

JUHLAJULKAISU

ANTTI SUVIRANTA

1923 • 30/11 • 1993

SUOMALAINEN LAKIMIESYHDISTYS

Gummerus Kirjapaino Oy
Jyväskylä 1993

ISSN 0356-7222
ISBN 951-855-132-4

Timo Silenti

Julkinen valmistelu osana rationaalisesti argumentoivaa ideaalidiskurssia

1. Johdanto

Monimutkainen otsikko juorunnee valistuneelle lukijalle, että kirjoittaja yrittää lähestyä aihettaan suomalaisessa oikeustieteessä muoti-teoreetikoksi nousseen *Jürgen Habermasin* kommunikatiivisen toiminnan teorian pohjalta. Tämä pitää paikkansa. Lähestymistapa ei ole käytännön lainsoveltajalle jokapäiväinen ja tuottaa sen vuoksi ylimääräisen ponnistelun vaivan sekä huomattavan liukastumisen vaaran. Habermasin teoreettisia rakennelmia on kuitenkin siinä määrin innokkaasti viime aikoina tarjoiltu oikeudellisen ajattelun pohjaksi myös Suomessa, että tekee mieli yrittää. Luontainen uteliaisuus houkuttelee myös ottamaan selvää, mitä polkuja Habermasin nimeen vannovat "teoriaherrat" kulkevat. Onko tarjolla jotain uutta vai onko kysymys vanhasta viinistä uudessa leilissä?

Aihevalinta on ajankohtainen myös sikäli, että julkisuuslainsäädäntöämme – erityisesti hallinnon julkisuutta – ollaan parhaillaan uudistamassa. *Julkisuustoimikunta* on keväällä 1992 julkistetussa mietinnössään (KM 1992:9) ehdottanut julkisuuslainsäädännön kokonaisuudistusta. Jatkovalmistelu oikeusministeriössä on tätä kirjoitettaessa parhaillaan vireillä. Kirjoittamisen motiivina on siten myös käyttää perusteltu puheenvuoro rationaalisesti argumentoivassa diskurssissa. Keskustelun on tältä osin avannut professori *Kaarlo Tuori* 1990 julkaistussa kirjassaan "Oikeus, valta ja demokratia", jossa Tuori on ansiokkaasti tarkastellut myös julkisuusperiaatetta osana modernia oikeutta. Keskustelua on jatkanut muun muassa tutkija *Jaakko Husa* vuoden 1993 Lakimiehen mielenkiintoisessa artikkelis-

saan "Eduskunta institutionalisoituna diskurssina; Habermasin kommunikatiivisen teorian annista valtiosääntöoikeuden normatiiviselle tarkastelulle".

Julkisuustoimikunnan ehdotuksista suurimman yleisen mielenkiinnon kohteena on ollut valmistelun julkisuus. Valmistelun julkisuudella tarkoitetaan tietojen antamista julkisuuteen ennen asioiden ratkaisemista niiden valmistelun ollessa kesken. Tällä julkisuuden osa-alueella on eniten liittymäkohtia myös Habermasin kommunikatiivisen toiminnan teoriaan. Habermasin eräs johtava idea on, että valtiovallan käyttäminen saa legitimitettinsä eli oikeutuksensa vasta kommunikatiivisen rationaalisuuden ehdot täyttävän avoimen ja vapaan keskustelun eli diskurssin läpäistyään ja vain siten. Valtiovaltaa käyttäen tehdyillä päätöksillä ei ole mitään "luonnonvoimaista" pätevyyttä vaan niiden hyväksyttävyyttä riippuu yksinomaan siitä, kuinka hyvin ne on perusteltu eli argumentoitu. Kommunikatiivisen rationaalisuuden teoria hylkää siten muun muassa metafysiikan ja "Kaikkivaltiaan Jumalan" rationaalisuuden lähteenä ja korvaa sen rationaalisesti argumentoivalla keskustelulla, johon "Kaikkivaltias Kansa" voi osallistua lähtökohtaisesti tasavertaisin mahdollisuuksin joko suoraan tai välillisesti valitsemiensa edustajien kautta.

Julkisuusperiaatteen tarkoitus on julkisuustoimikunnan ehdotuksen mukaan julkisuuden toteuttaminen viranomaisten toiminnassa sen avoimuuden varmistamiseksi, yleisen tiedonvälityksen ja vapaan mielipiteenmuodostuksen edistämiseksi, kansalaisten vaikutusmahdollisuuksien parantamiseksi sekä heidän oikeuksiensa ja etujensa turvaamiseksi. Määritelmä haiskahtaa selvästi Habermasin diskurssiteorialta. Habermasin teoria tuntuisi lähtökohtaisesti myös edellyttävän jo valmistelussa mahdollisimman avointa tiedonvälitystä. Rationaalisesti argumentoivan diskurssin edellytyksiin voidaan ikään kuin asian luonteesta johtuen väittää kuuluvan mahdollisimman laajan etukäteisjulkisuuden. Vain etukäteisjulkisuudella on mahdollista taata vaikutusmahdollisuudet itse päätöksentekoon. Jälkikäteisjulkisuus tarjoaa ainoastaan keinoja päätöksenteon laillisuuden ja tarkoituksenmukaisuuden perästäpäin tapahtuvalle kontrollinnille. Onko uudistustyössä, jossa julkisuustoimikunnan enemmistö kuitenkin tyytyi ehdottamaan tiedon antamisen jätettäväksi asian valmisteluvaiheessa viime kädessä valmistelevan viranomaisen itsensä päätettäväksi, sitten kokonaan sivuutettu muotioikeusteoreetikon mallit? Seuraavassa pyrin antamaan vastauksen muun muassa tähän kysymykseen.

2. Yleistä julkisuudesta, julkisuuslainsäädännöstä ja sen uudistamisesta

Suomi on vanhastaan kuulunut ns. avoimen viestinnän maihin. Julkisuusperiaate viranomaistoiminnassa tunnetaan meillä jo 1700-luvun lopulta alkaen. Ruotsissa, johon Suomi tuolloin kuului, omaksuttiin ensimmäisenä maailmassa julkisuusperiaate yleiseksi viestintästrategiaksi.

Julkisuus on siinä määrin monitahoinen ilmiö, että järkevän keskustelun aikaansaamiseksi on määriteltävä eräitä julkisuuslainsäädännön käsitteitä. Julkisuuslainsäädäntö sääntelee pääosin vain viranomaisten toimintaa. Yksityinen toiminta jää lähes kokonaan tämän lainsäädännön ulkopuolelle. Viranomaistoiminnan jakoa seuraten voidaan puhua parlamenttijulkisuudesta, tuomioistuinjulkisuudesta tai hallinnon julkisuudesta. Sen mukaan, missä asian käsittelyvaiheessa julkisuus toteutuu, voidaan puhua etukäteisjulkisuudesta tai jälkikäteisjulkisuudesta. Jos asia ratkaistaan viranomaisessa suullisessa käsittelyssä, jossa yleisöllä on tilaisuus olla läsnä, kuten alioikeuden istunnossa, kunnanvaltuuston kokouksessa tai eduskunnan täysistunnossa, kysymys on käsittelyn julkisuudesta. Jos viranomaisen toiminta on asiakirjaprosessia, julkisuus toteutuu käytännössä vain asiakirjajulkisuutena. Edelleen tärkeä jaottelu on jako yleisöjulkisuuteen ja asianosaisjulkisuuteen sekä viranomaisten tiedonsaantioikeuteen. Tämä jako perustuu tietoja pyytävien tahojen erilaiseen tiedonsaantitarpeeseen, minkä vuoksi myös oikeudet tiedonsaantiin on säädetty erilaisiksi.

Julkisuus on toteutettu meillä periaatteessa kaikilla valtiovallan eri lohkoilla. Se toteutuu hieman eri muodoissa parlamenttijulkisuutena, tuomioistuinjulkisuutena ja hallinnon julkisuutena. Julkisuusperiaatteen olennainen ja keskeinen idea on oikeus saada haluamansa tiedot siitä riippumatta, mitä varten niitä haluaa. Useimmissa muissa maissa käytössä olevissa järjestelmissä tiedon saaminen ei ole oikeus vaan tiedon antaminen riippuu viranomaisen harkinnasta (diskretioperiaate). Harkintaan vaikuttavat erilaiset tekijät kuten tiedon tarpeen perustelu, tiedon käyttötarkoitus tai muut sellaiset seikat. Eräissä järjestelmissä tiedon antaminen on kokonaan kielletty (salassapitoperiaate). Habermasin kotimaassa Saksassa julkisuutta ei ole pohjoismaalaiseen tapaan toteutettu hallinnossa, vaikka sielläkin kyllä noudatetaan julkisuutta parlamentin ja tuomioistuinten toiminnassa. Syytä on oltu huolissaan, että myös Euroopan Yhteisössä

noudatetaan kokonaan toisenlaista julkisuutta kuin mihin Pohjoismaissa on totuttu.

Suomen julkisuuslainsäädännön uudistamistarve on tiedostettu kauan sitten ja uudistamistyö on ollut vireillä yli 20 vuotta lähes keskeytyksettä. Jo 1972–1975 työskennellyt Tietojärjestelmäkomitea pyrki julkisuuslainsäädännön kokonaisuudistamiseen ja laati tästä alustavan luonnoksen. Komitea lakkautettiin ennen kuin se sai työnsä valmiiksi. Tietojärjestelmäkomitean työtä jatkettiin useissa työryhmissä ja toimikunnissa 1970-luvun lopulla ja 1980-luvun alussa. Näiden ehdotusten pohjalta toteutettiin eräitä tärkeitä julkisuuslainsäädännön osauudistuksia. Asianosaisjulkisuutta koskevat säännökset lisättiin yleisten asiakirjain julkisuudesta 9.2.1951 annettuun lakiin (AsiakJulkL; 6.8.1982/601) ja säädettiin uusi laki oikeudenkäynnin julkisuudesta (21.12.1984/945). Myös valmistelun julkisuuden lisäämiseksi tehtiin useita yrityksiä mutta ne eivät johtaneet lainsäädäntötoimiin.

3. Valmistelun julkisuutta koskevat voimassa olevat säännökset ja uudistusehdotukset

Valmisteluasiakirjojen julkisuutta koskevat keskeiset voimassa olevat säännökset sisältyvät AsiakJulkL 5 ja 6 §:iin. Valmisteluasiakirjat ovat niin sanottuja ei-julkisia eli harkinnanvaraisesti julkisia asiakirjoja, joista saa antaa tietoja vain viranomaisen luvalla.

Valmisteluasiakirjat jakautuvat AsiakJulkL 5 §:n mukaan kahteen ryhmään. Ensimmäiseen ryhmään kuuluvat asiakirjat, jotka ovat valmisteltavina viranomaisella kuten toimituskirjat ja komiteoiden ja toimikuntien mietinnöt. Ne tulevat julkisiksi vasta, kun ne ovat valmiita. Toiseen ryhmään kuuluvat niin sanotut sisäiset viranomaisselvitykset, joita ovat viranomaisen omassa keskuudessa syntyneet ehdotukset, luonnokset, mietinnöt, lausunnot, muistiot ja muut vastaavat selvitykset. Tällaiset sisäiset selvitykset, joihin luetaan myös työryhmien mietinnöt (KHO 1972 II 4) ja valtion talousarvioasiakirjat (KHO 1983 II 9), eivät tule julkisiksi asian käsittelyn päätyttyäkään vaan ne säilyttävät ei-julkisen luonteensa tämän jälkeenkin.

Suomen julkisuuslainsäädännön valmistelun pioneerit *K. J. Ståhlberg* ja *C. G. Möller* ehdottivat aikoinaan (LVK:n mietintö 4/1939), että myös sisäiset viranomaisselvitykset olisivat tulleet julkisiksi asian käsittelyn päätyttyä mutta eduskunnalle annetussa hallituksen esi-

tyksessä (HE 105/1949 vp.) laki oli jo siinä muodossa, jossa se sittemmin vahvistettiin ja jonka sisältöinen se edelleen on. Muutos johtui KHO:n lakiehdotuksesta antamasta lausunnosta (KHO 1946 III 5), jossa – tosin äänestyksen jälkeen – vastustettiin näin laajaa julkisuutta. Laajemman julkisuuden kannalla oli jo tuolloin hallintoneuvos *Aarne Rekola*, jonka mukaan valmisteluaineisto, myös KHO:n muistiot, olisivat olleet julkisia asian käsittelyn päätyttyä.

Tietojärjestelmäkomitean hallinto- ja elinkeinotietojaoston laatiman julkisuuslakiehdotuksen (luonnos vuodelta 1975) mukaan valmistelun julkisuutta olisi lisätty siten, että valmisteluasiakirjat olisivat tulleet julkisiksi heti, kun viranomainen on ratkaissut tai päättänyt jättää sikseen asian, johon asiakirja kuuluu. Jaoston ehdotus vastasi tältä osin vanhaa Ståhlbergin ja Möllerin ehdotusta. Lisäksi valmistelun julkisuutta olisi tehostettu siten, että viranomaiselle olisi säädetty velvollisuus antaa tietoja asiakirjasta jo ennen sen julkiseksi tuloa, jollei tiedon antaminen haittaa viranomaisen tehtävien asianmukaista hoitamista. Asianosaisen tiedonsaantioikeus olisi laajennettu koskemaan myös valmisteluaineistoa. Komitean ehdotukset eivät johtaneet lainsäädäntötoimiin.

Tietojärjestelmäkomitean työtä jatkamaan asetettu oikeusministeriön työryhmä (*Sinisalón* työryhmä; LAVO:n julkaisu 14/1978) kehitti säännöksiä edelleen samalta pohjalta. Valmisteluasiakirjat olisivat tulleet julkisiksi asian käsittelyn päätyttyä asianomaisessa viranomaisessa. Suomen kansalaisella olisi ollut oikeus saada ei-julkisesta asiakirjasta tieto kuitenkin aikaisemminkin, jollei tiedon antaminen olisi haitannut asian käsittelyä. Sinisalón työryhmän ehdotukset rakentuivat tuolloin muodissa olleisiin pyrkimyksiin lisätä eri tavoin kansalaisten vaikutusmahdollisuuksia. Näitä ajatuksia markkinoitiin 1970-luvun lopulla myös pohjoismaisilla foorumeilla (*Silenti*, NAT 1979 s. 355–364, ”De möjligheter offentlighetslagstiftningen erbjuder att påverka det samhällseliga beslutsfattandet”).

Valmistelun julkisuuden selvää lisääntymistä asianosaistahoon mutta ei yleisöön nähden merkitsivät työryhmän ehdotukset asianosaisjulkisuutta koskevien säännösten sisällyttämisestä *AsiakJulkL:iin*. Nämä toteutettiin lisäämällä *AsiakJulkL:iin* vuonna 1982 uusi 3 a luku asianosaisen oikeudesta asiakirjaan. Muilta osin ehdotus joutui jälleen kerran vastatuuleen liian radikaalina. Sitä valmisteltiin oikeusministeriössä virkatyönä kuitenkin niinkin pitkälle, että se vuonna 1985 oli HE-luonnoksena käsiteltävänä hallituksen iltakoulussa seuraavassa muodossa:

Laki

yleisten asiakirjain julkisuudesta annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan yleisten asiakirjain julkisuudesta 9 päivänä helmi-
kuuta 1951 annetun lain (83/51) 6 §:n 2 momentti seuraavasti:

6 §

Asiakirjoista, jotka 3, 4 ja 5 §:n mukaan eivät ole julkisia, voidaan antaa tieto viranomaisen suostumuksella. Jos asialla, jonka valmistelua 5 §:ssä tarkoitettu asiakirja koskee, on yleistä merkitystä, on tieto tällaisesta asiakirjasta annettava, jollei tiedon antaminen vaaranna päätöksen tarkoituksen toteutumista tai muulla tavoin haittaa virkatoimintaa.

Kysymyksessä olisi ollut ns. joustava normi mutta tiedon antaminen olisi tullut ratkaistavaksi oikeusharkinnalla ja siten viime kädessä KHO:n valitukseen antamalla päätöksellä. KHO olisi siten viime kädessä päättänyt muun muassa valtioneuvostossa ja ministeriöissä valmisteltavan asiakirjan julkisuudesta. Poliittista tahtoa ehdotuksen toteuttamiseksi ei hallituksen iltakoulussa löytynyt. Ehdotus jäi silti edelleen elämään ja se on uudistettu jokseenkin samansisältöisenä muun muassa kansanedustaja *Niinistön ym.* lakialoitteessa vuodelta 1989 (LA n:o 58/1989 vp.).

Kun julkisuustoimikunta aloitti työnsä keväällä 1990, houkutus oli suuri tältä osin vain uudistaa aikaisempi ehdotus varsinkin, kun moni toimikunnan jäsenistä oli aikanaan ollut vanhaa esitystä valmistelemassa ja eteenpäin viemässä. Aikaisemmat kokemukset johtivat kuitenkin uuden vaihtoehdon etsimiseen ja toimikunnan enemmistön ehdotukseksi tuli, että valmisteluaineisto on aina julkinen mutta vasta asian käsittelyn päätyttyä. Valmisteluvaiheen aikana tiedon antaminen sitä vastoin olisi edelleen viranomaisen harkinnassa, kuitenkin niin että viranomaisen tulee harkintavaltaansa käyttäessään ottaa huomioon lain yleiset tavoitteet sekä laissa viranomaiselle säädettävä tiedotusvelvollisuus. Ehdotuksen mukaan työryhmän mietintö olisi julkinen, kun työryhmä on päättänyt työnsä. Myös valtion talousarvioon liittyvät asiakirjat olisivat julkisia yleisten sääntöjen mukaan. Lisäksi ehdotettiin kumottavaksi ei-julkisen tiedon antamista koskeva erityinen rangaistussäännös ja tiedon antamisesta päättäminen ehdotettiin uskottavaksi valmisteluportaana virkamiehille itselleen. Näin pyrittiin joustavaan järjestelmään, jossa tie-

don antaminen jo valmisteluvaiheessa kuuluisi normaaliin käytäntöön.

Toimikunnan vähemmistö uudisti tältä osin vanhan ehdotuksen sellaisenaan tai hieman muunneltuna. Eräs jäsen ei ollut valmis laajentamaan julkisuutta enemmistön ehdotusta vastaavalla tavalla, vaan olisi osittain pysyttänyt voimassa olevan käytännön.

4. Arviointia ja pohdintaa

Tätä kirjoitettaessa julkisuuslain jatkovalmistelu on käynnissä oikeusministeriössä. Kuten arvata saattaa lausunnonantajien kannanotot ovat varsin erilaisia ja muun muassa valmistelun julkisuutta koskevat mielipiteet jakautuvat selkeästi kahteen ryhmään. Osa lausunnonantajista vaatii suurempaa julkisuutta osan taas ollessa tyytyväinen toimikunnan ehdotuksiin.

Vajaan sadan lausunnonantajan joukkoon kuuluvaan Suomen Tietotoimiston perusteelliseen lausuntoon sisältyy mielenkiintoinen viittaus filosofi *Francis Baconin* esittämiin ajatuksiin. Kun alussa ilmoitin, että tarkastelukulma on teoreettinen, en voi olla siteeraamatta filosofia. Baconin mukaan jokaisessa työssä on kolme vaihetta: valmistelu, pohdinta ja toteutus. Jos yhteiskunnallisten asioiden halutaan etenevän juohevasti, Baconin mukaan valmistelu pitää uskoa harvoille, pohdinta monille ja toteutus jälleen harvoille. Tietotoimiston lausunnon mukaan kansanvaltainen pohdinta edellyttää epäilemättä mahdollisimman suurta julkisuutta. Valmistelulle voi sitä vastoin vähempi julkisuus olla eduksi, koska se estää pohdinnan ja valmistelun sekoittumasta keskenään. Tämä edellyttää kuitenkin, että pohdintavaiheelle on varattu riittävästi aikaa ja julkisuutta. Tämän varmistaminen edellyttää valmisteluvaiheen julkisuuden suunnittelua.

Baconin ajatukset Suomen Tietotoimiston lausunnossa esitetyllä tavalla kehiteltyinä tuntuvat osuvan asian ytimeen. Niissä näyttää jo pelkistetysti esitetyn myös Habermasin diskurssiteorian keskeiset elementit julkisuuden kannalta. Käytäntöön järkevästi sovellettuna ei sen enempää Baconin kuin Habermasinkaan oppirakennelma näytä edellyttävän sellaista niskaan puhaltavaa yltiöjulkisuutta, jossa valmisteluelimelle ei lainkaan varattaisi häiriötöntä valmisteluvaihetta vaan jossa valmisteluaineisto olisi aina, jos asialla on yleistä merkitystä, heti julkista. Asian perusteelliselle käsittelylle lienee selvästi eduksi valmisteluvaihe, jossa voidaan vapaasti oikeaa ratkaisua

hakien esittää enemmän tai vähemmän valmiita, alustavia näkökoh-
tia ja kannanottoja ilman leuan alle asennettua kurkkumikrofonia.
Tietynasteinen luottamuksellisuus on taattu yleensä myös parla-
menttien toiminnassa ja tuomioistuinten toiminnassa valmisteluvai-
heen aikana siitä huolimatta, että pääkäsittely niissä tapahtuu ylei-
sön voidessa sitä seurata. Verrattaessa julkisuuden toteutumista par-
lamentti- ja tuomioistuinjulkisuudessa sekä hallinnon julkisuudessa
on syytä pitää mielessä, että valmistava ja usein ratkaiseva käsittely
myös eduskunnassa tapahtuu valiokuntakäsittelyssä ilman julki-
suutta ja että myöskään rikosasian valmistava käsittely eli esitutkin-
ta ei tapahdu yleisön läsnä ollessa, vaikka itse oikeudenkäynti on
julkinen.

Yhteiskunnallisen päätöksenteon tason kohottamiselle ei liene
mikään ehdoton edellytys tai oikotie mahdollisimman suuri julki-
suus. Se on kyllä muun muassa lehdistölle tavoittelemisen arvoinen
taloudellinen etu mutta liian pitkälle vietyä se ei kokonaisuuden
kannalta liene ihanneratkaisu. Julkisuuslailla, joka on yleislaki, ei
ylipäättään liene mahdollista ratkaista tyhjentävästi sitä, millä taval-
la valmistelun julkisuus eri hallinnonaloilla ja erilaisissa hallinto-
asioissa on järkevästi toteutettavissa. Sen vuoksi yleislaissa näyttää
olevan pakko tyytyä melko joustavaan järjestelyyn ja uskoa siihen,
että viranomaiset eivät käytä harkintavaltaansa ilmeisesti väärin.
Käytännössä toimiva voisi tuskin olla järjestelmä, jossa KHO toimit-
tajan valituksesta joutuisi ratkaisemaan, saako tämä etukäteen tie-
don esimerkiksi oikeusministerin hallituksen iltakoulua varten laati-
masta muistiosta tai tasavallan presidentin pääministerille lähettä-
mästä kirjeestä, koska ne koskevat asiaa, jolla on yleistä merkitystä.

Valmistelun julkisuutta lienee järkevintä pyrkiä lisäämään muun
muassa siten, että säädetään itse valmistelu tapahtumaan portait-
tain, jolloin selvästi omiksi vaiheikseen erottuvat valmistelu ja poh-
dinta. Käytännössä tämä tarkoittaisi muun muassa sitä, että laajassa
valmistelutyössä olisi järjestettävä avoimia kuulemistilaisuuksia tai
julkistettava väliraportteja määräajoin tms. Tällä tavalla valmistelun
julkisuutta on jo nykyisin pyritty toteuttamaan käytännön komitea-
työssä sekä esimerkiksi rakennuslain mukaisessa kaavoituksessa,
joka sisältää useita julkistamisvaiheita.

Valmistelun julkisuus toteutuu jo nykyisin, asianosaisjulkisuutta
koskevien säännösten tultua voimaan 1.1.1983, eri tavalla asian-
osaisrelaatiossa kuin suuren yleisön suhteen, mitä ei aina muisteta.
Asianosaisella on mahdollisuus saada tietoja jo valmisteluvaiheessa
häntä itseään koskevassa asiassa. Kun muun muassa lehdistö on

useimmiten suuren yleisön kanssa samassa asemassa, ei asianosais-julkisuuden laajentaminen tyydytä riittävästi joukkotiedotusvälineiden uutisnälkää. Silti ei pidä väheksyä valmistelun julkisuuden laajentamispyrkimyksiä asianosaisiin ja muihin niihin rinnastettaviin intressitahoihin nähden. Tällaisista pyrkimyksistä ovat esimerkkinä muun ohella hallintomenettelylain säännökset asian vireillä olosta ilmoittamisesta (HMenL 13 §) ja kunnallislain tiedottamista koskeva säännös (KunL 37 §). Niiden laajentamista harkittiin myös julkisuus-toimikunnassa tarkoituksin rinnastaa HMenL 13 §:ssä mainitut intressitahot asianosaisiin.

* * *

Keskeinen vaikeus julkisuuslainsäädäntöä uudistettaessa on julkisuuden vaatimuksien ja sen rajoituksien sovittaminen tyydyttävällä tavalla yhteen. Julkisuuslainsäädäntö on alue, johon liittyy poikkeuksellisen paljon erilaisia ristikkäisiä paineita, tunnelatauksia ja jopa intohimoja. Näitä voidaan hieman kärjistäen kuvata sanonnalla ”tieto on valtaa”. Muitakin ongelmia julkisuuslainsäädäntöön liittyy runsaasti ja niiden ratkaiseminen on viime kädessä eduskunnan tehtävä. Päätökset siitä, miten julkiseksi viranomaistoiminta täällä meillä yhdyntävän Euroopan reuna-alueella halutaan, ovat mitä keskeisintä poliittista päätöksentekoa modernissa demokraattisessa yhteiskunnassa.

Tulevia päätöksiä tehtäessä on syytä pitää mielessä, että julkisuus on vain keino, ei itsetarkoitus, ja että diskurssi ei välttämättä ole sitä ideaalimpaa mitä julkisempaa se on. Moderniin tietoyhteiskuntaan kuuluvat erottamattomasti joukkotiedotusvälineet. Ilman hyvin toimivia korkeatasoisia joukkotiedotusvälineitä julkisuusperiaatteen toteuttaminen jäisi teoriaksi. Silti on muistettava, että joukkotiedotusvälineiden välityksin käyty julkinen keskustelu ei aina täytä rationaalisti argumentoivan diskurssin vaatimuksia. Valitettavan usein on käynyt niin, että huomio on tietoisesti tai tietämättömyyttä kohdistettu epäolennaiseen, mistä – erään suuren päivälehden äskettäistä pääkirjoitusta siteeratakseeni – on ollut seurauksena pelkkä kohu, joka hautaa alleen kaiken muun, kuten Paasion väärä puku ja eriväriset kengät aikoinaan.

Kirjallisuus

Habermas, Jürgen: Legitimation Crisis. London 1975.

Habermas, Jürgen: Theorie des kommunikativen Handelns. Band 1. Frankfurt am Main 1981.

Habermas, Jürgen: Vorstudien und Ergänzungen zur Theorie des kommunikativen Handelns. Frankfurt am Main 1984.

Husa, Jaakko: Eduskunta institutionalisoituna diskurssina; Habermasin kommunikatiivisen rationalisuuden teorian annista valtiosääntöoikeuden normatiiviselle tarkastelulle. Lakimies 1/1993.

Silenti, Timo: De möjligheter offentlighetslagstiftningen erbjuder att påverka det samhällsliga beslutsfattandet. NAT 1979 s. 355–364.

Tuori, Kaarlo: Oikeus, valta ja demokratia. Helsinki 1990.