

Asia: VN/27452/2020/

Työryhmän mietintö julkisuuslain ajantasaistamisesta

Yleisperustelut sekä suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys

Huomionne yleisperusteluista sekä suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys -jaksosta (mietinnön jaksot 2-5 ja 10)?

Eduskunta tai sen valiokunnat eivät ole perustuslain 12 §:n 2 momentissa tarkoitettuja viranomaisia, joiden hallussa olevat kaikki asiakirjat ja tallenteet ovat perustuslain johdosta lähtökohtaisesti julkisia (ks. myös PNE 1/2018 vp, s. 41). Täten myöskään perustuslain 12 §:n 2 momentin viimeisessä lauseessa säädetty momentin ensimmäisessä lauseessa määriteltyihin viranomaisen hallussa oleviin pääsääntöisesti julkisiin asiakirjoihin kohdistuva tiedonsaantioikeus ei sovellu eduskunnan valtiopäiväasiakirjoihin. Eduskunnan valtiopäivätoiminnassa julkisia ovat perustuslain 50 §:ssä tai eduskunnan työjärjestyksessä erikseen julkiseksi säädetyt asiakirjat.

Perustuslain 50 §:n 2 momentissa säädetään valiokunnan pöytäkirjojen ja niihin liittyvien muiden asiakirjojen julkisuudesta. Eduskunnan työjärjestyksen 43 a §:ssä säädetään asian käsittelyasiakirjojen julkisuudesta valiokunnissa. Valiokunta ei ole voimassa olevan viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (julkisuuslain) 4 §:ssä tarkoitettu viranomainen, eikä valiokunnalle lähetetty asiakirja kuulu mainitun lain soveltamisalaan.

Voimassa olevan että viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 4 §:n 1 momentin 6 kohdan mukaan lakia sovelletaan eduskunnan virastoihin [ja laitoksiin]. On syytä painottaa, että mainittu julkisuuslain soveltamisalarajaus perustuu perustuslain 12 ja 50 §:n erotteluun. Myös uusi ehdotettu julkisuuslaki koskisi sen 4 §:n 1 momentin 5 kohdan mukaan eduskunnan virastoja.

Eduskunnan kanslia on lain tarkoittama eduskunnan virasto (ks. eduskunnan virkamiehistä annetun lain 2 §:n 2 mom.). Eduskunnan kanslian tehtävänä on eduskunnan työjärjestyksen 74 §:n mukaan luoda eduskunnalle edellytykset hoitaa sille valtioelimenä kuuluvat tehtävät.

Valtiopäivätoimintaan kuuluvaksi tarkoitettu valiokunta-asiakirja ei kuitenkaan kanslian hallussa olevanakaan nykyisen tulkinnan mukaan kuulu viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain soveltamisalaan. Selkeimmin tämä on käynyt soveltamistoiminnassa ilmi eduskunnan työjärjestyksen 43 a §:ssä tarkoitettujen käsittelyasiakirjojen kohdalla. Käsittelyasiakirjoilla tarkoitetaan valiokunnan asian käsittelyä varten saamia tai valmistamia asiakirjoja, joita ovat muun ohella asiantuntijalausunnat, ministeriön vastineet, sekä valiokunnan mietintö- ja lausuntoluonnokset (ks. PNE 2/2005 vp).

Uuden julkisuuslain vaikutus ei kuitenkaan rajoitu näihin ns. käsittelyasiakirjoihin. Korkein hallinto-oikeus on esimerkiksi ratkaisussa KHO 9.2.2017 T:510 arvioinut voimassaolevan lain näkökulmasta valiokuntasihteeristöön osana eduskunnan kansliaan kuuluvan valiokunnan sihteerin saamien sähköpostiviestien julkisuutta. KHO:n mukaan valiokuntien sihteereillä voi olla hallussaan (i) asiakirjoja, jotka tulevat kuulumaan valiokunnan asiakirjoihin, (ii) asiakirjoja, jotka on kylläkin lähetetty valiokunnan toimintaa silmällä pitäen, mutta jotka eivät tule kuulumaan valiokunnan asiakirjoihin sekä (iii) sellaisia asiakirjoja, jotka eivät liity valiokunnan toimintaan.

KHO:n mukaan viranomaisten toiminnan julkisuudesta annettua lakia sovelletaan vain sellaisiin valiokunnan sihteerin hallussa oleviin asiakirjoihin (iii), jotka eivät liity valiokunnan toimintaan.

KHO:n mukaan, kun otetaan huomioon valiokuntien sihteerien asema ja heidän tehtävänsä eduskunnassa ja valiokunnissa, sellaisia heidän saamiaan asiakirjoja (i), joiden voidaan arvioida tulevan myöhemmin kuulumaan asian käsittelyasiakirjoihin tai tulevan liitetyksi valiokunnan pöytäkirjaan, voidaan jo niiden heille saavuttuaan pitää valiokuntien asiakirjoina. Tällaisten asiakirjojen julkisuus ja salassa pidettävyys määräytyy yksinomaan perustuslain 50 §:n 2 momentissa ja eduskunnan työjärjestyksen 43 a §:ssä säädetyn mukaisesti.

KHO:n mukaan myöskään asiakirjoja (ii), jotka on kylläkin lähetetty valiokunnan toimintaa silmällä pitäen, mutta jotka eivät tule kuulumaan valiokunnan asiakirjoihin, ei voida pitää julkisuuslaissa tarkoitettuina asiakirjoina, koska valiokunnat eivät ole sanotussa laissa tarkoitettuja viranomaisia, vaikka niitä ei voida pitää myöskään sellaisina valiokunnan asiakirjoina, joita perustuslain 50 §:ssä ja eduskunnan työjärjestyksen 43 a §:ssä tarkoitetaan.

Perustuslakivaliokunta on siten päättänyt, että eduskunnasta ei anneta tietoja esimerkiksi valiokunnalle osoitetuista kansalaiskirjeistä (PeVP 13/2019 vp, § 10). Kyse on asiakirjoista, jotka on kylläkin lähetetty valiokunnan toimintaa silmällä pitäen, mutta jotka eivät tule kuulumaan valiokunnan asiakirjoihin, koska mainitut kansalaiskirjeet eivät johda asian vireilletuloon valiokunnassa (PeVP 95/2018 vp, § 14).

Eduskunnan kanslian käsityksen mukaan uuteen julkisuuslakiin ehdotettu toissijaisuussäännös ei kuitenkaan välttämättä mahdollista tällaista tulkintaa. Eduskunnan kanslian käsityksen mukaan

perustuslain, eduskunnan työjärjestyksen ja viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain keskinäisistä suhteista johtuu, että vastaava sekä kansliassa laadittuja että valiokunnalle tahi sen kanslialle lähetettyjä asiakirjoja koskeva tulkinta on omaksuttava kuitenkin paitsi jatkossa myös eduskunnan kanslian muiden yksiköiden ja virkamiesten osalta. Toisenlainen tulkinta laajentaisi viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain soveltamisalan esimerkiksi jopa eduskunnan valiokuntien asiakirjoihin esimerkiksi silloin, kun niitä käsitellään kansliassa esimerkiksi valiokunnan kokoukseen liittyvissä teknisissä tehtävissä tai postin vastaanottoon liittyvissä tehtävissä.

Vallitseva oikeustila ei kuitenkaan merkitse, että asiakirjajulkisuus jäisi jatkossakaan näiltä osin sääntelemättä. Esimerkiksi valiokuntien osalta on huomattava, että perustuslain 50 §:n 2 momentin mukaan valiokunnan pöytäkirjat ja niihin liittyvät muut asiakirjat ovat julkisia, jollei välttämättömien syiden vuoksi eduskunnan työjärjestyksessä toisin säädetä tai valiokunta jonkin asian osalta toisin päättä. Perustuslain 52 §:n mukaan eduskunnan työjärjestyksessä annetaan tarkempia säännöksiä valtiopäivillä noudatettavasta menettelystä sekä eduskunnan toimielimistä ja eduskuntatyöstä. Eduskunnan työjärjestyksen 43 a §:n 2 momentin viimeisen lauseen mukaa valiokunta voi momentissa erikseen mainittua vastaavasta välttämättömästä syystä päättää, että jokin asiakirja on salassa pidettävä, ja pykälän 5 momentin mukaan puhemiesneuvosto voi antaa tarkempia ohjeita valiokunnan asiakirjojen julkisuudesta.

Eduskunnan puhemiesneuvoston 23.2.2023 mainitun lainkohdan nojalla antamien valiokuntien yleisohjeiden mukaan valiokunnalle osoitetun tietopyynnön ratkaisee valiokunnan sihteeri. Jos valiokunnan sihteeri kieltäytyy antamasta pyydettyä asiakirjaa salassapitoperusteen johdosta, hänen tulee ilmoittaa kieltäytymisen syy ja kertoa, että tietopyyntö voidaan saattaa valiokunnan ratkaistavaksi. Tietopyynnön kirjallisesti esittäneeltä valiokunnan sihteeriltä tiedustellaan, haluaako tämä saattaa kysymyksen valiokunnan ratkaistavaksi. Jos tietopyyntö on saatettu valiokunnan ratkaistavaksi, valiokunta päättää siitä valiokunnan sihteerin ehdotuksen pohjalta (s. 169). Menettely on vakiintuneesti eduskunnassa sovellettu (ks. esim. PeVP 41/2021 vp, § 6).

Valiokunnalle osoitettua valtiopäivätoimintaan liittyvää tietopyyntöä ei käsitellä viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa säädettyssä järjestyksessä, eikä eduskunnan valiokunnan päätös asiassa ole valituskelpoinen hallintopäätös. Eduskunnan asemasta ylimpänä valtioneuvoston seurana, että tuomioistuimilla ei ole toimivaltaa arvioida valiokuntien asiakirjajulkisuutta koskevien ratkaisujen lainmukaisuutta hallintoviranomaisten tekemiä hallintopäätöksiä koskevassa lainkäyttömenettelyssä.

Julkisuuslakiin ehdotetusta 3 §:n toissijaisuussäännöksestä kuitenkin seuraa, että ehdotetun lain säännöksiä on sovellettava täydentävästi erityissäännösten rinnalla aina silloin, kun erityislaissa ei ole yleislaista poikkeavaa nimenomaista erityissäännöstä. Sääntely perustuslaissa ja työjärjestyksessä on varsin niukkaa, eikä ole täsmällisesti ennakoitavissa, millaisiin oikeusvaikutuksiin ehdotettu toissijaisuussäännös johtaa eduskunnan valtiopäivätoimintaan liittyvien asiakirjojen osalta silloin, kun ne ovat kanslian hallussa.

Eduskunnan kanslian käsityksen mukaan sääntelyä on siten välttämätöntä täydentää.

Soveltamisalan laajentamista koskevat ehdotukset

Miten arvioitte vaikutuksia, joita seuraa mietinnössä ehdotetun julkisuuslain soveltamisalan laajentamisesta julkisen hallintotehtävän hoitamiseen kokonaisuudessaan? Onko mietinnössä jäänyt tältä osin tunnistamatta joitakin erityisiä vaikutuksia, jotka liittyvät organisaationne erityispiirteisiin?

-

Miten arvioitte vaikutuksia, joita seuraa mietinnössä ehdotetun julkisuuslain soveltamisalan laajentamisesta julkisyhteisön määräysvallassa oleviin yhteisöihin ja säätiöihin? Onko mietinnössä jäänyt tältä osin tunnistamatta joitakin erityisiä vaikutuksia, jotka liittyvät organisaationne erityispiirteisiin?

-

Minkälaisia erilaisia turvallisuuteen liittyviä vaikutuksia arvioitte mietinnössä ehdotetulla julkisuuslain soveltamisalan laajentamisella olevan? Ovatko voimassa olevan julkisuuslain salassapitoperusteet riittävät suojaamaan tietoja, joita on ehdotuksen mukaan soveltamisalan piiriin uutena tai laajemmin tulevien toimijoiden hallussa? Onko organisaatiollanne hallussa tietoja, joiden salassapito olisi välttämätöntä esimerkiksi turvallisuusnäkökohtien vuoksi eikä niiden salassapito ole mahdollista voimassa olevassa laissa tai erityislaeissa säädettyjen salassapitoperusteiden perusteella?

-

Muut mietinnön ehdotukset

Olisiko muilla kuin lain soveltamisalaa laajentavilla ehdotuksilla organisaationne näkökulmasta turvallisuusvaikutuksia ja minkälaisia nämä vaikutukset olisivat?

-

Lakiehdotus ja säännöskohtaiset perustelut

Huomionne luvuittain lakiehdotukseen ja sitä koskeviin säännöskohtaisiin perusteluihin?

1 luku

Ehdotettu toissijaisuussäännös (5 §)

Säännökseen on lisättävä uusi momentti, jonka mukaan tätä lakia ei sovelleta eduskunnan valiokunnalle toimitettuun eikä sille laadittuun asiakirjaan.

Säännös on luonteeltaan edellä selostettua oikeustilaa säilyttävä ja selventävä. Säännökseen alaan kuuluvat mm. valiokunnan sihteerin tai muun valiokunnan kansliassa työskentelevän hallussa olevat lausuntoluonnokset ym. valiokunnalle annettavat asiakirjat, jotka kuitenkin ovat ehdotetun julkisuuslain tarkoittamalla tavalla lain soveltamisalalle edelleen kuuluvaksi ehdotetun eduskunnan viraston hallussa.

Kanslian ehdottama säännös koskee kaikenlaisia valiokunnalle tulleita asiakirjoja, eikä siten tarvitse selvittää, missä tarkoituksessa asiakirja on valiokunnalle laadittu tai lähetetty. Laadittuja asiakirjoja ovat esimerkiksi valiokunnan sihteeristön laatimat lausuntoluonnokset ja koonnokset. Säännös koskee myös esimerkiksi asiantuntijoiden lausuntoja, jotka ovat valiokunnalle toimitettu, mutta myös valiokuntakanslian hallussa. Tällaisten asiakirjojen julkisuudesta ja niihin kohdistuvasta tiedonsaantioikeudesta säädetään pääsääntöisesti perustuslain 50 §:ssä ja eduskunnan työjärjestyksen 43 a - 43 c §:ssä. Kanslian ehdottama säännös ei siten muodosta julkisuuden rajoitusta.

Kanslian ehdottama säännös koskee myös voimassa olevan käytännön mukaisesti ko. asiakirjoja lain soveltamisalalle kuuluvan viranomaisen, esim. ministeriön, hallussa.

Ehdotettu säännös organisatorisesta soveltamisalasta (4 §)

Eduskunnan kanslia ehdottaa, että säännöksen 5 kohta täydennettäisiin siten, että viranomaisilla tarkoitetaan laissa kohdan mukaan ”eduskunnan virastoja; tätä lakia ei kuitenkaan sovelleta valtiopäivätoimintaan liittyvään eduskunnan kanslian asiakirjaan”.

Säännöksen ala olisi valiokuntia koskevaa sääntelyä laajempi ja kattaisi kaikki valtiopäivätoimintaa koskevat asiakirjat. Arvio liittynästä valtiopäivätoimintaan tehtäisiin objektiivisin perustein, eikä esim. lähettäjän subjektiivisella tarkoituksella olisi ratkaisevaa merkitystä.

Säännöksen sanamuoto voisi sellaisenaan muodostaa nykytilaan verrattuna merkittävän julkisuuden rajoituksen. Säännöksen tarkoituksena on kuitenkin rajoituksen asemesta siirtää valtiopäivätoimintaan liittyvien asiakirjojen julkisuuden sääntely eduskunnan työjärjestykseen. Ko. asiakirjoista on eduskunnan asema ylimpänä valtioelimenä, perustuslain 3 §:n säännökset vallanjaosta ja valtiopäivätoiminnan kuulumattomuus perustuslain 12 §:n 2 momentin soveltamisalaan huomioiden perusteltua säätää viranomaisten toiminnan julkisuutta koskevien yleisten säännösten asemesta eduskunnan työjärjestyksessä.

Käytännössä säännös edellyttää eduskunnan työjärjestyksen täydentämistä eräillä säännöksillä asiakirjajulkisuudesta ja tiedonsaantioikeuden toteuttamisesta, joilla voidaan ottaa huomioon julkisuusperiaatteen asettamat vaatimukset esimerkiksi valiokuntien matkojen kulujen julkisuudesta. Sääntely eduskunnan työjärjestyksessä mahdollistaa eduskunnan toiminnan erityispiirteiden huomioonottamisen esimerkiksi tietopalvelun eduskuntaryhmien käyttöön laatimien ns. varjobudjettilaskelmien osalta. Laadittavassa sääntelyssä voidaan huomioida myös EU:n tietosuojasääntelyn ja sen kehittyvän tulkinnan vaikutukset eduskunnan valtiopäivätoimintaan liittyviin asiakirjoihin (ks. esim. C-33/22 – Österreichische Datenschutzbehörde).

2 luku

-

3 luku

-

4 luku

-

5 luku

-

6 luku

-

7 luku

-

8 luku

-

Muut huomiot

Muut mahdolliset huomionne?

-

Virtanen Mikko
Eduskunnan kanslia