n ratkaisuun kului vajaat 1 1/2 vuotta. Esimerkit viittaavat siihen, että muutoksenhakuviranomaiset suhtautuvat yleensä suhteellisen välinpitämättömästi viivytyksettömän käsittelyn vaatimukseen. Tosin on huomattava, että eräät KHO:n käsiteltäviksi tulleista tapauksista ovat tulkinnallisesti olleet varsin vaikeita ja ennakkotapausarvoltaan merkittäviä,²⁰ mikä osaltaan on saattanut vaikuttaa käsittelyajan pituuteen.

²⁰ Ks. erit. *KHO 1971 II 17* ja *KHO 1971 II 30*, jotka koskivat potilaan oikeutta tutustua itseään koskeviin asiakirjoihin, sekä *KHO 1972 II 4*, joka koski ministeriön asettaman työryhmän viranomaisominaisuutta. — Ks. myös *kirj.vast. n:o 115 1976 Vp*, jossa korostetaan AsiakJulkL:n säännösten huolellisen tulkinnan tarpeellisuutta.

Joka tapauksessa on tehtävissä sellainen havainto, että viranomaisten kieltäytymispäätöksistä on KHO:een saakka valitettu suhteellisen harvoin.²¹ Siihen, mikä tähän on ollut pääasiallisena syynä, ei ole kuitenkaan helppo vastata. Viranomaisten näkökulmasta edullinen käsitys olisi luonnollisesti se, että syynä on ollut niiden yleismyönteinen suhtautuminen esitettyihin hakemuksiin, jolloin muutoksenhakukin on tarpeetonta. Näin yksinkertainen tilanne tuskin kuitenkaan on, vaan valituksen käytötfrekvenssiin lienevät vaikuttaneet monet muutkin tekijät.²² Erityisesti on tässä yhteydessä syytä kiinnittää huomiota joukkoviestimiin, joiden on saatava haluamansa tiedot yleensä nopeasti. Tällöin ei jäykkään oikeussuojakoneistoon turvautumisesta useinkaan välittömiä informaatiotarpeita ajatellen ole vastaavaa hyötyä.²³ Kuvaavaa onkin, että niiden taholta on aniharvoissa tapauksissa tehty valitus viranomaisen kieltäytymispäätöksestä.²⁴ Useimmiten valittajina ovat esiintyneet sellaiset hakijat, joiden on ollut saatava tietoa omien henkilökohtaisten intressiensä takia.

²¹ Ks. *Herlitz*, TfR 1971 s. 303 alav. 27, joka toteaa Ruotsissa aikaisemmin vallinneen saman tilanteen ja pitää syynä siihen yksinkertaisesti sitä, että kun asiakirjan luovutuksesta oli kieltäydytty, eivät hakijat enää sen jälkeen halunneet ryhtyä asiasta riitelemään. Nykyisin Ruotsissa on kuitenkin olemassa suhteellisen laaja asiakirjajulkisuutta koskeva judikatuuri. Siihen, mikä tähän muutokseen on ollut syynä, ei *Herlitz* anna vastausta. — Valitusten vähäisyyteen myös Norjassa on kiinnitetty huomiota. (*Frihagen*, Offentlighetsloven s. 344). Samoin Yhdysvalloissa (ks. *Nader*, HCRLR 1970 s. 13—14).

²² Oikeussuojakeinojen käyttöön vaikuttavista tekijöistä yleisesti ks. *Tuori*, Valtionhallinnon R-muistio 9/72 s. 17—19.

²³ Ks. myös *SOU 1961: 61* s. 16—17.

²⁴ Edellä mainituista KHO:n ratkaisemista tapauksista vain kaksi oli sellaisia, joissa valittaja esiintyi ilmeisesti joukkoviestinnän intressissä. Ks. *KHO 1972 II 7*, jossa valituksen käsittely tapahtui poikkeuksellisen ripeästi (3 kk). Ks. myös *KHO 1974 II 1*. — Toinen asia on, että joukkoviestinteenkin kannalta saattaa muutoksenhakumahdollisuuksien loppuun käyttäminen olla eräissä tapauksissa hyödyllistä prejudikaattien hankkimismielessä. Ks. myös *Andersson*, JFT 1964 s. 573. — Lehdistön käsitystä asiakirjajulkisuuden soveltamiskäytännöstä kuvastaa hyvin Helsingin Sanomien lausunto valtion keskushallinnon tiedottamisesta: »Yleisten asiakirjojen julkisuusperiaatetta tulkitaan valtion keskushallinnon piirissä yhä vielä ristiriitaisesti lain hengen kanssa. Epäilemättä toimittajat voivat ao. lakiin vetoamalla saada haluamansa tiedot, mutta käytännössä tästä aiheutuva prosessi on aikaa vievä eikä likikään aina sovellu kiireelliseen uutishankintaan. Äärimmäisissä tapauksissa virkamies saattaa kokea lakiin vetoamisen henkilökohtaisena loukkauksena, joka ei tee häntä entistä myötämielisemmäksi tiedotusvälineitä kohtaan. Se seikka, että julkisuusperiaatteen soveltamisesta ei ole syntynyt suuria ris-

B. Kantelumahdollisuuden merkityksestä viranomaisen kieltäytyessä asiakirjan luovutuksesta; näkökohtia oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen roolista

Yleisenä sääntönä OKa:n ja EOA:n toiminnassa on se, että kantelua sellaisesta viranomaisen päätöksestä, joka on valituskelpoinen, ei oteta tutkittavaksi. Tästä periaatteesta on kuitenkin olemassa eräitä poikkeuksia,²⁵ joista on syytä erityisesti panna merkille se, että kantelu virkamiehen tekemästä virkavirheestä on tehtävissä siitä huolimatta, että virheelliseen toimenpiteeseen perustuva päätös on säännöllisin muutoksenhakukeinoin saatettavissa valitusviranomaisen tutkittavaksi. Asiakirjajulkisuuden kannalta tämä merkitsee periaatteessa sitä, että hakija voi valittaa viranomaisen kieltäytymispäätöksestä ja tämän ohella tehdä kantelun päätöksen tehneen virkamiehen saattamiseksi vastuuseen virheellisestä toimenpiteestään eli tässä tapauksessa kieltäytymisestä luovuttamasta asiakirjaa, vaikka se on katsottava luonteeltaan julkiseksi. Käytännössä on kuitenkin AsiakirjajulkL:n säännösten tulkinnanvaraisuuden takia säännönmukaisesti jätetty virkasyyte lainvastaisen luovutuskiellon johdosta nostamatta. Sitä vastoin on eräissä tapauksissa virheellisesti menetelleelle virkamiehelle kanteluviranomaisen toimesta annettu huomautus.²⁶ Riippumatta siitä, onko kanteluviranomainen katsonut aiheelliseksi antaa

tiriitoja valtion keskushallinnon ja tiedotusvälineiden välillä, johtuu lähinnä tiedotusvälineiden joustavasta suhtautumisesta tai tietyissä tapauksissa jopa alistumisesta vallitsevaan asiointilaan. Käytännössä tämä merkitsee lehdistön ja muiden tiedotusvälineiden itsesensuuria». Ks. *kom. miet.* 1972: A 8, Liite 1. — Ks. myös *Anderson*, *AJCL* 1973 s. 444—446, joka viittaa esimerkillisenä säädöksenä Louisianan osavaltion julkisuuslakiin (*Public Records Act*), jonka mukaan asiakirja on luovutettava hakijalle heti (*immediately*) tai mikäli se on aktiivisessa käytössä (*in active use*), annettava tälle kirjallinen selvitys siitä, milloin pyydetty dokumentti on kolmen päivän kuluessa saatavissa.

²⁵ Niihin kuuluu mm. se, että OKa ja EOA voivat käyttää ylimääräisiä muutoksenhakekeinoja kansalaisten puolesta. Tuomionpurkuesityksen tekeminen tulee kysymykseen kuitenkin vain siinä tapauksessa, että kysymyksessä on julkinen etu. Ks. tästä myös *Andersson*, *Överklagarhet*, s. 250.

²⁶ Ks. *OKa* 1961 s. 32—33, jossa annettiin huomautus vastaisen varalta sen johdosta, että virallisen otteen antamista johtokunnan pöytäkirjasta oli aiheettomasti viivytelty. Ks. myös *EOA* 1970 s. 47—48, jossa huomautus annettiin sairaalan yllääkärrille sen johdosta, että hän oli kieltäytynyt antamasta pahoitpitelyn johdosta sairaalassa hoidettavana olleen ja siellä kuolleen henkilön vanhemmille vainajaa koskevaa sairaskertomusta, vaikka näillä oli oikeus saada se.

esim. huomautuksen tai luopua enemmistä toimenpiteistä kantelukirjoutuksen johdosta, tarjoavat päätökset usein arvokasta AsiakJulkL:n säännösten tulkinta-aineistoa ja ovat myös ohjeena viranomaisille vastaisten tapausten varalta.

EOA:n ja OKa:n roolia yleisten asiakirjain luovutuskysymysten yhteydessä tarkasteltaessa on kiinnostavaa tehdä se havainto, etteivät sanotut kanteluviranomaiset aina ole pitäneet kiinni siitä säännöstä, että säännöllisten muutoksenhakukeinojen ollessa käytettävissä ei niiden toimesta oteta kantaa sellaisen lainsäädännölliseen tulkintaongelmaan, joka on mahdollista saattaa valitusviranomaisen tutkittavaksi.²⁷ Aktiivisesta tulkinnasta on esitettävissä esimerkkejä jopa sellaisissa tapauksissa, jotka ovat prejudikaatin luontoisia ja joihin ei KHO:n taholta aikaisemmin ole annettua ratkaisua.

Esimerkkinä sellaisesta tapauksesta voidaan mainita jo edelläkin esiin tullut OKa:n vuonna 1956 lausuma kanta, jonka mukaan AsiakJulkL:ia on sovellettava Kansaneläkelaitokseen.²⁸ Vuonna 1959 antamassaan päätöksessä, jossa tosin ei ollut kysymys AsiakJulkL:n säännösten soveltamisesta, mutta joka kuitenkin koski asiakirjajulkisuutta, OKa katsoi, että muullakin kuin verovelvollisella on oikeus saada tietoja julkisesti nähtäväksi pannuista taksoitus- ja veroluetteloista niiden nähtävänäolajan jälkeen.²⁹ Kummassakin tapauksessa OKa menetteli siten, että hän saattoi kirjeitse käsityksensä asianomaisen viranomaisen tietoon ja luovutuskysymyksen uudelleen harkittavaksi. Samalla OKa pyysi saada aikaan tiedon Kansaneläkelaitoksen toimenpiteestä asiassa. Tampereen kaupungin taksoitustoimistoa OKa käski tekemään itselleen vastaavan ilmoituksen. Mainittakoon, että kumpikin viranomainen sittemmin toimi OKa:n esittämän käsityksen mukaisesti.

Osuvana kontrastina voidaan mainita EOA:n päätökset vuodelta 1969 ja 1970.³⁰ Niissä ilmenee selvästi varovaisempi suhtautuminen asiakirja-

²⁷ Ruotsissa oikeusasiamiesten aktiivinen rooli asiakirjajulkisuutta koskevien ongelmien tulkinnassa on yleisesti tunnustettu, sillä johtosäätönsä mukaan on oikeusasiamiehen erityisesti valvottava yleisten asiakirjain julkisuudesta annettujen säännösten noudattamista.

²⁸ Ks. OKa 1956 s. 24—25.

²⁹ Ks. OKa 1959 s. 41—42.

³⁰ Ks. EOA 1969 s. 99—100 ja EOA 1970 s. 47—48. Ks. myös EOA 1966 s. 61—62, jossa niin ikään oli kysymys eräiden AsiakJulkL 17 § 1 mom:ssa tarkoitettujen asiakirjojen julkisuudesta ja jossa myös viitattiin säännöllisten muutoksenhakumahdollisuuksien olemassaoloon.

julkisuutta koskeviin tulkintakysymyksiin. EOA nimittäin katsoi kummassakin tapauksessa, että kantelukirjoitukset eivät hänen taholtaan antaneet aihetta enempiin toimenpiteisiin siitä syystä, että hänen mukaansa lainsäätäjän voidaan katsoa tarkoittaneen AsiakJulkL:n soveltamisessa syntyvien erimielisyyksien tulevan ratkaistaviksi AsiakJulkL 8 §:ssä edellytetyin tavoin. Tästä huolimatta on syytä panna merkille, että EOA viimeksi mainitussa, vuonna 1970 tekemässään päätöksessä ennen säännölliseen muutoksenhakumahdollisuuteen kohdistuvan toteamuksensa esittämistä varsin selvästi lausui käsityksensä kantelukirjoituksessa ilmenevästä ongelmasta. EOA katsoi siinä sairaskertomuksen yksiselitteisesti AsiakJulkL 17 § 1 mom:ssa tarkoitetuksi asiakirjaksi todeten samalla, että sanottu säännös ei rajoita asianosaisen oikeutta sen saamiseen. Tämän kannanotto oli prejudikaatin luontoinen, sillä KHO ei vielä siinä vaiheessa ollut antanut yhtään niistä sairaala-asiakirjojen julkisuutta koskevasta ratkaisuisistaan, joista aikaisemmissa yhteyksissä on ollut useampaankin otteeseen puhetta. Niihin verrattuna EOA:n em. kannanotto poikkesi sikäli, että sairaskertomukset KHO tosin katsoi AsiakJulkL 17 § 1 mom:ssa tarkoitetuiksi asiakirjoiksi, mutta samalla myös sellaisiksi sisäisiksi viranomais selvityksiksi, joihin viitataan AsiakJulkL 5 §:n loppuosassa.

Aikatekijä saattaa eräissä tilanteissa — ja useinkin — tehdä, kuten edellä on todettu, säännöllisten muutoksenhakukeinojen käyttämismahdollisuuden merkityksettömäksi. Tyypillisenä esimerkkinä voidaan mainita OKa:n käsittelemä tapaus vuodelta 1971, jossa oli kysymys KTM:n päätöksen julkisuudesta.³¹ Tapauksen kulku oli seuraava:

Oy Yleisradio Ab:lta saamansa tehtävän mukaisesti oli sen palveluksessa oleva toimittaja 6.2.1970 mennyt KTM:n kirjaamoon ja pyytänyt saada jäljennöksen ministeriön 30.1.1970 antamasta päätöksestä, joka koski elintarvikkeisiin käytettäväksi sallittuja lisäaineita. Kirjaajan ilmoitettua, että otteiden antaminen oli siltä päivältä päättynyt, toimittaja oli pyytänyt saada valokuvata po. asiakirjan. Tähän ei kirjaaja lunastusmaksun vuoksi ollut suostunut. Tämän jälkeen toimittaja oli kääntynyt erään KTM:n palveluksessa olevan ylitarkastajan puoleen ja pyytänyt häneltä asiakirjaa. Ylitarkastaja oli viitannut seuraavaksi maanantaiksi suunniteltuun tiedotustilaisuuteen ja siihen, että ministeriössä ei ollut pyydettyä asiakirjaa muualla kuin kirjaamossa. Sen jälkeen toimittaja oli pyr-

³¹ Ks. OKa 1971 s. 34—35.

kinyt erään toisen saman ministeriön palveluksessa olevan virkamiehen puheille, joka kuitenkin oli sihteerinsä kautta ilmoittanut, ettei asia kuulunut hänelle. Pyydettyään kirjaajalta saada po. asiakirjan edes nähtäväkseen tämä oli kieltäytyen sitä näyttämästä kehottanut toimittajaa kääntymään saman virkamiehen puoleen, joka hetkeä aikaisemmin oli käyttänyt vain sihteerää viestittäjänään. Kerrottuaan tapahtuneesta seuraavina päivinä eli 7.2 ja 8.2 televisiossa toimittaja oli 9.2 palannut uudestaan asiaan. Ministeriössä oli ilmoitettu kerrotusta tiedotustilaisuudesta ja kieltäydytty antamasta tietoja siitä miltä yhteisöiltä, yksityisiltä ja viranomaisilta oli pyydetty lausuntoja lisäaineluettelon johdosta. Televisiossa tapahtuneeseen asioiden julkistamiseen viittaamalla ministeriössä oli kieltäydytty myös antamasta saatuja lausuntoja Yleisradion tietoon. Sama oli toistunut seuraavana päivänä. Kun KTM:n virkamiesten menettely kaiken kaikkiaan vaikutti lainvastaiselta ja viittasi julkisten asiakirjain salaamiseen, toimittaja pyysi 11.2.1970 OKa:lle osoittamassaan kirjoituksessa hänen toimenpidettään asiassa.

Kantelun johdosta antamassaan selvityksessä KTM totesi toimittajan käyneen ministeriössä 6.2 n. klo 15.15—15.30 välisenä aikana. Virka-ajan ollessa päättymässä ei jäljennöksen antaminen jo teknisistä syistä sinä päivänä enää ollut mahdollista. Kirjaaja ei ollut voinut antaa päätöstä myöskään nähtäväksi, koska hänelle oli ilmoitettu, että päätös julkistetaan seuraavana maanantaina pidettävässä tiedotustilaisuudessa. Toimittajalle oli ilmoitettu, että hän voi tavalliseen tapaan tilata maksulliset jäljennökset po. päätöksestä ja siihen liittyvistä lausunnoista, jotka olisi voitu antaa em. tiedotustilaisuuden jälkeen. Ministeriö ilmoitti selityksessään lisäksi, että osastopäällikkö, jonka puheille toimittaja oli pyrkinyt, oli silloin varattu muiden virkatehtäviensä takia, mistä toimittajalle oli mainittu.

Päätöksessään 16.2.1971 OKa ensin teki lyhyesti selkoa AsiakJulkL:n eräistä säännöksistä viitaten myös niihin periaatteisiin, jotka sisältyvät AsiakJulkL 8 §:ään. Kuten edellä esitetystä ilmenee, olisi tämän säännöksen taakse vetäytyminen po. tapauksessa ollut absurdia, sillä ennen tiedotustilaisuuden järjestämistä ei KHO missään tapauksessa olisi saanut ratkaisua aikaan. Sitä paitsi toimittajan käytettävissä ei ollut edes ministeriön tekemää valituskelpoista kieltäytymispäätöstä.

Päätöksessään OKa totesi pyydetyn asiakirjan luonteeltaan julkiseksi. Asiaan vaikuttamatonta oli OKa:n mukaan se, että KTM oli päätöksen antamisen johdosta katsonut tarpeelliseksi pitää tiedotustilaisuuden lehdistölle ja julkisen sanan edustajille. Päätöksen

nähtäväksi saantia, valokuvaamista tai jäljentämistä ei siis olisi tullut kieltää, mikäli tämä olisi voinut tapahtua virkatoimintaa haittaamatta. Jäljennöksen saamista koskevan pyynnön osalta taas olisi tilaus ollut otettava vastaan ja toimittajalle ilmoitettava, milloin se olisi ollut saatavissa. OKa:n käsityksen mukaan ei asiakirjan antamisesta olisi ollut sellaista haittaa, jota tarkoitetaan AsiakJulkL 7 § 1 mom:ssa. Lisäksi OKa lausui päätöksessään, että kielteisestä päätöksestä olisi tullut antaa viranomaisen ratkaisu muutoksenhakuoikeuksin eikä asiaa olisi saanut jättää yksinomaan kirjaajan kieltäytymisen varaan.

Tässäkin tapauksessa OKa siis aktiivisesti tulkitsee AsiakJulkL:n säännöksiä, joskaan ongelmat eivät siinä olleet luonteeltaan kovin kiistanalaisia. Sinänsä päätöksessä oli kuitenkin tulkinnallisesta helppoudestaan huolimatta taustalla erittäin tärkeä ja keskeinen yleisperiaatteellinen kysymys: joukkoviestinten yhdenvertaisuus AsiakJulkL:n soveltamistilanteissa.

Vaikka tiedotustilaisuuksien järjestäminen epäilemättä on omiaan tasoittamaan joukkoviestinten tiedonhankintaresurssien välisiä eroja, ei asiakirjojen julkiseksituloa voida asettaa riippumaan sellaisten tilaisuuksien järjestämisajankohdasta. Tämä merkitsee sitä, että markkinataloudellisten mekanismien mukaisesti lehdistö ja muut joukkoviestimet joutuvat keskenään kilpailemaan informaatiosta.

OKa:n käsittelemää tapausta on ollut syytä tarkastella näinkin laajasti paitsi siitä syystä, että se tarjoaa hyvän esimerkin kanteluviranomaisen roolista AsiakJulkL:n soveltamistilanteissa ja siihen sisältyvien säännösten tulkitsejana, myös sen takia, että tapaus kuvaavasti osoittaa, millainen vaivannäkö ja millaiset väistöliikkeet yksittäistä tiedontarvitsijaa saattavat kohdata hänen pyrkiessään toteuttamaan AsiakJulkL:ssa tarkoitetun oikeutensa.

Kantelu on hakijan kannalta joustavampi vaihtoehto kuin säännöllisiin muutoksenhakukeinoin turvautuminen. Nopeampanakin käsittely saattaa olla varsinkin siinä tapauksessa, että valitusta käytettäessä joudutaan läpikäymään useita asteita. Välitöntä hyötyä hakijalle kantelusta on kuitenkin vain siinä tapauksessa, että kanteluviranomainen aktiivisesti tulkitsee asiakirjajulkaisuutta koskevia säännöksiä sillä tavalla kuin tapahtui esim. OKa:n antamassa päätöksessä vuodelta 1956, jolloin ei tyy-

dytty viittaamaan ainoastaan säännöllisen muutoksenhakukeinon ole-massaoloon.³²

Vakuuttavaa näyttöä siitä, että kanteluiden käsittely tapahtuisi erityisen nopeasti, ei ole esitettävissä.³³ Esimerkkinä voidaan mainita edellä mainittu tapaus, joka koski KTM:n päätöksen julkisuutta.³⁴ Siinä kantelu oli tehty 11. 2. 1970 ja päätös annettu 16. 2. 1971. OKa:n päätöksissä vuodelta 1967 ja 1972 vastaavat päivämäärät olivat 21. 6. 1966 — 13. 2. 1967 ja 17. 5. 1971—25. 9. 1972.³⁵

Kun AsiakJulkL:n yleisenä lähtökohtana on se, että asiakirjan luovuttamisesta päättäminen kuuluu sen viranomaisen tehtäviin, joka asiakirjaa pitää hallussaan, ei sellaista menettelyä voitane periaatteessa hyväksyä, että sanottu viranomainen ennen päätöksen tekemistä esim. lausuntoa asiasta OKa:lta pyytämällä viivyttää asiakirjan luovuttamista. Se, että kysymys ei ole tuntemattomasta menettelystä, käy ilmi mm. OKa:n vuonna 1965 TPK:lle lähettämästä kirjeestä.³⁶ Siitä käy esille kanslian 7. 7. 1965 päivätyssä kirjelmässä pyytäneen OKa:lta lausuntoa siitä, olivatko LKH:n TPK:lle antamaa lausuntoa seuranneet liitteet AsiakJulkL:ssa tarkoitettuja julkisia asiakirjoja. Vastauskirjeessään, joka oli päivätty 14. 9. 1965 — siis yli kaksi kuukautta lausuntopyynnön päivä-määrästä, otti OKa aktiivisesti kantaa kysymykseen asianosaisen oikeudesta saada tietoja häntä itseään koskevista, viranomaisen päätöksen perusteena olleista asiakirjoista. Kirjeessä tuli selvin sanoin ilmaistuksi se käsitys, että AsiakJulkL:n säännökset eivät rajoita asianosaisen oikeutta. Kannanotto oli luonteeltaan ennakkotapauksellinen, sillä sama periaate tuli vahvistetuksi vasta seuraavana vuonna annetussa KHO:n täysistun-toratkaisussa (*KHO 1966 I 6*).

Vaikka periaatteessa ei tällaista lausuntopyyntömenettelyä voidakaan hyväksyä, on otettava huomioon eräitä käytännöllisiä näkökohtia, jotka ainakin poikkeustapauksissa saattavat tehdä sen tarpeelliseksi. On

³² Ks. OKa 1956 s. 24—25.

³³ On syytä todeta, että AsiakJulkL 8 §:ssä mainittu viipymättömän käsittelyn vaatimus ei liene kohdistettavissa suoranaisesti kanteluviranomaisten toimintaan, mutta siitä huolimatta samaa periaatetta luonnollisesti tulisi tällöinkin nou-dattaa.

³⁴ Ks. OKa 1971 s. 34—35.

³⁵ Ks. OKa 1967 s. 35—36 ja OKa:n kirje 2112/25. 9. 1972.

³⁶ Ks. OKa 1965 s. 39—40.

nimittäin kohtuutonta lähteä siitä, että virkamiehelle ei anneta min-käänlaista mahdollisuutta etukäteen varmistautua siitä, että hän luovut-taessaan asiakirjan tulkinnanvaraisessa tapauksessa hakijalle ei ole vaa-rassa joutua syytteeseen salassapitovelvollisuuden rikkomisesta.

IX ASIAKIRJAJULKISUUDEN TOTEUTUMISEN ESTÄMIS- JA VAIKEUTTAMISMAHDOLLISUUKSISTA

A. Alustavia näkökohtia

Viranomaisten harkintavaltaan liittyvät ongelmat muodostavat erään keskeisen hallinto-oikeudellisen tutkimusalueen, joka oikeuskirjallisuudessa on saanut runsaasti huomiota osakseen. Perinteisesti harkintavaltaa käsittelevä keskustelu on kietoutunut ns. vapaan ja sidotun harkinnan problematiikkaan.¹ Tavallisesti tarkastelu on tällöin tapahtunut lakipositivistisen kysymyksenasettelun pohjalta, jolloin on pyritty lähinnä selvittämään niitä rajoja, joihin viranomaisen harkintavalta sijoittuu ja sitä, millaista johonkin oikeusnormiin perustuva harkinta on luonteeltaan ja millä tavoin tämä vaikuttaa muutoksenhakumenettelyyn tai viranomaisten toimivaltaan eri tapauksissa.

Hallintoviranomaisten ja -virkamiesten todellinen harkintavalta ei kuitenkaan rajoitu pelkästään siihen, mikä on luvallista tai sallittua, vaan se saattaa käytännössä ulottua paljon pidemmälle. Positivistisessa oikeustieteessä varsin yleisenä piirteenä on ollut se, että tyydytään hyväksytyjä argumentaatiosääntöjä noudattaen päätyään tiettyyn käsitykseen siitä, millä tavalla tiettyä oikeusnormia on tulkittava ja samalla unohdetaan, joko tietoisesti tai tiedostamatta, normien takana elävä todellisuus. Useasti jäävät huomiotta ne mahdollisuudet, joita tosiasiallisesti tarjoutuu laisäädännön kiertämiseen tai sen välityksellä tavoiteltujen päämäärien toteutumisen vaikeuttamiseen. Tässä jaksossa onkin tarkoituksena antaa kuva siitä, millaiset edellytykset nykyinen julkisuuden oikeudellinen sääntelyjärjestelmä suo hallintoviranomaisille ja -virkamiehille käytännössä riskittömästi tai vain vähäisen riskin ottaen asiakirjajulkisuuden toteutumisen estämiseen tai vaikeuttamiseen.

¹ Suomessa on laajimmin kysymystä käsitellyt Merikoski teoksessaan »Vapaa harkinta hallinnossa».

Asiakirjajulkisuuden käytännöllinen toteutuminen riippuu olennaisesti siitä, miten oikeusinstituutti sopeutuu joukkoviestinten toiminnallisiin erityisvaatimuksiin. Viranomaisten hallussa olevat asiakirjat voivat olla niille merkittäviä tietolähteitä, mutta dokumenttien käyttöarvoon vaikuttaa olennaisesti se, pystyykö sääntelyjärjestelmä turvaamaan julkisuuden nopean ja joustavan toteuttamisen. Aika on joukkoviestinnässä siinä määrin keskeinen tekijä, että yhtä hyvin viranomaisen tietoinen viivytys ja palvelualltiuden puuttuminen kuin järjestelmässä omaksutun prosessuaalisen koneiston jäykkyys saattavat suuressa määrin vähentää asiakirjojen arvoa joukkoviestinten ja samalla yleisön tietolähteenä. Viranomaisilla on käytännössä runsaasti erilaisia menetelmiä käytettävissään asiakirjajulkisuuden kiertämiseen tai ainakin sen toteuttamisen vaikeuttamiseen silloin kun se katsotaan tarpeelliseksi. Tätäkään ei pidä unohtaa hallintoviranomaisten itsesääntelymarginaalia tarkasteltaessa. Mitä laajemmaksi se muodostuu, sitä vähemmän on asiakirjajulkisuudella tehoa hallinnon kontrollimekanismina.

Yhdysvalloissa kuluttajasuojan uranuurtajana tunnettu *Nader* on sadan työryhmiin organisoimansa opiskelijan tuella empiiriseltä pohjalta arvostellut vuonna 1967 julkisuuslain (The Freedom of Information Act) soveltamiskäytäntöä.² Hänen tarkastelukulmansa on suurin piirtein sama kuin käsillä olevassa jaksossa. Erona on lähinnä se, että tämän tutkimuksen yhteydessä ei ole ollut mahdollista käynnistää vastaavalaista koneistoa sen selvittämiseksi, missä laajuudessa Suomen hallintoviranomaiset turvautuvat erilaisiin julkisuuden välttelymenetelmiin (agency avoidance techniques). Tarkoituksena on tässä yhteydessä vain esitellä niitä mahdollisuuksia, joita hallintoviranomaisilla tähän tarkoitukseen on käytettävissään eikä luettelokaan voi muodostua tyhjentäväksi.

B. Vastuun vierittämisestä

Ensimmäisenä vaiheena asiakirjajulkisuuden käytännöllisessä toteuttamisessa on asiakirjan saantia koskevan vaatimuksen esittäminen, joka voi tapahtua yhtä hyvin suullisesti kuin kirjallisen hakemuksen muodossa. Tämä pyyntö esitetään asiakirjaa tosiasiallisesti hallussaan pitävälle viranomaiselle.³ Mikäli asiakirja ei ole tietyn viranomaisen hal-

² Ks. *Nader*, HCRLR 1970 s. 1—15.

³ Ks. myös *Herlitz*, TFR 1971 s. 297—298.

lussa, vaikka sen periaatteessa olisi pitänyt olla, voitaneen lähteä siitä, että viranomaisen on siinä tapauksessa ilmoitettava hakijalle asiakirjan säilytyspaikka. Mikäli pyyntö on kohdistettu väärälle viranomaiselle, on hakijan sitä vastoin itse selvitettävä se, missä asiakirja on saatavissa.⁴ Asiakirjan paikallistaminenkin siis saattaa tuottaa hakijalle tiettyjä vaikeuksia, mutta tässä yhteydessä on erityistä huomiota syytä kiinnittää siihen, kenen tehtävänä viraston sisällä on dokumentin saatavana pitäminen, sillä tätä seikkaa koskevan säännöstyksen puutteellisuus saattaa tarjota viranomaiselle mahdollisuuden asiakirjajulkisuuden toteutumisen viivästyttämiseen.

AsiakJulkL ei anna kysymykseen suoranaista vastausta. Lain 7 § 3 mom:n mukaan velvollisuus saatavilla pitämiseen lankeaa sille, »jolle tämä tehtävä on uskottu». Säännönmukaisesti tosin voidaan lähteä siitä, että henkilö on kirjaaaja tai arkistonhoitaja, mutta viime kädessä velvollisuus määräytyy viraston sisäisten määräysten mukaisesti. Ellei asiasta ole annettu viraston sisäisiä määräyksiä, kuten asianlaita usein on,⁵ vastuun vierittäminen voi tapahtua suuritta vaikeuksista; virkamies voi kieltäytyä luovuttamasta asiakirjaa sillä perusteella, ettei sen saatavillapito kuulu hänen tehtäviinsä. Mikäli kysymyksessä on virkamies, jonka tehtäviin tämä kuuluu sisäisten määräysten mukaisesti, voi hän viivyttää sen luovuttamista toteamalla, että asiakirja on parhaillaan jonkun toisen virkamiehen käsiteltävänä, joten sen antaminen ei voi tapahtua virkatointia haittaamatta (AsiakJulkL 7 § 1 mom.). Yhtä hyvin voi virkamies ilmoittaa, että asiakirjaa parhaillaan käsittelevä virkamies ei sattuneesta syystä ole sillä hetkellä tavattavissa eikä asiakirjan sijaintipaikka ole niin ollen sillä hetkellä selvitettävissä. Variaatiomahdollisuuksia on useita ja viraston sisällä voidaan lakia ilmiselvästi loukkaamattakin päästä haluttaessa siihen, että esim. joukkoviestinten mahdollisuus asiakirjan hyväksikäyttöön viivästyy merkittävällä tavalla.

C. Tilojen puutteeseen ja virkatoiminnan haittaamiseen vetoamisesta

Viranomaisen velvollisuus antaa julkisista asiakirjoista virallisia jäljennöksiä tai otteita on AsiakJulkL 7 § 1 mom:n mukaan ehdoton. Sen

⁴ Ks. myös *Andersson*, JFT 1964 s. 567.

⁵ Ks. myös *Bruun*, s. 61.

sijaan luettavaksi tai jäljennettäväksi antaminen riippuu siitä, voiko tämä tapahtua tilojen puolesta tai muutoin virkatoimintaa haittaamatta. AsiakJulkL 7 § 1 mom:ssa myönnetty harkintavalta ei tarjoa mahdollisuutta julkisuuden estämiseen vaan sen toteuttamistavan rajoittamiseen, mutta tälläkin saattaa olla merkitystä erityisesti joukkoviestinten toiminnan kannalta.

Vaikka jäljennösten ja otteiden antamisvelvollisuus on ehdoton, ei AsiakJulkL sisällä määräyksiä siitä, millaisen ajan kuluessa ne on pidettävä saatavissa.⁶ Ottaen huomioon sen, miten paljon aika merkitsee varsinkin joukkoviestinten toiminnassa, saattaa luettavaksi tai jäljennettäväksi antaminen olla niiden kannalta tarpeellinen vaihtoehto. Erityisesti virkatoiminnalle tuotetun haitan asettaminen asiakirjan luovuttamisesta kieltäytymisoikeuden kriteeriksi tarjoaa kuitenkin viranomaiselle runsaasti harkintamarginaalia ja kieltäytymisen perusteeksi on käytännössä esitettävissä mitä erilaisimpia syitä, jotka täyttävät virkatoiminnan haittaamisedellytyksen. Niiden riittävyyden arviointiin ei EOA:lla, OKa:lla ja muutoksenhakuinstansseilla sitä paitsi ole kovinkaan hyviä edellytyksiä. Siinäkin tapauksessa, että em. organit ottavat kantaa haitan riittävyyteen, ei ratkaisulla juuri voida katsoa olevan käsiteltävänä olevan yksittäistapauksen ulkopuolelle ulottuvaa merkitystä.⁷

D. Riittämättömään yksilöintiin vetoamisesta

Hakijalle saattaa kompastuskiveksi muodostua myös se, että hän ei pysty riittävästi yksilöimään pyyntöään. Se, että hakijan on voitava riit-

⁶ Tätä tosiasiaa ei muuta miksikään se, että hakijalle on ilmoitettava — kuten OKa päätöksessään vuodelta 1971 (s. 34—35) on edellyttänyt — milloin jäljennös asiakirjasta on saatavissa.

⁷ Tilojen puutteeseen vetoaminen tulee kysymykseen käytännössäkin aniharvoin; käytettävissä oleva aineisto ei ainakaan ole paljastanut yhtään sellaista tapausta. Sitä vastoin virkatoiminnalle tuotettuun haittaan on vedottu eräässä OKa:n käsittelemässä tapauksessa vuodelta 1963 (s. 48). Siinä ylioppilastutkintolautakunta oli kieltäytynyt antamasta hakijalle lautakunnan päätösluetteloa sen luona luettavaksi ja jäljennettäväksi vetoamalla virkatoiminnalle tuotettavaan haittaan. OKa piti tässä tapauksessa perustetta riittävänä. — Tietojärjestelmäkomitean esittämään kysymykseen, onko virastossa ollut käytännössä mahdollista tilan puolesta ja virkatoimintaa haittaamatta antaa julkisia asiakirjoja pyytäjän luettavaksi tai jäljennettäväksi, ovat vastaukset yleensä olleet myönteisiä. Ks. *Kertomus*, Osa IV, 1, Liite 6.

tävällä tarkkuudella identifioida haluamansa asiakirjat, on viranomaistoinnin tehokkuuden kannalta kyllä hyvin ymmärrettävissä, mutta samalla se saattaa aiheuttaa melkoisia vaikeuksia joukkoviestimille ja esim. tutkimustoiminnalle, jossa niin ikään on paljolti kysymys tietojen »kalastuksesta».⁸

Andersson korostaa sitä, että yksilöinnille ei julkisuusperiaatetta vaarantamatta voida asettaa kovin suuria vaatimuksia.⁹ Tämä pitää varmasti paikkansa, mutta sillä ei tule selvitetäksi se, mitkä nämä vaatimukset todella ovat ja miten pitkälle ne voidaan — viranomaisten niin halutessa — venyttää. Viranomaisen voi useissa tapauksissa ainakin väittää, että identifointi ei täytä riittäviä vaatimuksia ja tällä tavalla siirtää kysymyksen julkisuuslainsäädännön tulkintaan liittyvälle tasolle. Diaarin julkisuus¹⁰ tosin helpottaa haluttujen asiakirjojen tunnistamisessa, mutta läheskään kaikissa tapauksissa eivät vaikeudet ole tällä poistettut, sillä diariointitekniikka vaihtelee eri viranomaisissa ja rekisterimerkinnot saattavat osoittautua asiakirjan identifoinnin kannalta lähestulkoon mitään sanomattomiksi.¹¹ Ongelmia saattaa erityisesti syntyä sellaisissa tapauksissa, joissa on kysymys aikaisempina vuosina taltioidusta dokumentaatiosta, joka on usein tarpeellista varsinkin tutkimustoiminnassa ja myös toimittajille ajankohtaisia tapahtumia valaisevana tausta-aineistona. Kun arkistointijärjestelmät eivät rakennu julkisuusnäkökohtien varaan, voidaan laajajakoihin asiakirjakokonaisuuksiin, esim. viranomaisen tietyn ajanjakson kuluessa tekemiin päätöksiin ja niiden liitteisiin kohdistuvat hakemukset evätä riittämättömästi yksilöityinä. Kieltäytymispäätös on perusteltavissa viittaamalla mm. siihen, että asiakirjaniput sisältävät julkisen aineiston ohella ei-julkisia ja salassa pidettäviä asiakirjoja, joiden erottaminen akteista edellyttäisi viranomaiselta ylimääräistä työtä, jonka suorittaminen ei voi tapahtua virkatoimintaa häiritsemättä.

AsiakJulkL 24 §:n mukaan salassa pidettävät asiakirjat on viranomaisen merkittävä erityiseen diaariin ja säilytettävä niin, että ne eivät

⁸ Ks. myös *Wennergren*, IRAS 1970 s. 246.

⁹ Ks. *Andersson*, JFT 1964 s. 566, joka katsoo, että identifointi on riittävä silloinkin kun tutustumispyyntö kohdistuu niinkin ylimalkaisesti kuin »päivän postiin». Toisin *Ala-Kurhila*, SKL 9/71 s. 51. — Yksilöintikysymyksestä ks. myös *Jensen-Nørgaard*, s. 123.

¹⁰ Ks. tästä tark. *Ojala*, SKL 1962 s. 463—464.

¹¹ Ks. diariointiongelmasta erit. *SOU 1966: 60* s. 109—112 ja *SOU 1975: 22* s. 98—102.

ole asiattomien saatavissa. Mikäli säännöstä tulkitaan siten, että salassa pidettävä asiakirja on diariotava ainoastaan erityiseen tällaisia asiakirjoja varten laadittuun luetteloon ja lähdetään siitä, että myös salassa pidettävien asiakirjojen diaari on pidettävä salassa, voi viranomaisen estää hakijalta mahdollisuuden saada selville, millaiset dokumentit tähän kategoriaan on luettu kuuluviksi. Samalla menettely avaa viranomaiselle mahdollisuuden estää muutoksenhakukeinojen käytön.¹² Tätä taustaa vasten pitäisi säännöstä tulkita siten, että viranomaisen on merkittävä salassa pidettävät asiakirjat sekä julkiseen että erityiseen salassa pidettävien asiakirjojen diariioon.¹³ Täysin ongelmaton ei tämä käsitys kuitenkaan ole, sillä asiakirjaa koskeva diaarimerkintä voi sellaisenaan paljastaa jonkin salassa pidettävän seikan.¹⁴ Mahdotonta ei tosin liene laatia sitä käytännössä siten, että salaisuus ei diaarin välityksellä tule ilmaistuksi.

E. Asiakirjan luovutuksen viivyttämisestä

Asiakirjajulkisuuden oikeudellinen sääntelyjärjestelmä on rakenteeltaan sikäli selväpiirteinen, että se ei periaatteessa salli yksittäiselle virkamiehelle oikeutta päättää asiakirjan luovuttamisesta tai luovuttamatta jättämisestä. Mikäli yleinen asiakirja ei ole ei-julkinen tai salassa pidettävä, on virkamiehen velvollisuutena antaa se hakijalle tiedoksi AsiakJulkL 7 §:ssä säädetyllä tavalla. Niissä tapauksissa, joissa asiakirjan luovuttaminen on luvan varassa, sen myöntäminen on viranomaisen eikä yksittäisen virkamiehen asiana,¹⁵ joka tapauksesta riippuen tosin saattaa olla ns. yksinäisviranomaisen.

Virkamiehen kannalta järjestelmä on varsin vaativa. Sekä kieltäy-

¹² Ks. myös *Andersson*, JFT 1964 s. 592.

¹³ Näin myös *Andersson*, JFT 1964 s. 592. Vrt. *Bruun*, s. 72. — Tässä yhteydessä on vielä lisäksi syytä huomauttaa siitä, että erillisdiaarin pitämisvelvollisuus kohdistuu ainoastaan salassa pidettäviin asiakirjoihin eikä esim. niihin dokumentteihin, joita tarkoitetaan AsiakJulkL 3. luvussa, joka koskee ns. suostumuksenvaraisia asiakirjoja. Ks. myös *Hidén*, Eduskunnan oikeusasiamies s. 281.

¹⁴ Tätä kysymystä käsittelee myös *SOU 1960: 60* s. 110 ja *SOU 1975: 22* s. 98—102.

¹⁵ Harvinaisen poikkeuksen tässä suhteessa tekee AsiakJulkA 1 § 1 mom. 6 kohta, jossa luvan myöntäminen on vankeinhoitolaitoksen ylijohdajan tehtävänä.

tyessään luovuttamasta julkista asiakirjaa että luovuttaessaan salassa pidettävän tai ei-julkisen asiakirjan luvatta virkamies syyllistyy virka-virheeseen. Mitään liikkumavaraa ei järjestelmä tässä suhteessa periaatteessa tunne. Käytännössä tämä ankara periaate on kuitenkin saanut väistyä virkamiehen eduksi siinä tapauksessa, että hän on kieltäytynyt asiakirjaa luovuttamasta. Tausta-ajatuksena on ollut se, että AsiakJulkL:n soveltamisessa esiintyvät tulkintaerimielisyydet tulevat ensisijassa ratkaistaviksi lain 8 §:ssä edellytetyin tavoin, ts. säännöllisiä muutoksenhakukeinoja käyttämällä.¹⁶

Ottaen huomioon sen, että AsiakJulkL:n ja sen nojalla annettujen säännösten soveltaminen on useissa tilanteissa tulkinnanvaraista, näyttää praksis kyllä perustellulta, sillä muussa tapauksessa virkamies joutuisi kohtuuttoman tukalaan asemaan. Toisaalta menettelyllä on se haittapuoli, että virkamies voi kieltäytymällä asiakirjan luovutuksesta joskus merkittävälläkin tavalla viivyttää julkisuuden toteutumista rangaistuksen käytännössä uhkaamatta ainakaan sellaisissa tapauksissa, joissa vähänkin on epäilystä asiakirjan julkisesta luonteesta. Voidaan sanoa, että asiakirjan salaaminen yksittäisen virkamiehen näkökulmasta on silloin turvallisin vaihtoehto. Yleinen paheksunta kohdistuu tavallisesti myös ankarimpana salassapitovelvollisuuden rikkoneeseen kuin julkisen asiakirjan luovuttamisesta kieltäytyneeseen virkamieheen.

Tehokkaan uutisvälityksen edellytyksenä on nopea tietojen saanti.¹⁷ AsiakJulkL ei kuitenkaan aseta viranomaiselle velvollisuutta reagoida hakijan pyyntöön määräajassa.¹⁸ Mikäli asianomainen virkamies kieltäy-

¹⁶ Ks. myös EOA 1969 s. 100 ja 1970 s. 48.

¹⁷ Ks. *Herlitz*, FT 1964 s. 86, joka niin ikään korostaa aikatekijää todetessaan, että viivytys useimmissa tapauksissa merkitsee itse asiassa salaamista. Ks. myös *Nader*, HCRLR 1970 s. 8 ja *Os*, NAT 1967 s. 386.

¹⁸ Yhdysvalloissa on *Nader*, HCRLR 1970 s. 15, vaatinut julkisuuslakiin selaista lisäystä, että viranomaisen on jollakin tapaa vastattava esitettyyn pyyntöön seitsemän päivän kuluessa sen vastaan ottamisesta tai ainakin esitettävä erityinen syy vastauksen viipymiseen. Vuonna 1974 sanottua säädöstä (the Freedom of Information Act) muutettiin siten, että aikarajaksi asetettiin kymmenen päivää (5 U.S.C.: 552 a 6 A), kun aikaisemmin voimassa ollut laki sisälsi vain säännöksen, jonka mukaan »each agency, on request for identifiable records . . . shall make the records promptly available to any person». Aikarajoista ks. tark. Attorney General's Memorandum on the 1974 Amendments to the Freedom of Information Act, Appendices III—B s. 2—7. — Aikarajojen asettamista voi suositella myös Suomessa de lege ferenda ainakin hallintoviranomaisten käsittelyn vauhdittami-

tyy luovuttamasta asiakirjaa, on viranomaisen tosin AsiakJulkL 8 § 2 mom:n mukaan tehtävä päätös asiassa viipymättä. Säännös antaa tukea sille käsitykselle, että nopean käsittelyn vaatimus ulottuu myös päätöksen tekemistä edeltäneisiin vaiheisiin.¹⁹ Sama koskee eri muutoksenhakuausteita. Asiakirjajulkisuutta koskevien kysymysten viipymättömän prosessin tärkeyttä korostava lausuma on luonnollisesti paikallaan ja sisältää sellaisenaan tärkeän periaatteen, mutta tehokkaita takeita sen toteuttamiselle ei käytännössä ole olemassa ja vaikka olisikin, niin kieltäytymislinjalle lähtiessään viranomainen siitä huolimatta voi viivyttää ratkaisua monissa tapauksissa siinä määrin kuin se katsoo tarpeelliseksi. Ainakin voidaan lähteä siitä, että joukkoviestinten kannalta asiakirja usein menettää tietolähteenä uutisarvonsa siihen mennessä, kun muutoksenhakukeinot on käytetty loppuun riippumatta siitä, miten nopeasti oikeussuojajärjestöt asian käsittelevät.²⁰

F. Vaihtoehtoisista tiedonvälitysmenetelmistä asiakirjajulkisuuden kiertämiskeinona

Tarkoituksena ei tässä ole arvostella virkamiesten käyttämiä tiedonvälitysmenetelmiä yleensä, vaan ainoastaan osoittaa, miten tavattoman

seksi. Mitään periaatteellisia esteitä ei ole vastaavan säätelyn ulottamiselle lainkäyttöönkään, vaikka patisteluun ei sillä alueella ole totuttukaan. Vrt. *kirj.vast. n:o 115 1976 Vp*, jossa oikeusministeri *Gestrin* vastasi esitettyyn eduskuntakysymykseen mm. seuraavasti: »Lainsäädännössä voidaan vain yleisesti edellyttää asiain kiireellistä käsittelyä. Yksittäistapauksissa jää asianomaisten hallinnonalojen huolehdittavaksi ja valvottavaksi, että lakien tarkoittamaa kiireellisyyttä noudatetaan käytännössä. Täsmällisiä määräaikoja asiain käsittelylle voidaan tuskin asettaa tulevaisuudessakaan». Oikeusministerin vastaus koski kysymystä, jonka oli esittänyt *Häggbom*. Kysymys, joka perustui käytännön esimerkkeihin, kuului seuraavasti: »Katsooko Hallitus, että ne viranomaiset, jotka ovat käsitelleet ylempanä kerrottuja valituksia, ovat käsitelleet valituksia viipymättä, kuten yleisten asiakirjain julkisuudesta annetun lain 8 §:n 2 momentti edellyttää, ja jos ei, onko Hallitus valmis ryhtymään selventäviin lainsäädäntötoimenpiteisiin, jotta viranomaiset tulevaisuudessa saataisiin ratkaisemaan tällaiset kysymykset nopeammin?» Ks. *kirj.ksm. n:o 115 1976 Vp*.

¹⁹ Ks. *Ala-Kurhila*, SKL 9/71 s. 51 ja *Andersson*, JFT 1964 s. 566.

²⁰ Ks. tästä SSL:n kirje VN:n kanslialle 20.9.1946. Ks. myös *Rehbinder*, s. 9.

vaikeata julkisuuden toteuttaminen saattaa olla, mikäli virkamiehet tie-toisesti haluavat sitä välttää.

Käytännössä on erittäin vaikeata valvoa esim. sitä, että virkamiehet käyttävät toiminnassaan säännönmukaisia kirjeenvaihtokanavia. Vaikka nykyistä lainsäädäntöä voidaan tulkita siten, että ns. nyrkkipostikin, käsi-kirjeet tai miksi niitä haluttaneenkaan kutsua, katsotaan tietyin edelly-tyksin yleisiksi asiakirjoiksi, eivät julkisuuden kiertämismahdollisuudet ole tällä poistettut. Virkamies voi helposti niin halutessaan useissa tilan-teissa sivuuttaa virallisarkistoinnin ja samalla diarioinnin ja tällä tavalla tehdä mahdottomaksi julkisuusperiaatteen käytännöllisen toteuttamisen tai ainakin vaikeuttaa sitä huomattavalla tavalla. Tämä on varmaankin ollut *Merikosken* mielessä jo silloin kun hän kirjoitti kirjansa vapaasta harkinnasta hallinnossa.²¹ Käsitellessään *AsiakJulkL* 5 §:ään liittyviä tul-kintaongelmia hän nimittäin viittaa juuri siihen mahdollisuuteen, että virastoissa syntyy nykyisten säännösten voimassa ollessa helposti »puoli-virallisia» suljettuja arkistoja, joihin tehtyjen ratkaisujen todelliset perusteet pyritään kätkemään. *Oikeuskäytännössä* ei tämä kysymys ole tässä muodossaan ainakaan Suomessa toistaiseksi aktualisoitunut,²² mutta tämä ei muuta miksikään sitä tosiasiaa, että normaaliarkistoinnin sivuut-taminen avaa virkamiehille mahdollisuuden asiakirjajulkisuuden kiertä-miseen.

Julkisuuden kohdistuessa pelkästään asiakirjan muodossa oleviin esi-tyksiin on olennaista merkitystä sillä, missä määrin viranomaiset toimin-nassaan turvautuvat asiakirjatekniikkaan. Mitään yleistä asiakirjojen laa-timisvelvollisuuttahan ei lainsäädäntö tunne. Viranomainen voi monissa tapauksissa niin halutessaan käyttää vaihtoehtoisia tiedonvaihdamen-telmiä, esim. hoitaa asian puhelimitse, jolloin julkisuusperiaatteen toteuttaminen ei ole mahdollista.²³

²¹ *Merikoski*, Vapaa harkinta s. 310.

²² Ruotsissa kysymys sitä vastoin on ollut useaan otteeseen esillä käytän-nössä. Ks. näistä tapauksista tark. esim. *Josefson*, s. 168—174 ja 181—184.

²³ Toisaalta on selvää, että asiakirjan poikkeukseton laadintavelvollisuus tuottaisi hallintotoiminnalle ylivoimaista räsitusä. Tässä yhteydessä on kuiten-kin syytä viitata Tanskan julkisuuslaissa (4 §) omaksuttuun mielenkiintoiseen jär-jestelyyn, jonka tarkoituksena on vähentää vaihtoehtoisten tiedonvälitysmenetel-mien käytöstä aiheutuvia vaikutuksia julkisuusperiaatteen kannalta. Säännöksen mukaan asian ratkaisun kannalta olennaisen tärkeät suullisesti annetut tiedot on puettava sellaiseen muotoon, että ne voidaan antaa tiedoksi julkisuuslain edellyt-tämällä tavalla. Tästä ns. notaattijärjestelmästä saaduista kokemuksista ei tosin

G. Asiakirjan häviämiseen vetoamisesta

AsiakirjaL ei sisällä säännöksiä asiakirjojen hävittämisestä. Lain 25 §:ssä todetaan vain, että siitä on voimassa mitä erikseen on säädetty. Viittaus kohdistuu erityisesti L:iin julkisista arkistoista (18/39); viranomaisella ei ole oikeutta mielivaltaisesti hävittää asiakirjoja, vaan ainoastaan laissa tarkemmin säädetyin edellytyksin. Käytännössä ei kuitenkaan läheskään aina ole mahdotonta haluttaessa poistaa asiakirjavihkosta selälaisia dokumentteja, joiden julkiseksi tulemistä ei pidetä suotavana. Asiakirjan luvaton hävittäminen on luonnollisesti yksi tapa kiertää julkisuutta olkoonkin, että vastuunalaista virkamiestä — mikäli hänet saadaan selville — voidaan syyttää virkavirheestä. Elegantimpi keino on tosin väittää, että asiakirja on hävinnyt ja tällä tavalla viivyttää sen luovutusta ja jopa välttää se. Asiakirja on tällöin myöhemmin jälleen »löydetävissä» eikä rangaistusriskikään muodostu niin suureksi.²⁴ Sikäli kuin kysymyksessä on yksityisen viranomaiselle lähettämä tai antama asiakirja, voidaan julkisuutta myös kiertää palauttamalla sanottu dokumentti lähettäjälleen.

H. Perusteettoman salassapitomerkinntän tekemisestä

Nykyisessä järjestelmässä ei salassapitomerkinntällä ole salassapitovelvollisuutta konstituovaa vaikutusta paitsi mahdollisesti niissä tapauksissa, joissa on kysymys tasavallan presidentin yksittäistapauksessa antamasta salassapitomääräyksestä.²⁵

ole käytettävissä tarkempia tietoja, mutta sen soveltuvuutta on joka tapauksessa syytä pohtia Suomenkin julkisuuslainsäädäntöä uudistettaessa. Erityisesti oikeusturvanäkökulmasta järjestelmä on epäilemättä periaatteessa hyödyllinen, mutta sen käytännölliseen merkitykseen on aihetta suhtautua skeptisesti. Julkisuuden kiertämismahdollisuudet tuskin voivat sen avulla tulla eliminoiduiksi. Ks. notaattijärjestelmästä tark. *Holm*, *Offentlighedsloven* s. 62—67. — Ks. myös *Kuusanmäki*, *Ydin* 3—4/1971 s. 46.

²⁴ Ks. myös *Wennnergren*, *IRAS* 1970 s. 249. Yhdysvalloissa suoritetun empirisen tutkimuksen yhteydessä on tällaiseen menettelyyn havaittu käytännössä toisinaan turvaututtavan. Ks. *Nader*, *HCRLR* 1970 s. 10. Suomen osalta ei vastaavia tietoja ole käytettävissä.

²⁵ Näin myös *Andersson*, *JFT* 1964 s. 590—591. — Kun asiakirjan merkitsemisellä salaiseksi ei ole oikeudellista merkitystä, ei eri asemaan voida myöskään asettaa sellaisia merkintöjä kuin »luottamuksellinen», »henkilökohtainen», »vain

Salassapitomerkin­nän merkitys asiakirjajulkisuuden kiertämiskeinona perustuu lähinnä siihen psykologiseen vaikutukseen, joka sillä saattaa olla hakijaan ja miksei myös siihen virkamieheen, jonka tehtävänä asiakirjan saatavilla pitäminen virastossa on. Tehtyyn salassapitomer­kintään viittaaminen luovutuksesta kieltäytymisen perusteena ja tämän perusteen hyväksyminen johtunee tavallisesti voimassa olevien säännösten huonosta tuntemisesta. Merkin­nän käyttökelpoisuutta julkisuuden välttämiskei­nona lisää se, että sen tekemiseen oikeutettujen piiriä ei ole millään taval­la rajoitettu.²⁶

vir­kakäyttöön» tai »ei julkisuuteen». Toisaalta on korostettava, että tällaisten mer­kintöjen käyttöä ei Suomessa ole kielletty. Tässä yhteydessä on myös syytä todeta, että jakelun merkitseminen asiakirjaan ei tee asiakirjaa salassa pidettäväksi. Eri asia on, että tasavallan presidentti ja valtioneuvosto voivat AsiakJulkL 9 § 3 mom:ssa tarkoitettua salassapitokompetenssia käyttäessään määrätä asiakirjan salassa pidettäväksi tai yhtä hyvin rajoittaa sen jakelua. Tällöinkin on määräyksen sitovuuden edellytyksenä, kuten aikaisemminkin on todettu, että se on saatettu riittävällä selvyydellä tiedoksi. Pelkkää jakelun merkitsemistä asiakirjaan tuskin voidaan pitää kyllin selvänä osoituksena salassapitomääräyksen antamisesta, sillä mer­kintähän voi yhtä hyvin tarkoittaa sitä, että jakelu on toimitettava vähintään asiakirjassa mainitulle henkilöpiirille.

²⁶ Salassapitomerkin­nän tekemisestä ks. tark. valtioneuvoston antamia mää­räyksiä eräiden salassa pidettävien asiakirjojen käsittelystä valtionhallinnossa. VNp 27. 11. 1975. — Eräs vaaratekijä, joka liittyy sanottujen määräysten antami­seen, on se, että virkamiehet »varmuuden vuoksi» alkavat leimata asiakirjoja salaisiksi silloinkin, kun ne eivät sellaisia voimassa olevien säännösten mukaan ole. Tästä on jo nyt olemassa eräitä osoituksia, joista silmiinpistävänä esimerk­kinä voidaan mainita ulkoasiainministeriön omaksuma käytäntö. Edellä mainitun VNp:n 10 §:n mukaan nimittäin voi asianomainen ministeriö, jonka toimialalla erityismääräykset ovat tarpeen, antaa sanottua VNp:tä täydentäviä lisämääräyk­siä. Ulkoasiainministeriö on käyttänyt tilaisuutta hyväkseen ja antanut 19. 11. 1976 sisäisen kiertokirjeen (n:o 62), jossa on mainittu kolme erilaista asiakirjakategoriaa (erittäin salainen, salainen ja luottamuksellinen). VNp:ssä niitä on vain kaksi (erittäin salainen ja salainen). »Luottamuksellinen»-merkintää käytetään UM:ssä, »jos asiakirja liittyy niin läheisesti erittäin salaiseksi tai salaiseksi merkittyyn asiaan, että sen tuleminen asiattomien tietoon saattaa haitata asian hoitoa, taikka jos asiakirja liittyy sellaiseen valmisteltavana olevaan asiaan, jota ei ole syytä saattaa ulkopuolisten tietoon ennen päätöksen tai toimenpiteen suorittamista». — Omalaatuisinta tapauksessa on kuitenkin se, että itse kiertokirje on merkitty luottamukselliseksi, vaikka se olisi yhtä hyvin kestänyt päivänvalon kuin em. VNp, jota ei ole millään tavalla klassifioitu. — Hallintoviranomaisten taipumuk­sesta salassapitomer­kintöjen liikkäyttöön ks. esim. Jacob, Public Law 1974 s. 39

I. Salassapitopyynnön esittämisvallan merkityksestä

Myös AsiakJulkL 12 §:n välityksellä avautuu viranomaisille varteen otettava julkisuuden välttelykeino. Kysymys ei tässä yhteydessä ole niinkään siitä, käyttävätkö AsiakJulkL 9 § 3 mom:ssa tarkoitetut viranomaiset niille myönnettyä salassapitokompetenssia vaan salassapitopyynnön esittämisvallasta ja sen laajuudesta.

Salassapitopyynnön esittämisvaltaa ei AsiakJulkL 12 §:n mukaan rajoita mikään muu seikka kuin se, että asiakirja, johon salassapitopyyntö kohdistuu, on esittävän viranomaisen käsiteltävänä. Esittämisvaltaa eivät rajoita edes ne intressit, joiden suojaksi AsiakJulkL 9 § 3 mom:n perusteella voidaan antaa yksittäisiä salassapitomääräyksiä. Käyttämällä AsiakJulkL 12 §:ssä mainittua oikeuttaan viranomainen saattaa merkittävällä tavalla viivyttää asiakirjajulkisuuden toteutumista riippumatta siitä, katsooko tasavallan presidentti tai valtioneuvosto salassapitomääräyksen antamisen aiheelliseksi.

X KOKOAVIA HAVAINTOJA ASIAKIRJAJULKISUUDEN PRAKTISESTA KÄYTTÖARVOSTA HALLINNON KONTROLLI- INSTRUMENTTINA

A. Oikeudellisista tekijöistä

Asiakirjajulkisuudella yhteiskunnassa vallitsevan tiedollisen hierarkian purkamismekanismina on puolellaan erityisesti se etu, että yleisiin asiakirjoihin sisältyvä informaatio on autenttista, että siihen tutustumiseen on periaatteessa oikeutettu jokainen Suomen kansalainen ja että oikeus ei ole yleisesti ottaen riippuvainen hakijan tietotarpeitten luonteesta.

Toisaalta asiakirjajulkisuuden praktista käyttöarvoa hallinnon kontrollivälineenä vähentävät erinäiset oikeudelliset tekijät, joista merkittävimpiin kuuluvat salassapitosäännökset ja varsinkin niiden väljyys sekä tulkinnanvaraisuus. Suoranaisena epäkohtana voidaan pitää sitä, että useasti sisällöltään epämääräiset vaitiilosäännökset vaikuttavat asiakirjajulkisuuden ulottuvuuteen. Merkille pantavaa on myös se, että asiakirjajulkisuutta rajoittava keskeinen säädös, AsiakJulKA, säädettiin aikoinaan olennaisilta osiltaan hallintoviranomaisten omien toivomusten mukaiseksi. Yleisemminkin voidaan tehdä se havainto, että salassapitosäännöksiä on ollut mahdollista antaa käytännössä vähin äänin, suuremmita keskusteluitta ja vaikeuksitta silloin, kun hallintoviranomaisten piirissä on sitä pidetty tarpeellisena.¹ Perustellusti voidaankin tehdä se väite, että asiakirjasalaisuuden ulottuvuuden on paljolti sanellut se, onko ollut olemassa jokin sellainen intressi, jonka on katsottu kaipaavan salassapitosuojaa eikä niinkään se, millainen paino tällä intressillä on ollut suhteutettuna kansalaisten tietotarpeisiin.

¹ Myös Ruotsissa on tehty se havainto, että asiakirjajulkisuutta rajoittavien uusien säännösten läpivienti valtiopäivillä ei yleensä ole herättänyt erityistä vastustusta. Ks. Rooth, FT 1971 s. 63—65.

Merkittävimmäksi tietopadoksi yksittäisten säännösten joukossa on osoittautunut käytännössä valmistelun julkisuutta rajoittava AsiakJulkL 5 §, joka tarjoaa viranomaisille laajalle ulottuvan salaamismahdollisuuden, johon myös on ahkerasti turvauduttu. Asiakirjajulkisuuden painopiste onkin selvästi jälkikäteisvalvonnassa. *Ennalta tapahtuvaa tarkoituksenmukaisuusvalvontaa ajatellen julkisuusperiaatteen merkitys jää varsin vähäiseksi. Jälkikäteiskontrolliakin kaventaa olennaisesti se, että valmisteluaineisto ei tule julkiseksi senkään jälkeen, kun asia on lopullisesti ratkaistu.*

Sillä, että eräät säännökset tarjoavat hallintoviranomaisille mahdollisuuden asiakirjojen harkinnanvaraiseen luovuttamiseen, ei kontrollifunktion toteutumisen kannalta ole kovinkaan suurta merkitystä, sillä tehokas valvontamekanismi voi perustua vain tietojensaantioikeuteen ja tietojen antovelvollisuuteen. Niinpä esim. AsiakJulkL 20 § 2 mom:iin sisältyvä dispensissäännös ei olennaisesti muuta kuvaa asiakirjajulkisuuden käytöstä käytöarvosta hallinnon kontrolli-instrumenttina.

Asiakirjajulkisuuden käyttöarvoa tarkasteltaessa on aiheellista myös korostaa erityisesti automaattisen tietojenkäsittelyn yleistymistä hallinnossa. Nykyisellään julkisuuslainsäädäntö on rakenteeltaan sellainen, että ATK-tallenteitten sisällyttäminen asiakirjakäsittelyn piiriin aiheuttaa useita ongelmia, joiden ratkaiseminen edellyttää muutoksia voimassa olevaan sääntelyjärjestelmään. Ellei ATK-aspektia lainsäädäntöä kehitettäessä oteta huomioon, on odotettavissa, että julkisuusperiaatteen praktinen merkitys lähivuosien kuluessa huomattavasti vähenee. Asiakirjajulkisuuden käyttöarvoa kaventaa niin ikään se, että suuri joukko ns. välillisen hallinnon alueelle kuuluvia oikeusmuodostumia jää AsiakJulkL:n soveltamisalan ulkopuolelle.

Riittäviä takeita siitäkään, että salailuun ei hallinnon piirissä syyllistytä silloin, kun asiakirjat periaatteessa ovat julkisia, ei voimassa oleva järjestelmä pysty tarjoamaan, sillä viranomaisilla on käytettävissään useita julkisuuden toteutumisen estämis- ja vaikeuttamiskeinoja. Myös prosessuaalisen koneiston jäykkyys vaikuttaa omalta osaltaan kontrollin tehokkuuteen. Tämä tekee myös ymmärrettäväksi sen, että joukkoviestimet, jotka ovat asiakirjajulkisuuden ensisijaisia hyväksikäyttäjiä, Suomessa niin kuin muuallakin turvautuvat tietokeruussaan mieluummin »vapaaehtoisuuden sokeriin» kuin »pakon etikkaan».²

² Ks. Cross, s. 5. Ks. myös *kom.miet.* 1972: A 8, Liite 1.

B. Tosiasiallisista tekijöistä

Vaikka suhtautuminen tiedonvälitykseen viranomaisten piirissä näyttääkin 1960-luvun loppupuolella tapahtuneen yhteiskunnallisen liberalisoitumisen vanavedessä muovautuneen myönteisemmäksi kuin aikaisemmin, jää tosiasiaksi edelleen se, että *julkisuuden toteutuminen käytännössä paljolti riippuu siitä, millä tavalla hallintoviranomaiset asennoituvat julkisuuteen*.³ Silloin kun salaaminen hallinnon piirissä katsotaan tarpeelliseksi, voidaan lähteä siitä, että useimmiten keinoja salaisuuden säilyttämiseksi tai ainakin tietojen luovuttamisen viivyttämiseksi myös löydetään.⁴ Tiedonvälityksen oikeudellisten esteiden ohella asiakirjajulkisuuden praktista käyttöarvoa tarkasteltaessa onkin tärkeitä kiinnittää huomiota niihin lukuisiin tosiasiallisiin tekijöihin, jotka vaikuttavat julkisuuden toteutumiseen hallinnossa.

Se, että valtaosa viranomaisten hallussa olevasta tietoaaineistosta ei milloinkaan tule asiakirjoihin tallennetuksi, ei voi olla merkittävällä tavalla vaikuttamatta julkisuusperiaatteen käytännölliseen merkitykseen puhumattakaan niistä tekijöistä, jotka johtuvat yhteiskunnallisen tiedon tuotannon yleisestä sidonnaisuudesta taloudellisiin, teknologisiin ja poliittisiin taustatekijöihin. Kuvaavana esimerkkinä voidaan mainita tilasto-toimi, joka Suomessa toisen maailmansodan jälkeisinä vuosikymmeninä suuntautui voimakkaasti taloustilastollisen kysynnän seurauksena elinkeinoelämää palvelevan tilaston ja tilastojärjestelmän kehittämiseen.⁵

³ Ruotsin järjestelmää on totuttu pitämään eräänlaisena malliesimerkkinä siitä, millä tavalla asiakirjajulkisuuden oikeudellinen sääntely tulisi järjestää. Sitä ei voidakaan kiistää, etteikö Ruotsin lainsäädäntöä kehitettäessä olisi tarkemmin kuin Suomessa vaalittu parlamentin mahdollisuuksia sanoa viimeinen sana salassapitokysymyksissä. Tästä on osoituksena se, että julkisuudesta tehtävät poikkeukset on koottu tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä säädettyyn lakiin. Mutta käytännössä on Ruotsissakin jouduttu delegoimaan harkintavaltaa hallinto-organkeille puhumattakaan siitä, että säännökset sielläkin ovat monissa tapauksissa varsin väljästi muotoiltuja. Sellaisen ratkaisumallin kehittäminen, jonka avulla voitaisiin välttyä hallintoviranomaisten diskretiomarginaalilta, lieneekin käytännössä ylivoimainen tehtävä. Ks. erit. *Herlitz*, TfR 1971 s. 280—281. Ks. myös Os, NAT 1967 s. 355.

⁴ Ks. myös *Herlitz*, Public Law 1958 s. 61—63 ja *Rowat*, IRAS 1966 s. 105—106.

⁵ Ks. *Laurila*, s. 17—18 — Pidemmällä aikavälillä ovat muutokset vieläkin selvemmin havaittavissa, sillä 1500-luvun ns. yliopistostatistiikan erityisenä pyrkimyksenä oli tehdä selkoa eri aloilla esiintyneistä »valtion merkillisyyksistä».

Käsitykset siitä, millaista statistiikkaa yhteiskunta kehittyäkseen tarvitsee, ovat vasta aivan viime vuosien aikana kokeneet murroksen ja tilastotoimi vastaavasti asetettu uusien, entistä vaativampien kuten ns. elämisen laadun mittaamista koskevien tehtävien eteen.⁶ Tämäkin osoittaa, että asiakirjatuotanto hallinnossa ei milloinkaan tapahdu yhteiskunnallisessa tyhjiössä. *Taloudelliset, teknologiset ja poliittiset tekijät paljolti determinoivat sen, millaista tietoa yhteiskunnassa kulloinkin tuotetaan.*

Läheskään kaikki viranomaisten hallussa oleva asiakirja-aineisto ei ole yhteiskunnallisesti relevanttia tai edes uutisarvoista. Itse asiassa vain murto-osa asiakirjoista kiinnostaa joukkoviestimiä ja yksityisiä kansalaisia,⁷ mutta vaikka mielenkiintoista aineistoa olisikin saatavilla ja dokumentoituna, voi julkisuuden käyttöarvoon vaikuttaa päällisin puolin niinkin triviaalilta vaikuttava seikka kuin *viranomaisten monimutkainen ja epäselvä asiakirjakieli*.⁸ Sanoman ymmärrettävyys ja perillemeno

Tuloksena oli kirjallisia kuvauksia eri maiden valtiollisista, oikeudellisista yms. olosuhteista. Kuten *Harmaja*, s. 18, toteaa, näitä selvityksiä pidettiin usein valtiosalaisuuksina, joiden joutumista ulkopuolisten käsiin kovasti pelättiin. Käännepähtäessä tilastotoimen kehityksessä merkitsi teollinen vallankumous. Kapitalistisen tuotantotavan läpimurto edellytti aikoinaan tämänkin toiminnan institutionaalista järjestämistä (ks. *Stolte—Heiskanen*, *Sosiologia* 6/71 s. 289). Ruotsi—Suomessa tabellivärkki perustettiin vuonna 1748 ja Suomen tilastollinen päätoimisto aloitti toimintansa vuonna 1865. — Tilaston historiasta ks. myös *Records, Computers and the Rights of Citizens* s. 1—4.

⁶ Ks. tark. valtion tilastotoimen kehittämisohjelma vuosiksi 1974—78. VNp 31. 10. 1973.

⁷ Asiakirjapostin uutisarvokysymystä on empiirisesti tarkastellut *Laine*. Karitoitus kohdistui yhden viikon ajan 13 kirjaamoon (12. 2—16. 2. 1973). Tutkimuksen piiriin tuli tällä tavalla 2832 dokumenttia, joista uutisarvoisiksi oli luokiteltavissa vain 282 eli noin 10 %. Asiakirjojen tiedonvälitysarvo perustui tutkimuksessa arvioon siitä, miten niiden pohjalta tehty uutinen menee 'läpi' tiedonvälittäjässä (lehdessä tai radiotoimituksessa). Tiedonvälitysarvojen luokitukset testattiin tuomarimenetelmää käyttäen. Tuomariluokittajina toimi kaksi asiakirja-aineistoon perehtynyttä henkilöä (uutistoimittaja ja ministeriön tiedotussihteeri). Mainittakoon, että suhteellisesti uutisarvoisinta oli tutkimuksen mukaan LiikM:n pääkirjaamon kautta kulkenut asiakirjaposti (muina tutkimuskohteina olivat VNK, VM, TVM, STM, KTM, OM, OPM, PLM ja SM). Ks. *Laine*, s. 47—72. Ks. myös *Salminen*, *Kekkosen juhlaulkaisu* s. 111.

⁸ Tähän seikkaan kiinnittää huomiota mm. Suomen Sanomalehtimiesten Liitto valtion tiedotustoimikunnan I osamietinnöstä antamassaan lausunnossa. Ks. *Sanomalehtimies—Journalisten* 8/1971 s. 5. Ks. myös *Rontu*, SK 1976 s. 142.

kuuluu kuitenkin keskeisimpiin viestintäpoliittisiin ongelmiin, johon myös tiedotusta käsittelevissä tutkimuksissa on runsaasti kiinnitetty huomiota.⁹ Tätä kautta tullaankin asiakirjajulkisuuden käyttöarvon kannalta olennaiseen kysymykseen, *vastaanottajien käytettävissä oleviin resursseihin ja niiden epätasaiseen jakautumiseen yhteiskunnassa*. Käytettävissä on runsaasti aiheen kannalta relevanttia empiiristä tutkimusmateriaalia. Sen yksityiskohtaiseen erittelyyn ei tässä oikeudellisessa tutkimuksessa ole mahdollisuutta, mutta viitteellisen kuvan antamiseksi on muutamien tulosten esittely paikallaan näissäkin yhteyksissä.

Puuttumatta tarkemmin kysymykseen taloudellisesta eriarvoisuudesta voidaan todeta, että koulutukselliset ja sivistykselliset eroavuudet ovat siihen kiinteässä yhteydessä.¹⁰ *Alhainen koulutus- ja sivistystaso puolestaan vaikuttaa tiedontasoon ja kykyyn vastaanottaa ja ymmärtää saatavilla olevaa informaatiota*.¹¹ Tämä ei herättäne ihmetystä, mutta yllättävää suoritettujen tutkimusten valossa on sen sijaan se, että suomalaisen keskuudessa yleisestikin ottaen vallitsee suuri tietämättömyys yhteiskunnallisista asioista.

Ruokorannan ja Räihälän tutkimus kunnallisen tiedotuksen perillemenosta, kaupunkilaisten kunnallistiedoudesta ja tiedon tarpeesta Tampereella vahvistaa käsitystä yhteiskunnallisen tiedontason yleisestä alaisuudesta. Haastatelluista henkilöistä 66 % ei tiennyt esim. sitä, mille elimelle ylin päätösvalta kuuluu kaupungin hallinnossa.¹² Näillä näkymillä onkin kohtuutonta olettaa, että tieto niinkin spesifisestä käsitteestä kuin julkisuusperiaate olisi levinnyt kovin laajoihin kansalaispiireihin puhumattakaan julkisuuslainsäädännön sisällön tuntemisesta, joka virkamiestenkin keskuudessa on usein heikko.¹³

⁹ Ks. esim. *Wiio*, s. 113—133.

¹⁰ Ks. *Suominen*, s. 52—53 ja siinä mainittu kirjallisuus.

¹¹ Koulutuksen ja tiedon tason välisestä riippuvuudesta ks. esim. *Kupiainen*, s. 9—13.

¹² Ks. *Ruokoranta—Räihälä*, s. 87. — Lappeenrannassa vastaava luku oli 41 % (ks. *Tapaninen*, s. III). Tampereetta lähellä sijaitsevassa Pirkkalan kunnassa luku oli vain 38 % (ks. *Kupiainen*, s. 63—64), mutta on otettava huomioon, että tilastoonumeroihin saattaa vaikuttaa se, millaista kyselymetodia kulloinkin käytetään. Niinpä esim. Pirkkalassa turvauduttiin postikyselyyn, mikä tarjoaa vastaajille mahdollisuuden konsultaatioon ja samalla tilaisuuden esittää tietonsa todellista paremmassa valossa.

¹³ Ks. myös Suomen Sanomalehtimiesten Liiton antamaa lausuntoa valtion tiedotustoimikunnan I osamietinnöstä (1971), jossa korostetaan tarvetta lisätä jul-

Vaikka yleisten asiakirjojen saantiin on oikeutettu periaatteessa jokainen Suomen kansalainen, jää kuva todellisuudesta vääristyneeksi, ellei samalla kiinnitetä huomiota kansalaisten tosiasiallisiin edellytyksiin käyttää laissa turvattua oikeuttaan. Asiakirjajulkisuuden arvoon ei nimittäin voi olla vaikuttamatta se, että *informaation hankkiminen on tiedon tarvitsijan oman aktiviteetin varassa*.¹⁴ Yksityisen kansalaisen kohdalla tietolähteelle etsiytymisen kynnyks on varsin korkea ainakin siinä tapauksessa, että kysymys on pelkästään hallinnon kansalaiskontrollia silmällä pitäen tapahtuvasta julkisuusperiaatteen hyväksikäytöstä. Tämä ilmenee esim. *Heinäsen* tutkimuksesta, jossa hämeenlinnalaisten on todettu olevan erittäin passiivisia julkisuusperiaatteen käyttäjiä.¹⁵ Jonkin verran matalampi on kynnys ilmeisesti silloin, kun asianosainen tarvitsee tietoja esim. oikeuksiensa valvomiseksi, mutta tällöinkin saattaa kontaktin ottaminen viranomaiseen osoittautua monissa tapauksissa tietojen tarvitsijan kannalta ylivoimaiseksi ponnistukseksi.¹⁶

Kun yhteiskunnan vähäosaisille tuottaa usein ilmeisiä vaikeuksia hankkia tosiasiallisten tarpeittensa kannalta relevanttia tietoa oikeuksiensa valvomiseksi, on sitäkin selvempää, että yleinen yhteiskunnallinen aktiivisuus taloudellisesti-sosiaalisesti heikossa asemassa olevan väestönosan piirissä on vähäisempää kuin hyväosaisten keskuudessa.¹⁷

Asiakirjajulkisuuden praktista käyttöarvoa tarkasteltaessa on aiheellista kiinnittää huomiota myös *alueelliseen eriarvoisuuteen*. Kansalaisten tosiasiallisia mahdollisuuksia käyttää henkilökohtaisesti julkisuusperiaatetta hyväkseen vähentää osaltaan *tietolähteen* (so. viranomaisen) *fyysinen sijainti*.¹⁸ Tämä ei ehkä kuitenkaan vaikuta yhtä selvästi kun-

kisuuslainsäädännön tuntemusta virkamiesten keskuudessa (Sanomalehtimies—Journalisten 8/1971 s. 5).

¹⁴ Ks. *Abrahamsson*, s. 184.

¹⁵ Ks. *Heinänen*, s. 28. Ks. myös *Pystynen*, s. 208, joka Hämeen sekä Turun ja Porin läänin maalaiskuntia koskevassa tutkimuksessaan on päätenyt tulokseen, jonka mukaan tutkimuskunnista peräti 92 % oli sellaisia, joissa valtuuston pöytäkirjoja ei lainkaan käyty katsomassa tai kävijöiden luku pöytäkirjaa kohti oli keskimäärin vähemmän kuin yksi. Ks. lisäksi *Ruokoranta—Räihälä*, s. 93, josta käy ilmi, että vain 7 % tamperelaisista käy katsomassa valtuuston esitys- tai päätöslistoja ja 3 % muita julkisia asiakirjoja.

¹⁶ Ks. myös *Hemanus*, Sosiaalivakuutus 8/1969 s. 3—10.

¹⁷ Tästä antavat erityisen valaisevan kuvan Ruotsissa suoritettut empiiriset tutkimukset. Ks. tark. *Abrahamsson*, s. 126—130.

¹⁸ Ks. *Itkonen*, s. 9.

nallisella kuin valtiollisella tasolla. Kun keskeiset valtion hallinto-organit sijaitsevat maan pääkaupungissa, on ymmärrettävää, että kovin kaukaa ei lähdetä Helsingin virastoihin asiakirjoihin tutustumaan kansalaiskontrollin tarkoituksessa.

Kontrollifunktion toteuttaminen onkin käytännössä jäänyt ennen muuta joukkoviestinten hartioille,¹⁹ mutta tässäkin suhteessa ovat tosiasialliset mahdollisuudet erilaiset. Kun *viestinten resurssit* poikkeavat toisistaan, on selvää, että esim. suurilla päivälehdillä on paremmat edellytykset irroittaa toimittajakapasiteettia tietojen keruuseen kuin monilla muilla joukkoviestimillä.

Parannusta on tosin merkinnyt hallinnossa käyttöön otettu ns. *virastotoimitusjärjestelmä*, joka merkitsee sitä, että joukkoviestinten edustajille varataan säännöllinen mahdollisuus virastojen kirjaamossa tapahtuvaan lähtevän ja saapuvan asiakirja-aineiston seuraamiseen.²⁰

Kun otetaan huomioon, että joukkoviestimet toimivat ensisijaisina hallinnon julkistajina, ei asiakirjajulkisuuden praktista käyttöarvoa arvioitaessa voida sivuuttaa myöskään kysymystä *joukkoviestinnän rakenteesta* ja sen vaikutuksesta asiakirjajulkisuuden välityksellä avautuvan tiedonvälityksen sisältöön.

Joukkoviestinnän rakennetta Suomessa voidaan tarkastella useastakin eri näkökulmasta. Painovapaustoimikunnan mietinnössä on joukkotiedotusinstituutiot jaettu valvonnan laadun perusteella kolmeen perusryhmään: 1) parlamentaarisessa valvonnassa oleva joukkotiedotus (esim. yleisradiotoiminta), 2) etujärjestöjen valvonnassa oleva joukkotiedotus (esim. poliittisten ja ammatillisten järjestöjen lehdistö), 3) parlamentaarisen tai järjestöllisen valvonnan ulkopuolella oleva joukkotiedotus (esim. kaupallinen, ns. sitoutumaton lehdistö). Olkoonkin, että jaottelu on karkea, se antaa tässä yhteydessä riittävän kuvan siitä, kuten mietinnössäkin todetaan, että kussakin ryhmässä ovat viestinnän tavoitteet, toimintaedellytykset ja yhteiskunnalliset sidonnaisuudet toisistaan poikkeavat, mikä ilmenee myös viestintäpolitiikassa ja viestinnän sisällössä.

Painovapaustoimikunta tarkentaa mietinnössään joukkoviestinnän

¹⁹ Ks. myös *Kuusanmäki*, Ydin 3—4/1971 s. 46.

²⁰ Suosituksen virastotoimitusjärjestelmän käyttöön otosta valtionhallintoa koskevan tiedotuksen tehostamiseksi teki valtion tiedotustoimikunta mietinnössään vuodelta 1971. Ks. *kom. miet. 1971: B 56* s. 8. Virastotoimituksen käsitteestä ks. tark. *Laine*, s. 3—5. Virastotoimituksen kehityksestä ja kehittämisestä ks. tark. Valtionhallinnon tiedotustyöryhmä s. 6—8.

rakennekuvaa eräillä niiden taloutta koskevilla tiedoilla,²¹ joista ilmenee yleisradiotoimintaan käytetyn vuonna 1970 vajaat 200 milj. markkaa. Sanoma- ja aikakauslehistön kokonaistalous samana vuonna oli noin 545 milj. markkaa, josta noin 80 % oli yksityisen pääoman valvonnassa ja noin 20 % julkisen tai järjestöllisen pääoman valvonnassa. Sanomalehdistön kokonaistalous oli noin 360 milj. markkaa, josta noin 90 % oli yksityisen ja noin 10 % julkisen tai järjestöllisen pääoman valvonnassa. Aikakauslehistön osalta vastaavat luvut olivat noin 185 milj. markkaa, 80 % ja 20 %. Kaupallisten aikakauslehtien osuus tästä oli noin 100 milj. markkaa.

Se, että valtaosa joukkoviestinnästä on yksityisen pääoman valvonnassa, ei voi olla vaikuttamatta yhteiskunnallisen tiedonvälityksen sisältöön. Joukkoviestinnästä puhutaankin tiedotusopillisessa kirjallisuudessa varsin usein ns. *porvarillisen hegemonian* osana.²² Puuttumatta tässä tarkemmin tähän käsitteeseen ja ryhtymättä laajasti todistelemaan, että Suomessa todellakin vallitsee tällainen hegemonistinen tilanne, on aiheellista kuitenkin korostaa, että joukkoviestinnän hegemonistinen tulkinta ei ole kiistaton. Toisaalta on taas syytä painottaa, ettei se myöskään rakennu niin yksinkertaisen näkemyksen varaan, että yksityisen pääoman osuus joukkoviestinnän valvonnassa pelkästään on yhteiskunnassa vallitsevaa tiedotustilannetta määräävä suure. Kysymys on huomattavasti komplisoidumpi eikä siihen ilmeisesti empiirisin keinoin ole vastattavissakaan ainakaan sillä tavalla, että vallitsevat erimielisyydet voitaisiin vakuuttavasti häivyttää.

Hegemonistiseen tulkintaan kuuluu nimittäin ajatus, jonka mukaan tarkastelussa on otettava huomioon koko sosio-ekonominen struktuuri. *Ei ole kysymys siitä, että hallitseva luokka yhteiskunnassa tietoisesti pyrkisi manipuloimaan tiedonvälityksen avulla vastaanottajia, vaan siitä, että hallitsevan luokan maailmankuva kussakin yhteiskunnassa on vallitseva.* »Siitä poikkeavien ajatusten pelkkä tiedostaminen on jo vaikeata, koska hallitsevan maailmankuvan perustana ovat pakotus- ja suostuttelukoneistojen meihin tietoisien tahtomme 'ohi' synnyttämät ehdottomat uskomukset. Nämä uskomukset ovat syntyneet järjestämme riippumatta, ehdollistamalla aikaansaatuja mekaanisten assosiaatioiden

²¹ Ks. *kom. miet.* 1973:1 s. 114.

²² Ks. esim. *Nordenstreng*, *Tiedotusoppi* s. 152—163, *Pohjolainen*, s. 167—168, *Suomenen*, s. 68—72 ja siinä main. kirjallisuus. Erilaisista joukkotiedotusta koskevista käsityksistä ks. tark. esim. *Eskola*, s. 160—165.

kautta. Lisäksi vaikuttaa se, että vaikka joku tiedostaisi poikkeavan ajatuksen, hän ei ehkä halua ilmaista sitä». ²³ Syynä tähän on se, että hallitsevasta maailmankuvasta poikkeavien ajatusten esittäminen rangaistaan tavalla tai toisella, kovemmin tai lievemmin. Tämä piirre, kuten *Ahmavaara* toteaa, liittyy yhteiskuntien kehityksen yleisiin lainalaisuuksiin ja esiintyy jokaisessa yhteiskunnassa. ²⁴ Kysymys ei siis ole pelkästään porvarillisen hegemonian ominaisuudesta. ²⁵

Vaikka voimmekin lähteä siitä, että joukkoviestinnän rakenne vaikuttaa tiedonvälityksen sisältöön, ei ole tarkkoja tietoja käytettävissä siitä, millä tavalla tämä käytännössä kokonaisuutena katsoen heijastuu. Puutteellisia ovat myös tiedot siitä, missä määrin joukkoviestimet harjoittavat hallintoviranomaisten toiminnan kontrollia. Ruotsissa tätä kysymystä on jonkin verran analysoitu ja havaittu, että joukkoviestintien hallintoon tiedonvälityksen avulla kohdistama valvonta on erittäin vaihtelevaa. ²⁶ Päivälehtien harjoittaman kontrollin osalta on pantu merkille, että maaseutulehdistö huomattavasti laajemmassa mitassa kuin suurkaupunkilehdet seuraavat kunnallisten ja alueellisten hallintoelinten toimintaa. Tukholman päivälehdet jakavat enemmän tietoa keskuks hallinnosta kuin muut. Tähän liittyy toisaalta sellainen ilmiö, että Tukholmassa sijaitsevat alueelliset hallinto-organit saavat pääkaupunkilehdissä suhteellisen vähän huomiota osakseen. ²⁷

Eroavuudet aamu- ja iltapäivälehdistön välillä ovat huomattavat. Jälkimmäisen on havaittu sisältävän suhteellisen harvoja hallintoa koskevia artikkeleita, mutta toisaalta se halukkaammin ottaa käsiteltäväkseen viranomaistoiminnan epäkohtia. Kokonaisuutena katsoen valvon-

²³ Ks. *Ahmavaara*, Yhteiskuntakybernetiikka s. 81.

²⁴ Ks. *mt.*, s. 81.

²⁵ Ks. *mt.*, s. 199, jossa todetaan, että tajunnan ja viestinnän tutkimuksen tyyppiongelmaksi ovat yhä selvemmin nousemassa juuri maailmankuvan ongelmat: »miten uskomuksista ja arvoista muodostuu maailmankuvia ja -katsomuksia ja millainen yhteiskunnallinen käytäntö parhaiten edistää näiden todenmukaistumista?»

²⁶ Ks. *Molin—Månsson—Strömberg*, s. 359—361, jossa esitellään saatuja tutkimustuloksia, jotka perustuvat kunnallistutkimustyöryhmän (Kommunalforskningsgruppen) selvityksiin. Tutkimus käsittää kaikki suurkaupunkien päivälehdet ja joukon alueellisia päivälehtiä. Kirjoittajat toteavat tuloksiin saattaneen osittain vaikuttaa sen, että puhtaat paikallislehdet eivät kuuluneet kolme kuukautta kestäneen tarkkailuperiodin aikana suoritetun selvityksen piiriin.

²⁷ Ks. *mt.*, s. 360.

nallinen aspekti tulee voimakkaammin esille maaseutu- kuin kaupunkilehdistössä kohdistuen luonnollisesti lähinnä kunnallishallintoon.²⁸

Molin, Månsson ja *Strömberg* korostavatkin, että joukkoviestinten suorittama kontrolli on luonteeltaan epäsystemaattista.²⁹ Valvonnan merkityksenä on heidän mukaansa lähinnä se, että hallintoviranomaiset näin joutuvat ottamaan huomioon sen mahdollisuuden, että heidän toimintansa saa julkisuutta. Se, missä määrin joukkotiedotus tällä tavalla vaikuttaa hallinnon kontrolli-instrumenttina, on kuitenkin empiirisesti verifioimatta. Vailla merkitystä ainakaan jälkikäteisvalvonnan kannalta tuskin on se, että joukkoviestimet saattavat kiinnittää huomiota seikkoihin, jotka antavat aiheen virallisten kontrolli-orgaanien toimenpiteisiin. Lehdistövalvonnan tärkein merkitys kirjoittajien mukaan on kuitenkin siinä, että näin voidaan parantaa poliittisten päätöksentekijöitten mahdollisuuksia vaikuttaa hallintoon.³⁰

Liian optimististen arvioiden välttämiseksi on kuitenkin aiheellista palauttaa mieleen *Weberin* ajatukset hallintoon kohdistuvan valvonnan mahdollisuuksista.³¹ Hänen mukaansa hallinnon tehokasta kontrollia vaikeuttaa ennen muuta virkamiesten tiedollinen ylivertaisuus, joka perustuu toisaalta koulutuksen avulla hankittuun ammattitietoon (*Fachwissen*) ja toisaalta käytännöllisen kokemuksen tarjoamaan virkatietoon (*Dienstwissen*), mikä virkasalaisuusinstituution välityksellä muuntuu virkamiehistön vallan tärkeimmäksi välineeksi, salatiedoksi (*Geheimwissen*). Tiedollisesti ylivertaisen ja salassapitoverhon taakse suojautuvan virkamiehistön edessä puuttuvat hänen mukaansa dilettanttiparlamentilta edellytykset rationaaliseen päätöksentekoon. Parlamentaarisen järjestelmän ydinorgaani on tällä tavalla tuomittu tietämättömyyteen ja samalla lähinnä demagogisen retoriikan harjoittamiseen.

Reseptinä tilanteen korjaamiseksi *Weber* tarjoaa ammattipoliitikoista koostuvan työparlamentin kehittämistä, joka valiokuntiensa välityksellä aktiivisesti *Enqueterecht*-instituutiota käyttäen jatkuvasti käy dialogia hallintoviranomaisten kanssa. Vain tällä tavalla on hänen mukaansa mahdollista tehdä kansanedustuslaitoksesta vallankäyttöön kykenevä orgaani ja saattaa hallinto tehokkaan demokraattisen valvonnan alaiseksi.

²⁸ Ks. *mt.*, s. 360.

²⁹ Ks. *mt.*, s. 360. Ks. myös *Hämmerlein*, s. 59.

³⁰ Ks. *Molin—Månsson—Strömberg*, s. 360.

³¹ Ks. *Weber*, *Politische Schriften* s. 351—369.

Weberin vuonna 1918 esittämät toiveet eivät ole toteutuneet, vaan, kuten yleisesti on tunnettua, länsimaaisissa demokratioissa on parlamentin asema muodostunut entistäkin ongelmallisemmaksi.³² Weberiä huolestuttanut hallintokoneiston tiedollinen suvereniteetti on pikemminkin vain vahvistunut eikä edustuslaitoksesta ole muodostunut sellaista valtakeskusta, joka olisi kyennyt horjuttamaan hallinnon *Wissen*-monopolia.

³² Ks. esim. *Kempen*, s. 225—239 ja *Krauch*, s. 37, joka tosin aiheellisesti korostaa, että parlamentin aseman heikkeneminen ei suinkaan merkitse sitä, että sanottu orgaani olisi vaipunut merkityksettömyyteen, sillä »seine neue Rolle besteht darin, öffentliche Zustimmung für die weitgehend nicht öffentliche Machtausübung zu erhalten und Proteste zu absorbieren».

XI ERÄISTÄ HALLINNON KANSALAISKONTROLLIA TÄYDENTÄVISTÄ TIEDONVÄLITYSMEKANISMEISTA

A. Alustavia näkökohtia

Vaikka käsillä olevassa tutkimuksessa pääpaino onkin asiakirjain yleisjulkisuudessa, jäisi kokonaiskuva julkisuuden roolista hallintoon kohdistuvan kansalaiskontrollin välineenä vajavaiseksi, ellei ainakin lyhyesti käsiteltäisi myös eräitä muita tiedonvälityksen säätelyn muotoja. Kun yhteiskunnassa tapahtuva viestintä on äärettömän monikasvoinen ja detaljirikas ilmiökenttä, on ymmärrettävää, että edes asiakirjajulkisuudesta ei ole ollut mahdollista antaa tyhjentävää kuvaa ja vielä vähemmän tämä on mahdollista näkökulmaa laajennettaessa. Mutta mikäli yleensä pyritään ymmärtämään yhteiskunnallista todellisuutta — kuten usein sanotaan — kokonaisvaltaisesti, on perspektiivin avartaminen varmasti paikallaan, sillä tieteellisesti arvokasta ei voi olla pelkästään se, että tunkeudutaan yhä syvemmälle yhä kapeammilla alueilla.¹

Edellisessä jaksossa on ollut jo ohimennen puhetta edustuksellisten elinten mahdollisuudesta valvoa hallintoa. Kansalaiskontrollia ajatellen eduskunta ja kunnanvaltuustot ovatkin varsin lähellä varsinaista tutkimusaihetta; ovathan edustajat ja valtuutetut ainakin periaatteessa kansan edusmiehiä ja tavallaan harjoittavat hallintoon kohdistuvaa välillistä kansalaiskontrollia.² Tämän takia on tarpeellista käsillä olevassa

¹ Ks. myös Tolonen, Oikeus 2/74 s. 10—11.

² Riippuen siitä, miltä kannalta asiaa tarkastellaan, voidaan asiakirjajulkisuus tosin yhtä hyvin nähdä edustuksellisten elinten harjoittamaa valvontaa täydentäväksi instrumentiksi. Ks. esim. Anderson, AJCL 1973 s. 448: »Open records laws are not directly tools for legislative oversight of administration; the right of a legislature to demand information from the executive stems from other sources. But these statutes do create an ally for the legislature by permitting the public to share in the watchdog function».

jaksossa — joskin suppeahkosti — tarkastella edustajien, valtuutettujen ja muitten luottamushenkilöiden oikeutta tutustua hallintoviranomaisten hallussa oleviin yleisiin asiakirjoihin.

Eduskunnan oman toiminnan julkisuus on jo johdantojaksossa jätetty muodollis-organisatorisin kriteerein tarkastelun ulkopuolelle. Näin ei sitä vastoin ole menetelty valtuustojen kohdalla, jotka siis kuuluvat tutkimuksen piiriin, mutta niiden istuntojen julkisuutta koskevat yleiset periaatteet ovat jo tulleet pääpiirteittäin esille salassapitokompetenssia koskevan esityksen yhteydessä. Niinpä käsittelyn julkisuutta kunnallis-hallinnossakaan ei ole tässä jaksossa syytä enemmälti käsitellä.

Sitäkin tarpeellisempaa on puuttua asianosaisen erityisasemaan asiakirjajulkisuuden oikeudellisessa sääntelyjärjestelmässä, sillä siihen on aikaisemmissa yhteyksissä viitattu vain ohimennen. Tämä on erityisen aiheellista siitä syystä, että asianosaisen käsite on epäselvä ja samalla asianosaisjulkisuuden ja asiakirjajulkisuuden välinen eroavuus usein vastaavasti hiuksenhieno.

Uusi kunnallislaki on tuonut mukanaan tiedonvälityksen oikeudelliseen sääntelyyn uuden piirteen, joka indikoi informaatioperiaatteen läpimurtoa hallinnon viestintästrategiana.³ Uuteen lakiin sisältyy nimitäin ns. tiedotuspykälä (37 §), joka säättää viranomaisille aktiivisen tiedotusvelvollisuuden. Tämä oikeudellisen muodon saanut viestintästrateginen 'itu' ei myöskään ole hallinnon kansalaiskontrollia koskevassa esityksessä sivuutettavissa.

B. Edustuksellisten orgaanien oikeudesta tutustua hallintoviranomaisten hallussa oleviin yleisiin asiakirjoihin

1. Viranomaisten välisiä suhteita sääntelevistä yleisistä periaatteista

Viranomaisen oikeus saada toisen viranomaisen hallussa olevia asiakirjoja ei oikeastaan ole luonnehdittavissa julkisuusperiaatteen ilmene-mismuodoksi, vaikka sillä onkin läheisiä yhtymäkohtia asiakirjajulkisuuden oikeudelliseen sääntelyyn.

³ Ks. Abrahamsson, s. 190, joka kiinnittää huomiota samaan ilmiöön Ruotsissa. Ks. myös Avola, HS 9.8.1975.

AsiakJulkL ei koske viranomaisen oikeutta saada tiedoksi toisen viranomaisen hallussa olevia asiakirjoja. Tämä periaate käy selvästi ilmi lainlaadinta-aineistosta.⁴ Muuallakaan lainsäädännössä ei esiinny säännöksiä, jotka yleisesti järjestäisivät viranomaisten välisen tietojen vaihdannan. Epäilystä ei kuitenkaan ole siitä, etteikö viranomaisten oikeus ulotu vähintään yhtä pitkälle kuin AsiakJulkL:ssa tarkoitettu asiakirjajulkisuus yleisöön nähden, vaikka laki ei viranomaisten välisiä suhteita sääntelekään.⁵

Sen sijaan todellisen ongelman muodostaa se, missä laajuudessa viranomainen on oikeutettu saamaan toiselta viranomaiselta muita kuin julkisia asiakirjoja. Lainsäädäntöön sisältyy tosin lukuisia erityissäännöksiä, jotka turvaavat viranomaiselle toimintansa kannalta tärkeän salassa pidettävänkin aineiston saamisen, mutta kokonaisuudessaan on kysymys tyydyttävästi sääntelemättä. AsiakJulkL 23 § 1 mom:ssa kyllä todetaan, että salassa pidettävästä asiakirjasta ei saa antaa tietoja muille paitsi tuomioistuimelle tai muulle viranomaiselle, milloin niillä on viran tai julkisen toimen puolesta oikeus siihen. Säännös ei sitä vastoin osoita, milloin tällainen oikeus on olemassa.⁶

Oikeuskäytännössä esiintyneistä harvalukuisista tapauksistakaan ei saa selkeätä käsitystä siitä, millaisia periaatteita asiakirjoja luovutettaessa viranomaiselta toiselle on noudatettava. KHO:n vuonna 1959 antamassa päätöksessä oli kysymys kunnallisen viranomaisen hankkimasta asiantuntijalausunnosta, jota oli pyytänyt lainaksi puolustusministeriö.⁷ KHO katsoi LO:n tavoin, että kysymyksessä oli AsiakJulkL 5 §:ssä tarkoitettu asiakirja eikä ministeriöllä niin ollen ollut lakiin perustuvaa oikeutta vastoin kaupunginhallituksen suostumusta saada tietoa sanotusta asiakirjasta. Tämä ratkaisu ei oikeastaan osoita muuta kuin sen, että viranomaisen oikeus tutustua toisen viranomaisen hallussa oleviin asiakirjoihin, jotka eivät ole julkisia, ei ole rajoittamaton.

⁴ Ks. *Lvk* 1939: 4 s. 42, 49 ja 56. Ks. myös *Lvk* 1945: 6 s. 12.

⁵ Ks. *Andersson*, JFT 1964 s. 475. — Ruotsin osalta ks. *Benno*, FT 1976 s. 300—301, *Elsin*, s. 30, *Fahlbeck*, Festskrift Andersen s. 145, *Herlitz*, FT 1938 s. 87 ja *TIR* 1971 s. 288, *Josefson*, s. 158, *Lavin*, FT 1974 s. 25, *Norström—Sverne*, s. 105—126, *Rundlöf*, FT 1976 s. 95—98, *Strömberg*, Tryckfrihetsrätt s. 80, *Walberg*, SvJT 1955 s. 585 ja *Welamson*, FT 1950 s. 295 ja 305.

⁶ Ks. *Andersson*, JFT 1964 s. 475.

⁷ Ks. *KHO* 1959 II 213.

KHO:n ratkaisussa vuodelta 1969 oli kysymys liikevaihtoveroviranomaisen oikeudesta saada käyttöönsä verotusta varten tarvittavia tietoja postitoimipaikkojen postiosoitus-, postisiirto- ja postiennakkoluetteloista.⁸ Liikevaihtoveroviranomaisella oli tosin LVL (532/63) 41 § 1 mom:n nojalla oikeus verotusta varten tarpeellisten tietojen saamiseen toisilta viranomaisilta, mutta säännöksen mukaan edellytyksenä oli, että tiedot eivät koskeneet sellaista asiaa, josta lain mukaan ei saa todistaa. OK 17 luv. 23 § 1 mom. 1 kohdan perusteella virkamies ei saa todistaa siitä, mitä hänen tässä toimessaan on salassa pidettävä. Kun tapauksessa tarkoitettu aineisto oli salaista PostiS (650/44) 61 § 2 mom:n ja PostisäästöpankkiA (847/49) 42 §:n nojalla, ei liikevaihtoveroviranomaisella ollut oikeutta saada pyytämäänsä tietoja. KHO:n puheena olevassa ratkaisussa vähemmistö tuli samaan lopputulokseen kuin enemmistö (ään. 3—2), mutta nojautui lausunnossaan edellä mainittujen säännösten ohella AsiakJulkL 9 § 2 mom:iin, 23 §:ään sekä AsiakJulkA 1 § 1 mom. 9 kohtaan.⁹

KHO:n ratkaisu vuodelta 1973 puolestaan koski lastenvalvojan oikeutta saada poliisiviranomaiselta lapsen elatusavun toteuttamiseksi tarpeellisia tietoja majoitusliikkeissä laadituista matkustajakorteista.¹⁰ Tällaiset selvitykset kuuluvat AsiakJulkA 1 § 1 mom. 4 kohdassa tarkoitettuihin salassa pidettäviin asiakirjoihin. KHO katsoi, että lastenvalvojalla oli siitä huolimatta oikeus niiden saamiseen. Tässä tapauksessa KHO tukeutui AULapsiL (173/22) 16 § 2 mom:iin, jonka mukaan lastenvalvoja on oikeutettu käyttämään poliisiviranomaisten apua makaaajan ja äidin olin- ja työpaikan selville saamiseksi sekä saamaan viranomaisilta sellaisia tietoja, jotka nämä voivat antaa *rikkomatta virkavelvollisuuttaan*. KHO lausui päätöksessään lisäksi, että AsiakJulkA 1 § 1 mom.

⁸ Ks. KHO 1969 II 4. — Mainittakoon, että KHO:n päätöksessä vuodelta 1955 (II 261) katsottiin tiedot lähetettyjen postiennakkolähetysten lukumäärästä ja painosta sekä vastaan otetuista postiennakkomääristä sellaisiksi selvityksiksi, joista veroviranomaisella oli oikeus saada tieto. Ks. myös KHO 1960 II 473, jonka mukaan postikonttorin lähtevien postiennakkojen luettelot oli katsottava tiedoiksi, jotka oli annettava verotusta varten.

⁹ Nykyään tilanne olisi toinen, sillä posti- ja lennätinlaitoksen on LVL 40 § 2 mom:iin sisältyvän nimenomaisen säännöksen (1064/74) nojalla annettava liikevaihtoveroviranomaisen kirjallisesta kehotuksesta tiedot asiakkaalle saapuneista postiosoituksista ja postiennakko-osoituksista sekä muusta postin välityksellä tapahtuneesta rahaliikkeestä.

¹⁰ Ks. KHO 1973 II 1.

4 kohdassa oleva tietojen saamista rajoittava säännös ei, kun otetaan huomioon myös AsiakJulkL 23 § 1 mom:iin sisältyvä säännös, koskenut lastenvalvojan oikeutta tietojen saamiseen.

Edellä mainitut kaksi ratkaisua vaikuttavat keskenään ristiriitaisilta, sillä poliisiviranomaisten virkavelvollisuuksiin kuuluu pitää salassa AsiakJulkA 1 § 1 mom. 4 kohdassa tarkoitetut asiakirjat. Niin ikään on syytä uudelleen korostaa sitä, ettei AsiakJulkL:ia säädettäessä ollut tarkoituksena konstruoida sanotun lain 23 § 1 mom:ia tietojensaantioikeutta luovaksi säännökseksi, vaan yksinkertaisesti tehdä selväksi, ettei tarkoituksena ollut puuttua viranomaisten välisiin tietojenvaihdantasuhteisiin.

Helsingin HO:n vuonna 1975 antamassa päätöksessä kosketeltiin niin ikään kysymystä viranomaisen oikeudesta tutustua salassa pidettävään asiakirjaan. Päätöksessä katsottiin selvitetyn, että entinen ministeri oli luvattomasti luovuttanut tasavallan presidentin laatiman salaisen muistion ulkoasiainministeriön asettaman EEC-selvitystoimikunnan jäsenelle luettavaksi ja siten rikkonut salassapitovelvollisuutensa.¹¹ Syynä muistion esittämiseen oli ollut vastaanottajan jäsenyys sanotussa toimikunnassa, jonka tehtävään liittyviä asioita oli käsitelty osittain myös muistiossa. HO katsoi, että vaikka mainittua toimikuntaa oli AsiakJulkL 2 § 2 mom:n mukaan pidettävä viranomaisena, ei salaista muistiota ollut tarkoitettu esitettäväksi toimikunnalle eikä luovutuksen saajalla sen yksityisenä jäsenenä ollut sellaista asemaa, että hänellä olisi ollut oikeus saada muistio nähtäväkseen.

Ratkaisu viittaa siihen, että salassapitovelvollisuus olisi tullut rikoksi siinäkin tapauksessa, että syytetty olisi luovuttanut muistion itse selvityselimelle, vaikka se olikin AsiakJulkL:ssa tarkoitettu viranomainen. Kääntäen voitaisiin siis sanoa, ettei toimikunnalla myöskään ollut oikeutta tutustua presidentin muistioon, koska sitä ei ollut »tarkoitettu» sille esitettäväksi. Päätöksestä on myös luettavissa se ajatus, että viranomaisella ei olisi oikeutta tutustua salassa pidettävään asiakirjaan pelkästään sillä perusteella, että siinä käsitellään sen tehtäväpiiriin kuuluvia asioita.

Käytettävissä ei ole ratkaisuja, joista ilmenisi, että viranomaisella voi olla oikeus salassa pidettäviin asiakirjoihin tutustumiseen nimenomaisen tietojen saantiin oikeuttavan säännöksen puuttuessa. Oikeuskirjallisuudessa on *Andersson* todennut kysymyksestä vain, että sen ratkaiseminen

¹¹ Ks. *Helsingin HO* 19. 6. 1975. — Ks. myös *OKa* 1975 s. 95—98.

riippuu viranomaisten sisäisestä tehtäväjaosta ja alistussuhteista.¹² *Toivola* puolestaan on katsonut, että tietojensaantioikeus riippuu siitä, tarvitseeko viranomainen niitä välttämättä suoriutuakseen sille lainsäädännössä määrättyistä tehtävistä.¹³

Jonkin verran laajemmin on ongelmaa käsitellyt *Rytkölä*, joka tarkastelussaan lähtee *AsiakJulkL* 23 § 1 mom:sta.¹⁴ Hänen mukaansa voitaisiin ajatella, että sanotussa lainkohdassa sallitaan asiakirjain luovuttaminen viranomaiskäyttöön vain, milloin asianomaisella viranomaisella on jonkin nimenomaisen säännöksen perusteella oikeus saada tietoonsa salaisena pidettävä asiakirja. Rytkölä tulee kuitenkin siihen tulokseen, ettei lainkohtaa voida tulkita näin suppeasti tukien käsitystään lainlaadinta-aineistosta saatavilla tiedoilla. Tämä argumentti ei sellaisenaan vakuuta, sillä kuten edellä on todettu, sanotusta aineistosta ei ole irrotettavissa muuta kuin seuraava lausuma: »Sen seikan järjestäminen, missä määrin toinen viranomainen on oikeutettu saamaan asiakirjoja toiselta, ei kuulu asiakirjain julkisuudesta annettavaan lakiin, eikä siitä sen tähden olekaan otettu ehdotukseen mitään säännöksiä».¹⁵

Omista lähtökohdistaan Rytkölä pääättelee, että *AsiakJulkL* 23 § 1 mom:ssa tarkoitetaan rajoittaa salassa pidettävien asiakirjojen luovuttamista viranomaisten käytettäväksi ainoastaan sikäli, että luovutus voi tapahtua vain jotakin tiettyä viranomaisen toimenpidettä kuten esim. jotakin määrättyä oikeudenkäyntiä varten. Hänen mukaansa asiakirja voidaan siten luovuttaa vain edeltäkin ilmoitettuun virkakäyttöön julkisen intressin sitä vaatiessa.¹⁶ Näin väljä käsitys on tuskin hyväksyttävissä, sillä se hän johtaisi siihen, että mikä tahansa viranomainen voisi saada käyttöönsä esim. yksilöä koskevia arkaluontoisia tietoja sisältävät asiakirjat toiselta viranomaiselta edellyttäen, että niitä tarvitaan »tiettyä toimenpidettä varten», että tarpeesta on »edeltäkin ilmoitettu» ja että toimenpide on »julkisen intressin vaatima».¹⁷

¹² Ks. *Andersson*, JFT 1964 s. 475. Samoin *Tolonen*, Yleisten asiakirjain julkisuus s. 32.

¹³ Ks. *Toivola*, Huoltaja 1955 s. 196.

¹⁴ Ks. *Rytkölä*, Kaira-Castrénin juhlaulkaisu s. 223.

¹⁵ Ks. *Lvk* 1939: 4 s. 56, *Lvk* 1945: 6 s. 12 ja *HE* 105/49. Lakivaliokunnan ja suuren valiokunnan mietinnöt eivät tässä suhteessa edusta poikkeavaa linjaa. Ks. *lakivaliok. miet. n:o 2* ja *suuren valiok. miet. n:o 101*, 1950 Vp.

¹⁶ Ks. *Rytkölä*, Kaira-Castrénin juhlaulkaisu s. 223.

¹⁷ Ks. myös *Kilpi*, Lausunto s. 16, joka arvostelee Rytkölän kantaa nimen-

Toisaalta taas sellainen tulkinta, että viranomaisella on oikeus tutustua toisen viranomaisen hallussa oleviin salassa pidettäviin asiakirjoihin ainoastaan siinä tapauksessa, että se perustuu nimenomaiseen säännöksen,¹⁸ johtaa sekin käytännössä ainakin nykyisellään epätydyttäviin tuloksiin, sillä tietojensaantioikeuden nimenomaisesti perustavia säännöksiä ei ole lainsäädännössä annettu läheskään kaikkien sellaisten tilanteitten varalta, jotka perustellusti vaatisivat esteetöntä informaation saantia.

Kaiken kaikkiaan ongelma on kieltämättä erittäin vaikea ja monitahoinen eikä varmaa käsitystä asiasta ole voimassa olevan lainsäädännön pohjalta esitettävissä. Salassapitotarpeita ajatellen vaikuttaa kuitenkin siltä, että nimenomaisen säännöstyksen vaatimus kaikissa tilanteissa muodostuu lopputuloksiltaan kestäättömäksi. Ruotsissa onkin vakiintunut sellainen käsitys, että sääntelemättömissä tapauksissa olisi toisen viranomaisen oikeus tutustua salassa pidettäviin asiakirjoihin tutkittava tapaus tapaukselta kiinnittämällä huomiota kulloinkin kyseessä olevan salassapitointressin laatuun.¹⁹ Kun tietty asiakirja on säädetty salassa pidettäväksi, ei sen luovutuksesta kieltäytyminen useinkaan ole yhtä tarpeellista silloin kun salassapito perustuu julkisiin intresseihin. Tilanne muuttuu toiseksi, kun kysymys on yksityisten intressien suojaamiseksi salassa pidettävästä dokumentista. *Strömbergin* mukaan säännöksi on tällöin asetettava, että luovuttaminen ilman asianomaisen suostumusta on yleensä kiellettyä.²⁰

Rytkölän tulkinta todettiin edellä liian väljäksi, sillä se antoi suhteettomasti painoa tietojensaanti-intressin laadulle. *Strömbergin* kanta taas lähtee ylipainottuneesti salassapitointressien luonteesta. *Tässä taas lähdetään siitä, että intressivertailun on tapahduttava kokonaisvaltaisesti eli on punnittava vastakkain sekä tietojensaanti- että salassapitointressejä.* Intressivertailun suorittaminen on käytännössä kieltämättä vaikea teh-

omaan verosalaisuuden kannalta ja katsoo sen johtavan suoranaiseen salassapitovelvollisuuden loukkaukseen.

¹⁸ Tällaiseen käsitykseen näyttää päätyvän — kantaansa tarkemmin perustelematta — esim. *Tiainen*, Huoltaja 1970 s. 406. Hän toteaa, että tietojen saantiin on viran tai julkisen toimen puolesta oikeutettu tuomioistuim tai muu viranomaisen ja että oikeus saada tieto niillä taas on silloin, jos laki tämän oikeuden nimenomaan asianomaiselle viranomaiselle myöntää.

¹⁹ Ks. *Norström*, FT 1975 s. 29—30.

²⁰ Ks. *Strömberg*, Tryckfrihetsrätt s. 80.

tävä ja jättää runsaasti tilaa tarkoituksenmukaisuusnäkökohdille, mutta parempaakaan menetelmää tällä hetkellä ei nimenomaisten säännösten puuttuessa liene käytettävissä.²¹

Intressien ohella voidaan tosin ja on syytäkin kiinnittää huomiota erinäisiin muihinkin tekijöihin viranomaisten tietojensaantioikeutta koskevia kysymyksiä ratkaistaessa. Merkityksetöntä ei käytännössä ole esim. se, onko asiakirjan pyytänyt viranomainen voimassa olevien säännösten nojalla velvollinen pitämään tarvitsemansa dokumentin omalta osaltaan salassa.²² Samoin on tarpeellista ottaa huomioon, onko pyydettyä asiakirjaa aikomus käyttää muuhun kuin siihen tarkoitukseen, jota silmällä pitäen se alun perin on hankittu.

2. Kansanedustajan tietojensaantioikeudesta

Voimassa olevaan lainsäädäntöön sisältyy useita eduskunnan ja sen toimielinten tietojensaantioikeutta koskevia säännöksiä.²³ Tässä yhteydessä on kuitenkin tarkoituksena keskittyä lähinnä VJ 53 §:ään, joka yleisesti järjestää eduskunnan valiokuntien oikeuden tutustua viranomaisten hallussa oleviin asiakirjoihin, sekä yksittäisen kansanedustajan tietojensaantioikeuteen.

Mikäli eduskunnan valiokunta katsoo tarvitsevansa viranomaiselta tai sellaiselta yleiseltä laitokselta, joka ei ole eduskunnan hallinnon alainen, nähdäkseen virkatoimissa kertyneitä asiakirjoja taikka saada suullisia tai kirjallisia tietoja, on pääministeri tai asianomainen ministeri VJ 53 §:n nojalla valiokunnan pyynnöstä velvollinen ryhtymään sellaiseen toimeen, että vaaditut asiakirjat tai tiedot viipymättä annetaan valiokunnalle. Jos niitä ei voida antaa, on syy siihen valiokunnalle ilmoitettava.

Hakkila on kommentaarissaan todennut, että mikäli laitos on eduskun-

²¹ Mainittakoon, että Ruotsin uudessa julkisuuslakiehdotuksessa on säännös, joka erikseen järjestää viranomaisen oikeuden saada salassa pidettäviä asiakirjoja toiselta viranomaiselta. Se ei kuitenkaan merkitse olennaista muutosta aikaisemmin vallinneeseen käytäntöön verrattuna eikä ilmeisesti häivyttä niitä ongelmia, jotka viranomaisten väliseen tietojen vaihdantaan liittyvät (ks. *SOU 1975: 22 s. 52*). Ks. myös *Rundlöf*, FT 1976 s. 95—96.

²² On kuitenkin syytä korostaa, että pelkkää salassapitovelvollisuuden olemassaolo ei voi perustaa tietojensaantioikeutta. Ks. myös *Os*, NAT 1958 s. 50—60.

²³ Esimerkkeinä voidaan mainita HM 49 § 2 mom., VJ 48 § 2 mom. ja 49 § 1 mom.

nan hallinnon alainen (esim. Suomen Pankki), saa valiokunta haluamansa tiedot kääntymällä suoraan laitoksen omien elinten puoleen.²⁴ Muussa tapauksessa on valiokunnan sen sijaan esitettävä pyyntönsä pääministerille tai asianomaiselle ministerille.²⁵ Käytännössä tämä toiminta-ajatus on kuitenkin jäänyt vaille merkitystä, sillä säännönmukaisesti valiokunnat kääntyvät suoraan niiden viranomaisten puoleen, joiden hallussa olevia asiakirjoja ne haluavat riippumatta siitä, onko kysymyksessä eduskunnan hallinnon alainen elin.²⁶ *Salminen* onkin esittänyt vallitsevaa praksista paremmin vastaavan tulkinnan todetessaan, että VJ 53 §:n tarkoituksena ei ole rajoittaa eduskunnan käytettävissä olevia kanavia kulkemaan yksinomaan ministereitten kautta, vaan sanottu säännös koskee vain heidän velvollisuuttaan ryhtyä vaadittaessa toimenpiteisiin asiakirjojen luovuttamiseksi.²⁷

VJ 53 §:n nojalla valiokunnilla on siis oikeus tutustua viranomaisten hallussa oleviin yleisiin asiakirjoihin. Tämä oikeus ulottuu *Hakkilan* mukaan salassa pidettäviinkin dokumentteihin.²⁸ Ongelmalliseksi tilanteen tekee kuitenkin se, että ministeriö voi kieltäytyä asiakirjan luovutuksesta, vaikkakin syy siihen on VJ 53 §:n mukaan sellaisessa tapauksessa valiokunnalle ilmoitettava.

Broms toteaa, että tämä kieltäytymisoikeus koskee tosin vain tapauksia, joissa ministeriö ei laillisen esteen johdosta pysty luovuttamaan asiakirjoja.²⁹ Riittäisikö tällaiseksi esteeksi esim. se, että asiakirja on salassa pidettävä? Tätä ei *Broms* ilmeisesti ole tarkoittanut, sillä toisaalla hänkin korostaa, että (ulkoasiain)valiokunnalla on oikeus tutustua kaikkiin ministeriön asiakirjoihin.³⁰

Esimerkkeinä laillisista kieltäytymisistä on kirjallisuudessa mainittu se, että asiakirjat ovat parhaillaan tuomioistuimessa ja että se virkamies, jonka pitäisi tietoja antaa, on sairaana.³¹ Esimerkit ovat kuitenkin

²⁴ *Hakkila*, s. 536.

²⁵ Ks. *mt.*, s. 536.

²⁶ Ks. *Broms*, Eduskunnan ulkoasiainvaliokunta s. 195 ja *Salminen*, Kekkosen juhlaulkaisu s. 121.

²⁷ Ks. *Salminen*, Kekkosen juhlaulkaisu s. 121.

²⁸ Ks. *Hakkila*, s. 536. — Salassapitointressien luonteella ei tietojensantioikeuden kannalta liene merkitystä (*mt.*, s. 535—536 alav. 2).

²⁹ Ks. *Broms*, Eduskunnan ulkoasiainvaliokunta s. 196—197.

³⁰ Ks. *mt.*, s. 196—197.

³¹ Ks. *Hakkila*, s. 536.

vain esimerkkejä eikä niin ollen ole käytännössä mitenkään pois suljettu mahdollisuus, että viranomaiset eväävät valiokunnalta tietojen saannin vetoamalla salassapitosäännökseen. On tosin myönnettävä, että viranomaiset tiettävästi ovat suhtautuneet yleensä myönteisesti valiokuntien asiakirjapyyntöihin, mutta tämä ei muuta miksiäkään sitä, että VJ 53 § tarjoaa viranomaisille laajalle ulottuvan mahdollisuuden asiakirjojen salaamiseen jopa eduskunnan valiokunnilta.

Kirjallisuudessa on hallituksen esitykseen viitaten korostettu, että syyn ilmoittaminen on tarpeellista juuri sen vuoksi, että valiokunta voi, jos se katsoo epäämisen aiheettomaksi, ryhtyä asian vaatimiin toimenpiteisiin.³² Käytännössä tulisi kysymykseen lähinnä poliittisen painostuksen käyttö, sillä — kuten Broms toteaa — valiokunnan tekemällä periaatepäätöksellä ei voida yksipuolisesti estää VJ 53 §:n mukaan ministeriölle kuuluvaa oikeutta kieltäytyä asiakirjan luovutuksesta.³³

Valiokuntien tietojensaantioikeutta tarkasteltaessa on erikseen syytä kiinnittää huomiota siihen, että VJ 53 § koskee valiokuntia ainoastaan kollektiivisina orgaaneina. Niiden yksityisille jäsenille ei sanottuun säännökseen perustuvaa oikeutta ole myönnetty.³⁴ Vieläkin vaikeampaa on löytää oikeudellista perustaa sellaiselle käsitykselle, että valiokunnan ulkopuolisella yksittäisellä kansanedustajalla olisi pidemmälle ulottuva tietojensaantioikeus kuin yleensä Suomen kansalaisella.

Tukea muunlaiselle kannalle ei ole saatavissa myöskään *Asiak-JulkL*:sta, vaikka sanotun lain 23 §:ssä säädetäänkin, ettei salassa pidettävää asiakirjaa saa näyttää ja siitä antaa jäljennöstä paitsi tuomioistumelle tai muulle viranomaiselle, milloin niillä viran tai julkisen toimen puolesta on oikeus saada siitä tieto. Kuten aikaisemmin on todettu, säännös on luonteeltaan deklaratiivinen eikä sillä ole tarkoitettu järjestää viranomaisen saati sitten yksittäisen virkamiehen oikeutta tutustua toisen viranomaisen hallussa oleviin asiakirjoihin.

Oikeudellisesta näkökulmasta näyttävät eduskunnan, sen toimielinten ja yksityisten kansanedustajien mahdollisuudet saada tietoja hallinto-
viranomaisten hallussa olevasta ei-julkisesta ja salassa pidettävästä asiakirja-aineistosta yleisesti ottaen heikosti turvatuilta. Vaikka kysymyksen tosiasialliseen puoleen ei tässä yhteydessä olekaan mahdollista tar-

³² Ks. Broms, Eduskunnan ulkoasiainvaliokunta s. 197 ja Hakkila, s. 536.

³³ Ks. Broms, Eduskunnan ulkoasiainvaliokunta s. 197.

³⁴ Ks. tästä tark. *mt.*, s. 195—199.

kemmin syventyä, on syytä jälleen kerran korostaa sitä näkökohtaa, että sosiaalisissa järjestelmissä tapahtuu tiedonvälitys oikeudellisesta sääntelystä suhteellisen riippumattomana prosessina. Käsitys kansanedustajien tiedollisesta pohjasta päätöksenteossa jäisikin vääristyneeksi, mikäli pysähdyttäisiin pelkästään oikeussääntöjen tasolle. Tässä mielessä on kuvan tasapainottamiseksi paikallaan lainata katkelma *Saraviidan* ulkopoliittista päätöksentekoa ja valtiosääntöuudistusta käsittelevästä artikkelista:³⁵

»Valtiosääntöuudistuskustelussa on ulkoasiainvaliokunnan tietojensaantimahdollisuuksista keskusteltaessa yleensä edellytetty ainakin implisiittisesti, että valiokunnan ohessa myös muilta eduskunnan päätöksentekoon ja muuhun toimintaan vaikuttavilta toimielimiltä puuttuu rationaaliselle päätöksenteolle välttämättömät tiedot. Näin ei kuitenkaan ole asianlaita. Vaikka voikin sattua, ettei ulkoasiainvaliokuntaa informoida riittävän tarkoin tai kyllin ajoissa ennen julkisuuteen saatettuja ja sitoviksi muodostuvia ratkaisuja, kertyy useille eduskuntaryhmille tai niiden päättävälle elimille tietoja valiokunnan ohitse muita teitä».

Saraviita lienee oikeassa myös siinä, että tiedottamisen ongelma eduskunnan näkökulmasta on ainakin osaksi parlamentarismien ongelma: »Hallitusryhmät ovat niin ulkopoliittisen kuin muunkin parlamentaarisen päätöksenteon vaatiman tiedon saajina oppositiota huomattavasti paremmassa asemassa».³⁶

3. Valtuutetun ja muun kunnallisen luottamushenkilön tietojensaantioikeudesta

Valtuutetun yleisiin velvollisuuksiin kuuluu valvoa kunnan asiain hoitoa.³⁷ Tähän valvontavelvollisuuteen liittyy kiinteästi oikeus saada viranomaisilta tietoja.

³⁵ Ks. *Saraviita*, LM 1975 s. 435, joka mainitsee informaalisista kanavista esimerkkeinä puolueiden valmisteluelimet ja yhteydet ulkomaille, niiden mahdollisuudet saada tietoja ulkopoliittiseen päätöksentekoon osallistuvilta virkamiesjäseniltään ja ministereiltä sekä vapaamuotoiset ad hoc työryhmät eduskunnassa.

³⁶ Ks. *mt.*, s. 437. Julkisuuden merkitystä erityisesti opposition kannalta korostavat myös *Herlitz*, NAT 1950 s. 92—95 ja *Rowat*, IRAS 1966 s. 100, 106. Ks. lisäksi *Talouselämä* 22/76 20. 8. 1976.

³⁷ Ks. *Kuuskoski—Hannus*, s. 187.

Vanhaan KunL:iin sisältyikin säännös (42 §), jonka mukaan valtuutetulla oli, mikäli siitä ei ollut toisin säädetty, oikeus saada kunnan viranomaisilta asiakirjoja nähtäväkseen sekä tietoja, joita hän piti tarpeellisena.³⁸ Uutta KunL:ia valmisteltaessa lähdettiin siitä, että säännöstä valtuutetun tietojensaantioikeudesta edelleen tarvitaan lainsäädännössä.³⁹ Aikaisemmin tuntematon oli sen sijaan hallituksen esitykseen sisältynyt säännös kunnanhallitukseen kuuluvan oikeudesta asiakirjojen ja tietojen saamiseen.⁴⁰ Lain eduskuntakäsittelyn yhteydessä laajennettiin henkilöpiiriä entisestäänkin siten, että valtuutettujen ja kunnanhallitukseen kuuluvien ohella tietojen ja asiakirjojen saanti turvattiin nimenomaisin säännöksin muillekin luottamushenkilöille.⁴¹

Uuden KunL 53 §:n mukaan valtuutetulla on oikeus saada kunnan viranomaiselta nähtäväkseen asiakirjoja sekä tietoja, joita hän pitää tarpeellisina, jollei eräiden asioiden ja asiakirjojen salassa pitämistä koskevista säännöksistä muuta johdu.

Selvää on, että valtuutetulla on vähintään yhtä laajalle ulottuva oikeus asiakirjojen saamiseen kuin yleensä Suomen kansalaisilla AsiakJulkL:n säännösten ja jokaisella KunL 148 §:n nojalla. Kysymys on tässä yhteydessä siitä, missä määrin KunL 53 § laajentaa tätä oikeutta.

Lähtökohtana KunL 53:ssä on se, että valtuutetulla on oikeus saada nähtäväkseen asiakirjoja, joita hän pitää tarpeellisina. Tämä merkitsee sitä, että kunnan viranomainen ei saa kieltäytyä antamasta asiakirjaa valtuutetulle viittaamalla siihen, ettei tämä sitä tarvitse.⁴² Mutta sama peruste on pois suljettu myös yleisesti Suomen kansalaisiin nähden AsiakJulkL 6 § 1 mom:n nojalla. Eri asemassa ei tässä suhteessa myöskään ole KunL 148 §.

Mikäli valtuutettu pitää tarpeellisena asiakirjan saamista, on kieltäytymisperuste etsittävä muualta. KunL 53 §:ssä viitataan sille, että oikeus asiakirjojen saamiseen on olemassa, jollei eräiden asiakirjojen salassa pitämistä koskevista säännöksistä muuta johdu. Sellaisia säännöksiä on useita, mm. AsiakJulkA:ssa. Ellei irtauduta kielellisestä tulkinnasta, on etäältä haettava lähteä muusta käsityksestä kuin siitä, että

³⁸ Sanotun säännöksen tulkinnasta ks. *Ala-Kurhila*, SKL 9/1971 s. 52, *Koski*, Huoltaja 1975 s. 12—13, *Kuuskoski—Hannus*, s. 187—188.

³⁹ Ks. *kom. miet.* 1971: A 21 s. 54—55, *kom. miet.* 1973: 60 s. 63 ja HE 140/75.

⁴⁰ Ks. HE 140/75.

⁴¹ Ks. *lakivaliok. miet. n:o 1* 1975 Vp.

⁴² Ks. myös *Österman*, SKL 3/77 s. 57.

valtuutetun oikeus tutustua viranomaisten hallussa oleviin yleisiin asiakirjoihin on sama kuin yleensäkin Suomen kansalaisilla AsiakJulkL 6 §:n ja jokaisella KunL 148 §:n nojalla.

Lisävalaistusta kysymykseen on saatavissa lainlaadinta-aineistosta, josta ilmenee, että valtuutetun »tulee voida saada tieto sellaisistakin asioista, mitkä sinänsä ovat salassa pidettävä».⁴³ Ilmeisesti on lähdettävä siitä, että kun kerran salainen aineistokin on pidettävä valtuutetun saatavilla, niin sama periaate koskee myös ei-julkisia dokumentteja (kuten esim. budjetin valmisteluasiakirjoja). Tätä valtuutetun oikeutta ei voitane rajoittaa kunnallisin ohje- tai johtosäännöin.⁴⁴

Valtuutetun oikeus tutustua ei-julkiseen ja salassa pidettävään aineistoon ei kuitenkaan ole rajoittamaton. Tähän viitattiin jo luonnoksessa kunnallishallintokomitean I mietinnöksi, jossa lähdettiin siitä, että tutustumisoikeus oli olemassa ainoastaan siinä laajuudessa kuin valtuutetun toimen hoitaminen edellyttää.⁴⁵ Kunnallishallintokomitean mietinnön perusteluissa kohtaa täsmennettiin siten, että tiedon saaminen salassa pidettävästä asiakirjasta tulee kysymykseen silloin, kun se on tarpeen kannan ottamiseksi valtuuston käsiteltävään asiaan.⁴⁶

Tämä merkitsee sitä, että tutustumisoikeuden rajat salassa pidettäviin ja ei-julkisiin asiakirjoihin nähden määräytyvät viime kädessä valtuuston toimivallan ulottuvuuden mukaan, mutta kysyä voidaan, onko edellytykseksi asetettava, että asia jo on valtuuston käsiteltävänä. Perustelut viittaavat — tosin epäselvästi — siihen, että asian on oltava valtuustossa vireillä. Sen sijaan sellaiselle käsitykselle, että niiden intressien laadulla,

⁴³ Ks. *kom. miet.* 1971: A 21 s. 55, *kom. miet.* 1973: 60 s. 63 ja HE 140/75.

⁴⁴ Samoin oli asianlaita vanhan KunL:n voimassa ollessa. Ks. KHO 14. 6. 1976 T: 2433 D: 3397/36/75, jossa kaupunginvaltuutettu oli pyytänyt saada nähdäkseen kaupungin vuositilintarkastajilta heidän kokouksissaan pidetyt pöytäkirjat. Tarkastajat katsoivat, että po. pöytäkirjat eivät olleet päätöspöytäkirjoja vaan lähinnä muistutinpanoja, jotka olivat tilintarkastuskertomuksen pohjana. Kun tilintarkastussäännön mukaan kaupunginreviisori ja vuositilintarkastajat eivät saaneet ulkopuolisille ilmaista seikkoja, jotka tilintarkastuksessa olivat tulleet heidän tietoonsa, vuositilintarkastajat eivät suostuneet valtuutetun pyyntöön. KHO katsoi, että vanhan KunL 42 §:n mukaan valtuutetulla oli oikeus, mikäli siitä ei ollut toisin säädetty, saada kunnan viranomaisilta asiakirjoja nähtäväkseen eikä tätä valtuutettujen oikeutta voitu kunnallisella tilintarkastussäännöllä rajoittaa. Ks. myös Kuuskoski—Hannus, s. 188.

⁴⁵ Ks. *kom. miet.* 1971: A 21 s. 55.

⁴⁶ Ks. *kom. miet.* 1973: 60 s. 63.

joiden suojaksi asiakirja on säädetty tai määrätty salassa pidettäväksi, olisi vaikutusta tietojensaantioikeuden ulottuvuuteen, ei lainlaadinta-aineistosta ole saatavissa tukea.

Samoin kuin aikaisemminkin valtuutettu voi suoraan kääntyä jokaisen kunnallisen viranomaisen, luottamusmiehen ja viranhaltijan puoleen oikeutensa toteuttamiseksi. Mikäli asiakirjaa ei valtuutetulle anneta, voi hän hakea lääninhallitukselta päätöstä ao. viranomaisen velvoittamiseksi aineiston luovuttamiseen. Virkamiehen tai luottamushenkilön kieltäydyttyä asiakirjan luovuttamisesta on valtuutetun kuitenkin ensin käännytävä kunnan ao. toimielimen puoleen ja vasta sen jälkeen, mikäli tämäkin kieltäytyy aineiston luovutuksesta, otettava yhteys lääninhallitukseen.⁴⁷

KunL 53 §:n mukaan valtuutetulla on oikeus ainoastaan asiakirjojen nähtäväksi saamiseen. Näin ollen lienee katsottava, että valtuutetulla ei sanotun säännöksen nojalla ole oikeutta saada jäljennöksiä pyydettyistä dokumenteista eikä myöskään viedä niitä esim. kotiinsa tai omalle työpaikalleen.⁴⁸ Jäljennöksiä koskeva rajoitus voi kuitenkin kohdistua pelkästään ei-julkisiin ja salassa pidettäviin asiakirjoihin, sillä julkisesta aineistosta täytyy myös valtuutetulla olla mahdollisuus saada jäljennöksiä tai otteita kuten muillakin henkilöillä AsiakJulkL 6 §:n ja KunL 148 §:n nojalla.

Lisäksi on syytä korostaa, että KunL 53 §:ään perustuva oikeus ulottuu asiakirjojen ohella yleensäkin kunnan viranomaisten hallussa oleviin tietoihin riippumatta siitä, onko informaatio sisällytetty asiakirjaksi luonnehdittavaan tallenteeseen. Tässäkin suhteessa on valtuutetun oikeus siis laajempi kuin AsiakJulkL 6 §:ssä ja KunL 148 §:ssä on säädetty.

Yhtä pitkälle ulottuva tietojensaantioikeus kuin valtuutetuille on KunL 66 §:ssä myönnetty kunnanhallituksen puheenjohtajalle ja muulle jäsenelle sekä kunnanjohtajalle ja apulaiskunnanjohtajalle. Sen sijaan jonkin verran toisenlaisessa asemassa ovat kunnalliset luottamushenkilöt yleensä. Säännös luottamushenkilön oikeudesta saada tietoja ja asiakirjoja sisällytettiin uuteen KunL:iin vasta eduskuntakäsittelyn yhteydessä.⁴⁹ Sanotun lain 20 §:n mukaan luottamushenkilöllä on oikeus saada kunnan viranomaisilta nähtäväkseen asiakirjoja sekä tietoja, joita hän

⁴⁷ Ks. *kom. miet.* 1973: 60 s. 63. — Kuten *Hannus*, s. 122, toteaa, tulee kysymykseen luonnollisesti myös tavallisessa järjestyksessä tehtävä valitus.

⁴⁸ Ks. *Österman*, SKL 3/77 s. 57.

⁴⁹ Ks. *lakivaliok. miet. n:o 1* 1975 Vp.

toimessaan pitää tarpeellisina, jollei eräiden asioiden ja asiakirjojen salassa pitämistä koskevista säännöksistä muuta johdu.

Säännöksessä kiinnittyy huomio sanaan »toimessaan», jota ei ole mainittu KunL 53 §:ssä. Lisäys lieenee tulkittava siten, että luottamushenkilön (kuten esim. lautakunnan jäsenen) oikeus saada asiakirjoja ja tietoja rajoittuu tapauksiin, joissa pyydetty aineisto on tarpeen kannan ottamiseksi kulloinkin kysymyksessä olevan toimielimen käsiteltävänä olevaan asiaan. Näissä rajoissa on myös KunL 20 §:ssä tarkoitettulla luottamushenkilöllä katsottava olevan oikeus salassa pidettävän ja ei-julkisen aineiston saamiseen.⁵⁰ Eroavuutena valtuutettuihin verrattuna on siis se, että luottamushenkilön oikeus KunL 20 §:ssä on aineiston luonteesta riippumatta sidottu siihen edellytykseen, että sen saaminen on tarpeen kannan ottamiseksi asiaan, joka on käsiteltävänä toimielimessä, johon ao. luottamushenkilö kuuluu. Sen sijaan valtuutettu on rajoituksitta oikeutettu sellaisen aineiston nähtäväksi saamiseen, joka ei ole luonteeltaan ei-julkista tai salassa pidettävää. Mikäli on kysymys ei-julkisesta tai salassa pidettävästä materiaalista, on valtuutetunkin oikeutta, kuten edellä on todettu, rajoitettu sillä tavalla, että asiakirjojen tai tietojen saaminen on mahdollista vain silloin, kun se on tarpeen kannan ottamiseksi valtuustossa käsiteltävään asiaan. Niinpä ei voida lähteä siitä, että valtuutettu voisi vaatia nähtäväkseen esim. kenen tahansa kuntalaisen sairauskertomuksen tai verotusasiakirjat.⁵¹

C. Asianosaisen asemasta

1. Asiakirjajulkisuuden ja asianosaisjulkisuuden välisestä eroavuudesta

Ruotsissa, Norjassa ja Tanskassa — päin vastoin kuin Suomessa — on lainsäädäntöön sisällytetty yleiset säännökset asianosaisjulkisuudesta.⁵²

⁵⁰ Ks. myös Hannus, s. 121—122.

⁵¹ Ks. myös Kuuskoski—Hannus, s. 188.

⁵² Ks. erit. Ruotsin FörvaltningsL (1971:290) 14—15 §, Norjan Forvaltningsloven (10.2.1967) 18—19 § ja Tanskan Offentlighedsloven (1970:280) 2 kap. — Kirjallisuudesta Ruotsissa ks. esim. *Hellners*, s. 153—168, *Lavin*, FT 1975 s. 1—19, *Norström*, FT 1975 s. 31—35, *Norström—Sverne*, s. 69—104 ja *Wennergren*, *Handläggning* s. 56—58. Norjan osalta ks. *Frihagen*, *Offentlighetsloven*, s. 25—26, 146—148, 259—60 ja *Forvaltningsloven* s. 133—155. Tanskan osalta ks. *Holm*, *Offentlighedsloven* s. 123—159 ja *Juristen* 1969 s. 157—176.

Tämä ei kuitenkaan merkitse sitä, etteikö asianosaisjulkisuus oikeusperiaatteena siitä huolimatta olisi Suomessakin vallitsevana lähtökohtana. Ulottuvuudeltaan se on jopa laajempi kuin asiakirjajulkisuus, joka kohdistuu ainoastaan asiakirjan muotoon puettuun tietoaaineistoon.⁵³ Kiistatonta on myös, että asianosaisjulkisuus ei rajoitu pelkästään Suomen kansalaisiin ja fyysisiin henkilöihin, vaan se koskee yhtä hyvin ulkomaalaisia ja juridisia henkilöitä.⁵⁴ Tämä johtuu ennen muuta siitä, että *asianosaisjulkisuus on luonteeltaan oikeusturvaprinsiippi*, joka tärkeällä tavalla täydentää hallintomenettelyn kulmakiviin kuuluvaa kuulemisperiaatetta.⁵⁵ Samalla se omalta osaltaan tehostaa asiakirjajulkisuuden välityksellä avautuvaa hallintoon kohdistuvaa kansalaiskontrollia.

Vaikka asianosaisjulkisuus saattaa kohdistua muuhunkin kuin asiakirja-aineistoon, on tässä jaksossa tarkoituksena kiinnittää huomiota vain niihin periaatteisiin, jotka koskevat asianosaisen oikeutta tutustua yleisiin asiakirjoihin. Jo pelkästään tämä kysymys on erittäin epäselvä ja vaatisi tullakseen perinpohjaisesti käsitellyksi kokonaisen erillistutkimuksen. Käsillä olevan tutkimuksen pääteemaa, hallinnon yleisövalvontaa ajatellen riittänee kuitenkin asianosaisjulkisuuden suppeahkokin esittely.

2. Asianosaisjulkisuuden oikeudellisesta perustasta

a. Varhaisemmista käsityksistä ja Anderssonin tutkimustuloksista

Siitä huolimatta, että asianosaisjulkisuus Suomessa on yleisesti järjestämättä, sisältyy lainsäädäntöön useita erityissäännöksiä, jotka koskevat asianosaisen oikeutta tutustua hallintoviranomaisten hallussa oleviin asiakirjoihin. Niinpä esim. VerotusL 130 §:n mukaan asianosaisella on oikeus saada ote vero- ja tutkijalautakunnan pöytäkirjasta sekä jäljennös lääninhallituksen päätöksestä, asiassa annetuista lausunnoista, vastineista ja eräistä tarkastuskertomuksista. KEL 87 §:ssä puolestaan säädetään, että vakuutetulla, eläkkeensaajalla ja hänen omaisellaan on oikeus saada häntä koskevia tietoja eläkelaitoksessa ja vakuutusoikeudessa olevista asiakirjoista.

⁵³ Ks. *Hirsikangas*, s. 104.

⁵⁴ Ks. *Andersson*, LM 1965 s. 36.

⁵⁵ Asianosaisjulkisuuden ja kuulemisperiaatteen välisestä eroavuudesta ks. tark. *Hirsikangas*, s. 104—105.

Myös AsiakJulkL:iin sisältyy eräitä säännöksiä (17—19 §), jotka läheisesti liittyvät asianosaisjulkisuuteen, mutta ne jättävät kuitenkin asianosaisen oikeutta koskevat ongelmat olennaisilta osiltaan avoimiksi, sillä sanotusta laista ei käy selvästi ilmi, missä määrin asianosaisjulkisuuden ulottuvuus on riippuvainen asiakirjajulkisuuteen kohdistuvista rajoituksista. Siitä tosin ei ole epäilystä, että asianosaisen oikeus tutustua yleisiin asiakirjoihin ulottuu vähintään yhtä pitkälle kuin Suomen kansalaisten oikeus yleensä.⁵⁶

Pelkästään AsiakJulkL:ia koskevien lainvalmistelukunnan ehdotusten ja hallituksen esityksen valossa tilanne olisi sikäli selvä, että asianosaisen oikeus ei määräytyisi sanotun lain ja sen nojalla annettujen säännösten ja määräysten perusteella.⁵⁷ Sitä vastoin aineiston pohjalta ei käy päättelminen, miten pitkälle asianosaisjulkisuus käytännössä ulottuu.

Hallituksen esityksen mukaan yksityisen kyllä tuli saada päätös, johon hänellä oli oikeus hakea muutosta, sekä asiakirja, jonka hän muutoin hakijana, valittajana tai muuna asianosaisena oli oikeutettu saamaan tuomioistuimelta tai muulta viranomaiselta.⁵⁸ Eduskuntakäsittelyn yhteydessä ei lakitekstiä laadittaessa kuitenkaan noudatettu tarpeellista johdonmukaisuutta, sillä lakivaliokunta — epähuomiossa tai tietämättömyytään — muutti esitystä siten, että lain lopullisesta versiosta (AsiakJulkL 19 § 2 mom.) ei enää ilmennytäkään se ajatus, joka niin selvästi oli esityksessä tuotu julki. Valiokunta nimittäin lisäsi sanottuun lainkohtaan sanan »takaisin».⁵⁹ Tämä lisäys vesitti koko säännöksen idean, sillä muutoksen jälkeen AsiakJulkL 19 § 2 mom. lausuu vain sen käytännössä suhteellisen merkityksettömän periaatteen, että yksityisellä on oikeus saada asiakirjoja *takaisin* viranomaiselta.

Samalla lakivaliokunta teki hallituksen esitykseen toisenkin muutoksen, joka sittemmin on aiheuttanut epäselvyyttä ja tulkintavaikeuksia. Valiokunta nimittäin poisti hallituksen esitykseen sisältyneestä säännöksestä viittauksen siitä, että yksityisellä on oikeus itse saada ne asiakirjat, joiden antaminen muille ilman hänen suostumustaan on kielletty.⁶⁰

⁵⁶ Ks. Andersson, LM 1965 s. 31, 36—37, Hirsikangas, s. 107, Merikoski, Oikeussuojajärjestelmä s. 167—168.

⁵⁷ Ks. Lvk 1939: 4 s. 49 ja 57, Lvk 1945: 6 s. 13 ja HE 105/49.

⁵⁸ Ks. HE 105/49.

⁵⁹ Ks. lakivaliok. miet. n:o 2 1950 Vp.

⁶⁰ Ks. HE 105/49 ja lakivaliok. miet. n:o 2 1950 Vp.

Oikeuskirjallisuudessa oli Koski vuonna 1952 julkaistussa artikkelissaan vielä sillä kannalla, että asianosaisjulkisuus perustuu AsiakJulkL:iin ja että sen 19 § 2 mom. säännöstää tyhjentävästi asianosaisen oikeuden tutustua asiakirjoihin.⁶¹ *Kilpi* onkin sittemmin todennut vallinneesta käsityksestä seuraavasti: »Aikaisemmin lienee yleisesti asetettu sille kannalle, että AsiakJulkL koskee aivan sellaisenaan myös asianosaisia. Ilmeisesti ei ole tullut mieleenkään, että asia voisi olla toisin».⁶²

Se, että näin oli asianlaita, näkyy myös soveltamiskäytännössä lausuntuista kannanotoista. Esiintyneistä tapauksista voidaan mainita mm. OKa:n päätös vuodelta 1956,⁶³ jossa oli kysymys syytetyn oikeudesta saada jäljennös poliisitutkintapöytäkirjasta, ennen kuin asia oli ollut esillä tuomioistuimessa. Siinä OKa katsoi, että viranomaiset eivät olleet menelleet virheellisesti kieltäytyessään luovuttamasta asiakirjaa hakijalle, koska se ei AsiakJulkL 4 §:n mukaan vielä ollut julkinen eikä sitä myöskään ollut pidettävä saman lain 19 § 2 mom:ssa tarkoitettuna asiakirjana.

Kirjallisuudessa on *Andersson* aiheellisesti pitänyt OKa:n perustelutapaa virheellisenä ja selvänä esimerkkinä siitä, mihin AsiakJulkL 19 § 2 mom:n epäonnistunut sanamuoto johtaa.⁶⁴ Vielä vaikeampi on päätöstä hyväksyä siitä syystä, että jopa lakivaliokunta mietinnössään erikseen katsoi aiheelliseksi täsmentää AsiakJulkL 4 §:n perusteluja toteamalla, että säännöksen ei ole katsottava aiheuttavan muutosta syytetyn tai hänen avustajansa taikka asiamiehensä oikeuteen saada tietoja pöytäkirjasta tai muusta syyteaineistosta.⁶⁵ *Sipponen* ilmaisee kantansa vieläkin suorasu-kaisemmin pitäessään päätöstä »arvosokeuden» osoituksena.⁶⁶

Vuonna 1964 antamassaan päätöksessä, jossa oli kysymys vastaavasta tapauksesta, OKa katsoi, että vaikkakin AsiakJulkL 4 §:n mukaan rikosta tutkittaessa laadittua pöytäkirjaa ei ole pidettävä julkisena ennen asian esille tuloa tuomioistuimessa, säännöksen tarkoituksena ei ole estää syytettyä saamasta tietoa pöytäkirjoista ja että puolustuksen kuten oikeudenkäynnin jouduttamisenkin kannalta on tarkoituksenmukaista, että syyte-

⁶¹ Ks. *Koski*, LM 1952 s. 131—132.

⁶² Ks. *Kilpi*, LM 1967 s. 391. — Näin esim. *KHO* 1956 II 353.

⁶³ Ks. *OKa* 1956 s. 30.

⁶⁴ Ks. *Andersson*, LM 1965 s. 39.

⁶⁵ Ks. *lakivaliok. miet. n:o 2* 1950 Vp. Ks. myös *Andersson*, LM 1965 s. 39.

⁶⁶ Ks. *Sipponen*, *Lainsäädäntövallan delegoiminen* s. 380 alav. 106 ja *sama*, *Päätöksenteko kansanvallassa* s. 138—139. — Mainittakoon, että oikeuskanslerina oli tuolloin *Honka*.

tylle hänen pyynnöstään annetaan jäljennös niistä jo ennen jutun esille tuloa.⁶⁷ Tässä kannanotossa ei ollut havaittavissa samanlaista »arvosokeutta» kuin edellisessä tapauksessa, mutta on syytä panna merkille, että siinäkin lähdettiin vielä siitä näkemyksestä, että asianosaisen oikeus perustuu AsiakJulkL:n säännöksiin.

Anderssonin perusteelliset selvitykset, jotka nojautuivat AsiakJulkL:n valmisteluasiakirjoihin, muuttivat kuitenkin aikaisemmin vallinneita käsityksiä.⁶⁸ Hänen tutkimustulostensa mukaan asianosaisjulkisuus perustuu viime kädessä yleisprosessuaalisiin periaatteisiin eikä AsiakJulkL:iin.⁶⁹ Tämä kanta vaikutti sittemmin myös soveltamiskäytäntöön.⁷⁰

*b. Korkeimman hallinto-oikeuden täysistuntoratkaisusta
vuonna 1966*

Samana vuonna kun Andersson kirjoitti artikkelinsa asianosaisjulkisuudesta, sai OKa käsiteltäväkseen tapauksen, jossa oli kysymys asianosaisen oikeudesta saada tietoja häntä itseään koskevasta, viranomaisen päätöksen perusteena olleista asiakirjoista. Kirjeessään OKa lähti Anderssonin viitoittamalta yksilön oikeusturvaa tehostavalta linjalta ja luopui käyttämästä argumentaatioperustana AsiakJulkL:n säännöksiä. Hakijan pyyntö oli kohdistunut viranomaiselle hankittuihin asiantuntijalausuntoihin hänen SotilasvammaL (404/48) nojalla anomaansa korvausta koskevassa asiassa. OKa:n käsityksen mukaan kysymys oli selvittävä yleisten oikeusperiaatteitten nojalla. Ratkaiseva merkitys oli tällöin hänen mukaansa asianosaisen oikeussuojan tarpeella.⁷¹

KHO:ssa jouduttiin asianosaisjulkisuutta koskevan ongelman eteen

⁶⁷ Ks. OKa 1964 s. 44—45. — Oikeuskanslerina tässä tapauksessa oli Nuorvala.

⁶⁸ Käsityksensä Andersson oli jo alustavasti ilmaissut vuonna 1964 kirjoittamassaan artikkelissa (JFT 1964 s. 470—474). Yksityiskohtaisemmin hän kehitteli sitä seuraavana vuonna (LM 1965 s. 32—39). — Todettakoon tässä yhteydessä, että Ellilä jo vuonna 1947 julkaistussa väitöskirjassaan painotti asianosaisjulkisuuden ja yleisöjulkisuuden välisen eron merkitystä (s. 301—302), vaikka ei Anderssonin tulkintaa suullisissa keskusteluissa sittemmin hyväksynytäkään (tieto saatu Anderssonilta).

⁶⁹ Ks. Andersson, LM 1965 s. 38.

⁷⁰ Ks. myös Kilpi, LM 1967 s. 391.

⁷¹ Ks. OKa 1965 s. 39—40.

vuonna 1966, jolloin oli kysymys valtioneuvoston esittelijän esittelyä varten laatiman ja valtioneuvoston jäsenille esittelylistan liitteenä jaetun muistion asianosaisjulkisuudesta.⁷² Tapauksen ongelmallisuutta kuvastaa se, että sen ratkaisemiseen tarvittiin täysistuntokäsittely, jossa jäsenten mielipiteet silmiinpistävällä tavalla hajautuivat. Ratkaisun tekemiseen osallistuneista 21 jäsenestä seitsemän, joiden kannan mukaiseksi lopullinen päätös muotoutui, olivat sitä mieltä, että AsiakJulkL:n säännökset eivät rajoittaneet asianosaisen oikeutta tutustua pyydettyyn asiakirjaan. Loput 14 jäsentä muodostivat neljä erillistä vähemmistöä (2 — 6 — 5 — 1), joista kolme sulkeissa ensin lueteltua lähtivät lausunnoissaan AsiakJulkL:n säännöksien pohjalta.

Kilpi, joka kuului toiseen ja laajimpaan vähemmistökoalitioon, on kommentoinut tapausta ja esittänyt käsityksensä, että KHO:n enemmistön kannanotto lieenee tulkittavissa siten, että aikaisemmin vallinnut näkökulma on tullut hylätyksi ja periaatteessa siirrytty *Anderssonin* edustamalle linjalle.⁷³ Tämä merkitsisi siis sitä, että AsiakJulkL:n säännöksiin vedoten ei asianosaiselta voitaisi evätä oikeutta tutustua omassa asiassaan esitettyyn asiakirjaan, vaan kielteiselle päätökselle täytyisi löytää oikeudelliset perusteet jostain muualta kuin sanotusta säädöksestä.

Kilven tyytymättömyys KHO:n ratkaisussa omaksuttuun kantaan ilmenee kuitenkin selvästi seuraavasta erittelystä:⁷⁴

»Toisaalta on kuitenkin huomattava, että kysymyksessä on vain esittelijän esittämiä seikkoja, jotka saattavat täysin poiketa niistä ajatuksista, mitä asian ratkaisseella viranomaisella taikka, jos tämä on ollut kolleeginen elin, sen jäsenillä on ollut. Asianosainen voi siis tällaisen esittelijän muistion perusteella joutua täysin harhaanjohtetuksi. Esittelijä voi itsekkin myöhemmin muuttaa mielipiteitään, joten ei ole mitään takeita edes siitä, että muistio edustaa esittelijän omaa mielipidettäkään sellaisena, kuin se on ollut asian ratkaisuvaiheessa. Täten ei siis asianosaisenkaan edun kannalta ole millään tavalla ratkaisevaa saada tietoa tällaisista muistioista, kun tämä aineisto ei ole täydellinen. On myös huomattava, että tällaiset muistiot ovat usein allekirjoittamattomia, joten ei aina ehkä ole helppoa edes saada selvyyttä siitä, kenen tekemiä ne ovat ja koska ne on laadittu.

⁷² Ks. KHO 1966 I 6.

⁷³ Ks. Kilpi, LM 1967 s. 391.

⁷⁴ Ks. *mt.*, s. 392.

Pitkällä tähtäimellä kanta, jonka mukaan asianosaisella olisi oikeus saada tutustua viraston sisäisiin asiakirjoihin, saattaa johtaa tuloksiin, jotka eivät ole omiaan vahvistamaan edes asianosaisten asemaa asian käsittelyssä. Jos muistiot ja muut vastaavat tulevat julkisiksi, pakottaa se kiinnittämään yhä suurempaa huomiota niiden ulkonaiseen asuun, mikä saattaa johtaa asioiden käsittelyn pitkistymiseen ja hidastumiseen. Tämä saattaa myös rajoittaa esittelijöiden halua perusteellisempien muistioden laatimiseen, mikä on omiaan alentamaan asioiden käsittelyn tasoa. Päinvastoin olisi pyrittävä siihen, että asioissa mahdollisimman paljon turvauduttaisiin helpotekoisten muistioden laatimiseen, sillä ne auttavat perusteellisen ja asiallisesti perustellun ratkaisun tekoa. Muistioden julkisuus tulee johtamaan siihen, että ne vähitellen muodostuvat perustelujensa osalta yhtä mitään sanomattomiksi kuin mitä jo nyt usein viranomaisten päätökset ovat».

Samaa KHO:n ratkaisua koskevassa selostuksessaan *Andersson* kiinnittää huomiota Kilven omaksumaan varaukselliseen suhtautumiseen pitäen kuitenkin hänen esittämiään argumentteja riittämättöminä.⁷⁵ Omasta puolestaan *Andersson* korostaa sitä, että viranomaisella suhteessa yksityiseen on siinä määrin vahva valta-asema, että tutustumisoikeus sellaiseen aineistoon, johon asianomaista koskeva ratkaisu perustuu, pitäisi myöntää. Lisäksi hän lausuu, että mikäli Kilven esittämiä epäkohtia esiintyy, on pikemminkin hallintotuomioistuinten asiana pitää huoli siitä, että viranomaiset riittävästi perustelevat ratkaisunsa.

Kumpikin kirjoittaja on esittänyt varteen otettavia näkökohtia muistioitten julkisuuden puolesta ja toisaalta sitä vastaan, mikä selvästi osoittaa, miten vaikeata tiedonvälityksen oikeudellisen sääntelyn alalla on päästä tyydyttäviin tuloksiin. Näihin kysymyksiin tullaan tarkemmin puuttumaan oikeuspoliittisia suuntaviivoja esittäessä, mutta tässä yhteydessä on tarkoituksena tarkastella lähemmin, millä tavalla KHO:n sinänsä käänteentekevä ratkaisu on vaikuttanut myöhemmän soveltamiskäytännön.

c. Myöhemmästä soveltamiskäytännöstä

KHO:n täysistuntoratkaisussa omaksuttu kanta heijastui selvästi OKa:n käsiteltäväksi samana vuonna tulleessa tapauksessa, jossa oli kysymys asianosaisen oikeudesta saada jäljennös humalatilán tutkimusta

⁷⁵ Ks. *Andersson*, DL 1967 s. 38.

koskevasta lääkärintlausunnosta ja verenalkoholin määrittelyä koskevasta tutkimustodistuksesta.⁷⁶ Vuonna 1967 annetussa päätöksessä todettiin selvin sanoin, etteivät Asiakirjain säännökset kohdistuneet asianosaisen oikeuteen saada tietoja häntä itseään henkilökohtaisesti koskevista asiakirjoista.

Sama näkemys toistui myös EOA:n vuonna 1970 tekemässä päätöksessä, jossa hän antoi huomautuksen sairaalan ylilääkärille sen johdosta, että tämä oli kieltäytynyt antamasta pahoinpitelyn johdosta sairaalassa hoidettavana olleen ja siellä kuolleen henkilön vanhemmille vainajaa koskevaa sairaskertomusta.⁷⁷

Tilannetta ovat kuitenkin sittemmin sekoittaneet eräät KHO:n antamat jaostoratkaisut. Vuonna 1970 oli kysymys tapauksesta, jossa asianosainen oli Helsingin poliisilaitokselta pyytänyt saada jäljennöksen siitä poliisitutkintapöytäkirjasta, joka oli laadittu hänen tekemänsä, hänen asuntoonsa luvatta tunkeutumista, hänen siellä olevan omaisuutensa vahingoittamista ja hävittämistä sekä häiriön aiheuttamista koskevan ilmoituksen johdosta.⁷⁸ Poliisilaitoksen kieltäydyttyä tutkintapöytäkirjan luovutuksesta asianosainen teki valituksen LO:een, joka kuitenkin hylkäsi sen. KHO puolestaan katsoi, että poliisitutkinta asiassa oli vielä kesken ja ettei tutkintapöytäkirjaa tästä syystä vielä ollut laadittu. Oikeuskysymyksestä KHO kuitenkin lausui seuraavasti:

»Koska asia ei ole ollut esillä oikeudessa eikä sitä ole jätetty sikseen, eivät poliisiviranomaisilla olevat kuulustelupöytäkirjat ja muu aineisto, niin kuin kriminaalilaboratorion antamat lausunnot, yleisten asiakirjain julkisuudesta annetun lain 4 §:n mukaan ole vielä julkisia. Sanotusta aineistosta voidaan mainitun lain 6 § 2 momentin mukaan niin ollen antaa tietoja Suomen kansalaiselle vain asianomaisen viranomaisen luvalla. Tämän vuoksi ja kun K ei ole esittänyt sellaista syytä, jonka perusteella hänellä voitaisiin katsoa olevan oikeus asianosaisenaan saada aineistosta tietoja jo ennen tutkimusten päättymistä, korkein hallinto-oikeus, hyläten valituksen, jättää lääninoikeuden päätöksen lopputuloksen pysyväksi».

Ratkaisussa kiinnittää huomiota se, että vaikka perusteluissa nimenomaisesti korostetaan hakijan olleen asianosaisen asemassa, argumen-

⁷⁶ Ks. OKa 1967 s. 35—36.

⁷⁷ Ks. EOA 1970 s. 47—48.

⁷⁸ Ks. KHO 28. 10. 1970 T: 4981 D: 3050/30/69.

taatioperustana on käytetty hyväksi AsiakJulkL:ia. Tämä viittaisi ensi silmäyksellä siihen, että ratkaisussa olisi olennaisesti poikettu KHO:n vuonna 1966 antamassa täysistuntopäätöksessä omaksutusta linjasta. Saman suuntaisia perustelutavaltaan ovat myös KHO:n antamat eräiden sairaala-asiakirjojen julkisuutta koskevat ratkaisut, joissa on ollut kysymys Helsingin kaupungin ja Helsingin yliopistollisen keskussairaalaliiton ylläpitämissä sairaaloissa olleiden potilaiden vaatimuksista saada jäljennökset itseään koskevista asiakirjoista.⁷⁹

Esimerkkinä voidaan mainita ratkaisu vuodelta 1971, jossa hakija oli Helsingin kaupungin omistaman Hesperian sairaalan ylilääkäriltä pyytänyt saada jäljennökset mm. sairaskertomuksensa kansilehdestä, sen lisälehdestä ja sairaskertomuksen yhteenvedosta.⁸⁰ KHO katsoi jaostoratkaisussaan, että sanotut asiakirjat olivat sellaisia AsiakJulkL 5 §:ssä tarkoitettuja viranomaisen omassa keskuudessa syntyneitä selvityksiä, jotka eivät olleet julkisia. Näistä asiakirjoista hakija AsiakJulkL 6 § 2 mom:n mukaan voi saada jäljennöksiä asianomaisen viranomaisen luvalla. KHO totesi hakijan esittäneen vaatimuksensa tueksi varteen otettavia perusteita. Sen vuoksi ja kun ei ollut käynyt ilmi seikkoja, joiden vuoksi hakijalta olisi ollut evättävä hänen pyytämänsä oikeus, KHO katsoi, että hänen tuli saada sanotuista asiakirjoista pyytämänsä jäljennökset. Todettakoon, että ratkaisu syntyi jaostossa äänestyksen jälkeen (3—1), jossa vähemmistöön jäänyt *Rankama* lähti siitä, että koska kysymyksessä olevat asiakirjat koskivat hakijaa itseään, hänellä näin ollen oli oikeus saada niistä kaikista jäljennökset.

Toisena esimerkkinä on samalta vuodelta mainittavissa tapaus, jossa hakija, joka oli ollut hoidettavana Helsingin yliopistollisen keskussairaalaliiton sairaalassa, oli pyytänyt ao. klinikan ylilääkäriltä täydellistä jäljennöstä häntä koskevasta sairaskertomuksesta.⁸¹ KHO katsoi tälläkin kertaa sairaskertomuksen AsiakJulkL 5 §:ssä tarkoitetuksi asiakirjaksi, mutta myönsi hakijalle luvan tutustumiseen samoin perustein kuin edellisessäkin tapauksessa. Taaskin tarvittiin jaostossa äänestys (5—2), jossa vähemmistön perustelut olivat samat kuin aikaisemminkin. Rankaman käsitykseen yhtyi *Larma*, joka ei ottanut osaa ensin mainitun ratkaisun tekemiseen.

⁷⁹ Ks. KHO 1971 II 17 ja KHO 1971 II 30.

⁸⁰ Ks. KHO 1971 II 17.

⁸¹ Ks. KHO 1971 II 30.

Myös vuonna 1974 antamassaan ratkaisussa noudatti KHO vastaavia periaatteita kuin sairaala-asiakirjoja koskevissa tapauksissa.⁸² Tällä keralla oli valittajana henkilö, joka oli osallistunut posti- ja lennätinhallituksen posti- ja teleopiston ylemmän liikennekurssin pääsytutkintoon ja joka halusi tietoonsa soveltuvuustutkimuksen tulokseen vaikuttanutta AsiakJulkL 5 §:ssä tarkoitettua aineistoa. Jälleen syntyi päätös äänestyksen jälkeen (3—1). Enemmistö ei ollut valmis tässä tapauksessa myöntämään tutustumisoikeutta hakijalle, kun otettiin huomioon asiakirjoista saatu selvitys soveltuvuustutkimuksen merkityksestä liikennekurssille pääsyn kannalta ja kun hakijalle oli varattu tilaisuus saada suullinen selvitys tutkimusta johtaneelta psykologilta sekä se, että ko. aineiston julkistaminen saattoi vaikeuttaa myöhempien soveltuvuustutkimusten suorittamista. Vähemmistöön jäänyt Rankama pysyi johdonmukaisesti sillä linjalla, että lupa oli myönnettävä, kun kysymys oli hakijaa itseään koskevista asiakirjoista.

Vaikka KHO:n jaostoratkaisuissa näytetään viime aikoina ryhdytyn perustelemaan sisäisten viranomaisselvitysten julkisuutta koskevat ratkaisut viittaamalla AsiakJulkL:n säännöksiin, ei tämä välttämättä merkitse olennaista poikkeamista vuoden 1966 täysistuntokäsittelyssä omaksutusta lähtökohdasta. Se, että AsiakJulkL ei koske asianosaisjulkisuutta, ei nimittäin merkitse sitä, etteikö yleisten asiakirjojen julkinen, ei-julkinen tai salassa pidettävä luonne määräytyisi sinänsä sanotun lain taikka sen nojalla annettujen säännösten ja määräysten perusteella. Kokonaan toinen asia on, missä laajuudessa asianosaisen oikeus ulottuu ei-julkisiin ja salassa pidettäviin dokumentteihin.

KHO:n jaostoratkaisuissa omaksuttu linja lienee ainakin asianosaisen osalta tulkittavissa siten, että AsiakJulkL 6 § 2 mom:ssa tarkoitetun luvan myöntäminen ei ole viranomaisen vapaassa harkinnassa, vaan se on annettava tiettyjen edellytysten vallitessa (»kun on varteen otettavia syitä eikä toisaalta ole olemassa esteitä»). Vuoden 1966 ratkaisussa oli perusteena se, että kauppalanhallituksen tarkoituksena oli valittaa valtio-neuvoston päätöksestä KHO:lle.⁸³ Edellä mainitussa sairaala-asiakirjojen julkisuutta koskevassa tapauksessa taas viitattiin »varteen otettava perusteena» siihen, että potilas tarvitsi asiakirjoja mm. työpaikan

⁸² Ks. KHO 29.1.1974 T: 395 D: 2246/55/73.

⁸³ Ks. KHO 1966 I 6.

hankkimista varten ja itseään koskevien huhujen torjumiseen.⁸⁴ Vuonna 1974 tehtyyn kielteiseen ratkaisuun, joka koski soveltuvuustestiin liittyvän tausta-aineiston julkisuutta, taas vaikutti mm. se seikka, että materiaalin luovuttaminen hakijalle olisi saattanut vaikeuttaa myöhempien soveltuvuustutkimusten suorittamista.⁸⁵ Toisin sanoen kysymys on ollut näissä tapauksissa intressivertailuun perustuvista tuomioistuinratkaisuksista, joka toki on edistysaskel verrattuna sellaiseen päättelyyn, jota edusti esim. OKa:n ratkaisu vuodelta 1956, jossa syytetyn oikeus tutustua tutkinta-aineistoon muutta mutkitta evättiin viittaamalla AsiakJulkL 4 §:ään.⁸⁶

Toinen äärimmäisyys taas olisi se, että asianosaiselle myönnettäisiin rajoitukseton oikeus tutustua viranomaisten hallussa oleviin asiakirjoihin. Mikäli lähdettäisiin siitä, joutuisivat monet tärkeät julkiset ja myös yksityiset intressit syrjäytetyiksi eikä tällainen menettely aina olisi sopusoinnussa ilmeisesti edes hakijan omienkaan etujen kanssa.

Psykologisen testiaineiston salassapitotarpeeseen vaikuttavat yksityisten intressien ohella myös julkiset edut, sillä kuten em. KHO:n ratkaisutakin käy ilmi, esim. kyselylomakkeitten luovuttaminen sivullisille, yhtä hyvin kuin testattavalle itselleenkin, saattaisi olennaisesti vaikeuttaa myöhempien kokeitten suorittamista. Kun uusien testien kehittäminen on taloudellisesti raskasta ja aikaa vaativaa työtä, on taustamateriaalin salaaminen asianosaiseltakin hyvin perusteltavissa.⁸⁷

Asianosaisen itsensäkin kannalta saattaa välistä olla edullista, ettei hänelle myönnetä oikeutta tutustua viranomaisen hallussa olevaan aineistoon. Erityisesti tulevat tällöin mieleen terveyden- ja sairaanhoidon alaan kuuluvat dokumentit. Asianosaisjulkisuuden rajoittamistarve on kuitenkin tässä suhteessa varsin kapea-alainen tullen kysymykseen lähinnä psykiatrisen hoidon yhteydessä.⁸⁸ Paljon on käyty keskustelua myös syöpäpotilaiden oikeudesta saada tietoonsa sairautensa laatu ja

⁸⁴ Ks. KHO 1971 II 30. Ks. myös Tolonen, Yleisten asiakirjain julkisuus s. 41.

⁸⁵ Ks. KHO 29.1.1974 T:395 D:2246/55/73. Ks. myös KHO 1972 II 6, jossa sama tapaus jo oli käsiteltävänä, mutta prosessuaalisen puutteen takia ei KHO vielä tällöin päättänyt asiassa materiaalliseen ratkaisuun.

⁸⁶ Ks. OKa 1956 s. 30—31.

⁸⁷ Ks. myös SOU 1975:22 s. 271—273.

⁸⁸ Ks. esim. Lahti, Salovaaran juhlaulkaisu s. 82—85, Schulman—Achté—Härkönen, SLL 1972 s. 1304—1310. Ks. myös Tolonen, Yleisten asiakirjain julkisuus s. 42—44.

yleensä voitaneenkin lähteä siitä, että potilaan etujen mukaista sairauksen luonteesta riippumatta on tietojen antaminen hänelle itselleen.⁸⁹ Kysymys lieneekin lähinnä siitä, millainen tiedottamisen tapa potilaan mielenterveyden kannalta kulloinkin on sovelia.⁹⁰

Välistä saattavat muidenkin yksityisten kuin asianosaisen intressit vaatia asianosaisjulkisuuden rajoittamista. Ajatelkaamme esim. rikoksen ilmiantajan asemaa. Mikäli rikoksen tekijällä olisi rajoitukseton oikeus tutustua tutkimusaineistoon, voisi tämä muodostaa jopa fyysisen uhan legitiimissä tarkoituksessa toimineelle ilmiantajalle.

Kaiken kaikkiaan vaikuttaa KHO:n omaksuma intressivertailun periaate vahvasti perustellulta asianosaisjulkisuuden ulottuvuutta arvioitaessa. Kokonaan toinen asia on se, että lainsäädäntöä uudistettaessa olisi pyrittävä kiinteyttämään ne säännöt, joiden mukaan asianosaisen oikeudet määräytyvät, sillä ei-julkisten ja salassa pidettävien asiakirjojen luovuttamisen jättäminen pelkän intressivertailun varaan ei asianosaisen oikeuksia ajatellen ole tyydyttävä ratkaisu.⁹¹

Eräs tärkeä asiakirjaryhmä, jonka asianosaisjulkisuus jo nykyisin on arvioitava enemmittä intressivertailuita, on kuitenkin olemassa, nimittäin sellaiset henkilöä itseään koskevat dokumentit, jotka saa luovuttaa sivullisille ainoastaan hänen suostumuksellaan. Esimerkkinä voidaan mainita AsiakJulkL 17 § 1 mom:ssa tarkoitetut vankilassa, kasvatuslaitoksessa, huoltolaitoksessa tai sairaalassa tehdyt muistiinpanot, lääkärin todistukset ja muut niihin verrattavat yksityistä koskevat todistukset. Tällaiset asiakirjat on ilman muuta myös asianosaisen itsensä saatava. Mutta vaikka lähtökohta periaatteessa on selvä, on toisaalta syytä koros-

⁸⁹ Ks. tästä esim. *Lahti*, Salovaaran juhlaulkaisu s. 82—83.

⁹⁰ Ks. *Schulman—Achté—Härkönen*, SLL 1972 s. 1307.

⁹¹ Intressivertailun ongelmana on erityisesti se, että ratkaisuvaihtoehdon valinta riippuu useimmiten siitä, millä tavalla soveltaja haluaa eri intressejä painottaa. Vertailuperiaatteen omaksuminen merkitsee siis soveltajan harkintavalan lisäämistä, mikä ei asianosaisen kannalta välttämättä ole aina onnellinen asiantila. Siitä huolimatta intressivertailu on käyttökelpoinen menetelmä, vaikka *Castrén*, Liikesalaisuuksien oikeussuojasta s. 126, toteaaakin esiintyvän tilanteita, joissa on mahdotonta ratkaista, kenen intresseille on annettava etusia vertailua suoritettaessa. Tämä ei pidä paikkaansa, sillä ratkaisuunhan on tuomioistuimen aina päädyttävä, joskin vertailun tuloksen oikeudenmukaisuudesta voidaan olla eri mieltä. — Intressivertailun luonteesta yleisesti ks. *Aarnio*, Oikeudellisen ajattelun perusteista s. 110—111 ja sitä suoritettaessa noudatettavista periaatteista *Düwel*, s. 123—172.

taa, että sanotussa lainkohdassa tarkoitetut asiakirjat saattavat kuulua samanaikaisesti myös joidenkin muiden julkisuutta rajoittavien säännösten alaisuuteen, jolloin on jälleen turvauduttava intressivertailuun. Näin tapahtui esim. edellä mainitussa KHO:n antamassa sairaala-asiakirjojen julkisuutta koskevassa ratkaisussa, jossa eräät pyydetyistä dokumenteista katsottiin AsiakJulkL 5 §:ssä tarkoitetuiksi selvityksiksi, vaikka ne toisaalta selvästi olivat sellaisia sairaalassa tehtyjä muistiinpanoja, joista AsiakJulkL 17 § 1 mom:n nojalla on lupa antaa tietoja sivullisille ainoastaan sen henkilön suostumuksella, jota ne koskevat.⁹²

3. Asianosaisen käsitteestä

Edellä on tullut jo esille joukko soveltamiskäytännössä esiintyneitä tapauksia, joissa on implisiittisesti oletettu olevan kysymys nimenomaan asianosaisen asemassa olevista asiakirjojen tarvitsijoista. Tässä yhteydessä on tarkoituksenaan tarkemmin eritellä asianosaisen käsitettä käyttäen tarkastelussa hyväksi aikaisemmin esiteltyä praksista. Kysymys on merkityksellinen asiakirjajulkisuuden ja asianosaisjulkisuuden välisen rajanvedon ja samalla kummankin oikeusperiaatteen ulottuvuuden kannalta. Lähtökohtana tarkastelussa on se, että asianosaisen käsite ei asianosaisjulkisuutta tutkittaessa ole tyydyttävästi selvitettävissä apriorisesti, vaan esitys on kytkettävä soveltamiskäytännössä noudatettuihin suunta- viivoihin. Tämä on erityisen tarpeellista siitä syystä, että asianosaisesta ei nimenomaan asianosaisjulkisuutta ajatellen sisälly lainsäädäntöön yleistä legaalidefinitiota.⁹³

Prosessuaalinen asianosaiskäsite, jonka mukaan asianosaisia ovat henkilöt, joiden nimessä oikeutta käydään, ei sovellu sellaisenaan hallinto-oikeuteen. Tähän on eräänä tärkeänä syynä ns. kaksiasianosaissuhteen harvinaisuus hallinnossa.⁹⁴ Toisaalta ei asianosaisen käsitettä hallinnosakaan voida venyttää äärimmäisyyksiin.

⁹² Ks. KHO 1971 II 17. — Ratkaisun kritiikistä ks. tark. Tolonen, Yleisten asiakirjain julkisuus s. 36—43.

⁹³ Erityistapauksissa määritelmiä kyllä löytyy. Ks. esim. JakoL (604/51) 64 §. Asianosaisjulkisuudesta jakotoimituksessa ks. tark. Tolonen, Yleisten asiakirjain julkisuus s. 13—14.

⁹⁴ Ks. myös Hirsikangas, s. 6, joka kaksiasianosaissuhteen puuttumisen ohella viittaa myös siihen, että hallintotoimen vaikutus saattaa ulottua laajempaan pii-

AsiakJulkL ja sen valmisteluasiakirjat eivät anna vastausta siihen, ketä on pidettävä asianosaisena. Hallinto-oikeudellisessa kirjallisuudessa on kyllä katsottu, että asianosainen on se, jonka oikeudellisiin etuihin viranomaisen ratkaisu voi välittömästi vaikuttaa eli jota asia suoranaisesti koskee,⁹⁵ mutta vielä tämän perusteella jäävät ongelmat käytännössä useassa suhteessa avoimiksi. Asianosaisjulkisuutta käsitellyt *Andersson* on tosin todennut sen olevan rajoitettavissa tapauksiin, joissa jokin »asia» tai »juttu» laajassa mielessä on vireillä, sillä vain tällöin on hänen mukaansa oikeussuojan tarvetta ja voidaan puhua »hakijasta, valittajasta tai muusta asianosaisesta»,⁹⁶ mutta tämäkään ei käytännön ratkaisutoimintaa silmällä pitäen anna kovin tukevaa ohjenuoraa soveltajan käteen.

Soveltamiskäytännössä on EOA vuonna 1970 antamassaan päätöksessä puolestaan todennut, että se, keitä julkisuutta koskevissa tapauksissa on pidettävä asianosaisina, määräytyy yleisten oikeudenkäyntiä ja hallintomenettelyä koskevien normien mukaan.⁹⁷ »Näitä sääntöjä on sovellettava silloinkin, kun kysymyksessä olevassa asiassa ei vielä ole oikeudenkäyntiä tai menettelyä hallintoviranomaisissa vireillä». Ainaakin EOA:n päätöksen valossa näyttäisi siltä, että vireilläolokriteerille tuskin on annettavissa ratkaisevaa merkitystä asianosaiskäsitteen merkityssisältöä selvitettyä. Toisaalta on myönnettävä, että *Anderssonin* lausuma jättää epäselväksi, miten »laajassa» mielessä hän vireilläolon on ymmärtänyt.

Asianosaisen käsite asianosaisjulkisuuden näkökulmasta katsottuna on ollut Ruotsin oikeuskirjallisuudessa ja myös soveltamiskäytännössä varsin kiistanalainen ja epäselvä kysymys,⁹⁸ eikä Suomessakaan ilmeisesti ole mahdollista antaa siihen yksiviivaista vastausta, vaikka EOA:n edellä esittämä käsitys sellaisen vaikutelman antaakin. Täyttä varmuutta ei ole edes siitä, onko asianosaiskäsitteen sisältö asianosaisjulkisuudesta puhuttaessa määräytyvä »yleisten oikeudenkäyntiä ja hallintomenettelyä kos-

riin kuin niihin, jotka ovat viranomaisessa esiintyneet asiassa. Lisäksi menettelyyn saattaa osallistua henkilöitä ja viranomaisiakin, jotka siitä huolimatta, ettei menettelyä käydä heidän nimissään, väittävät, että heillä on asianosaisten lailla intressejä valvottavanaan käsiteltävänä olevassa asiassa.

⁹⁵ Ks. *Merikoski*, Oikeussuojajärjestelmä s. 132. Asianosaisen käsitteestä hallintomenettelyssä ja -lainkäytössä ks. myös *Ikkala*, NAT 1961 s. 417—453.

⁹⁶ Ks. *Andersson*, LM 1965 s. 40.

⁹⁷ Ks. EOA 1970 s. 47—48.

kevien normien mukaan». (Edes sekään, millaisia nämä normit ovat, on tuskin tarkoin selvitettävissä).

Käytännöllisen merkityksensä takia ei ongelma kuitenkaan ole sivuutettavissa, vaikkei kaikilta osin kiistattomia vastauksia olekaan annettavissa. Tarkastelun lähtökohtana voidaan pitää eduskunnan lakivaliokunnan AsiakJulkL:ia säädettäessä tekemistä muutoksista huolimatta hallituksen esitykseen sisällyntä kohtaa, jonka mukaan yksityinen saakoon »päätöksen, johon hänellä on oikeus hakea muutosta, sekä asiakirjan, jonka hän muutoin hakijana, valittajana tai muuna asianosaisena on oikeutettu saamaan tuomioistuimelta tai muulta viranomaiselta».⁹⁹

Se, että henkilön on saatava viranomaiselta päätös, voidakseen valittaa siitä, on selvä asia eikä kaipa enempää erittelyjä. Mikäli valitusoikeus on olemassa, on päätös annettava, vaikka se jonkin säännöksen nojalla olisi salassa pidettävä, sillä muussa tapauksessa muutoksenhaku kävisi mahdottomaksi. Tämä ei kuitenkaan välttämättä merkitse sitä, että henkilöllä muutoksenhakuoikeutensa perusteella olisi lupa tutustua kaikkiin asiassa kertyneisiin asiakirjoihin.

Varsinaisen ongelman muodostaa se, ketä on pidettävä hallituksen esityksessä tarkoitettuna »hakijana, valittajana tai muuna asianosaisena». Hakijana voidaan Ruotsissa esitetyin tavoin pitää sellaista henkilöä, joka on viranomaiselle tehnyt hakemuksen tai muun esityksen, joka jossakin suhteessa koskee hänen julkisoikeudellista asemaansa.¹⁰⁰ Hakemus voi kohdistua esim. taloudellisen tuen tai vaikkapa jonkin hallintoluvan saamiseen.¹⁰¹ Tällainen henkilö saa hakemuksen tehdessään asianosaisaseman. Esimerkkinä voidaan mainita OKa:n vuonna 1965 käsittelemä tapaus, jossa nimenomaan lausuttiin asianosaisen oikeudesta saada tietoja hänen SotilasvammaL:n (404/48) nojalla anomaansa korvausta koskevassa asiassa viranomaiselle hankituista asiantuntijalausunnoista.¹⁰²

Myös valittaja saa asianosaisaseman eikä edellytyksenä ole se, että asiakirjoja pyytänyt henkilö jo olisi pannut muutoksenhaun vireille, vaan kuten KHO:n antamasta täysistuntoratkaisustakin ilmenee, oli kysymys

⁹⁸ Ks. erit. *Chrunder*, FT 1969 s. 37—39, *Lavin*, FT 1975 s. 3—19, *Norström*, FT 1975 s. 31—35 ja *Strömberg*, Tryckfrihetsrätt s. 81—83. Vanhemmasta kirjallisuudesta ks. erit. *Svennegård*, FT 1943 s. 81—85.

⁹⁹ Ks. HE 105/49.

¹⁰⁰ Ks. *Lavin*, FT 1975 s. 3.

¹⁰¹ Ks. *mt.*, s. 3.

¹⁰² Ks. OKa 1965 s. 39—40.

asianosaisesta, vaikka valitusta ei vielä ollut tehty.¹⁰³ Asianosaisina on soveltamiskäytännössä käsitelty myös henkilöitä, jotka voidakseen hakea tuomioistuimen päätökseen purkua ja esittää siinä tarkoituksessa oikeudelle uutta näyttöä, olivat pyytäneet keskussairaalan johtavalta lääkäriltä poikaansa koskevaa sairaskertomusta ja siihen liittyviä selvityksiä.¹⁰⁴ Ilmeisesti on lähdettävä siitä, että myös kantelun tekeminen perustaa asianosaisaseman, mutta silloinkin on asetettava edellytykseksi, että kantelun kohteena oleva asia suoranaisesti koskee sen tekijän etuja tai oikeuksia. Sen sijaan esim. ilmiannon tekeminen ei sinänsä tehne henkilöstä asianosaista.¹⁰⁵ Samoin lienee lähdettävä siitä, ettei valittaminenkaan kaikissa tapauksissa saa aikaan asianosaisen asemaa. Tällaisena tapauksena voidaan mainita se, että henkilö käyttää kunnan jäsenille KunL 139 §:ssä tarkoitettua valitusoikeutta. Tällöin nimittäin puuttuu henkilökohtainen oikeussuojan tarve.¹⁰⁶

Keskeiseksi tekijäksi henkilön asianosaisasemaa arvioitaessa muodostuukin juuri oikeussuojan tarve. Kuten edellä on todettu, ei esim. ilmiannon tekeminen sellaisenaan tee sen tekijästä asianosaista, mutta kun kysymys on teosta, joka välittömästi koskee ilmoittajan oikeuksia, muodostuu tilanne toisenlaiseksi. Tämä ilmenee myös KHO:n päätöksestä vuodelta 1970, jossa henkilö oli Helsingin poliisilaitokselta pyytänyt saada jäljennöksen siitä poliisitutkintapöytäkirjasta, joka oli laadittu hänen tekemänsä, hänen asuntoonsa luvatta tunkeutumista koskevan ilmoituksen johdosta.¹⁰⁷ KHO käytti ratkaisussaan po. henkilöstä nimenomaisesti nimitystä »asianosainen». — Sanomattakin on selvää, että rikosasioissa epäillyt ja syytetyt itse ovat asianosaisen asemassa. Tämä ilmenee mm. OKa:n vuonna 1967 antamasta päätöksestä, joka koski henkilön oikeutta saada jäljennös häneen itseensä kohdistuvasta humalatilatutkimuksesta.¹⁰⁸

Tästä ei kuitenkaan pidä toisaalta tehdä sellaista yleistä johtopäätöstä, että henkilö tulee asianosaiseksi *pelkästään* sillä perusteella, että viranomaisen asiakirjat, joita hän pyytää, koskevat häntä itseään.¹⁰⁹ Kieltää

¹⁰³ Ks. KHO 1966 I 6.

¹⁰⁴ Ks. EOA 1970 s. 47—48.

¹⁰⁵ Ks. myös *Lavin*, FT 1975 s. 3—4.

¹⁰⁶ Ks. myös *mt.*, s. 6.

¹⁰⁷ Ks. KHO 28. 10. 1970 T: 4981 D: 3050/30/69.

¹⁰⁸ Ks. OKa 1967 s. 35—36.

¹⁰⁹ Ks. myös *Andersson*, LM 1965 s. 40. Vrt. vähemmistön kannanottoa KHO 1971 II 17 ja KHO 1971 II 30.

ei voida, etteivätkö sellaiset tapaukset varsin läheisesti liittyisi asianosaisjulkisuuteen, mutta siitä varsinaisessa mielessä tuskin kuitenkaan on aina kysymys. Sen sijaan silloin, kun henkilö pyytää viranomaiselta aineistoa, jota on käytetty häntä koskevaa päätöstä tehtäessä, tilanne muuttuu toiseksi. Tällöin lienee katsottava, että henkilö saa asianosaisen aseman. Tähän viittaa myös KHO:n ratkaisu vuodelta 1974, jossa asiakirjojen tarvitsijaa käsiteltiin asianosaisena, kun tämä oli pyytänyt saada tutustua soveltuvuustutkimukseen liittyvään taustamateriaaliin.¹¹⁰

Mutta miten on suhtauduttava sellaiseen henkilöön, joka pyytää viranomaiselta esim. itseään koskevaa sairaalassa laadittua sairauskertomusta? Sanottua asiakirjaa ei voitane yleensä pitää asianomaista potilasta koskevan hallintopäätöksen pohja-aineistona. Pikemminkin on kysymys tosiasiallisten hoitotoimenpiteitten suorittamista tukevasta materiaalista. Silti käytännössä on usein, kuten KHO:n antamat sairaala-asiakirjojen julkisuutta koskevat ratkaisutkin osoittavat, esiintynyt tarvetta sairauskertomusten saamiseen. Tyypillisenä esimerkkinä voidaan jälleen viitata tapaukseen, jossa henkilö tarvitsi tietoja uuden työpaikan hankkimista varten ja torjuakseen itsestään liikkeellä olevat huhut.¹¹¹ Kysymys on tulkinnanvarainen eikä varmaa vastausta siihen ole annettavissa. Mainittakoon kuitenkin, että KHO:n päätöksen rubriikissa sen enempää kuin itse päätöksen perusteluissa ei kertaakaan käytetty asiakirjoja pyytäneestä sairaalan entisestä potilaasta nimitystä »asianosainen».

Vaikuttaakin siltä, että soveltamiskäytännössä on asianosaiskäsitteen pohdinta jäänyt taka-alalle, vaikka sillä asianosaisjulkisuuden ja asiakirjajulkisuuden välisenä vedenjakajana on olennainen ja keskeinen merkitys. Tämä kuvastuu myös siinä, että niissä tapauksissa, joissa viime aikoina on ollut kysymys AsiakJulkL:ssa tarkoitettujen ns. ei-julkisten asiakirjojen luovuttamisesta, on KHO käyttänyt samanlaista perustelutapaa asiakirjoja pyytäneen henkilön asemasta riippumatta.

Vertailun vuoksi mainittakoon kaksi tapausta, joista toisessa selvästi oli kysymyksessä henkilö, joka ei ollut asianosainen ja toisessa henkilö, joka varmuudella voidaan sellaiseksi KHO:n perustelujenkin pohjalta päätellen katsoa. Television toimittajan valitettua ministeriön päätöksestä, jolla häneltä oli evätty lupa tutustua AsiakJulkL 5 §:ssä tarkoitettuun ei-julkiseen asiakirjaan, KHO hylkäsi valituksen viitaten siihen,

¹¹⁰ Ks. KHO 29. 1. 1974 T: 395 D: 2246/55/73.

¹¹¹ Ks. KHO 1971 II 30.

ettei toimittaja ollut esittänyt sellaisia syitä, joiden perusteella hänelle olisi annettava jäljennös sanotusta asiakirjasta.¹¹² Jälkimmäisessä tapauksessa eväsi KHO pyynnön saada tutustua AsiakJulkL 4 §:ssä tarkoitettuun ei-julkiseen asiakirjaan todeten, ettei henkilö ollut esittänyt sellaista syytä, jonka perusteella hänellä voitaisiin katsoa olevan oikeus *asianosaisen* saada aineistosta tietoja.¹¹³

Siitä huolimatta, että oikeusturvanäkökohta toistuvasti ja korostetusti on tullut esille asianosaisjulkisuutta koskevista tutkimuksissa ja eräissä tapauksissa soveltamiskäytännössäkin, voidaan tehdä se havainto, että asianosaisjulkisuuden irroittaminen AsiakJulkL:n sääntelymekanismista *Anderssonin* selvitysten ja KHO:n vuonna 1966 antaman täysistuntoratkaisun viitoittamalla tavalla ei ole tuonut ratkaisevia muutoksia suhtautumisessa asianosaisen oikeuksiin. Nyt voidaan lähinnä vain vakuuttaa, että asianosaisella on oikeus tutustua ei-julkisiin asiakirjoihin tiettyjen edellytysten vallitessa (eli silloin, kun pyynnön tueksi on esitetty »varteen otettavia syitä eikä luovuttamiselle toisaalta ole esteitä»). Salassa pidettäviin asiakirjoihin nähden asianosaisen oikeus on täysin avoin lukuun ottamatta muutoksenhakuoikeuden toteuttamiseksi välttämättömiä viranomaisten päätöksiä ja sellaisia asiakirjoja, joiden luovuttaminen sivulliselle on luvallista ainoastaan sen henkilön suostumuksella, jota asiakirja koskee. Tulkintasuosituksena esitetään tässä, että asianosaisella pitäisi pääsäännön mukaan olla oikeus tutustua yleensäkin salassa pidettäviin dokumentteihin arvioinnin tapahtuessa kuitenkin tapaus tapaukselta ja suorittamalla intressivertailu. Vain erittäin tärkeät julkiset ja yksityiset intressit voisivat tämän mukaisesti syrjäyttää asianosaisen oikeuden tutustua viranomaisen hallussa olevaan aineistoon.¹¹⁴

D. Uuden kunnallislain ns. tiedotuspykälästä informaatioperiaatteen läpimurron ilmauksena

Tutkimuksen johdantojaksossa viitattiin eräänä viestintästrategisena vaihtoehtona ns. *informaatioperiaatteeseen*. *Abrahamssonin* yhteiskuntakommunikaatiota käsittelevässä analyysissä tämän periaatteen sisältönä

¹¹² Ks. KHO 1972 II 7.

¹¹³ Ks. KHO 28. 10. 1970 T: 4981 D: 3050/30/69.

¹¹⁴ Ks. myös *Lavin*, FT 1975 s. 18—19.

on se, että viranomainen oma-aloitteisesti informoi kansalaisia, mutta julkisuusperiaate voi olla samanaikaisesti voimassa ja kansalaisilla on samat mahdollisuudet kuin ennenkin itse hakeutua tietolähteelle.¹¹⁵ Abrahamsson toteaa aivan oikein, että informaatioperiaate johtaa tasapuolisempaan viestinnälliseen työnjakoon viranomaisten ja kansalaisten välillä kuin julkisuusperiaate, joka jättää tietojen hankinnan heikomman osapuolen resurssien varaan. Tällä tavalla voidaan itse asiassa todeta, että informaatioperiaatteella on suurempi demokratisointipotentiaali kuin julkisuusperiaatteella. »Den möjliggör också att offentlighetsprincipens formella rättigheter i vissa fall kan övergå till reella möjligheter för en vidare medborgargrupp».¹¹⁶ On kuitenkin otettava huomioon, että informaatioperiaatteen vallitessa tietojen jakelu on järjestetty viranomaiskeskeisesti. Kun julkisuusperiaate on historialliselta luonteeltaan liberalistinen periaate ja perustuu »låt gå» -tyyppiseen ajatteluun, *informaatioperiaate puolestaan on luonnehdittavissa autoritääriseksi viestintästrategiaksi ja samalla sosiaalisen kontrollin välineeksi*.¹¹⁷

Informaatioperiaatteen juuret löytyvät mainonnan ja poliittisen propagandan historiasta. Informaatioperiaatteeseen ei kuitenkaan pidä suhtautua yksioikoisen kielteisesti, vaikka sen käyttöön sisältyykin vaaratekijänä selektiivisen tiedonjakelun tarjoama manipulaatiomahdollisuus. *Tätäkin strategiaa käytettäessä joudutaan aina kysymään, mihin tarkoituksiin sitä kulloinkin käytetään ja ketä se silloin palvelee*. Ajatelkaamme esim. sellaisia valtiollisia informaatiokampanjoita kuin päihitteitten väärinkäytön vastustaminen ja turvallisen liikennekulttuurin luomiseen tähtäävät operaatiot; harvat kieltänevät informaatioperiaatteen soveltamisen tällaisissa tapauksissa. Toiseksi muuttuu tilanne silloin, kun viranomaiset käyttävät informaatioperiaatetta voidakseen hankkia legitimitetin sellaisille ratkaisuille, joiden voidaan odottaa aiheuttavan voimakasta dissensusta kansalaisten keskuudessa. Tällöin informaatioperiaatteeseen kiinteästi liittyvä sosiaalisen kontrollin tavoite saa uuden sävyn. Joudutaan uudelleen ja painokkaammin kysymään, mihin tarkoituksiin strategiaa kulloinkin käytetään ja ketä se silloin palvelee. Kriittisesti viestintästrategioihin suhtauduttaessa tämä kysymys on tehtävä aina ja jokaisessa yksittäisessä tapauksessa erikseen.

¹¹⁵ Ks. Abrahamsson, s. 185—186.

¹¹⁶ Ks. *mt.*, s. 186.

¹¹⁷ Ks. *mt.*, s. 194.

Suomessa ei informaatioperiaatetta ole kovinkaan aktiivisesti sovellettu hallinnossa itsenäisyyden aikana.¹¹⁸ Poikkeuksena voidaan mainita toisen maailmansodan aika, joka sensuurin ohella sai kumppanikseen organisoidun propagandan. Tämä järjestelmä purettiin kuitenkin pian sodan jälkeen;¹¹⁹ vuosisataiset julkisuusperiaatteeseen pohjautuvat perinteet istuivat vahvasti, mitä kuvastaa sekin, että julkisuuslainsäädännön uudistustyö käynnistyi jälleen sodan päätyttyä.

Sotavuosien tienoilla syntynyt sukupolvi saavutti täysi-ikäisyytensä 1960-luvulla, jonka loppupuolella kehittyi *uskriittinen yhteiskuntasfääri*, mitä esim. Suomessa ilmensivät useat ns. yhden asian liikkeet, joiden perusvireenä oli autoritäärisyyden vastustaminen. Suomessa ei tähän reaktioon viranomaisten taholta vastattu yhtä ilmiautoritäärisesti kuin monissa muissa maissa. Sen sijaan käynnistyi monilla valtion eri sektoreilla intensiivinen suunnittelu- ja tutkimisaktiiviteetti. Komiteoita, toimikuntia ja suunnitteluelimiä perustettiin nopeammin ja kiivaammassa tahdissa kuin koskaan aikaisemmin.

Viime vuosikymmenen uskriitillä oli oma merkittävä tehtävänsä yhteiskunnallisten epäkohtien paljastajana. Niinpä esim. sosiaalilainsäädännön arvostelu käynnisti sosiaalihuoltoon liittyvät periaateselvitykset, joita vuonna 1968 asetettu sosiaalihuollon periaatekomitea sai tehtäväkseen suorittaa. Toisaalta uskriittinen suuntaus ilmeisesti avasi myös silmät tarpeelle kanavoida nuorison keskuudessa ilmennyt tyytymättömyys rauhallisiin uomiin. On tuskin sattuma, että esim. tiedotustoiminnan tehostamispyrkimykset saivat alkunsa samoihin aikoihin. Informaatioperiaate on nimittäin nähtävissä, kuten edellä on todettu, erääksi sosiaalisen kontrollin välineeksi.

Vuonna 1968 asetti valtioneuvosto kunnallishallintokomitean, jonka tehtävänä oli laatia ehdotukset yleistä kunnallishallintoa ja -taloutta koskevan lainsäädännön kokonaistarkistuksesta ja sitä ennen tarpeellisista alan lainsäädäntöuudistuksista. Komitean laatimassa luonnoksessa I mie-

¹¹⁸ Ks. myös *kom. miet. 1973: 91 I ja 1973: 148 II* s. 56: »Puoli vuosisataa on julkisen vallan tiedottaminen toiminut perinteisen käytännön mukaan; julkinen valta on pääasiassa ollut passiivinen uutislähde eikä se (poikkeusoloja lukuun ottamatta) ole itse kovinkaan aktiivisesti tiedottanut. Muutos tapahtui 1960-luvulla, jolloin valtiolta ryhtyi paitsi tutkimaan lehdistön taloudellista asemaa myös kehittämään aktiivista tiedottamistaan».

¹¹⁹ Toisen maailmansodan aikana toimi Suomessa valtiollinen propaganda-keskus, Valtion tiedotuslaitos, joka lakkautettiin 22. 12. 1944.

tinnöksi samoin kuin lopullisessa mietinnössäkin korostettiin kunnan jäse-
niin ja myös muihin kohdistuvan tiedotustoiminnan tehostamisen tarpeel-
lisuutta.¹²⁰ Sanottuihin dokumentteihin ei kuitenkaan vielä sisältynyt
asiasta erityistä säännöstä.

Hallituksen esitykseen uudeksi kunnallislainsäädännöksi sitä vastoin oli otettu
oikeudellisen sääntelyn tasolla käänteentekevä kohta, joka ennakoii infor-
maatioperiaatteen läpimurtoa hallinnossa. Esityksen mukaan kunnan jäse-
nille oli sopivin tavoin annettava riittävät tiedot yleistä mielenkiintoa
herättävistä vireillä olevista kunnan asioista, niitä koskevista suunnitel-
mista, asioiden käsittelystä ja tehdyistä ratkaisuista.¹²¹ Vastaava säännös
sisällytettiin uuden KunL 37 §:ään.

Säännöksessä mainitaan kohderyhmänä kunnan jäsenet, mutta luon-
nollisesti tiedottamisesta voivat päästä osallisiksi muutkin. KunL 37 §
koskee soveltuvin osin myös kuntainliittojen toimintaa, jolloin tiedotta-
minen vastaavasti suuntautuu jäsenkuntien jäseniin.¹²² Sen sijaan epä-
varmempaa on, voidaanko kuntainliiton tiedotusvelvollisuuden katsoa
ulottuvan jäsenkuntien viranomaisiin, sillä säännös ei periaatteessa koske
ns. sisäistä tiedotusta.¹²³

Sopivat tiedottamistavat ja -kanavat ovat kunnan asianomaisten viran-
omaisten valittavissa,¹²⁴ ellei tästä ole erikseen nimenomaisesti säädetty
(ks. esim. KunL 32 §), mutta tällöinkin voidaan luonnollisesti tehostaa
julkisuutta muitakin keinoja käyttäen. On kuitenkin syytä korostaa, että
viranomainen ylittää toimivaltansa, mikäli se tiedotusvälineenä suosii
esim. poliittisin perustein jotakin tiettyä sanomalehteä.

Lähes fraasimaiselta vaikuttaa säännöksessä viittaus siihen, että tietö-
jen on oltava »riittävät». Käsitykset tässä suhteessa saattavat erota pal-
jonkin riippuen siitä, kuka riittävyyden arvioi. *Hannuksen* esityksestä saa
sen kuvan, että tämä tehtävä lankeaa asianomaisten kunnan viranomais-
ten hartioille. Se, mitkä kulloinkin ovat riittävät tiedot, jää hänen

¹²⁰ Ks. kom. miet. 1971: A 21 s. 43 ja kom. miet. 1973: 60 s. 49.

¹²¹ Ks. HE 140/75.

¹²² Ks. myös *Hannus*, SKL 4/77 s. 34.

¹²³ Vrt. mt., s. 34.

¹²⁴ Ks. mt., s. 34, jossa sellaisina keinoina mainitaan mm. paikallislehtien ja
muidenkin lehtien hyväksikäyttö, tiedotteitten julkaiseminen, selostukset uutis-
välineiden kautta ajankohtaisista kunnan asioista, tiedotustilaisuudet ja ns.
selvityskokoukset. Kunnan tiedotustoiminnasta ks. myös *Viinikka*, Kunnallismie-
hen kirja s. 379—392.

mukaansa riippumaan »asioiden luonteesta ja siitä, miten laajaksi ja tehokkaaksi tiedotustoiminta kunnassa harkitaan olevan syytä järjestää».¹²⁵ Mikäli tämä näkemys asetetaan tulkinnan pohjaksi, jää KunL 37 § luonteeltaan lähinnä deklaratiiviseksi säännökseksi. Yhtä hyvin voitaneen kuitenkin lähteä siitä, että tietojen riittävyys on arvioitava objektiivisesti ja mikäli viranomaiset eivät säännöksessä tarkoitettulla tavalla menettele, toimivat ne virkavelvollisuuksiensa vastaisesti. Samaa periaatetta voitaneen noudattaa myös sen arvioinnissa, milloin kysymys on »yleistä mielenkiintoa herättävistä» asioista.

KunL 37 §:ään perustuva tiedotusvelvollisuus ei rajoitu pelkästään tehtyihin päätöksiin, vaan se ulottuu myös suunnittelun ja asiain käsittelyn eri vaiheisiin. On tosin syytä korostaa, että asiakirjajulkisuutta koskeviin sääntöihin ei KunL 37 §:llä ole vaikutusta.¹²⁶ Salassa pidettävät asiakirjat ovat edelleen salassa pidettäviä ja ei-julkisten asiakirjojen luovuttaminen asianomaisen viranomaisen harkinnan varassa. Parhaimmillaan KunL 37 § saattaa vaikuttaa siihen suuntaan, että viranomaiset alkavat suhtautua entistä myönteisemmin valmisteluaineiston julkaisemiseen. Säännöstä voidaankin luonnehtia eräänlaiseksi normatiiviseksi painostusvälineeksi, jonka tehosta ei kuitenkaan ole toistaiseksi käytännöllisiä kokemuksia. Tarkoituksensa se on saavuttanut, mikäli se pystyy kaventamaan kunnan jäsenten ja hallintoviranomaisten välistä kuilua, lisäämään kuntalaisten tietoutta hallinnosta, heidän mielenkiintoaan siihen ja mahdollisuuksiaan vaikuttaa ja osallistua kunnan asioiden hoitoon.¹²⁷ Toisaalta taustalla on aina se vaaratekijä, joka viranomaiskeskeisen viestintästrategian käyttöön kansalaisten näkökulmasta katsoen liittyy; tiedotusta voidaan käyttää propagandan ja manipulaation välineenä.

¹²⁵ Ks. *mt.*, s. 34.

¹²⁶ Ks. myös *mt.*, s. 34.

¹²⁷ Ks. myös *mt.*, s. 34.

XII ASIAKIRJAJULKISUUDEN SÄÄNTELYSTÄ OIKEUSPOLITIIKAN KOHTEENA

A. Julkisuuden rajoittamisesta sosiaalisesti sidonnaisena ilmiönä

1. Rajoituksettoman julkisuuden vaatimuksesta

Totaalisesti avointa hallintoa vaadittaessa ei oteta huomioon sitä, että *tiedonvälityksen problematiikassa on kaikissa yhteiskunnan sfäreissä ja niitten välisissä suhteissa viime kädessä kysymys intressiristiriidoista, jotka ulottuvat yksilöitten, ryhmien ja instituutioitten välisistä yhteiskuntaluokkien välisiin ristiriitoihin saakka.*

Rajoituksettoman julkisuuden vaatiija toisin sanoen jättää huomiotta tai ainakin aliarvioi salassapidon sosiaalisen sidonnaisuuden. Asiakirja-julkisuudenkin rajoittamistarpeella on oma objektiivinen yhteiskunnallinen perustansa ja julkisuuden sääntely vastaavasti ymmärrettävissä yhteiskunnassa vallitsevien ristiriitojen heijastumaksi ja samalla niiden säätelymekanismiksi. *Rajoitukseton julkisuus hallinnossa edellyttäisi ristiriidoista vapaata yhteiskuntaa.*¹

¹ Ks. myös Dammann, DVR 1974 s. 283, joka yksilön tietosuojaa käsitellessään esittää vastaavan johtopäätöksen todetessaan seuraavasti: »Es ist demnach nicht mehr als die Existenz von Interessengegensätzen, die das Bedürfnis des einzelnen an der Kontrolle seiner Daten begründet. Welcher Art die Gegensätze sind, ist hierbei gleichgültig. Dem ökonomischen Konflikt ist insoweit der geistige — etwa künstlerische oder wissenschaftliche — Wettbewerb ebenbürtig: Allgemein lässt das Datenschutzinteresse im spieltheoretischen Modell aufweisen: je mehr ein Spieler über Eigenschaften und Verhaltensweisen seiner Mitspieler weiss, um so besser kann er deren Verhalten vorausberechnen und um so höher wird dadurch seine Gewinnchance. Die offene Kommunikation setzt also nicht nur eine aufgeklärtere, freiere, sondern eine von Interessengegensätzen überhaupt befreite Gesellschaft voraus. Dieses Modell hat allerdings nicht soviel Realitätsbezug, dass es die aktuelle Bewertung des Datenschutzkonzepts beeinflussen könnte».

2. Teoreettisista lähtökohdista

Salaaminen tiettyssä mittakaavassa sosiaalisten järjestelmien piirissä on eräänlainen systeemivälttämättömyys.² Salassapidon ulottuvuuteen ja intensiteettiin vaikuttaa se, missä määrin uhkaavaksi systeemin jäsenet kokevat ulkopuolisen maailman (ns. *systeemiympäristön*) ja se, missä määrin julkisuudesta on odotettavissa epätoivottavia seurauksia.

Systeemitheoreettisesti katsoen salaaminen merkitsee sosiaalisen järjestelmän piirissä tapahtuvan päätöksenteon helpottumista, sillä salassapidon avulla vältetään systeemiympäristön interventio päätöksentekomenettelyyn. Vastaavasti voidaan tällä tavalla vaikeuttaa systeemiympäristön päätöksentekoa.

Tietyn sosiaalisen järjestelmän kannalta salaaminen voi olla edullista sikäläkin, että näin käy mahdolliseksi stabilisoida systeemiympäristön käsitys po. järjestelmästä esim. arvovallan säilyttämiseksi. Auktoriteettia saattaa lisätä se, että ulospäin suuntautuva tiedonvälitys koskee vain tehtyjä päätöksiä valmisteluvaiheiden jäädessä salatuiksi. Kun yksityisten jäsenten mielipiteet ja vaikutus ratkaisuihin jäävät ympäristölle tuntemattomiksi, on niille annettavissa systeemin arvovaltaa korostava anonyymi leima.

Salassapito on systeemifunktionaalisesti tärkeätä myös sen vuoksi, että rajoittamalla informointia ulospäin, on mahdollista lisätä järjestelmän sisäistä yksituumaisuutta (*konsensusta*) ja kompromissialttiutta päätöksenteossa. Toisaalta salassapidon turvin voidaan ulkopuolisilta tarvittaessa myös kätkeä järjestelmän sisäinen erimielisyys (*dissensus*) tai yhtä hyvin estää ulkoisen dissensuksen syntyminen.

Salassapitotarpeella on aina ajallinen ulottuvuutensa. Niinpä esim. suunnitelmien julkistamishetkeä lykkäämällä voidaan ehkäistä ulkoinen mielipiteenmuodostus ja ajoittamalla julkisuus vasta hetkeen, jolloin päätös on tehty, voidaan systeemiympäristö asettaa tapahtuneen tosiasian eteen. Kuten *Sievers* toteaa, on tällainen menettely suorastaan välttämätöntä esim. erinäisiä finanssipoliittisia toimenpiteitä suoritettaessa.³

Kun sanomme, että salaaminen sosiaalisissa järjestelmissä on hyödyllistä ja eräissä tapauksissa jopa välttämätöntä, ei tarkoituksena ole väittää, että salassapito suinkaan kaikissa tilanteissa on luonteeltaan

² Salaamisen systeemifunktiosta ks. tark. *Sievers*, s. 56—60.

³ Ks. *mt.*, s. 57.

funktionaalista. Toisinaan suunnitelmienkin julkistaminen saattaa olla tarkoituksenmukaista esim. siinä tapauksessa, että halutaan tietylle tulevaisuudessa tehtävälle päätökselle legitimizeetti systeemiympäristön jäsenten keskuudessa. Näin on asianlaita varsinkin silloin, kun kysymys on sellaisen päätöksen tekemisestä, jonka voidaan olettaa aiheuttavan voimakasta dissensusta. Tällöin saattaa olla paikallaan informaation annostelu jo suunnitteluvaiheessa innovaatioon kohdistuvan vastustuksen vähentämiseksi.

Dysfunktionaalinen salaaminen merkitsee sitä, että sosiaalisen järjestelmän piirissä ei ole riittävästi otettu huomioon systeemiympäristön asettamia vaatimuksia, vaan salassapitoa käytetään stereotyyppisenä strategiana. Tällainen menettely saattaa olla osoituksena sosiaalisten järjestelmien toimintaperiaatteitten puutteellisesta ymmärtämisestä ja taitamattomuudesta funktionaalisesti säädellä tiedonvälitystä taikka yksinkertaisesti irrationaalisesta julkisuutta kohtaan tunnetusta pelosta. Nämä eivät kuitenkaan ole välttämättä ainoat syyt stereotyyppiseen salaamiseen, vaan peruste voi olla myös täysin rationaalinen, esim. sosiaalisen systeemin sisäinen hauraus tai voimakas systeemiympäristön tuottama uhka.

Systeemiteoreettiset selitykset kieltämättä auttavat ymmärtämään julkisuuden säätelyn sosiaalista problematiikkaa, mutta jättävät usein tarkastelun ulkopuolelle erään ulottuvuuden, joka marxilaisittain on nimettävissä *luokka-aspektiksi*.⁴ Systeemiteoreettisten ajatuskulkujen hyväksyminen ei sinänsä ole vaikeata sen paremmin porvarillisesti kuin marxilaisestikaan orientoituneelle sosiaalisia ilmiöitä tutkivalle tieteelle. Maailmankatsomukselliset ja tieteenkäsitusten väliset erimielisyydet tihentyvät vasta, kun omaksutaan luokkanäkökulma eikä tyydytä tarkastelemaan inhimillistä toimintaa pelkästään kenttänä, jossa systeemit, osasysteemit ja niiden yksityiset jäsenet itselleen koituvia etuja silmällä pitäen kustannushyöty-näkökohtia punniten ohjaavat viestinnällistä käyttäytymistään.

Kuten tunnettua marxilaisen näkemyksen mukaan kapitalistisessa talousjärjestelmässä on kaksi sovittamattomassa ristiriidassa elävää yhteiskuntaluokkaa. Käsitys on kiistanlainen eikä sen paikkansapitävyyden todentamiseen ole näillä sivuilla mahdollisuutta. Ongelma on kui-

⁴ Tämän aspektin on sivuuttanut esim. *Sievers* sinänsä ansiokkaassa salassapitoa käsittelevässä systeemiteoreettisessa analyysissään.

tenkin vältettävissä siirtämällä lähtökohta hypoteettiselle tasolle. Oletta-
kaamme, että yhteiskunnassa on kaksi keskenään kamppailevaa luokkaa,
porvaristo ja työväenluokka, joista ensin mainittu on dominoivassa ja jäl-
kimmäinen alistetussa asemassa. Systeemitieteellisiä kehitelmiä syven-
täen voidaan tällöin kysyä, kumman intressejä julkisuuden sääntely hal-
linnossa itse asiassa palvelee, porvariston vai työväenluokan etuja? Kysy-
mykseen on tuskin annettavissa yksioikoista vastausta, vaan sitä on tar-
kasteltava yksinkertaistettuihin yleistyksiin syyllistymättä erilaisten
salassapitointressien luomaa taustaa vasten.

3. *Julkisuuden rajoittamisintresseistä*

a. *Rajoittamisintresseissä esiintyvistä invariansseista*

Perinpohjainen oikeusvertaileva esitys osoittaisi luultavasti huomatta-
via eroja asiakirjasalaisuuden asiallisessa ulottuvuudessa niidenkin val-
tioitten piirissä, joissa on toteutettu asiakirjajulkisuuden periaate puhu-
mattakaan vertailusta niihin järjestelmiin, joissa on omaksuttu toisen-
lainen viestintästrateginen lähtökohta. Tällaiseen komparaatioon ei
tässä tutkimuksessa, kuten jo johdantojaksossa on todettu, kuitenkaan
ole mahdollisuutta. Havaittavissa on siitä huolimatta päällisinkin puo-
lin sellaisia yhtäläisyyksiä, jotka kuvastavat salassapitointresseissä val-
litsevaa vakioisuutta.

Käsitykset siitä, millaisia intressejä salassapitosäännöksiin on tarpeel-
lista suojata, eivät kovinkaan paljon eroa esim. Suomessa, Ruotsissa, Nor-
jassa, Tanskassa ja Yhdysvalloissa.⁵ Myös Sveitsissä, jossa asiakirjajul-
kisuuden periaatetta hallinnossa ei ole toteutettu, on viitattu silmiinpis-
tävään intressiyhtäläisyyteen eri järjestelmien välillä.⁶ Salassapitoint-
resseissä havaittava vakioisuus antaakin aiheen olettaa, että kysymys
salassapitosuojan asiallisessa ulottuvuudessa vallitsevista eroista huoli-
matta on eräänlaisesta sosiaalisesta lainalaisuudesta.

Julkisuusperiaatteen omaksuminen dominoivaksi viestintästrategiaksi
pakottaa lainsäädännössä erittelemään ne intressit, joiden suojaksi salas-
sapitosäännöksiä on annettava, tai ellei niin menetellä, salassapitosään-

⁵ Ks. myös Nordisk utredningsserie 3/72 s. 42.

⁶ Ks. Buser, ZBJ 1967 s. 209—237.

nöksiä annettaessa ainakin mieltää, millaisten intressien suojaamiseksi tämä tapahtuu. Niin ollen niiden valtioiden lainsäädäntö, joissa lähtökohtana on asiakirjajulkisuus, tarjoaa selkeimmän pohjan salassapito-intressien erittelylle ja luokittelulle.

Vaikka puhtaaksi viljellyn ja yleisesti pätevän klassifikaation luominen onkin vaikea, jopa ylivoimainen tehtävä, on tarkastelun selventämiseksi seuraavassa esityksessä ollut välttämätöntä yrittää kehittää sellainen jaottelu, joka edes pääasiallisesti ilmaisisi ne alueet, joilla salassapitotarpeita esiintyy ja joita myös lainsäädännön tuella eri yhteiskuntajärjestyksissä voidaan olettaa suojeltavan.

Jatkotarkastelun lähtökohdaksi on valittu seuraava jaottelu: 1) valtion ulkoinen turvallisuusintressi 2) valtion sisäinen järjestys- ja turvallisuusintressi 3) julkistaloudellisen intressin suojaaminen 4) yksityisten taloudellisten intressien suojaaminen 5) yksilön henkilökohtaisten intressien suojaaminen eli ns. yksityisyyden suojaamisintressi⁷, 6) luottamuksen suojaamisintressi ja 7) valmistelun ja suunnittelun suojaamisintressi.

⁷ Intimiteettisuoja, yksityisyyden suoja, yksityiselämän suoja, yksilön persoonallisuuden suoja ja integriteettisuoja ovat nykyään julkisessa keskustelussa toistuvasti esiintyviä käsitteitä. Useasti niitä käytetään likimain samassa merkityksessä, vaikka niiden välillä epäilemättä on havaittavissa vivahte-eroja. Käsitteiden epämääräisyydestä huolimatta näyttää olevan niiden esittäjien yhteisenä pyrkimyksenä antaa ilmaus sille ajatukselle, että yksilölle tulee turvata tietynlaajuinen suoja-alue, jonka piiriin ulkopuolisten puuttuminen on periaatteessa kielletty (ks. esim. *SOU 1972: 47* s. 56). Tähän liittyy kiinteästi vaatimus yksilön oikeudesta kontrolloida itseään koskevan informaation liikkeitä, ts. sen hankintaa, tallentamista, käyttöä ja jakelua (ks. kontrollivaatimuksen sisällöstä tark. *Samuelson*, s. 21). Ks. myös *Records, Computers and the Rights of Citizens* s. 38—42.

Niinpä esim. *Strömholm*, SvJT 1971 s. 698, joka on esityksessään ottanut lähtökohdaksi intimiteettisuojaa loukkaaviksi katsottavat konkreettiset toimenpiteet, jakaa loukkausmuodot kolmeen pääryhmään, joista ensimmäinen on fyysinen tai muu tunkeutuminen henkilön yksityisfääriin. Toisen loukkaavien toimenpiteiden ryhmän muodostaa intiimien tietojen kerääminen. Kolmantena ryhmänä *Strömholmin* luokittelussa on tällaisen aineiston julkisuuteen saattaminen tai muu käyttö.

Kun intimiteettisuojaista puhutaan asiakirjajulkisuuden oikeudellisen sääntelyn yhteydessä, kohdistuu huomio *Strömholmin* luokittelussa ennen muuta kolmanteen kategoriaan siltä osin kuin on kysymys yksilön henkilökohtaisia olosuhteita koskevien yleisten asiakirjojen julkisuuteen saattamisesta. Se, missä laajuudessa tällaiset viranomaisten hallussa olevat asiakirjat on pidettävä salassa yleisöltä, vaikuttaa omalta osaltaan yksilölle turvatun suoja-alueen ulottuvuuteen. Tästä näkökulmasta henkilötietojen salassapito voidaan nähdä eräänä intimiteetti-

b. Valtion ulkoisesta turvallisuusintressistä

Ellei valtiollista itsenäisyyttä arvona aseteta kyseenalaiseksi, on tiettyjen sen toimintoihin liittyvien tietojen julkisuuden rajoittaminen suoranainen välttämättömyys. Tämä näkyy myös AsiakJulkL 9 § 2 mom:iin otetusta salassapitointressien luettelosta, jossa on erikseen viitattu valtion turvallisuuteen, maanpuolustuksen etuun sekä Suomen ja ulkovaltojen välisiin suhteisiin puhumattakaan rikoslakiin sisältyvistä valtiorikoksia koskevista säännöksistä.⁸

suojan osa-alueena tai pikemminkin intimiteettisuojan eräänä toteuttamiskeinona.

Henkilötietoihin voidaan lukea myös yksilön taloudellista asemaa koskeva informaatio, joka edellä esitetystä luokittelusta siirtyy neljänteen kategoriaan. Tämä korostus ja valinta on oikeuspoliittisesti merkittävä, sillä se siirtää taloudellista asemaa koskevan informaation intimiteettisuojan ulkopuolelle. — Tämä ei luonnollisestikaan merkitse sitä, etteikö taloudellista laatua olevia tietoja tulevaisuudessakin olisi välttämätöntä suojata, vaan tarkoituksena on erityisesti painottaa sitä, että yksilön psykofyysisiä ominaisuuksia ja sosiaalisia olosuhteita koskevan informaation suojaamista on syytä arvioida erillisenä kokonaisuutena. Yksityisten taloudellisten intressien suojaaminen liittyy nimittäin siinä määrin kiinteästi yhteiskunnallisen vallankäytön problematiikkaan, että tätä kysymystä ei intressianalyyssissa pidä sulauttaa niiden tarpeiden yhteyteen, jotka edellyttävät yksilön persoonallisuuden suojaamista.

⁸ Kuten aikaisemmin on todettu, ei AsiakJulkL 9 § 2 mom. sanottua lakia säädettäessä tosin saavuttanut jakamatonta suosiota kaikkien puolueitten piirissä. Kansandemokraattien keskuudessa suhtauduttiin sota-ajan kokemusten pohjalta epäluuloisesti toimeenpanovaltaa käyttävien organien laajaan salassapitokompetenssiin. Vastenmielisyytensä hallituksen esitystä kohtaan ilmaisi ed. Kilpi seuraavasti: »Juuri ulkopoliittikan ja sotilaspolitiikan hämärissä sokkeloissa hoidettiin meidän asiamme tuonnoisina vuosina niin, että Suomen kansa, jonka tietoon ei annettu edes koko valtiolliselle olemassaolollemme ratkaisevia tekoja ja tapahtumia, sai vastoin omaa tahtoaan kokea sen, minkä jokainen läheisesti tietää ja tuntee. Niitä, jotka vuorostaan ovat näinä vuosina joutuneet yrittämään puolustaa edes julkisuusperiaatteen alkeita byrokratiaa ja suoranaista mielivaltaa vastaan, puistattaa vieläkin se kekseliäisyys ja se tulkinnan väljyys, mitä erikoisesti sodan aikana saatiin esim. sanomalehdistöä kuristettaessa sopimaan juuri noihin käsitteisiin »valtion turvallisuus» ja »maanpuolustuksen etu», mitkä nytkin ehdotetaan tässä laissa jälleen hyväksyttäväksi». Ks. Vp 1950 ptk (28.4.1950) s. 599 ja ptk (27.10.1950) s. 1851. — On kuitenkin vaikeata välttyä siltä käsitykseltä, että Kilven sanailu oli ainakin osittain poliittista polemiikkaa, joka ei voinut vakavasti perustua sellaiseen käsitykseen, että valtion turvallisuuden suojaksi säädettävästä asiakirjasalaisuudesta luopuminen realistisesti katsoen olisi ollut mahdollista. Valtiollisen itsenäisyyden arvoa hän ei missään tapauksessa puheenvuoros-

Valtion ulkoisen turvallisuuden suojelemista palveleva tiedonvälityksen rajoittaminen perustuu viime kädessä kansainvälisten taloudellisten ja poliittisten ristiriitojen olemassaoloon eikä mikään valtiollisen eksistenssin arvokkaaksi kokeva ajatussuuntaus voi vakavasti puoltaa sellaista näkemystä, että esteetön tiedonvälitys ulkoista turvallisuutta vaarantamatta olisi käytännössä toteutettavissa.

Sanomattakin on selvää, että yleiset ulkopoliittiset suhdanteet vaikuttavat ulkoasioita ja maanpuolustusta koskevaan tiedonvälitysilmastoon.⁹ Kun otetaan huomioon, että Suomen harjoittama ulkopoliittikka toisen maailmansodan jälkeen on epäilemättä lujittanut valtion ulkoista turvallisuutta, ei tiedonvälityksen rajoittaminen yhtä voimakkaasti kuin sodan aikana ole enää perusteltavissa. Tällä hetkellä onkin enemmän kysymys siitä, missä määrin julkisuutta voidaan entiseen verrattuna laajentaa.

Tällaisia vaatimuksia esitettäessä on kuitenkin muistettava, että turvallisuusriskien lievenemiskehitys ei poista salassapitotarpeita ulkoasianhallinnossa, sillä rinnalle on Suomen omaksuman ns. aktiivisen ulkopoliitiikan myötä noussut niiden edellytysten turvaaminen, joita lisääntyvä kansainvälinen kanssakäyminen edellyttää.

Tiedonvälityksen esteitä ajatellen on painopiste siten siirtymässä turvallisuusmotiivista hyvien kansainvälisten suhteitten ylläpitämisen ja kehittämisvaatimuksiin. Julkisuuden lisääminen ulkoasiainhoidon alalla ei voi tapahtua ottamatta huomioon muissa valtioissa ja myös kansainvälisissä järjestöissä vallitsevaa viestintästrategiaa, joka valtaosaltaan rakentuu salassapito- ja diskretioperiaatteen varaan. Jo pelkästään kansainvälisen kohteliaisuuden säännöt saattavat vaatia pidättyväistä suhtautumista tiedonvälitykseen. Annos realismia on siis aina paikallaan,

saan asettanut kyseenalaiseksi. — Erityisen valaisevan ja monipuolisen kuvan salassapidon problematiikasta ulkoasiainhoidon alalla tarjoaa teos »Secrecy and Foreign Policy» (ed. *Thomas M. Frank and Edward Weisband*). Ks. siinä varsinkin sanottujen kirjoittajien artikkelia »Disselement, Secrecy, and Executive Privilege in the Foreign Relations of Three Democracies: A Comparative Analysis» (s. 399—441).

⁹ Ks. myös *Honkasalo*, Erityinen osa III s. 30: »Seikat, joita joinakin aikoina ei voida valtiosalaisuudeksi katsoa, voivat poliittisten suhteiden muuttuessa valtakuntain kesken sellaiseksi tulla. Valtiosalaisuus jää pakostakin ajasta ja olosuhteista riippuvaksi käsitteeksi». Valtiosalaisuuden luvattomasta ilmaisemisesta ks. tark. *sama*, LM 1940 s. 48—66. Valtiosalaisuuden käsitettä oikeusvertailevasti on käsitellyt esim. *Ahrens*, passim.

kun ryhdytään vaatimaan oikeudellisia takeita julkisuuden lisäämisestä ulkoasiainhallinnon alalla.

Uudensävyyistä pontta tyytymättömyydelle ulkoasiainhoitoa verhoavaan salaperäisyyteen Suomessa ovat antaneet ns. Zavidovo-vuodon aiheuttamat jälkimainingit.¹⁰ Julkisuuden laajentamisvaatimukset eivät tämän tapauksen ympärillä kietoutuneet niinkään joukkoviestinten tietojensaantimahdollisuuksien parantamiseen kuin poliittisten puolueitten tietotarpeitten tyydyttämiseen.¹¹ Kieltää ei voidakaan sitä, että Suomenkin poliittisessa järjestelmässä ainakin puolueitten johtohenkilöiden informointi tärkeissä ja kauaskantoisissa kysymyksissä, joihin yhteistointitasuhteen luominen EEC:n kanssa selvästikin kuului, on perusteltavissa ja sinänsä hyväksyttävä menettelytapa.¹² Tässä suhteessa voimassa olevat säännökset (esim. AsiakJulKA 1 § 1 mom. 2 kohta) asettavat pitkälle ulottuvia rajoituksia.

Erityisiä ongelmia käytännössä aiheuttaa, kuten tapaus Zavidovokin osoittaa, virkamiesten puoluepoliittisen aktiviteetin lisääntyminen.¹³

10 Tapauksessa oli kysymys tasavallan presidentin laatimasta 19. 8. 1972 päivätystä muistiosta, jonka sisältämiä tietoja oli saatettu julkisuuteen Vasabladet, Dagens Nyheter ja Dagbladet nimisissä sanomalehdissä 31. 10. 1972.

11 Ks. myös Holopainen—Högnäs—Jokela, s. LXXXVI.

12 Tämän totesi myös Kekkonen puheessaan radiossa ja televisiossa 7. 5. 1973. Puhe sisältyy teokseen »Kirjeitä myllystäni 2 1968—1975» s. 143—149. Kirjallisessa muodossaan on Kekkonen halunnut jakoviivoilla rytmittää puheensa (s. 143), jonka tähän yhteyteen liittyvä osa kuuluu seuraavasti: »Vuotojutun selvittämiseksi suoritetuissa tutkimuksissa on todettu ministeri Linnamon näyttäneen/ tai lukeneen salaiseksi merkitystä muistiosta eräitä tärkeitä pitämiään/ maan ulkopoliitiikkaan liittyviä kohtia/ oman puolueensa kahdelle toimihenkilölle. Huomioonottaen sen, että toinen näistä henkilöistä oli puolueen kansainvälisten asiain sihteeri ja toinen tutkimusosaston päällikkö/ ja myös sen,/ että muistio oli maan ulkopoliitiikan kannalta tärkeä, on käytännöllisen politiikan hoidon kannalta pidettävä ymmärrettävänä,/ että tällainen informaatio olisi voitava antaa. Nykyisen käytännön mukaista on,/ että ei vain valtioneuvoston jäsen vaan myös hänen edustamansa puolueen johto on/ vastuussa/ merkittävistä/ valtiollisista/ ja taloudellisista/ ratkaisuista. Juuri tästä johtuu, että jos ministeri Linnamo olisi tiedustellut minulta, saako hän esittää muistiossani olevia tietoja edellä mainituille puolueen toimihenkilöille, olisin siihen empimättä suostunut. Tosiassiallisen poliittisen asemansa vuoksi heidän olisi näet ollut syytä tuntea muistiossa käsiteltyä asiaa koskevat näkökohdat». Ks. myös HS 31. 5. 1974 (pääkirjoitus).

13 Virkamiesten puoluepoliittisesta toiminnasta ks. tark. erit. Merikoski, Hallinnon politisoituminen s. 103—140. Ks. myös Ståhlberg, Hallinto 10/76 s. 17,

Puoluepolitiikkaan osallistuva virkamies joutuu usein rooliristiriitoihin, joiden ratkaiseminen saattaa olla varsin vaikea tehtävä.¹⁴ Moralisoidulla ne eivät missään tapauksessa selviä.

Painokkaimmin Zavidovo-jutun yhteydessä vaati voimassa olevien salassapitosäännösten ja noudatetun käytännön välisen ristiriidan poistamista SDP. Tämä on ymmärrettävääkin tapahtumasarjan luomaa taustaa vasten, sillä kolmeen sosialidemokraattiin kohdistuneet epäilykset eivät voineet olla aiheuttamatta reaktiota puolueen taholta. Eduskunnan piirissä tyytymättömyys ulkoasioita koskevaan tiedotukseen tuli esille ed. *Lindemanin* ym. 29.5.1973 esittämässä kysymyksessä: »Onko Hallitus tietoinen siitä, että ulkoasiainhallinnon piirissä salaisiksi ja luotamuksellisiksi määrättyjä asiakirjoja toimitetaan ulkopuolisille teollisuuden ja maatalouden järjestöjen johtohenkilöille, joilla ei ole virkavastuuta kun toisaalta muille etujärjestöille ja puolueille ulkoasioista annettava informaatio on puutteellista, ja jos on, mihin toimenpiteisiin Hallitus aikoo ryhtyä edellä mainitun yksipuolisuuden poistamiseksi sekä ulkoasioita koskevan informaation tehostamiseksi yhteiskunnallisesti vastuullisille elimille ja järjestöille?»¹⁵

Tarkempia tietoja siitä, missä määrin tällaista diskriminatorista tietojen jakelua käytännössä todella on esiintynyt, ei ole käytettävissä, mutta sikäli kuin kysymykseen sisältyi vaatimus salassapitosäännösten väljentämisestä puolueiden ja järjestöjen suuntaan, oli ulkoasiainministeri *Karjalaisen* 4.7.1974 vastauksessaan esittämä kanta yksiselitteinen ja selvä. Hänen mukaansa vaatimus ei ole toteutettavissa, ilman että sillä aiheutettaisiin vakavia vaaroja tai haittoja maamme suhteille muihin maihin ja maamme ulkosuhteiden menestykselliselle hoitamiselle.¹⁶ Olisi perusteetonta olettaa, että tasavallan presidentti ulkopolitiikan johdosta vastuussa olevan henkilönä ei olisi jakanut ulkoasiainministerin esittämää oikeuspoliittista kannanottoa.

Kun sinänsä tarpeellisia väljennyksiä oikeudellisen sääntelyn tasolla ei haluta myöntää, jatkunee käytäntö sellaisena kuin tähänkin saakka ja

joka viittaa virkamiesten osuuden lisääntymiseen puolueitten valmisteluelinten toiminnassa.

¹⁴ Ks. myös *Jokela*, HS 25.4.1973 s. 10.

¹⁵ Ks. *kirj. ksm. n:o 147 1973 Vp.*

¹⁶ Ks. *kirj. vast. n:o 147 1973 Vp.* — Sosialidemokraattisesta reaktiosta ks. esim. *Demari* 20.4.1973, *Kansan Lehti* 20.4.1973. Ks. myös HS 20.4.1973 ja 8.5.1973 sekä *Ilta-Sanomat* 20–23.4.1973 (pääsiäisnumero).

kieltämättä pitääkin paikkansa, että ulkoasiainhoidossa ei riskeihin juuri ole varaa. Sitä paitsi on syytä korostaa, että julkisuuden laajentaminen hallinnossa uusien säännösten avulla ei välttämättä käytännössä tuo mukanaan tarkoitettua tulosta, sillä hallintokoneistolle jää pakostakin itsesääntelymarginaalia, jota lakireformit eivät voi häivyttää olemattomiin. Mutta sama toteamus pitää paikkansa päinvastaiseen suuntaan; salassapitosäännökset eivät pelkästään pysty estämään tiedon kulkua. Kuten Jokela toteaa: »Pykälät yksin eivät siis voi hävittää sitä valtara-kenteista johtuvaa ilmiötä, että salassa pidettäviä tietoja jatkuvasti vuotaa asiaan kuulumattomille. Järjestelmään kuuluu myös, että silloin tällöin joku joutuu raastupaan. Vakavassa asiassa luvattoman lapsen-uskoinen tai farisealainen olisi se hallitusmies, joka muuta sanoisi odot-tavansa».¹⁷

c. Valtion sisäisestä järjestys- ja turvallisuusintressistä

Ulkoisen turvallisuuden suojaamisen ohella ovat tiedonvälityksen rajoitukset tarpeellisia myös valtion sisäisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi. Erityisesti kiinnittyy huomio tällöin poliisin toimintaan. Vaikka poliisi marxilaisesta näkökulmasta onkin perimmältään luonnehdittavissa porvariston luokkaherruuden välikappaleeksi ja ns. väkivaltakoneiston osaksi, olisi ilmeisen yksioikoista väittää, että sen toiminnan julkisuuden rajoittaminen on tämänkään ajatussuuntauksen kannalta katsottuna yksistään hallitsevan luokan intressien mukaista.

Salaamisen poliisitoiminnassa tekee tarpeelliseksi mm. rikosten ehkäisemisintressi, johon on nimenomaisesti viitattu myös AsiakJulkL 9 § 2 mom:ssa. Niin ikään rikosten selvittäminen ja syytteeseen saattaminen edellyttää julkisuuden rajoittamista. Luokkanäkökulmastakaan on tuskin perusteltua otaksua, että tiedonvälityksen rajoittaminen sanottujen intressien suojaamiseksi olisi sellaisenaan porvarillisessakaan valtiossa työväenluokan etujen vastaista. Luokkarajoista riippumatta on yksilön oikeusturvan kannalta arvokasta se, että suuri joukko poliisin pitämiä rekistereitä, kortistoja, luetteloita tms. tiedostoja jää julkisuuden ulkopuolelle.¹⁸

¹⁷ Ks. Jokela, HS 25.4.1973 s. 10.

¹⁸ Poliisin pitämistä rekistereistä ja niiden julkisuudesta ks. tark. Sinisalo, Poliisi s. 146—147. Ks. myös kom. miet. 1972: B 31 s. 59—61 ja kom. miet. 1974: 110 s. 42—43.

Eräs poliisiorgaani ansaitsee kuitenkin erillisen maininnan vahvasti poliittisen profiilinsa takia. Jos poliisiorganisaation piiristä nimittäin halutaan poimia jokin yksikkö, joka on runsaasti saanut ottaa vastaan syytöksiä salamyhkäisyydestä, tulee heti näköpiiriin suojelupoliisi, jonka tehtävänä on mm. sellaisten hankkeiden seuraaminen ja ilmaisaminen, joiden on syytä varoa kohdistuvan valtakunnan itsenäisyyttä tai sen laillista valtio- ja yhteiskuntajärjestystä vastaan (PoliisiL 4 § 3 mom.).

Suojelupoliisin toimintaa arvosteltaessa ei ole ollut kysymys siitä, että sen hallussa olevia tietoja olisi vuotanut julkisuuteen eikä siitä, että suuren yleisön tulisi päästä niihin käsiksi, vaan ennen muuta ns. mielipiderekisteröinnin sallittavuudesta tai ainakin yksilön oikeudesta tarkistaa itsestään tallennettujen tietojen sisältö.¹⁹ Yksilön oikeusturvaa ajatellen olisi vallitsevassa käytännössä varmasti parantamisen varaa, mutta toisaalta on myönnettävä, että niin kauan kun turvallisuuspalveluinstituutiota yleensä pidetään tarpeellisenä — ja näinhän asianlaita on säännönmukaisesti eri valtioissa — on rekisteröinnin lopettaminen ja tarkistamisoikeudenkin myöntäminen vaikeasti toteutettavissa. Lisäksi on syytä jälleen korostaa, että vaikka kansalaisten oikeusturvan parantamiseen tähtäävät säännökset annettaisiinkin, ei tämä vielä takaa mielipiderekisteröinnin häviämistä käytännössä. Oikeuspoliittisia näkökohtia esitettäessä on pidettävä mielessä sekin, että muodollisten oikeuksien lisääminen, ellei samalla ole taattavissa niiden tosiasiallista huomioon ottamista viranomaistoiminnassa, saattaa viime kädessä pikemminkin vähentää oikeusturvallisuutta kuin laajentaa sitä. Epärealistiselta pohjalta lähtevä sääntely vain ylläpitää vääristynyttä kuvaa todellisuudesta.

Erityistä epäluuloa suojelupoliisin toimintaa kohtaan Suomessa on esiintynyt poliittisen vasemmiston keskuudessa eikä tämä ainakaan historiallisesti katsoen ole katteetonta. Kansalaissodan aikana perustetun

¹⁹ Ehkä juuri salamyhkäisyyden takia ne vähäisetkin tiedot, jotka suojelupoliisin toimintaperiaatteista ovat irroitettavissa, ovat saaneet julkisuudessa runsaasti huomiota osakseen. Hyvänä esimerkkinä tästä on kauan vireillä ollut huhu suojelupoliisin kortistosta, joka joukkoviestimissä tietosuojatoimikunnan mietinnön julkaisemisen jälkeen näytti kuuluvan laaditun selvityksen uutisarvoisimpiin teemoihin. »Uusi tieto», joka sisältyi erääseen mietinnön alaviitteeseen, oli kuitenkin vain se, että kysymyksessä ei ole kortisto vaan asiakirja-arkisto, jonka avaimena on aakkosellinen henkilöhakemisto (ks. *kom. miet.* 1972: B 31 s. 10 alav. 10). Tämän »uutisen» on pannut merkeille myös *Sinisalo*, Poliisi s. 147. — Turvallisuuspoliisiin kohdistuvasta arvostelusta Ruotsissa ks. erit. *Rydenfelt—Larsson* s. 10—114.

päämajan tutkintaosaston pohjalta kehitetyn Etsivä keskuspoliisin tehtävänä oli nimittäin estää vallitsevaa valtio- ja yhteiskuntajärjestystä vastaan suuntautuvien hankkeiden toteutumista, mikä käytännössä merkitsi ennen muuta ns. punaisten tarkkailua.²⁰ Tosin *Brustin* toimiessaan 1940-luvulla Valtiollisen poliisin päällikkönä määräsi vasemmistolaisten rekisteröinnin lopetettavaksi,²¹ mutta tämä ei ole häivyttänyt niitä edelleenkin esiintyviä käsityksiä, että »lähinnä edistykselliset tai vasemmistolaiset järjestöt ovat suojelupoliisin huomion kohteena».²²

Tämä oletus, jonka todenperäisyydestä tosin on suojelupoliisin toimintaa koskevan salassapitosuojan takia vaikeata saada vahvistusta, sisältyi mm. sosialidemokraattisen ed. *Taipaleen* 18.11.1971 esittämään eduskuntakyselyyn, johon silloinen sisäasiainministeri *Tuominen* antoi mitään sanomattoman vastauksen todeten, että suojelupoliisin piirissä on tietoja »aikojen kuluessa tallennettu niiden perusteiden mukaisesti, jotka kulloinkin ovat olleet suojelupoliisin ja sen edeltäjien valvonnan kohteina».²³

Tällaiset vastaukset eivät ole omiaan hälventämään niitä epäluuloja, joita kansalaisten keskuudessa esiintyy suojelupoliisin toimintaa kohtaan. Varsin useat suomalaiset nimittäin uskovat, että heistä on merkintöjä suojelupoliisin rekisterissä. Tämä ilmeni selvästi tietojärjestelmäkomitean toimeksiannon pohjalta suoritetusta tutkimuksesta, jonka tulosten mukaan täysin varmoja siihen kuulumisestaan oli 7 % vastaajista, mikä merkitsee noin 250 000 aikuista suomalaista. Kaikkein varmimpia rekisteröinnistä olivat kyselyn perusteella vasemmistolaiset 31—40-vuotiaat ammattitaitoiset työntekijät.²⁴

d. Julkistaloudellisesta intressistä

Valtion taloudellisen aktiviteetin lisääntyminen toisen maailmansodan jälkeen on tehnyt julkistaloudellisten intressien suojaamisesta entistä ajankohtaisemman ongelman. AsiakJulkL:ia säädettyä lähdeittiinkin siitä, että näiden intressien huomioon ottamiseen tarjoutuu myös uuden

²⁰ Ks. *Hiitonen*, s. 508.

²¹ Ks. tästä tark. *Kangas*, s. 14—15.

²² Ks. *kirj. ksm.* n:o 281 1971 Vp.

²³ Ks. *kirj. vast.* n:o 281 1971 Vp.

²⁴ Ks. *Holopainen*, Yksilö ja rekisterit s. 38—39 ja s. 107.

lain voimaan tulon jälkeen joustavat mahdollisuudet. AsiakJulkL 9 § 2 mom:ssa todetaan yleisesti, että asia tai asiakirja voidaan säätää salassa pidettäväksi asetusteitse, mikäli valtion tai itsehallintoyhdyskunnan liiketoimen hoitaminen niin vaatii. Lainkohtaa vastaan suuntautuva kritiikki tuli jälleen SKDL:n taholta, jonka edustajan (*Kilpi*) käsityksen mukaan oli »suorastaan outo ajatus, että julkisuudessa ei saisi käsitellä esim. epäedullisia kauppasopimuksia olisipa niitä solmittaessa tehty minkälaisia kömmähdyksiä hyvänsä taikka osoittautuisivat ne käytännössä maalle miten turmiollisiksi tahansa».²⁵ Arvostelun sävy oli poleeminen, sillä tarkoituksena ei suinkaan ollut estää kauppasopimuksia koskevaa keskustelua. Mikäli *Kilpi* sen sijaan halusi korostaa yleensä kansalaisten mahdollisuuksia saada tietoja julkistaloudellisista kysymyksistä, on kritiikki ymmärrettävissä, mutta siinäkin tapauksessa kansandemokraattisen liikkeen marxilaiselle edustajalle ei voinut olla epäselvää se realiteetti, että julkisyhteisökin joutuu paljossa toimimaan vallitsevan talousjärjestelmän ehdoilla.

Myös valtion talouselämään kohdistuvat sääntelytehtävät vaikuttavat omalta osaltaan salassapitotarpeisiin.²⁶ Valtion harjoittama talouspolitiikka vaikeutuisi huomattavasti, mikäli yleisöllä olisi mahdollisuus ennenaikaisesti saada tietoja esim. devalvaatioaikeista ja yleensäkin suunnitelmista, joiden teho perustuu yllätyksellisyyteen.²⁷ Huomioon on otettava myös kansainvälinen aspekti. Niinpä esim. vuoden 1976 keväällä, jolloin hallitus teki päätöksen tuontitalletusten perimisen jatkamisesta alkuperäisistä suunnitelmista poiketen, pidettiin tarpeellisena ennen päätöksen julkisuuteen saattamista Suomen tärkeimpien kauppakumppanien informointia ja varmistumista siitä, ettei se aiheuttaisi vastatoimenpiteitä.²⁸

Yleisemminkin kansainvälisen kaupan ja kauppasuhteitten laajeneminen sekä taloudellisen yhteistyön lisääntyminen eri valtioitten välillä asettaa omat vaatimuksensa julkisuuden sääntelylle. Kysymys on usein

²⁵ Ks. Vp 1950 ptk (28. 4. 1950) s. 599 ja ptk (27. 10. 1950) s. 1851.

²⁶ Valtion roolin korostuminen talouselämän sääntelijänä kuvastuu esim. Ruotsin painovapauslain äskettäin toteutetuissa muutoksissa, joissa salassapitointressien joukossa nyttemmin mainitaan ensi kertaa erikseen »rikets centrala finanspolitik, penningpolitik eller valutapolitik» (TF 2 kap. 2 § 1 st.).

²⁷ Ks. myös *Partanen*, Informaatiopolitiikka s. 14.

²⁸ Tieto perustuu IS:ssa 15. 3. 1976 julkaistuun uutiseen, jossa viitataan valtiovarainministerin asiasta samana päivänä järjestämään tiedotustilaisuuteen.

suurista taloudellisista arvoista ja samalla poliittisesti merkittävistä ratkaisuista. Neuvottelukumppanien luottamuksen ja mahdollisimman edullisen neuvotteluaseman säilyttämiseksi sekä tavoiteltujen tulosten saavuttamiseksi on tarpeellista ja perusteltua aihetta julkisuuden rajoittamiseen.²⁹

Käsillä olevasta esityksestä saattaa saada sellaisen kuvan, että tar koituksena on puolustella salassapitoa ja vastustaa kansalaisten tärkeitten tietojensaanti-intressien tyydyttämistä. On syytä tässä yhteydessä korostaa, että tämä ei ole ollut pyrkimyksenä vaan lähinnä osoittaa salaamisen systeemifunktionaalisuus ja se, millaisten ongelmien kanssa ollaan tekemisissä silloin, kun vaaditaan julkisuuden laajentamista hallinnossa. Sääntelytarpeet ovat monitahoiset ja usein täysin sopusoinnussa myös yleisten intressien kanssa.

Esimerkkejä voidaan jatkaa. Mikäli sellainen käsitys leviää ennen aikojaan, että julkisyhteisön tarkoituksena on hankkia maata tietyltä alueelta vaikkapa teollisuuslaitoksen perustamista varten, saattaa tästä olla seurauksena maan arvon nousua. Tällainenkaan kehitys tuskin on julkistaloudellisten intressien mukaista.³⁰

Toisaalta on myönnettävä, että maanhankintaan, kaavoitukseen ja rakentamiseen liittyvä spekulatiivinen toiminta muodostaa vaikean ongelman, jonka ratkaisemiseen pelkät salassapitosäännökset eivät suinkaan tarjoa riittävää ehkäisykeinoja. Salaamisesta saattaa olla jopa haittaa, sillä sen seurauksena syntyy mahdollisesti diskriminatorisia tilanteita.

²⁹ Valaisevasti kauppapoliittisia salassapitotarpeita käsittelee *Frychius*, NAT 1954 s. 264—265.

³⁰ Salassapitotarpeita synnyttävät myös valtion ja kuntien suorittamat hankinnat ja niiden antamat urakat. Kun julkisyhteisö toimii esim. rakennuttajana, se joutuu turvautumaan usein yksityisten yritysten palveluksiin. Samalla julkisyhteisön on kuitenkin myös pyrittävä suorittamaan hankintansa ja suorituttamaan urakkansa mahdollisimman taloudellisesti, mikä edellyttää normaalisti tarjouskilpailua ja tämä puolestaan salassapitoa. Oikeuskäytännöstä ks. *KHO* 15. 6. 1977 T: 2577 D: 2346/30/76, jossa henkilö oli pyytänyt saada nähtäväkseen puhdistuslaitoksen rakentamista koskevat kunnanvaltuuston asettamalle työryhmälle määräpäivään mennessä annetut urakkatarjoukset. Kunnanhallitus ei vielä ollut päättänyt urakoitsijan valinnasta ja urakkasopimuksen tekemisestä. Mainittuja tarjouksia oli tässä vaiheessa pidettävä sellaisina AsiakJulkL 5 §:ssä tarkoitettuina viranomaisella valmisteltavana olleina asiakirjoina, jotka eivät vielä olleet julkisia.

Voiton tavoittelijalle, jolla on tarpeeksi vahva intressi tietojen saamiseen ja taloudellisia tai poliittisia resursseja niiden hankkimiseen, avautuu muita parempi mahdollisuus hyötyä tekeillä olevista suunnitelmista. Salassapito voi niin ollen jo esim. kaavaehdotuksen julkaisemista edeltävissä vaiheissa kohdata ylipääsemättömiä vaikeuksia.³¹ Salassapidon onnistuessaakin on työlästä välttää aikaisemmin julkaistujen suunnitelmien ja niiden kehityksen suuntaa ennakoivan informaation perusteella tapahtuvaa päättelyä, josta saattaa olla seurauksena vieläkin laajamittaisempaa spekulatiota kuin siinä tapauksessa, että suunnitelmasta kyl-
lin varhaisessa vaiheessa olisi annettu tiedot julkisuuteen.³²

Sellaisessa talousjärjestelmässä, jossa julkiset intressit jatkuvasti joutuvat yksityisten spekulatiivisten intressien kanssa vastakkain, eivät esim. maan arvon nousua aiheuttavat vinoutumat korjautu tiedonvälitystä sääntelemällä. Yleensäkin julkisuuden ja salassapidon merkitystä ei pidä yliarvioida, vaan ratkaisuja yhteiskunnallisiin ongelmiin on useissa tapauksissa etsittävä taloudellisten rakenteitten muuttamisesta.

e. Yksityistaloudellisesta intressistä

Runsaslukuisimpiin kuuluvan salassapitosäännösten joukon voimassa olevassa lainsäädännössä on ympärilleen kerännyt yksityisten taloudellisten intressien suojaamistarve,³³ mikä osaltaan kuvastaa sitä vahvaa

³¹ Kaavaehdotusten julkaisemisesta ks. tark. *Hyvönen*, s. 81—82. 96, 119—120, 123 ja 143.

³² Ks. myös *SOU* 1966: 60 s. 186.

³³ Monissa säännöksissä viitataan *liike- ja/tai ammattisalaisuuksiin*. Ks. esim. ApteekkitavaraL (374/35) 13 a §. Niin ikään tavataan säännöksiä, joissa puhutaan *liikeasioista*. Ks. esim. TulliS (275/39) 25 §. Toisinaan mainitaan suojelukohteina *liikesuhteet*. Ks. esim. VerotusL (482/58) 133 §. Samoin löytyy säännöksiä, joissa salassapito-objekteina ovat *liiketoimet*. Ks. esim. LVL (532/63) 74 §. Joskus taas ovat salassa pidettäviä tiedot *taloudellisista oloista*. Ks. esim. KEL (347/56) 75 §. Usein esiintyy myös sellaisia säännöksiä, joissa suojeluobjektina on mainittu *taloudellinen asema*. Ks. esim. PankkitarkastusL (548/69) 17 §. — Lukuisista säännöksissä esiintyvistä variaatioista huolimatta voitaneen yleensä lähteä siitä, että varsin väljästi muotoiltu AsiakJulkA 1 § 1 mom. 9 kohta kattaa säännönmukaisesti kulloinkin esiintyvät yksityistaloudellisiin intresseihin liittyviin asiakirjoihin kohdistuvat salassapitotarpeet. Ks. myös *Raninen*, LA 1964 s. 93—101. Tosin sanottu säännös on ulottuvuudeltaan siinä määrin lavea, että se tuskin on sopu-
soinnussa AsiakJulkL 9 § 2 mom:n valtuutussäännöksen kanssa. Ks. myös *Anders-*

omaisuudenturvaideologiaa, joka suomalaisessa yhteiskunnassa vallitsee.³⁴ Eräänä merkittävänä syynä tämän salassapitosäännösryhmän kasvuun on epäilemättä ollut valtion talouselämään kohdistuvien sääntelytehtävien lisääntyminen. Niiden suorittamiseksi valtio on tarvinnut entistä enemmän tietoja elinkeinonharjoittajilta ja yleensäkin yksityisten kansalaisten taloudellisesta asemasta. Tämän turvaamiseksi onkin viranomaisille ollut myönnettävä laajalle ulottuva oikeus tietojen saamiseen, mutta sekään ei ole omaisuudenturvaideologiaa noudatellen suinkaan rajaton.³⁵

son, JFT 1964 s. 585. — Liike- ja ammattisalaisuuden käsitteestä yleensä ks. *Alanen*, LM 1941 s. 170—173 ja *Castrén*, Liikesalaisuuksien oikeussuojasta s. 9—11. Ulkomaisesta kirjallisuudesta ks. esim. *Maass*, s. 93—144 ja *Schwager*, s. 23—26, 33—37.

³⁴ Ks. tästä tark. esim. *Jyränki*, Perustuslaki ja yhteiskunnan muutos s. 221—224, *Kastari*, Kansalaisvapauksien perustuslain turva s. 55—59 ja *Riepula*, Poliitikka 1970 s. 145—146.

³⁵ Puuttumatta tässä tarkemmin po. valtiosääntöoikeudelliseen ongelmaan mainittakoon eräs tunnettu esimerkki siitä, miten yksityisen tietojenantovelvollisuuden laajuutta on tulkittu eduskunnan perustuslakivaliokunnassa. Tapauksessa oli kysymys hallituksen esityksestä laiksi elinkeinonharjoittajien ja viranomaisten velvollisuudesta antaa tietoja ja selvityksiä eräissä tapauksissa (*HE 32/1947*). Valiokunta lähti lausunnossaan (ks. *perustuslakivaliokunnan lausunto 21.5.1947 n:o 4 Vp 1947*) siitä, että elinkeinonharjoittaja ei tavallisella lailla ole velvoitettavissa luovuttamaan tietoja mm. siitä syystä, että »ehdotettu laki, kun sen tarkoitus otetaan huomioon, tässä kohden puuttuu sellaisiin omaisuusetiuihin, joita hallitusmuodon 6 § suojaa». Tulkinna rationa oli tässä tapauksessa se, että ehdotetun lain perusteella oli tarkoituksena hankkia tietoja valtioneuvoston 7.2.1946 asettamalle ns. sosialisoimiskomitealle. Mainittakoon, että kannanottoon vaikutti osaltaan *Merikosken* antama asiantuntijalausunto (ks. tark. *sama*, Lausuntoja s. 18—24). Tapausta ovat käsitelleet mm. *Jansson*, s. 196—198 ja *Riepula*, Poliitikka 1970 s. 145. — Epäselväksi lausunnon pohjalta tosin jää, mikä muu kuin sosialisointitarkoitus estäisi tietojenantovelvollisuudesta säädettäessä käyttämästä tavallista lainsäädäntöjärjestystä. Niinpä esim. *Uotilakin* tyytyy vain toteamaan, että tavallisella lailla ja sen nojalla annetuilla säädöksillä tuskin voidaan velvoittaa yksityistä antamaan mitä tahansa tietoja. »On olemassa raja, jonka yli mentäessä tietojenantamisvelvollisuus loukkaa perustuslaissa säädettyä vapautta. Sitä koskeva laki jouduttaisiin HM 6.1 §:n vastaisena säätämään perustuslainsäädäntöjärjestystä käyttäen» (ks. *Elinkeinolupa* s. 177 alav. 15). — Elinkeinoelämään kohdistuvia tietojensaantivaikeuksia on ollut myöhemminkin toimineilla selvityselimillä. Niinpä esim. ns. keskittymiskomitean mietintöön liittyvässä eriävässä mielipiteessä (*Roos ja Salonen*) korostetaan, että komitean työtä vaikeutti ja osittain teki mahdottomaksi pääomaa salaava lainsäädäntö ja -käytäntö (ks. *kom. miet.* 1972: A 6 s. 515 ja 632).

Tietojen saannin turvaamiseksi on elinkeinonharjoittajille ja yksityisille kansalaisille ollut annettava »vastalahjaksi» salassapitosäännöksiä, sillä mikäli viranomaisten hankkimat tiedot tulisivat julkisiksi, ei niiden saaminen enää ehkä olisi yhtä vaivatonta ja myös tietojen laatu saattaisi heiketä. Tätä voidaan tuskin kuitenkaan pitää ratkaisevana perusteena taloudellisen informaation salaamiselle ainakaan siinä tapauksessa, että kysymys on lakisääteiseen ilmoitusvelvollisuuteen perustuvasta tietojen hankinnasta.

Toisenlaiseksi muodostuu tilanne siinä tapauksessa, että elinkeinonharjoittajat ja yksityiset kansalaiset luovuttavat tietoja taloudellisesta asemastaan viranomaisille vapaaehtoisesti. Silloin salassapitosuojan merkitys tietojen saannin kannalta muodostuu epäilemättä suuremmaksi. Tosin monissa tapauksissa on tarvittavan informaation saannin takeena se, että ellei sitä viranomaiselle anneta, elinkeinonharjoittaja tai yksityinen kansalainen jää vaille sellaista etuutta, jonka myöntämisen vasta tietojen antaminen tekee mahdolliseksi.

Viranomaistoiminnan helpottamispyrkimys ei kuitenkaan voi olla ainoa näkökohta, jonka varassa salassapitosuojan tarvetta on arvioitava. Eräänlainen systeemirealiteetti on esim. se, että markkinatalousjärjestelmässä taloudellisen kilpailun edellytykset saattaisivat heikentyä, mikäli yritykset esteettömästi voisivat saada tietoja viranomaisten välityksellä toistensa toiminnasta.³⁶ Mikäli järjestelmän perusteet asetetaan kyseenalaiseksi ja tarkastellaan kysymystä yksityistaloudellisten intressien salassapitosuojasta marxilaisittain, saa arviointi kriittisen sävyn. Tällöin huomio kohdistuu ennen muuta taloudelliseen valtaan, sen käyttöön ja jakautumiseen yhteiskunnassa.

Elinkeinoelämän julkisuuden laajentaminen on perinteisesti kuulunut poliittisen vasemmiston vaatimuksiin. Jo AsiakJulkL:ia säädettäessä oli taloudellisen informaation salassapitosuojaa koskeva kysymys näkyvästi esillä. Yksityisten taloudellisten intressien sisällyttäminen niiden AsiakJulkL 9 § 2 mom:ssa mainittujen syiden joukkoon, joiden perusteella voidaan antaa salassapitosäännöksiä asetusteitse, tapahtui tosin vasta lain

³⁶ Ks. myös *Castrén*, Liikesalaisuuksien oikeussuojasta s. 6—7.

³⁷ Yksityisten taloudellisten intressien suojaamistarpeeseen viittasi lakivaliokunnassa kuultuna asiantuntijana *Ahava* (kokous 14. 3. 1950). Samasta asiasta sisältyi maininta KHO:n (1946 III 5) ja KTM:n (n:o 7419 29. 6. 1946) lausuntoihin. Vähemmistöön lakivaliokunnassa suoritettussa äänestyksessä (kokous 14. 4. 1950) tuloksen ollessa 3—12 jäivät ed. *Roine*, *Puumalainen* ja *Tainio* (SKDL).

eduskuntakäsittelyn yhteydessä. Lisäys tuli lakivaliokunnan mietintöön äänestyksen jälkeen eräiden vasemmistojäsenten vastustuksesta huolimatta.³⁷ Kritiikkiä jatkoi ed. *Kilpi* vielä täysistunnossa,³⁸ mutta tämä ei aiheuttanut muutoksia lakitekstiin. Viime vuosina on eduskunnassa tehty vasemmiston taholta myös useita aloitteita, joissa on vaadittu julkisuuden lisäämistä talouselämässä.³⁹

Mielenkiintoista on tässä yhteydessä myös kiinnittää huomiota tietojärjestelmäkomitean toimeksiannosta suoritettuun haastattelututkimukseen, jossa pyrittiin kartoittamaan kansalaisten ilmaisemaa tiedon tarvetta mm. ideologiamuuttujan varassa. Eräänä kysymyksenä oli, pitäisikö kansalaisen saada enemmän tietoa suuryritysten omistajista ja omaisuudesta.⁴⁰ Tutkimustulosten mukaan 62 % vasemmistopuolueita äänestävistä suomalaisista katsoo, että kansalaisten tulisi saada näistä seikoista enemmän tietoja. Oikealla vastaava luku oli vain 23 % ja keskustassa 36 %. Tosin 12 % vasemmistosta oli sitä mieltä, ettei kansalaisten ole tarpeen saada enempää tietoa suuryritysten omistajista ja omaisuudesta, kun taas vastaavat luvut oikealla ja keskustassa olivat 44 % ja 23 %.

Selviä eroja oli myös havaittavissa kysyttäessä, pitäisikö kansalaisten saada enemmän tietoa johtavassa asemassa olevien palkoista. Myönteisesti vastasi vasemmistopuolueita äänestävistä 70 %, oikeistopuolueita äänestävistä 35 % ja keskustaa äänestävistä 58 %. Kielteisesti suhtautui vastaavasti vasemmistosta 12 %, oikeistosta 42 % ja keskustasta 16 %.⁴¹

Tulokset viittaavat siihen, että taloudellisen informaation tarve koetaan huomattavasti voimakkaampana vasemmalla kuin ideologiaskaalassa oikealle sijoittuvien keskuudessa. Samoin on pääteltävissä, että taloudellisten tietojen salassapito koetaan tarpeellisempänä oikealla kuin vasemmalla. Ideologisen taustamuuttujan varassa olisi kuitenkin harhaan johtavaa väittää, että taloudellista asemaa koskevien tietojen salaaminen palvelee yksinomaan varakkaitten etuja, vaikka voidaankin lähteä siitä, että talousinformaation salassapito osaltaan toimiikin eriarvoi-

³⁸ Ks. Vp 1950 ptk (28. 4. 1950) s. 599 ja ptk (27. 10. 1950) s. 1851.

³⁹ Ks. ed. *Ahden* toiv. al. n:o 144 1970 Vp, ed. *Knuuttilan* ym. toiv. al. n:o 254 1970 Vp ja ed. *af Heurlinin* ym. toiv. al. n:o 119 1969 Vp.

⁴⁰ Ks. *Holopainen*, Yksilö ja rekisterit, Liite 17. Ideologista taustamuuttujaa konstruoitaessa lähdettiin siitä, että oikeiston muodosti KOK, RKP, SYP, KL ja PK, keskustan LKP, KEPU, SKYP ja SMP sekä vasemmiston SDP, STP ja SKDL (ks. tark. mt., s. 18—19).

⁴¹ Ks. mt., Liite 17.

suutta ylläpitävänä mekanismina. Tällaisen tiedon julkisuuden rajoittaminen on varmasti tiettyssä mittakaavassa myös vähäosaisten etujen mukaista. Yhdentekevää ei tämänkään väestönosan kannalta voi olla esim. sellainen julkisuus, joka vaikeuttaa luotonsaantimahdollisuuksia. Tietojen arkaluontoisuus ei sitä paitsi aina ole mitattavissa taloudellisin suurein, vaan vahinko saattaa olla myös aineetonta.⁴² Oikeuspoliittisesti kyynistä olisi suositella esim. perheen taloudellisen ahdingon ilmaisauttamista suomalaisessa sosio-kulttuurissa, jossa ympäristön arvostukset mahdollisesti saattavat aiheuttaa sen jäsenille tarpeettomia lisäkäsirymyksiä, vaikka kylmän objektiivisesti ottaen puutteen ja hädänalaisuuden julkistaminen yhteiskunnassa olisikin vahvasti perusteltavissa. Tämänäyttöinen julkistaminen on jätettävä asianomaisten oman harkinnan varaan ja sinänsä tarpeellinen tiedottaminen hoidettava anonyymien tilastojen pohjalta.

f. Intimititeettien suojaamisintressistä

af. Suojaamisongelman ajankohtaistumisesta

Liioittelematta voidaan sanoa, että ns. *intimiteettien* suojaaminen⁴³ on nousemassa läntisissä teollisuusmaissa kuluva vuosikymmenen kaiken eniten huomiota saaneiden ongelmien joukkoon. Aliarvioimatta psykologisten tekijöitten merkitystä intimiteettisuojaan tarpeen perustana⁴⁴ ei niitä erittelemällä voida päästä selville teeman ajankohtaistumisen syistä, jotka palautuvat monessa suhteessa varsin subtiililla tavalla sosio-ekonomiseen kehitykseen.

Intimiteettejä on kyllä eri muodoissa eri yhteiskunnissa suojattu vuosisatojen kuluessa. Varhaisimpiin kuului salarippi, *sigillum confessionis*.

⁴² Ks. myös Pietarila, *Sosiaalivakuutus* 1/1972 s. 4—5.

⁴³ Intimiteettisuojaan piiriin voidaan lukea myös yksilön taloudellista asemaa koskeva informaatio, jota tässä tutkimuksessa, kuten aikaisemmin on todettu, on kuitenkin katsottu aiheelliseksi käsitellä erikseen yksityisten taloudellisten intressien salassapitosuojaa koskevan esityksen yhteydessä.

⁴⁴ Intimiteettisuojaan tarpeen perusteista ks. tark. esim. *Westin*, *Privacy and Freedom* s. 8—51. Ks. myös *Samuelson*, s. 23—49. *Miller*, s. 47, kiinnittää kuitenkin aiheellisesti huomiota siihen, miten vähän tällä hetkellä loppujen lopuksi tunnetaan yksityisyyden psykologiaa.

Ajatus yksityisyydestä yksilölle turvattuna suoja-alueena sen sijaan on suhteellisen myöhäsyntyinen ja kiinteässä yhteydessä kapitalistisen tuotantotavan kehitysprosessiin. Idea yksilön vapaudesta sai aikoinaan ilmauksensa ns. klassisissa vapausoikeuksissa,⁴⁵ jotka valmistsivat tietä yksityisyyden konstruomiselle oikeudelliseksi doktriiniksi.

Doktriiniksi ajatuksen voidaan sanoa kiteytyneen *Warrenin* ja *Brandaisin* julkaistua yksilön oikeutta yksityisyyteen koskevan artikkelinsa Yhdysvalloissa vuonna 1890. Uuden opin omaksumiseen olivat aiheena, kuten kirjoittajatkin totesivat, muuttuneet poliittiset, sosiaaliset ja taloudelliset olosuhteet.⁴⁶

Vaikka amerikkalaista alkuperää oleva doktriini ei Euroopassa ole vielä saavuttanutkaan samanlaista kantavuutta kuin Yhdysvalloissa, jossa oikeus yksityisyyteen on perustuslaissa muodollisesti turvattu, näyttää se täälläkin vähitellen saavan jalansijaa.⁴⁷ Aihetta käsitelleiden länsimaisten tutkijojen määrä on joka tapauksessa jo suuri ja tuotanto volyymiltaan mahtava, mutta mistä tämän intymiteettipassion juuret ovat löydettävissä?

Ilmeisesti kysymyksessä on useiden eri tekijöiden yhteisvaikutuksen tulos. Paljon on luultavasti selitettävissä tarkastelemalla valtion asemassa tapahtunutta muutosta, informaatioteknologian kehitystä ja sen piirissä erityisesti automaattisen tietojenkäsittelyn ekspansiota, joukko- viestinnässä ilmeneviä muutoksia sekä teknisten tarkkailulaitteitten käyttömahdollisuuksien laajenemista.

Valtion roolin korostumiseen eivät ole tällä vuosisadalla vaikuttaneet pelkästään talouselämän keskittymisasteen kohoaminen ja työväestön kollektiivisen voiman kasvu, vaan monet muutkin tekijät, joista on erityisesti mainittava toisen maailmansodan aiheuttama valtiokoneiston monipuolinen lujittuminen. Lisääntyneistä tehtävistä, mm. massiivisista koulutus-, terveydenhoito- ja sosiaaliturvaohjelmista suoriutuakseen valtio on tarvinnut ja myös hankkinut vastaavasti suuria määriä yksityistä kansalaista koskevia tietoja. Tämä kehitys on osaltaan kaventanut yksi-

⁴⁵ Klassisten vapausoikeuksien funktioista ks. esim. *Habermas*, s. 95—96.

⁴⁶ Tämä tieto perustuu sekundäärilähteeseen, sillä artikkelia alkuperäisversiona ei ole ollut saatavilla. Ks. *Kamlah*, s. 58, jonka mukaan primäärilähde on seuraava: *Warren & Brandeis*, 4 *Harvard Law Review* 193 1890 s. 193.

⁴⁷ Valtiosääntökomitean välimietinnössäkkin on viitattu siihen mahdollisuuteen, että yksityisyyden suojasta otettaisiin erityinen säännös perustuslakiin. Ks. *kom. miet.* 1974: 27 s. 113.

tyisyyttä ja samalla myös yksilön mahdollisuuksia kontrolloida itseään koskevan informaation liikkeitä.

Vaikeata olisi valtion toisaalta ollut suoritua sille kasautuneista tehtävistä ilman informaatioteknologian kehityksessä samanaikaisesti tapahtuneita harppauksia. Laadullista muutosta on tässä suhteessa merkinnyt automaattisen tietojenkäsittelyn läpimurto. Tosin ATK ei sinänsä lisää eikä vähennä yksityisyyttä, mutta ominaisuuksiensa — esim. tietojen yhdistelykapasiteettinsa ansiosta — sen avulla voidaan tuottaa yksilöstä entistä seikkaperäisempi psyko-sosiaalinen profiili. Yksilön mahdollisuudet vaikuttaa tahtonsa ja tarkoituksensa mukaisella tavalla ympäristön käsityksiin itsestään vähenevät aikaisemmin vallineeseen tilanteeseen verrattuna.

Informaatioteknologiassa tapahtunut kehitys on tehnyt myös mahdolliseksi teknisten laitteitten välityksellä suoritettavan yksityiselämän tarkkailun.⁴⁸ Ajankohtaisiin ongelmiin kuuluu niin ikään yksityisyyden suojaaminen joukkoviestinnässä. Vaaratekijän muodostaa erityisesti ns. sensaatiolehdistö, jonka menestys perustuu osaltaan yksityiselämää käsitteleviin aiheisiin.⁴⁹

Vielä syvemmälle mentäessä joudutaan tekemisiin yhteiskunnassa vallitsevan rakenteellisen turvattomuuden kanssa, joka välttämättä heijastuu ihmisten välisen vuorovaikutuksen laatuun ja sisältöön. Tätä kautta yksityisyyden suojaamisongelman ajankohtaistuminen yhdistyy marxilaisessa kirjallisuudessa paljon tutkittuun vieraantumisiilmiöön,⁵⁰ joka ihmissuhteissa kuvastuu muun ohella erilaisina kommunikaatiövääristyminä. Kärjistyneessä muodossaan ne johtavat ympäröivän maail-

⁴⁸ Tämä epämiellyttävä tosiasia tuli kirjatuksi KKO:n vuonna 1971 antamassa ratkaisussa, jossa havaittiin rikoslain kotirauhaa suojaavat säännökset soveluttomiksi salakuuntelun rankaisemiseen (*KKO 2.12.1971 n:o 2866*). Seurauksena oli salakuuntelun ja -katselun kiireellinen kriminalisointi (RL 24:3 b). — Teknisten laitteitten välityksellä tapahtuvasta yksityiselämän tarkkailusta ks. tark. esim. *Koskinen, DL 1972 s. 177—190 ja Metzger, passim*.

⁴⁹ Kysymystä analysoinut *Gronow, s. 11*, on todennut kehityksen olevan seurausta niistä taloudellisista olosuhteista, joissa aikakauslehdistö Suomessa toimii ja niiden riippuvuussuhteesta toisaalta ilmoittajista ja toisaalta mahdollisimman laajasta levikistä sekä tiedotusvälineitten keskinäisestä kilpailutilanteesta. — Intimiteettiongelmaan joukkoviestinnässä on niin ikään lainsäädäntötasolla jo reagoitu (RL 27:3 a). — Ks. tark. erit. *Tiili, LM 1975 s. 899—915*.

⁵⁰ Yksityisyyden suojaamisongelman ja vieraantumisen välisestä suhteesta ks. myös *Dammann, DVR 1974 s. 275—276*.

man kokemiseen epämääräisenä uhkana, vieraana, vihamielisenä ja näkymättömänä vihollisena, joka jokaisella hetkellä on valmis käyttämään yksilöstä hankkimaansa informaatiota häntä vastaan,⁵¹ eikä tämä pelko tekniikan nykyisessä kehitysvaiheessa ole suinkaan vailla perusteita. Teknologisen potentiaalin lisääntyessä turvattomuuden ongelma, joka palautuu tärkeältä osalta taloudellisiin tekijöihin, kärjistyy. Perussyy yksityisyyden suojaamisongelman syntyyn ei kuitenkaan ole informaatioteknologiassa vaan taloudellisen perusrakenteen vinouttamissa ihmissuhteissa.

Kapitalistisen tuotantotavan kehittyessä tapahtunut yksilön erottaminen tuotantovälineistä teki hänet riippuvaiseksi niiden omistajasta. Samalla tämä kehitys mursi ydinperheen alkuperäisen funktion yhteiskunnallisena tuotantoyksikkönä ja turvallisen yhteenkuuluvuuden kokemusmaailman. Teollistumisen ja kaupungistumisen myötä perhe on vähitellen muuttunut yhteiskunnallisesta tuotantoyksiköstä kulutusyksiköksi, jonka sisäiset siteet ovat löytyneet ja jonka jäsenet ovat atomisoituneet, erkaantuneet toisistaan.

Kuluttajana perhe joutuu erilaisten tuotteitten markkinoinnin kohteeksi. Tunkeutuminen perheen intiimisfääriin tapahtuu monin tavoin kuten esim. ns. suoran mainonnan ja joukkoviestinten välityksellä. Tajuntateollisuuden päämääränä ei ole jäsentyneen maailmankuvan luominen eikä persoonallisuuden eheyttäminen vaan kulutuksen ylläpitäminen. Samalla perheen yksityisyys on muodostunut luonteeltaan enemmän tai vähemmän näennäiseksi.⁵²

Yksityisyyden kaventuminen on sosiaalinen tendenssi, johon vaikuttaa mm. julkisten ja yksityisten yhteisöjen systemaattisen tietojen keruun lisääntyminen ATK:ta hyväksi käyttäen, pitkälle kehitettyjen teknisten tarkkailulaitteitten käyttömahdollisuuksien laajeneminen, lehdistön har-

⁵¹ Sitä, että esim. suomalaisessa yhteiskunnassa vallitsee suhteellisen vahva epäluottamuksen ja vieraantumisen ilmapiiri, tukevat mm. tietojärjestelmäkomitean työn yhteydessä suoritetun haastattelututkimuksen tulokset. Vastaajista puolet oli sitä mieltä, ettei ihmisiin nykyään voi oikein luottaa. Ks. tark. *Holopainen*, Yksilö ja rekisterit s. 19—24.

⁵² Ks. myös *Habermas*, s. 168—176. — Perheen rooliin yhteiskunnallisena kulutusyksikkönä liittyy myös sosiaalipalvelujen käyttö, joka osaltaan kompensoi sitä turvattomuutta, joka on aiheutunut omistuksen ja työn eriytymisestä. Toisaalta niihin turvautumisen seurauksena on usein myös arkaluontoisten tietojen siirtyminen viranomaisten käsiin, mikä vuorostaan kaventaa yksityisyyttä.

rastama yksityiselämän detaljeilla herkuttelu ja jopa kaupunkimiljöölle ominainen ahdas asumistapa.

Yksityisyyden vähittäinen mureneminen nimenomaan sellaisessa yhteiskunnassa, jossa vallitsee vahvasti individualistinen ideologia, tulee sen sisältämien arvojen ja todellisuuden välinen ristiriita luonnollisesti esille voimakkaampana kuin kollektiivisesti orientoituneissa kulttuureissa. Näin ollen on ymmärrettävää, että yksityisyyden ongelma on ajankohtaistunut lähinnä läntisissä teollisuusvaltioissa,⁵³ joissa vieraantuneisuuden aste on korkea, informaatioteknologia pitkälle kehittynyttä ja dominoiva ideologia perinteisesti yksilökeskeinen.

b). Henkilötietojen salaamisesta intymiteettisuojaan osa-alueena

Voimassa olevassa lainsäädännössä muodostavat henkilötietojen salassapitoa koskevat säännökset asiakirjajulkisuuden oikeudellisessa sääntelyjärjestelmässä myös runsaslukuisen ryhmän.⁵⁴ Säännösten määrälliseen kasvuun on vaikuttanut viime vuosikymmeninä sellaisen lainsäädännön lisääntyminen, jonka soveltaminen edellyttää yksilöön kohdistuvien tietojen hankkimista viranomaisten käyttöön.

Yleistä säännöstä henkilötietojen salassapidosta ei voimassa olevaan lainsäädäntöön sisälly, vaan suoja rakentuu pääasiallisesti eri hallinnonaloilla annettujen ja niiden piirissä tehtäviä suorittavia henkilöitä sitovien salassapitosäännösten varaan. Fragmentaariseen säätelyotteeseen on eräänä syynä ilmeisesti ollut se aikaisemminkin mainittu tosiasia, että asiakirjajulkisuuden oikeudellinen sääntelyjärjestelmä suosii sellaista menettelyä, että salassapitosäännökset sijoitetaan hajautetusti asiayhteyksiinsä, joka puolestaan vaikeuttaa yleiskatsauksellisuutta ja selkeän käsityksen saamista säännösten keskinäisistä suhteista. Yleissäännöksen puuttuessa jää myös helposti väliin alueita, joilta tarpeellinen salassa-

⁵³ Eräänä esimerkkinä tästä voidaan mainita OECD:n piirissä 1960–70 lukujen vaihteessa käynnistetyt yksityisyyden suojaamisongelmaa koskevat tutkimukset. Ks. Niblett, s. 5. Ks. myös Fiedler, s. 180.

⁵⁴ Ks. esim. A syntymän ja kuoleman rekisteröinnistä (824/70) 21 §, KansanterveysL (66/72) 42 §, L raskauden keskeyttämisestä (239/70) 12 §, VäestökirjaL (141/69) 23 §, L autorekisterikeskuksesta (664/67) 4 ja 4 a §, PäivähoitoL (36/73) 32 §, PäihdL (96/61) 40 §, SosHaL (34/50) 21 a §, KasvatusneuvolaL (568/71) 16 §, L ammatinvalinnan ohjauksesta (43/60) 10 §, TyöllisyysL (946/71) 26 §.

pitosuoja puuttuu. Lisäksi on aiheellista panna merkille sekin, että yksityisyyden suojaamiskysymys koko laajuudessaan on tiedostettu vasta äskettäin.⁵⁵ AsiakJulkL:ia säädettyäessä ei vielä ollut ennakoitavissa, että yksityisyydestä muodostuu julkisuusperiaatteen kanssa ehkä vaikeimmin sovitettavissa oleva ongelma.⁵⁶

Yksityisyyden suojan tehostamiseen kohdistuvat tarpeet keräytyivät viralliseksi impulssiksi vuonna 1971, jolloin oikeusministeriö asetti painovapaustoimikunnan (23.6.1971) ja tietosuojatoimikunnan (17.11.1971). Edellisen tehtävänä oli selvittää mm. kaupallisessa aikakauslehdistössä esiintyviä yksityisyyden loukkauksia ja niiden estämismahdollisuuksia.⁵⁷ Henkilötietojen salassapitosuojaan liittyvät kysymykset taas kuuluivat lähinnä tietosuojatoimikunnan tehtäväalueeseen. Selvittaviin asioihin sisältyi mm. ongelmakokonaisuus, joka liittyi viranomaisten hallussa olevien tietojen jakeluun ja luovuttamiseen.⁵⁸

Tietosuojatoimikunnan valmistelemaa työtä jatkamaan asetettu tietojärjestelmäkomitea (4.5.1972) esitti mietinnössään huomionarvoisen periaatteellisen henkilötietojen julkisuutta koskevan oikeuspoliittisen kannan lausueessaan, että »yksityistä etua suojaavan poikkeuksen tekeminen julkisuusperiaatteesta määräytyy lähinnä sen perusteella, onko kysymyksessä olevan tiedon julkistamista pidettävä yhteiskunnan kannalta tärkeänä vai ei».⁵⁹

Tämä lähtökohta liittyi läheisesti niihin ajatuskulkuihin, joita aikaisemmin oli esitetty painovapaustoimikunnan mietinnössä, jonka mukaan punnittaessa vastakkain sananvapauden periaatetta ja oikeutta yksityisyyteen yksityisyydestä ei saa muodostua keinoja, jolla voitaisiin kaventaa kansalaisten laillista oikeutta saada tietoja yhteiskunnallisesti merkittävistä asioista.⁶⁰ Mitä enemmän ja syvällisempiä yhteiskunnallisia vaikutuksia jollakin seikalla on, sitä oikeutetumpi toimikunnan mielestä on

⁵⁵ Varhaisimpiin Suomessa kuuluu *Melanderin* esitys intimizeettisuojusta. Ks. LM 1964 s. 785—799.

⁵⁶ Ks. myös *Seipel*, IBM-Katsaus 2/1971 s. 25.

⁵⁷ Ks. *kom. miet.* 1973: 1.

⁵⁸ Ks. *kom. miet.* 1972: B 31 s. II. — Mainittakoon, että VTKK esitti VM:lle 12.8.1970 osoittamassaan kirjelmässä (n:o 6519/Y/70) komitean tai toimikunnan asettamista selvittämään kysymystä yksilöitä, yhteisöjä, varallisuutta yms. koskevien tietojen rekisteröinnin saattamiseksi tarkoituksenmukaiseksi ottaen huomioon yksilön oikeusturvan sekä yhteiskunnan tietotarpeet.

⁵⁹ Ks. *kom. miet.* 1974: 110 s. 36.

⁶⁰ Ks. *kom. miet.* 1973: 1 s. 103—104.

vaatimus saada julkaista sitä koskevaa tietoa. Samalla mietinnössä korostettiin sitä, että vertailua suoritettaessa on kuitenkin aina otettava huomioon myös julkistamisesta yksilölle aiheutuvat haitat ja kärsimykset.

Vaikka tietojärjestelmäkomitean mietinnössä painotetaan tiedon yhteiskunnallista merkitystä yksityisyyden suojan ulottuvuuden kriteerinä, oli tarkoituksena ajan hengen mukaisesti tehostaa yksilön henkilökohtaisia olosuhteita koskevien asiakirjojen salassapitosuojaa, joka voimassa olevassa lainsäädännössä on puutteellisesti huomioon otettu.⁶¹ Vasemmistovoittoisen komitean oikeuspoliittinen kannanotto onkin pikemminkin ymmärrettävissä pyrkimyksenä yksityisyyden suoja-alueen rajaamiseen siten, että erityisesti taloudelliseen vallankäyttöön liittyvä informaatio mahdollisimman esteettömästi voitaisiin saada kansalaisten käyttöön.

Mietinnöstä ilmenee, että komitean tavoitteisiin kuului esim. yhteisöjen sulkeminen yksityisyyden suojan ulkopuolelle ja myös »sellaiset yksilön toiminnan muodot, joilla on yhteiskunnallista merkitystä erityisesti vallankäytön kannalta».⁶² Tällaisia ovat liiketoiminta, poliittinen ja ammatillinen toiminta sekä omistukseen perustuva vallankäyttö.⁶³ Komitean omaksuma lähtökohta olisi tarjonnut mahdollisuuden käsitellä esim. liikesalaisuuksia koskevat ongelmat erilliskysymyksinä, mikä puolestaan poliittisen vasemmiston kannalta oli perusteltua sen takia, että liikesalaisuuksien saattaminen yksityisyyden suojan katon alle, ottaen huomioon yleisen yksityisyyden suojan vahvistamistarvetta korostavan tendenssin, olisi saattanut pikemminkin lujittaa liikesalaisuusinstituutiota kuin edistää sen purkamiseen tähtääviä pyrkimyksiä. Taloudellisten tekijöitten ensisijaisuutta yhteiskuntakehityksen suuntaamisessa painotavan näkemyksen kanssa oli sopusoinnussa myös omistukseen perustu-

⁶¹ Ks. *kom. miet.* 1974:110 s. 32—33. Myös Ruotsin uusimmassa julkisuuslainsäädäntöä koskevassa ehdotuksessa on selvästi havaittavissa, että painopiste salassapitosäännösten osalta lepää yksityisyyden suojaamisessa. Säännösten tällä merkitsee mm. sitä, että ns. tilastosalaisuutta on huomattavasti tehostettu ja samalla salassapitoaikoja pidennetty. Samoin on lisätty terveyden- ja sairaanhoidon alaan liittyvien asiakirjojen salassapitosuojaa. Uusina yksityiskohtina ovat ehdotuksessa koulutukseen ja psykologiseen testaukseen liittyvät säännökset. Ks. *tark. SOU* 1975:22 s. 271—273.

⁶² Ks. *kom. miet.* 1974:110 s. 36.

⁶³ Ks. *mt.*, s. 29.

van yksilökohtaisen vallankäytön siirtäminen yksityisyyden suojan ulkopuolelle.⁶⁴

Mielenkiintoista valaistusta siihen, millaisia tietoja kansalaiset itse pitävät arkaluontoisimpina, tarjoaa tietojärjestelmäkomitean toimeksiannosta suoritettu kyselytutkimus. Tätä ongelmaa pyrittiin kartoittamaan tiedustelemalla niitä tietoja, joita vastaajat eivät halua luovuttaa missään tapauksessa mihinkään tarkoitukseen.⁶⁵ Tulokset viittaavat siihen, että erityisen sensitiivisiksi koetaan yksilötasoiset, ihmissuhteisiin liittyvät tiedot. Toiseksi arkaluontoisimman ryhmän muodosti maailmankatsomusta kuvaava informaatio kuten esim. tiedot poliittisesta ja uskonnollisesta vakaumuksesta.⁶⁶ Kaikkein arimpia olivat tiedot sukupuoli-käyttäytymisestä, jotka vastaajista 36 % halusi pitää omana tietonaan. Seuraavana tulivat tiedot riittaisuuksista sukulaisten kanssa (35 %) ja läheistä ystäväpiiriä koskeva informaatio (30 %).⁶⁷

Vastauksista onkin pääteltävissä, että *kansalaiset kokevat henkilötiedoista salattavimmiksi ne, joilla on vähiten yleistä yhteiskunnallista relevanssia*. Tutkimuksen suorittaja toteaaakin, että tiedon arkaluontoisena pitäminen näyttää olevan enemmän yhteydessä yhteiskunnan arvo- ja normijärjestelmään kuin yksilön jokapäiväiseen työtoimintaan. Niinpä informaation sensitiiviseksi kokeminen ei merkittäväällä tavalla ollut yhteydessä esim. vastaajien ilmaisemaan poliittiseen kantaan.⁶⁸

Vaikka ns. intimiteettien suojaamistarve ei ilmeisesti olekaan minäkään poliittisen suuntauksen »yksityisomaisuutta», voidaan ongelmaa tarkastella yleisemmällä tasolla luokkaspesifisestä näkökulmasta ja kysyä, onko henkilötietojen salassapitosuoja objektiivisesti katsoen porvariston ja/vai työväenluokan etujen mukainen järjestely. Tätä kysymystä on kirjallisuudessa erityisesti käsitellyt *Dammann*, joka esityksensä lähtökohdaksi ottaa väitteen, jonka mukaan yksilön tietosuojalla on viime kädessä yhteiskunnallisia ristiriitoja, ennakkoluuloja ja valtasuhteita peittävä ja samalla niitä ylläpitävä funktio.⁶⁹

⁶⁴ Loppuun ajatellulta ei sen sijaan vaikuta poliittisen ja ammatillisen toiminnan mainitseminen samassa asiayhteydessä, sillä näihin toiminta-alueisiin liittyvien tietojen vahva suojaaminen on edelleen työväenliikkeen näkökulmastakin katsoen poliittis-strategisesti perusteltavissa.

⁶⁵ Ks. *Holopainen*, Yksilö ja rekisterit s. 85—90, 111 ja Liite 15.

⁶⁶ Ks. *mt.*, s. 85—86.

⁶⁷ Ks. *mt.*, s. 111.

⁶⁸ Ks. *mt.*, s. 89.

⁶⁹ Ks. *Dammann*, DVR 1974 s. 280—282.

Esityksessään Dammann myöntää tietosuojan ristiriitoja ja ennakkoluuloja ylläpitävän luonteen; suojan myöntäminen ei häivyttä niitä, vaan on itse asiassa niiden olemassaolon ilmaus.⁷⁰ Mutta johtaako tämä havainto välttämättä sellaiseen käsitykseen, että tietosuoja on vain yksi lisääse vallitsevaa yhteiskuntajärjestystä säilyttämään pyrkivien voimien arsenaalissa? Vastaukseen vaikuttaa Dammannin mukaan poliittis-strateginen näkemys. »Tässä ja nyt»-vallankumoukselliselle, joka lähtee siitä, että intressivastakohdat on kärjistettävä äärimmilleen yhteiskunnallisen edistyksen aikaansaamiseksi, tietosuoja olisi ilmeisesti kielteinen ilmiö. Toiseksi muuttuu tilanne siinä tapauksessa, että uskotaan askelittain tapahtuvaan kehitykseen. Jälkimmäisen strategian omaksuminen puolestaan johtaa välttämättömyyteen huolellisesti pohtia suojan myöntämisestä koituvia etuja ja haittoja.

Tällöin on otettava huomioon muun ohella intymiteettisuojusta luopumisesta mahdollisesti aiheutuva diskriminaatio työelämässä. Terveystilaa, sosiaalisia olosuhteita, poliittista ja uskonnollista vakaumusta koskevien tietojen jakelun ja luovutuksen rajoittaminen voi olla hyödyllistä ja välttämätöntäkin työväestön etujen kannalta.⁷¹ Dammann kiinnittää aiheellisesti huomiota myös tietosuojan eventuaaliseen konfliktipotentiaaliin.⁷² Niinpä esim. poliittista vakaumusta kuvaavan informaation salassapitosuoja mahdollistaa tai ainakin helpottaa työväestön edellytyksiä osallistua ammattiyhdistysliikkeeseen ja poliittisten puolueitten toimintaan ja samalla luokkatietoisuuden kehittämiseen.

Dammannin käsitykseen siitä, että tietosuojalla on käyttöarvoa yli yhteiskunnallisten luokkarajojen, voidaan yhtyä. Ratkaiseva merkitys on sillä, kenen hyväksi ja mihin tarkoitukseen sitä kulloinkin käytetään.⁷³

g. Luottamuksen suojaamisintressistä

Tavallaan julkisten ja yksityisten intressien välimaastoon sijoittuu salaaminen, joka tapahtuu viranomaisten toimesta yksityisten luotta-

⁷⁰ Ks. *mt.*, s. 280—282. Ks. myös *Taushetsplikt i den offentlige forvaltning m.v. (Notat fra en arbejdsgruppe i Justisdepartementet)* s. 17 ja 53—56. — Näkökohdista intymiteettisuojan puolesta ja sitä vastaan ks. *Anttila*, LM 1972 s. 507—509.

⁷¹ Ks. myös *Dammann*, DVR 1974 s. 282.

⁷² Ks. *mt.*, s. 282—283.

⁷³ Ks. *mt.*, s. 283.

muksen suojaamiseksi. Kysymys voi olla yhtä hyvin taloudellisista kuin muistakin yksityistä koskevista tietoineistoista. Aikaisemmin on jo ohimennen todettu, että luottamuksen suojaamistarve on erityisen tarpeellista siinä tapauksessa, että informaation luovuttaminen viranomaiselle ei ole perustunut lakisääteiseen ilmoitusvelvollisuuteen. Kysymys on siis toisin sanoen ennen muuta sellaisista tiedoista, jotka yksityinen on antanut viranomaiselle itsestään vapaaehtoisesti.⁷⁴ Seuraavassa on tarkoituksena muutamain esimerkein valaista luottamuksen suojaamistarpeeseen liittyvää problematiikkaa.

Terveyden- ja sairaanhoidon alalla työskentelevät henkilöt joutuvat tekemisiin kaikkein intiimeimpien yksilön psyykkistä ja fyysisistä tilaa kuvaavien tietojen kanssa. Terveydenhuoltosalaisuudella onkin vahvat perinteet vuosituhansien takaa juurensa juontavassa lääkärin salassapitovelvollisuudessa.⁷⁵ Toisaalta on kuitenkin selvää, että läheskään kaikki yksilön sairauksia ja terveydentilaa koskeva informaatio ei sinänsä ole luokiteltavissa arkaluontoiseksi eikä sitä myöskään sellaiseksi koeta. Siitä huolimatta on lainsäädännössä havaittavissa se piirre, että salassapitosuojan ulottuvuus on määritelty yleisesti erittelemättä tarkemmin, millaisia terveystietoja se koskee. Tämä menettelytapa on perusteltavissa mm. sillä, että suojan laajapuitteinen määrittely lisää asiakkaitten luottamusta ja edistää tällä tavalla halukkuutta hakeutua hoitosuhteeseen ja myötävaikuttaa hoidon kannalta tarpeellisten tietojen saamiseen.⁷⁶

Luottamuksensuojaa terveydenhoidon alalla tarkasteltaessa on myös otettava huomioon hoito-organisaation jakautuminen julkiseen ja yksityiseen sektoriin. Asiakkaan valittavissa on periaatteessa, haluaako hän turvautua julkisiin palveluksiin vai hakeutua esim. yksityislääkärin vastaanotolle. On perusteltua aihetta lähteä siitä, että potilaan luottamusta suojataan yhtä vahvasti julkisen hoito-organisaation piirissä kuin hänen käyttäessään yksityispraktiikkaa harjoittavan lääkärin palveluksia. Kan-

⁷⁴ Ks. myös *SOU* 1975: 102 s. 173—180.

⁷⁵ Lääkärin salassapitovelvollisuuden historiasta ks. esim. *Seiler*, s. 38—40 ja *Welamson*, *Läkarsekretessen* s. 7—9.

⁷⁶ Luottamuksen suojan ohella on kirjallisuudessa viitattu myös eettisiin näkökohtiin sekä medisiiniseen intressiin, joka lähinnä liittyy asianosaisjulkisuuden rajoittamistarpeeseen. Ks. *Kaijser*, *SvJT* 1964 s. 622, *Lahti*, *Salovaaran juhla-julkaisu* s. 81—85, *Schulman—Achté—Härkönen*, *SLL* 1972 s. 1307—1308 ja *Welamson*, *Läkarsekretessen* s. 10—11. — Se, mikä kirjoittajilta tavallisesti unohuu, on ns. rehabilitaatiointressi, jonka takana on ajatus työkyvyn palauttamisesta, ts. yksilön tuottavaksi tekemisestä.

nanotto ei ole täysin yhdentekevä myöskään taloudellisia resursseja ajatellen; asiakkaitten mahdolliset varallisuuserot eivät saa vaikuttaa luottamuksen suojaamiseen. Sama luottamuksen suojaamista koskeva periaate voidaan ulottaa muihinkin sellaisiin tapauksiin, joissa henkilöllä on periaatteellinen vapaus valita julkisten ja yksityisten palvelusten välillä.⁷⁷

Kun kysymys on vapaaehtoisesta hakeutumisesta yhteyteen viranomaisten kanssa ja siinä yhteydessä tapahtuvasta tietojen antamisesta, on lähellä sellainen ajatus, että salassapitosuojan ulottuvuus on määriteltävä asiakkaan tahdon ja tarkoituksen mukaiseksi. Vapaaehtoisuuteen luottamuksen suojaamisen kriteerinä ei kuitenkaan pidä suhtautua stereotyyppisesti, sillä useissa tapauksissa se on luonteeltaan enemmän tai vähemmän näennäistä. Ei voida oikeuspoliittisesti lähteä siitä, että esim. liikenneonnettomuuden uhriksi joutunut sairaalaan tuotu tajuton potilas olisi asetettava luottamuksen suojan suhteen eri asemaan »vapaaehtoisemmin» hoitoon hakeutuneitten kanssa.

Täysin sopusoinnussa intimitteettisuojan merkitystä korostavan suuntauksen kanssa on terveydenhuoltotietojen salassapitosuojan tehostaminen.⁷⁸ Yleisön informaatiointressit eivät juuri tällaisiin tietoihin kohdistu. Tosin esim. työnantajilla ja, kuten käytännössäkin on esiintynyt, mm. vakuutusyhtiöillä olisi niistä paljonkin hyötyä,⁷⁹ mutta mikäli halutaan antaa potilaan oikeusturvalle ratkaiseva merkitys, ei salassapitosuojan ankaruudesta pidä tinkiä.

⁷⁷ Ks. myös *SOU 1975: 102 s. 177.*

⁷⁸ Tämän suuntauksen noudattamista voisi edellyttää myös KHO:lta vuosikirjansa toimituspolitiikassa. Nykyisten ohjeiden mukaan, jotka tuomioistuin on vahvistanut 6. 11. 1941, vuosikirjassa on yleensä mainittava asianosaisten nimet, ei kuitenkaan verotusta ja alkoholistihuoltoa koskeissa asioissa. Yksityisyyden suojan kannalta tämä on kovin kapea-alainen rajoitus. Nimeltä mainitseminen esim. sellaisissa tapauksissa, joissa on kysymys henkilöstä, josta sairaalakieliltä käyttäen on laadittu M III:ksi kutsuttu dokumentti, ei voi olla hyväksyttävä menettelytapa (vrt. esim. *KHO 1971 II 17*). Tosin on myönnettävä, että nimien julkistamisen aiheuttamaa epäkohtaa vähentää vuosikirjojen suhteellisen suppea levikki, mutta tämä ei oikeuta julkistamaan sitä, kuka kulloinkin on ns. »hullun paperit» saanut. — Nimien julkistamiskysymystä on käsitellyt myös *Hidén*, Eduskunnan oikeusasiamies s. 283, joka pitää nimien salaamista EOA:n kertomuksissa tärkeänä erityisesti kantelualltiuden lisäämisen kannalta.

⁷⁹ Ks. *Kahelin*, s. 83, joka viittaa tapaukseen, jossa vakuutusyhtiö oli pyytänyt neuvolan terveydenhoitajalta tietoja odottavien äitien ennustetuista synnytysajoista. Tutkimuksen suorittajan mukaan lahjustarjouksista huolimatta vakuutusyhtiö ei saanut haluamiansa tietoja.

Sensitiivisyysasteeltaan korkealle sijoittuu myös *psykologisen tms. testauksen* yhteydessä kertyvä informaatio. Luottamuksen suojaamiskäytännöstä tekee tällaisen tietoaineiston salassapidon tarpeelliseksi erityisesti se, että näin voidaan lisätä testattavien vastaamishalukkuutta ja samalla tulosten luotettavuutta.⁸⁰

Ammatinvalinnanohjauksen alalta löytyykin jo nykyisin säännöksiä, jotka turvaavat sen, ettei ammatinvalinnanohjaustyössä saatuja ohjattavaa koskevia yksityisluontoisia tietoja saa ilmaista sivullisille ja että salassa pidettäviä ovat henkilökohtaista ohjausta varten laaditut asiakirjat, jotka sisältävät ohjattavaa koskevia yksityisluontoisia tietoja (AmmatinvalinnanohjausL 10 § ja AmmatinvalinnanohjausA 16 §).⁸¹ Mutta laajamittaista testaustoimintaa Suomessa harjoittavat monet muutkin kuin ammatinvalintaviranomaiset. Esimerkkinä voidaan mainita Työterveyslaitos, joka ei toistaiseksi kuulu AsiakJulkL:n ja sen nojalla annettujen salassapitosäännösten piiriin.⁸²

⁸⁰ Toinen asia on testien luotettavuus sinänsä. Niinpä esim. paljon käytettyä ja hyvin tunnettua MMPI:tä (Minnesota Multiphasic Personality Inventory), jossa testaus tapahtuu 800 psykiatrisesta potilaasta kerättyä tausta-aineistoa vasten, on syytetty jopa kafeinisuudesta (ks. Miller, s. 91).

⁸¹ Ammatinvalinnanohjausta koskevat säännökset kattavat vain osan laajemmasta ongelmakokonaisuudesta, salassapitovelvollisuudesta opetustoimen alalla, joka on muodostunut entistä tärkeämmäksi kysymykseksi koulun asemaa yhteiskunnassa koskevien käsitysten muuttuessa. Kuten Ruotsissa julkisuuslainsäädäntöä uudistettaessa on todettu, ollaan sivuuttamassa se aika, jolloin oppilaan arvosanat eri aineissa muodostivat oppilaitoksessa lähestulkoon ainoan henkilökohtaisia olosuhteita käsittelevän dokumentin (ks. *SOU 1975: 22 s. 32*). Näitten muuttuneitten olosuhteitten luomaa taustaa vasten on ymmärrettävää, että entistä enemmän tietoja oppilaasta ja hänen taustastaan tarvitaan, jotta voitaisiin mahdollisimman täysipainoisesti vaikuttaa hänen kehitykseensä. Tärkeätä informaatiota Suomessa kerätään nykyään erityiseen oppilaskorttiin, johon tallennetaan tietoja oppilaan lahjakkuudesta, luonteenpiirteistä, perhetaustasta, harrastuksista, fyysisestä kehityksestä ja koulusaavutuksista. Kortti jää kyllä julkisuuden ulkopuolelle AsiakJulkL 5 §:n nojalla eli sen luovutus siis asianomaisen kouluviranomaisen harkinnan varaan, mutta kyseenalaisena voidaan pitää, onko tämä suoja riittävä. Sama tilanne on havaittu myös Ruotsissa, jossa koko opetustointa on kutsuttu valkoiseksi läiskäksi salaisten asiain kartalla (*SOU 1975: 22 s. 32*). Ks. myös *Instilling* 30. 11. 1971 s. 8—12. — Opinnäytteitten julkisuudesta korkeakouluissa ks. erit. Helsingin yliopiston opinnäytetiedotustoimikunnan mietintö, passim.

⁸² Laitosta sitovia salassapitosäännöksiä ei lainsäädäntöön muutoinkaan sisälly, vaan tietojen luovutukseen kohdistuvat rajoitukset perustuvat Psykologiliitto ry:n eettisiin sääntöihin. Ks. myös Työterveyslaitoksen kirje tietosuojatoimikunnalle 18. 2. 1972.

Vaikka kontaktointi ja tietojen luovutussuhteen luominen viranomaisiin tapahtuisikin periaatteessa vapaaehtoisuuden pohjalta, on luottamuksen suojaamisintressiä tarkasteltaessa otettava huomioon, että monet toiminnot on lainsäädännössä järjestetty viranomaiskeskeisesti. Eräinä esimerkkeinä voidaan mainita *postioorganisaatio* ja *työnvälitys*.

Puuttumatta tässä tarkemmin HM 12 §:ssä turvattuun kirje-, lennätin- ja puhelinsalaisuuteen liittyvään problematiikkaan todettakoon vain, että luottamuksen suojaamisongelmia esiintyy silläkin alueella.⁸³ Varsin vaikeiksi nämä ovat muodostumassa puhelimen käytön osalta, sillä informaatioteknologian kehityksen seurauksena on käynyt mahdolliseksi puhelujen seuranta jopa ilman tarkkailulaitteitten välitöntä verkostokytkentää.⁸⁴

Työnvälitysinstituution taustalla ei ole pelkästään humanitäärinen pyrkimys osoittaa työttömille työpaikkoja sieltä, mistä niitä kulloinkin on saatavissa, vaan samalla tyydyttää markkinatalouden työvoimatarpeita ja säädellä työvoiman liikkuvuutta. Ellei välistä arkaluontoisiakin tietoja itsestään luovuttavan työnhakijan luottamusta suojattaisi, voisi työnvälitysviranomaisten toiminta käytännössä vaikeutua.

Vaikka työnvälitys palveleekin osaltaan markkinatalousjärjestelmän säilymistä, on viranomaisten hallussa olevien henkilötietojen salassapito humanitäariseltä pohjalta vahvasti perusteltavissa. Jonkin verran yllättävää tosin on, ettei voimassa olevaan työnvälityslainsäädäntöön sisälly erillisiä salassapitosäännöksiä. Tätä voidaan pitää epäkohtana, vaikka työvoimaviranomaiset ilmoittavatkin, että asia on »hoidettu hallinnollisin ohjein».⁸⁵

Sosiaaliturvalainsäädännölle on luonteenomaista, että sen soveltaminen edellyttää yleensä pitkälle ulottuvaa yksilöihin ja heidän olosuhteisiinsa kohdistuvaa tietojen hankintaa.⁸⁶ Vastaavasti kuuluu luottamuksellinen asiain käsittely sosiaaliturvapolitiikan johtaviin periaatteisiin.⁸⁷

⁸³ Kirje-, lennätin- ja puhelinsalaisuudesta ks. tark. *Hidén*, JFT 1969 s. 244—258, 311—330, *Kastari*, Kansalaisvapauksien perustuslain turva s. 248—253 ja *Lång*, Festskrift Codex s. 170—172.

⁸⁴ Ks. *Varho*, Aika 1970 s. 391.

⁸⁵ Ks. Työvoimaministeriön kirje tietosuojatoimikunnalle TVM/250/05/72 14. 2. 1972.

⁸⁶ Tietojen keruusta sosiaalihuollon alalla ks. tark. *Piirainen*, SK 1971 s. 595—597. Ks. myös *Sjöström*, s. 153—157.

⁸⁷ Ks. *Toivola*, Sosiaaliturvan pääpiirteet s. 23—25. Salassapitosuojasta sosiaalialalla ks. esim. *Aalto*, Julkisuus ja salassapito sosiaalioikeudessa, passim.

Tämän mukaisesti onkin sosiaaliturvalakeja säädettäessä pidetty tarpeellisenä asianomaisissa yhteyksissään antaa salassapitovelvollisuutta teroitettava säännöksiä.⁸⁸

Sosiaalipoliittiset toimenpiteet tähtäävät köyhän tai vähävaraisen väestön suhteellisen hyvinvoinnin parantamiseen,⁸⁹ mutta samalla on myös syytä toisaalta korostaa sosiaalipolitiikan taustalla olevaa ajatusta, että sosiaalipoliittiset investoinnit palvelevat osittain taloudellista tuotantoa.⁹⁰ Ei siis voida lähteä siitä, että sosiaaliturvajärjestelmät on kehitetty yksinomaan vähäväkisen väestönosan intresseissä, vaan niiden luominen on ollut tarpeellista myös hallitsevan luokan etujen kannalta, sillä siten on ollut mahdollista ylläpitää ainakin siedettävää tasapainoa yhteiskuntajärjestyksessä, jonka turvaamiseen sääntelemätön markkinatalous ei sellaisenaan olisi yltänyt.⁹¹ Kun tarjolla olevan sosiaaliturvan hyväksikäyttöön vaikuttaa osaltaan se, että hakijat voivat luottaa alalla toimiviin viranomaisiin, on laajan salassapitosuojan myöntäminen sosiaalipoliittisten päämäärien kannalta tällä tavalla perimmältään molempia yhteiskunnallisia osapuolia hyödyttävä järjestely.

Sosiaaliviranomaisten puoleen kääntyvä henkilö joutuu käytännössä säännönmukaisesti tekemään valinnan itseään koskevien tietojen antamisen ja tarjolla olevan etuuden välillä. Normaalisti valinta epäilemättä kohdistuu jälkimmäiseen vaihtoehtoon varsinkin nykyaikaisissa oloissa, joissa vaivashoidon pejoratiivisten sävyjen sijasta pyritään korostamaan ns. normaalisuuden periaatetta.⁹² Silloin kun on kysymys sosiaalihuollollisista pakkotoimenpiteistä kuten esim. työlaitokseen tai huoltolaan määramisestä, valintamomentti tosin puuttuu, mutta näissäkin tapauksissa saattaa luottamuksen suojaaminen vaikuttaa siihen suuntaan, että huollon kohteet halukkaammin myötävaikuttavat toimenpiteiden avulla tavoiteltujen päämäärien saavuttamiseen.⁹³

Erityisesti varsinaisen sosiaalihuollon piirissä joutuvat viranomaiset

⁸⁸ Ks. esim. PäihdL (96/61) 40 §, VajaamielisL (107/58) 32 §, KodinhoitoL (270/66) 13 §, SosHalL (34/50) 21 a §, PäivähoitoL (36/73) 32 §, KasvatusneuvolaL (568/71) 16 §, SVL (364/63) 67 §, KEL (347/56) 75 §.

⁸⁹ Ks. *Sipilä*, s. 31.

⁹⁰ Ks. myös *Krærup*, NAT 1972 s. 153.

⁹¹ Ks. *Habermas*, s. 161–162. Sosiaalipolitiikan roolista kapitalistisessa yhteiskunnassa ks. tark. esim. *Sjöström*, s. 37–95.

⁹² Ks. esim. *Toivola*, Sosiaaliturvan pääpiirteet s. 21–22.

⁹³ Ks. myös *SOU* 1966: 60 s. 163–166.

puuttumaan syvälle yksilön olosuhteisiin ja hankkimaan perinpohjaisia tietoja hänen taustastaan. Kun sosiaalihuollon alaan kuuluvat toimenpiteet kohdistuvat ennen muuta taloudellisesti ja sosiaalisesti vaikeassa asemassa elävään väestönosaan, joutuu tämä ryhmä kaiken muun ohella yksityisyytensäkin suhteen parempiosaisiin verrattuna epäedullisempaan asemaan. Vähintä, mitä tällöin voidaan vaatia, on riittävän salassapitosuojan tarjoaminen.

Luottamuksen suojaa käsiteltäessä on aiheellista kiinnittää huomiota myös *tilastotoimeen*. Nykyisin keräävät tilastoja varten tietoja Tilastokeskuksen ohella useat muut, sekä valtion että kuntien viranomaiset. Tarkoituksena on erityisesti tuottaa viranomaisille ja yksityisille tarpeellisia tietoja tilastojen muodossa suunnittelua varten. Kun tilastotoimi perustuu paljossa yksityisiltä saatujen tietojen varaan, vähenisivät tilastoviranomaisten mahdollisuudet täydellisten ja virheettömien tietojen saantiin, ellei tietojen antajien luottamusta suojattaisi salassapitosäännöksin. Virallista tilastoa varten annettujen tietojen salassapidon syynä on tietojen saannin turvaamisen ohella myös yksityisyyden ja taloudellisten intressien suojaaminen.⁹⁴ Tilastoa varten luovutettujen perustietojen salassapito palvelee tällä tavalla yhtäikaa sekä tilaston laatijaa että tietojen antajaa ja välillisesti niin ikään tilastojen käyttäjää, joka näin voi odottaa saavansa riittävään informaatioon perustuvia selvityksiä. Salassapito ei tosin sinänsä takaa tilastojen luotettavuutta; se luo ainoastaan edellytykset luotettavien esitysten laatimiselle.

Tilastojen perustietojen salassapidosta on tärkeänä seurauksena se, että ulkopuolisille käy mahdottomaksi tai ainakin erittäin vaikeaksi kontrolloida statistiikan pohjana olevia premissejä. Tilastojen perusaineistojen julkisuuden laajentaminen on tuskin kuitenkaan toteutettavissa, ellei samalla voida olla vakuuttuneita siitä, että tietojen luovuttaminen esim. tutkijoille on mahdollista perusinformaation ja samalla lopullisten tilastotuotteitten teknistä laatua heikentämättä.⁹⁵

Tilastotoimen erityisalueen muodostaa väestölaskenta. Laskennan suorittaminen saattaisi huomattavasti vaikeutua, mikäli sen yhteydessä han-

⁹⁴ Tilastosalaisuuden ratiosta ks. myös *kom. miet.* 1972: B 31 s. 33—34, *kom. miet.* 1974: 110 s. 38—40 ja *SOU* 1975: 22 s. 234—242. Ks. tästä niin ikään *Laurila*, s. 15.

⁹⁵ Ks. myös *Kertomus*, Osa I, Liite 19, joka sisältää tietojärjestelmäkomitean lausunnon tilastoneuvoston laatimasta ehdotuksesta laiksi tilastotietojen antamisvelvollisuudesta ja tilastosalaisuudesta.

kittava aineisto olisi luonteeltaan julkista. Tämän takia on perusteltua ulottaa suoja pitemmälle kuin tietojen luonne ehkä muutoin edellyttäisi. Syynä tähän on erityisesti kansalaisten viime aikoina lisääntynyt huolestuneisuus yksityisyydestään, mikä varsinkin Ruotsissa heijastui voimakkaana vuoden 1970 laskennan yhteydessä häiriten vakavasti sen suorittamista.⁹⁶ Tämäkin osoittaa osaltaan, että salassapitosuojan ulottuvuuden kriteerinä ei aina voida pitää tietojen arkaluontoisuutta sinänsä, vaan huomioon on otettava, millaisena suojantarve kansalaisten keskuudessa koetaan. Tähän puolestaan vaikuttavat olennaisesti tietojen käyttöyhteydet.⁹⁷ Yhdessä yhteydessä tiedon luovuttamista saatetaan pitää yhdentekevänä ja toisinaan jopa suotavana, kun taas toisessa yhteydessä se koetaan arkaluontoiseksi ja luovuttamiseen suhtaudutaan kielteisesti.

Sellainen hallinnon alue, joka tässä yhteydessä niin ikään ansaitsee huomiota, on *verotus*. Mikäli verotusta varten annetut asiakirjat olisivat julkisia, tulisivat verottajan edut ehkä nykyistä heikommin turvatuiksi. Seurauksena saattaisi olla tarvittavien tietojen saannin vaikeutuminen ja niiden laadun heikkeneminen.⁹⁸ Verosalaisuuden taustalla on luonnollisesti samalla pyrkimys yksityisten taloudellisten intressien suojaamiseen.⁹⁹

Ankara ja pitkälle ulottuva verosalaisuus otetaan nykyään usein ikään kuin itsestään selvänä ja pelkästään positiivisena tosiasiana. Kysymystä voidaan kuitenkin tarkastella toisestakin näkökulmasta ja, kuten edellä yksityistaloudellisten intressien salassapitosuojaa koskevan esityksen yhteydessä on tehty, vaatia taloustietojen entistä laajempaa julkisuutta. Tosin voidaan asettaa kyseenalaiseksi, olisiko tällaisen informaation julkisuus verotuksen tuloksellisuutta ajatellen tarkoituksenmukaista järjestää nimenomaan verosalaisuutta lieventämällä, mutta tästäkään näkökulmasta ei ole pois suljettua, että tietojen entistä laajempi julkisuus voisi vaikuttaa siihen suuntaan, että verovelvollisten mahdollisuudet salailuun vähenisivät.¹⁰⁰ Nykyinen lainsäädäntö luottaa kuitenkin ainakin tois-

⁹⁶ Ks. *SOU* 1972: 47 s. 41—43. Ks. myös *Niblett*, s. 10—11.

⁹⁷ Ks. myös *Holopainen*, Yksilö ja rekisterit s. 108—110.

⁹⁸ Ks. *Rytkölä*, Kaira-Castrénin juhlaulkaisu s. 216.

⁹⁹ Ks. myös *Andersson*, Verotuslain kommentaari s. 190 ja *Rytkölä*, Kaira-Castrénin juhlaulkaisu s. 216. Verosalaisuuden funktioista ks. lisäksi *Mattern*, s. 13—14 ja *Schneider*, Die Pflicht der Behörden zur Aktenvorlage im Strafprozess s. 105.

¹⁰⁰ Ks. *SOU* 1966: 60 s. 172—173.

taiseksi enemmän salassapitosuojaan kuin verotustietojen julkisuuden suotuisaan vaikutukseen.¹⁰¹

Suomen oikeusjärjestykseen sisältyy lukuisia sellaisia mekanismeja, joiden tarkoituksena on muun ohella yhteiskuntarauhan ja samalla siis perimmältään vallitsevan yhteiskuntajärjestyksen säilyttäminen. Erään sellaisen mekanismin muodostaa *työriitojen sovittelua* koskeva lainsäädäntö. Sovittelumenettely tuskin tuottaisi yhtä hyvin työmarkkinoiden rauhoittamiseen tähtäävää tulosta, mikäli tietojen saaminen neuvotteluvaiheista olisi esteetöntä. Neuvottelujen luottamuksellisuuden säilyttämistarvetta kuvastaa puhuvasti valtakunnan sovittelijan seuraava lausuma:

»Sovittelumenettely perustuu hyvin suuressa määrin osapuolten luottamukseen sovittelijaa kohtaan. Sovitteluneuvotteluissa, joita useasti käydään kumpaisenkin riitapuolen kanssa erikseen, on jompi kumpi heistä saattanut antaa sovittelijalle sellaisia tietoja, joita ei ole tarkoitettu muille ilmaistaivaksi. Työriitojen sovittelusta annetun lain 10 § 2 mom. mukaan riitapuoli voi asettaa ehdon, ettei annettuja tietoja ilman hänen lupaansa saa muille ilmaista. Vaikka tällaista nimenomaista ehtoa ei olisikaan lausuttu julki, asiayhteys, jossa tiedot on annettu, saattaa olla sellainen, että sen perusteella voidaan päätellä näiden tietojen olevan luottamuksellisia.

Kun tällaisia tietoja ja niiden perusteella tehtyjä ehdotuksia saatetaan sisältyä myöskin sovintoehdotukseen, on ymmärrettävää, että osapuolten intressien suojaamiseksi sovintoehdotusta ei voida saat-
taa julkisuuteen tai sen julkistaminen ei ainakaan ole mielekäästä ennen sovittelun päättymistä tai keskeyttämistä».¹⁰²

Kysymys on tyypillisestä systeemifunktionaalisesta salassapidosta, josta luopuminen ilmeisesti vaikeuttaisi olennaisesti sovittelutointa. Viranomaiset eivät voi toimia talousjärjestelmän ehdoista riippumattomasti tässä kuten muissakaan tapauksissa.

Erittäin voimakkaana tämä riippuvuus ilmenee *pankkitoimen* alalla. Tehtäviänsä suorittavat tarkastusviranomaiset saavat virkatoiminnassaan runsaasti tietoja pankeista ja niiden asiakkaista. Salassapitoa edellyttävät

¹⁰¹ Verosalaisuutta koskevia säännöksiä sisältävät esim. VerotusL (482/58) 133 §, A välittömän verotuksen piiri- ja paikallishallinnosta (171/76) 30 §, EnnakkoperintäL (418/59) 61 §, LVL (532/63) 74 §, ValmisteverotusL (558/74) 36—37 §.

¹⁰² Ks. Valtakunnansovittelijan kirje STM:lle DN:o 50/2/72 14. 2. 1972.

yhtä hyvin pankkiliikkeen omat kuin sen asiakkaan taloudelliset intressit. Kilpaileva pankki on edullista pitää tietämättömänä omista liikesalaisuuksista,¹⁰³ ja asiakkaan luottamuksen suojaaminen puolestaan on tuloksellisen talletusliikkeen olennainen edellytys.¹⁰⁴ Talousjärjestelmän perusteisiin kajoamatta on tuskin ajateltavissa, että viranomaisten haltuun esim. pankkien asiakkaista tulleet tiedot olisivat rajoituksitta kaikkien saatavissa. Luottamuksen suojaamistarve voi asiakirjajulkisuuden oikeudellista sääntelyä ajatellen olla siis luonteeltaan myös välillistä laatua.¹⁰⁵ Suojaa on tarjottava yksityiselle pankin asiakkaalle, vaikka viranomaisen ei tietoja tältä suoraan olisikaan hankkinut. Kysymys on siis tavallaan ns. tertiuksen suojasta, josta luopuminen saattaisi viedä pohjan koko talletuspankkitoiminnalta.¹⁰⁶

h. Valmistelun ja suunnittelun suojaamisintressistä

Pysyvänä valtion organisaatioon kuuluvana osana hallintokoneistolla on aina ollut ratkaisujen valmisteluun liittyviä tehtäviä.¹⁰⁷ Aikaisemmin

¹⁰³ Toisaalta on myönnettävä, että pankkitoiminnan rationalisointitarve on johtanut viime vuosien aikana pankkien välisen yhteistoiminnan lisääntymiseen ja samalla myös tietojen vaihdannan laajenemiseen. Ks. myös *Castrén*, Liikesalaisuuksien oikeussuojasta s. 6—7.

¹⁰⁴ Ks. myös *Castrén*, DL 1971 s. 107—108, *Modeen*, DL 1959 s. 234, *Nial*, s. 8—9, *Sichtermann*, s. 95—99 ja *Schwager*, s. 63—65.

¹⁰⁵ Ks. myös *SOU 1975:102* s. 262—270, jossa käytetään erottelua direkta förtroliga hänvändelser- indirekta förtroliga hänvändelser.

¹⁰⁶ Se, miten tarkoin pankit haluavat vaalia luottamussuhdetta asiakkaisiin, käy ilmi mm. Hbl:ssa 15. 9. 1974 julkaistusta uutisesta, jossa käsiteltiin hallituksen esitystä VerotusL 47 §:n muuttamiseksi. Uutisen mukaan pankit suhtautuivat kielteisesti esitykseen, jonka tarkoituksena oli parantaa veroviranomaisten mahdollisuuksia saada niiltä tietoja, viitaten mm. siihen, että uudistuksen seurauksena pankkien työmäärä kasvaisi ja talletushalukkuus vähenisi. Esitys nähtiin jopa eräänä askeleena talletusten verotuksen suuntaan.

¹⁰⁷ Se, mitä valmistelulla hallinnossa tarkoitetaan, on erittäin vaikeata eksaktisti määritellä. Hyvän yleiskuvan siitä, miten monitahoisesta ja -tasoisesta ongelmasta on kysymys, tarjoaa *Sipponen*, jonka mukaan päätöksentekomenetellyllä (pätöksentekoprosessilla) voidaan tarkoittaa vaihtoehtojen valintamenetellyn eri elementtien kokonaisuutta. Tietyssä organisaatiossa päätöksenteon eri vaiheissa ja eri hallintotasossa havaittavien päätöksentekoprosessien organisatorinen järjestely puolestaan muodostaa päätöksentekojärjestelmän (ks. Päätöksenteko kansanvallassa s. 30—48).

valmistelutyölle oli kuitenkin luonteenomaista sen kytkeytyminen ja keskittyminen yksittäisiin ja hajanaisiin kohteisiin, esim. tietyn lain tai yksittäisen hallintotoimen valmisteluun. Tietynasteista suunnitelmallisuutta oli kyllä havaittavissa suhteellisen varhain useillakin rajoitetuilla osalualueilla, esim. erilaisia rakennussuunnitelmia laadittaessa,¹⁰⁸ mutta vasta toisen maailmansodan jälkeen ja erityisesti 1960-luvulla suunnittelua on ryhdytty käyttämään suuressa mitassa apuvälineenä laajoihin sosiaalis-taloudellisiin päämääriin pyrittäessä.¹⁰⁹

Jos voitaisiin lähteä siitä, että kaikki se hallintotoiminta, joka edeltää käsiteltävän asian ratkaisemista, on luonteeltaan valmistelua, olisi tilanne periaatteessa suhteellisen yksinkertainen. Ongelmana on kuitenkin se, että ratkaisun käsite ei ole ollenkaan yksiselitteinen. Päätöksentekoa nimittäin tapahtuu, kuten Sipponenkin toteaa, valtiokoneiston piirissä monilla eri hierarkisilla tasoilla, jokaisen päävaiheen sisällä, jolloin valmisteluvaiheeseen saattaa sisältyä useita hierarkiassa alemalla asteella tapahtuneita kokonaisia päätöksentekoprosesseja (ks. *mt.*, s. 35—39).

¹⁰⁸ Kaavoitus- ja rakennusoikeuden varhaishistoriasta ks. *Hyvönen*, s. 4—9.

¹⁰⁹ Pyrkimyksestä taloudelliseen suunnitelmallisuuteen Suomessa oli jo 1920-luvulla osoituksena kauppa- ja teollisuusministeriön alaisuuteen asetettu ensimmäinen taloudellinen neuvottelukunta, jonka tehtävänä oli »antaa periaatteellisia lausuntoja kauppa-, raha- ja veropoliittisissa kuin myöskin yleensä muissa taloudellisissa kysymyksissä ja niistä toimenpiteistä, joita maan nykyinen asema vaatii ja mitkä ovat tarpeen nykyisen kalliin ajan ehkäisemiseksi ja vakiintuneen hintatason saavuttamiseksi» (ks. *Kilo*, s. 14). Ks. myös *Lampola*, Hallinto 3/1975 s. 18, joka toteaa tuotannollisessa toiminnassa tapahtuneiden muutosten ja valtion taloudellisen roolin voimistumisen ja yleensäkin suunnittelun tarpeen ilmeisyyden vaikuttaneen komiteatyypisten sivuelinten lukumäärän kasvuun viime vuosikymmenten kuluessa. Kun niitä v. 1930 oli 72, kasvoi lukumäärä v. 1940 141:een. Vuonna 1950 sivuelimiä oli jo 237, vuonna 1960 328 ja kuluva vuosikymmenen alussa jo peräti 526 kappaletta. Tämän tendessin osatekijöiksi hän mainitsee erilaisten etujärjestöjen vaikutusvallan lisääntymisen, valtion ja elinkeinoelämän yhteistyön tiivistymisen, valtion sääntelytehtävien laajenemisen, koordinoivan suunnittelun tarpeen valtionhallinnossa sekä hallintokoneiston staattisen perusrakenteen kykenemättömyyden tyydyttää esiintyviä suunnittelu- ja sääntelytarpeita. Suunnitteluaktiviteetin lisääntymisestä ks. lisäksi *Ståhlberg*, Hallinto 10/76 s. 17—18. — Marxilaisessa kirjallisuudessa tulee korostetusti esille se näkemys, että suunnittelun funktiona porvarillisessa yhteiskunnassa on ennen muuta »das staatsmonopolistische System vor revolutionären Veränderungen zu bewahren und den Widerspruch zwischen dem Entwicklungsniveau der Produktivkräfte, das eine gesamtgesellschaftliche Regelung erfordert, und der privaten Aneignung des Profits zu überdecken» (Manipulation, s. 54).

Tuotantovoimien ja tieteellis-teknisen kehityksen seurauksena sellaisissakin yhteiskuntajärjestelmissä, joissa aikaisemmin on vieroksuen suhtauduttu laaja-alaiseen suunnitteluun, on jouduttu myöntämään *laissez faire*-ajattelusta luopuen, että valtion puuttuminen asioiden kulkuun on välttämätöntä yhteiskunnallisten ongelmien ratkaisemiseksi.

Markkinatalousmaissa, joissa suunnittelu mielellään assosioitiin sosialismin karakteristiikkaan kuuluvaksi ilmiöksi, tunnustetaan nykyisin yleisesti suunnitelmallisuuden merkitys yleisen yhteiskuntapolitiikan osana, vaikka suunnittelu ei olekaan päässyt — eikä voikaan päästä — niiden piirissä sillä tavalla kattavaksi kuin sosialismissa järjestelmissä, joissa tuotannon perusvälineet ovat julkisyhteisön hallussa.¹¹⁰

Tästä huolimatta voidaan *Sipposen* tapaan todeta, että suunnitelmien määräaikaisuus ja laatimistekniikka sekä niiden jatkuva ajan tasalla pitäminen erottaa ne selvästi aikaisemmin noudatetusta lähinnä yksittäistapauksiin keskittyvästä valmistelumenettelystä.¹¹¹ Lisääntynyt suunnitteluaktiiviteetti puolestaan on johtanut tietotarpeitten ekspansioon, sillä rationaalinen suunnittelu ilman riittävää informaatiota on mahdotonta. Erityisesti tämä tarve ilmenee tilastotoimessa, jonka palveluksista suunnitteluyksiköt ovat paljossa riippuvaisia. Valmisteleavasta hallinnosta on tullut tavallaan suunnitteleva hallinto, joka laatii laajoja taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä strategioita. »Eine Verwaltung, die plant, macht auf unpolitische Weise Politik».¹¹²

Mikäli salassapitointressien piiristä halutaan nostaa esiin ne, jotka viime aikoina eniten ovat herättäneet huomiota, ei valikointia suoritettaessa esiinny suuriakaan vaikeuksia. Yksityisyyden suojassa olevien puutteellisuuksien ohella on runsaimmin saanut osakseen kritiikkiä juuri valmistelujulkisuuden kapea-alaisuus hallinnossa. AsiakJulkL:ia säädetäessä tämä kysymys — kuten yksityisyysongelmakin — oli vielä takalalla. Valmistelun julkisuuden lisääminen ei kuitenkaan ole mikään yksinkertainen asia, sillä julkisuuden laajentamista koskevien vaatimusten vastapainoksi voidaan esittää lukuisia näkökohtia, jotka puoltavat tai joiden varassa voidaan ainakin perustella valmistelujulkisuuden rajoittamista. Tässä yhteydessä riittää viittaus niihin näkökohtiin, jotka

¹¹⁰ Ks. myös *Krauch*, s. 40—41.

¹¹¹ Ks. *Sipponen*, Päätöksenteko kansanvallassa s. 161.

¹¹² Ks. *Krauch*, s. 38.

tulivat esille systeemiteoreettista tarkastelutapaa käsiteltäessä. Mutta riippumatta siitä, miten päteviä ovat ne syyt, jotka ovat olleet aiheena valmisteluvaiheen jättämiseen julkisuuden ulkopuolelle, merkitsee valmistelusalaisuus poliittisessa järjestelmässä, jossa suunnittelumonopoli tosiasiallisessa mielessä on paljoakaan liioittelematta hallintokoneiston hallussa, yleisön — ja tietyissä tapauksissa myös edustuksellisten elinten tai ainakin niiden piirissä toimivien oppositiofraktioitten — asettamista usein jo tapahtuneitten tosiasioitten eteen. Ongelma muodostuu sitä akuutimmaksi, mitä laaja-alaisempana ja pitkäjänteisempänä suunnittelmallisuus valtion toiminnoissa esiintyy.

Hallinnon muotoavan funktion, kuten suunnittelun korostunut merkitys onkin eräs tärkeä syy valmistelun julkisuuden lisäämistä koskevien vaatimusten esittämiseen. Pääpaino tähän saakka on ollut hallinnon jälkikäteisvalvonnan kehittämisessä, erityisesti ns. repressiivisessä oikeussuojassa.¹¹³ Hallinnon tehtävät ovat kuitenkin siinä määrin muuttuneet, että ellei entistä enemmän kiinnitetä huomiota ennakkovalvontaan, siis myös hallinnon piirissä tapahtuvan päätöksenteon tarkoituksenmukaisuuteen, ja samalla pystytä kehittämään tehokkaita kontrollimekanismeja, valtiollis-poliittisten demokraattisten elementtien kaventumistendenssiä on vaikeata vastustaa. Mikäli lähdetään siitä, että demokraattisten instituutioitten vaaliminen on työväenluokan etujen mukaista, voidaan sanoa, että siinä tapauksessa myös valmistelun julkisuuden lisääminen hallinnossa on puoltamisen arvoinen tavoite.¹¹⁴ Mutta sama pyrkimys on sopusoinnussa myös vallitsevan yhteiskuntajärjestyksen säilyttämiseen tähtäävien kerrostumien intressissä, sillä mikäli valmistelun julkisuuden vaatimuksesta hallinnossa ei pidetä kiinni, on edessä parlamentarismiin perustuvan ja samalla koko sosiaalis-taloudellisen järjestelmän legitimitettkriisi. Toisin sanoen muodostuu erittäin vaikeaksi säilyttää nykyisen valtiollis-poliittisen järjestelmän premissien uskottavuus kansalaisten keskuudessa. Ulospääsytien löytäminen on kuitenkin työstä: »Eine Lösung des Problems der demokratischen Legitimation

¹¹³ Ks. myös *Merikoski*, Oikeussuojajärjestelmä s. 173, joka on siinä käsityksessä, että pääpaino tulee edelleenkin olemaan repressiivisen suojan puolella. Todettakoon kuitenkin, että preventiokeskeinen ajattelu on vähitellen yhä enemmän saamassa jalansijaa esim. hallinto-oikeudellisessa kirjallisuudessa. Ks. mm. *Tuori*, Valtionhallinnon R-muistio 9/72 s. 13—21 ja *Vilkkonen*, Hallintolainkäyttö I s. 6—24.

¹¹⁴ Ks. myös *Kivivuori*, Valtionhallinnon R-muistio 9/1972 s. 41—42.

staatlicher Planung ist unter den Voraussetzungen des gegenwärtigen institutionellen Systems freilich nirgends in Sicht».¹¹⁵

Tässä yhteydessä on ehkä aiheellista tuoda esiin eräs legitimaatio-ongelmaan liittyvä ajatus, josta tutkimuksen edetessä on ollut yhä vaikeampi päästä eroon. Kuten aikaisemmin on havaittu, absolutismin aikakaudella poliittisen vallankäytön legitimaatioperusta löytyi Jumalasta. Seuraavassa kehitysvaiheessa valistusfilosofian saattelemana siirrettiin legitimaatioperusta Yleiseen mielipiteeseen. Tällä erää on havaittavissa enteitä siitä, että Tietokoneesta on kehittymässä teknistyneessä ja maallistuneessa yhteiskunnassa vallankäytön uusi legitimaatioperusta, jonka käyttökelpoisuutta lisää ATK:n mystifiointi. Tietokone on korotettavissa rationaaliseksi auktoriteetiksi. Toisaalta, mikäli erehdyksiä ja virheitä sattuu, voidaan ne tarvittaessa sälyttää sen hartioille (ns. *alibieffekti*), Tästä tarjoaa hyvän esimerkin *af Schulten*:

»Käytännössä on voitu todeta, että tietokoneesta pyritään tekemään syntipukki, milloin ATK-sovellutuksissa tapahtuu virheitä. Voin tässä viitata siihen julkiseen keskusteluun, jota hiljattain käytiin väestölaskennan ja henkikirjoituksen yhteydessä esiintyneestä virheellisestä kieliluokituksesta. Keskustelusta saattoi havaita, että ko. toimintajärjestelmistä vastuussa olevat virkamiehet pyrkivät piiloutumaan tietokoneiden taakse, vaikka virhetapaukset johtuivatkin tietojen hankintajärjestelmän puutteista ja huonosta opastus- ja valvontatoiminnasta».¹¹⁶

Edellä on tullut todetuksi, että valmistelun julkisuuden lisääminen hallinnossa ei ole ahtaasti luokkaspesifinen kysymys. Niin ikään on syytä korostaa, että kansalaisten ylivoimainen enemmistö Suomessa ilmeisesti kokee tärkeäksi tietojen saamisen viranomaisten toiminnasta jo valmistelu- ja suunnitteluvaiheissa. Niinpä esim. *Ruokorannan* ja *Räihälän* tutkimus kunnallisen tiedotuksen perillemenosta, kaupunkilaisten kunnallistietoudesta ja tiedontarpeesta Tampereella vuodelta 1975 osoitti, että noin 90 % tamperelaisista oli sitä mieltä, että asioista tulisi antaa tietoja nimenomaan jo suunnitteluvaiheissa.¹¹⁷

¹¹⁵ Ks. *Kempen*, s. 270. — Suunnittelun ja kontrollin ongelmasta ks. tark. *Dammann*, *Erfassungsschutz* s. 105—117.

¹¹⁶ Ks. *Kertomus*, Osa I, Liite 6.

¹¹⁷ Ks. *Ruokoranta—Räihälä*, Kunta ja tiedonkulku s. 118. Ks. myös *Tapani-*
nen, s. IX.

Samansuuntaisia tuloksia saatiin tietojärjestelmäkomitean toimeksiannosta suoritettun tutkimuksen yhteydessä.¹¹⁸ Vastaaajilta tiedusteltiin, pitäisikö tavallisen kansalaisen saada enemmän tietoa 1) johtavassa asemassa olevien palkoista 2) tarttuvia tauteja sairastavista 3) poliittisten puolueiden jäsenistä 4) suuryritysten omistajista ja omaisuudesta 5) tavaroiden hinnanmuodostuksesta 6) virkamiesten päätöksiin vaikuttavista tekijöistä 7) Suomessa toimivista ulkomaisista yrityksistä.

Myönteisiä vastauksia prosentuaalisesti merkittävästi enemmän kuin muissa tapauksissa saatiin kysymyksiin, jotka koskivat tavaroiden hinnanmuodostusta (92 %) ja virkamiesten päätöksiin vaikuttavia tekijöitä (83 %). Vain 1 % vastasi kumpaankin kysymykseen kielteisesti.¹¹⁹ Jonkinlaista pohjaa tämä koetusta tiedontarpeesta ilmaisee, vaikka — kuten tutkimuksen suorittajakin toteaa — tietoa-alueet samoin kuin vastausvaihtoehdotkin oli etukäteen valikoitu.

Valmistelun julkisuuden lisäämistä on voimallisimmin vaatinut lehdistö — puoluerajoista riippumatta.¹²⁰ Markkinatalousjärjestelmässä, jossa lehtien keskinäinen kilpailu on ankara, on tiedon väylien avaaminen hallintoon jo päätöksenteon valmistelu- ja suunnitteluvaiheessa suuresta merkityksestä. Sanomattakin on selvää, että juuri valmistelu- ja suunnitteluvaiheista tiedottamisella on tavallisesti suurempi uutisarvo kuin tehdyistä ratkaisuksista kirjoittamisella.

B. Asiakirjajulkisuutta koskevan lainsäädännön uudistamispyrkimyksistä

1. Julkisuuslainsäädännöstä oikeustieteellisen kritiikin kohteena 1950—60 luvulla

Jo 1950-luvun puolella kiinnittivät Koski ja Merikoski huomiota erityisesti AsiakJulkL 5 §:n tulkinnanvaraisuuteen ja epäonnistuneeseen

¹¹⁸ Ks. Holopainen, Yksilö ja rekisterit s. 99—100.

¹¹⁹ Ks. *mt.*, s. 99—100.

¹²⁰ Ks. esim. HS 30. 1. 1974 (pääkirjoitus), HS 29. 1. 1974, Hbl 19. 3. 1974 ja Demari 20. 3. 1974 (pääkirjoitus). — Eduskunnassakin asia on ollut esillä. Ks. ed. Salon ym. toiv.al. n:o 213 Vp 1969. — Mielenkiintoisena yksityiskohtana mainittakoon, että Laineen tutkimuksessa, jossa selvitettiin virastotoimitusjärjestelmän toimintaa eri ministeriöiden kirjaamoissa, saatiin tulokseksi muun ohella, että

sanamuotoon.¹²¹ Merikoski on sittemmin jopa katsonut sanotun säännöksen muodostavan arveluttavimman kohdan kansalaisten oikeusturvan kannalta.¹²² Muissa suhteissa ei oikeuskirjallisuuden piirissä vielä paljoakaan arvosteltu asiakirjajulkisuuden oikeudelliseen sääntelyyn liittyviä puutteellisuuksia. Tosin *Toivola* vuonna 1955 ilmestyneessä artikkelissaan, joka käsitteli asiakirjajulkisuutta sosiaalihuollon alalla, valitteli lainsäädännön tulkinnanvaraisuutta ja toivoi siihen sisältyvien epäselvyyksien arvovaltaisia ja auktoritatiivisia tulkintoja, mutta varsinaisia lainsäädännön uudistusvaatimuksia ei vielä toistaiseksi esitetty.¹²³

Vasta *Andersson* liitti laajaan vuonna 1964 julkaistuun esitykseensä erillisen *de lege ferenda*-katsauksen, jossa hän jonkin verran yksityiskohtaisemmin eritteli voimassa olevan julkisuuslainsäädännön puutteita ja epäkohtia.¹²⁴ Erityisesti hän kiinnitti siinä huomiota asiakirjajulkisuuden ja eräiden siihen läheisesti kytkeytyvien oikeusinstituuttien välisten keskinäisten suhteitten epäselvyyteen mainiten mm. painovapauden, asianosaisjulkisuuden ja vaitiolovelvollisuuden.¹²⁵ Epäkohtana hän piti niin ikään salassapitosäännösten lakisystemaattista hajanaisuutta viitaten myös ohimennen niihin julkisuuden kiertämismahdollisuuksiin, joihin laki nykyisellään tarjoaa tilaisuuden.¹²⁶ Kosken ja Merikosken tapaan *Andersson* painotti myös AsiakJulkL 5 §:n liian laajaa ulottuvuutta ja korosti tämän sekä eräitten muittenkin lainsäädäntöön sisältyvien säännösten tieteelliselle tutkimukselle asettamia esteitä.¹²⁷

Kunnallisen sektorin näkökulmasta tarkasteli julkisuuslainsäädäntöä kirjallisuudessa vuonna 1966 *Murén*, joka niin ikään kiinnitti huomiota erinäisiin puutteisiin ja epäkohtiin. Esityksessään hän päätyi siihen käsitukseen, että Ruotsin julkisuuslainsäädäntö on »monin kohdin tarkoituksenmukaisempi ja paremmin elämän olosuhteisiin soveltuva kuin oma

tutkimuskohteena olleesta asiakirjaliikenteestä salassa pidettäviä dokumentteja oli kaikkiaan 150 kappaletta. Näistä peräti 147 kulki STM:n hintaosaston kirjaamon kautta koskien lähinnä hintailmoituksia, hinnankorotusanomuksia sekä niihin liittyviä ministeriön päätöksiä. (Asiakirjojen salassapitävyyden arvioivat kirjaajat). Ks. *mt.*, s. 53—54.

¹²¹ Ks. *Koski*, LM 1952 s. 127 ja *Merikoski*, DL 1953 s. 73.

¹²² Ks. *Merikoski*, Oikeussuojajärjestelmä s. 168.

¹²³ Ks. *Toivola*, Huoltaja 1955 s. 196.

¹²⁴ Ks. *Andersson*, JFT 1964 s. 602—606.

¹²⁵ Ks. *mt.*, s. 602—603.

¹²⁶ Ks. *mt.*, s. 603—604.

¹²⁷ Ks. *mt.*, s. 605.

lainsäädäntömmе». ¹²⁸ Tässä suhteessa oli kokonaan erilaisen kannan noin 15 vuotta aikaisemmin esittänyt ruotsalainen *Kjellin*, jonka käsitelmiin mm. eduskunnassa *AsiakJulkL*:ia säädettäessä pitkästi viittasi Suomessa omaksuttua linjaa puoltanut *Kauppi*. ¹²⁹ *Kjellin* nimittäin oli sitä mieltä, että nimenomaan Ruotsin vastaava lainsäädäntö oli muodoton ja elämän vaatimuksiin vain kankeasti soveltuva. ¹³⁰ Näin ristiin voivat käsitykset »elämän olosuhteista ja vaatimuksista» toisinaan käydä.

Julkisuusperiaatetta koskevan keskustelun ajankohtaistumisen ensimmäisiä merkkejä oikeuskirjallisuudessa oli *Murénin* viittaus Ruotsissa ja Norjassa vireillä olleisiin lainsäädäntöuudistuksiin ja samassa yhteydessä lausuttu maininta seuraavana vuonna (1967) Suomessa pidettävästä pohjoismaisten hallintojuristien yleisestä kokouksesta, jossa oli tarkoitukseen ottaa julkisuusperiaate esille eräänä keskustelukysymyksenä. ¹³¹ Myös kunnallisella sektorilla Suomessa oli jo pantu merkeille asiakirjajulkisuuden oikeudellisessa sääntelyjärjestelmässä ilmenevät epäkohdat. Tähänkin *Murén* kiinnitti huomiota ennakoidessaan, että kunnallisten keskusjärjestöjen taholta tullaan anomaan asiakirjain julkisuutta koskevan lainsäädännön tarkistamista.

2. *Julkisuuslainsäädännöstä pohjoismaisten hallintojuristien kokousten keskusteluaiheena vuosina 1967 ja 1970*

Nordiska Administrativa Förbundet piti 15. yleiskokouksensa Helsingissä 23—26. 8. 1967. Pääalustajana tilaisuudessa oli norjalainen *Audvar Os*, joka esityksessään »Offentlighetsprinsippet i forvaltningen» kummasteli mm. sitä, että vuonna 1929 pidetyssä vastaavassa kokouksessa, jossa niin ikään oli keskusteluaiheena julkisuusperiaate hallinnossa, ei suomalaisten edustajien taholta lausuttu sanaakaan täällä vallitsevasta asiakirjajulkisuudesta, vaikka tilaisuus silloinkin pidettiin Helsingissä. ¹³² Historia toisti itseään vuoden 1967 kokouksessa; taaskin Suomen dele-

¹²⁸ Ks. *Murén*, SKL 1966 s. 443.

¹²⁹ Ks. *Vp 1950 ptk* (28. 11. 1950) s. 2198.

¹³⁰ Ks. *Kjellin*, SvJT 1950 s. 608—609.

¹³¹ Ks. *Murén*, SKL 1966 s. 441.

¹³² Ks. *Os*, NAT 1967 s. 349 alav. 2. Keskustelusta ks. tark. s. 348—388. Vuonna 1929 pidetystä kokouksesta, jossa pääalustajana toimi *Reuterskiöld*, ks. tark. NAT 1929 s. 153—170.

gaatio omaksui tarkkailijan roolin, vaikka vuoteen 1929 verrattuna esitelyn aiheetta olisi riittänyt AsiakJulkL:n tiimoilta. Niinpä Suomen lainsäädännön valaiseminen jäi pääalustajan lyhykäisen esityksen varaan, joka tosin sai asiallista pohjaa *Anderssonin* vuonna 1964 kirjoittamasta artikkelista.¹³³

Seuraavan yleiskokouksensa piti Nordiska Administrativa Förbundet Tukholmassa 19—21. 8. 1970. Julkisuuslainsäädännön ajankohtaisuutta pohjoismaisella tasolla kuvasti se, että jälleen oli keskustelun aiheena asiakirjajulkisuuteen liittyvä teema »Offentlige tjenestemens forhold til massemedia».¹³⁴ Tällä kertaa Suomenkin taholta osallistuttiin keskusteluun. Laajahkossa puheenvuorossa *Sipponen* käsitteli kysymystä Suomessa vallitsevan hallintokäytännön ja voimassa olevan oikeuden pohjalta.¹³⁵

Sipposen huolellisesti valmistellulta vaikuttava ja viimeistelty puheenvuoro oli informatiivinen sisältäen myös eräitä näkökohtia AsiakJulkL:sta ja sen soveltamiskäytännöstä. Kriittiseksi hänen kontribuutiotansa ei kuitenkaan voi kutsua, vaan pikemminkin yleisvaikutelmaksi jää se, että tiedonvälitystilanne Suomessa on tyydyttävä eikä erityisiä puutteita esiinny edes asiakirjajulkisuutta koskevassa lainsäädännössä. Päinvastoin Sipposen käsitys oli varsin positiivinen:

»Det förefaller mig som om de allmänna handlingars offentlighet och rådande förvaltningspraxis redan nu i hög grad skulle ha minskat den klyfta, som finns mellan statstjänstemännen och den stora allmänheten på grund av olikheter i fråga om utbildning, språkbruk, speciella egenskaper o.s.v.».¹³⁶

3. Kaupunkipäivät aloitteentekijänä vuonna 1970

Vuonna 1970 Helsingissä pidetyillä kaupunkipäivillä, joilla keskusteltiin aiheesta »Kohti tehokasta osallistuvaa kunnallishallintoa», ei oltu

¹³³ Ks. Os, NAT 1967 s. 348 alav. 1, 349 ja 355—356.

¹³⁴ Keskustelusta ks. tark. NAT 1970 s. 293—352. Pääalustajana toimi tällä kertaa *Torgersen*. — Mainittakoon, että aihepiiriä koskeva teema oli esillä aikaisemmin jo vuonna 1935 pidetyssä kokouksessa, jolloin käsiteltiin virkamiesten ilmaisuvapautta. Tällöin käydystä keskustelusta, jossa pääalustajana oli *Andersen*, ks. tark. NAT 1935 s. 193—225. Suomen puolesta käytti puheenvuoron *Aura*, s. 214—217.

¹³⁵ Ks. *Sipponen*, NAT 1970 s. 322—332.

¹³⁶ Ks. *mt.*, s. 332.

yhtä tyytyväisiä viranomaisten ja kansalaisten tiedonvälityssuhteisiin. Päivillä hyväksytyjen ponsien pohjalta Kaupunkiliiton hallitus valmisti 28.1.1971 suosituksen, jossa korostettiin kunnallisen osallistumishalukkuuden, tiedotustoiminnan tehostamisen ja myös julkisuuslainsäädännön uudistustarvetta.¹³⁷

Kunnallisella tasolla, jolla viranomaisten ja kansalaisten välisissä kontakteissa ilmenevät puutteet luonnollisesti tulevat jokapäiväisessä käytännössä kärjistetympin esille kuin valtionhallinnossa, oli selvästi havaittu nimenomaan AsiakJulkL 5 §:n asettamat esteet tehokkaalle tiedonvälitykselle. Niinpä Kaupunkiliiton laatimissa suosituksissa edellytettiin, että viranomaiset tekisivät periaatepäätöksen sanotussa lainkohdassa tarkoitettujen asiakirjojen julkistamisesta. Erityisesti suosituksissa kiinnitettiin huomiota tarpeeseen toimittaa kunnallisten elinten esityslistat ennen kokousta joukkoviestimille.

4. Valtion tiedotustoimikunnan mietinnöissä esitetyistä kannanotoista

Valtionhallinnon piirissä tiedotuksen ongelmia käsiteltiin jo valtioneuvoston tiedotuskomitean mietinnössä vuodelta 1965,¹³⁸ mutta vielä siinä vaiheessa ei asiakirjajulkisuutta koskevan lainsäädännön kokonaisuudistuksen tarpeeseen kiinnitetty erityistä huomiota. Tosin komitea ehdotti mietinnössään ministeriöitten ja niiden alaisten keskusvirastojen tiedotustarpeen selvittämistä ja ohjeiden antamista virkamiehille entistä myönteisemmästä suhtautumisesta joukkoviestinteen toimintaan.¹³⁹ Tiedotuksen tehostamiseksi komitea ehdotti myös, että valtioneuvoston ja tasavallan presidentin istuntoja varten laadittu esittelyaineisto olisi annettava Suomen Tietotoimiston ohella myös Yleisradiolle etukäteen, kun sen sijaan muille joukkoviestimille tämä mahdollisuus varattaisiin vasta päätöksenteon jälkeen.¹⁴⁰

¹³⁷ OM:lle lähettämässään 15.2.1971 päivätyssä kirjeessään Kaupunkiliitto ehdotti julkisuuslainsäädännön kehittämistä nykyajan tietotarpeita vastaavaksi (n:o 258).

¹³⁸ Ks. kom. miet. 1965: B 40.

¹³⁹ Ks. kom. miet. 1965: B 40 s. 42.

¹⁴⁰ Ks. kom. miet. 1965: B 40 s. 42—43. — Suomen Tietotoimiston privilegio perustui sen ja valtioneuvoston 29.3.1920 solmimaan sopimukseen, jonka nojalla tietotoimistolla oli yksinoikeus antaa lehdistölle valtioneuvoston toimintaa koske-

Vasta seuraavalla vuosikymmenellä (24. 3. 1971) asetti valtioneuvoston kanslia valtion tiedotustoimikunnan tutkimaan valtion keskushallinnon tiedotustarvetta ja tekemään tarpeelliseksi katsomansa ehdotukset tiedotustoiminnan kehittämiseksi ja tehostamiseksi. Osamietintönsä sanottu toimikunta jätti 1. 6. 1971.¹⁴¹

Mietinnön alkuun sisältyy lausuma, joka viittaa siihen, että impulssi toimikunnan asettamiseen oli lähtöisin eduskunnan piiristä:

»Valtiovarainvaliokunnan mietinnössä N:o 48 (1969) valtiovarainhoidosta ja tilasta sekä valtiontilintarkastajain kertomuksesta vuodelta 1967 korostetaan, että on tärkeätä kehittää valtionhallinnon tiedotustoimintaa. Mietinnössä kiinnitetään huomiota myös siihen, että jokaisella kansalaisella on katsottava olevan oikeus saada tietoja häntä koskevista asioista siinä määrin, että hän voi riittävästi valvoa etujaan ja oikeuksiaan. Kansalaisella tulee mietinnön mukaan niin ikään olla mahdollisuus seurata valtion asioiden hoitoa ja siihen myös saamiensa tietojen perusteella vaikuttaa».¹⁴²

On kyllä myönnettävä, että kysymys on tyypillisestä komiteafraseologiasta, mutta tämä ei merkitse sitä, etteikö lausuma tavoitteenasetteluna olisi hyväksyttävissä. Periaatteellista huomauttamista ei ole myöskään siinä ajatuksessa, että »hallintokoneistolle on pikemminkin osoitettava tiedotusvelvollisuus ja tiedotustoimintaa kehitettäessä lähdettävä siitä, että kansalaisilla tulee olla oikeus tiedotuspalveluihin».¹⁴³ Samalla tasolla liikkui toimikunnan suhtautuminen asiakirjajulkisuuteen, jota sen esittämän käsityksen mukaan »tulisi pyrkiä aktiivisesti toteuttamaan ja kehittämään».¹⁴⁴

Lehtimiespiireissä toimikunnan yleismyönteiseen tiedotusasenteeseen luonnollisesti suhtauduttiin suopeasti. Suomen Sanomalehtimiesten Liiton lausunnossa toimikunnan osamietinnöstä menttiin askelta pidemmälle ja ehdotettiin asiakirjajulkisuutta koskevan lainsäädännön soveltamisohjeitten laatimista yhteisesti valtioneuvoston kanslian ja liiton toi-

via uutisia. Komitean kanta oli, siitä huolimatta että se halusi sisällyttää Yleisradion ennakkotietojen jakelun piiriin, luonteeltaan diskriminoiva. — Vuoden 1920 sopimuksesta ks. tark. *Arstila*, s. 48—49.

¹⁴¹ Ks. *kom. miet.* 1971: B 56.

¹⁴² Ks. *kom. miet.* 1971: B 56 s. 1.

¹⁴³ Ks. *kom. miet.* 1971: B 56 s. 3.

¹⁴⁴ Ks. *kom. miet.* 1971: B 56 s. 3.

mesta.¹⁴⁵ Lausunnossa korostettiin tietojen puhelimitse antamisen merkitystä — myös valmisteltavina olevista asiakirjoista — ja pidettiin niin ikään julkisuuslainsäädännön uudistamista tarpeellisenä. Sellaisia ohjeita ei ole laadittu eikä toistaiseksi myöskään lainsäädännön kokonaisuudistusta toteutettu.

Kaiken aikaa on taustalla ilmeisesti ennen muuta ainakin joukkoviestintien näkökulmasta ollut AsiakJulkL 5 §:n muodostama tietopato. Sanottuun sännökseen kiinnitettiin huomiota myös tiedotustoimikunnan lopullisessa mietinnössä, jossa se todettiin epäselväksi ja tulkinnanvaraiseksi. Samalla toimikunta toisti ehdotuksensa valtioneuvoston tiedotusvälineisiin suuntautuvan toiminnan tehostamiseksi, toivoi asiakirjajulkisuutta koskevan lainsäädännön uudistamista ja erityisesti valmistelusalaisuuden rajojen supistamista sekä julkisten asiakirjojen saannin helpottamista.¹⁴⁶

Viimeksi mainitun tavoitteen saavuttamiseksi toimikunta päätyi ehdottamaan Ruotsissa jo aikaisemmin käyttöön otettua ns. virastotoimitusjärjestelmää, joka tarjoaisi tiedotusvälineitten edustajille mahdollisuuden virastoihin saapuvan ja niistä lähtevän kirjeistön välittömään seurantaan.

Toimikunta ehdotti mietinnössään myös erityisen viestintäpoliittisen komitean asettamista, mikä sittemmin 28.6.1972 tapahtuikin. Sanotun komitean esittämiin asiakirjajulkisuutta koskeviin näkökohtiin puututaan tarkemmin jäljempänä, mutta sitä ennen on julkisuuslainsäädännön uudistamispyrkimyksiä seurattaessa pysähdyttävä erään toisen valmisteluelimen, tietosuojatoimikunnan toimintaan.

5. Tietosuojatoimikunnan suorittamasta valmistelutyöstä

Oikeusministeriön 17.11.1971 asettama tietosuojatoimikunta sai tehtäväkseen selvittää, minkälainen ongelmakokonaisuus liittyy yksityiseen ihmiseen, julkiseen toimintaan ja elinkeinoelämään kohdistuvaan tietojenhankintaan ottaen erityisesti huomioon yksityiselämän suojan sekä kehittyneet tiedonhankinta- ja tallennusmenetelmät.¹⁴⁷ Asiakirjajulki-

¹⁴⁵ Ks. Suomen Sanomalehtimiesten Liiton lausunto valtion tiedotustoimikunnan 1971 I osamietinnöstä (Sanomalehtimies—Journalisten 8/1971 s. 5).

¹⁴⁶ Ks. *kom. miet.* 1972: A 8 s. 10—11. — Mainittakoon, että tasavallan presidentin kanslian tiedotustoimintaan liittyviä kysymyksiä asetti VN:n kanslia 15.12.1971 pohtimaan erillisen toimikunnan, joka jätti mietintönsä seuraavana vuonna (ks. *kom. miet.* 1972: B 84).

¹⁴⁷ Ks. *kom. miet.* 1972: B 31 s. II.

suuteen toimeksiannossa liittyi varsinkin kohta, jonka mukaan selvittävään asioihin kuuluivat ongelmat, jotka koskevat hankittujen tietojen jakelua ja luovuttamista.¹⁴⁸ Toimikunnan tehtävänä ei kuitenkaan ollut laatia lakiehdotuksia vaan selvitystensä pohjalta suositus asetettavan komitean toimeksiannoksi.

Toimeksiantoehdotuksessaan tietosuojatoimikunta luetteli joukon sellaisia kysymyksiä, joihin asetettavan komitean tulisi asiakirjojen julkisuutta ja viranomaisten salassapitovelvollisuutta koskevia ongelmia selvittäessään kiinnittää huomiota. Erityisesti tuli toimikunnan mukaan

- harkita, minkä tasoisin säännöksiin julkisuusperiaate olisi lain-säädännössä turvattava ja onko salassapitosäännösten ja -määräysten antamiseen oikeutettujen piiri nykyisellään tarkoituksenmukaisella tavalla järjestetty,
- harkita, olisiko tietojen luovutusrajoituksia lievennettävä määrättyihin henkilöryhmiin tai käyttötarkoituksiin nähden,
- harkita salassapidettävän asiakirjan vaikutus sitä koskevan asian salassapidettävyyteen,
- harkita, olisiko tarkoituksenmukaista koota hajallaan olevat salassapitosäännökset yhteen,
- selvittää ne epäkohdat, jotka aiheutuvat salassapitosäännösten tulkinnanvaraisuudesta ja väljyydestä julkisuusperiaatteen toteuttamisen kannalta,
- harkita, millä tavoin voitaisiin taata tasapuoliset mahdollisuudet julkisten tietojen saamiseen tallennusmenetelmästä riippumatta,
- selvittää, millä tavoin automaattisen tietojenkäsittelyn piiriin kuuluva aineisto rinnastuu perinteiseen asiakirjakäsitteeseen,
- selvittää, millaisia uudistuksia tarvitaan salassapitovelvollisuuden ulottamiseksi kaikkiin sellaisiin henkilöihin, joilla on mahdollisuus tehtävissään päästä käsiksi salassapidettävään aineistoon,
- harkita, missä laajuudessa on tarpeen antaa yksityisiin henkilöihin kohdistuvia salassapitosäännöksiä yksityiselämän suojan tehostamiseksi,
- harkita, millä tavoin viranomaisten tietojen tarpeen ja liikesalaisuuksien väliset ristiriidat voidaan tarkoituksenmukaisella tavalla selvittää.¹⁴⁹

Tietosuojatoimikunnan mietintöä tarkasteltaessa on havaittavissa, että siinä ns. vasemmistolaiset sävyt ovat erittäin haaleat, milteipä näkymät-

¹⁴⁸ Ks. kom. miet. 1972: B 31 s. II.

¹⁴⁹ Ks. kom. miet. 1972: B 31 s. 66—67.

tömät, vaikka toimikunnan puheenjohtaja ja myös sihteeri olivat sosialidemokraatteja ja mietintö sisällöltään paljolti rakentuikin heidän yhteistyönsä varaan. Merkittävänä syynä tähän oli se, että laajamittaisen lainsäädäntöreformin käynnistämismuutoksessa oli järkevää pyrkiä aloittamaan työ yli puoluerajojen ulottuvan yksimielisyyden vallitessa. Niinpä tietosuojatoimikunta päättikin 28. 3. 1972 mietinnön, johon ei sisällynyt lainkaan eriäviä mielipiteitä.

6. Viestintäpoliittisen komitean esittämistä kannanotoista

Tietosuojatoimikunnan saatua työnsä päätökseen asetti valtioneuvosto 4. 5. 1972 tietojärjestelmäkomitean, jonka tehtävänä oli mm. asiakirjajulkisuutta koskevan lainsäädännön uudistamistyön jatkaminen. Pian tämän jälkeen, 28. 6. 1972, asetti valtioneuvosto aikaisemmin mainitun valtion tiedotustoimikunnan esittämän suosituksen mukaisesti myös viestintäpoliittisen komitean, jonka toimeksiantoon kuului valtiovallan aloitteellisuutta vaativien joukkotiedotustoimintaan liittyvien ongelmien kartoittaminen sekä suunnitelmien laatiminen niiden ratkaisemiseksi.¹⁵⁰ Komitea antoi joukon mietintöjä, joista eräissä käsiteltiin lyhyesti myös asiakirjajulkisuutta.¹⁵¹

Komitea korosti julkisuusperiaatteen pääsääntöisyyttä julkisen vallan kaikessa toiminnassa ja sitä, ettei voimassa oleva AsiakJulkL ole ajan tasalla.¹⁵² »Asiakirjojen antaminen julkisuuteen on toistaiseksi paljolti virkamiesten harkinnassa. Komitean mielestä on tähdellistä, että asiakirjojen julkisuutta tarkoittava lainsäädäntö nopeasti tarkistetaan ja laajennetaan myös asioiden valmistelun julkisuutta».¹⁵³ Toiselta puolelta komitea totesi käytännössä ilmenneen, »että valtionhallintoon postia lähettävä fyysinen tai juridinen henkilö on suojaton, ainoana suojana asiakirjan mahdollisesti todettu salaisuus tai ei-julkisuus, lehtimiesetiikka ja Yleisradion ohjelmasäännöstö. Tämän vuoksi yksilön suojaus olisi mitä pikimmin varmistettava lainsäädännössä».¹⁵⁴

¹⁵⁰ Ks. kom. miet. 1973: 91 I ja 1973: 148 II s. 3.

¹⁵¹ Ks. kom. miet. 1973: 91 I ja 1973: 148 II, 1974: 18, 1974: 42 ja 1974: 79.

¹⁵² Ks. kom. miet. 1973: 91 ja 1973: 148 II s. 95 ja 98.

¹⁵³ Ks. kom. miet. 1973: 91 ja 1973: 148 II s. 112.

¹⁵⁴ Ks. kom. miet. 1973: 91 ja 1973: 148 II s. 112.

Viestintäpoliittisen komitean esittämissä käsityksissä ei itse asiassa ollut mitään uutta, sillä jo tietosuojatoimikunnan mietinnössä oli yksityisyyden suojan tehostamis- ja valmistelun julkisuuden laajentamistarve ollut varsin näkyvästi esillä. Aivan ilmeisesti viestintäpoliittinen komitea nojautuikin mietinnössään tietosuojatoimikunnan selvityksiin. Tämä on havaittavissa siitakin, että mietinnöissä yhtäpitävästi lausutaan valmistelun julkisuuteen kohdistuvan rajoituksen merkityksen tulevan esiin sitä voimakkaampana, mitä suuremmassa määrin päätöksenteko julkisessa vallankäytössä perustuu pitkäjännitteiseen selvitys- ja tutkimustoimintaan.¹⁵⁵

7. Salassapitotoimikunnasta julkisuuslainsäädännön kokonais- uudistuksen liitännäisilmiönä

Käytännössä sattuu usein, että oikeudelliseen sääntelyyn liittyvien uudistusten liikkeelle panevana voimana ovat yksittäiset erilliset tapahtumat, jotka suuntaavat huomion lainsäädännössä oleviin puutteisiin. Eräänä esimerkkinä tällaisesta reaktiosta on oikeuskansleri *Leskisen* toimesta alkunsa saanut salassa pidettävien asiakirjojen käsittelyä valtionhallinnossa koskevien määräysten antaminen, joka tapahtui ns. Zavidovovuodon välillisenä seurauksena.

Oikeuskanslerin lähetettyä valtioneuvostolle 18. 4. 1973 kirjeen, jossa kiinnitettiin huomiota siihen, että toimitettaessa oikeuskanslerinvirastossa tutkimusta asiassa, jossa oli ollut kysymys tasavallan presidentin elokuussa 1972 Neuvostoliiton matkallaan Zavidovossa käymiä keskusteluja koskevan salaiseksi merkityn muistion tietojen julkaisemisesta eräissä sanomalehdissä, »oli käynyt ilmi, että tämän laatuisten asiakirjojen salassapitovelvollisuuden toteuttamisesta käytännössä annetut säännökset ja määräykset eivät ole riittävät», asetti valtioneuvoston kanslia 25. 4. 1973 salassapitotoimikunnan, jolle annettiin tehtäväksi kiireellisesti laatia valtionhallinnon osalta ohjeet salaisten ja luottamuksellisten asiakirjojen käsittelystä.¹⁵⁶

Vaikka valtioneuvoston kanslian toimeksiannon mukaan salassapitotoimikunnan tehtävänä oli vain laatia ohjeet salaisten ja luottamuksellis-

¹⁵⁵ Vrt. kom. miet. 1972: B 31 s. 55 ja kom. miet. 1974: 42 s. 6.

¹⁵⁶ Ks. OKa:n kirje VN:lle n:o 850 18. 4. 1973. Ks. myös kom. miet. 1974: 70 s. I.

ten asiakirjojen käsittelystä,¹⁵⁷ toimikunta katsoi aiheelliseksi ehdottaa eräitä muutoksia myös voimassa olevaan AsiakJulkL:iin. Tämän tehtävätulkintansa tueksi toimikunta viittasi em. oikeuskanslerin kirjeeseen, jossa oli muun ohella kiinnitetty huomiota siihen, ettei voimassa olevissa säännöksissä ja määräyksissä ole riittävästi otettu huomioon niitä tapauksia, joissa salaisia asiakirjoja tai tietoja niistä on tarpeen luovuttaa sellaisille henkilöille, jotka eivät ole virkavastuun alaisia niitä käsitellessään.¹⁵⁸

Mietinnössään salassapitotoimikunta ehdotti AsiakJulkL 20 § 2 mom:iin sisältyvän säännöksen kumottavaksi ja esitti tilalle uutta säännöstä (23 a §:ää), jonka mukaan erityisestä syystä voidaan muusta kuin AsiakJulkL 18 § 2 mom:ssa mainitusta salassa pidettävästä asiakirjasta antaa tietoja sen ministeriön luvalla, jonka hallussa tai jonka alaisen viranomaisen hallussa asiakirja on. Siinä tapauksessa, että kysymys kuitenkin on tasavallan presidentin tai valtioneuvoston yksittäistapauksessa salassa pidettäväksi määräämästä asiakirjasta, ehdotuksen mukaan luvan myöntäisi tällaisen määräyksen antanut viranomainen.

Sanotun säännösehdotuksen mukaan lupaan on tarvittaessa liitettävä asiakirjan ja sen sisältämien tietojen käyttämistä koskevat ehdot ja määräykset. Mikäli näistä ehdoista ja määräyksistä ei muuta johdu, luvan saaja on velvollinen pitämään saamansa tiedot salassa. Sen varalta, että salassapitovelvollisuuden rikkominen kuitenkin tapahtuisi, ehdotti toimikunta muutettavaksi AsiakJulkL 27 § 1 mom:ia siten, että syyllinen voitaisiin virkavastuusta riippumatta tuomita rangaistukseen.¹⁵⁹

Mietinnöstä antamassaan lausunnossa oikeuskansleri totesi muun ohella, että ehdotetun 23 a §:n sanamuoto edellyttää luvan saajan olevan aina ulkopuolinen. Koska hänen mukaansa luvan pyytäjänä saattaa olla myös se alempi viranomainen, jonka hallussa asiakirja on, olisi säännösehdotuksessa käytetty ilmaus »luvan saaja» korvattava sanonnalla »tietojen saaja».¹⁶⁰ Oikeuskanslerin mielessä oli erityisesti tilanne, jossa tasavallan presidentin salaiseksi merkityn muistion saajana oleva valtioneuvoston jäsen pyytää lupaa saada antaa tietoja muistiosta puolueensa toimihenkilölle. Luvan saajana olisi tällöin sanottu valtioneuvoston jäsen eikä puolueen toimihenkilö. Viimeksi mainittu ei voi olla oikeuskanslerin

¹⁵⁷ Ks. VN:n kanslian kirje n:o 91/30/73 25. 4. 1973.

¹⁵⁸ Ks. *kom. miet.* 1974: 70 s. II. Ks. myös OKa:n kirje VN:lle n:o 850 18. 4. 1973.

¹⁵⁹ Ks. *kom. miet.* 1974: 70 s. 43—44.

¹⁶⁰ Ks. OKa 1974 s. 61.

mukaan luvan saajana senkään vuoksi, että ulkopuolisilla ei useimmissa tapauksissa ole edes tietoa salaisen asiakirjan olemassaolosta.

Voimassa olevaan AsiakJulkL 20 § 2 mom:iin verrattuna toimikunnan ehdotus epäilemättä merkitsisi selvennystä ja saattaisi jopa lisätä dispensioikeuden käyttöhalukkuutta ottaen huomioon, että virkavastuuta vailla olevan henkilön luvattomasti luovuttaessa saamansa asiakirjan edelleen sellainen menettely ehdotuksen mukaan olisi selvästi sanktioitu. Arveluttaviin tuloksiin sitä vastoin saattaisi johtaa oikeuskanslerin lausunnossa esitetyn muutoksen toteuttaminen. Mikäli nimittäin ilmaus »luvan saaja» korvattaisiin sanonnalla »tietojen saaja», olisi lähellä sellainen ajatus, että kuka tahansa henkilö, joka saisi tavalla tai toisella, yhteydessä tai toisessa, käsiinsä ehdotuksen 23 a §:ssä tarkoitetun asiakirjan, ja luovuttaisi sen edelleen, joutuisi rangaistushan alaiseksi.

Salassapitotoimikunnan ehdottamaa erillismuutosta AsiakJulkL:iin ei kuitenkaan ole toistaiseksi toteutettu. Sen sijaan valtioneuvosto on 27. 11. 1975 antanut toimikunnan kaavailemat määräykset eräiden salassa pidettävien asiakirjojen käsittelystä valtionhallinnossa.¹⁶¹

8. Tietojärjestelmäkomitean roolista julkisuuslainsäädännön uudistustyössä

a. Komitean työn käynnistymisestä

Tärkeimpänä vaiheena julkisuuslainsäädännön uudistustyössä oli 4. 5. 1972 tapahtunut tietojärjestelmäkomitean asettaminen. Komitean asettamispäätöksessä esitetty toimeksianto oli kaikessa lyhykäisyydessään ja laajuudessaan se, että sanotun elimen tehtävänä oli tutkia tietojen hankintaa, tallentamista ja jakelua sekä yksilön persoonallisuuden suojaa ja oikeusturvaa.¹⁶² Komitealle ei asetettu edes kiinteätä määräaikaa, mutta päätöksessä edellytettiin kuitenkin, että sen tuli julkaista jaostojensa selvitykset ja ehdotukset osamietintöinä välittömästi sen jälkeen, kun yksittäistä ongelmakokonaisuutta koskeva selvitystyö asianomaisessa jaostossa oli saatettu päätökseen.

Kaiken kaikkiaan komitean tehtäväkenttä oli varsin laaja ja toiminnan lähtökohta, kuten on tapana sanoa, kokonaisvaltainen. Myös organisatori-

¹⁶¹ Ks. VNp 27. 11. 1975.

¹⁶² Ks. kom. miet. 1974: 110 s. 1.

sesti katsoen kysymys oli mittavasta yrityksestä, sillä puheenjohtajan lisäksi kutsuttiin komiteaan kaikkiaan 14 jäsentä ja 10 pysyvää asiantuntijaa. Lisäksi komitea oli oikeutettu ottamaan kaikkiaan neljä sihteeriä.¹⁶³

Syy komitean asettamiseen ilmenee oikeusministeriössä laaditusta, valtioneuvoston asettamispäätökseen liittyvästä 26.4.1972 päivätyistä ja *Kivivuoren* nimellä varustetusta muistiosta: »Yhteiskunnassa esiintyvä tietojen tarpeen kasvu ja järjestelmällisen tietojen hankinnan, tallennuksen ja jakelun voimakas laajentuminen ovat aiheuttaneet merkitseviä ongelmia sekä viranomaisen, elinkeinoelämän että yksityisen kansalaisen kannalta». Puuttumatta tässä tarkemmin muistion sisältöön, joka rakentui paljolti niiden näkökohtien varaan, jotka oli esitetty tietosuojatoimikunnan mietinnössä, kiinnitettäköön huomiota vain lyhyesti niihin seikkoihin, jotka koskevat asiakirjajulkisuuden oikeudellista sääntelyä.¹⁶⁴

Muistion mukaan komitean tuli selvittää muun ohella yleisten asiakirjojen julkisuutta ja salassapitoa sekä virkamiesten ja ammatinharjoittajien salassapito-, vaitiolo-, ilmoittamis- ja todistamisvelvollisuutta koskevat kysymykset. Tämän selvitystehtävän yhteydessä komitean tuli erityisesti:

- a) selvittää, olisiko pidettävä tarpeellisenä ryhtyä suunnittelemaan asiakirjojen ja asioiden julkisuutta koskevan lainsäädännön kokonaisuudistusta ja tutkia tämän mahdollisesti toteutettavan uudistuksen suunnittelussa noudatettavat periaatteet,
- b) selvittää, miten valmisteltavana olevan asian tai tällaista asiaa koskevan asiakirjan salassapitoa koskevia säännöksiä olisi tarkistettava niin, että hallinnon julkisuusperiaate voisi nykyistä tehokkaammin toteutua,
- c) selvittää, miten lääkärien ja terveydenhoitotehtävissä toimivan tai terveydenhoitotietoja käsittelevän henkilökunnan salassapito-velvollisuus olisi säänneltävä.

Komitea jakautui jo työnsä alkuvaiheissa kolmeen yksikköön: yleisjaostoon, luottotietojaostoon sekä hallinto- ja elinkeinotietojaostoon, joista viimeksi mainittu koostui pelkästään juristeista ja jonka tehtävänä oli erityisesti kehittää julkisuuslainsäädäntöä koskevaa uudistusta.¹⁶⁵

¹⁶³ Komitean kokoonpanosta ks. tark. *kom. miet.* 1974: 110 s. 1—2.

¹⁶⁴ Ks. *Kertomus*, Osa I, Liite 2.

¹⁶⁵ Jaostoon kuuluivat N. Seppo Koskinen (pj.), Eila Hyppönen, Timo Kons-tari, Ilkka Saraviita sekä pysyvänä asiantuntijana Olli Blomqvist ja sihteerinä Timo Silenti.

b. Komitean työn lähtökohdista ja tavoitteista; I osamietintö

Laajan työkenttensä selkeyttämiseksi tietojärjestelmäkomitea laati työnsä lähtökohtia ja tavoitteita käsittelevän 20. 9. 1974 jätetyn I osamietinnön.¹⁶⁶ Sanotussa dokumentissa käsiteltiin muun ohella myös asioiden ja asiakirjojen salassapitoon liittyviä kysymyksiä.

Ns. vasemmistolainen sävy on havaittavissa mm. siinä osamietinnön kohdassa, jossa korostetaan nykyisen lainsäädännön lähtökohtana olevan, ettei yksityinen toiminta, toisin kuin viranomaisten toiminta, ole julkista. Mietinnössä haluttiin korostaa, että periaatteellisen eron tekeminen yksityisen ja viranomaisten toiminnan välillä ei ole suotavaa. Lähtökohtana oli se, että julkisuusperiaatteen tarkoituksena on saattaa vallankäyttö kansanvaltaisen valvonnan alaiseksi, jolloin olennaista ei ole se, onko valta »julkista» vai »yksityistä», vaan se, kuinka merkittäviä yhteiskunnallisia vaikutuksia vallankäytöllä on.¹⁶⁷

Tämä sinänsä tärkeä korostus ei kuitenkaan komiteamietinnön valossa anna aihetta sellaiseen käsitykseen, että komitean tarkoituksena olisi ollut kehittää julkisuuslaki, joka olisi lähtenyt siitä, että julkisuus olisi kvalifioimatta ulotettava yhtälailla julkiseen kuin yksityiseenkin toimintaan. Sellainen ajatus, ottaen huomioon yhteiskunnan rakenteelliset tekijät, olisi ollut absurdi. Mietinnössä todetaankin, että käytännön syistä on periaatteellisesta näkemyksestä huolimatta tarkoituksenmukaista tarkastella julkisuus- ja salassapito-ongelmia yksityisen ja julkisen toiminnan osalta erikseen.¹⁶⁸ Tästä huolimatta komitean työssä omaksuttu periaatteellinen lähtökohta luultavasti olisi heijastunut työn lopputuloksissa, mikäli se olisi saanut tilaisuuden suorittaa tehtävänsä loppuun. Kuten eräissä yhteyksissä aikaisemminkin on todettu, ei julkisuusperiaatteen omaksuminen vielä sinänsä anna olennaista tietoa siitä, millaisen informaation saamiseen kansalaisten oikeus ulottuu. Kysymys on paljolti salassapitosäännöksistä ja siitä, mitä tietoja niiden avulla halutaan pitää eri tahojen ulottumattomissa. Toisin sanoen yhteiskunnassa vallitsevien tärkeitten tietotarpeitten tyydyttäminen ei välttämättä edellytä julkisuusperiaatteen legalisointia, vaan niihin voidaan vastata tehokkaasti salassapito- ja diskretioperiaatteenkin vallitessa, mikäli tietojen-

¹⁶⁶ Ks. *kom. miet.* 1974: 110.

¹⁶⁷ Ks. *mt.*, s. 34. Ks. myös *Silenti*, s. 1—3.

¹⁶⁸ Ks. *mt.*, s. 34.

saantioikeus on säädetty sellaisiin tietoihin, jotka ovat yleisesti merkittäviä. Se, mitä on pidettävä »yleisesti merkittävänä» on luonnollisesti rajoittaan epäselvää ja kiistanalaista, mutta oikeuspoliittisen ajattelun lähtökohtana sillä on oma vaikutuksensa, joka yksittäisiä säännöksiä luotaessa luultavasti olisi antanut sävynsä kehittämisen kohteena olevalle oikeudelliselle sääntelyjärjestelmälle.

Tietojärjestelmäkomitean I osamietintöön perehdyttäessä saattaa saada sellaisen kuvan, että vaikka alkuperäisenä ja keskeisenä päämääränä oli yksityisyyden suojan tehostaminen, kollektivistinen näkökanta komitean pohdintoissa on asetettu siinä määrin etusijalle, että individualismi jää suorastaan sen jalkoihin. Periaatemietinnössähän todetaan esim. seuraavasti: »Myös yksityistä etua suojaavan poikkeuksen tekeminen julkisuusperiaatteesta määräytyy lähinnä sen perusteella, onko kysymyksessä olevan tiedon julkistamista pidettävä yhteiskunnan kannalta tärkeänä vai ei». ¹⁶⁹

Mikäli komitean I osamietinnön kuitenkin lukee kokonaisuutena, voi havaita, että pyrkimys *yksilön* suojaamiseen esiintyy siinä vahvana, mutta samalla periaatteelliset suuntaviivat ohjaavat — niin kuin mietintöä laadittaessa oli tarkoituskin — lukijan sellaiseen käsitykseen, että *taloudellista valtaa* käyttävät yksilöt ja yhteisöt *tässä ominaisuudessaan* halutaan saattaa mahdollisimman kapea-alaisen oikeudellisen suojan kohteeksi.

c. Komitean aloitteesta valmistelun julkisuuden lisäämiseksi

Tietojärjestelmäkomitean työn edetessä vitkaan periaatteellisten kysymysten parissa syntyi tarvetta pohdiskelujen ulospäin suuntautuvaan tulostamiseen. Yksityisyyden suojaamiseen liittyvät henkilörekisteri- ja luottotieto-ongelmat olivat useassakin suhteessa poliittisesti arkaluontoisia ja kokonaisuudessaan uuden lainsäädännön luomista edellyttäviä komitean tehtäväalueita. Asiakirjajulkisuuden alalla Suomessa on jo kauan ollut järjestettyä lainsäädäntöä, jonka puitteissa varsinkin Asiak-JulkL 5 §:n ongelmallisuus moneen otteeseen oli tullut havaituksi. Yksityisyyden suojaamisongelman ohella oli jo selvästi tullut tiedostetuksi, että valmistelun ja suunnittelun julkisuutta hallinnossa on lisättävä.

¹⁶⁹ Ks. *mt.*, s. 36.

Tietojärjestelmäkomiteassa laadittu valmistelujulkisuuden tehostamiseen tähdännyt ehdotus, joka lähetettiin oikeusministeriön toimesta lausuntokierrokselle eri viranomaisille, sisälsi näkökohtia, jotka oli otettava huomioon harkittaessa tietojen antamista sekä ennen asian ratkaisemista että sen jälkeen kun ratkaisu on tehty. Ohjelunonnoksessa esitettiin, että valtioneuvosto kehottaisi viranomaisia mahdollisuuksien mukaan antamaan tietoja valmisteltavinaan olevista asiakirjoista sekä valmistelu- ja suunnitteluvaiheen aikana sen omassa keskuudessa syntyneistä ehdotuksista, luonnoksista, lausunnoista, muistioista ja muista selvityksistä jo ennen asioiden lopullista ratkaisemista. Lisäksi luonnoksessa todettiin, että sen jälkeen kun asia on ratkaistu tai saatettu muulla tavalla päätökseen, ei yleensä ole olemassa riittäviä asiallisia perusteita kieltäytyä antamasta tietoja valmisteluasiakirjoista.

Lähestulkoon poikkeuksetta ovat lausuntonsa antaneet viranomaiset suhtautuneet myönteisesti valmistelun julkisuuden tehostamiseen.¹⁷⁰ Valtiovarainministeriön lausunto — kaikista varauksistaan huolimatta — tuokiteytetysti esiin sen käsityksen, jonka taakse viranomaisten ylivoimainen enemmistö on asettunut. Lausunnossaan tämä ministeriö »yhtyy periaatteessa ohjelunnonksesta ilmeneviin suosituksiin asioiden entistä avoimemmasta valmistelusta ja valmisteluasiakirjojen entistä laajemmasta julkistamisesta yleensä.»¹⁷¹ *Periaatteellisesti myönteisen asennoitumisen merkitystä ei kuitenkaan ole syytä liioitella, sillä likipitään yhtä yksimielisesti kuin viranomaiset ovat prinssiipin takana, ne puoltavat harkintavallan laajuuden säilyttämistä entisellään.*

¹⁷⁰ Harvinaisen poikkeuksen tekee Kuopion lääninhallitus, jonka lausunto kaikessa suorasukaisuudessaan on siteeraamisen arvoinen: »Tässä lääninhallituksessa on annettu henkilökunnalle ohje, että lääninhallituksen puolelta ei sanomalehtipolemiikkiin ryhdytä. Tämä siitä syystä, että lääninhallituksen virkamiesten tekemisten ja tekemättä jättämisten oikeellisuus ratkaistaan jossain muualla kuin lehtien palstoilla. — Luonnoksen tekijä ei näy itse noudattavan suosittelemaansa julkisuutta. Otaksuttavasti hän on nuori runoilijamaisteri, lakimies ei missään tapauksessa. Oudoksuttavinta asiassa on, että tällaisesta luonnoksesta ministeriö lähtee pyytämään lausuntoja. — Luonnoksen tapainen ohje voidaan tietenkin antaa. Sillä ei vain tule olemaan mitään merkitystä» (ks. Kuopion LH:n kirje SM:lle n:o 152 28. 1. 1974). — Mikäli tämä peittelemätön kannanotto kuvastelee muidenkin saatujen lausuntojen taakse todellisuudessa kätkeytyviä käsityksiä, niin valmistelun julkisuuden lisäämiselle hallinnossa eivät avaudu kovinkaan myönteiset näköalat.

¹⁷¹ Ks. VM:n kirje OM:lle n:o VM 4/13—22/74 28. 2. 1974.

Viranomaisten periaatteellisesti myönteistä suhtautumista valmistelun julkisuuden lisäämiseen hallinnossa on lausunnoissa säännönmukaisesti perusteltu kansalaisten osallistumismahdollisuuksien parantamistarpeella ja pyrkimyksellä lisätä luottamusta hallintokoneiston toimintaan. Vaikka tähän on osittain saattanut vaikuttaa se, että ohjeluonnoksessa nimenomaisesti viitataan juuri näihin näkökohtiin, osoittaa motiivien julkituominen lausunnoissa viranomaisten yhtyvän esitettyihin perusteluihin.¹⁷²

Useissa tapauksissa viranomaiset ovat kuitenkin viitanneet myös niihin haittapuoliin, joita valmistelun julkisuudesta saattaa käytännössä aiheutua. Eräät viranomaiset ovat käyttäneet niin ikään tilaisuutta hyväkseen korostaakseen sitä, että viranomaisten palveluvollisuuden laajentaminen julkisuusperiaatetta toteutettaessa ja valmistelun julkisuutta lisättäessä saattaa vaikuttaa mahdollisesti henkilöresurssien tarpeeseen.¹⁷³

Tavanomaisiin ja tuttuihin argumentteihin kuuluu myös se, että valmistelun julkisuus voi häiritä viranomaisten työrauhaa, mikä puolestaan liittyy kiinteästi hallinnon tehokkuusvaatimukseen.¹⁷⁴ Julkisuuden lisäämisestä saattaa olla eräiden viranomaisten käsityksen mukaan seurauksena asioiden käsittelyn hidastuminen.¹⁷⁵ Näiden näkökohtien oikeutusta ei sinänsä voitane kiistää, mutta samalla on aihetta pitää mielessä se, että tehokkuuden vähenemistä on helppoa käyttää yleisargumenttina kaikkia julkisuuden lisäämispyrkimyksiä vastaan.

Useat viranomaiset ovat lisäksi kiinnittäneet huomiota siihen varteenotettavaan vaaratekijään, että valmistelun julkisuuden ulottamisesta liian pitkälle saattaa tosiasiallisesti olla seurauksena julkisuuden kaventuminen, sillä mikäli viranomaisten harkintavaltaa supistetaan, virkamiehet itseään suojellakseen luopuvat laatimasta sellaisia selvityksiä ja muistiinpanoja, jotka rationaalisen päätöksenteon kannalta ovat tarpeellisia ja välttämättömiä apuvälineitä.¹⁷⁶ Vaikka näin ei kävisikään, saat-

¹⁷² Ks. *Kertomus*, Osa IV, 2, Liite 9.

¹⁷³ Ks. esim. Hämeen LH:n kirje SM:lle n:o 167/1 30.1.1974 ja MH:n kirje MMM:lle n:o HV 25/69—67 20.2.1974.

¹⁷⁴ Ks. esim. VM:n kirje OM:lle n:o 4/13—22/74 28.2.1974 ja Pohjois-Karjalan LH:n kirje SM:lle n:o 86 A 5.2.1974.

¹⁷⁵ Ks. esim. PLH:n kirje LiikM:lle n:o IV 6/003—74/1481 21.2.1974 ja MMM:n kirje OM:lle n:o 310/08 MM 1974 11.3.1974.

¹⁷⁶ Ks. esim. TSH:n kirje TVM:lle n:o 229/052/74 31.1.1974 ja Uudenmaan LH:n kirje SM:lle n:o A 415 18.2.1974.

taisi seurauksena olla, että selvitykset saisivat nykyistäkin suppeamman ja pyöreämmän muodon, millä olisi haitallisia vaikutuksia valmistelun perinpohjaisuuden ja monipuolisen käsittelyn kannalta.¹⁷⁷ Yhtä hyvin voisi eräissä tapauksissa toisaalta olla mahdollista se, että julkisuuden lisääminen johtaisi valmistelun näkökulmasta tarpeettomaan seikkaperäisyyteen ja muutoseikkojen korostamiseen.¹⁷⁸ Haittapuoliin on luettu niin ikään se, että liian varhaisessa vaiheessa tapahtuva tietojen luovuttaminen voisi aiheuttaa yleisön keskuudessa väärinkäsityksiä ja samalla viranomaisiin kohdistuvaa aiheutontakin arvostelua.¹⁷⁹

Niin kuin arvata saattaa, saivat ohjelunnon ja siitä annetut viranomaisien lausunnot lehdistössä, joka luonnollisesti kaikin tavoin pyrkii parantamaan tietojensaantimahdollisuuksiaan, runsaahkosti huomiota osakseen.¹⁸⁰ Vaikka lausuntokierros saatiin päätökseen jo talvella 1974, ei ohjetta kuitenkaan ole vielä tähänkään päivään mennessä annettu, mikä osaltaan kuvastaa sitä, että viranomaisien piirissä ei valmistelun julkisuuden tehostaminen hallinnossa ole erityisen suurta innostusta herättänyt.¹⁸¹

d. Hallinto- ja elinkeinotietojaoston luonnoksesta julkisuuslaiksi

Kolme vuotta kestäneen selvitystyönsä pohjalta sai tietojärjestelmäkomitean hallinto- ja elinkeinotietojaosto aikaan luonnoksen julkisuuslaiksi, joka sisälsi ehdotuksen *julkisuuslainsäädännön kokonaisuudistukseen tähtääväksi säädökseksi*.¹⁸² Tarkoituksena ei kuitenkaan tässä

¹⁷⁷ Ks. esim. VM:n kirje OM:lle n:o VM 4/13—22/74 28. 2. 1974 ja Ahvenanmaan LH:n kirje SM:lle n:o 302.B.D. 10/1—74 4. 2. 1974.

¹⁷⁸ Ks. VM:n kirje OM:lle n:o VM 4/13—22/74 28. 2. 1974.

¹⁷⁹ Ks. MMH:n kirje MMM:lle n:o 178/87 21. 2. 1974. — Tiedottamisen ongelmasta virkamiehen näkökulmasta ks. tark. Hannus, Hallinto 10/75 s. 6—8.

¹⁸⁰ Ks. HS 29. 1. 1974, HS 30. 1. 1974 (pääkirjoitus) ja HS 19. 3. 1974 sekä Hbl 19. 3. 1974 ja Demari 20. 3. 1974 (pääkirjoitus).

¹⁸¹ Valmistelujulkisuutta koskeva kysymys nousi uudestaan esille syksyllä 1975, jolloin silloisen hallituksen pääministeri Liinamaa eräissä puheissaan käsiteli aihetta, mutta sen jälkeen ohjeitten antaminen on jälleen hautautunut virkakoneistoon. Liinamaan puheesta ks. tark. HS 1. 10. 1975 ja HS 2. 10. 1975 (pääkirjoitus), jossa tosin erheellisesti puhutaan valmistelujulkisuutta koskevan lain säätämisestä, vaikka kysymys oli ainoastaan yleisohjeen antamisesta. Ks. myös IS 6. 10. 1975 (pääkirjoitus).

¹⁸² Ks. myös Hyppönen, SKL 12/1975 s. 26.

yhteydessä ole ryhtyä yksityiskohtaisesti selvittämään ja analysoimaan luonnosasteelle ja virallisesti julkisuuteen saattamatta jäänyttä ehdotusta, vaan tyytyä sen sisältämien keskeisten periaatteitten lyhyeen esittelyyn.¹⁸³

Tietojärjestelmäkomitean toimeksiannossa oli jätetty avoimeksi sen seikan harkitseminen, vaatiiko voimassa oleva julkisuuslainsäädäntö kokonaisuudistusta vai onko riittäväksi katsottava sanotun säännöstön osittaisreformi. Hallinto- ja elinkeinotietojaosto päättyi ensin mainitun vaihtoehdon kannalle.

Säädösehdotuksen nimeksi valittiin *julkisuuslaki* ottaen huomioon, että tarkoituksena oli sisällyttää siihen asiakirjajulkisuutta koskevan säännöstön ohella myös säännöksiä asianosaisjulkisuudesta ja käsittelyn julkisuudesta sekä myös eräitä viranomaisen tiedotustoimintaa koskevia periaatteita. Luonteeltaan laki olisi ollut ns. *yleislaki*.

Ehdotuksen mukaan asiakirjajulkisuuden *organisatorinen ulottuvuus* olisi muodostunut nykyistä laajemmaksi. Erityisiä ongelmia soveltamisalakysymystä pohdittaessa tuotti ns. välillinen valtionhallinto ja sen heterogeeniset muodot. Ajatuksena oli, että laki voitaisiin asetuksitse säätää koskemaan myös sellaista yhteisöä, säätiötä tai luonnollista henkilöä, joka lain tai asetuksen nojalla hoitaa julkista tehtävää taikka on valittu tai määrätty julkiseen toimeen tai julkista asiaa toimittamaan.¹⁸⁴

Ehdotuksessa lähdettiin myös siitä, että *asiakirjajulkisuus tulisi ulottaa sellaisiin nykyaikaisiin tietovälineisiin kuin mikrofilmit, ääninauhat ja erilaiset ATK-tallenteet*.

Erityisenä uutuutena olisi ollut säännös, joka koskee *tiedon antamista suullisesti julkisesta asiakirjasta*. Ehdotus meni jopa niin pitkälle, että sen mukaan suullista tiedotustapaa olisi ollut pidettävä ensisijaisena menetelmänä, kun taas nykyisestä laista tällainen velvollisuus kokonaan puuttuu.¹⁸⁵ Ainoastaan siinä tapauksessa, että tietojen suullinen antaminen veisi kohtuuttomasti aikaa tai haittaisi muulla tavalla olennai-

¹⁸³ Ehdotus sisältyy komitean jäsenille jaettuun toimintakertomukseen ilman yleisiä ja erityisiä perusteluja. Ks. *Kertomus*, Osa IV, 2, Liite 10.

¹⁸⁴ Tämän mukaisesti voitaisiin julkisuuslaki säätää asetuksella koskemaan esim. sellaisia yhteisöjä kuin kauppakamarit, säästöpankkitarjastus, osuuspankkitarjastus, Eläketurvakeskus, Raha-automaattiyhdistys, Suomen Punainen Risti, Sähkötarjastuslaitos ry, Suomen Asianajajaliitto, Oy Alko Ab ja Oy Yleisradio Ab.

¹⁸⁵ Ks. myös Andersson, JFT 1964 s. 566 ja Hoppu, DL 1967 s. 401.

sesti virkatoimintaa, asiakirjoista olisi annettava suullisesti vain olennaiset tiedot.

Valmistelujulkisuutta pyrittiin tehostamaan siten, että valmisteluasiakirjat tulisivat julkisiksi heti, kun viranomainen on ratkaissut tai päättänyt jättää sikseen sen asian, johon asiakirja kuuluu. Samoin olisi asianlaita siinä tapauksessa, että valmisteluasiakirja muuta kuin tilapäistä käyttöä varten on luovutettu viranomaisen hallusta. Valmistelujulkisuuden eräs tehostamispyrkimyksen ilmaus oli säännös, joka velvoitti viranomaisen antamaan tietoja asiakirjoista jo ennen niiden julkiseksi tuleamista edellyttäen kuitenkin, ettei tietojen antaminen haittaa viranomaisen tehtävien asianmukaista hoitamista.

Asiakirjajulkisuuden sääntelyvaltaan liittyvä periaateratkaisu ehdotuksessa oli se, että salassapitosäännökset tulisi pyrkiä keskittämään yksinomaan julkisuuslakiin ja joka tapauksessa luopua asetusteitse annettavista salassapitosäännöksistä. Tarkoituksena oli niin ikään muuttaa nykyiseen lakiin sisältyvää *dispenssisäännöstä* (AsiakJulkL 20 § 2 mom.) niin, että esim. tutkijoitten mahdollisuudet salassa pidettävienkin asiakirjojen saamiseen paranisivat.

Kuten sanottu julkisuuslakiin oli tarkoituksena sisällyttää säännökset myös *asianosaisjulkisuudesta*. Lähtökohtana olisi ollut, että asianosaisen oikeutta yleisiin asiakirjoihin voidaan rajoittaa vain, mikäli asianosaisen etua tärkeämpi yleinen etu sitä vaatii taikka mikäli tietojen antaminen saattaisi haitata asianosaisen terveyttä tai hoitoa taikka saattaa toisen henkilön turvallisuuden vaaran alaiseksi,

Käsittelyn julkisuutta hallinnossa olisi koskenut periaate, jonka mukaan asian käsittely hallintoviranomaisessa on julkista, jos niin on laissa tai asetuksessa säädetty taikka jos viranomainen muussa kuin salassa pidettävässä asiassa niin päättää. Ajatuksena siis oli, että hallintoviranomainen periaatteessa itse saa päättää sen piirissä tapahtuvan asian käsittelyn julkisuudesta.

Selvennystä *viranomaisten väliseen tietojen vaihdantaan* olisi ehdotuksessa merkinnyt kohta, jonka mukaan salassa pidettävästä asiakirjasta saa antaa tietoja toiselle viranomaiselle vain, mikäli niin on laissa tai asetuksessa säädetty.

Uutuutena ehdotuksessa oli *viranomaisen aktiivista tiedotusvelvollisuutta* koskeva säännös, jonka mukaan viranomaisen olisi vuosittain julkistettava toimintansa päämääriä ja vaihtoehtoisia toimintalinjoja koskevat pitkän aikavälin sekä keskipitkän aikavälin suunnitelmat, jotka se

säännösten tai määräysten mukaan on velvollinen laatimaan. Saman kohdan mukaan muut suunnitelmat, joilla saattaa olla laajaa yhteiskunnallista merkitystä tai jotka voivat koskea merkittävällä tavalla yksityisiä kansalaisia tai kansalaisryhmiä, on hyvissä ajoin ennen lopullisten ratkaisujen tekemistä saatettava yleisesti tiedoksi sekä niiden henkilöiden tai heitä edustavien järjestöjen tietoon, joita asia saattaa koskea.

Julkisuusperiaatteen tehostamiseksi jaosto ehdotti *virastotoimitusjärjestelmän legalisointia* siten, että mahdollisuus päivittäin tutustua viranomaisille saapuviin ja viranomaisten lähettämiin julkisiin asiakirjoihin järjestettäisiin yleisradiolle sekä suomalaisille uutis- ja tietotoimistoille. Julkisuusperiaatteen praktisen käyttöarvon lisäämiseen tähtäsi myös ehdotus, jonka mukaan viranomaisen velvollisuutena on tallentaa sille muussa kuin kirjallisessa muodossa annetut asian ratkaisuun vaikuttavat tiedot siten, että ne voidaan tarvittaessa luovuttaa niitä pyytävälle henkilölle (ns. *notaattijärjestelmä*).

e. Tietojärjestelmäkomitean lakkauttamisesta

Tietojärjestelmäkomitea asetettiin 4.5.1972 *Paasion* sosialidemokraattisen vähemmistöhallituksen aikana, mikä omalta osaltaan antoi leimansa komitean kokoonpanoon.¹⁸⁶ Toisin kuin komitean asettamista valmistelleessa tietosuojatoimikunnassa tiivistyivät erimielisyydet tietojärjestelmäkomiteassa valmistelutyön edetessä yhä selvemmiksi noudattaen melko puhdaslinjaisesti sosialistisen ja ei-socialistisen jäsenistön välistä rajaa. Lopun alkua merkitsi komitean kolmen ei-socialistisen jäsenen ja kolmen pysyvän asiantuntijan jättämä eronpyyntö joulukuussa 1974. Komitea lakkautettiin ennen työnsä päätökseen saamista 13.3.1975 *Sorsan* hallituksen aikana.

Eroa pyytäneet jäsenet ja asiantuntijat korostivat ratkaisuunsa vaikuttaneen erityisesti sen, että komitea ei ollut kyennyt luomaan kyllin selvä-

¹⁸⁶ Varsin huonon käsityksen oli itselleen muodostanut *Paasion* vähemmistöhallituksen komiteapolitiikasta HS 16.3.1975, joka tietojärjestelmäkomitean lakkauttamista käsittelevässä pääkirjoituksessaan lausui muun ohella seuraavasti: »*Paasion* vähemmistöhallitus pyrki työllistämään kaikki sosiaalidemokraattisen puolueen liepeille ilmaantuneet asiantuntijat nimittämällä lukuisia komiteoita. Sen ansiosta on saatu vakuuttavia esimerkkejä avuttomista, kyvyttömistä ja tehottomista komiteoista».

piirteistä kuvaa tehtäväalueestaan. Toisaalta on todettava, että toimeksianto oli alun perin muotoiltu varsin laajaksi; tehtävänähän oli valtioneuvoston päätöksen mukaan tutkia tietojen hankintaa ja jakelua sekä yksilön persoonallisuuden suojaa ja oikeusturvaa. Kaukaa haetulta vaikuttaakin sellainen käsitys, että komitea I osamietinnössään toimintansa periaatteita ja lähtökohtia hahmotellessaan sekä työsuunnitelmaa laatiesseen olisi voinut ylittää toimeksiantonsa rajat. Tämä tuskin erimielisyyksien perimmäisenä aiheena olikaan. Luultavasti kysymys oli, olkoonkin että yksittäisten jäsenten ja asiantuntijoitten todellisia motiiveja on vaikeata selvittää ja tällaiset selitykset yleensäkin on helppo asettaa kiistanalaisiksi, pikemminkin siitä, että komitean työn edetessä ja varsinkin syyskuussa 1974 tapahtuneen I osamietinnön antamisen jälkeen ei-sosialistisille jäsenille ja asiantuntijoille oli käynyt yhä selvemmäksi enemmistön pyrkimys tietojärjestelmien oikeudelliseen sääntelyyn taloudellisen vallankäytön alalla. Helsingin Sanomat totesi saman asian, joskin peitetymmin, 16. 3. 1975 julkaistussa pääkirjoituksessaan »Tieto oli taa-kaksi» lausuessaan, että »vähemmistöstä tuntui, että vasemmistolainen enemmistö oli kiinnostunut lähinnä sääntelystä ja valvonnasta. Erimielisyyksien osoittautuessa sovittamattomiksi joukko ei-sosialistisia jäseniä ja asiantuntijoita erosi. Kun uusien jäsenten nimittäminen olisi merkinnyt vain riidan jatkumista, lakkauttaminen tuskin yllätti ketään».

Osoittamalla periaatetasolla enemmän kompromissihalukkuutta enemmistö ehkä olisi voinut säilyttää komitean elinkelpoisuuden, sillä kehitteillä ollut luottotietolainsäädäntö,¹⁸⁷ henkilörekisterilainsäädäntö¹⁸⁸ ja julkisuuslainsäädäntö tuskin olisivat tulleet yksityisen elinkeinoelämän näkökulmastakaan sisältämään siinä määrin vaarallisia elementtejä, että komitean työn olisi niihin tarvinnut kompastua. Kokonaan toinen asia olisi ollut mahdollisesti myöhemmässä vaiheessa esille tuleva kysymys viranomaisten oikeudesta saada tietoja yksityisestä elinkeinoelämästä, taloudellisesta vallankäytöstä ja omistussuhteista, jolloin oltaisiin jouduttu jälleen saman problematiikan eteen, jonka kanssa ns. sosialisointikomitea kamppaili 1940-luvulla.

¹⁸⁷ Ehdotus luottotietolaiksi valmistettiin OM:ssä (Savolainen) komitean lakkauttamisen jälkeen. Ks. Oikeusministeriön lainsäädäntöosaston julkaisu 27/1975.

¹⁸⁸ Myös henkilörekisterilainsäädännön valmistelutyötä on jatkettu oikeusministeriössä. Tämän kirjan painatusvaiheessa on työryhmä antanut väliraportin, joka on tietävästi tarkoituksena lähettää lausuntokierrokselle.

f. Julkisuuslainsäädännön valmistelutyön jatkamisesta

Siitä huolimatta, että tietojärjestelmäkomitean suorittama julkisuuslainsäädännön valmistelutyö jäi kesken, on sen tuloksia sittemmin ollut mahdollista käyttää hyväksi, sillä oikeusministeriö asetti komitean lakauttamisen jälkeen työryhmän jatkamaan lainsäädännön kehittämistä hallinto- ja elinkeinotietojaoston laatiman luonnoksen pohjalta. Monet olennaiset kysymykset ovat kuitenkin vielä siinä määrin avoimia, että vireillä olevien suunnitelmien oikeuspoliittinen arviointi ei tässä yhteydessä vaikuta tarkoituksenmukaiselta.

Viranomaistoiminnan julkisuuteen liittyvien kysymysten ajankohtaisuudesta on osoituksena myös valtionhallinnon tiedotustyöryhmän 29.10.1976 antama mietintö, joka sisältää luonnoksen valtionhallinnon ulkoisessa tiedottamisessa noudatettavaksi ohjeeksi.¹⁸⁹ Siinä määritellään tiedotustoiminnan yleiset periaatteet ja menettelytavat sekä valtion virkamiesten tiedotusvelvollisuus ja tiedottajien yleiset tehtävät.

Ohjeluonnoksessa lähdetään siitä, että julkisuusperiaatetta tulee toteuttaa valtionhallinnossa niin laajasti kuin se on nykyisten säännösten mukaan mahdollista. Demokraattisen valvonnan kannalta todetaan mietinnössä tärkeäksi, että viranomaiset tiedottavat suunnitelmistaan ja vain poikkeuksellisesti käyttävät AsiakJulkL:n suomaa mahdollisuutta olla antamatta tietoja.¹⁹⁰

Ohjeluonnoksen mukaan valtionhallinnon julkisuutta voidaan tehokkaimmin edistää siten, että jokainen päättävässä asemassa oleva virkamies antaa omalta toimialaltaan valmisteluun ja päätöksentekoon liittyviä tietoja niin laajalti kuin se on voimassa olevien säännösten mukaan mahdollista.¹⁹¹ Ohjeluonnoksesta antamassaan lausunnossa on SAK aiheellisesti korostanut sitä, että tiedotusvelvollisuuden hallinnossa tulisi ulottua paljon laajemmalle kuin päättäviin virkamiehiin.¹⁹² Tähän voidaan yhtyä, eivätkä mietinnössäkään esitetyt näkökohdat ole selvästi vastakkaisia, sillä siinä todetaan lisäksi, että virkamiesten keskinäinen työnjako tiedotuksen osalta tulee hallintoyksiköittäin selvittää tiedottamisen

¹⁸⁹ Ks. Valtionhallinnon tiedotustyöryhmä s. 17—29.

¹⁹⁰ Ks. *mt.*, s. 18.

¹⁹¹ Ks. *mt.*, s. 21.

¹⁹² Ks. Virka ja työ 18.4.1977. — Terminologisesti osuvampaa olisi ehkä puhua johtavista kuin päättävistä virkamiehistä.

sujuvuuden lisäämiseksi periaatteen ollessa, että asioista tiedottaa virkamies, joka on parhaiten asiaan perehtynyt.¹⁹³

Työryhmä lausuu myös, että asiakirjajulkisuutta ja vaitioloa koskevien säännösten sisältö ja soveltaminen tulee selvittää kussakin hallintoyksikössä sen virkamiehille, »jotta tietämättömyys ja epävarmuus eivät johtaisi tarpeettomaan salailuun».¹⁹⁴ Tämä ei käytännössä ole mikään helppo tehtävä, kuten käsillä olevan tutkimuksen eri vaiheissa on useaan otteeseen tullut havaituksi, sillä siinä määrin tulkinnanvaraisia ovat asiakirjajulkisuutta koskevat ongelmat oikeudellisen sääntelyn tasolla.

Mietinnössä korostetaan lisäksi, että valtionhallinnossa julkisuusperiaatetta toteutetaan ensisijaisesti asiakirjajulkisuuden muodossa, mutta nykyisin on kuitenkin tiedottaminen saanut asiakirjajulkisuuden rinnalla yhä suuremman merkityksen.¹⁹⁵ Tämä enteilee informaatioperiaatteen merkityksen korostumista hallinnon viestintästrategiana samoin kuin sekin, että hallinto- ja elinkeinotietojaoston julkisuuslakiehdotukseen sisältyi nimenomainen säännös virkamiehen tiedotusvelvollisuudesta. Tällä tavalla vain vahvistuisi se kehitys, jota jo ilmentää kunnallisella sektorilla KunL 37 §.

¹⁹³ Ks. Valtionhallinnon tiedotustyöryhmä s. 21.

¹⁹⁴ Ks. *mt.*, s. 21.

¹⁹⁵ Ks. *mt.*, s. 15.

SUMMARY

On the Publicity of Official Documents in Administration

A Study on the Publicity of Official Documents as an Instrument of Controlling the Administration

I. In organizing informational relations between administrative authorities and private citizens there are several strategies available to the state. One of the alternatives is the principle of publicity. Open access to the official documents is, however, a rare phenomenon from the international perspective. Only very few countries have assumed this principle, Finland being among them.

The present study sets itself the task of examining the characteristics of this peculiar legal institution in the Finnish context. The analysis proceeds along two different lines of approach. One is based on the idea of *ideology critique*. From this viewpoint, the present inquiry is concerned with publicity as a form of ideology and with its value as an official information strategy. The principle of publicity includes several ideological aspects. For example, open access is often regarded as a cornerstone of democracy. It is also claimed that publicity performs such important social functions as integration, legitimation and participation. One of the most significant functions of the principle of publicity is said to be the control of executive activity. This aspect is analyzed with the methods of *dogmatic jurisprudence*.

II. Historically the publicity of official documents as a legal institution is closely connected with the freedom of the press and its development. The breakthrough of the idea took place in Sweden—Finland at an earlier stage than in other states excluding England, where the Licensing Act expired in 1695. In Sweden—Finland the Freedom of the Press Act was enacted in 1766. The statute was unique in two respects. The country

was the first in the world to render constitutional protection to the freedom of the press. Another extraordinary feature was the introduction of the principle of publicity in the form of open access to official documents.

According to the ideas of classical liberalism, the impact of public opinion on state affairs was to be secured by institutionalizing publicity as a general principle of organization. The idea was extensively implemented in the form of public trials and parliamentary publicity, whereas administrative publicity was not usually legalized. Jürgen Habermas suggests in his standard work *»Strukturwandel der Öffentlichkeit«* that the main reason for this is to be found in the increasing power exerted by the rising bourgeoisie. According to him, administrative bureaucracy was the only instrument available to the absolute monarch for the purpose of restraining the aspirations of the rising class. This statement does not, however, hold as far as Sweden—Finland is concerned. Under the peculiar political circumstances during the so-called Age of Liberty (1719—1772) it was possible to put the publicity principle into practice even in the sphere of executive activity and administration.

The center of political power in Sweden—Finland during the Age of Liberty was not the monarch but the four estates. At the same time, the state officialdom was strongly represented within the ruling estates. The situation was severely attacked by a prominent social critic, Andreas Nordencrantz, who claimed the symbiotic relation between the officialdom and the estates to be the most important reason for corruptive and bureaucratic practices exercised during the Age of Liberty. Nordencrantz directed his criticism against censorship and secrecy, which opened ample opportunities for officials to arbitrary behavior and abuse of power. According to him, one means of removing injustice and corruption within the state machinery was the publicity of official documents.

Nordencrantz' proposal was to have a significant impact on the contents of the 1766 Act. The mere need for control does not, however, adequately explain why the bureaucratic estates were persuaded to comply with the claims for publicity and the freedom of the press, for both political parties, the *»Caps«* as well as the *»Hats«*, while being in power, had eagerly cultivated the system of censorship and secrecy. A plausible explanation is that the political relevance of the press was more and more clearly being perceived within the party machinery and that the aim of each party was to strengthen its position, the *»Hats«* to gain the power

after losing it in 1765—66 and the »Caps» correspondingly to maintain their dominance.

True enough, the principles of the 1766 Act were not institutionalized without controversy. Monarchic absolutism was revived under the rule of King Gustavus III (1771—1792), but in spite of this setback the Freedom of the Press Act was a visible sign of the social current, the course of which was directed from the old aristocratic rule toward the bourgeoisie-liberalistic form of social order.

With the political crisis of 1809 the era of absolutism in Sweden passed into history. The constitution enacted at the same year established the freedom of the press and the publicity of official documents as legal institutions.

In 1809 Finland was placed under Russian rule. During the transitional period the principle of publicity occupied only a peripheric position in the thoughts of the most influential Finnish leaders. In the beginning, the principles of open access and the freedom of the press remained on the previous legal basis. However, a change was soon to come. One of the political aims of the czarist regime in the 1820's was to consolidate the press laws in the two countries. Consequently, censorship was re-established by the Act of 1829. Special regulations concerning open access were given 1847. This decree very soon constituted a juridical basis for official propaganda and manipulation, for in 1848 a regulation was issued which allowed the publishing of only such official information as already had been published in the official dispatch.

The reformistic atmosphere emerging in Russia in the 1850's was also reflected in Finland, where liberalistic tendencies were visibly reinforced in all spheres of social activity. In fact, the next decade belongs to the most significant and progressive periods in Finnish history. A decisive liberation from mercantilistic tutelage took place and the capitalistic mode of production had its breakthrough. It is also interesting to observe that the 1860's is considered to be an epoch-making period as far as the development of public opinion is concerned. Freedom of the press was legalized in the 1865 Act, which also included provisions concerning the publicity of official documents.

An attempt on the emperor's life was made in 1866. Consequently, reactionary policies were to be expected in the empire. Among other measures the institution of censorship was revived in 1867. However, the rules concerning open access remained well-nigh intact in the new

act. Even if censorship reduced the practical value of open access, the principle itself persevered. In the sphere of legislation this fact was manifested in the copyright law of 1880, clearly implying that the principle of publicity was in force despite the fact that the 1867 Act was based on the system of censorship.

At the turn of the century press activity, which was of essential significance to the practical value of the publicity principle, had made considerable progress in spite of censorship. Likewise, the number of post offices had increased and postal delivery had been regularized. The emergence of a revolutionary situation in Russia after the turn of the century decisively contributed to the discharge of political pressures even in Finland. In the midst of social turmoil the institution of censorship was one of the historical delays the abrogation of which was an intensive endeavor shared by all the political parties.

In 1917 Finland gained independence. The enactment of the Freedom of the Press Law was postponed, however, to the year of 1919. Even though this law did not explicitly provide for the right to obtain official documents, adherence to the principle itself was unquestioned. On the other hand, the inadequate provisions of the law gave rise to numerous problems of interpretation. Among the most serious defects were the lack of co-ordinating legislation and the absence of a clear rule providing for the principle of publicity.

The difficult task of drafting new legislation was entrusted to K. J. Ståhlberg, former president of Finland. The first report was completed just before the outbreak of the Second World War. However, at the time of war the principle of publicity was not a question of high priority. It was deemed far more important to secure state secrets and to develop effective means of propaganda and espionage. But after the end of the war the legislative reform was revived. The social democratic minority cabinet released its proposal to the Parliament in 1949. After long preliminary work, the Law on the Publicity of Official Documents was finally enacted in 1951. The principle of open access reinforced by the new law was widely accepted among various political parties. There was no dispute as to which information strategy was to be implemented between private citizens and public authorities in Finland.

III. Publicity as a democratic principle, even if it is of a more or less formal character, is not to be understood as an expression of narrow class interests. This peculiar legal institution has certain features of functional

ambivalence. From the standpoint of the working class the principle of publicity is ambivalent, because the purpose of the institution, explicitly admitted even in bourgeois literature, is to cement the foundations of the prevailing social and legal order. But the principle of publicity is not without ambivalent consequences from the viewpoint of the ruling class either; it improves the opportunities of the repressed to criticise the foundations of the present order.

IV. The democratic nature of the publicity principle is expressed in the idea according to which the right to obtain official documents is secured to every Finnish citizen. Besides, the exercising of this right is not dependent on the nature of the motives of the applicant. Mere curiosity establishes a sufficient basis for access.

V. The primary object of publicity is a document. No general obligation to orally inform citizens about the contents of the records exists in Finland. Even the concept of »document» seems to be ambiguous in several respects. In the course of technological development new ways of storing information have been devised. Consequently, under the present law it is uncertain whether such modern instruments of information as punch cards and magnetic tapes are to be regarded as official documents openly accessible to everybody. Understandable enough, the problems associated with computerization were not foreseeable twenty five years ago, when the present rules were being fashioned by the legislator, but at the moment it is quite evident that if the publicity principle is to be more than an empty slogan in future, the new challenge presented by modern information technology must be accepted.

There is also another complicated problem in the application of the publicity principle. According to the present provisions any public authority, on both the central and the local level, falls within the rules governing the open access to official documents, but the term »authority» is not easy to define, there being a great many peripheral organs performing administrative functions in the state. One thing, however, seems to be beyond dispute: it is a prerequisite of the application of the publicity principle that the organ in question performs its functions under the responsibility prescribed for the civil servants in the Penal Code.

The Law on the Publicity of Official Documents deals with the information possessed by the public authorities only. This means that even a private document may fall within the scope of the law after being received by an authority. On the other hand, it is beyond doubt that, for example,

documents exclusively of private character — even if worked out by an official — do not fall within the scope of the law. In this case, the place of storage has no relevance, either. However, difficult problems of interpretation often occur. It might be questioned whether, for example, various memoranda and notes taken by an official in the course of duties for his own use are to be considered official documents. The answer is probably in the affirmative. Importance may also be attached to whether the document has been transferred to the official archives.

Occasionally, it is very difficult to assess whether a private document addressed to a certain official is to be considered official. Some writers have concluded that the document is of an official nature if its purpose is to influence a pending decision on some question. With equal justification it might be suggested that the official nature of the document is established if its subject matter has something to do with the official functions performed by the organ concerned.

VI. Due to the terminology employed in the Law on the Publicity of Official Documents the official nature of the document does not determine its hour of publicity. The principal rule is that documents being unfinished are not public as yet. Hence, it was necessary to give a specific provision about the rules governing the hour of documentary publicity. Even though not exhaustive, the provision includes the rules pertaining to the most significant groups of official documents.

Accordingly, an entry in an official list or journal becomes public as soon as it is written down. Consequently, even official diaries as well as the entries written down therein are of a public character in Finland. This principle is of particular importance to the mass media, enabling them to identify newsworthy items.

It is also provided that official minutes are public as soon as they are approved. Official letters become public after being signed. This principle applies to letters sent to private citizens as well as to inter-agency correspondence. Private documents addressed to public authorities are open for access after being received by the authority in question. It might be worth mentioning that, as a consequence of the said rule, even the applications for public office are openly accessible in Finland. This principle may appear strange and awkward in the eyes of a foreign observer — as well as the whole idea of administrative publicity.

One of the most central and problematic provisions in the Law on the Publicity of Official Documents deals with internal documents such as

intra-agency proposals, drafts, reports, memoranda and notes prepared by various authorities. According to the present law, these documents remain non-public. The interpretation of this rule has frequently caused difficulties in practice. No clear line of interpretation has been developed so far. Some significance may be attached to the form and to the purpose of the documents, but criteria as diffuse as these cannot solve the problems connected with the provision.

It must be emphasized, however, that the internal documents are not secret but non-public, which means that the authority concerned has a right to disclose such a document. Nevertheless, the provision offers a large margin of official discretion. This fact is to be underlined because a massive portion of information produced by administrative authorities thus remains outside the rule of open access. Therefore, the principle of publicity is not a very expedient instrument of controlling official decision-making processes in advance. Even the opportunities to obtain information for the purposes of retrospective review are rather limited, if the authorities so desire. There are empirical inquiries which confirm that the possibility of withholding internal documents from publicity is diligently being resorted to in administrative practice.

VII. The efficiency of the publicity principle as a controlling device is determined to a great extent by the competence with which rules of secrecy are issued. It should be clear that the controlling capacity of the principle largely depends on how much the Parliament has delegated its powers to the executive sector. The more extensive the executive powers are and the lower the hierarchical level is, the weaker is the capacity of control. In Finland the right to issue rules of secrecy is extended to the President of the Republic and to the Cabinet, even if their competence is somewhat more limited than that of the Parliament.

One of the most puzzling problems in the present system is the relation between the obligation to preserve silence and the rules of secrecy of documents. The objects that are to be withheld from publicity according to the rules of documentary secrecy are official documents. In the obligation to preserve silence, on the other hand, it does not matter whether a piece of information is stored in a document or not. Although the question seems to be rather clear on the abstract level, it is not always easy to determine whether a certain provision only concerns the obligation of silence or simultaneously also documentary secrecy.

The main reason for the confusion is that the system of the rules prohibiting the disclosure of official information is undifferentiated. Therefore, it is not possible to draw a clear line of demarcation between the rules of obligation to preserve silence and the rules of documentary secrecy on a mere technical basis. This observation leads to the important conclusion, confirmed even by the practice of the Supreme Administrative Court, that the rules of obligation to preserve silence may bring about the secrecy of official documents. This unfortunate feature of the present system puts an excessive restraint on the scope of documentary publicity due to the diffuse formulations used in the construction of the rules of obligation to preserve silence.

The general rule is that the information stored in an official document of a public character can be disclosed without any impediment. Somewhat different is the case with the so-called non-public documents (such as memoranda and various kinds of internal notes). It is unclear whether an official disclosing the contents of such a document without proper authorization is guilty of breaking the obligation of official secrecy. This question is, however, of minor importance because the unauthorized disclosure may be punished as an error in the discharge of one's official duties. On the other hand, it seems to be beyond doubt that an official guilty of orally disclosing information stored in a secret document may be prosecuted for the breach of official secrecy. The line of thinking behind this standpoint is plain and simple; otherwise the whole idea of secrecy would be undermined and remain ineffective.

Publicity and secrecy are closely bound to the prevailing social context. Sooner or later the interest protected by the rules of secrecy will vanish. However, it is rather a complicated operation to exactly define the critical moment through the legal norms of an abstract character. The general time limit in Finland is twenty-five years, but deviations are possible. For example, the ministries may discretionally permit authorities under their supervision to disclose secret documents in individual cases and for particular reasons.

In certain cases the rules of secrecy may be mitigated by acquiring the consent of the person concerned. The general rule might be formulated as follows: the disclosure of a secret document containing information about an individual is possible if the obligation of secrecy is based on a provision exclusively designed for the protection of the interests of the person concerned and a proper consent has been obtained.

VIII. There are also legal remedies available to the applicant whose request has been rejected. The first step after the denial is to demand a formal decision from the proper authority. If this decision is negative, the claimant may appeal to superior authorities until the remedies are exhausted. As a rule, the final instance is the Supreme Administrative Court.

The Law on the Publicity of Official Documents provides for a prompt treatment of applications and complaints at all hierarchical levels. There is, however, much room for improvement. The stiff procedural machinery does not respond to the needs of the public and particularly to the requirements of the mass media. This is illuminated by the scarcity of cases dealt with in courts.

IX. One thing not to be forgotten while talking about publicity as a cornerstone of democracy is the manifold arsenal of secretive practices available for public authorities. To mention only a few of the so-called agency avoidance techniques: delay, disappearances, use of alternative ways of communication, and even fabrications.

X. Even if public authorities seem to be more favourably inclined towards publicity nowadays than they were before, the fact remains that the efficiency of the open access principle largely depends on the attitudes of the authorities. Besides, there are several practical considerations affecting the realization of publicity.

First, the production of knowledge does not take place in a social vacuum. Technological, political and economic factors largely determine the quantity and quality of information accumulated in society. Another factor affecting the practical value of the publicity principle is the degree of clarity of official language and, even more important, the resources available to the citizens at large. The general level of education is of utmost importance in this respect. Nor is it to be forgotten that publicity in the form of open access is a passive principle; the burden of obtaining information lies on the shoulders of private citizens.

Furthermore, there are regional differences; it is unlikely that citizens will directly avail themselves of the publicity principle if the source of information is physically distant. Nor are the resources of various mass media of equal strength. And finally, most subtle problems are created by the general structure of mass communication in society.

XI. The previous remarks have illuminated aspects of publicity primarily from the viewpoint of popular control. However, the »official

balance» of information also includes many other elements. One of the questions is the regulation of the flow of information between authorities. As far as popular control of official activity is concerned, particularly the relation between administrative authorities and representative bodies is close to the topic of the present inquiry. The representatives' right to obtain information from administrative authorities is not based on the Official Documents Law. The same applies to the relations between public authorities in general.

Another important legal institution acknowledged in Finland is the right of involved parties to obtain information about matters concerning them. The special status awarded to the parties is not regulated by the Official Documents Law, either. The right of the parties is no doubt more extensive than stated in the law, but there is much confusion about how far this right is to be stretched out.

During the past few years there seems to have been a tendency to stress the importance of active information policy. One expression of this idea is found in the new communal legislation, which obliges local authorities to inform the members of the community about matters of general interest. The purpose of the provision is to activate the population and to increase its participation in local affairs. Only time will show the practical consequences of this novel provision.

XII. It is fashionable to demand more publicity and less secrecy. To approach the problem of open access in a realistic manner it is, however, necessary to emphasize that the field of human communication is filled with conflicting interests between individuals, social groups, institutions and classes.

There are numerous interests requiring secrecy, such as national security, maintenance of law and order, economic interests of a public and a private character, privacy of the individual, maintenance of confidence in public authorities, and the efficiency of administrative activity. Closer scrutiny of various interests shows that non-disclosure of official documents is to a certain degree a kind of system necessity. On the other hand, stereotypic use of secrecy may lead to dysfunctional results as well. Non-disclosure of official information can also be examined from the viewpoint of class interests. No simplistic conclusions are to be drawn in this respect, either. The analysis shows that even secrecy — as well as the principle of publicity — is not to be characterized as a strategy

exclusively designed for the protection of interests drawn along narrow class lines.

Legislative reform concerning publicity has been under discussion in Finland since the beginning of the 1970's. The Finnish press in particular has been dissatisfied with the present law. The main target of criticism has been the provision for the non-disclosure of internal documents. Several committees and commissions have also paid attention to the need of reform. The most important phase in this respect was the appointment of the Data System Committee in 1972. The committee was disrupted, however, by internal political disputes in 1975. Nevertheless, it managed to work out a draft for a new publicity law. After a short interruption, preparatory work was reinitiated on the basis of this draft within the Ministry of Justice. No final report has been presented so far.

ASIAHAKEMISTO

- aktiivinen tiedotus 3, 205, 300, 330—334, 394—395, 397—398
- alueellinen eriarvoisuus 293—294
- anonymiteettisuoja 163, 231
- asiakirja
 - käsite 100—116
- asiakirjajulkisuus
 - estämis- ja vaikeuttamismahdollisuudet 276—287
 - julkiseksitulohetki 141—207
 - kehitys 14—84
 - käsite 2
 - käyttöarvo 85—96, 288—298
 - oikeuspolitiikan kohteena 335—398
 - oikeussuojakeinot 259—275
 - oikeutettujen piiri 97—98
 - perustelujen merkitys 98—99
 - soveltamisala 97—140
 - suhde vaitiolovelvollisuuteen 223—243
- asiakirjakieli 291
- asiakirjasalaisuus
 - rajoittamiskompetenssi 249—258
 - salassapitokompetenssi 208—223, 243—248
 - suhde vaitiolovelvollisuuteen 223—243
 - säilyttämisvelvollisuus 9, 228
- asianosainen
 - asema 313—330
 - käsite 325—330
- asianosaisjulkisuus
 - käsite 2—3
 - oikeudellinen perusta 314—325, 394
 - suhde asiakirjajulkisuuteen 313—330
- asiantuntijalausunto 163—165, 301, 327
- automaattinen tietojenkäsittely 101—116, 355—361, 393
- budjettisalaisuus 182—187, 311
- byrokraattinen erityisintressi 172—174
- delegointi 222—223
- demokratia 85—87
- diaari 150—152, 161, 280—281, 284
- diskretioperiaate 1
- edustajisto 214—218, 300—313
- ei-julkinen asiakirja 9, 149—207, 235, 255
- esittelymuistio 174—182, 262, 317—319
- esitutkinta 158—159, 205—207, 316—317, 320—321
- esityslista 174—182, 200—202, 205
- estämis- ja vaikeuttamismahdollisuudet 271—273, 276—287
- evangelisluterilainen kirkko 117—118
- fasadikritiikki 91
- fundamenttikritiikki 91—92
- funktionaalinen ambivalenssi 88—96
- hallussapitokriteeri 135—136, 277—278
- harkintavalta 202—207, 253, 256, 263—266, 276—287, 290, 322
- hegemonia 295—296
- hintailmoitus 189
- häviäminen 285
- ideologiakritiikki 6—7, 10
- ideologinen käyttöarvo 85—96
- ilmianto 324, 328
- iltakoulu 180
- informaatioperiaate 1, 300, 330—334, 398
- integraatiotehtävä 88—90
- intimiteettisuoja 235, 256—258, 339—340, 353—361
- intressivertailu 146—147, 305—306, 323—325, 330

- jakelun merkitseminen 286
 joukkoviestinnän rakenne 294—296
 julkipano 3, 161
 julkiseksitulo
 — luovutusluvan myöntäminen 196
 —207, 213—214, 249—255, 281, 385—386, 394
 — orgaanin viranomaisominaisuus 190—196
 — pääperiaate 149—150
 — pöytäkirja 155—159
 — sisäinen viranomaisselvitys 169—207
 — toimituskirja 159—161
 — virallinen luettelo 150—155
 — vireilläolon vaikutus 165—169
 — yksityinen asiakirja 161—165
 julkisoikeudellinen yhdistys 130—131
 julkisuusperiaate
 — käsite 1—3

 kaavoitus 348—349
 kansanedustaja 306—309
 Kansaneläkelaitos 121, 261, 270
 kantelu 269—275
 kommunikaatioperiaate 1
 kontrollitehtävä 7—8, 94—96, 112
 korkeakoulu 121—122, 133, 164—165, 261—262, 364
 kuluttajakaskeinen informaatioperiaate 2
 käsikirje 139—140
 käsittelyjulkisuus 2, 88, 214—221, 394

 lakipositivismi 5
 lausunto 188—189, 163—165, 198, 274—275, 301, 320, 327
 legitimaatiotehtävä 91—94
 liike- ja ammattisalaisuus 349—351, 359
 luokka-aspekti 337
 luottamuksensuoja 361—370
 luottamushenkilö 309—313
 luovutuslupa 196—207, 213—214, 249—255, 281, 385—386, 394
 lääkärintodistus 162—163

 manttaalikunta 131
 marxilainen valtio- ja oikeusteoria 5—6
 matkustajakortti 302—303
 ministeriön dispenssoikeus 213—214, 249—255, 385—386, 394
 motiiviselitys 7, 111, 172—174
 muistiinpanot 137—138

 neuvottelusalaisuus 172—173, 175—176, 234

 nimikirja 163
 notaattijärjestelmä 284—285, 395
 »nyrkkiposti» 139—140

 oikeussubjekti 126
 oikeussuojakeinot 259—275
 oikeutettujen piiri 97—98
 omaisuudenturvaideologia 349—350
 oppilaskortti 364
 orgaani 126, 190—196
 organisatorinen ulottuvuus 116—135, 393
 Oy Alko Ab 135
 Oy Yleisradio Ab 124, 134—135

 pankkitarkastus 213—214, 241
 pankkitoimi 369—370
 partisipaatiotehtävä 90—91
 passiivinen tiedotus 3, 293
 perustelujen esittäminen 98—99
 postiliikenne 139, 161—162, 302, 365
 Postipankki 134
 praktinen käyttöarvo 288—298
 psykologinen testaus 189, 322—323, 329, 364
 päiväkirja 152
 pöytäkirja 155—159, 166—167, 180—181, 186

 rajoittamiskompetenssi 249—255
 rekisteröity yhdistys 97
 rikosoikeudellinen virkavastuu 119—135, 196—197, 280—281
 röntgenkuva 107

 sairauksettomuus 106—107, 187—189, 269, 271, 320—321, 328—329
 salaisuus
 — käsite 8
 salassapitoaika 170—171, 249—251
 salassapitointressit 338—375
 salassapitokompetenssi 183, 185—186, 208—223, 231—233, 243—248, 394
 salassapitomerkintä 202, 212, 285—286
 salassapitoperiaate 1
 salassapitopyyntö 210—211, 287
 salassapitovelvollisuus
 — käsite 9—10, 229—230
 sisäinen viranomaisselvitys 169—207, 265—266
 sosiaaliturva 241—242, 365—367
 soveltuvuustutkimus 189, 322, 329, 364
 subdelegaatio 222—223
 suljettu lähetyks 162
 suojelupoliisi 345—346
 Suomen Pankki 134, 255, 261, 307
 suostumus 256—258

suullinen tiedottaminen 393—394
suunnittelu 185—186, 370—375
systeemiteoria 336—338

talouspolitiikka 346—349
tarjouskilpailu 162, 167—168, 220
teleologinen tulkinta 110—111, 132, 171—174

terveyden- ja sairaanhoito 362—363
ns. tiedotuspykälä 330—334, 398
tiedotustilaisuus 271—273
tilastotoimi 290—291, 367—368
tilojen puute 278—279
toimikunta 192—193, 303
toimituskirja 136—137, 159—161, 168, 188

tulo- ja menoarvio 182—187
työnvälitys 365
työriitojen sovittelu 369
työryhmä 191—194, 203, 205, 264
Työterveyslaitos 364

ulkoasiainhoito 223, 242—243, 340—344
urakkatarjous 162, 167—168, 348

vaaliluettelo 152—153
vaihtoehtoiset tiedonvälitysmenetelmät 283—284

vaitiolovelvollisuus
— käsite 9—10, 228
— suhde asiakirjajulkisuuteen 223—243

valiokunta 180, 306—309
valitus 259—268, 327—328
valituskirja 161

valmistelujulkisuus 370—375, 379—384, 389—392, 394, 397

valtuutettu 309—313

vankeinhoito 257

vastuun vierittäminen 277—278

verokalenteri 154—155

veroluettelo 152—155, 270

verosalaisuus 154, 304—305, 368—369

viestintästrategia 1

viivytys 266—268, 274—275, 281—283

virallinen luettelo 150—155

viranhaku 162—165, 198, 220

viranomainen

— käsite 116—135, 190—196

viranomaisten tietojensaantioikeus 300—313, 394

virastotoimitusjärjestelmä 294, 381, 395

vireilläolo 165—169, 200, 209—211, 326—328

virkatöiminnan haittaaminen 278—279

väestölaskenta 101, 367—368

välillinen valtionhallinto 119—135, 393

yhteenvedot 186, 189

yksilöintivaatimus 279—281

yksinäisviranomainen 194, 281

yksittäistapauksellinen salassapitomääräys 209—221, 248

yksityinen asiakirja 136—140, 161—165

yleinen asiakirja

— julkiseksitulo 140—207

— käsite 100—140

ääninauha 107—108, 110

Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja

A-SARJA

4. V. MERIKOSKI, Yhdistymisvapaudesta. 1935, nid. 21 mk (11 mk)
6. A. R. HEIKONEN, Perinnönnyhteydestä Suomen oikeudessa I. 1936, nid. 25 mk (13 mk)
8. ARVO SIPILÄ, Deliktiperustelun vahingonvastaan teoreettinen rakenne. 1936. 14 mk (7 mk)
10. HUUGO RANINEN, Vahvistuskirje sopimuksen tekemisessä. 1937, nid. 3 mk (1,50 mk)
11. Kirjoitelmia 1937. Sisältää 1. BRYNOLF HONKASALO: Nulla poena sine lege. 2. V. MERIKOSKI: Vaallisuuslainsäädännön alkamääräykset. 3. PAAVO ALKIO: Tuomioistuinten valvonnallisuudesta lähettää ilmoituksia eräistä toimenpiteistään, nid. 3 mk (1,50 mk)
13. R. ERICH, Suomen oikeusasema. 1938, nid. 3 mk (1,50 mk)
14. OTTO BRUSIIN, Tuomarin harkinta normin puuttuessa. 1938, nid. 21 mk (11 mk)
20. ILMARI MELANDER, Lapsen huollosta. Yksityisoikeudellinen tutkimus I 1939, nid. 21 mk (11 mk)
21. PAAVO KASTARI, Eduskunnan hajottus. 1940, nid. 7,50 mk (3,75 mk)
24. TAUNO SUONTAUSTA, Valtion alueellisesti puoleutettomuudesta. 1944, nid. 6 mk (3 mk)
26. INKERI ANTTILA, Loukatun suostumus oikeuden vastaisuuden poistavana perusteena. 1946, nid. 21 mk (11 mk)
27. TAUNO ELLILÄ, Siviilisen oikeussuojan takelista ulosotossa. nid. 31 mk (16 mk)
28. HARRY VENOJA, Takavarikko. 1947, nid. 8 mk (3 mk)
29. INKERI ANTTILA, Varsinaisesta epärehellisyydestä. 1948, nid. 4,50 mk (2,25 mk)
30. NIILLO SALOVAARA, Rikoksen yrityksestä, nid. 25 mk (13 mk)
31. ANTTI HANNIKAINEN, Pidätysoikeuden rakenteesta. 1948, nid. 8 mk (4 mk)
32. OLAVI RYTKOLÄ, Valtion vakinaisten virkamiesten palkkaus- ja eläkeoikeus. 1948, nid. 7,50 mk (3,75 mk)
33. J. N. LEHTINEN, Mitä oikeus on? 1949, nid. 4 mk (2 mk)
34. REINO ELLILÄ, Tutkintavankeuden vähentämisestä RL 3.11 mukaan. 1949, nid. 9 mk (4,50 mk)
35. Rikosoikeudellisia kirjoitelmia, Brynolf Honkasalolle 1. 4. 1949 omistanut Helsingin yliopiston lainopillisen tiedekunnan rikosoikeudellinen seminaari. 1949, nid. 4 mk (2 mk)
36. MIKAEL LIVSON, Epävarsinainen laiminlyöntirikos. 1949, nid. 25 mk (13 mk)
37. OLAVI RYTKOLÄ, Julkisoikeudellinen sopimus. 1950, nid. 5 mk (2,50 mk)
38. ERIK CASTREN, Kansainvälinen oikeusseuraanto. 1950, nid. 8 mk (4 mk)
39. JOUKO HALILA, Tunnustamisesta. 1950, nid. 25 mk (13 mk)
40. JORMA UITTO, Vankien ehdonalaan vapautteen päättäminen. 1950, nid. 6,50 mk (3,25 mk)
41. Rikosoikeudellisia kirjoitelmia II, Bruno A. Salmialalle 24. 8. 1950 omistanut Helsingin yliopiston lainopillisen tiedekunnan rikosoikeudellinen seminaari. 1950, nid. 5 mk (2,50 mk)
42. AARO AHTEE, Hallinto-oikeudellinen vapaudenriisto. Asialliset edellytykset. 1950, nid. 25 mk (nid. 13 mk)
44. PAAVO HILTUNEN, Syyllisyyskäsite rikoksen uusimisessa. 1951, nid. 10 mk (5 mk)
46. E. J. MANNER, Yleiskäyttö vesioikeudellisena käsitteenä. 1953, nid. 10 mk (5 mk)
48. LASSI KILPI, Harkintataksotus. 1955, nid. 7 mk (3,50 mk)
50. INKERI ANTTILA, Alaikäisiin kohdistuneet siveellisyysrikokset ja niiden tekijät. 1956, nid. 9 mk, sid. 11,50 mk (nid. 4,50 mk, sid. 7 mk)
51. VEIKKO REINIKAINEN, Jutun palauttamisesta. 1956, nid. 31 mk (16 mk)
52. SIMO ZITTING, Saantosuoja irtaimisto-oikeudessa. 1956, sid. 11,50 mk (sid. 7 mk)
53. VÄINÖ VIHMA, Suorituksen mahdottomuus varallisuus-oikeudellisissa sopimussuhteissa. 1957, nid. 13 mk, sid. 15 mk (nid. 6,50 mk, sid. 8,50 mk)
54. VEIKKO REINIKAINEN, Prosessinedellytyksen puuttuminen oikeusseuraamuksista. 1958, sid. 14 mk (sid. 8 mk)
56. SIMO ZITTING, Kaupunkimaan omistuksesta. 1960, nid. 9 mk, sid. 11 mk (nid. 4,50 mk, sid. 6,50 mk)
59. OLAVI RYTKOLÄ, Merenkulkumaksut. 1958, nid. 8 mk (nid. 4 mk)
60. OLLI IKKALA, Kunnan yleinen toimivalta. 1959, nid. 12 mk, sid. 14 mk (nid. 6 mk, sid. 8 mk)
61. TOIVO SAINIO, Muukalaisen oikeusasemasta erityisesti Suomen oikeutta silmälläpitäen. 1959, nid. 15 mk, sid. 17 mk (nid. 7,50 mk, sid. 9,50 mk)
63. K. A. TELARANTA, Erehdys oikeustoimilopin perusongelmana. 1960, sid. 26 mk (sid. 14 mk)
66. EINO PURHONEN, Eduskunnan budjettivalta. 1961, sid. 14 mk (8 mk)
68. KAUKO SIPPONEN, Lainsäädäntövallan delegoiminen. 1965, nid. 32 mk, sid. 35 mk (nid. 16 mk, sid. 19 mk)
69. ERIK CASTREN, Siviiliväestön oikeussuoja maaja ilmasodassa. 1964, nid. 12 mk, sid. 14 mk (nid. 6 mk, sid. 8 mk)
72. TAUNO VESANEN, Valtiontaloutta koskevat eduskunnan ratkaisut ja hallituksen toimivalta. 1965, nid. 23 mk, sid. 26 mk (nid. 11,50 mk, sid. 14 mk)
73. TENHO AUTERE, Oikeus ilmatilan käyttöön siviililimallutarkoituksessa rauhan aikana. Erityisesti Suomen ilmalluusoikeutta silmällä pitäen. 1965, nid. 22 mk, sid. 25 mk (nid. 11 mk, sid. 13 mk)
74. JORMA S. AALTO, Rikosprosessilain asiallisesta soveltusalaista. 1965, nid. 24 mk (nid. 14 mk)

Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja

A-SARJA

75. ESKO HOPPU, Rahdinottajan tavaravastuusta. 1966, nid. 19 mk, sid. 22 mk (nid. 10 mk, sid. 13 mk)
76. ANTERO JYRÄNKI, Sotavoiman ylin päällikkyys. 1967, nid. 27 mk, sid. 30 mk (nid. 15 mk, sid. 18 mk)
77. ESKO HOPPU, Valtion oikeudesta luopua saatavistaan. 1968, sid. 30 mk (sid. 22 mk)
78. JORMA S. AALTO, Rikostuomion vaikutuksista siviiliprosessissa. 1968, nid. 26 mk (nid. 18 mk)
80. TOIVO SAINIO, Muukalaisen oikeusasemasta II. 1959, nid. 24 mk, sid. 28 mk (nid. 17 mk, sid. 20 mk)
81. TOIVO HOLOPAINEN, Kunnan asema valtiossa. Oikeudellinen rakennetutkimus. 1969, nid. 36 mk, sid. 40 mk (nid. 27 mk, sid. 30 mk)
82. JORMA PIETILÄ, Tonttirikasterikiinteistön muodostaminen Suomen voimassa olevan oikeuden mukaan. 1968, nid. 38 mk, sid. 41 mk (nid. 28 mk, sid. 31 mk)
83. TENHO AUTERE, Kansainvälisten riitojen rauhanomaisesta selvittelystä. Erityisesti tuomiovaltaa silmällä pitäen. 1968, nid. 20 mk, sid. 23 mk (nid. 15 mk, sid. 17 mk)
84. KAARLO SARKKO, Työrauhavelvollisuudesta. 1969, nid. 30 mk, sid. 33 mk (nid. 22 mk, sid. 25 mk)
85. HANNU TAPANI KLAMI, Julius Paulus, 1969, nid. 20 mk, sid. 25 mk (nid. 15 mk, sid. 18 mk)
86. AULIS AARNIO, Kysymyksiä testamenttioikeuden alalta. 1969, nid. 20 mk, sid. 25 mk (nid. 15 mk, sid. 18 mk)
88. JUHANI KYLÄKALLIO, Osakeyhtiön yhtiökokouksen päätöksen pätemättömyydestä. 1970, nid. 36 mk, sid. 40 mk (nid. 26 mk, sid. 29 mk)
89. EERO VILKKONEN, Hallintotoimen mitättömyydestä. 1970, sid. 40 mk (31 mk)
90. MIKAEL HIDEN, Eduskunnan oikeusasiamies. 1970, nid. 30 mk, sid. 34 mk (nid. 22 mk, sid. 25 mk)
91. JUHA VIKATMAA, Erehdyksestä. Rikosoikeudellinen tutkimus. 1970, nid. 44 mk, sid. 48 mk (nid. 33 mk, sid. 36 mk)
95. ILKKA SARAVIITA, Lakiehdotuksen lepäämäänjättäminen. 1971, nid. 50 mk, sid. 55 mk (nid. 37 mk, sid. 41 mk)
96. MIKKO KÄMÄRÄINEN, Huoltajan tuottamuserustelun korvausvastuu. 1972, nid. 38 mk, sid. 43 mk (nid. 28 mk, sid. 31 mk)
97. IRMA LAGER, Tuomionpurun edellytyksistä siviili- ja hallintoprosessissa. 1972, nid. 38 mk, sid. 42 mk (nid. 29 mk, sid. 32 mk)
98. TERTTU APALA-ARLANDER, Yleislausekkeista. 1972, nid. 36 mk, sid. 41 mk (nid. 28 mk, sid. 31 mk)
99. Rikosoikeudellisia kirjoitelmia III. Niilo Salovaaralle 13. 10. 1972 omistettu. 1972, nid. 32 mk, sid. 37 mk (nid. 24 mk, sid. 27 mk)
100. PIRKKO-LIISA ARO, Ennakkokäyttöoikeus patentinhaltijan yksinoikeuden rajoituksena. 1972, nid. 32 mk, sid. 37 mk (nid. 24 mk, sid. 27 mk)
101. ESKO RIEPULÄ, Eduskunnan perustuslakivaliokunta perustuslakien tulkitsejana. 1973, nid. 40 mk, sid. 44 mk (nid. 30 mk, sid. 33 mk)
102. MARTTI CASTREN, Liikesalaisuuksien oikeussuojasta. 1973, nid. 38 mk, sid. 44 mk (nid. 29 mk, sid. 33 mk)
103. EERO VILKKONEN, Hallintolainkäytön alasta. 1973, nid. 40 mk, sid. 46 mk (nid. 30 mk, sid. 34 mk)
104. ILKKA SARAVIITA, Kansainvälisen järjestön perussäännön hyväksyminen ja voimaansaattaminen Suomessa. 1973, nid. 46 mk, sid. 51 mk (nid. 35 mk, sid. 39 mk)
105. PEKKA KOSKINEN, Yksitekoisesta rikosten yhtymisestä. 1973, nid. 44 mk, sid. 49 mk (nid. 33 mk, sid. 37 mk)
106. RAIMO LAHTI, Toimenpiteistä luopumisesta rikosten seuraamusjärjestelmässä. 1974, nid. 96 mk, sid. 104 mk (nid. 72 mk, sid. 78 mk)
107. LEENA KARTIO, Rakennuksenomistajan oikeusasemasta erityisesti silmällä pitäen maapohjan omistussuhteiden merkitystä. 1974, nid. 52 mk, sid. 57 mk (nid. 39,—, sid. 43,—)
108. MIKAEL HIDEN, Säädosvalvonta Suomessa. I Eduskuntalait. 1974, nid. 58 mk, sid. 63 mk (nid. 44 mk, sid. 48 mk)
109. TAUNO VESANEN, Vientimaksusta. Vero-oikeudellinen tutkimus. 1974, nid. 32 mk, sid. 38 mk (nid. 24 mk, sid. 29 mk)
110. SEPPO LAAKSO, Hallituksen muodostaminen Suomessa. Tutkimus HM 36 §:n taustasta, geneetiikasta, tulkinnasta ja soveltuskäytännöstä. 1975, nid. 82 mk, sid. 90 mk (nid. 62 mk, sid. 68 mk)
111. ERKKI HAVANSI, Takavarikko ja hukkaamiskielto ulosottolain 7 luvun mukaan. I. 1975, nid. 174 mk, sid. 182 mk (nid. 130 mk, sid. 136 mk)
112. PIRKKO-LIISA ARO, Sattumanvaraiset edut elinkeinotoiminnassa. 1975, nid. 50 mk, sid. 58 mk (nid. 38 mk, sid. 44 mk)
113. ERKKI J. HOLLO, Pilaamiskielon sisältö vesilain mukaan. 1976, nid. 94 mk, sid. 104 mk (nid. 70,50 mk, sid. 78 mk)
114. PAULI KOSKI, Konserni. 1977, nid. 104 mk, sid. 114 mk. (nid. 78 mk, sid. 85,50 mk)
115. EERO BACKMAN, Rikoslaki ja yhteiskunta. 1977, nid. 104 mk, sid. 114 mk (nid. 78 mk, sid. 85,50)
116. ERKKI AUREJÄRVI, Urakkasopimus. Työsuoritus sopimuksia koskevan teorian arviointia. 1976, nid. 88 mk, sid. 100 mk (nid. 66 mk, sid. 75 mk)
117. LARS BJÖRNE, »...syihin ja lakiin eikä mieltä...» 1977, nid. 131 mk, sid. 142 mk (nid. 98 mk, sid. 106 mk)
118. MATTI NIEMIVUO, Valtionavut kunnille ja kuntainliitoille. 1976, nid. 94 mk, sid. 106 mk (nid. 71 mk, sid. 80 mk)
119. PIRKKO-LIISA ARO, Kasvinjalostajan oikeudellisesta asemasta — kehityskulkuja ja nykyämyksiä. 1977, nid. 48,—, sid. 60,— (nid. 36,—, sid. 45,—)
120. JYRKI VIROLAINEN, »Reformatio in pejus-kielosta». 1977, nid. 114,—, sid. 126,— (nid. 85,—, sid. 94,—)

Julkaisut ovat Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen jäsenten myöhemmin tilattavissa suikeissa mainittuun erityishintaan, os. Annankatu 16 B, Helsinki 12. (Kirjakauppahinnat ovat ohjehintoja)