

Tampereen Yliopisto

Oikeustieteiden laitos

VIRTANEN, ULLA: Tavoitesääntely ja tavoitteellinen laintulkinta erityisesti julkisuuslainsäädännössä

Pro Gradu-tutkielma, 98 s.

Julkisoikeus

Lokakuu 2005

---

Kaikella toiminnalla on jokin tavoite tai useita tavoitteita taustalla vaikuttamassa. Etenkin lakien säätäminen on suunnitelmallista ja tavoitteellista toimintaa. Lainlaadinnassa on kyse yleensä suunnitelmallista toiminnasta, jossa on periaatteessa mahdollista harkita eri päämäärien ja toimintavaihtoehtojen välillä ja ottaa huomioon erilaisia näkökohtia. Julkisoikeuden alaan kuuluvassa lainsäädännössä on tavoitesääntelyä eniten. Myös tavoitteet julkisoikeudellisessa normistossa ovat yhteiskunnallisesti tärkeitä ja niiden vaikutusta ei voida väheksyä.

Tavoitteilla on myös merkitystä laintulkinnassa. Laintulkintateorioista teleologinen laintulkinta ja subjektiivinen laintulkinta antavat tavoitteille suuren merkityksen päätöksenteon argumenttina. Tavoitteet ja niiden käyttäminen tulkinnan perusteena ei kuitenkaan ole aivan ongelmaton. Tämän tutkimuksen tarkoituksena on tarkastella sekä tavoitesääntelyä että tavoitteisiin liittyviä laintulkintamalleja.

Erityisesti tarkasteltavana oleva julkisuuslaki tavoitesäännöksineen ja lainvalmisteluaineistosta löytyvän tavoiteinformaation kautta luo mahdollisuuden tarkastella tavoitteita niin oikeuskäytännön kuin lakitekstin sekä esitöiden arvioinnin kautta. Lisäksi laintulkintateorioiden soveltamista oikeuskäytännössä tarkastellaan julkisuuslakiin liittyvien ratkaisujen avulla.

# Sisällys

Lähteet.....	III
1. Johdanto .....	1
1.1. Tutkimusasetelma ja tutkimuksen tavoitteet .....	1
1.2. Tutkimuksen metodologiset valinnat ja tutkimusaineisto.....	5
1.3. Tutkimuksen eteneminen.....	8
1.4. Julkisuusperiaate ja Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta 21.5.1999/621 .....	10
2. Oikeuslähdeoppi ja lainvalmisteluaineiston erityiskysymykset .....	15
2.1. Oikeuslähdeopista .....	15
2.2. Oikeuslähdeoppi Aulis Aarnio perusmallin pohjalta .....	16
2.3. Tavoitteiden sääntely oikeuslähdeopin kannalta.....	20
2.4. Lainvalmisteluaineisto sekä aineiston ongelmat laintulkinnassa	22
2.4.1. Lainvalmisteluaineisto ja aineistoon liittyvät ongelmat.....	22
2.4.2. Lainvalmisteluaineiston laatu .....	28
3. Tavoitesääntely.....	31
3.1. Tavoitteiden sääntelyn historiaa ja kehityspiirteitä .....	31
3.2. Tavoitteiden asettamisen eri muodot .....	34
3.3. Tavoitesääntelyn arviointi .....	36
3.3.1. Niemivuon arviointiperusteet .....	36
3.3.2. Lainvalmisteluaineistoon liittyvän tavoitteenasettelun ongelmia.....	40
3.4. Julkisuuslain tavoitteenasettelu (tavoite- ja tulkintasäännökset)	45
4. Tavoitteisiin liittyvät laintulkintateoriat .....	55
4.1. Tavoitteellinen laintulkinta.....	55
4.1.1. Teleologinen laintulkintateoria.....	55
4.1.2. Tavoitteellinen laintulkinta ja tavoitteet .....	59
4.1.3. Miten teleologinen laintulkinta ilmenee julkisuuslakia koskevassa oikeuskäytännössä? .....	61
4.2. Subjektiiivinen laintulkinta.....	69
4.2.1. Subjektiiivinen laintulkintateoria .....	69
4.2.2. Subjektiiivinen laintulkinta ja tavoitteet .....	72
4.2.3. Miten subjektiiivinen laintulkinta ilmenee julkisuuslakia koskevassa oikeuskäytännössä? .....	73
5. Tiivistelmä.....	76
5.1. Tavoitteet ja oikeuslähdeoppi .....	76
5.2. Tavoitesääntely.....	78
5.3 Laintulkintateoriat ja julkisuuslain tavoitteet .....	85
5.4. Tavoitesääntely ja laintulkintateoriat nykypäivänä .....	91

# Lähteet

## Kirjallisuus

*Aarnio*: Laintulkinnan teoria. Juva 1989.

*Ahvenainen - Räty*: Julkisuuslainsäädäntö. Julkisuus ja salassapito kunnassa. Helsinki 1999.

*Ervasti - Tala - Castrén*: Lainvalmistelun laatu ja eduskunnan valiokuntatyö. Helsinki 2000.

*Ervasti - Tala*: Lainvalmistelu ja vaikutusten ennakointi. Helsinki 1996.

*Kivivuori*: Lain esityöt oikeuslähteenä: lainvalmistelijan näkökulma. Teoksessa Pohjonen (toim.): Lain esityöt oikeuslähteenä. Turun yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan 26.4.1990 järjestämässä jatkokoulutustilaisuudessa pidetyt alustukset, s. 7 - 23. Turku 1991.

*Klami*: Kriittistä oikeusteoriaa. Johdatus juridiseen analyysiin ja hermeneutiikkaan. Tampere 1975.

*Klami*: Finalistinen oikeusteoria. Tutkimus oikeudellisen päätöksenteon ja oikeusnormipropositioiden tavoitteellisesta justifiointista ja kontrollista. Turku 1979.

*Klami*: Johdatus oikeusteoriaan. Finalistisen oikeusteorian perusongelmia. Helsinki 1986.

*Konstari - Salovaara - Tala - Vettenranta – Wallin*: Julkisuuslakia koskevan oikeuskäytännön esittelyä ja erittelyä. Helsinki 2003.

*Laakso*: Oikeudellisesta sääntelystä ja päätöksenteosta. Helsinki 1990.

*Laakso*: Lain esityöt oikeuslähteenä. Teoksessa Rosas (toim.): Oikeus, demokratia, informaatio, s. 111 - 124. Helsinki 1993.

*Mäenpää*: Julkisuusperiaate. Helsinki 1999.

*Niemivuo:* Selvityksiä säädösvalmistelusta VI. Tavoitteiden sääntelystä. Oikeusministeriön lainvalmisteluosaston julkaisu 6/1986. Helsinki 1986.

*Oikeusministeriö:* Hallituksen esitysten laatimisohteet 2004. Oikeusministeriön julkaisu 2004:4. Helsinki 2004.

*Oikeusministeriö:* Oikeusministeriön toiminta- ja taloussuunnitelma 2006 – 2009. Helsinki 2005.

*Rissanen:* Eurooppaoikeuden lähteet kansallisen tuomioistuimen näkökulmasta. Teoksessa Rosas (toim.): Oikeus, demokratia, informaatio, s. 76 - 92. Helsinki 1993.

*Salovaara:* Uuden julkisuuslainsäädännön toimivuus kunnissa ja kuntayhtymissä sekä vakuutustoiminnassa. Helsinki 2003.

*Salovaara - Tala:* Uuden julkisuuslainsäädännön toimivuus valtionhallinnossa. Helsinki 2003.

*Scheinin:* Oikeus, demokratia, informaatio – ajankohtaisia kehityspiirteitä. Teoksessa Rosas (toim.): Oikeus, demokratia, informaatio, s. 16 - 26. Helsinki 1993.

*Siltala:* Oikeustieteen tieteenteoria. Vammala 2003.

*Tala:* Lakien vaikutukset. Lakiuudistusten tavoitteet ja niiden toteutuminen lainsäädäntöteoreettisessa tarkastelussa. Helsinki 2001.

*Tolonen:* Oikeuslähdeoppi. Vantaa 2003.

*Wallin - Konstari:* Julkisuus- ja salassapitolainsäädäntö. Laki viranomaisen toiminnan julkisuudesta ja siihen liittyvät lait. Jyväskylä 2000.

## **Internet-lähteet**

<http://www.eduskunta.fi>, HaVM 9/2005, luettu 17.10.2005

<http://www.om.fi/2096.htm>, Oikeusministeriön tiedote 25.11.1999, luettu 1.8.2005

<http://www.om.fi/22528.htm>, Oikeusministeriön tiedote 20.11.2003, luettu 1.8.2005

<http://www.om.fi/1366.htm>, Oikeusministeriön hallinnonalan toimintakertomus 1998. luettu 1.8.2005

<http://www.om.fi/361.htm>, Oikeusministeriön tiedote 29.1.1999. luettu 1.8.2005

## **Lainvalmisteluaineisto**

Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi viranomaisten toiminnan julkisuudesta ja siihen liittyviksi laeiksi. HE 30/1998 vp.

Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain sekä kuntalain 50 §:n muuttamisesta. HE 20/2005 vp.

Hallintovaliokunnan mietintö HaVM 31/1998 vp. Hallituksen esitys laiksi viranomaisten toiminnan julkisuudesta ja siihen liittyviksi laeiksi

Hallintovaliokunnan mietintö HaVM 9/2005 vp. Hallituksen esitys laeiksi viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain sekä kuntalain 50 §:n muuttamisesta.

Lakivaliokunnan mietintö LaVL 14/1998 vp. Hallituksen esitys laiksi viranomaisten toiminnan julkisuudesta ja siihen liittyviksi laeiksi

Perustuslakivaliokunnan mietintö PeVL 43/1998 vp. Hallituksen esitys laiksi viranomaisten toiminnan julkisuudesta ja siihen liittyviksi laeiksi

## **Oikeuskäytäntö**

KHO 2002:20

KHO 2002:90

KHO 2003:57

KHO 2003:77

KHO 2004:25

KHO 2005:26

KKO 2002:27

KKO 2004:47

# 1. Johdanto

## 1.1. Tutkimusasetelma ja tutkimuksen tavoitteet

Kaikella toiminnalla, varsinkin julkisoikeuden alaan kuuluvalla, on jokin tavoite tai useita tavoitteita taustalla vaikuttamassa. Ilman tavoitteita toiminta olisi turhaa, sillä toiminnan tarkoituksena on aina pyrkimys johonkin. Etenkin lakien säättäminen on suunnitelmallista ja tavoitteellista toimintaa. Jollei laeilla haluttaisiin saavuttaa jotain tiettyä asiaa, olisi se sitten esimerkiksi tilanteen muuttamista tai säilyttämistä, ei näitä lakeja olisi olemassa.

Se ovatko tavoitteet realistisia tai saavutetaanko ne, ovat eri kysymyksiä. Lainlaadinnan ymmärtäminen tavoitteelliseksi toiminnaksi ei edellytä, että se vastaisi jotakin tiettyä rationaalisen toiminnan mallia. Tavoitteenasettelu ei kuitenkaan ole ainoa lainlaadintaa ohjaava tekijä. Lainvalmistelu, laeista päättäminen ja lakien toteuttaminen ovat sellaista inhimillistä toimintaa, jossa toiminnan tavoitteilla eli sen tarkoitetulla lopputuloksella on tärkeä merkitys. Lainlaadinnassa on kyse yleensä suunnitelmallista toiminnasta, jossa periaatteessa on mahdollista harkita eri päämäärien ja toimintavaihtoehtojen välillä ja ottaa huomioon erilaisia näkökohtia.<sup>1</sup> Myös yhteiskunnallinen tilanne määrittää sitä, miten on järkevää asettaa tavoitteita ja valita niiden toteuttamiseksi käytettäviä keinoja<sup>2</sup>.

Koska toiminnalla on tavoitteita, niillä on siten suuri merkitys. Tavoitteisiin vain kiinnitetään aika vähän huomiota sekä lainvalmisteluvaiheessa että lain toteutumista arvioitaessa. Nykyään on kuitenkin nähtävissä kehitystä, jossa lakien tavoitteisiin kiinnitetään yhä enemmän huomiota. Myös lakien vaikutusten arviointiin kiinnitetään entistä enemmän huomiota, mikä osal-

---

<sup>1</sup> Tala 2001, s. 76.

<sup>2</sup> Klami 1979, s. 76.

taan on myös tavoitteiden toteutumisen jälkikäteistä arviointia ja toisaalta myös sen etukäteistä määrittämistä, miten tavoitteet vaikuttavat, kun laki tulee voimaan.

Tavoitteet määrittävät suurilta osin myös niitä keinoja, joilla haluttu asiantila saavutetaan. Lainvalmistelussa tavoitteita ja keinoja suhteutetaan toisiinsa sekä tehdään valintoja, jotka liittyvät valmistelevana olevaan sääntelyyn. Valtioneuvosto on 1970-luvun puolivälistä alkaen antanut ohjeet hallituksen esitysten laatimiseksi. Nämä ohjeet rakentuvat tavoitteiden ja keinojen erottelun varaan. Ohjeiden taustalla on ajattelutapa, jonka mukaan hallituksen esityksellä on tietty tavoite ja siihen pääsemiseksi voidaan harkita erilaisia vaihtoehtoja eli keinoja.<sup>3</sup>

Varsinkin lainsäädännössä tavoitteilla on suuri merkitys, koska laeilla pyritään aina johonkin. Lakien tavoitteilla on huomattava merkitys, koska useissa tapauksissa ne ovat pohjana sille arvo- ja tavoitejärjestelmälle, jota oikeusnormien ja niistä tehtyjen propositioiden justifiointissa ja kontrolloinnissa käytetään<sup>4</sup>. Lakien mukaan toimimista voidaan pitää samalla tietyn arvo- ja tavoitejärjestelmän mukaan toimimisena.<sup>5</sup>

Näiden taustalla vaikuttavien tavoitteiden tunnistaminen sekä huomioon ottaminen tulisi olla suuremmassa asemassa kuin ne nykyään ovat, kun lakeja valmistellaan tai niitä arvioidaan. Vaikka tavoitteet ovat olleet aina taustalla vaikuttava voima, ei niitä silti ole kovinkaan suurissa määrin tutkittu tai muuten niiden esille tuomiseen kiinnitetty huomiota. Samoin niiden ilmaiseminen lainvalmisteluaineistossa tai varsinaisissa lakiteksteissä on ollut monissa tapauksissa puutteellista. Nykyään lainvalmistelun laatuun on kiinnitetty huomiota ja lakien tavoitteisiin siinä sivussa.

---

<sup>3</sup> Tala 2001, s. 77.

<sup>4</sup> Klami 1979, s. 68.

<sup>5</sup> Klami 1979, s. 71.



Tavoitteet vaikuttavat myös laintulkinnan taustalla. Subjektiiivisessa sekä tavoitteellisessa eli teleologisessa laintulkinnassa tavoitteille annetaan suuri merkitys ratkaisutilanteissa. Tavoitteet eivät kuitenkaan aina ole ihan yksiselitteisiä ja niistä saatava informaatio voi olla puutteellista. Näitä laintulkintateorioita silti käytetään lakien soveltamistilanteissa. Monesti lainsoveltamisen taustalla on monia eri teorioita sekä periaatteita, jotka voivat vaikuttaa muodostuvaan lopputulokseen. Lisäksi saman oikeustapauksen ratkaisusta voi löytää eri teorioiden vaikutuksen lopulliseen päätöksentekoon. Tässä tutkimuksessa keskitytään vain tavoitteisiin liittyvien teorioiden merkitykseen soveltamistilanteissa.

Tämän tutkimuksen tavoitteena on selvittää tavoitteiden sääntelyä ja niiden vaikutusta tavoitteelliseen laintulkintaan. Tarkoituksena on myös kiinnittää huomiota siihen, missä määrin tavoitteiden sääntely vaikuttaa tavoitteellisessa tai subjektiiivisessa laintulkinnassa. Tutkimuksen tavoitteena on selvittää miten tavoitesääntely ja tavoitteellinen laintulkinta näkyvät laintulkintatilanteissa. Varsinaisessa lakitekstissä tai lainvalmisteluaineistosta ja toisaalta soveltamiskäytännöstä tulisi näkyä tavoitteet. Tarkoituksena on tutkia, näkyvätkö tavoitteet samaan tapaan soveltamiskäytännössä kuin lainvalmisteluaineistossa tai tavoitesäännöksissä. Erityisen huomion kohteeksi on valittu laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta (621/1999) eli niin sanottu julkisuuslaki (myöhemmin julkisuuslaki, JulkL) etenkin sen lakiin kirjoitetun nimenomaisen tavoitesäännöksen vuoksi.

Tarkoituksena oli valita tutkimuskohteeksi sekä mielenkiintoinen että toisaalta myös tutkimisen arvoinen aihe. Näiden edellä mainittujen seikkojen lisäksi aiheen tulisi olla merkityksellinen myös julkisoikeuden kannalta katsottuna. Tavoitteiden tutkiminen täyttää nämä kriteerit. Lakien säätämislä, kuten kaikella toiminnalla yleensäkin, on jokin tavoite tai tarkoitus. Tavoitteet eivät aina ilmene nimenomaisesti lakitekstistä, mutta ne vaikuttavat kuitenkin taustalla. Näiden tavoitteiden selvittäminen ja ymmärtäminen auttavat pääsemään lainlaatijan haluamaan lopputulokseen.

Tutkimuskohteen valintaan vaikutti myös aihetta suoraan selvittävän tutkimuksen vähäinen määrä, joskin aihetta sivuavia tutkimuksia on olemassa. Tavoitteiden merkitys on lakien toimivuuden arvioinnin kannalta olennaista ja näin ollen aiheeseen tulisikin kiinnittää enemmän huomiota. Toisaalta tavoitteiden ilmaiseminen varsinaisissa lakiteksteissä tai lainvalmisteluaineistossa on usein epäselvää ja ongelmallista. Näiden kahden näkökulman aiheuttama konflikti on mielenkiintoinen.

Julkisoikeuden alaan kuuluvassa lainsäädännössä on tavoitesäätelyä eniten. Myös tavoitteet julkisoikeudellisessa normistossa ovat yhteiskunnallisesti tärkeitä ja niiden vaikutusta ei voida väheksyä. Vaikka tavoitteet ovat usein kompromissiratkaisuja, niiden pohjalla on eduskunnan pyrkimys saattaa yhteiskunnassa asioita haluamaansa suuntaan. Eduskuntahan päättää millainen lakiteksti tulee voimaan ja lainsäädännön avulla se pyrkii saavuttamaan tietyt hyväksi katsomansa asiantilat.

Tavoitteet ilmenevät erilaisessa oikeuslähdeasemassa riippuen niiden kirjoittamistavasta<sup>6</sup>. Tässä tutkimuksessa on tarkoitus ottaa huomioon niin esitöistä löytyvät tavoitteet kuin nimenomaiset tavoitesäännöksetkin. Tavoitteiden esiintymistä kaikessa lainsäädännössä on tämän tutkimuksen puitteissa mahdotonta numeerisesti tutkia, mutta osviittaa saadaan jo aikaisemmin ilmenneistä tutkimuksista koskien lainvalmistelun laatua ja määrää. Julkisuuslakiin liittyvät sekä nimenomainen tavoitesäännös että lainvalmisteluaineistosta ilmenevä tavoiteasettelun lisäinformaatio.

Jotta tavoitteilla olisi todellista merkitystä, niiden pitäisi myös toteutua. Tavoitteiden toteutuminen tapahtuu usein erilaisilla aikatauluilla ja ne voivat toteutua eriasteisesti, mutta tavoitteilla tulee olla vaikutusta lopputuloksen kannalta ja siihen mihin pyritään. Tavoitteiden kautta voidaan myös arvioida lain tulevia vaikutuksia.

---

<sup>6</sup> Tällä kirjoittamistavalla tarkoitetaan sitä, ovatko tavoitteet luettavissa suoraan lakitekstistä (nimenomainen tavoitesäännös) vai ilmaistaanko tavoitteet lainvalmisteluaineistossa.

Toisaalta tavoitteiden noudattamatta jättämisen sanktioiminen on hyvin ristiriitainen kysymys. Tuomioistuinratkaisujen kannalta katsottuna soveltamiskäytännössä pitäisi myös tavoitteiden näkyä tai ainakin niiden vaikutus. Lisäksi nimenomaisesti lakiteksteihin kirjatut tavoitesäännökset tulevat muiden säännösten tapaan pakollisesti sovellettaviksi.

Valituissa oikeustapauksissa on keskitytty sellaisiin ratkaisuihin, joissa tavoitteilla on ollut merkitys lopputuloksen kannalta. Lisäksi oikeuskäytäntöä on valittu tämän tutkimuksen tarkasteluun vain julkisuuslakia koskien. Koska kaikkiin lakeihin liittyy ainakin tiettyä tavoitteenasettelua, on ollut järkevää rajata tapaukset vain julkisuuslain piiriin. Tutkimuksen yhtenä tavoitteena onkin ollut julkisuuslakia ja sen tavoitteita koskevan oikeuskäytännön kytkeminen tavoitteisiin liittyviin laintulkintateorioihin.

Tavoitesääntelyllä voidaan vaikuttaa moniin eri asioihin. Niemivuon esittämät vaatimukset tavoitesääntelylle ovat myös mielenkiintoiset. Sinänsä ne soveltuisivat myös lakien arviointiin, sillä monet vaatimuksista ovat sellaisia, että myös lakien tulisi ne täyttää. Nämä vaatimukset esitellään jatkossa ja ne yhdistetään julkisuuslain tavoitteisiin. Näin tavoitteille saadaan myös syvyyttä ja niiden onnistuneisuutta voidaan arvioida.

## **1.2. Tutkimuksen metodologiset valinnat ja tutkimusaineisto**

Tässä tutkimuksessa tarkastellaan tavoitesääntelyä sen eri puolet huomioon ottaen sekä lisäksi käsitellään kahta tavoitteisiin liittyviä laintulkintateoriaa. Julkisuuslakia tarkastellaan näistä lähtökohdista erityisesti. Tämä tutkimus on osin teoreettista lainopillista tutkimusta. Julkisuuslakiin liittyvän lainsäädännön osalta kyse on voimassa olevan oikeuden tutkimisesta eli oikeusdogmatiikasta. Tarkoitus on selvittää mikä on tavoitesääntelyn ja näiden laintulkintateorioiden asema nykypäivänä ja toisaalta miten nämä kietoutuvat toisiinsa.

Koska tavoitesääntelyä koskevaa kirjallisuutta tai tutkimuksia ei ole kovin paljon, on aihe tutkimisen arvoinen ja mielenkiintoinen. Monissa julkaisuissa on tavoitesääntelyä sivuttu, mutta se ei ole ollut pääteemana kuin oikeastaan Niemivuon teoksessa: *Selvityksiä säännösvalmistelusta VI, Tavoitteiden sääntelystä* (1986). Tämäkin julkaisu alkaa olla jo aika ikääntynyt ja uudempaa tietoa olisi mielenkiintoista saada asiasta.

Tässä tutkimuksessa on mukana niin oikeusteorian kuin lainopinkin alaan kuuluvia aineksia. Kirjallisuutta hyväksi käyttäen näitä asioita yritetään selvittää mahdollisimman hyvin ja lopuksi liittää kokonaisuuteen myös tavoitteet oikeuskäytännössä. Kerätty aineisto koostuu monista eri lähteistä: kirjallisuudesta, lainsäädännöstä ja lainvalmisteluaineistosta sekä lain soveltamisratkaisuksista.

Vaikka tavoitesääntelystä on varsinaisesti kirjoitettu vähän, on näitä aiheita sivuavia teoksia olemassa. Tala, joka on tutkinut lähinnä lakien vaikutuksia, on sivunnut aihetta usein, sillä tavoitteiden ja vaikutusten välillä on tietty yhteys. Lisäksi muissakin teoksissa on aihetta käsitelty, jossain hyvin suppeasti ja toisissa hieman syvemmin. Lainvalmistelua ja sääntelyn määrää koskevia tutkimuksia on tehty muun muassa Oikeuspoliittisessa tutkimuslaitoksessa ja näistä saa hyödyllistä informaatiota myös koskien tavoitteiden sääntelyä.

Aiheeseen liittyvää oikeuskirjallisuutta löytyy niin oikeusteoriaa koskevasta kuin tavoitesääntelyä sivuavasta julkaisutoiminnasta. Varsinkin oikeusteorian osalta kirjallisuutta on saatavilla runsaasti. Teoreettiselta puolelta esiin nousevat kirjallisuuden osalta muun muassa Aarnio, Klami, Laakso, Tolonen ja Siltala.

Julkisuuslain tavoitesäännökset sekä lainvalmisteluaineisto ovat tämän tutkimuksen keskeistä aineistoa. Muista lakiteksteistä ja lainvalmisteluaineistosta löytyy myös tavoitteita, mutta tässä tutkimuksessa on haluttu

keskittyä erityisesti vain julkisuuslakia koskevaan aineistoon. Lainvalmisteluaineistosta on käytetty hallituksen esityksiä ja valiokuntien, etenkin hallintovaliokunnan, mietintöjä. Hallituksen esityksissä on keskitytty yleisperustelujen lukuun tavoitteista sekä ehdotettuun lakitekstiin. Muihin lakeihin ei ole ollut tarkoituksenmukaista laajentaa tarkastelua.

Lisäksi oikeustapausaineistoa tarkastellaan mahdollisuuksien mukaan. Nämä tapaukset ovat rajattu koskemaan julkisuuslakia. Erityisesti tarkasteltavana oleva julkisuuslaki tavoitesäännöksineen ja lainvalmisteluaineistosta löytyvällä tavoitteiden selvittämisellä luo mahdollisuuden tarkastella tavoitteita niin oikeuskäytännön kautta kuin lakitekstin sekä esitöiden arvioinnin kautta. Julkisuuslakia kokonaisuudessaan koskevia tuomioistuinratkaisuja on paljon ja niitä kaikkia ei ole tämän tutkimuksen yhteydessä tarkoitus käsitellä. Kuitenkin tuomioistuinratkaisuja, joissa on yhtenä ratkaisuperusteena on ollut tavoitteet, käsitellään tässä tutkimuksessa.

Koska julkisuuslainsäädäntöä on uudistettu suuressa määrin vuonna 1999, tarkoitus on keskittyä vain uudistuksen jälkeisiin oikeustapauksiin. Huomiota on kiinnitetty niin ratkaisuihin, joissa tavoitteet ovat huomioitu. Osassa tapauksissa asiakirjat ovat olleet lain nojalla julkisia, kun taas osassa tapauksissa tavoitteet ovat huomioitu, mutta muilla laillisilla perusteilla asiakirja on ollut salassa pidettävä. Näitä suoraan tavoitteisiin liittyviä oikeustapauksia ei ole kovinkaan monta, mutta ne muodostavat kuvaa siitä, millainen merkitys tavoitteilla on juuri julkisuuslain soveltamisessa.

Näillä aineistoilla on tarkoitus luoda kuva tavoitesääntelystä ja tavoitteisiin liittyvästä laintulkinnasta. Samoin toisena tavoitteena on ollut kuvan luominen siitä, miten nämä kaksi vaikuttavat julkisuuslainsäädännössä ja sen soveltamisessa. Aineiston eri osa-alueiden on tarkoitus tukea toisiaan siten, että niiden avulla muodostuva kokonaiskuva tavoitesääntelystä sekä tavoitteisiin liittyvistä laintulkintateorioista olisi mahdollisimman eheä.

### 1.3. Tutkimuksen eteneminen

Tämän luvun lopussa, kappaleessa 1.4., esitellään lähemmän tarkastelun kohteena olevaa julkisuuslakia. Tarkoituksena on esitellä lakia, lain taustoja sekä sen kehittymistä nykyiseen muotoonsa. Kuitenkaan syvälle lain kaikkiin puoliin ei ole ollut tarkoitus tässä tutkimuksessa perehtyä. Tämän kappaleen tarkoituksena onkin lain yleinen esittelemineen. Julkisuuslaissa ja lainvalmisteluaineistossa ilmeneviin tavoitteisiin liittyvä tarkempi perehtyminen tapahtuu tutkimuksen edetessä. Lisäksi on ollut tarpeen ottaa mukaan esittelyyn niin sanottu julkisuusperiaate, joka toimii ohjaavana periaatteena ja on perustuslain tasolla turvattu.

Tutkimuksen tarkoituksena on muodostaa kuva tavoitesääntelystä ja toisaalta tarkastella miten tavoitteet näkyvät laintulkintatilanteissa, etenkin liittyen lakiin viranomaisten toiminnan julkisuudesta. Seuraavassa pääluvussa esitellään oikeuslähdeoppia, jonka perusteella tutkimuksen avainkysymyksiä tullaan jatkossa tarkastelemaan. Tarkoituksena ei ole kuitenkaan perehtyä kovinkaan syvällisesti oikeuslähdeoppiin ja siitä nouseviin probleemiin, vaan keskittyä enemmän tavoitesääntelyyn ja tavoitteelliseen laintulkintaan liittyviin kysymyksiin.

Oikeuslähdeopin sijoittaminen ennen tavoitteiden sääntelyn sekä tavoitteisiin liittyvien laintulkintateorioiden kuvaamista on perusteltua siinä mielessä, että oikeuslähdeoppi on eräs oikeustieteen kulmakivistä ja vaikuttaa moneen eri seikkaan tieteen alalla. Oikeuslähdeoppia käsittelevän kappaleen sijoittaminen myöhemmäksi veisi luvulta merkitystä pois ja se auttaa ymmärtämään myöhemmin esiin tulevat asiat tietyssä valossa, joka on tämän tutkimuksen kannalta olennaista. Kun oikeuslähdeoppi on käsitelty ensin, on sen pohjalta tehtävään tavoitteiden arviointiin helpompi tutustua.

Toisessa pääluvussa myös tarkastellaan lainvalmisteluaineistoa. Lainvalmistelua aineistoon liittyy monia ongelmakohtia. Näitä ongelmia on yritetty

valottaa tässä yhteydessä, sillä ne voivat vaikuttaa lainvalmisteluaineiston käyttökelpoisuuteen. Luvun loppuun tutustutaan vielä toimiin, joilla lainvalmistelun laatua on yritetty parantaa,

Kolmannessa pääluvussa tarkastellaan tavoitesääntelyä. Luvun aluksi keskitytään tavoitteiden sääntelyn historiaan, nykytilanteeseen sekä tavoitesääntelyn eri muotoihin. Tavoitteiden sääntelyn tapahtuessa joko varsinaisiin lakiteksteihin kirjoitettuna tai esitöiden kautta, on tarkoituksen mukaan tarkastella näitä kahta tapaa lähemmin. Näihin kahteen tapaan liitettiin kysymyksiin perehdytään tässä luvussa. Tässä tutkimuksessa tavoitesääntelyyn luetaan kumpikin tavoitteiden ilmenemismuoto.

Lisäksi kolmannessa pääluvussa perehdytään erityisen tarkastelun kohteeksi valitun julkisuuslain tavoite- ja tulkintasäännöksiin. Julkisuuslain säännöksistä keskitytään lain tarkoituksen ilmaisevaan 3 §:ään sekä 17 §:ään, joka käsittelee tiedonsaantioikeuksia päätöksenteossa. Näitä säännöksiä tarkastellaan Niemivuon tavoitteille määrittelemillä arviointiperusteilla, sekä niitä vertaillaan lainvalmisteluaineistoon. Myös Talan saamiin tutkimustuloksiin tavoiteasettelun ongelmista kiinnitetään huomiota.

Seuraavassa pääluvussa (4.) tarkastellaan sekä subjektiivista että tavoitteellista laintulkintaa. Luvun aluksi käsitellään tavoitteellista laintulkintaa ja toisella puoliskolla subjektiivista laintulkintaa. Tavoitesääntelyn ja laintulkintateorioiden yhdistäminen toisiinsa sekä oikeuskäytäntöön tapahtuu myös tässä luvussa. Tavoitteiden merkitys ratkaisutoiminnassa saattaa ohjata ratkaisua suuntaan, johon muuten ei ehkä olisi päädytty. Toisaalta laintulkintateorioista johtuen päätöksenteon seurauksena saattaa ilmetä erilaisia vaihtoehtoja. Luvussa tarkastellaan lisäksi julkisuuslain tavoitteiden kannalta kyseessä olevia laintulkintametodeja ja soveltuvia oikeuskäytännössä ilmenneitä tapauksia.

Viimeinen pääluku on tiivistelmä. Tässä luvussa on tarkoituksena tiivistää jo edellä selvitettyt asiat ja tarkastella mahdollisia johtopäätöksiä, joita tavoitesääntelyn ja laintulkintateorioiden välillä voidaan vetää. Luvun tarkoituksena on siis koota yhteen aiempien lukujen ilmi tuomat asiat ja toisaalta kehittää mahdollisuuksien mukaan saatuja tietoja eteenpäin.

#### **1.4. Julkisuusperiaate ja Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta 21.5.1999/621**

Tähän tutkimukseen on valittu syvemmän tarkastelun kohteeksi tavoitesääntelyn osalta laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta (1999/621) eli niin sanottu julkisuuslaki. Valintaan ovat vaikuttaneet etenkin julkisuuslain nimenomainen tavoitesäännös ja muut tulkintasäännökset. Julkisuuteen liittyvät läheisesti itse julkisuuden lisäksi monet eri seikat, kuten muut perusoikeudet, rajoitusperiaatteet, salassapitosäännökset ynnä muut seikat, jotka tekevät aiheesta mielenkiintoisen monilta eri kannoilta. Nämä edellä mainitut muut näkökulmat saattavat aiheuttaa ristiriitaa julkisuuslain kanssa.

Julkisuusperiaate on perustuslaissa sekä julkisuuslaissa säädetty oikeus saada tieto viranomaisten toiminnasta. Tämä periaate on yleinen lähtökohhta. Julkisuuslain alaan kuuluvissa asioissa tulee myös muut perusoikeudet, kuten esimerkiksi yksityisyyden suoja, huomioitaviksi. Näiden perusoikeuksien yhteensovittaminen vaatii tapauskohtaista intressipunnintaa. Julkisuuslain lähempi tarkastelu siis on mielekästä aiheen kannalta ja toisaalta tarpeeksi rajattua tämän tutkimuksen tarpeisiin.

Suomen perustuslain (1999/731) 12,2 §:n mukaan: ”Viranomaisen hallussa olevat asiakirjat ja muut tallenteet ovat julkisia, jollei niiden julkisuutta ole välttämättömien syiden vuoksi lailla erikseen rajoitettu. Jokaisella on oikeus saada tieto julkisesta asiakirjasta ja tallenteesta.” Julkisyhteisöjen



toiminnassa noudatetaan siis niin sanottua julkisuusperiaatetta. Tämä julkisuusperiaate ilmaistaan nimenomaisesti myös julkisuuslain 1 §:ssä. Periaatteesta poikkeaminen edellyttää erityisiä perusteita ja perusteet ovat määriteltävä lailla. Näitä poikkeussäännöksiä löytyy julkisuuslaista (6, 7, 22–24 ja 31 §) ja erikoislaeista. Rajoitusten tulee olla myös suhteessa suojattavan edun kanssa. Julkisuusperiaate edellyttää avoimuutta viranomaisen toiminnassa ja sekä tiedottamaan viranomaisen toiminnasta.

Julkisuusperiaate liittyy läheisesti julkisyhteisöjen ja viranomaisten toimintaan sekä vallan käyttöön. Toisaalta se vaikuttaa välillisesti myös yksityiseen toimintaan monin tavoin, mutta yksityisen toiminnan yleisenä lähtökohhtana se ei ole.<sup>7</sup> Huomattavaa on kuitenkin, että nyky-yhteiskunnassa monia julkisen puolen tehtäviä on annettu myös yksityisten tahojen hoitoon. Silloin, kun nämä yksityiset tahot käyttävät julkista valtaa hoitaessaan näitä niille annettuja julkisia tehtäviä, niitä koskee julkisuuslaki.

Hyvän hallintotavan edellytyksiä on kehitetty viime vuosina yhä enenevässä määrin. Julkisuus liittyy myös osaltaan tähän kehitykseen. Julkisuus voidaan nähdä yhtenä tällaisena edellytyksenä. Tässä mielessä se on eräs hyvän hallintotavan laadullinen kriteeri. Viranomaistoiminnan julkisuus ja läpinäkyvyys edistävät asiointia viranomaisissa ja näin ollen sekä suljetun että muuten perusteettoman salassapidon voidaan katsoa olevan huonoa hallintoa. Julkisuus on avoimen hallinnon osatekijä, joka luo mahdollisuuksia yleiselle mielipiteen muodostukselle ja viranomaistoiminnan arvioinnille. Tätä kautta julkisuus kytkeytyy sananvapauden käyttämiseen ja sen vaatimiin edellytyksiin. Julkisuus ja avoimuus voivat myös vahvistaa viranomaistoiminnan legitimitettä sekä sen uskottavuutta.<sup>8</sup>

---

<sup>7</sup> Mäenpää 1999, s. 1-2.

<sup>8</sup> Mäenpää 1999, s. 2.

Julkisuusperiaate koskee sellaisenaan lähinnä vain viranomaisten toimintaa ja julkisen vallan käyttöä. Julkisuusperiaate kohdistuu ensisijaisesti viranomaisella olevaan asiakirjaan, joka on jossain muodossa tallennettua tietoa. Viranomaisen asiakirjalla tarkoitetaan viranomaisen hallussa olevaa asiakirjaa, joka on laadittu viranomaisessa tai toimitettu viranomaiselle sen toimivaltaan kuuluvassa asiassa. Tällaisen asiakirjan keskeisiä tunnusmerkkejä ovat hallinta, käyttötarkoitus ja viranomaisen tehtävät.<sup>9</sup>

Toisaalta myös viranomaisella oleva tieto sinänsä kuuluu julkisuusperiaatteen piiriin riippumatta siitä, onko tietoa tallennettu. Viranomaisella hallussa olevan tallentamattoman tiedon sääntely on yleisluotoisempaa eikä sitä mainita perustuslaissa nimenomaisesti julkisuusperiaatteen kohteeksi. Julkisuuslaissa kuitenkin säännellään eräiltä osin viranomaisella olevaa ja sen käsittelemää tietoa sinänsä. Viranomaisella on lisäksi velvollisuus tuottaa ja jakaa tietoa sekä antaa tietoa suullisesti ja sellaisistakin asioista, joista ei ole laadittu tai ei tulla laatimaan asiakirjaa. Myös vaitiolovelvollisuus koskee tietoa riippumatta sen tallentamismuodosta.<sup>10</sup>

Julkisuuslaki on yleislaki, joka koskee viranomaisten asiakirjojen julkisuutta ja julkisuusperiaatteesta tehtävien poikkeuksia. Julkisuuslain tavoitteena on määritellä julkisuuden ja salassapidon yleiset perusteet. Julkisuuslain 3 §:ssä ilmaistaan lain tarkoitus ja se on tämän tutkimuksen kannalta keskeisessä asemassa. Osaltaan se täsmentää koko julkisuussääntelyn tarkoitusta. Koska julkisuuslaki on yleislaki, se sääntelee lähinnä oikeutta saada tieto viranomaisen asiakirjasta, kyseessä olevan oikeuden rajoituksista ja viranomaisen velvollisuuksista julkisuusperiaatteen toteuttamiseksi.

Asiakirjojen julkisuutta koskevia säännöksiä on yhä myös monissa erikoislaeissa, esimerkiksi arkistolaisissa (1994/831) ja henkilötietolaisissa

---

<sup>9</sup> Mäenpää 1999, s. 3.

<sup>10</sup> Mäenpää 1999, s. 3.

(1999/523), laissa potilaan asemasta ja oikeuksista (1992/785) sekä laissa sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista (2000/812), vaikka julkisuuslakia säädettäessä olikin tarkoitus koota yhteen pirstailena eri lähteissä olevaa lainsäädäntöä. Julkisuuslain säätämisen tarkoituksena on kuitenkin ollut, että säännökset ovat sillä tavoin tyhjentäviä, ettei erityislakissa olisi tarvetta säätää niistä poikkeavasti<sup>11</sup>. Yleislakina julkisuuslaki on toissijainen. Jos erityislaissa poiketaan julkisuuslaista, erityislaki syrjäyttää julkisuuslain. Tätä erityislain etusijaperiaatetta kutsutaan *lex specialis*-periaatteeksi. Julkisuuslakia myös sovelletaan erityislakien rinnalla jos niissä ei ole nimenomaista erityissäännöstä julkisuudesta.

Julkisuus- ja salassapitolainsäädäntöä uudistettiin vuonna 1999. Laki viranomaisen toiminnan julkisuudesta tuli voimaan vuoden 1999 joulukuun alussa. Lakiuudistus oli laaja ja se korvasi vuonna 1951 annetun lain yleisten asiakirjain julkisuudesta. Uudistuksen myötä säädettiin kaksi uutta lakia ja muutoksia tehtiin 70 eri lakiin. Asetuksia annettiin uudistuksen myötä seitsemän kappaletta.<sup>12</sup>

Uudistuksen tavoitteena oli tehostaa, laajentaa ja syventää julkisuusperiaatteen toteutumista julkisten tehtävien hoidossa. Samalla pyrittiin lisäämään valmistelun julkisuutta sekä edistämään hyvää tiedonhallintatapaa ja tiedonsaantia. Salassapitosäännöksiä myös haluttiin selkeyttää.<sup>13</sup> Uudistuksen täytäntöönpano on jatkunut vielä 2000-luvulla ja uudistuksen yhteydessä eduskunta lisäksi edellytti, että uudistuksen täytäntöönpanosta annettaisiin vuonna 2003 selvitys. Selvitys valmistui vuoden 2003 syksyllä ja se koostui monesta osaselvityksestä.<sup>14</sup>

Uuden julkisuuslain voimaantulo ei ole aiheuttanut erityistä valitusten ruuhkaa hallintotuomioistuimissa. Asiakirjajulkisuutta koskevia tapauksia on

---

<sup>11</sup> Ahvenainen – Rätty 1999, s. 30.

<sup>12</sup> <http://www.om.fi/2096.htm>

<sup>13</sup> <http://www.om.fi/2096.htm>

<sup>14</sup> <http://www.om.fi/22528.htm>

on kuitenkin vuosina 2000 - 2003 tullut vireille ja ratkaistu julkisuuslakia edeltäviä vuosia enemmän. Jonkinasteista lisääntymistä on siis ollut havaittavissa. Määrän lisääntyminen on kuitenkin saattanut olla lyhytaikaista ja uuden lain voimaantulon aiheuttamaa. Yleisen keskustelun myötä tiettyjen viranomaiskäytäntöjen rajoja tavallaan testataan, kun soveltamislinjoja vielä haetaan.<sup>15</sup>

Julkisuuslaissa on monia mielenkiintoisia piirteitä. Tässä tutkimuksessa ei ole tarkoitus käsitellä lähemmin koko julkisuuslakia. Tutkimuksen aiheen ja tutkimuskysymyksien mukaisesti tarkastellaan lain tavoite- ja tulkintasäännöksiä. Näitä kiinnostavia kohteita ovat muun muassa lain 3 § ja 17 §. Näihin kyseessä oleviin säännöksiin palataan tarkemmin tutkimuksen edetessä.

---

<sup>15</sup> Konstari - Salovaara - Tala - Vettenranta - Wallin 2003, s. 18 – 19.

## 2. Oikeuslähdeoppi ja lainvalmisteluaineiston erityiskysymykset

### 2.1. Oikeuslähdeopista

Koska tässä tutkimuksessa käsitellään sekä tavoitteita että laintulkintateorioita, nostetaan näin alkuvaiheessa esiin oikeuslähdeoppi, joka vaikuttaa kumpaankin edellisistä. Oikeuslähdeopilla on ollut jo pitkään merkittävä vaikutus siihen, miten eri ratkaisutilanteeseen vaikuttavia perusteita arvioidaan hierarkkisessa mielessä. Kuten laintulkintateoriat, lakitekstit tai tavoitteet, ei oikeuslähdeoppikaan ole aivan ongelmatonta.

Oikeuslähdeoppi on eräs oikeustieteen kulmakivistä. Oikeuslähteet ovat vakiintuneet keskeisiksi käsitteiksi kaikissa länsimaisissa oikeuskulttuureissa. Oikeuslähteiden kehittyminen on alkanut 1800-luvun historiallisesta koulukunnasta ja jatkunut viimeiset kaksi vuosisataa. Vakiintuneesta asemastaan huolimatta oikeuslähteet aiheuttavat kuitenkin keskustelua tieteen piirissä. Vaikka oikeuslähteillä on keskeinen ja vakiintunut asema, ne muodostavat osaltaan oikeustieteen keskeisimpiä ongelmia, jotka ovat yhteydessä etenkin oikeudelliseen ratkaisuun ja sen aihepiiriin.<sup>16</sup>

Oikeuslähteet ovat aineisto, jolla on oikeudellista merkitystä ja oikeuslähteiden käyttöperusteet käsittävät tämän aineiston painoarvon tai velvoittavuuden. Oikeuslähteinä voidaan käsittää kaikki se, mitä päätöksenteossa ja tehtyjen päätösten perustelemissa pitää, tulee tai voidaan käyttää. Oikeuslähteillä ilmaistaan näin ne hyväksyttävät päätösperusteet, joista normiedellytysehto on muodostettavissa. Oikeuslähteiden voisi sanoa olevan siis kaikki se aineisto, informaatio, jota käytetään ratkaisutilanteissa

---

<sup>16</sup> Tolonen 2003, s. 13.

osoittamaan, mikä on voimassaolevan oikeuden sisältö tietyssä käsiteltävänä olevassa asiassa.<sup>17</sup>

Tässä tutkimuksessa oikeuslähdeoppi on merkityksensä aiheen ja tutkimuskysymyksiensä kannalta. Siksi on perusteltua tarkastella oikeuslähdeoppia ja sen problematiikkaa hieman lähemmin. Oikeuslähdeoppi määrittelee millaisia oikeuslähteitä ja kuinka sitovasti niitä voidaan käyttää oikeudellisessa tulkintatilanteessa. Tämän tutkimuksen kannalta esiin nousevat etenkin kirjoitetun lakitekstin ja toisaalta lainvalmisteluaineiston asema. Oikeuslähteet ovat moniulotteisia sekä vaikeita ja jopa sekavaksikin mielletty aihealue. Oikeuslähteillä voidaan tarkoittaa hyvinkin erilaisia asioita, lisäksi niistä vallitsee erilaisia, merkitysoipillisiä vivahteita.<sup>18</sup> Kyseessä oleva oikeuskulttuuri ja itse lähdeaineisto voivat vaikuttaa oikeuslähteen merkitykseen.

## **2.2. Oikeuslähdeoppi Aulis Aarnio perusmallin pohjalta**

Suomessa on ollut tavallista lähestyä oikeuslähteitä ja oikeuslähdeoppia Aulis Aarnion (ja Aleksander Peczenikin) perusmallin pohjalta. Kyseessä oleva perusmalli esitellään lyhyesti tässä jaksossa. Perusmallin käyttö on ollut suomalaisessa oikeustieteessä jo pitkään vakiintunutta. Tämän tutkimuksen kannalta merkityksellisintä on niin sanottujen vahvasti ja heikosti velvoittavien oikeuslähteiden asema. Nämä kaksi kategoriaa kattavat tavoitesääntelyn kaksi muotoa, varsinaisissa lakiteksteissä ilmaistut tavoitteet sekä tavoitteet, jotka ilmenevät lainvalmisteluaineistossa lainsäätäjän tarkoituksen kautta.

Nykyisin tämä oikeuslähteiden jäsenitys (perusmalli) on saanut kritiikkiä osakseen. Malli on laadittu ennen Suomen liittymistä Euroopan unioniin ja

---

<sup>17</sup> Aarnio 1989, 217 ss., Laakso 1990, s. 63.

<sup>18</sup> Tolonen 2003, s. 13.

Euroopan ihmisoikeussopimukseen, jolloin se ei kata tätä eurooppalaista oikeusnormistoa. Yhteisöoikeus (mm. ennakkotapausten merkittävyyden ja esitöiden merkityksen osalta) ja perusoikeusajattelu ovat tuoneet mukanaan myös erilaista näkökulmaa meillä perinteisesti vallinneeseen käsitykseen oikeuslähteistä. Suomessa muun muassa Timonen ja Pöyhönen ovat arvostelleet Aarnion perusmallia. Tässä esityksessä ei kuitenkaan ole relevanttia perehtyä näihin kritiikkeihin tämän syvällisemmin, vaikka ne ovatkin mielenkiintoisia. Perusmallia tarkastellessa ja arvioidessa on hyvä olla tietoinen myös näistä erilaisista näkökulmista.

Aarnion (ja Peczenikin) perusmallissa oikeuslähteet on jaoteltu kolmeen kategoriaan:

- 1) vahvasti velvoittavat oikeuslähteet
- 2) heikosti velvoittavat oikeuslähteet ja
- 3) sallitut oikeuslähteet.<sup>19</sup>

Vahvasti velvoittavia oikeuslähteitä ovat lait ja maantapa. Velvoittavia ne ovat siinä mielessä, että niiden sivuuttamisesta seuraa lainsoveltajalle sanktio. Oikeuslähteen käytön voidaan nähdä tässä mielessä olevan siis pakollista. Pakolliseksi laki nähdään, myös seuraavan kahden perusteen mukaan: 1) tuomion on oltava lain mukainen ja 2) lainkohta on mainittava tuomioperusteluissa.<sup>20</sup> Tutkimuksen kannalta on kiinnostavaa, jos tavoitteet ovat kirjoitettu nimenomaisesti lakitekstiin. Muun muassa julkisuuslaista löytyy nimenomainen tavoitesäännös.

Heikosti velvoittaviin oikeuslähteisiin kuuluvat lain esityöt (lainsäätäjän tarkoitus) ja tuomioistuinratkaisut. Tuomioistuinratkaisuilla ei Suomessa ole

---

<sup>19</sup> Aarnio 1989, s. 220–221.

<sup>20</sup> Aarnio 1989, s. 220.

sitovan ennakkotapauksen arvoa eikä lainvalmistelutöillä sitovan oikeuslähteen painoa.<sup>21</sup> Tavoitteenasettelussa lainvalmisteluaineistolla on suuri merkitys, sillä monien lakien tavoitteet ilmenevät vain tämän aineiston kautta.

Aarnion mukaan termi heikosti velvoittava oikeuslähde tarkoittaa, että sen syrjäyttämistä ei seuraa virkavirhesanktiota<sup>22</sup>. Jos näistä heikosti velvoittavista oikeuslähteistä poiketaan tai niihin ei vedota, harkinnan rationaalisuus edellyttää perustelemista sivuutukselle. Jos päätöstä tehdessä ei perusteluja ole esitetty, päätös todennäköisesti muuttuu ylemmässä oikeusasteessa. Lainkäyttäjä on näin sidottu tekniseen normiin, jonka mukaan jos haluat päätöksesi pysyvän: sovelta tai perustele, jos et sovelta.<sup>23</sup>

Heikosti velvoittavista oikeuslähteistä lainvalmisteluaineistolla ei ole kaikissa oikeuskulttuureissa minkäänlaista asemaa ratkaisunten tulkintaohjeena. Lainsäätäjän tarkoitus oikeuslähteenä on tunnusomaista lähinnä vain Pohjoismailla. Esimerkiksi Euroopan unionin mukanaan tuoman oikeusnormiston lainvalmisteluaineistoa ei ole edes mistään yleisesti saatavilla. Toisaalta yhteisön tuomioistuimen ratkaisulla on sitovan oikeuslähteen arvo.

Lainvalmisteluaineiston ollessa saamattomissa voidaan esimerkiksi lainsäätäjän tarkoitusta tulkita niin sanotuista preambula-osioista<sup>24</sup>. Mutta preambuloiden käytössä laintulkinnassa ei kuitenkaan ole kyse samalla lailla heikosti velvoittavan oikeuslähteen käytöstä. Eurooppaoikeuden asetusten ja direktiivien esityöt kuvaavat enemmän lainsäädäntöprosessia kuin normien sisältöä. Suomalaisessa valmisteluaineistossa ilmeneviä eri-

---

<sup>21</sup> Tolonen 2003, s. 24.

<sup>22</sup> Aarnio 1989, s. 220.

<sup>23</sup> Aarnio 1989, s. 220, Tolonen 2003, s. 24.

<sup>24</sup> Nämä preambula-osiot ovat johdantokappaleita, joita löytyy Euroopan unionin normiston lisäksi mm. eri maiden lainsäädännöissä ja jopa Suomen vanhemmasta lainsäädännöstä, josta esimerkkinä vuoden 1919 Suomen Hallitusmuoto. Nykyisin Suomen lainsäädännössä ei preambuloita enää käytetä.



tyisperusteluja ei vaadita, eikä lainvalmisteluaineistoa myöskään julkaista koottuna.<sup>25</sup>

Kolmas kategoria eli sallitut oikeuslähteet tarkoittavat oikeuslähteitä, joihin saa viitata. Viittaaminen näihin oikeuslähteisiin on vakiintunutta.<sup>26</sup> Sallittuihin oikeuslähteisiin luetellaan kaikki muut kuin vahvasti ja heikosti velvoitaviin kuuluvat oikeuslähteet. Näitä ovat muun muassa oikeushistorialliset ja oikeusvertailevat argumentit, oikeustiede, arvot ja arvoasetelmat sekä teleologiset argumentit (reaaliset argumentit). Sallitut oikeuslähteet vahvistavat argumentaatiota ja niiden painoarvo vaihtelee tilanteen mukaan. Sallittujen oikeuslähteiden käytön velvoittavuuteen painoarvon vaihtelulla ei ole yhteyttä.<sup>27</sup>

Neljänneksi kategoriaksi voisi luokitella kiellettyjen oikeuslähteiden ryhmän. Näihin perusteisiin ei ole sallittua vedota vallitsevan yhteiskuntäkäsityksen mukaan. Tällaisia argumentteja ovat lain tai hyvän tavan vastaiset argumentit, sukupuoli- tai rotuerottelu tai päivänpoliittiset perusteet.<sup>28</sup>

Tämä perusmalli noudattaa niin sanottua staattista mallia, jossa lainsäädäntö ja tavanomainen oikeus saavat etusijan suhteessa muihin oikeuslähteisiin. Seuraavana etusijajärjestyksessä tulevat lainvalmisteluaineisto ja kansalliset tuomioistuinratkaisut. Näitä seuraavat viimeisenä muut sallitut oikeuslähteet. Tällainen staattinen oikeuslähteoppi toteuttaa myös Kelsenin ajatusta muodollisesta oikeusnormihierarkiasta. Siinä perustuslaki syrjäyttää tavallisen lain ristiriitatilanteessa, tavallinen laki taas asetukset ja asetukset muut alemman asteiset säädökset. Koska staattinen oikeuslähteoppi perustuu sääntökeskeiseen oikeusnormikäsitykseen, se

---

<sup>25</sup> Rissanen 1993, s. 87.

<sup>26</sup> Tolonen 2003, s. 25.

<sup>27</sup> Aarnio 1989, s. 221.

<sup>28</sup> Aarnio 1989, s. 221.

ei pysty käsittelemään oikeusperiaatteita ja muita vaihtelevia ratkaisuperusteita.<sup>29</sup>

### **2.3. Tavoitteiden sääntely oikeuslähdeopin kannalta**

Oikeuslähdeoppi vaikuttaa niin lainsäätäjään kuin soveltajaankin. Oikeuslähdeoppi on vahvasti käytössä oleva tapa jäsentää erilaisia oikeuslähteitä ja lainsäätäjällä on mahdollisuus vaikuttaa lainsoveltajan ratkaisuihin valitsemalla joko vahvemmin tai heikommin velvoittavan oikeuslähde jonkin tietyn asian ilmaisemiseen. Lainsoveltajalle jää mahdollisuus poiketa heikosti velvoittavasta oikeuslähteestä, jos sen tekee perustellusti. Vahvasti velvoittavasta oikeuslähteestä poikkeaminenhan ei ole mahdollista ainakaan niin, ettei sillä olisi seurauksia.

Tavoitteet voidaan määritellä nimenomaisesti lakiteksteissä tai sitten tavoitteet voidaan yrittää saada selville lainvalmisteluaineiston tarkastelun kautta. Riippuen tavasta, jolla tavoitteet ovat kuhunkin lakiin liitetty (nimenomainen säännös, lainvalmisteluaineisto), myös niiden oikeuslähdeopillinen asema ja painoarvo vaihtelevat. Nimenomaiset säännökset ovat vahvasti velvoittavia oikeuslähteitä, kun taas lainvalmisteluaineiston kautta saatu informaatio lainsäätäjän tarkoituksesta ja tavoitteista saakin vain heikosti velvoittavan oikeuslähteen painoarvon.

Tavoitesäännösten sisältämä tavoitetieto poikkeaa sitovuudeltaan sekä pysyvyydeltään esimerkiksi hallituksen esityksen tai muihin heikommin velvoittavien asiakirjojen sisältämästä informaatiosta. Tällaista säännöksessä määriteltyä tavoitteenasettelua voidaan muuttaa vain lainsäätämis-

---

<sup>29</sup> Siltala 2003, s. 201.

järjestyksellä. Toisaalta taas valmisteluun osallistuvien kanta tavoitteisiin voi muuttua hyvinkin lyhyessä ajassa.<sup>30</sup>

Näin ollen tavoitesäännöksille voitaisiin antaa korostetumpi merkitys informaatiolähteenä kuin lainlaatijan tavoitteille. Tavoitesäännökset ovat myös hyväksytty lainsäätämisyjärjestyksen mukaisilla päätöksentekomuodoilla ja menettelytavoilla. Lisäksi voidaan olettaa, että tavoitesäännöksessä ilmaistut tavoitteet ovat täsmällisemmin laadittuja sekä muotoiltuja kuin muu informaatio (lainvalmisteluaineisto), joka koskee tavoitteenasettelua.<sup>31</sup>

Tulkinnassa oikeuslähteen painoarvolla on suuri merkitys. Vahvasti velvoittavia oikeuslähteitä ei ratkaisutoiminnassa voida syrjäyttää. Nimenomaisesti lakitekstiin otetut tavoitepykälät ovat siis tällaisessa asemessa oikeuslähdeopillisesti. Näiden säännösten sivuuttamisesta seuraa sanktio lainsoveltajalle ja tehty ratkaisu on virheellinen. Julkisuuslain tavoitesäännöstä (3 §) ei näin ollen voida ratkaisutoiminnassa jättää huomioimatta.

Viranomaisen on aina julkisuuslakia soveltaessaan otettava huomioon lain tarkoitus. Kun viranomainen soveltaa julkisuutta rajoittavia säännöksiä, sen on harkintavaltaansa käyttäessään huomioitava lain tarkoitus eli avoimuus, hyvä tiedonhallintatapa, yksilöiden ja yhteisöjen mahdollisuus vapaaseen mielipiteeseen sekä mahdollisuus julkisten varojen käytön valvontaan. Samoin julkisuuslain tarkoituksiperiin kuuluvat mahdollisuus vapaaseen mielipiteeseen ja julkiseen vallankäyttöön vaikuttamiseen. Lisäksi nimenomaisesti säännöksessä on lueteltu vielä mahdollisuus yksilöille ja yhteisöille oikeuksien ja etujen valvontaan.<sup>32</sup>

---

<sup>30</sup> Tala 2001, s. 103.

<sup>31</sup> Tala 2001, s. 103.

<sup>32</sup> Wallin - Konstari 2000, s. 101.

Heikosti velvoittavien oikeuslähteiden asema on taas ”huonompi”. Lainvalmisteluaineistossa ilmaistujen tavoitteiden käyttämistä tulkintaa ohjaavana pakollisena perusteena ei ole. Toisaalta heikosti velvoittaviin oikeuslähteisiin liittyy tietty käyttövaatimus: soveltaminen voidaan ohittaa perustelemalla käyttämättä jättäminen. Perustelun avulla lainvalmisteluaineistosta ilmenevät tavoitteet voidaan periaatteessa sivuuttaa ja jättää huomioida. Eri asia on kuitenkin kuinka usein ja missä määrin tällaista sivuuttamista tapahtuu tosiasiallisessa ratkaisutoiminnassa.

Kun tavoitteista säännellään eri tavoin, niiden vaikutuksetkin ovat erilaisia. Edellä on kuvattu kuinka eri tavoin ilmenevät tavoitteet voivat olla asian ratkaisun kannalta merkittäviä. Tavoitteet voivat vaikuttaa ratkaisutoimintaan varsin vahvasti, kun haetaan muille ratkaisuperusteille tukea ja argumentteja. Oikeuslähdeopilla on näin ollen merkitystä myös tavoitteiden toteutumisen kannalta. Lainlaatijan tulisi ottaa tämä huomioon tavoitteita laatiessaan, kun kyse on siitä, kuinka vahva pohja niiden soveltamiselle ratkaisutilanteessa halutaan antaa. Lisäksi on tietenkin arvioitava muita tavoitteiden kriteereitä suhteessa siihen, onko tavoitteita tarkoituksenmukaista liittää nimenomaisesti säädöstekstiin.

## **2.4. Lainvalmisteluaineisto sekä aineiston ongelmat laintulkinnassa**

### **2.4.1. Lainvalmisteluaineisto ja aineistoon liittyvät ongelmat**

Lainvalmisteluaineisto eli lain esityöt (travaux préparatoires) käsittää lain-säädännön alkuperäisiä tavoitteita tai tarkoitusta selventävän virallisaineiston. Lainvalmisteluaineisto on monimuotoista ja se voi koostua muun muassa eduskunnan valiokunnille antamista lausunnoista, komiteoiden ja toimikuntien mietinnöistä tai hallituksen esityksistä eduskunnalle. Kun varsinainen lakiteksti jättää tulkinnan varaa, lainvalmisteluaineistosta voidaan

hakea perusteita oikealle tulkinnalle. Lainvalmisteluaineisto on informaatiolähde, joka antaa tietoa lainsäätäjän tarkoituksesta<sup>33</sup>. Lainsäädäntöaineistonkaan käyttö tulkinnan perusteena ei ole aivan ongelmaton. Tässä jaksossa on tarkoituksena tuoda esiin eräitä lainvalmisteluaineiston käyttöön liittyviä ongelmia.

Kun esitöihin liittyy ongelmia niin, miksi lainvalmisteluaineistoa kannattaa käyttää ja mitä tietoa ne antavat? Vastausta voi lähestyä kahdelta eri kannalta. Ensinnäkin lainvalmisteluaineisto antaa suhteellisen hyvän kuvan esitöiden aikaisesta oikeustilasta. Esityöt antavat juuri kyseessä olevasta asiasta luotettavan kuvan ja ne ovat siten käytännöllinen, helppo tapa hankkia tietoa. Tarkoituksena on usein selvittää juuri lainsäätäjän tarkoitusta ja tavoitteita. Tällaiset ”ajankuvaukset” helpottavat ymmärtämään lainsäätäjän sen hetkistä tilannetta, jossa valmistelu on tehty ja sitä kautta ymmärtämään tarkoituksia ja tavoitteita.<sup>34</sup>

Toisaalta lainvalmisteluaineistolla on tiettyä auktoriteettia. Esitöiden avulla saadaan selville olennaiset piirteet niistä reaalista olosuhteista, joita laki koskee. Hyvin tehdyt esityöt myös kertovat lainsäätäjän yhteiskuntapoliittiset tavoitteet sinä aikana, kun lakia valmisteltiin. Informaatiota saadaan myös siitä, millaisin ratkaisuin ja keinoin kyseessä olevat asiakirjat katsovat nämä yhteiskuntapoliittiset tavoitteet parhaiten saavutettavan.<sup>35</sup> Suurin osa lainvalmisteluaineistosta vie joka tapauksessa ymmärrystä eteenpäin<sup>36</sup>.

Esitöiden käyttökelpoisuudelle on eräitä rajoituksia tai ongelmakohtia, jotka ovat hyvä ottaa huomioon. Lainvalmisteluaineiston merkitys on sidottava kyseessä olevaan oikeuskulttuuriin. Suomessa esitöillä on asemansa, mutta lopulta kulloinenkin tulkintatilanne ja esitöiden oma painoarvo mää-

---

<sup>33</sup> Laakso 1990, s. 112.

<sup>34</sup> Tolonen 2003, s. 117.

<sup>35</sup> Tolonen 2003, s. 117.

<sup>36</sup> Kivivuori 1991, s. 21.

rittävät tarkemmin niiden merkityksen kyseessä olevassa tilanteessa.<sup>37</sup> Käyttökelpoisuutta on siis arvioitava tapauskohtaisesti. Lainvalmisteluaineiston monimuotoisuus ja muut vallitsevat seikat tekevät mahdottomaksi luoda menettelysäännöstö, jota noudatettaisiin jokaisessa tulkinta- tai päätöksentekotilanteessa. Seuraavassa esitellään eräitä lainvalmisteluaineiston käyttökelpoisuuden arviointiin vaikuttavia seikkoja.

Ensimmäisenä tarkastellaan lainsäätäjää ja lainsäätäjän tahtoa. Kuka tämä lainsäätäjä on, ja mikä on lainsäätäjän tahto? Huomioitavaa on, ettei ole olemassa lainsäätäjän yhtenäistä tahtoa, eikä lainsäätäjäkään ole muuttumaton, vakio. Lainsäätäjänä toimivan eduskunnan luoma lakiteksti saattaa olla enemmän tai vähemmän kompromissi. Mahdollisia erimielisyyksiä, jotka ovat ilmenneet lainvalmistelun aikana, ei esitöistä välttämättä näy.<sup>38</sup>

Kun lain säätää yksinvaltiias, ei ole epäselvää kuka on lainsäätäjä. Yhteisöissä, joissa säädännöstä päättävät tai siihen vaikuttavat useat toimijat, voidaan etsiä lainsäätäjää.<sup>39</sup> Suomessa ylivoimaisesti suurin osa laeista säädetään hallitusten esitysten pohjalta. Pääosa lainvalmistelusta kuuluu hallituksen ja sen alaisen henkilökunnan vastuulle.<sup>40</sup> Lainsäätämiseen osallistuvat myös monet muut organit (mm. komiteat, eduskunnan valiokunnat ja hallitus) ja erilaiset henkilötahot, kuten esimerkiksi asiantuntijat. Osallistuvien tahojen joukko ei siis ole vakio. Kenen tahtoa on siis pidettävä lainsäätäjän tahtona?<sup>41</sup>

Lainvalmisteluun osallistuvat ovat vaikutusvallaltaan erilaisissa asemissa niin muodollis-oikeudellisesti kuin asiallisestikin. Koska tavoitteita asetta-

---

<sup>37</sup> Tolonen 2003, s. 116.

<sup>38</sup> Tolonen 2003, s. 116.

<sup>39</sup> Kivivuori 1991, s. 20.

<sup>40</sup> Kivivuori 1991, s. 7.

<sup>41</sup> Aarnio 1989, s. 226, Laakso 1990, s. 112.

vat monet eri tahot ja näiden tavoitteiden välillä saattaa olla suuriakin eroavaisuuksia sekä ristiriitoja, niin kenen tavoitteenasettelua on tällöin pidettävä määräävänä? Kenen tavoitteet otetaan huomioon ja voidaanko jotkut esitetyistä tavoitteista sivuuttaa jopa kokonaan?<sup>42</sup>

Lainlaadintaan voi myös kytkeytyä sellaisia tavoitteita, jotka eivät suoraanaisesti liity kyseisen sääntelyn kohdealaan ja siinä ilmeneviin konkreettisiin tuloksiin. Tällaisia tavoitteita voivat olla muun muassa poliittisen suosion tavoittelu, aiemmin annettujen lupausten lunastaminen tai oman aseman vahvistaminen. Lisäksi toiselle lainlaatijalle kyse saattaa olla hyvin tärkeästä asiasta, toiselle taas normaalista työtehtävästä ja jollekin kolmannelle vain melko yhdentekevää asiasta. Lainvalmisteluun osallistuvien toimijoiden tahdon voimakkuus ja suuntaus siis vaihtelevat paljonkin yksittäisten lakihankkeiden välillä.<sup>43</sup>

Lainvalmisteluun liittyvän tavoitteenasettelun muotoutuminen ei välttämättä periaatteessa eroa laadultaan muunlaisesta, usean inhimillisen toimijan päätöksenteosta, missä tietyn järjestelyn tai ratkaisun aikaan saaminen vaatii usean toimijan yhteisvaikutusta. Näistä esimerkkejä ovat muun muassa päätöksenteko osakeyhtiössä tai yhdistyksessä, sopimussuhteen solmiminen sekä tavoitteenasettelu saman puolueen äänestäjien keskuudessa. Tutkimustieto lainlaadinnan tavoitteenasettelusta on vielä niukkaa.<sup>44</sup>

Nämä edellä kuvatut ongelmat koskien niin lainsäätäjää kuin lainsäätäjän tahtoa vaikuttavat myös valmisteluaineiston arviointiin. Kun tältä kannalta tarkastellaan lainvalmisteluaineistoa, voidaan miettiä päästäänkö lainsäätäjän tarkoituksesta oikeasti selville. Lisäksi voidaan arvioida sitä toteute-

---

<sup>42</sup> Aarnio 1989, s. 226, ks. myös Tala 2001, s. 88.

<sup>43</sup> Tala 2001, s. 81.

<sup>44</sup> Tala 2001, s. 90.

taanko lainsäätäjän vai lainvalmistelijan tahtoa ja kuinka luotettavasti tavoitteet voidaan saada selville.

Esitöitä tarkasteltaessa voidaan huomata niiden eroavan jopa selvästi lopullisesta lakitekstistä. Kuinka paljon merkitystä tällaiselle hyvinkin erilaiselle lainvalmisteluaineistolle suhteessa varsinaiseen lakiin voidaan antaa tulkinnan perusteena? Tätä ongelmaa voidaan yrittää poistaa kahdella eri vaihtoehdolla. Ensinnäkin lainvalmisteluaineistolle on annettava sitä suurempi merkitys mitä yhdenmukaisempi se on varsinaisen lain kanssa.<sup>45</sup>

Toisekseen lainvalmisteluaineistolle on annettava sitä suurempi painoarvo, mitä lähempänä se on lain lopullista käsittelyä<sup>46</sup>. Jos lakiehdotus muuttuu ratkaisevasti eduskuntakäsittelyn kuluessa, ei hallituksen esitystä tai komitean mietintöjä voida käyttää tulkinta-apuna kuin enintään analogisesti.<sup>47</sup> Jotta lainvalmisteluaineisto olisi parhaimmalla mahdollisella tavalla käyttökelpoista oikeuslähteenä, sen tulisi olla siis suhteellisen tuoretta ja toisaalta mahdollisimman samankaltaisesti kirjoitettua kuin varsinainen lakitekstikin. Lainvalmisteluaineistoa tarkastellaan siis kriittisesti suhteessa varsinaiseen lakiin ja toisaalta kuluneeseen aikaan.

Tulkintatilanteessa esityöt ovat aikaan sidottuja. Lainvalmisteluaineiston merkitys tulkintatilanteissa korostuu silloin, kun lainsäädäntö on uutta ja soveltamiskäytäntöä ei ole ehtinyt syntyä<sup>48</sup>. Monien vanhojen lakien esityöt saattavat olla oikeushistoriallisesti tai henkilökohtaisen mielenkiinnon kautta kiinnostavia, mutta voimassaolevan oikeuden kannalta niillä ei usein ole merkitystä. Yhteiskunnalliset olosuhteet ja yleiset mielipiteet muuttuvat aikojen kuluessa, ja jo aikaa sitten laaditut lait eivät enää vastaa nykyhetken tarpeisiin. Se, mitä ennen on pidetty rangaistavana tekona, saattaa nykypäivänä olla hyväksyttyä. Ja nykyaikana tekniikan ja kehityk-

---

<sup>45</sup> Aarnio 1989, s. 227, Tolonen 2003, s. 116.

<sup>46</sup> Aarnio 1989, s. 227, Tolonen 2003, s. 116.

<sup>47</sup> Siltala 2003, s. 258.

<sup>48</sup> Laakso 1990, s. 121.



sen mukana tulee eteen ongelmia, joista ennen ei ole kuultukaan, saati sitten osattu varautua niihin.

Vanhojen lakien esitöiden kohdalla tapahtuu ajan mittaan muutosta myös niiden käytön tarpeellisuuden kannalta. Lainvalmisteluaineisto korvautuu muilla oikeuslähteillä, etenkin korkeimpien oikeusasteiden ratkaisuilla silloin, kun vakiintunutta oikeuskäytäntöä alkaa muodostua. Näin ollen vakiintunut oikeuskäytäntö muodostaa oikeutta ja lainvalmisteluaineisto samalla menettää merkitystään.<sup>49</sup> Lainvalmisteluaineiston merkitys ratkaisutoimintaa ohjaavana oikeuslähteenä korostuu tulkintatilanteissa ajanjaksolla, jolloin oikeuskäytäntöä ei ole vielä ehtinyt muodostua.

Lainvalmistelua rasittaa myös samanlainen tulkinnanvaraisuus kuin lakitekstejäkin. Toisinaan tarvitaan ratkaisutoiminnan perusteiden tulkintaa, jolloin vaaditaan lisäperusteluita. Lisäperusteluina on viitattu muun muassa ajan henkeen, lainvalmistelijoiden henkilöhistoriaan ja aikakauden yleiseen oikeudelliseen keskusteluun asiasta.<sup>50</sup> Näillä lisäperusteilla on pyritty tuomaan esille lisäargumentteja tulkinnan hyväksyttävyydelle.

Lainvalmisteluaineiston laatua on yritetty kohentaa ja näin samalla poistamaan näitä lainvalmisteluaineiston käyttöön liittyviä ongelmia. Kuitenkaan kaikkia ratkaisutilanteissa käytettävien esitöiden ongelmia tuskin voidaan koskaan poistaa täydellisesti, mutta ainakin lainvalmisteluaineiston luotettavuutta ja informaation laatua voidaan parantaa. Seuraavassa luvussa on tarkoitus hieman valottaa mihin toimiin laadun parantamiseksi on ryhdytty niin Suomessa kuin muuallakin maailmassa.

---

<sup>49</sup> Tolonen 2003, s. 116.

<sup>50</sup> Aarnio 1989, s. 227.

## 2.4.2. Lainvalmisteluaineiston laatu

Suomessa, kuten monessa muussakin valtiossa, on lainsäädännön määrä ollut jatkuvassa kasvussa. Etenkin perus- ja ihmisoikeuksien yhä suurempi vaikutus, kansainvälinen yhteistyö ja jäsenyys Euroopan unionissa ovat kasvattaneet säädösmäärää huomattavasti. Kasvavalla säädännön määrällä on ollut vaikutuksensa myös valmisteluun. Tämän kehityksen pysäyttämiseksi on ryhdytty toimeen niin OECD:n, EU:n kuin yksittäistenkin valtioiden tasolla.<sup>51</sup>

Tavoitesäätelyn kannalta on lainvalmistelulla suuri merkitys. Tavoitteet ilmaistaan monesti vain lainvalmisteluaineistossa ja silloinkin, kun ne ovat otettu nimenomaisesti mukaan lakitekstiin, niiden valmisteluun tulisi kiinnittää huomiota. Tavoitteet ovat merkityksellisiä lain onnistumisen ja niiden vaikutusten vuoksi, joten tavoitteiden valmisteluun tulisi kiinnittää huomiota, jotta niiden hyväksikäyttäminen soveltamistilanteissa olisi helpompaa. Samalla saataisiin luotettavampaa informaatiota.

Laadun parantamiseksi valtioneuvosto hyväksyi vuonna 1996 periaatepäätöksenä kehittämisohjelman lainvalmistelun laadun kehittämiseksi ja ylläpitämiseksi. Tähän valtioneuvoston lainvalmistelun kehittämisohjelmaan sisältyy 33-kohtainen lista toimista, joilla tavoitteisiin pyritään. Ohjelmaa toteutetaan muun muassa käyttämällä uusimuotoista lainvalmistelua, säädösvalmistelun johtamiseen ja lainsäädännön vaikutusten arviointiin liittyvää koulutusta. Vuonna 1998 valtioneuvosto hyväksyi säädösehdotusten ympäristövaikutuksia ja taloudellisia vaikutuksia koskevat ohjeet.<sup>52</sup>

Vuonna 1998 annettiin ohjeet, jotka koskevat hyvän säädöksen laatuvaatimuksia. Tällöin lainvalmistelijoiden käyttöön laadittiin OECD:n esikuvan

---

<sup>51</sup> Oikeusministeriön toiminta- ja taloussuunnitelma 2006 - 2009, s. 24.

<sup>52</sup> Oikeusministeriön hallinnonalan toimintakertomus 1998, s. 5.

mukaisesti tarkistuslista säädösvalmistelun päätöksenteon tueksi. Suomenkielinen versio ilmestyi valtiovarainministeriön ehdotusten pohjalta nimellä ”Hyvän säädösvalmistelun laatuvaatimuksista. OECD:n suosituksen täytäntöönpano Suomessa. Suomen tarkistuslista” (Oikeusministeriö ja valtiovarainministeriö, 1998). Myös oikeusministeriössä on haluttu parantaa lainvalmistelun laatua perustamalla säädöspolitiikka-työryhmä, jossa lainvalmistelun kehittämistä on pohdittu.

Säädöspolitiikka-työryhmä jätti mietintönsä tammikuussa 1999. Siinä ehdotettiin lainsäädännön suunnittelua tehostettavaksi ottamalla käyttöön vuotuinen valtioneuvoston lainsäädäntöohjelma ja vaalikauden mittainen valtioneuvoston lainsäädäntösuunnitelma.<sup>53</sup> Tarkoituksena oli tiivistää poliittisen päätöksenteon ja lainvalmistelun yhteyttä. Säädösvalmisteluun haluttiin lisää koordinaatiota ja suunnitelmallisuutta. Ohjelman tarkoituksen oli myös lisätä lainvalmistelun avoimuutta.<sup>54</sup>

Oikeusministeriön toiminta- ja taloussuunnitelmassa 2006–2009 strategisiksi tavoitteiksi luetaan, että lainsäädäntöä käytetään johdonmukaisesti ja tilanteissa, joissa kokonaisuutena arvioiden lainsäädäntö voi toteuttaa asetetut tavoitteet. Tarkoituksena on lainvalmistelun kannalta saada säädösvalmistelulle parempi tietopohja. Laadun parantaminen edellyttää lainvalmistelun johtamisen ja suunnittelun parantamista. Toiminnallisena tavoitteena on luoda valtioneuvoston yhteiset toimintaperiaatteet, menettelytavat ja rakenteet, joiden avulla luodaan ja vakiinnutetaan lainvalmistelun johtamista, suunnittelua ja laadunvalvontaa. Tarvittavia tukijärjestelmiä kehitettiin valtioneuvoston lainvalmistelun kansliapäällikköryhmässä ja säädösvalmistelun kehittämisryhmässä. Näiden työryhmien toimikaudet päättyivät vuoden 2005 kesäkuun loppupuolella.<sup>55</sup>

---

<sup>53</sup> Oikeusministeriö Toimintakertomus 1998, <http://www.om.fi/1366.htm>

<sup>54</sup> Oikeusministeriön tiedote 29.1.1999

<sup>55</sup> Oikeusministeriön toiminta- ja taloussuunnitelma 2006 -2009, s. 24 - 25.

Suomessa käynnissä olevat kehittämisprojektit ovat yhteneviä EU:ssa ja OECD:ssä tapahtuvan kehitystyön kanssa. Suomen osallistumista tällaiseen kansainväliseen kehittämistyöhön korostaa etenkin tuleva EU-puheenjohtajuus.<sup>56</sup> Lainvalmistelun laatua on myös pyritty parantamaan erilaisilla oppailla, kuten HELO-ohjeet, lainlaatijan EU-opas, lainlaatijan opas ja lainlaatijan perustuslakiopas sekä koulutuksella.

Hallituksen esityksen laadintaohjeiden (ns. HELO-ohjeet) mukaan hallituksen esityksiin tulisi pääsääntöisesti yleisperusteluja koskevassa jaksossa olla osio nimeltään tavoitteet ja keskeiset ehdotukset. Jaksossa tulee selostaa mitä ehdotetaan ja miksi. Tarkoituksena on selvittää mihin esityksellä pyritään (tavoitteet) ja miten tavoitteisiin päästään (keinot).<sup>57</sup>

Jaksossa tulisi myös osoittaa miten esityksen tavoitteet, keinot ja vaikutukset ovat keskenään sopusoinnussa. Myös arviot siitä, miten tavoitteet käytännössä toteutuvat ja kuinka säädökset on tarkoitus panna toimeen, on liitettävä jaksoon. Jälkikäteisen tavoitteiden seuraamisen toteuttamisen keinot on lisäksi tuotava ilmi.<sup>58</sup> Jos jokaisessa hallituksen esityksessä olisi tämä kappale ja sen sisältö olisi huolellisesti mietitty, päästäisiin monesta lainvalmisteluaineiston käyttöä rasittavasta ongelmasta eroon. Oikeuspoliittisessa tutkimuslaitoksessa tehdyissä tutkimuksista käy kuitenkin ilmi, että tasossa on huomattavasti parannettavaa.

---

<sup>56</sup> Oikeusministeriön toiminta- ja taloussuunnitelma 2006 -2009, s. 25 - 26.

<sup>57</sup> Hallituksen esitysten laatimisohteet 2004, s. 14.

<sup>58</sup> Hallituksen esitysten laatimisohteet 2004, s. 14.

### 3. Tavoitesääntely

#### 3.1. Tavoitteiden sääntelyn historiaa ja kehityspiirteitä

Tavoitteiden sääntely on kehittynyt vuosien saatossa. Tavoitesääntely ei ole nyky-yhteiskunnan keksintö, vaan ensimmäiset tavoitepykälät löytyvät jo 1800-luvun säädöksissä. Erityisesti 1960-luvulla yhteiskuntapoliittisten tavoitteiden asettaminen on lisääntynyt. Tällä on ollut vaikutuksensa myös lainsäädäntöön. 1970-luvulta alkaen ainakin vuoteen 1986 asti on tavoitepykälien määrä selvästi lisääntynyt. Eniten näitä säännöksiä on julkisoikeuden alaan kuuluvissa säädöksissä ja niitä löytyy kaikilta hallinnonaloilta.<sup>59</sup> Uudempaa tutkimusta tavoitesääntelyn kokonaismäärästä ei ole saatavilla, joten arvailujen varaan jää se, mikä tilanne on nykyään. Vaikka nykyinen kokonaismäärä olisikin mielenkiintoista saada selville, ei tässä tutkimuksessa sen selvittämiseen ole mahdollisuutta.

Yleisesti lainsäädännön määrän kehityksestä voidaan kuitenkin sanoa seuraavan. Lakiehdotuksen sisältäviä hallituksen esityksiä annettiin 1980-luvulla noin 200 kappaletta vuosittain. 1990-luvulla vuosikymmenen puoleenväliin asti tällaisia esityksiä annettiin noin 300 kappaletta vuosittain.<sup>60</sup> 1990-luvun alkupuolen lakien runsas määrä selittyy Suomen liittymisellä Euroopan unionin jäseneksi. 1990-luvun puolenvälin jälkeen määrä on taas alkanut vähentymään. Lakiehdotuksen sisältäneitä hallituksen esityksiä annettiin 269 kappaletta vuonna 1998.<sup>61</sup>

Tavoitteiden sääntelyn kannalta näitä lukuja on mielenkiintoista tutkia siinä valossa, että noin puolessa esityksistä sekä vuonna 1994 että vuonna 1998 esiintyi jakso ”esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset”. Jaksossa

---

<sup>59</sup> Niemivuo 1986, s.10.

<sup>60</sup> Ervasti - Tala 1996, s. 24.

<sup>61</sup> Ervasti - Tala - Castrén 2000, s. 14.

tulisi kuvata mihin esityksellä pyritään ja siihen liittyvät keinot, vaihtoehtoiset ratkaisumallit, keskeiset ehdotukset ja valittujen ratkaisujen perustelut. Kolmelle prosentille lakiesityksistä ei ollut esitetty minkäänlaista tavoitetta vuonna 1998.<sup>62</sup>

Toisaalta tämä ei kerro onko varsinaisissa lakiteksteissä nimenomaisesti säänneltyjä tavoitteita, vai ovatko tavoitteet nähtävissä vain esitöiden tasolla. Hallituksen esitysten laatimisohjeiden mukaan tällainen kappale ”esityksen tavoitteista ja keskeisistä ehdotuksista” tulisi sisältyä pääsääntöisesti jokaiseen lakiehdotukseen. Näistä ohjeista tulisi poiketa vain perustellusta syystä ja oikeusministeriön tarkastustoimisto seuraa HELO-ohjeiden noudattamista.<sup>63</sup>

Ervastin, Talan ja Castrénin vuoden 2000 tutkimuksesta käy ilmi myös toinen mielenkiintoinen seikka, joka liittyy tavoitteiden sisältöön. Vuonna 1994 yli neljännes tavoitteista liittyi Euroopan integraatioon, kun taas vuonna 1998 osuus oli enää 6 %. ”Kohdealaan liittyvä sisällölliseksi luokiteltu tavoite”<sup>64</sup> oli alle puolella vuoden 1994 esityksistä. Vuoden 1998 esityksistä tällainen tavoite oli yli kahdella kolmasosalla. Myös hallinnon rationalisointi tavoitteena näytti tutkimuksen mukaan vähentyneen jonkin verran verrattaessa näitä vuosia. Vuoden 1998 lakiesityksistä monella oli perustuslakiin ja perusoikeuksiin kytkeytyvä tavoite.<sup>65</sup>

Samansuuntaisia huomioita tehtiin vuoden 2001 tutkimuksessa lakien vaikutuksista, jossa myös käsiteltiin lainvalmisteluun liittyvää tavoitteenasettelua. Lakiesitysten sisältämä informaatio tavoitteenasettelusta kuvaa melko vajavaisesti niitä tarkoitettuja vaikutuksia, joita säännöstöllä uskotaan

---

<sup>62</sup> Ervasti - Tala - Castrén 2000, s. 31.

<sup>63</sup> Hallituksen esitysten laatimisohjeet 2004, s. 3.

<sup>64</sup> Tällainen kohdealan ”sisällöllinen tavoite” voi olla esimerkiksi jonkin epäkohdan poistaminen

<sup>65</sup> Ervasti - Tala - Castrén 2000, s. 31.

olevan. Nimenomainen vaikutuksia koskeva informaatio esityksen vaikutuksista ei sekään paikannut tätä puutetta. Tätä tutkimusta varten tarkasteltiin vuoden 1996 alkupuoliskon hallituksen esityksiä. Niin lakien tavoitteista kuin vaikutuksistaakin annettiin tietoa useimmiten vajavaisesti.<sup>66</sup>

Perusoikeusajattelun kehittyminen ja lisääntyminen oikeuskulttuurissamme on siis nähtävissä myös lakiesitysten tavoitteissa. Samoin merkittävä vaikutus on ollut Suomen kansainvälisillä velvoitteilla ja etenkin Euroopan unionilla. Euroopan unioniin liittyvien tavoitteiden voisi uskoa vakiintuvan suunnilleen vuoden 1998 tasolle. Suurin osa jäseneksi liittymisen vaikutuksista tavoitteiden sääntelyssä on varmasti nykyhetkeen mennessä saatu käsiteltyä ja nykyisin käsittelyyn tulevat vain vuosittaiset uudistukset. Perusoikeudet ja ihmisoikeusvelvoitteiden merkitys tuntuu korostuvan nykymaailmassa ja niiden vaikutusten voidaan olettaa kasvavan tavoitteiden sääntelyssä.

Tavoitteiden kirjoittamistavat ovat myös muuttuneet. Säännökset ovat tulleet entistä laveammiksi ja epämääräisemmiksi. Yhteiskunnan muuttuneilla asenteillakin on ollut vaikutusta tavoitteiden määrittelemiseen ja muuttuneet asenteet näkyvät tavoitepykälien kautta.<sup>67</sup> Asenteet ovat muuttuneet muun muassa lapsia koskevissa asioissa ja nykypäivän muuttuneista mielipiteistä voisi mainita vaikkapa suhtautumisen samaa sukupuolta olevien parisuhteiden rekisteröintiin. Väljyys tavoitteiden sääntelyssä, etenkin kirjoittamistavoissa, jättää tulkitsijalleen jopa suurissa määrin vapauksia. Kyseiset säännökset ovat usein monitulkintaisia ja tulkinnanvaraisia. Tämä aiheuttaa luonnollisesti ongelmia päätöksenteon kannalta.

Tavoitteiden sääntelyssä on havaittavissa kehitystä, johon vaikuttavat perus- ja ihmisoikeudet, kansainväliset velvoitteet sekä yhteiskunnassa vallalla olevat asenteet ja arvostukset. Tavoitteiden sääntelyn määrää ja laa-

---

<sup>66</sup> Tala 2001, s. 138.

<sup>67</sup> Niemivuo 1986, s. 25.

tua on yritetty parantaa muun muassa HELO-ohjeilla ja lainlaatijat kiinnittävät huomiota tavoitteisiin yhä enenevässä määrin. Tavoitteiden sääntelyn määrään ja laatuun vaikuttavat samat seikat kuin lainvalmistelun ja uusien lakiehdotusten yleiseen kehitykseen.

### **3.2. Tavoitteiden asettamisen eri muodot**

Lakiuudistuksen tavoitteenasettelulla tarkoitetaan sitä asiantilaa, jonka määrä toteutua kyseisessä hankkeessa laadittavien säännösten ansiosta. Tavoitteenasettelu on lähtöisin niiltä toimijoilta, jotka osallistuvat kyseessä olevan lakihankkeen valmisteluun ja päätöksentekoon.<sup>68</sup> Näillä toimijoilla on mahdollisuuksia tuoda tavoitteensa muiden nähtäviksi eri tavoin. Tavoitteet ja niihin liittyvät keinot vaikuttavat osaltaan tämän ilmaisumuodon valintaan, samoin kuin muutkin tekijät.

Tavoitteeksi asetetaan usein muutoksen aikaansaaminen. Muutoksella tavoitellaan joko tosiasiallisia muutoksia tai oikeudellisia asiantiloja, jotka poikkeavat aikaisemmasta. Lakiuudistuksilla saatetaan pyrkiä muuttamaan yksilöiden toimintatapoja tai käyttäytymistä, antamaan heille uusia oikeuksia tai toimintamahdollisuuksia tai laajentamaan jo olemassa olevia oikeussuojakeinoja tai oikeudellisia reaktiomahdollisuuksia. Uusien säännöksen tavoite ei välttämättä ole muutoksen aikaan saaminen. Tavoiteltuja päämääriä voi olla erilaisia. Päämääränä voi olla esimerkiksi vallitsevan tilanteen pysyttäminen, voimassaolevien säännösten selkiyttäminen, oikeudellisten standardien luominen sekä yhdenvertaisuuden ja ennustettavuuden varmistaminen.<sup>69</sup> Tavoitteiden sisältö vaikuttaa niiden ilmaisuun ja keinoihin, joilla tavoitteet tarkoituksenmukaisesti saavutetaan.

---

<sup>68</sup> Tala 2001, s. 86.

<sup>69</sup> Salovaara - Tala 2003, s. 10.



Lainlaadinta voidaan nähdä tavoitteellisena toimintana. Lakiuudistusten tavoitteenasettelun voidaan ajatella olevan sama kuin lain tarkoitetut vaikutukset. Tavoitteiden asettelu ei kuitenkaan tulisi olla ainoa ja tärkein lainlaadintaa tai sen vaikutuksia ohjaava tekijä. Ainakin muodollis-juridisesti lakien ja muun säädännäisen oikeuden tavoitteenasettelu on päätöksentekijän, vallankäyttäjän tavoitteenasettelua. Hankkeen tarkoitettuja vaikutuksia on perusteltua suhteuttaa näiden toimijoiden tavoitteenasetteluun.<sup>70</sup>

Lainsäädännön tavoitteet voivat tulla esiin eri tavoin. Ne voivat olla nimenomaisesti kirjoitettuna varsinaisiin lakeihin tai ne voivat ilmetä lainvalmisteluaineistossa. Suomalaisessa kirjoitetussa lainsäädännössä on perinteisesti asetettu tavoitteita kahdella eri tavalla. Ensinnäkin on annettu tavoitesäädöksiä, joista tärkeimmät ovat tavoitelakeja. Esimerkkinä tavoitelaista voi mainita lain asunto-olojen kehittämisestä (919/1985) ja lain korkeakoululaitoksen kehittämisestä 1967 - 1986 (228/1966). Tavoitteita koskevat säännökset muodostavat sisällön näissä säädöksissä. Yleensä tällaisissa säädöksissä käsitellään vain tavoitteita itsessään, ja esimerkiksi niiden toteuttamiseksi vaadittavat keinot jäävät sääntelyn ulkopuolelle.<sup>71</sup> Tavoitelait ovat olleet lähinnä 1970- ja 1980-lukujen ilmiö ja nykyään niitä ei oikeastaan esiinny.

Toisaalta tavoitteita on asetettu tavoitesäännöksillä, jotka on sisällytetty eri hallinnonalojen säädöksiin sisälle. Tällaiset tavoitesäännökset ovat kytkeytyneet erityisesti puite- ja kehittämislakeihin. Tavoitesäännöksistä voidaan esimerkkeinä mainita julkisuuslain 3 §, valtion yksikköjen ja toimintojen sijoittamista koskevasta toimivallasta annetun lain (362/2002) 2 § ja alueiden kehittämislain (602/2002) 1 §.

---

<sup>70</sup> Tala 2001, s. 76 - 78.

<sup>71</sup> Niemivuo 1986, s. 15.

Kummallekin sääntelytyypille on olennaista, että niissä ilmaistaan toivottavia kehityssuuntia ja asiantiloja. Tarkoituksena on, että nämä toivotut asiat tulevat vallitseviksi tulevaisuudessa.<sup>72</sup> Tavoitesäännöksiä luokittelu ei ole aivan ongelmatonta. Monet pykälät sisältävät erilaisia asioita, lain tarkoituksen, tavoitteita ja käyttäytymisnormeja. Mihin luokkaan tällainen useita merkityksiä sisältävä säännös tulisi siten sijoittaa?

Tavoitteita voidaan säännellä osin myös muuten kuin suoraan lakitekstin kautta. Tällainen tavoitteiden asettelu voi ilmetä lähinnä säädösten esitöissä. Tulkintatilanteissa joudutaan aika ajoin turvautumaan myös muuhun kuin varsinaiseen lakitekstiin. Tällöin lainsäätäjän tarkoituksella voi olla suuri merkitys tulkinnan ja päätöksenteon kannalta. Tavoitteet voivat tulla esille vasta tällaisessa tilanteessa. Tässä tutkimuksessa on tarkoituksena huomioida tavoitesääntelynä niin edellä mainitut tavoitesäädökset ja tavoitesäännökset, kuin tämä epäsuorasti lainvalmisteluaineiston kautta tapahtuva tavoitteiden sääntelykin.

### **3.3. Tavoitesääntelyn arviointi**

#### **3.3.1. Niemivuon arviointiperusteet**

Tavoitteita tulisi voida itsessään arvioida. Myös jälkikäteen niiden toteutumista ja vaikutuksia on voitava tarkastella. Varsinkin lakiteksteissä olevat tavoitesäännökset tulevat arvioinnin ja kritiikin kohteeksi samoin kuin muut lain säännökset. Tavoitteet kuitenkin ilmenevät usein vain lainvalmisteluaineistossa. Näitä tavoitteita tulisi arvioida myös samoin kuin tavoitesäännöksiä. Koska tavoitteita, jotka ilmenevät vain esitöiden kautta, käytetään monissa ratkaisutilanteissa soveltamisperusteina, tulisi näiden tavoitteiden

---

<sup>72</sup> Niemivuo 1986, s. 9 -16.

täyttää tietyt vaatimukset. Varsinaisiin lakiteksteihin on kohdistunut tiettyjä vaatimuksia jo pitkään.

Tavoitesääntelyä voidaan arvioida monelta eri kannalta. Seuraavassa esitellään Niemivuon (1986, s. 84 - 85) esittämät arviointiperusteet tavoitesääädöksille ja -säännöksille. Arviointiperusteita on yhdeksän ja ne ovat jakautuneet kolmeen eri näkökulmaan. Nämä näkökulmat ovat yhteiskuntapoliittinen (perusteet 1 - 3), oikeudellinen (perusteet 4 - 6) ja sääntelytekninen näkökulma (perusteet 7 - 9). Näillä yhdeksällä arviointiperusteella tai ainakin osalla niistä voisi myös arvioida esimerkiksi lakeja kokonaisuudessaan.

Yhteiskuntapoliittiset perusteet:

1) pääsääntöisesti vain yleisesti merkitykselliset tavoitteet tulee sisällyttää lainsäädäntöön (olennaisuus)

2) lakitasoisten tavoitteiden on oltava realistisia (realistisuus)

3) tavoitteenasettelun muutokset ja tarkistukset tulee voida toteuttaa joustavasti (joustavuus).

Lainvalmistelun perusteena tulee olla selkeät tavoitteet, kuten muussakin yhteiskunnallisessa suunnittelussa. Tavoitteiden pitää näkyä nimenomaisesti valmisteluasiakirjoissa, mutta tavoitteiden sisällyttäminen aina varsinaiseen säädöstekstiin ei ole tarkoituksenmukaista. Jos tavoitteet kirjataan säädöstekstiin, tulisi niiden täyttää olennaisuuden, realistisuuden ja joustavuuden vaatimukset.<sup>73</sup>

Lakitasoisten tavoitteiden tulisi olla myös toteuttamiskelpoisia (realistisia). Julistuksenomaiset ja ohjelmalliset säännökset sopivat vain perustuslakiin

---

<sup>73</sup> Niemivuo 1986, s. 85.

tai kansainvälisiin sopimuksiin. Tosin Niemivuo epäilee niiden soveltuvuutta näissäkään tilanteissa. Tavoitesäännösten ei tulisi olla liian kaukana tosielämästä. Toisaalta tavoitesäännökset voivat olla mitäänsanomattomia tai niitä voidaan pitää epäuskottavina.<sup>74</sup>

Tavoitteet myös muuttuvat ajan kuluessa. Muutoksiin tulisi pystyä reagoimaan joustavasti ja näin tehdä mahdolliset tarkistukset ja muutokset.<sup>75</sup> Lainsäädännön vaikutuksia on usein mahdotonta ennakoida tarkasti vielä lakia säädettäessä. Valmisteluvaiheessa esitetyt käsitykset lain vaikutuksista eri tulkintatilanteissa eivät välttämättä ole oikeita, mistä johtuen paras keino lain tavoitteiden toteuttamiseksi on jättää lain soveltajille harkintavaltaa.<sup>76</sup>

Miten nämä edellä mainitut perusteet pätevät ja soveltuvat lainvalmisteluaineistoista ilmeneviin tavoitteisiin? Kun esitöistä ilmeneviä tavoitteita käytetään oikeudellisessa ratkaisutoiminnassa, näiden samojen kriteerien tulisi koskea myös niitä. Tavoitteiden täytyy olla realistisia ja olennaisia, jotta niitä ylipäätään kannattaa edes kirjata lainvalmisteluaineistoon. Tavoitteellinen laintulkinta, jota käsitellään tarkemmin pääluvussa 4, tuo joustavuutta esitöissä ilmeneviin tavoitteisiin, sillä teorian tarkoituksena on hakea päätöksenteon tueksi järkevä tarkoitus tai tavoite aktuaalisessa tilanteessa.

Oikeudelliset perusteet:

4) tavoitteiden pitää selkeästi ilmaista keneen tai mihin ne kohdistuvat (osoitteellisuus)

5) tavoitteilla tulee olla riittävän täsmällinen sisältö (täsmällisyys)

6) tavoitteiden on oltava oikeudellisesti sitovia (sitovuus).

---

<sup>74</sup> Niemivuo 1986, s. 86.

<sup>75</sup> Niemivuo 1986, s. 87 - 88.

<sup>76</sup> Klami 1979, s. 54.

Tavoitteilla tulee olla selkeä kohde. Usein tavoitteet kohdistuvat joko kansalaisiin tai julkisyhteisöihin ja näihin kohdistuvat tavoitteet ovat selkeästi ilmaistu koskemaan heitä. Tavoitteet voivat myös kohdistua viranomaisiin ja viranomaisten toimintaan. Toisaalta ohjelmallisuudesta kärsivien tavoitesäännösten kohdistumista ei ole yksiselitteisesti ilmaistu. Tavoitesäännöksistä tulisi myös käydä ilmi, mitä säännös käytännössä merkitsee. Mitä velvollisuuksia tai oikeuksia säännös asettaa tai antaa? Eräät säännökset tuntuvat tässä suhteessa hyvin väljiltä, toisissa tavoitteet taas ovat ilmaistu hyvinkin selkeästi. Tällaisista selkeistä tavoitteista esimerkkinä ovat kiellot. Tavoitteiden toteutumisen seuranta tällaisissa tapauksissa on yksinkertaista.<sup>77</sup>

Tavoitteita tulisi myös noudattaa, muutoinhan niiden säätäminen olisi vain turhaa voimavarojen ja ajan hukkaa. Tavoitteet tulisi ottaa huomioon päätöksenteossa ja ratkaisutoiminnassa. Tavoitteiden tulisi näin ollen velvoittaa niitä, joihin ne kohdistuvat. Tältä pohjalta nousee tarkasteltavaksi kysymys tavoitteiden toteutumatta jättämisestä. Negatiivisen sanktion tulisi seurata noudattamatta jättämisestä tai laiminlyönnistä.<sup>78</sup> Negatiivisen sanktion aiheuttavan toiminnan määrittelemineen, sanktion suuruus suhteessa sanktion aiheuttamaan tekoon, ja valvonnan järjestäminen muun muassa aiheuttavat ongelmia miten tällainen sanktio muodostetaan ja määrätään.

Säätelytekniset perusteet:

7) tavoitesäännösten tulee olla ristiriidattomia (ristiriidattomuus)

8) tavoitesäännösten tulee olla ymmärrettäviä (ymmärrettävyys)

9) tavoitesäännösten on oltava kielellisesti moitteettomia (selväkielisyys).

---

<sup>77</sup> Niemivuo 1986, s. 89 - 90.

<sup>78</sup> Niemivuo 1986, s. 90.

Tavoitteiden ristiriitaisuus aiheuttaa ongelmia siinä, mikä tavoite nostetaan toisten ohi etusijalle suhteessa muihin mahdollisiin tavoitteisiin. Miten tällainen etusija on perusteltavissa ja kuinka muut tavoitteet tämän jälkeen mahdollisesti toteutetaan? Tavoitteiden täytyy olla myös ymmärrettäviä, jotta ne voidaan hyväksyä ja toisaalta niiden toteutumista voidaan edistää oikeilla tavoilla. Vaikeaselkoiset ja huonosti kirjoitetut tavoitteet eivät palvele tarkoitustaan, vaan ne saattavat jopa heikentää tavoitteiden toteutumista.

### **3.3.2. Lainvalmisteluaineistoon liittyvän tavoitteenasettelun ongelmia**

Tavoitteita on mahdollista tutkia ja arvioida kahden kritiikin kannalta. Tarkastelemalla tavoitteita voidaan jäljittää intressejä ja arvoja, joita pyritään edistämään ja joilla niiden hyväksyminen perustellaan. Toiseksi tieto tavoitteista antaa pohjaa arvioida kriittisesti toteutuneita vaikutuksia suhteessa annettuihin tavoitteisiin ja niiden hyväksymisperustaan.<sup>79</sup>

Tala (2001, s. 113 - 136) on omassa tutkimuksessaan tarkastellut lakiesityksiin liittyvää tavoitteenasettelua viidestä eri näkökulmasta:

- moniportaisuus ja monitasoisuus
- yleisluonteisuus ja epämääräisyys
- yksiulotteisuus tai moniulotteisuus
- ristiriitaiset ainekset
- erityiset retoriset piirteet.

Moniportaisuus ja monitasoisuus tavoitteenasettelussa tulevat esille silloin, kun lakihanke kytkeytyy johonkin muuhun ratkaisuun, vaikkapa laajempaan toimenpiteiden kokonaisuuteen. Yksittäinen lakiuudistus voi olla osa

---

<sup>79</sup> Tala 2001, s. 80.

suurempaa kokonaisuutta ja sen toteuttamista. Toisaalta samaan lakihankkeeseen voi liittyä eritasoisia tavoitteita. Lakihankkeesta on mahdollista usein erotella koko säädöksen tavoite, luvun tai säännöskokonaisuuden tavoite ja yksittäisen säännöksen tavoite.<sup>80</sup>

Ongelman aiheuttaa se, missä määrin eri ratkaisujen tavoitteet ovat johdonmukaisia ja yhdensuuntaisia. Kun tavoitteita on asetettu eri yhteyksissä, eri toimijoiden ratkaisuinä sekä eri aikoina, joudutaan arvioimaan tavoitteiden yhdensuuntaisuutta, yhteensopivuutta ja johdonmukaisuutta. Jos tavoitteissa on eroa, mille niistä annetaan tärkein merkitys? Tavoitteet ja keinot myös saattavat sotkeentua keskenään, kun alemman tasoisen tavoite saatetaan nähdä tärkeämmän (ylemmän) tavoitteen toteuttamisen keinona.<sup>81</sup>

Julkisuuslaki toteuttaa osaltaan perustuslaissa ilmaistuja julkisuusperiaatetta, sanavapautta ja toisaalta myös yksilön mahdollisuuksia valvoa ja vaikuttaa julkisen vallan ja varojen käyttöön. Lisäksi julkisuuslain tavoitteilla edistetään hyvän hallinnon vaatimuksia. Julkisuuslain tavoitteet vaikuttavat johdonmukaisilta ja yhdensuuntaisilta näiden ylempien tavoitteiden kanssa. Sekä perustuslain että julkisuuslain uudistaminen on tapahtunut ajallisesti lähekkäin, jolloin tavoitteiden yhteneväisyyttä on voitu kontrolloida paremmin. Lisäksi julkisuuslain esitöistä ilmenee, että uudistuksen eräänä tavoitteena on ollut poistaa ristiriitaisuus perusoikeusuudistuksen kanssa.

Yleisluonteisuus ja epämääräisyys tavoitteenasettelussa ilmenevät siinä, että esityksen perusteluista saatava informaatio tavoitteista on ylimalkaista tai epäselvää. Tavoitteita selostetaan yleisluonteisesti, epämääräisesti ja abstraktisti niin, että on vaikeaa tunnistaa konkreettiset tavoitteet. Konk-

---

<sup>80</sup> Tala 2001, s. 114.

<sup>81</sup> Tala 2001, s. 117.

reettista, säädöksen kohdealalla toteutuvaa asiantilaa ei ole välttämättä hahmotettu kovinkaan tarkoin lainvalmistelu- eikä päätöksentekovaiheessa.<sup>82</sup>

Jälkikäteen voi olla hankalaa verrata tavoitteeksi asetettua asiantilaa ja konkreettisesti toteutunutta asiantilaa. Yleinen tapa tavoitteenasettelussa on kuvata ja luonnehtia tarkoitetun muutoksen yleistä suuntaa. Lisäksi käytetään käsitteitä, jotka ovat arvopitoisia ja normatiivisia, kuten turvallisuus, luottamus ja riittävä oikeusturva.<sup>83</sup> Tällaisten käsitteiden käytöstä esimerkki on ulkomaalaislain (301/2004) 1 §:n ilmaisut hyvä hallinto, oikeusturva ja hallittu maahanmuutto.

Yleisluonteisten ja epämääräisten tavoitteiden toteutumista on vaikea ennakoida tarkoin sekä toisaalta arvioida jälkeenpäin niiden toteutumista konkreettisesti ja luotettavasti. Myös tämänkaltaiseen tavoitteenasetteluun liittyy järkipärisen keskustelun ja kritiikin vaikeus. Lisäksi asiallinen etäisyys tavoitelausumien sekä konkreettisten lakihankkeiden kesken voi olla huomattava. Uudistuksella saattaa olla vaikutus mainitun tavoitteen kannalta, mutta sen merkitys voi olla ohut ja etäinen.<sup>84</sup> Tulevaisuutta ajatellen väljillä tavoitteilla on puolustusensa. Väljyys antaa liikkumavaraa säännösten soveltamiselle tulevaisuudessa, jossa olot voivat olla muuttuneet jopa odottamattomalla tavalla<sup>85</sup>.

Julkisuuslain nimenomainen tavoitesäännös on vaikuttanut siihen, että tavoitteisiin on lainvalmistelussa jouduttu kiinnittämään paljon huomiota. Jos tavoitteet ilmaistaan vain esitöiden tasolla, voi niihin kohdistua enemmän ongelmallisuutta yleisluonteisuuden ja epämääräisyyden suhteen. Julkisuuslain tavoitteita voidaan kuitenkin luonnehtia käyttökelpoisiksi ja konkreettisiksi. Julkisuuslain tavoitteiden jälkikäteistä toteutumista on sel-

---

<sup>82</sup> Tala 2001, s. 117 - 118.

<sup>83</sup> Tala 2001, s. 118.

<sup>84</sup> Tala 2001, s. 123.

<sup>85</sup> Tala 2001, s. 124.



vitetty muun muassa sekä valtionhallintoon että kuntahallintoon kohdistuvilla tutkimuksilla. Toisaalta lain tavoitteisiin sisältyy tiettyä joustavuutta ja dynaamisuutta.

Yleisluonteisena ja aika epämääräisenä tavoitteena voisi pitää niin sanotun hukkakauralain (Laki hukkakauran torjunnasta 185/2002) tavoitetta ”ylläpitää korkealaatuista kasvintuotantoa edistämällä hukkakauran torjuntaa” (1 §). Vaikka tavoite voidaankin säännöksestä tunnistaa, ei säännös itsessään anna kovinkaan paljon informaatiota. Voidaan kysyä muun muassa sitä, mikä on korkealaatuista kasvintuotantoa? Tai miten hukkakauran torjumista mitataan?

Lakihankkeella, jolla on moniulotteinen tavoitteenasettelu, uskotaan edistettävän samanaikaisesti monia tavoitteita. Joidenkin lakihankkeiden tavoitteet ovat kuvattu pelkästään yksiulotteisesti, kun taas eräiden hankkeiden tavoitteenasettelu on hyvin moniulotteista. Vuoden 1996 alkupuolen lakiesityksistä usean tavoitteenasettelu oli kohdistunut vain yhteen ulottuvuuteen, esimerkiksi jonkin ilmiön yhteen ominaisuuteen tai kahden toimijan väliseen suhteeseen.<sup>86</sup>

Moniulotteisuuden ongelmiä tuo tavoitteiden yhteensopivuus, mahdollinen ristiriitaisuus sekä johdonmukaisuus. Myös tavoitteiden painotuksessa toisiinsa nähden voi aiheutua ongelmia. Lisäksi voidaan kyseenalaistaa ovatko tavoitteet aitoja vai haetaanko niillä hyväksyntää. Toisaalta todellisuus on moniulotteista, joten voidaanko yksiulotteisella tavoitteenasettelulla antaa oikea ja tosiasioita vastaava kuva?<sup>87</sup>

Julkisuuslailla on monia tavoitteita, joiden yhteensopivuutta ja johdonmukaisuutta on mietitty. Lain tavoitteet tukevat toisiaan. Lisäksi voidaan huo-

---

<sup>86</sup> Tala 2001, s. 124 - 125.

<sup>87</sup> Tala 2001, s. 126.

mioida esimerkiksi, että julkisuuden lisääntyminen olisi mahdotonta, ellei viranomaisissa harjoitettaisi avoimempaa toimintaa.

Tavoitteenasettelulla pyritään joskus edistämään samanaikaisesti ristiriitaisia tai vastakkaisia intressejä ja pyrkimyksiä. Ristiriitaisille aineksille on ominaista, että jonkin osatavoitteen edistäminen tai toteuttaminen vaikuttaa samalla väistämättä jonkin muun, tavoitteenasetteluun sisältyvän intressin vastaisesti. Ristiriitaisuus voi olla selvästi nähtävissä tavoitteenasettelussa tai sen voi tunnistaa vasta erittelemällä sisältö huolellisesti. Ristiriitaisuuksiin voi olla myös perusteltuja selityksiä. Lainsäädäntö kohdistuu usein sellaiseen ihmisten toimintaan, jolle ovat tyypillisiä eri ryhmien vastakkaiset pyrkimykset.<sup>88</sup>

Suurimman ongelman ristiriitaisten tavoitteiden välillä aiheuttaa se, mille tavoitteelle tulee antaa suurin merkitys, kun sovelletaan säännöksiä tai arvioidaan vaikutuksia. Tällaisissa tilanteissa eri toimijoiden tavoitteista lainlaadinnan eri vaiheissa tulisi muodostaa niin oikea ja luotettava kuva kuin on mahdollista. Tavoitteet ovat saattaneet muuntua ja kompromisseja on voitu tehdä.<sup>89</sup>

Hallituksen esityksessä laiksi rikoslain 17 luvun, kokoontumislain ja järjestyksenvalvojista annetun lain 8 §:n muuttamisesta (81/2004 vp) tavoitteita koskevissa perusteissa todettiin, että naamioitumiskiellosta säädettäessä joudutaan löytämään tasapaino toisaalta yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämisen sekä toisaalta perustuslaissa turvatun kokoontumisvapauden ja ilmaisuvapauden käytön kanssa. Nämä tavoitteet ovat osittain ristiriitaisia keskenään.

Myös tavoitteiden kirjoittamistavalla sekä sanavalinnoilla on vaikutuksensa. Lakiesitysten perusteluissa käytetyt erilaiset retoriset menettelytavat

---

<sup>88</sup> Tala 2001, s. 126 - 127.

<sup>89</sup> Tala 2001, s. 131.

saattavat vaikuttaa siihen, kuinka luotettavan sekä oikean kuvan tavoitteista ja tavoitteenasettelusta pystyy muodostamaan. Korkealentoisuus ja kaunopuheisuus voi myös vaikuttaa siihen, miten eri toimijat hyväksyvät ja noudattavat säädösehdotusta.<sup>90</sup>

Osittain nämä huomiot tavoitteenasettelusta sivuavat edellä aiemmin esitellyjen arviointiperusteita. Vaikka tavoitteille on annettu niin sanotut kehykset, joita noudattamalla pitäisi pystyä kirjoittamaan hyväksyttäviä sekä laadullisesti kelpollisia tavoitteita, on niiden laatimisessa silti selvästi puutteita. Sekä Niemivuon että Talan huomiot tavoitesääntelystä kietoutuvat mielenkiintoisesti yhteen.

### **3.4. Julkisuuslain tavoitteenasettelu (tavoite- ja tulkintasäännökset)**

Tavoitteet voivat olla moninaisia ja erilaisia tavoitteita voi olla yhdellä lakiuudistuksella useita ja ne voivat olla keskenään ristiriitaisia. Myös uuden julkisuuslainsäädännössä on tavoitteita runsaasti. Uudessa julkisuuslainsäädännössä tulee esille tavoitteiden moninaisuus. Muutokseen on osin tähdätty nimenomaisesti ja osassa oikeustilan on ollut tarkoitus jatkua entisellään. Lakia laadittaessa on pyritty tekemään selväksi se, mikä ja miltä osin muuttuu, ja toisaalta taas se, miltä osin oikeustilan on tarkoitus jatkua entisenlaisena<sup>91</sup>.

Julkisuuslainsäädännön osalta lainlaatijan tavoitteenasettelusta saa tietoa monista eri lähteistä. Hallituksen esityksessä (HE 30/1998 vp) ja sitä koskevassa eduskuntakäsittelyssä (valiokuntakäsittely) on esitetty lausumia uudistuksen tavoitteista. Lisäksi lakiin sisältyy nimenomainen pykälä säädöksen tarkoituksesta (3 §). Myös tutkimuskirjallisuudessa (mm. Mäenpää

---

<sup>90</sup> Tala 2001, s. 132.

<sup>91</sup> Wallin - Konstari 2000, s. 83.

2000, Wallin - Konstari 2000) on pyritty syventämään näiden edellä mainittujen virallisiasiakirjojen antamaa kuvaa yleisellä erittelyllä julkisuusperiaatteen funktioista ja tehtävistä<sup>92</sup>.

Julkisuuslaista tärkeimmät säännökset tämän tutkimuksen kannalta ovat JulkL 3 ja 17 §. Muita tärkeitä säännöksiä lain soveltamisen kannalta ovat tilanteen mukaan JulkL 1 - 5, 17 - 20 ja 24 §. Ensimmäisessä pykälässä ilmaistaan perustuslaistakin ilmenevä julkisuusperiaate. Lain 2 § käsittelee lain soveltamisalaa, 3 § lain tarkoitusta sekä 4 ja 5 §:ssä määritellään viranomaisen ja viranomaisen asiakirja. Myös lain 5 luku, viranomaisen velvollisuudet edistää tiedonsaantia ja hyvää tiedonhallintapaa (17 - 20 §), ja etenkin luvun 17 § käsittelee tiedonsaantioikeuksien huomioon ottamista päätöksenteossa. Salassa pidettävien asioiden kannalta merkittävä on 24 §, sillä siinä on 32 kohtainen lista salassa pidettävistä asiakirjoista.

Tässä luvussa tarkastellaan lähemmin kahta julkisuuslain säännöstä eli 3 ja 17 §:ää, koska ne liittyvät läheisesti toisiinsa ja tavoitteisiin. Tarkoituksena on ollut tarkastella näitä säännöksiä syvemmin sekä Niemivuon arviointiperusteiden kautta että vertailemalla varsinaisia lakitekstejä lainvalmisteluaineistoon. Varsinkin lakitekstin suhde lainvalmisteluaineistoihin on säännöksissä erilainen.

Etenkin 3 §:ssä ilmaistu lain tarkoitus on merkittävä tavoitesääntelyn kannalta katsottuna. Pykälässä ilmaistaan lain tavoitteet, jotka ovat tässä tutkimuksessa erityisen mielenkiinnon kohteena.

---

<sup>92</sup> Salovaara - Tala 2003, s. 15.

### 3 §

#### *Lain tarkoitus*

*Tässä laissa säädettyjen tiedonsaantioikeuksien ja viranomaisten velvollisuuksien tarkoituksena on toteuttaa avoimuutta ja hyvää tiedonhallintatapaa viranomaisten toiminnassa sekä antaa yksilöille ja yhteisöille mahdollisuus valvoa julkisen vallan ja julkisten varojen käyttöä, muodostaa vapaasti mielipiteensä sekä vaikuttaa julkisen vallan käyttöön ja valvoa oikeuksiaan ja etujaan.*

Jos tätä pykälää tarkastellaan Niemivuon edellä esittämien arviointiperusteiden kautta, voidaan todeta muun muassa seuraava: julkisuusperiaatteella on merkitystä jo sen perusoikeusominaisuuden takia. Tarkemmin säännellyt tavoitteet 3 §:ssä ovat kirjoitettu selkeästi ja realistisesti. Tavoitteet tuntuvat toteuttamiskelpoisilta ja ainakin jossain määrin ne ovat myös käytännössä osoittautuneet sellaisiksi. Toisaalta säännöstä voisi arvioida hieman julistuksenomaiseksi säännöksen kirjoittamistavan ja valittujen ilmaisujen vuoksi.

Tavoitteet kohdistuvat selkeästi niin yksilöihin (kansalaiseen) kuin viranomaisiin. Yksilön käsite on selkeä, mutta mikä taho on tämän säännöksen tarkoittama viranomainen. Asiaa on selvennetty julkisuuslain 4 §:ssä, jossa määritellään se, mitä viranomaisella tässä laissa tarkoitetaan. Myös käsitteet tiedonsaantioikeus, hyvä tiedonhallintatapa ja avoimuus voidaan tulkita eri yhteyksissä eri tavoin. Sisältö ei tältä kannalta katsottuna ole kovin täsmällinen. Toisaalta jäljempänä laissa selvennetään myös näitä käsitteitä.

Tavoitteita tulee noudattaa ja niiden tulee olla sitovia. Julkisuuslain 3 §:n tavoitteiden noudattamista korostaa juuri niiden ottaminen lakitekstiin. Myös perustuslain 12 § korostaa osaltaan näitä samoja tavoitteita, ja perustuslain normihierarkiataso antaa noudattamiselle erityisiä velvollisuuksia.

sia. Jos tavoitteita ei kuitenkaan noudateta, millainen sanktio tästä tulee? Miten tavoitteiden noudattamista mitataan ja miten vain osittaiseen noudattamatta jättämiseen suhtaudutaan? Tavoitteiden noudattamatta jättämisen sanktioiminen on yleensäkin kiperä kysymys, johon ainakaan vielä ei ole kehitetty yleispätevää seuraamusjärjestelmää.

Lain säännös on kirjoitettu selkeästi ja ymmärrettävästi. Säännöksessä käytetty kieli on moitteetonta. Tavoitteet koskevat myös viranomaisia, joissa toimivat virkamiehet ja työntekijät eivät usein ole lainoppineita. Tällaisia henkilöitä voi löytyä esimerkiksi sairaaloiden palveluksesta. Heidän kannaltaan tavoitteiden selväkielisyys ja ymmärrettävyys on tärkeää.

Lain 3 §:n kirjoitusasu varsinaisessa lakitekstissä ja hallituksen esityksessä ovat identtiset. Hallituksen esitys ei siis muuttunut tavoitepykälän osalta eduskunnan käsittelyssä. Hallintovaliokunnan mietinnössä (HaVM 31/1998 vp) siihen ei ehdotettu muutoksia. Myöskään perustuslakivaliokunta eikä lakivaliokunta lausunnossaan (PeVL 43/1998 vp ja LaVL 14/1998 vp) ole ottanut kantaa kyseiseen säännökseen. Näin ollen esitöiden ja varsinaisen lakitekstin välillä ei ole eroavaisuuksia. Hallintovaliokunta kommentoi mietinnössään tavoitteita myös sanallisesti. Näistä kannanotoista voi hakea epäselvissä tilanteissa lisäperusteita sille, mitä säännöksessä on tarkoitettu.

Hallintovaliokunta korosti mietinnössään, että ”kokonaisuudistuksen tavoitteena on selkeyttää julkisuusperiaatteen soveltamisalaa, lisätä valmistelun julkisuutta, yhtenäistää salassapidon perusteita sekä määritellä viranomaisten velvollisuudet edistää tiedonsaannin toteutumista. Uudistus luo myös perustan viranomaisten välisen tietojenvaihdon sääntelylle. Edellä lausutun lisäksi valiokunta korostaa, että viranomaisella on uudistuksen myötä velvollisuus ottaa julkisuusperiaate toiminnassaan huomioon sekä velvollisuus tuottaa ja jakaa tietoa. Sanottu merkitsee uuden ajattelutavan omaksumista sekä samalla syventää ja laajentaa julkisuusperiaatteen si-

sältöä ja soveltamisalaa keskeisenä, viranomaisten hallussa olevan informaation saatavuutta koskevan periaatteena.”<sup>93</sup>

Julkisuuslain 17 § on otettu tähän lähemmin tarkasteltavaksi, koska se liittyy läheisesti niin julkisuusperiaatetta (1 §) kuin lain tarkoitustakin (3 §) koskeviin säännöksiin. Sanotussa 17 §:ssä on viittaus juuri näihin kyseessä oleviin lainkohtiin. Lisäksi monissa oikeustapauksissa tämä kyseinen lainkohta on ollut päätöksenteossa esillä yhdessä 3 §:n kanssa.

Julkisuuslain 17 § kuuluu seuraavasti:

#### *17 §*

##### *Tiedonsaantioikeuksien huomioon ottaminen päätöksenteossa*

*Viranomainen on tämän lain mukaisia päätöksiä tehdessään ja muutoinkin tehtäviään hoitaessaan velvollinen huolehtimaan siitä, että tietojen saamista viranomaisen toiminnasta ei lain 1 ja 3 § huomioon ottaen rajoiteta ilman asiallista ja laissa säädettyä perustetta eikä enempää kuin suojattavan edun vuoksi on tarpeellista ja että tiedon pyytäjiä kohdellaan tasapuolisesti.*

*Asiakirjasalaisuutta koskevia säännöksiä sovellettaessa on lisäksi otettava huomioon, onko asiakirjan salassapitovelvollisuus riippumaton asiakirjan antamisesta johtuvista tapauskohtaisista vaikutuksista (vahinkoedellytyslausekkeeton salassapitosäännös) vai määräytyykö julkisuus asiakirjan antamisesta johtuvien haitallisten vaikutusten perusteella (julkisuusolettamaan perustuva salassapitosäännös) vai edellyttääkö julkisuus sitä, ettei tiedon antamisesta ilmeisesti aiheudu haitallisia vaikutuksia (salassapito-olettamaan perustuva salassapitosäännös).*

---

<sup>93</sup> HaVM 31/1998 vp, s. 5.

*Harkittaessa yleisöltä salassa pidettävän tiedon antamista ennalta määritellylle tiedonsaajalle julkisuus- tai salassapito-olettaman sisältävän säännöksen osoittamissa rajoissa on pidettävä huolta siitä, että tiedonsaajalla on tämän lain mukainen vaitiolovelvollisuus ja että tietoja annetaan muille kuin viranomaisille ja niissä toimiville vain, jos tiedon antamiselle on painava yleinen syy. (23.6.2005/495)*

*(L:lla 495/2005 lisätty 3 momentti tulee voimaan 1.10.2005.)*

Kun julkisuuslain 17 §:ää tarkastellaan Niemivuon arviointiperusteiden valossa, voidaan kiinnittää huomiota seuraaviin seikkoihin. Säännös on huomattavasti tarkempirajainen kuin edellä käsitelty 3 §. Säännös ei siis ole yhtä julistuksenomainen ja yleisesti kirjoitettu. Säännös vaikuttaa realistiselta, ja siinä ilmaistut asiat ovat olennaisia. Joustavuutta säännökseen antaa tapauskohtaisen harkinnan käyttö.

Lain 17 § kohdistuu viranomaiseen ja viranomaisen toimintaan. Osoitteellisuus on ilmaistu säännöksessä selkeästi. Tapauskohtainen harkinta ja suhteellisuusperiaate, joka myös ilmaistaan 1 momentissa, tekevät säännöksestä hieman epätäsmällisen. Täsmällisiä ohjeita tai toimintatapoja tässä ei anneta, mutta toisaalta se tekisi säännöksestä jäykän ja käyttökelvottoman.

Salassapitolausekkeet, jotka ilmaistaan myöhemmin lain 24 §:ssä, voivat käsitteenä olla ongelmallisia ellei niiden sisältöä tunne. Kielellisesti säännös on kirjoitettu moitteettomasti. Toisaalta virkkeet ovat hyvinkin pitkiä ja niiden lukemiseen pitää keskittyä, jotta hahmottaisi kokonaisuuden kunnolla. Tämä heikentää ymmärrettävyyttä jollain tasolla. Sisällöllisesti säännös vaikuttaa ristiriidattomalta.

Säännöksessä ilmaistaan useita periaatteita, kuten yhdenvertaisuusperiaate ja suhteellisuusperiaate. Hyvää säännöksessä on se, että nämä periaatteet ovat kuvattu kansankielellä eikä vain periaatteiden nimityksillä. Tämä helpottaa säännöksen ymmärrettävyyttä ja selkeyttä.



Kun lain 17 §:n kirjoitusmuotoa varsinaisessa lakitekstissä sekä hallituksen esityksessä verrataan keskenään, voidaan todeta, että ne eroavat toisistaan. Myös hallintovaliokunta on tehnyt säännökseen muutoksia, jotka ovat otettu myös varsinaiseen lakitekstiin. Tämän säännöksen esitöiden merkitys ratkaisutilanteissa on siis oikeuslähdeopillisesti painottunut eri tavoin kuin 3 §:n kohdalla, jossa identtisen valmisteluaineiston ja lakitekstin välillä ei aiheudu ongelmia.

Ensinnäkin 1 momenttia koskien hallintovaliokunta ehdotti, että siinä viitataan julkisuuslain 3 §:n lisäksi suoraan myös 1 §:ään. Lisäksi hallintovaliokunta halusi momenttiin kirjattavan, ettei tiedon saantia saa rajoittaa ilman asiallista perustetta. Ehdotetun muutoksen mukaan viranomainen ei tietojen antamisesta päättäessään saa rajoittaa julkisuutta ”enempää kuin suojattavan edun vuoksi on tarpeellista”.<sup>94</sup> Varsinaiseen lakitekstiin 1 momentti on kirjattu hallintovaliokunnan tekemien muutosten mukaisesti.

Lain 17 §:n 2 momenttia ei ole hallituksen esityksessä. Hallintovaliokunta on mietinnössään todennut, että säännöksen tarkoituksena on ohjata lain tulkintaa. Hallintovaliokunta on ehdottanut samalla, että säännökseen otetaan uusi 2 momentti, jossa kiinnitetään huomiota salassapitosäännösten erilaiseen muotoiluun. Hallintovaliokunnan muotoilema 2 momentti on otettu varsinaiseen lakitekstiin sellaisenaan.<sup>95</sup>

Myöskään 3 momenttia ei löydy hallituksen esityksestä. Se on myöhemmin lisätty lailla 495/2005 ja tuli voimaan 1.10.2005. Tähän lakiin, jolla 3 momentti on lisätty, liittyy hallituksen esitys HE 20/2005 vp, jossa kuitenkin ei ole lisätty kyseistä 3 momenttia. Kolmas momentti on tullut esille vasta hallintovaliokunnan mietinnössä HaVM 9/2005. Mietinnössään valiokunta on selostanut momentin taustoja ja ratkaisuaan siitä, miksi se on otettu lakiin mukaan.<sup>96</sup> Varsinaiseen lakitekstiin momentti on otettu samal-

---

<sup>94</sup> HaVM 31/1998 vp, s. 11.

<sup>95</sup> HaVM 31/1998 vp, s. 11.

<sup>96</sup> HaVM 9/2005 vp, [www.eduskunta.fi](http://www.eduskunta.fi)

la tavoin kirjoitettuna kuin hallintovaliokunnan mietinnössäkin. Koska 3 momentti on tätä tutkimusta kirjoittaessa juuri tullut voimaan, sen merkitystä ei voida vielä arvioida.

Varsinaisen säädöstekstin lisäksi lain tavoitteita on käsitelty hallituksen esityksen yleisperusteiden jaksossa 3.1. Tavoitteet ja keinot niiden saavuttamiseksi. Tällainen jaksohan kuuluu olla HELO-ohjeiden mukaan lakiesityksissä. Näistä perusteluista voi hakea pohjaa lainsäätäjän tarkoitukselle silloin, kun varsinaiseen lakitekstiin ei ole kirjattu tavoitteita.

Julkisuuslakiin johtaneessa hallituksen esityksessä (HE 30/1998 vp) on kuvattu tavoitteenasettelua muun muassa seuraavasti. Lain tavoitteena on

- *lisätä viranomaisten toiminnan avoimuutta*
- *tehostaa julkisuusperiaatteen toteutusta julkisten tehtävien hoidossa*
- *edistää hyvän tiedonhallintatavan omaksumista*
- *parantaa mahdollisuuksia saada tietoa viranomaisten käsittelemistä asioista ja siten lisätä yksilöiden vaikutusmahdollisuuksia yleisten asioiden hoidossa.*<sup>97</sup>

Lisäksi hallituksen esityksessä tarkennetaan lain tavoitteenasettelua. Lain tarkoituksena on sovittaa julkisuusperiaate yhteen muiden yhteiskunnassa tärkeiden tavoitteiden kanssa. Selkeyttämällä salassapitoperusteita ja sääntelemällä salassapidon ja vaitiolon suhdetta pyritään saavuttamaan tämä tavoite. Lakiteknisenä tavoitteena on ollut selkeyttää, nykyaikaistaa sekä yhdenmukaistaa lain kieli, tekniset ratkaisut ja käsitteistö. Näiden tavoitteiden lisäksi lakiuudistus kokonaisuudessaan poistaa ennen uudistusta voimassa olleen ristiriitaisuuden perusoikeusuudistuksen kanssa.<sup>98</sup>

---

<sup>97</sup> HE 30/1998 vp, s. 32.

<sup>98</sup> HE 30/1998 vp, s. 32.

Julkisuuslain esitöihin sisältyvä informaatio tavoitteista on pääosiltaan yleisluonteista sekä jonkin verran abstraktia. Toisaalta tavoitteet kuvaavat suuntaa, johon oikeudellisen ja tosiasiallisen asiantilan on tarkoitettu muuttuvan. Tavoitteenasettelu jättää monin kohdin avoimeksi sen, kuinka pitkälle muutoksen on tarkoitettu menevän, kuinka paljon julkisuusperiaate tehostuisi julkisten tehtävien hoidossa ja kuinka paljon avoimuutta tulisi lisätä viranomaisen toiminnassa. Tämä voi aiheuttaa hankaluuksia, kun pyritään arvioimaan lakiuudistuksen tavoitteiden toteutumista ja täysimääräisyyttä. Osa tavoitteenasettelusta on kuitenkin konkreettisempaa. Varsinkin, kun pyritään sovittamaan yhteen julkisuusperiaate sekä sitä rajaavat yhteiskunnalliset intressit.<sup>99</sup>

Myös tavoitteiden tietynlainen joustavuus ja dynaamisuus hankaloittavat tavoitteiden toteutumisen arvioimista. Sekä lainvalmisteluaineistossa että säädöstekstissä on käytetty termejä kuten lisääminen, edistäminen ja parantaminen. Näillä valinnoilla on tarkoitus selvittää ajan ja vaatimusten muutoksesta tulevaisuudessa. Dynaaminen tavoitteenasettelu merkitsee tilannetta, jossa ajan kuluminen, kokemusten sekä oppimisen ja toimintavälineiden parantuminen kohdistavat viranomaisiin suurempia odotuksia. Toimintatapa, joka lainsäätämisvaiheessa on voinut olla toimiva, ei enää ehkä riitäkään. Tavoitteita asetettaessa on niiden joustavuus otettava huomioon, kun niitä tarkastellaan aikaperspektiivistä.<sup>100</sup>

Julkisuuslain tavoitteita on siis mahdollista tarkastella eri lähteistä käsin. Soveltamistilanteissa varsinaisilla tavoitesäännöksillä on painavampi merkitys kuin lainvalmisteluaineistosta kertyvällä informaatiolla, mutta joissakin tilanteissa esitöiden antama informaatio ohjaa varsinaisen lakitekstin tavoitteiden tulkintaa tiettyyn, niiden osoittamaan suuntaan. Tavoitteita voidaan myös arvioida niiden vaikutuksien perusteella, mutta julkisuuslain

---

<sup>99</sup> Salovaara - Tala 2003, s. 16.

<sup>100</sup> Salovaara - Tala 2003, s. 17.

osalta vaikutuksia tulisi ehkä vielä seurata pidemmän aikaa, ennen kuin päteviä päätelmiä voidaan tehdä. Toisaalta laki on ollut jo voimassa useamman vuoden, joten tiettyä kehityskaarta ja vaikutuksia voidaan arvioida jo nyt. Viranomaisissa on selvitetty kyselytutkimuksilla sitä, kuinka lakiuudistus on toiminut.

Julkisuuslain toimivuudesta valtionhallinnossa ja kuntahallinnossa on tehty selvitykset. Julkisuuslain uudistumisen myötä merkittävimmät viranomaisien uudet velvoitteet liittyvät hyvän tiedonhallintavan toteuttamiseen, joka on ollut yksi lain tavoitteista<sup>101</sup>. Kuntiin kohdistuvassa selvityksessä puolet vastaajista arvioi avoimuuden lisääntyneen joko selvästi tai ainakin vähän. Lähes puolet oli toisaalta sitä mieltä, ettei muutosta ollut tapahtunut. Myös valtionhallinnossa noin puolet vastaajista arvioi avoimuuden lisääntyneen.<sup>102</sup>

Kuntahallinnon ja valtionhallinnon selvityksien keskeiset tulokset ovat samansuuntaisia. Uusi julkisuuslainsäädäntö ei ole näyttänyt synnyttäneen suuria muutoksia. Lainsäädännön toteuttaminen ei ole myöskään aiheuttanut mittavia soveltamisongelmia. Viranomaisten kokemuksen mukaan lakiuudistus on lähinnä toteuttanut ja vakiinnuttanut lainsäädännön osalta jo aiemmin hallinnossa noudatetut käytännöt. Toisaalta kysely on toteutettu vuoden 2002 syksyllä, jolloin suurelle osalle vastanneista lain soveltamiskokemusta oli kertynyt vielä vähän.<sup>103</sup> Julkisuuslain tavoitteilla on ollut tosiasiallista merkitystä. Kuntahallinnolta ja valtionhallinnolta saatujen vastausten perusteella voidaan sanoa, että julkisuuslain keskeinen tavoite, avoimuuden lisääminen, sekä asenteiden ja hallinnon toimintatapojen muokkaaminen julkisuusmyönteisemmiksi on lähtenyt toteutumaan.<sup>104</sup>

---

<sup>101</sup> Salovaara 2003, s. 9.

<sup>102</sup> Salovaara 2003, s. 33 - 34, Salovaara - Tala 2003, s. 77.

<sup>103</sup> Salovaara 2003, s. 34 - 35, Salovaara - Tala 2003, s. 80.

<sup>104</sup> Salovaara 2003, s. 36, Salovaara - Tala 2003, s. 81 - 82.

## 4. Tavoitteisiin liittyvät laintulkintateoriat

Tässä luvussa on tarkoitus perehtyä lähemmin kahteen laintulkintateoriaan, joissa tavoitteilla on merkitystä lopputuloksen kannalta. Oikeudellisella päätöksenteolla on yhteiskunnallisia vaikutuksia, koska eri päätösvaihtoehdot saattavat toteuttaa eri vaikutustiloja<sup>105</sup>. Tavoitteet huomioon ottaen voidaan pyrkiä lainsäätäjän haluamiin vaikutuksiin.

Nämä esiteltävät laintulkintamallit ovat subjektiivinen laintulkinta ja tavoitteellinen eli teleologinen laintulkinta. Jotta näistä laintulkintamalleista muodostuisi mahdollisimman tarkoituksenmukainen kuva, esitellään teoriat ensin ja tarkastella niitä tämän jälkeen tavoitesäätelyn kannalta. Lopuksi oikeuskäytännössä esiintyvät tuomioistuinratkaisut yhdistetään mukaan kokonaiskuvan hahmottamiseksi. Tuomioistuinratkaisuista on keskiytetty valitsemaan tapaukset, joissa tavoitteilla on ollut merkitystä ratkaisussa.

### 4.1. Tavoitteellinen laintulkinta

#### 4.1.1. Teleologinen laintulkintateoria

Ensiksi käsitellään tavoitteellista laintulkintaa, joka antaa ratkaisutilanteessa suuren painoarvon tavoitteille. Tavoitteellinen laintulkinta eroaa jäljempänä esiteltävästä subjektiivisesta laintulkinnasta ja näin ollen näitä kahta teoriaa käyttämällä voidaan päästä erilaisiin lopputuloksiin. Kummassakin tavoitteet nousevat merkittävään asemaan. Tavoitteellisessa laintulkinnassa korostuvat järkevät tavoitteet aktuaalisessa tilanteessa.

---

<sup>105</sup> Klami 1979, s. 55.

Kun lakeja tulkitaan tai sovelletaan, merkitystä on tulkinta- ja päätösperusteluiden sisällöllisellä laadulla. Säädöksethän voivat olla usein tulkinnanvaraisia, ristiriitaisia tai aukollisia. Tällöin etenkin perusteiden selkeys, kattavuus ja täsmällisyys korostuvat.<sup>106</sup> Tavoitteellinen laintulkinta on yksi monista tulkintaperusteista, joilla yritetään päätös- tai ratkaisutilanteessa saavuttaa legitiimi lopputulos. Tavoitteellista laintulkintaa voidaan käyttää oikeudellisen päätöksenteon justifioinnissa ja kontrollissa yksinään tai tavoitteellista laintulkintaa voidaan käyttää muiden argumenttityyppien kanssa<sup>107</sup>.

Tavoitteellinen laintulkintateoria on mielenkiintoinen tutkimuskohde juuri sen lakien tavoitteisiin kohdistumisen kautta. Laintulkinnan ja ratkaisutoiminnan kannalta käytössä voi olla hyvinkin erilaisia teorioita, joilla voidaan päästä toisiinsa nähden erilaisiin lopputuloksiin. Teorian valinnalla on suuri merkitys lopputulokseen nähden, mutta toisaalta lain soveltajilla ei ole käytössään yhtä ainoaa mallia, jonka mukaan kulloiseenkin tilanteeseen ja sen ratkaisuun valitaan tietty teoria. Lainsoveltajan tarkoituksena on kuitenkin saavuttaa perusteltu sekä hyväksyttävä päätös ja teoriat luovat pohjaa tällaiselle hyväksyttävälle argumentoinnille.

Tavoitteellisen eli teleologisen laintulkinnan mukaan lakia on tulkittava sen tarkoituksen (ratio, telos) suuntaisesti. Tarkoituksena on lain tavoitteen tai tarkoituksen mukaisen tai sitä toteuttavan merkityssisällön antaminen tulkinnanvaraiselle säädöstekstille. Kyse on lain järkevästä tarkoituksesta aktuaalisessa tilanteessa.<sup>108</sup> Tavoitteellisessa laintulkinnassa asetuista tavoitteista käsin tutkitaan mahdollisimman rationaalisesti millaisilla vaihtoehdoilla tavoitteet voitaisiin saavuttaa<sup>109</sup>.

---

<sup>106</sup> Laakso 1990, s. 131.

<sup>107</sup> Klami 1979, s. 52.

<sup>108</sup> Laakso 1990, s. 166 - 167.

<sup>109</sup> Klami 1979, s. 62.

Lainvalmisteluaineistolla voi olla suuri merkitys tämän tarkoituksen muotoilemisessa. Tulkinnassa keskeisen sijan saava ratio legis voi merkitä irrottautumista ahtaasta sanamuotoon nojaavasta tulkinnasta. Lain tavoite saa tavoitteellisessa laintulkinnassa keskeisen merkityksen ja se tavallaan nousee kirjoitetun ”yläpuolelle”.<sup>110</sup> Teleologisella argumentoinnilla on sijansa sellaisilla oikeuden aloilla, joilla sääntely on instrumentaalista ja tavoitehakuista<sup>111</sup>.

Etenkin julkisoikeuden alalla oikeudellisen sääntelyn tavoitteena on yhteiskunnallisten tavoitteiden toteuttaminen. Ratio legis -ajattelu on johdonmukaista pyrkimystä näiden tavoitteiden toteuttamiselle. Tulkintamalli on rakenteeltaan selväpiirteinen ja legitiimi. Tulkintamallin voisi kuvailla seuraavalla Klamin esittämällä kaavalla:

Lakitekstin lause:	$T \rightarrow S(R)$
Tulkintavaihtoehdot:	$(T_1 \text{ tai } T_2) \rightarrow S(R)$
Sääntelytavoite:	$Z$
Tavoiteoletus:	$[(T_1 \ \& \ R)] \rightarrow Z$
Tulkintavaihtoehdon valinta:	$T_1$

Yllä kuvatussa ratkaisutilanteessa on mahdollista käyttää kahta eri tulkintavaihtoehtoa ( $T_1$  ja  $T_2$ ) ja säännöksellä on tavoite ( $Z$ ).  $\rightarrow$  tarkoittaa kaaviossa seuraamussuhdetta ”jos - niin” ja  $T$  tosiseikkaa,  $S$  = pitää ja  $R$  oikeusseuraamusta tai oikeusvaikutusta. Kaavion mukaan vain tulkintavaihtoehto  $T_1$  edistää tavoitteen mukaista tulkintaa ja tavoitteellisen laintulkintateorian mukaan juuri tämä vaihtoehto on valittava. Vaikka tulkintamalli onkin legitiimi, myös sen käyttämiseen liittyy ongelmia.<sup>112</sup>

<sup>110</sup> Laakso 1990, s. 166.

<sup>111</sup> Laakso 1990, s. 175.

<sup>112</sup> Klami 1975, s. 78 - 82, Laakso 1990, s. 168.

Tavoitteellisessa laintulkinnassa otetaan huomioon ja arvioidaan se vaikutus, jonka tulkinnan kohteena olevan lain katsotaan edistävän. Tavoitteellinen laintulkinta pyrkii edistämään halutun vaikutuksen toteutumista. Tosiasiallisella tasolla näin ei kuitenkaan välttämättä käy. Väliin voi tulla erilaisia estäviä tekijöitä, joita voi olla vaikkapa muu lainsäädäntö. Tulkinnallisella toiminnalla on vain rajalliset mahdollisuudet edistää tiettyjä tarkoituksiperiä ja niiden toteutumista tosiasiallisesti.<sup>113</sup> Käytännössä tilanne ei useinkaan ole niin yksinkertainen, että oikeusseuraamuksen valinnalla pyrittäisiin vain yhteen tavoitteeseen. Lisäksi on olemassa mahdollisuus, että ei-toivottuja seurauksia aiheutuu.<sup>114</sup>

Lain sääntelytavoitetta voidaan yksilöidä lain tavoitesäännöksillä, myös erityisiä tavoiteklausuuleja esiintyy lainsäädännössä. Huomioitavaa on seikka, että tavoitesäännösten funktiot ovat erilaisia riippuen siitä säädos-tyypistä, jonka osia ne ovat. Tavoitesäännöksen ollessa osa tavoite/keino-normistoa, ei niihin yleensä liity laintulkinnallista problematiikkaa. Tavoitteellisen laintulkinnan kannalta huomio tulisikin kiinnittää muita normityyppejä (käyttätymisnormit, intressipunnintanormit ja konstituivat normit) edustaviin sääntökokonaisuuksiin, kun tarkastellaan tavoitesäännösten merkitystä laintulkinnan kannalta.<sup>115</sup>

Näitä muita normityyppejä edustavien normien tavoitesäännökset ilmaisevat yleensä vain yleisen tason tavoitteet. Niissä ilmaistaan vain yhteiskunnallinen ohjelma, johon sääntelyllä pyritään. Yksittäisten säännösten tulkinnalle ei useinkaan tarjota kiinteitä kriteereitä tai selkeitä mittapuita. Vaikka sisältö olisikin kiinteämpi, ei tarkoitussäännöstä voida pitää lain yksittäisten säännösten tulkintaa sitovasti ohjaavana metanormina.<sup>116</sup>

---

<sup>113</sup> Laakso 1990, s. 168.

<sup>114</sup> Klami 1975, s. 79.

<sup>115</sup> Laakso 1990, s. 168 - 169.

<sup>116</sup> Laakso 1990, s. 170.



#### 4.1.2. Tavoitteellinen laintulkinta ja tavoitteet

Tavoitteellinen laintulkinta pohjautuu lakien tavoitteiden suurelle merkitykselle ratkaisutoiminnassa. Tavoitteet ovat näin ollen ratkaisevassa asemassa päätöksenteon lopputuloksen suhteen. Tavoitteiden erilaiset ilmaisutavat tekevät tulkintateorian käytöstä kuitenkin ongelmallisen. Aiemmin on tuotu esiin jo joitain käyttöön liittyviä ongelmia.

Kun tavoitteet ovat suoraan lakitekstissä ilmaistuna, niiden saatavuus ja arvioiminenkin on helpompaa. Samoin niiden oikeuslähdearvo on huomattavasti painavampi kuin lainvalmisteluaineistosta löytyvillä tavoitteilla. Tällaiset nimenomaiset tavoitteet ovat pakollisesti sovellettavia oikeuslähteitä.

Jos tavoitteellisen laintulkinnan tavoitteena on antaa järkevä tavoite aktuaalisessa tilanteessa, miten siihen sopivat nimenomaisesti määritellyt tavoitteet? Jos lakitekstiin otetut tavoitteet eivät olekaan aktuaalisessa tilanteessa järkeviä, mitä silloin on tehtävissä. Itse lakitekstissä olevia tavoitteita ei voi edellä esitetysti jättää soveltamatta, mutta voidaanko niiden rinnalle nostaa tällöin myös tällainen ”järkevä tavoite”, jos se eroaa näistä kirjoitetuista tavoitteista? Ja mille tavoitteelle on tällöin annettava suurin painoarvo päätöksenteossa. Lakiteksti on kuitenkin normihierarkiassa ja oikeuslähdeopin perusteella niin korkealla, että sitä kuitenkin olisi pidettävänä painoarvoltaan painavampana päätösperusteena näistä kahdesta.

Tavoitteisiin ja niiden saavuttamiseen liittyy epävarmuutta. Voidaan kysyä onko tietty asiantila hahmotettava tavoitteeksi vai ei? Voidaanko tiettyä asiantilaa pitää toista asiantilaa arvokkaampana? Tai miten varmaa on, että asiantilan saavutaan juuri valitulla toimintavaihtoehdolla ja aiheutuuko siitä mahdollisesti joitakin ei-toivottuja seurauksia, joiden välttäminen on ollut tavoitteena?<sup>117</sup>

---

<sup>117</sup> Klami 1979, s. 59.

Kun tavoitteet joudutaan hakemaan lainvalmisteluaineistosta, tilanne tavoitteellisen laintulkinnan käytölle hankaloituu. Tällöin lainkäyttäjällä on tiedollinen ongelma tavoitteista. Oikeuslähdeopista ei saada enää niin painavaa perustetta kuin silloin, kun lakitekstissä nimenomaisesti ilmaistaan tavoitteet. Tällöin voi myös tulla ristiriitaisia tilanteita sen suhteen, mitä tulkintatapaa olisi tarkoituksenmukaista ja oikeutettua käyttää. Lainvalmisteluaineistoon liittyvä problematiikka vaikuttaa suuresti suoraan tavoitteellisen laintulkintateorian käyttöön liittyviin ongelmiin.

Etenkin hallituksen esityksien yleisperusteluista on saatavilla informaatiota lain yleisistä tavoitteista ja yksityiskohtaisista perusteluista säännöskohtaisesti tarkoituksesta. Ongelmaksi tällöin muodostuu se, ettei kaikkia tavoitteita lausuta aina julki. Toisaalta valmisteluaineistossa voi olla tulkinnanvara ja jopa väärääkin tietoa. Esitöiden käytössä on huomioitava myös ajallinen ulottuvuus. Olosuhteet ovat saattaneet muuttua, jolloin perustelut ovat samanaikaisesti menettäneet merkitystään.<sup>118</sup>

Jos esityöt ovat tehty huolella ja säännös on ajallisesti tuore, antavat esityöt yleensä riittävästi informaatiota tavoitteista. Informaation luotettavuutta ja riittävyttä on kuitenkin arvioitava tapauskohtaisesti ja kriittisesti. Lainvalmistelun laadussa olisi kuitenkin parannettavaa tavoitteiden osalta. Toisaalta myös hyviä esimerkkejä tavoitteita koskevasta lainvalmisteluaineistosta on ja lainvalmistelun yleisen parantumisen myötä myös tavoitteiden ilmaisu toivottavasti tulee yhä enenevässä määrin kohentumaan.

Samassa harkintatilanteessa voidaan joutua ottamaan huomioon useitakin tavoitteita. Vaikka tietylle säännöstölle voidaan osoittaa pää- tai yleistavoite, yksittäisellä säännöksellä voi silti olla oma erillinen osa- tai alatavoite. Tällaiset osa- tai alatavoitteet eivät aina ole johdettavissa yleistavoitteesta. Tavoitteellisen laintulkinnan metodi kuitenkin edellyttää, että kukin säännöksen erillistavoite pystytään selvittämään ilman, että jää epäselvyyttä

---

<sup>118</sup> Laakso 1990, s. 171.

kyseessä olevasta tavoitteesta. Toisaalta osa- ja alatavoitteiden vuoksi edellytetään etusijaisuussääntöjä siitä, millä tavoin eri tavoitteet suhtautuvat toisiinsa nähden.<sup>119</sup>

#### **4.1.3. Miten teleologinen laintulkinta ilmenee julkisuuslakia koskevassa oikeuskäytännössä?**

Uusittu julkisuuslaki tuli voimaan joulukuussa 1999. Sen jälkeen julkisuuslakia koskevaa oikeudenkäyntiaineistoa on tullut runsaasti. Kaikkia oikeustapauksia ei ole tarkoitus nostaa tässä esille, vaan valintaperusteena on ollut, että tavoitteet ilmenevät ainakin yhtenä ratkaisuperusteena. Erityisesti eri salassapitosäännöksiin ja viranomaisen asiakirjoihin liittyviä tapauksia on useita.

Teleologisen laintulkinnan käyttöön liittyy aina tietty aktuaalinen tilanne, jossa on valittava tietty ratkaisumalli, jolla teorian mukaiseen lopputulokseen päästään. Tilanteet vaihtelevat jopa huomattavasti ja kaikkia ratkaisuja, joissa tavoitteilla on ollut merkitystä lopputuloksen kannalta, ei voida automaattisesti pitää teleologisen laintulkinnan tai subjektiivisenkaan laintulkinnan tuotoksena. Toisaalta monissa tapauksissa, joissa ei ole kyse pelkistä rutiiniratkaisuista<sup>120</sup>, voidaan huomata olevan päällekkäin moniakin eri ratkaisumalleja, joita kaikkia voidaan pitää vaikuttavina lopputuloksen kannalta.

Erityisesti Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisussa KHO 2002:90, joka koski Pohjan Tähti Oy:n asiakirjapyyntöjä Kilpailuvirastolta koskien Metsä-

---

<sup>119</sup> Laakso 1990, s. 172.

<sup>120</sup> Rutiiniratkaisussa asianomainen säännös saattaa olla täysin yksiselitteinen sekä tosiseikastokuvauksen että ratkaisumahdollisuuden kannalta. Päätöksentekijällä ei ole tällöin ratkaisuvaihtoehtoja tarjolla ja kyseessä on mekanistinen toimenpide. Tällaisia tilanteita liittyy muun muassa yksinkertaisiin lupa-asioihin, esimerkiksi passi on myönnettävä edellytysten täytyessä.

hallituksen ja/tai Forelia Oy:n siemen- ja taimimarkkinatoimintaan liittyviä asiakirjoja, on vedottu julkisuuslain tavoitteisiin. Kyseisessä tapauksessa Kilpailuvirasto oli luovuttanut osan pyydetyistä asiakirjoista Pohjan Tähti Oy:lle, koska niiden oli todettu olevan julkisia. Osaa asiakirjoista ei ollut luovutettu. Pohjan Tähti Oy oli valittanut päätöksestä Helsingin hallinto-oikeuteen ja hallinto-oikeus kumosi osin Kilpailuviraston päätöksen.

Helsingin hallinto-oikeuden päätöksestä valitettiin Korkeimpaan hallinto-oikeuteen, joka tutki Pohjan Taimi Oy:n, Metsähallituksen sekä Forelia Oy:n valitukset. Tapauksessa oli kysymys useiden eri asiakirjojen julkisuudesta. Tässä esille nostetaan päätökset niiden asiakirjojen kohdalta, joiden julkisuutta arvioitaessa on otettu lain tarkoitus huomioon ja siihen on vedottu yhtenä ratkaisuaargumenttina.

Valtion liikelaitos Metsähallitus on julkisuuslain tarkoittama viranomainen, jota julkisuuslain säännökset koskevat. Metsähallitus oli luovuttanut harjoittamansa siemen- ja taimituotannon koko liiketoiminnan omistamalleen Forelia Oy:lle. Korkeimman hallinto-oikeuden mukaan, ottamalla huomioon julkisuuslain 3 §:ssä mainittu lain tarkoitus, pelkästään yksityisoikeudellisella liiketoiminnan luovutuksella Metsähallitukselta yksityiselle, ei ollut kyseessä olevassa asiassa sellaisia vaikutuksia asiakirjojen salassapito-perusteisiin, että Metsähallitusta koskevia tietoja liiketoiminnan edeltävältä ajalta suojattaisiin julkisuuslain 24 § 1 momentin 20 kohdassa tarkoitettuina Forelia Oy:n salassa pidettävinä tietoina. Tämä ei kuitenkaan tarkoita, etteikö luovutusta edeltäneeseen toimintaan liittyviä ammatti- tai liikesalaisuuksia suojattaisi lainkaan pelkästään siksi, että viranomainen ei enää harjoita kyseessä olevaa toimintaa. Tällaisten tietojen osalta sovelletaan julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 17 kohtaa.

Asiakirja, joka koski Catella kiinteistö Oy:n lausuntoa eräiden Metsähallituksen tuolloin omistamien taimitarhojen tasearvoista ja käypien arvojen suhteesta, oli hankittu Metsähallitukselle ennen toiminnan luovutusta Fore-

lia Oy:lle. Korkein hallinto-oikeus on tämän asiakirjan osalta ottaen huomioon julkisuuslain 3 §:n mukaisen lain tarkoituksen, todennut ettei kyseinen asiakirja ole salassa pidettävä JulkL 24 § 1 momentin 17 mukaisesti liikesalaisuuksina tai muunkaan kohdasta ilmenevän perusteen mukaisesti. Myöskään kysymys ei ole Forelia Oy:n liiketoiminnan kannalta sellaisista liikesalaisuuksista tai muista JulkL 24 § 1 momentin 20 kohdan tarkoittamista salassa pidettävistä tiedoista, jotka lainkohdan nojalla olisivat salassa pidettäviä. KHO kumosi päätöksellään hallinto-oikeuden ja Kilpailuviraston päätökset ja velvoitti Kilpailuviraston luovuttamaan asiakirjan Pohjan Tähti Oy:lle.

Asiakirja Siemen- ja taimituotannon sisäiset tuloslaskelmat vuosilta 1995 - 1998 ja rahoitusaseman selvittäminen vuosilta 1994 - 1998 ei sisältänyt Forelia Oy:tä koskevia tietoja eikä asiakirjan tietoja voitu pitää Forelia Oy:n liikesalaisuuksina. Näin ollen asiakirja ei sisältänyt sellaisia Forelia Oy:n tietoja, jotka JulkL 24 § 1 momentin 20 kohdan perusteella pidettäisiin salassa. Asiakirja ei myöskään sisällä tietoja, jotka lain tarkoitus sekä Euroopan yhteisöjen oikeuden julkisia yrityksiä koskeva yleinen kilpailuneutraliteetti ja läpinäkyvyyden vaatimus huomioon ottaen, olisivat Metsähallituksen salassa pidettäviä tietoja julkisuuslain 24 § 1 momentin 17 kohdan perusteella. KHO kumosi hallinto-oikeuden ja Kilpailuviraston päätökset ja velvoittanut Kilpailuviraston luovuttamaan asiakirjan Pohjan Tähti Oy:lle.

Asiakirja Metsänjalostuksen ja siemenhuollon budjetti/toteutus vuosilta 1994 - 1995 ja 1997 - 1998 ei sisältänyt Forelia Oy:tä koskevia tietoja eikä asiakirjan sisältämien tietojen katsottu olevan Forelia Oy:n liikesalaisuuksia. Tämänkin asiakirjan kohdalla on otettu huomioon julkisuuslain tarkoitus ja lisäksi seikka, että valtion liikelaitosten valvonta edellyttää, että niiden toiminnan tuloksellisuutta suhteessa asetettuihin tavoitteisiin voidaan arvioida ja että viimeinenkin asiakirjassa tarkoitettu tilikausi oli Kilpailuviraston päätöksentekohetkellä päättynyt yli vuotta aikaisemmin. Näin ollen kyseessä ei ollut Metsähallituksen liikesalaisuuksina tai muinakaan salas-

sa pidettäviä tietoja sisältävästä asiakirjasta. Korkein hallinto-oikeus kumosi päätöksellään hallinto-oikeuden ja Kilpailuviraston päätökset ja velvoitti Kilpailuviraston luovuttamaan asiakirjan Pohjan Tähti Oy:lle.

Asiakirjan Forelia Oy:n yritystietoja, joka sisältää muun muassa tietoja taimien ja siementen myyntimääristä, taimien markkinaosuudesta sekä tietoja yrityksen tuloista, osalta KHO pysytti hallinto-oikeuden päätöksen ja tietoja pidetään Forelia Oy:n liikesalaisuuksina JulkL 24 § 1 momentin 20 kohdan perusteella. Pohjan Taimi Oy ei ole vaatinut yksityiskohtaisia asiakastietoja. Lisäksi asiakirjaan sisältyvien julkisten tietojen erottelemisen salassa pidettävistä ei ole mahdollista siten, että asiakirja voitaisiin JulkL 10 § perusteella antaa Pohjan Taimi Oy:lle osittain.

Kyseessä olevien asiakirjojen kohdalla niiden julkisuutta on salassapitosäännösten ohella arvioitu myös muiden perusteiden mukaan. Lisäksi jokaista asiakirjaa on arvioitu tapauskohtaisesti. Julkisuuslain tarkoitusta on käytetty yhtenä perusteena asiakirjojen julkisuudelle eli lain tavoitteita on toteutettu. Lopputuloksen kannalta tärkeä argumentti on ollut lain tarkoitus, joka on julkisuuslaissa ilmaistu laintasoisesti.

Näiden edellä mainittujen asiakirjojen kohdalla on erikseen jouduttu pohtimaan niiden julkisuutta tai vastaavasti salassapitoa. Eri perusteet, joilla asiakirjan julkisuusaste on ratkaistu, tekevät päätöksistä eroavat, mutta yhteisenä piirteenä on juuri tavoitteisiin vetoaminen. Korkein hallinto-oikeus on säilyttänyt yhteneväisen linjauksen saman tapauksen asiakirjojen julkisuuden perustelemisessa, ottaen huomioon asiakirjakohtaiset eroavaisuudet.

Oikeuskäytännössä tulee esiin myös tapauksia, joissa julkisuuden ohella joudutaan punnitsemaan muita perusoikeuksia. Perusoikeudet usein saattavat aiheuttaa ristiriitaisia tilanteita sekä niiden rajoittamiselle on omat

rajoitusperiaatteensa<sup>121</sup>. Seuraavassa tapauksessa on jouduttu punnitsemaan näitä ristiriitaisiakin perusoikeuksia, mutta toisaalta ratkaisuaargumenttina on käytetty julkisuuslain tavoitteita.

Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisussa KHO 2003:57, asianosaisella A oli oikeus saada tietoonsa hänen eläkeasiansa käsittelyyn eläkevakuutusyhtiössä osallistuneiden asiantuntijalääkäreiden nimet ja asian käsittelyyn liittyvä yhtiön hallituksen kokouspöytäkirjan ote liitteineen. Alemmissa asteissa asiaa oli käsitelty vakuutusyhtiössä ja Helsingin hallinto-oikeudessa. Tapauksessa tuli huomioitavaksi yksityiselämän suoja julkisuuskysymysten vastapainona. Korkein hallinto-oikeus tutki valituksen. Ratkaisussaan KHO ei muuttanut hallinto-oikeuden ratkaisua vaan pysytti sen. Hallinto-oikeuden mukaan valittajalla oli oikeus saada pyytämänsä tiedot. Perusteluissaan KHO vetosi asiassa esitettyihin vaatimuksiin ja Helsingin hallinto-oikeuden päätöksestä ilmeneviin säännöksiin ja muihin perusteluihin.

Helsingin hallinto-oikeus oli perustellut päätöstään muun muassa julkisuuslain 3 ja 17 §:llä. A:lla oli asianomaisasema ja julkisuuslain 11 § 1 momentin mukaan asianosaisella on oikeus saada tieto kaikista hänen eläkeasiansa käsittelyn yhteydessä kertyneistä päätösasiakirjoista mukaan lukien niin sanotut käsittelylehdet ja niille asiantuntijalääkäreiden ja muiden asian käsittelyyn osallistuneiden henkilöiden tekemät lääketieteelliset sekä muut merkinnät ja arviot.

Hallinto-oikeus otti huomioon ratkaisua tehdessään julkisuuslain tarkoituksen (3 §) ja 17 §:stä ilmenevät periaatteet viranomaisten toiminnan avoimuudesta sekä yksilöiden vaikutusmahdollisuuksien käyttämisestä. Hallinto-oikeus katsoi, että A:lla on asianosaisena oikeus saada tieto myös käsittelylehdillä A:sta esitettyjen, esittäjien nimikirjaimilla varmennettujen tietojen ja arvioiden antajien henkilöllisyydestä. Vakuutusyhtiö ei myöskään

---

<sup>121</sup> Näistä rajoitusperiaatteista tarkemmin muun muassa Viljasen teoksessa Perusoikeuksien rajoitusedellytykset, 2001.

ollut esittänyt lainmukaisia perusteita sille, että tietojen luovuttaminen olisi ollut vastoin erittäin tärkeää yksityistä etua, jota tarkoitetaan JulkL 11 § 2 momentin 1 kohdassa.

Erillisten selvitysten laatimiseen ei kuitenkaan tarvinnut ryhtyä. Vakuutusyhtiö ei ollut julkisuuslain nojalla velvollinen laatimaan erikseen selvitystä siitä, mitä kukin henkilö oli lausunut asian käsittelyn yhteydessä tai muutoin kuin kirjallisesti esittänyt. Vakuutusyhtiö ei myöskään ollut velvollinen ilmoittamaan A:lle käsittelyyn osallistuneiden henkilöiden yhteystietoja.

Vakuutusyhtiön hallituksen pöytäkirjasta, jonka vakuutusyhtiö oli toimittanut hallinto-oikeudelle, käy ilmi, että A:n asia on saatettu yhtiön hallitukselle tiedoksi ja pöytäkirjan liitteenä on sisäisiä muistioita, joissa on selvitetty A:n asioita yksityiskohtaisesti. Näistä asiakirjoista hallinto-oikeus totesi, että vaikka hallituksessa ei ole tehty varsinaisia ratkaisuja A:n eläkeasiassa, pöytäkirja muistioineen liittyy A:n eläkeasioiden käsittelyyn siten, ettei sitä voida erottaa asiayhteydestä. Kyseessä olevan pöytäkirjan on näissä olosuhteissa katsottu liittyvän yhtiön julkisen tehtävän hoitamiseen ja näin ollen se kuuluu julkisuuslain piiriin.

Korkein hallinto-oikeus oli asiaa käsitellessään tutustunut muun muassa apulaisoikeuskanslerin, sosiaali- ja terveysministeriön sekä eduskunnan oikeusasiamiehen kannanottoihin. Näiden kannanottojen sekä julkisuuslaista ilmenevien periaatteiden ja tavoitteiden valossa näytti selvältä, että eläkkeenhakijalla oli lähtökohtaisesti oikeus saada tieto hänen eläkeasiassa ratkaisuun osallistuneiden lääkäreiden nimistä. Tuomioistuimessa käsitellyt kannanotot ja julkisuuslain tavoitteet ovat vaikuttaneet vakuutusyhtiön nykyiseen käytäntöön. Nykyisin vakuutusyhtiön normaalina käytäntönä on antaa nimet eläkkeenhakijan niitä pyytäessä.

Tässäkin tapauksessa on tulkittu asiaa siten, että lain tavoitteet toteutuvat mahdollisimman hyvin ja näin ollen on päästy saavutettuun lopputulok-



seen. Julkisuuslain tavoitteet ovat myös tässä ratkaisussa otettu päätöksenteon perusteiksi. Toisaalta tapauksessa on jouduttu punnitsemaan myös yksityiselämän suojaa. Lisäksi tapauksessa on käsitelty sitä, kuinka paljon erillisiä, uusia asiakirjoja viranomaisten tulee tuottaa.

Korkeimmassa hallinto-oikeudessa on ollut käsiteltävänä tapauksia, joissa lain tarkoitus on huomioitu, mutta muut lailliset perusteet ovat oikeuttaneet asiakirjojen salassa pitämisen. Tapausten perusteena ovat olleet muun muassa salassapitosäännökset tai se, että kyse ei ole ollut julkisuuslaissa tarkoitettusta asiakirjasta. Näiden tapausten tarkasteleminen on mielenkiintoista siksi, että tavoitteet on huomioitu myös asiakirjan julkisuuden osalta kielteisiin päätöksiin päättyneissä ratkaisuissa.

Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisussa KHO 2004:25 valittajana ollut toimittaja oli vedonnut muun muassa julkisuuslain tarkoitukseen (3 §) pyrkimyksessään saada ulkoministeriöltä toisen valtion kanssa käytyjä neuvotteluja koskevia asiakirjoja. Korkein hallinto-oikeus katsoi, kuten aiemmin ulkoministeriö, että kyseessä olevat asiakirjat ovat julkisuuslain 24 § 1 momentin perusteella salassa pidettäviä. Päätöksessään KHO on myös huomionnut julkisuuslain 3 § ja 17 §:n säännökset. Ulkoministeriön päätöstä ei ollut kuitenkaan syytä muuttaa, sillä ulkoministeriöllä oli ollut laillinen peruste pitää asiakirjat salaisina.

Ratkaisussa KHO 2003:77 on kyse samankaltaisesta tilanteesta. Korkein hallinto-oikeus on ottanut lain 3 ja 17 § huomioon, mutta kyse on ollut asiakirjasta, jonka katsotaan olevan salassa pidettäviä julkisuuslain 24 § 1 momentin 9 kohdan mukaisesti. Asiakirja oli suojelupoliisin hallussa ja se oli osa suojelupoliisin tehtäviin kuuluvaa luottamuksellista tiedonvaihtoa.

Asiaa ei ollut voitu ratkaista yksinomaan kyseessä olevan asiakirjan perusteella, vaan suojelupoliisin ja muiden valtioiden vastaavien elinten välisen tiedonvaihdon liittyminen valtion turvallisuuden ylläpitämiseen ja tiedon-

vaihdon luottamuksellisuuden huomioon ottaminen aiheutti sen, että asiakirjasta saatavan selvityksen perusteella ei ollut ilmeistä, ettei tiedon antaminen asiakirjasta vaarantaisi valtion turvallisuutta. Lisäksi Korkein hallinto-oikeus perusteluissaan viittasi Helsingin hallinto-oikeuden päätöksen perusteluihin. Hallinto-oikeuden mukaan suojelupoliisi ei ollut rajoittanut tietojen saantia ilman laissa säädettyä ja asiallista perustetta eikä enempää kuin suojattavan edun vuoksi oli tarpeellista.

Seuraavaksi esitellään tuomioistuinratkaisu, jossa valittaja oli Korkeimmassa hallinto-oikeudessa vedonnut julkisuuslain tavoitteisiin, hänen hakiessaan muutosta Kauppa- ja teollisuusministeriö päätökseen. Korkein hallinto-oikeus huomioi ratkaisussaan lain tavoitteet, mutta asiakirja oli silti salassa pidettävä muilla perusteilla. Ratkaisussa myös vedettiin linjaa siitä, milloin asiakirja kuuluu julkisuuslain soveltamisalan piiriin.

Osmo Kurki oli pyytänyt kauppa- ja teollisuusministeriöltä kirjallista päätöstä siitä, miksi kauppa- ja teollisuusministeriö ei voinut toimittaa Väli-Suomen Media Oy:n Sunnuntaisuomalaiselle työvoima- ja elinkeinokustusten vuoden 2001 henkilöstöbarometrin tietoja. Kauppa- ja teollisuusministeriö katsoi, että tiedot oli kerätty yksinomaan viranomaisen sisäistä työskentelyä ja hallintoa varten. Tiedot eivät liity julkisen vallan käyttöön eikä niillä ole merkitystä tai vaikutusta muille kuin kyseisessä virastossa työskenteleville. Kurki valitti päätöksestä Korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Hän oli valituksessaan vedonnut myös julkisuuslain tavoitteisiin.

Ratkaisussaan KHO 2002:20 Korkein hallinto-oikeus totesi, että arkistolainsäädännön mukaan asiakirja on laadittu viranomaisen sisäistä työskentelyä varten ja sitä ei tule liittää arkistoon, vaikka julkisuusperiaatteen toteutuminen otetaankin huomioon. Näin ollen kauppa- ja teollisuusministeriö ei ollut julkisuuslain vastaisesti evännyt Kurjen pyyntöä saada tieto asiakirjasta. Ministeriön päätös ei ollut lainvastainen.

Näissä päätöksissä lain tarkoitus ja tavoitteet ovat otettu huomioon, mutta niiden sivuuttamiselle on ollut laillinen peruste. Kyse on ollut sellaista asiakirjoista, jotka ovat julkisuuslain mukaan salassa pidettäviä. Salassa pitämiselle on ollut laillinen ja asiallinen peruste, joka on ollut suojeltavan edun suhteen tarpeellista. Näissä tapauksissa julkisuuslain tavoitteiden ei ole katsottu olevan etusijalla näihin muihin perusteisiin nähden. Näin ollen asiakirjoista ei ole tarvinnut antaa hakijalle tietoa.

Näitä ratkaisuja tarkastellessa voidaan huomata, että osassa eri oikeusasteissa käsiteltävistä asiakirjajulkisuuteen liittyvistä tapauksista saa julkisuuslain tavoitesäännöksen ratkaisun yhdeksi perusteeksi. Toisissa tapauksissa ratkaisuun on päästy vetoamalla tavoitteisiin ja valittu niiden mukainen ratkaisu ja osassa tapauksissa tavoitteiden sivuamiselle on ollut muu laillinen peruste. Oikeuskäytännössä löytyy myös ratkaisuja, joissa lain tavoitteita ei ole mainittu lainkaan ja nämä tapaukset on ratkaistu muilla argumenteilla.

Julkisuuslain nimenomainen tavoitesäännös antaa sille vahvan aseman ratkaisuperusteena. Sellaisten lakien kohdalla, jolla tällaista nimenomaista tavoitesäännöstä ei ole, tavoitteet tuskin nousevat samalla tavoin ratkaisuarargumentiksi. Koska tavoitteisiin vedotaan ratkaisussa, ei niiden merkitystä myöskään lainsoveltamisen kannalta voi vähätellä.

## **4.2. Subjektiiivinen laintulkinta**

### **4.2.1. Subjektiiivinen laintulkintateoria**

Subjektiiivisen eli myös historialliseksi kutsutun laintulkintateorian mukaan keskeiseksi lain soveltamisessa nousee oikeusnormin asettamiseen osallistuneiden henkilöiden tavoitteiden ja käsitysten selvittäminen. Samalla keskeistä laintulkinnallista tutkimusta on lainsäädäntöhistorian tutkimus. Kuitenkaan historiallisen koulukunnan kannattajatkaan eivät

Kuitenkaan historiallisen koulukunnan kannattajakaan eivät vaadi sokeaa sitoutumista aikoja sitten kuolleiden lainvalmistelijoiden ja -säättäjien käsitteisiin.<sup>122</sup> Lisäksi historiallisen lainvalmisteluaineiston laatu, määrä ja relevanssi vaihtelevat<sup>123</sup>.

Lainvalmisteluaineiston merkitys perustuu ajatukseen, jonka mukaan tuomioistuimen tai muun lainsoveltajan tulee pyrkiä oikeudellisessa ratkaisutoiminnassaan lainsäätäjän alkuperäisen tarkoituksen, tahdon ja tavoitteiden toteuttamiseen<sup>124</sup>. Varsinaisista säädösteksteistä ei välttämättä käy monestikaan ilmi suoraan nämä seikat tai lain teksti on epämääräinen ja jättää tulkinnalle sijaa. Tällöin lain tarkoituksen selvittämisessä joudutaan turvautumaan lainvalmisteluaineistoon. Tätä taustalla olevaa ajatusta kutsutaan subjektiiviseksi laintulkinnaksi<sup>125</sup>.

Subjektiivisen laintulkintaopin mukaan lakitekstille pyritään antamaan sellainen merkityssisältö, joka vastaa lainsäätäjän tarkoittamaa sisältöä. Tulkitsijan päätehtävänä on lainsäätäjän tahdon selvittäminen.<sup>126</sup> Subjektiivinen laintulkintatapa on sinänsä legitiimi. Lainsäätäjän tahdon toteuttaminen korostaa vallanjako-opin mukaista lainsäätäjän valtaa ja lait hyväksytään demokraattisessa päätöksenteossa. Ennakoitavissa oleva ja yhtenäinen tulkintalinja saavutetaan, kun tietoisesti toteutetaan lainsäätäjän tahtoa tulkitsijoiden toimesta.<sup>127</sup> Demokratia-argumentti voi puoltaa lainsäätäjän tarkoituksen ottamista ohjenuoraksi<sup>128</sup>.

Subjektiivisessa laintulkinnassa siis pyritään tulkitsemaan lainvalmisteluaineiston avulla lainsäätäjän alkuperäistä tarkoitusta ja toteuttamaan se. Koska tavoitteita ja tarkoitusta ei ole suoraan aina varsinaisesta lakitek-

---

<sup>122</sup> Klami 1986, s. 81.

<sup>123</sup> Klami 1986, s. 82.

<sup>124</sup> Aarnio 1989, s. 225, Siltala 2003, s. 258.

<sup>125</sup> Aarnio 1989, s. 225, Tolonen 2003, s. 115.

<sup>126</sup> Laakso 1993, s. 115.

<sup>127</sup> Laakso 1990, s. 112.

<sup>128</sup> Scheinin 1993, s. 25.

tistä luettavissa, päätöksenteossa on turvaututtava muihin oikeuslähteisiin eli tässä tapauksessa juuri esitöihin. Tehtävänä on siis selvittää, mitä lainlaajitajat ja valmisteluun osallistuneet ovat tarkoittaneet. Aivan ongelmattomasti subjektiiivisen laintulkinnan käyttö ei ole.

Suomessa suurin osa laeista säädetään hallituksen esitysten pohjalta. Esitysten sisältö ei yleensä olennaisesti muutu eduskuntakäsittelyssä, mutta noin puoliin esityksistä tehdään suppeita muutoksia. Tavoitteenasettelu on muotoutunut pääasiassa asianomaisessa ministeriössä. Voidaan kysyä kenen tavoitteenasettelusta tällöin on kyse, päättäjien vai valmistelijoiden. Lisäksi voidaan epäillä sitä, missä määrin hallituksen esitykset tarjoavat riittävää ja oikeaa informaatiota. Esityksellä voi olla tosiasiasa muunlaisiakin tavoitteita kuin perusteluissa ilmaistut ja perusteluissa voidaan tavoitteita ilmaista valikoivasti esimerkiksi korostamalla myönteisiä piirteitä.<sup>129</sup>

Lainsäätäjän tahdon sisällön jäädessä tarkoin osoittamatta myös subjektiiivisen tulkinnan soveltamiskriteerit jäävät osittain avoimiksi. Koska aukkoja jää, joskus on haluttu turvautua niin sanottuun hypoteettiseen tarkoitukseen. Kyseessä on tarkoitus, joka lainsäätäjällä oletettavasti olisi ollut, jos kyseessä oleva asia olisi tullut lainsäädäntövaiheessa esille. Tällainen jälkikäteinen rekonstruktio ei sellaisenaan käy laintulkinnan perusteluksi.<sup>130</sup>

Ei voida olla varmoja, onko tällainen jälkikäteinen konstruktio juuri samanlainen kuin tilanne aikanaan olisi ollut. Myös piilossa olevat tavoitteet ja konfliktit tuovat epävarmuutta uudelleen muotoiltujen tilanteiden rakentamiseen. Huomioitavaa on myös, että lainlaadintahetkellä vallinnut yhteiskunnallinen tilanne, arvostukset ja muut olosuhteet ovat voineet huomattavasti muuttua. Subjektiiivinen laintulkintateoria on kuitenkin siinä suhteessa

---

<sup>129</sup> Tala 2001, s. 105 - 106.

<sup>130</sup> Aarnio 1989, s. 228.

staattinen, että tulkinnat sen mukaan pysyvät olosuhteiden muutoksista ja ajan kulusta riippumatta samanlaisina<sup>131</sup>.

Oikeussäätelyn kehitys ja lainvalmisteluaineistoon liittyvät ongelmat ovat merkinneet siirtymistä subjektiivisen laintulkinnan sisällä geneettis-grammakaaliseen tulkintamalliin. Lainsäätäjän tarkoitukseen viitattaessa ei ilmaista lainsäätäjän institutionaalista tarkoitusta, vaan sillä ilmaistaan tietyn säännöksen tulkintaa koskevan spesifin esityölausuman sisältö. Lainsäätäjän tarkoitus on tällöin tulkintaohje, joka sisältyy lakiesityksen perusteluihin tai muuhun lainvalmisteluaineistoon.<sup>132</sup>

Ongelmaa on tarkasteltu myös niin sanotun objektiivisen tarkoituksen kannalta. Objektiivisestä tarkoituksesta voidaan puhua lain rationa (ratio legis) tässä ja nyt. Se on tulkintahetkellä ja kaikki asianhaarat huomioituna muodostettu merkitysyhteys. Sen voidaan sanoa olevan lain merkityssisältö tulkintahetkellä.<sup>133</sup> Koska lainvalmisteluaineiston käyttöön tulkintatilanteissa liittyy tiettyä problematiikkaa, voidaan lainsäätäjän tarkoituksen olevan lainvalmisteluaineiston pohjalta esiin abstrahoitu kuva, tulkittu tarkoitus<sup>134</sup>.

#### **4.2.2. Subjektiivinen laintulkinta ja tavoitteet**

Subjektiivisessa laintulkinnassa lainsäätäjän tavoitteilla ja tarkoituksella on suuri merkitys. Jos tavoitteet ovat kirjattu nimenomaisesti lakitekstiin, ei subjektiivista laintulkintaa tarvita, tai kuten tarvittaisiin, jos tavoitteet löytyisivät vain lainvalmisteluaineistosta. Tavoitteiden ilmaisussa voi tietenkin olla aukkoja ja tavoitteet voivat jäädä tulkinnanvaraisiksi, vaikka ne olisivatkin nimenomaisesti ilmaistuja lakitekstissä. Tällöin voidaan laintulkinnan apuna näiltä aukkopaikkojen osilta käyttää subjektiivista laintulkintaa.

---

<sup>131</sup> Laakso 1990, s. 113 - 114.

<sup>132</sup> Laakso 1993, s. 117.

<sup>133</sup> Aarnio 1989, s. 229, Laakso 1990, s. 113.

<sup>134</sup> Laakso 1990, s.120.

Lainvalmisteluaineiston kannalta saadaan muodostettua kuvaa lainsäätäjän tarkoituksesta, jota subjektiivinen laintulkinta ratkaisutoiminnassaan hyödyntää. Kuinka luotettava kuva jälkikäteisellä arvioinnilla ja rekonstruoinnilla saadaan, on tapauskohtaisesti harkittava. Kuvaa ainakin saadaan vällinneista olosuhteista ja tavoitelluista vaikutuksista. Lainvalmisteluaineiston laatu vaikuttaa suuresti siihen, missä määrin lainvalmisteluaineistosta on hyötyä laintulkintatilanteissa.

Kun otetaan huomioon, että lainvalmisteluaineisto voi tavoitteiden osalta olla epäluotettavaa, ei sille näin ollen voida antaa samassa määrin painoarvoa kuin varsinaiselle lakitekstillem. Tavoitteet ovat voitu kirjoittaa siten, että niistä on jätetty jotain pois, joitain puolia on ehkä liikaakin korostettu tai ylipäättään niiden ilmaisuun ei ole kiinnitetty tarvittavissa määrin huomiota. Subjektiivisen laintulkinnan käytöstä tavoitteisiin liittyvissä kysymyksissä tulee ottaa monet lainvalmisteluaineiston laatua ja määrää koskevat havainnot huomioon.

Vaikka lainvalmisteluaineisto olisi ajallisesti uutta ja sitä olisi saatavilla kohtuullisen runsaasti, tavoitteisiin liittyy usein sellaisia seikkoja, jotka eivät tule esiin. Lisäksi subjektiivinen laintulkinta jättää aukon siihen, tulkittaanko lainsäätäjän tarkoitusta juuri niin kuin se on ollut. Lisäksi voidaan kyseenalaistaa kenen tarkoitusta oikeastaan tulkitaan, lainlaatijan vai lainsäätäjän?

#### **4.2.3. Miten subjektiivinen laintulkinta ilmenee julkisuuslakia koskevassa oikeuskäytännössä?**

Julkisuuslaissa tavoitteet ovat kirjattu nimenomaisesti lakitekstiin, ja vielä esille ei ole noussut sellaista oikeuskäytäntöä, jossa ratkaisun argumenteiksi oikeuden olisi tarvittu lainsäätäjän tahdon selvittämistä lainvalmisteluaineistosta juuri tavoitepykälän (JulKL 3 §) osalta. Tavoitteita on yleisesti

kuitenkin käsitelty. Tosin muiden lain säännösten osalta on haettu päätöksenteon tueksi lainvalmisteluaineistoa.

Korkeimman oikeuden ratkaisussa KKO 2004:47 on eriävässä mielipiteessä oikeusneuvos Lehtimaja hakenut perustetta näkökannalleen julkisuuslain valmisteluaineistosta koskien lain tavoitteita ja tarkoituksia. Asia on käsitelty hallintoasiana Korkeimmassa oikeudessa ja se koski Eero Tammissen pyyntöä saada nähtäväksi Korkeimman oikeuden vuoden 2003 istuntoluettelo sekä pyyntöä saada jäljennökset erään Korkeimman oikeuden esittelijän vuoden 2003 syyskuussa Tammista koskevissa asioissa ryhmäpäällikkönsä vihkoon tekemistä merkinnöistä ja erityisesti mainitun esittelijän esittelyä koskevista toivomuksista sekä vastaavista jäljennöksistä joulukuussa 2003 pidetyn istunnon valmisteluvaiheesta.

Arvioitaessa sitä, ovatko puheena olevat istuntoluettelot viranomaisen julkisuuslaissa tarkoitettuja asiakirjoja, oikeusneuvos Lehtimaja kiinnitti huomiota julkisuuslainsäädännön kokonaisuudistuksen tavoitteisiin koskien päätöksenteon valmistelun ja suunnittelun julkisuuden lisäämistä sekä mahdollisuuksien parantamista saada tietoja myös viranomaisten käsittelyssä olevista asioista. Tätä perustellessaan hän on viitannut hallituksen esityksen (HE 30/1998 vp.) sivuihin 1 ja 33. Lisäksi hän on hakenut hallituksen esityksen sivulta 57 perustetta sille, millainen sisäinen toiminta viranomaisessa on ollut tarkoitus turvata.

Ratkaisussa KKO 2002:27, joka koski tutkijan lupaa tietojen saamiseen salassa pidettävistä oikeudenkäyntiasiakirjoista ja esittelijän muistioista, tarkasteltiin myös esitöistä saatavaa informaatiota. Käsittelyjärjestyksestä päättäessään Korkein oikeus tarkasteli lain säännöksiä sekä valmisteluaineistoa (HE 30/1998 vp., HaVM 31/1998vp.ja LaVM 14/1998 vp.) ja tuli siihen tulokseen, että sääntely tavoitteidensa mukaisesti kohdistuu ensisijaisesti hallinnon julkisuuteen ja näin ollen yleisten tuomioistuimien oikeu-



denkäyntiasiakirjoja koskevat kysymykset jäävät vaillinaisesti huomioiduksi.

Tällainen tuomioistuinratkaisu, jossa lainvalmisteluaineistosta on haettu jollekin muulle kuin julkisuuslain tavoitesäännöksellä lisäselvyyttä, on muun muassa Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisu KHO 2005:26, joka koskee oppilailta vapaa-ehtoisesti kerättyjen tietojen ja niistä laadittujen raporttien julkisuutta. Kyseissä tapauksessa niin Vantaan opetuslautakunta kuin Helsingin hallinto-oikeuskin ovat etsineet hallituksen esityksestä informaatiota siitä, mitä julkisuuslaissa on tarkoitettu. Kuitenkaan hallinto-oikeuden ja opetuslautakunnan käsitykset eivät ole olleet yhteneviä siitä, mitä esitöistä voidaan päätellä. Korkein hallinto-oikeus ei muuttanut hallinto-oikeuden päätöstä. Tässä tapauksessa informaation puute ei koskenut julkisuuslain tavoitesäännöstä.

Nämä edellä mainitut tapaukset eivät ole ainoita, joissa julkisuuslain tietyn säännöksen soveltamiseen on haettu tulkinta-apua lainvalmisteluaineistosta. Koska varsinaisesti tavoitteisiin liittyviä oikeustapauksia, joissa olisi käytetty subjektiivista laintulkintaa, ei enemmälti ole tullut ilmi, on tässä tutkimuksessa nostettu esiin vain edellä mainitut tapaukset. Näistä tapauksista voidaan huomioda, että vaikka julkisuuslain tavoitesäännökselle ei lainvalmisteluaineistosta ole varsinaisesti haettu lainsäätäjän tarkoitusta, on kuitenkin lain tavoitteita tarkasteltu tästä aineistosta käsin. Samoin muihin säännöksiin on esitöistä haettu perusteluja muun muassa sille, mitä kyseissä säännöksessä on ollut tarkoitus säännellä ja miltä osin.

## 5. Tiivistelmä

### 5.1. Tavoitteet ja oikeuslähdeoppi

Oikeuslähdeopilla on merkitystä niin tavoitteiden kirjoittamiseen kuin niiden käyttöönkin. Tavoitteet sijoittuvat oikeuslähdeopillisessa mielessä vahvasti tai heikosti velvoittaviin oikeuslähteisiin. Näitä vahvasti velvoittavia oikeuslähteitä tavoitteet ovat silloin, kun ne ovat nimenomaisesti otettu lakitekstiin. Tällöin tavoitteet voivat ilmetä joko tavoitesäädöksinä tai tavoitesäännöksinä. Näitä vahvasti velvoittavia oikeuslähteitä on pakollista soveltaa. Nimenomaisesti lakitekstiin otetut tavoitteet ovat oikeuslähdeopillisesti siis vahvemmassa asemassa kuin heikosti velvoittavat tavoitteet.

Heikosti velvoittavat tavoitteet muodostuvat lainvalmisteluaineistosta. Niiden käyttäminen laintulkintatilanteissa ei ole pakollista, mutta niiden soveltamatta jättämiselle tulisi olla perusteet. Lainvalmisteluaineisto voi olla laadullisesti sekä määrällisesti vaihtelevaa. Lainvalmisteluaineistosta ilmenevien tavoitteiden valmisteluun ei välttämättä ole kiinnitetty niin paljon huomiota kuin itse lakitekstissä oleviin tavoitteisiin.

Heikommin velvoittavaa tavoitteenasettelua on helpompaa muuttaa. Vahvasti velvoittavia lakeja ja niissä nimenomaisesti ilmaistuja tavoitteita voidaan muuttaa vain lainsäätämisyjärjestyksessä. Heikosti velvoittavia tavoitteita taas on helppoa muuttaa. Lainvalmisteluun osallistuvien ei tarvitse käyttää lainsäätämisyjärjestystä. Tavoitesäännökset ovat myös hyväksytyt lainsäätämisyjärjestyksen mukaisilla päätöksentekomuodoilla sekä menettelytavoilla.

Heikosti velvoittavan oikeuslähteen antaman informaation ongelmista voitaisiin päätellä, että se ei olisi niin luotettavaa ja yksiselitteistä kuin vahvasti velvoittavat tavoitesäännökset. Varsinaisia tavoitesäännöksiä ei kai-

kista laeista löydy. Tällaisissa tilanteissa joudutaan turvautumaan lainvalmisteluaineistoon, jos halutaan selvittää taustalla vaikuttavia tavoitteita.

Julkisuuslaissa on tällainen lakitekstissä nimenomaisesti oleva tavoitesäännös (JulkL 3 §). Julkisuuslain tavoitteilla on siis vahvasti velvoittavan oikeuslähteen painoarvo. Toisaalta myös lainvalmisteluaineistosta löytyy tavoitteita koskevaa informaatiota. Tällä informaatiolla on heikosti velvoittavan oikeuslähteen painoarvo. Mahdollisissa soveltamistilanteissa eteen tulevista lain tarkoitusta koskevissa aukkotilanteissa voidaan lisäinformaatiota ja perusteluja hakea tästä lainvalmisteluaineistosta.

Lainvalmisteluaineisto käsittää monenlaista aineistoa. Tätä aineistoa voivat olla valiokuntien lausunnot, hallituksen esitykset, komiteoiden ja toimikuntien mietinnöt. Lisäksi niiden laatijat vaihtelevat suuresti. Julkisuuslakia koskevaa lainvalmisteluaineistosta on tässä tutkimuksessa käytetty hyväksi hallituksen esityksiä ja eduskunnan valiokuntien mietintöjä. Toisaalta, koska esitöiden määrä ja laatu vaihtelee, on niiden käyttöä harkittava tapauskohtaisesti.

Lainvalmisteluaineiston hyväksikäytölle tulkintatilanteissa on puoltavia seikkoja. Esityöt antavat suhteellisen hyvän kuvan valmistelun aikana vallinneesta oikeustilasta. Lisäksi ne ovat käytännöllinen ja helppo tapa hankkia tietoa lainsäätäjän tarkoituksesta. Hyvin tehdyt esityöt antavat myös informaatiota siitä, millä keinoin kyseessä olevat asiakirjat katsovat tavoitteet parhaiten saavutettavan. Lainvalmisteluaineistolla on myös tiettyä auktoriteettia.

Lainvalmisteluaineiston käytölle on kaksi hyvää ohjetta. Kun lainvalmisteluaineisto on mahdollisimman lähellä varsinaista lakitekstiä, on sen luotettavuuskin parempi. Jos taas eduskuntakäsittelyn aikana on tehty paljon muutoksia, lainvalmisteluaineiston arvo laskee. Toisaalta esitöiden ikääntyessä niiden painoarvo vähenee. Lainvalmisteluaineisto on käyttökelpoisinta, kun se on tuoretta. Ajan kuluessa oikeuskäytäntö

poisinta, kun se on tuoretta. Ajan kuluessa oikeuskäytäntö vähitellen korvaa lainvalmisteluaineiston käytön tulkinnan perusteena.

Lainsäädäntömäärän kasvaessa lainvalmisteluaineiston laatuun on kiinnitetty huomiota niin Suomessa kuin muuallakin maailmassa. Laadun parantamiseksi on perustettu kehittämisohjelmia sekä annettu ohjeita ja koulutusta. Hallituksen esityksen laadintaohjeilla on myös keskeinen merkitys lainvalmisteluun. Nämä HELO-ohjeet uudistettiin viimeksi vuonna 2004. Tavoitteiden kannalta lainvalmisteluaineiston laadun parantaminen on hyväksi. Moniin lakeihin liittyvät tavoitteet, kun ilmenevät vain esitöissä.

## **5.2. Tavoitesäätely**

Tavoitesäännöksiä on ollut 1800-luvulta lähtien ja eniten niitä löytyy julkisoikeuden alaan kuuluvasta normistosta. Erityisesti 1960-luvulla yhteiskuntapoliittisten tavoitteiden asettaminen on lisääntynyt. Vuoden 1986 jälkeen tutkimusta tavoitepykäliden kokonaismäärästä ei ole tehty, mutta ainakin siihen asti niiden määrä on ollut kasvussa.

Vuonna 1998 lakiehdotuksia annettiin 269 kappaletta. Puolissa näissä esityksistä löytyi HELO-ohjeiden mukainen kappale ”esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset”. Tämä ei kuitenkaan ole suoraan verrannollinen sen kanssa, kuinka monessa näiden esitysten pohjalta hyväksytyissä laeissa on varsinainen tavoitesäännös. Tavoitteiden sisältö on vaihdellut Euroopan unioniin liittyvästä integraatiosta hallinnonalan sisäisiin tavoitteisiin sekä perus- ja ihmisoikeusajattelun mukanaan tuomiin tavoitteisiin.

Tavoitteiden kirjoittamistapa on muuttunut entistä laveammaksi ja epämääräisemmäksi. Tämä on toisaalta hyvä asia, mutta toisaalta se tuo mukanaan ongelmia. Laveus ja epämääräisyys tuovat tavoitteisiin tarvittavaa joustavuutta, mutta samalla ne vaikeuttavat täsmällisen informaation saa-

mista siitä, mitä todella on tarkoitettu. Yhteiskunnan muuttuneet ja muuttuvat mielipiteet vaikuttavat myös tavoitteiden sääntelyyn. Samat tavoitteet eivät enää päde nykyään tai nykypäivän tavoitteet eivät ehkä ole tavoiteltuja asioita tulevaisuudessa.

Tavoitteilla pyritään saamaan aikaan muutoksia, pysyttämään joku haluttu tilanne tai selkiyttämään voimassa olevaa oikeutta. Tavoitteina voi olla myös oikeudellisia standardien luominen tai yhdenvertaisuuden ja ennustettavuuden varmistaminen. Lakiuudistuksilla saatetaan pyrkiä muuttamaan yksilöiden toimintatapoja tai käyttäytymistä, antaa heille uusia oikeuksia tai toimintamahdollisuuksia. Pyrkimyksenä saattaa olla myös vahvistaa olemassa olevia oikeussuojakeinoja tai lisätä reagointimahdollisuuksia.

Tavoitteilla on vaikutusta siihen, millä keinoin niihin pyritään ja toisaalta siihen, missä muodossa ne ilmaistaan. Perustuslain 80 §:n mukaan yksilöiden oikeuksista ja velvollisuuksista on säädettävä lailla. Jos tavoitteena on oikeuden antaminen tai velvollisuudesta määrääminen, on siitä säädettävä lailla.

Tavoitteet voidaan ilmaista eri tavoin. Ne voidaan ilmaista nimenomaisesti lakitekstissä tai ne voivat ilmetä lainvalmisteluaineistosta saatavassa informaatiosta. Suomessa on perinteisesti kirjoitetussa lainsäädännössä asetettu tavoitteita kahdella eri tavalla. Ensinnäkin on asetettu tavoitesäädöksiä, joista tärkeimpiä ovat olleet tavoitelait. Näissä tavoitelaeissa tärkeimmän sisällön muodostavat tavoitteita koskevat säännökset. Tavoitelakien ongelmana on ollut se, että niissä käsitellään vain tavoitteita itsessään, jolloin niiden toteuttamiseksi vaadittavat keinot jäävät sääntelyn ulkopuolelle.

Tavoitteita on myös asetettu tavoitesäännöksillä, josta esimerkiksi julkisuuslain kohdalla on kyse. Nämä tavoitesäännökset ovat sisällytetty eri hallinnonalojen säädöksiin. Tavoitesäännöksiä on ollut etenkin puite- ja

hallinnonalojen säädöksiin. Tavoitesäännöksiä on ollut etenkin puite- ja kehittämislajeissa. Kummassakin edellä mainitussa sääntelytyypissä on olennaista, että toivotut asiat tulevat vallitseviksi tulevaisuudessa.

Tavoitteet voivat ilmetä myös lainvalmisteluaineistosta, jolloin niitä käytetään soveltamistilanteissa heikosti velvoittavina oikeuslähteinä. Etenkin hallitusten esityksissä tavoitteet tulisi ilmaista. HELO-ohjeiden mukaisesti jokaiseen lakiesitykseen kuuluu kappale tavoitteista. Tulkintatilanteissa näillä esitöiden tavoitteilla on mahdollisesti suurikin merkitys lopputuloksen kannalta. Toisaalta tavoitteiden asettelu ei tulisi olla ainoa tai tärkein lainlaadintaa ohjaava tekijä.

Niemivuo on kehittänyt tavoitesääntelylle arviointiperusteet. Tämä yhdeksänkohtainen lista käsittää kolme näkökulmaa: yhteiskuntapoliittisen, oikeudellisen ja sääntelyteknisen näkökulman. Yhteiskuntapoliittisten perusteiden mukaan 1) vain yleisesti merkittävien tavoitteiden tulee sisältyä lainsäädäntöön, 2) lakitasoisten tavoitteiden tulee olla realistisia ja 3) tavoitteenasettelun muutokset ja tarkistukset tulee voida toteuttaa joustavasti.

Lainvalmistelun perusteena tulee olla selkeät suunnitelmat. Tavoitteiden tulee näkyä nimenomaisesti valmisteluaineistosta, mutta varsinaiseen säädöstekstiin sisällytetyt tavoitteet eivät ole aina tarkoituksenmukaisia. Säädöstekstiin otettujen tavoitteiden tulisi täyttää olennaisuuden, joustavuuden ja realistisuuden vaatimukset. Julistuksenomaiset ja ohjelmalliset säännökset eivät ole tarkoituksenmukaisia otettavaksi nimenomaisesti säädöstekstiin. Tavoitteiden ei tulisi harhautua liian kauaksi tosielämästä vaan niiden tulee olla realistisia. Myöskään liian mitäänsanomattomat tai sellaiset tavoitteet, joita ei voida pitää uskottavina, eivät ole tarkoituksenmukaisia. Lisäksi ajan kuluessa muuttuvat olosuhteet ja yhteiskunta vaativat tavoitteilta joustavuutta.

Oikeudelliselta näkökannalta katsottuna tavoitteiden tulisi olla sellaisia, että 4) ne ilmaisevat selkeästi keneen tai mihin ne kohdistuvat, 5) tavoitteilla on riittävän täsmällinen sisältö ja 6) niiden tulee olla oikeudellisesti sitovia. Etenkin oikeudellinen sitovuus tuottaa ongelmia. Miten tavoitteiden noudattamatta jättäminen sanktioitaisiin ja miten sitä valvottaisiin? Lisäksi miten sanktion aiheuttaa toimintaa arvioitaisiin ja miten sanktion suuruus määräytyisi? Näihin kysymyksiin ei ole vielä löytynyt päteviä vastauksia ja tuskin niihin sellaisia saadaankaan.

Tavoitteet kohdistuvat yleensä kansalaisiin, julkisyhteisöihin tai viranomaisiin. Näiden kohdistusten tulee olla selkeästi ilmaistuja, jotta tavoitteet voivat ylipäättään toteutua. Tavoitesäännöksistä tulisi käydä ilmi mitä säännös käytännössä merkitsee. On tärkeää tietää mitä oikeuksia tai velvollisuuksia säännös antaa ja kenelle niitä annetaan. Toiset säännökset ovat väljiä ja toiset hyvinkin tiukkoja ja selkeitä. Selkeiden tavoitesäännösten seuraaminen jälkikäteen on yksinkertaista ja helpompaa kuin väljien tai epä-määräisten säännösten.

Sääntelyteknisistä perusteista mainitaan 7) tavoitesäädösten ja tavoitesäännösten ristiriidattomuus, 8) tavoitesäännösten ymmärrettävyys ja 9) kielellinen moitteettomuus. Ristiriitaisuus aiheuttaa ongelmia eri tavoitteiden kesken niiden painotuksessa. Miten niiden etusija tulisi määrittää ja kuinka tämän jälkeen suhtaudutaan niihin vähemmän tärkeisiin tavoitteisiin vai voidaanko ne vain unohtaa?

Tavoitteiden ymmärrettävyys on toteutumisen kannalta tärkeää. Niiden toteutuminen ja oikeutus pohjautuu pitkälti siihen miten ne ymmärretään. Jos tavoitteet ymmärretään väärin, niiden tavoittelemat vaikutukset saattavat olla päinvastaisia ja jopa haitallisia. Tavoitteiden täytyy olla myös ymmärrettäviä siinäkin suhteessa, että ymmärrettävät tavoitteet ovat helpommin hyväksyttäviä kuin epäselvät.

Tala on tarkastellut lakiesitysten tavoitteenasettelua ja huomannut niissä piirteitä, jotka vaikuttavat tavoitteiden laatuun ja legitimitettiin. Tavoitteet, joita hän on tarkastellut, ovat olleet moniportaisia ja -tasoisia. Lisäksi niistä ainakin osaa on vaivannut yleisluonteisuus ja epämääräisyys. Toisissa tavoitteissa on ollut moniulotteisuutta, kun taas toiset ovat olleet yksiulotteisia. Kun Niemivuon mukaan tavoitteiden tulisi olla ristiriidattomia, Tala on taas havainnut, että näin ei todellisuudessa ole, vaan tavoitteenasettelusta löytyy ristiriitaisia aineksia. Myös erityiset retoriset piirteet kuuluvat tavoitteenasetteluun.

Monitasoisuus saattaa johtua lakihankkeen kytkeytymisestä suurempaan kokonaisuuteen. Toisaalta tavoitteet voivat olla eritasoisia. Nämä seikat voivat aiheuttaa osaltaan ristiriitaisuutta tavoitteissa. Suurin ongelma aiheutuu, kun tavoitteet eivät ole keskenään johdonmukaisia ja yhdensuuntaisia. Lisäksi eri aikoina asetetut tavoitteet voivat kohdata vastustusta muuttuneissa olosuhteissa.

Tavoitteisiin liittyvä yleisluonteisuus ja epämääräisyys aiheuttavat sen, että esityksen perusteluista saatava informaatio on ylimalkaista tai epäselvää ja se ei näin ollen palvele tarkoitustaan parhaalla mahdollisella tavalla. Konkreettisia tavoitteita voi olla myös vaikea tunnistaa yleisluonteisesti, epämääräisesti ja abstraktisti kirjoitetuista tavoitteenasetteluista. Mitä tällöin oikein siis tulisi tavoitella ja miten? Lisäksi jälkikäteinen vertaaminen ja seuranta sekä vaikutusten arvioiminen hankaloituu. Nämä edellä mainitut seikat taas vaikuttavat kritiikkiin ja järkiperäiseen keskusteluun aiheesta. Toisaalta tavoitteenasettelu ei voi olla liian jäykkää ja tiukkaa, koska joustavuuttakin tarvitaan.

Moniulotteiset lakihankkeet saattavat edistää monia eri tavoitteita. Näiden kesken ongelmaa voivat aiheuttaa muun muassa ristiriitaisuus, yhteensovittamattomuus ja johdonmukaisuuden puute. Tavoitteiden aitous saatetaan myös kyseenalaistaa ja esiin voi nousta ajatus, että tavoitteilla haetaan



vain hyväksyntää. Yksiulotteisen tavoitteenasettelun ongelma taas on, että maailma, jossa elämme, ei sekään ole vain yksiulotteista.

Edellä mainittujen seikkojen lisäksi tavoitteenasettelulla pyritään edistämään ristiriitaisia ja jopa vastakkaisia intressejä ja pyrkimyksiä. Osatavoitteet voivat olla ristiriitaisia tai jonkun toisen tavoitteen toteuttaminen vaikuttaa toiseen tavoitteeseen epäsuotuisasti. Ristiriitaisuus saatetaan huomata helposti tavoitteenasettelusta tai se voi olla piilevää, jolloin ristiriitaisuus huomataan vasta toteuttamisvaiheessa. Huomioitavaa on kuitenkin se, että ristiriitaisuutta on saatettu tarkoituksella hakea. Lainsäädäntö kohdistuu usein sellaiseen toimintaan, jolle on tyypillistä eri ryhmien vastakkaiset intressit sekä pyrkimykset.

Kun ristiriitaisia tavoitteita toteutetaan, ongelmaksi voi muodostua, mitä niistä tulisi toteuttaa ja millä intensiteetillä. Eri toimijoiden tavoitteista lainlaadinnan eri vaiheissa tulisi muodostaa mahdollisimman luotettava ja oikea kuva. Tavoitteet saattavat muuntua valmistelun kuluessa ja kompromisseja on saatettu tehdä. Kaikkia tavoitteita ei välttämättä ole ilmaistu tai toisia on korostettu ehkä tarpeettomastikin.

Retorisilla valinnoilla voidaan myös vaikuttaa hyvinkin paljon tavoitteenasetteluun. Näillä valinnoilla voidaan vaikuttaa tavoitteenasettelun luotettavuuteen, ymmärrettävyyteen sekä oikeutukseen. Sanavalinnoilla ja erilaisilla ilmaisuilla on mahdollista saada aikaan samasta asiasta aivan erilaisia käsityksiä.

Julkisuuslain tavoitteenasettelusta löytyy informaatiota nimenomaisesta tavoitesäännöksestä ja lainvalmisteluaineistosta eli hallituksen esityksistä sekä valiokuntien mietinnöistä. Julkisuuslain tavoitesäännöstä tarkastellessa Niemivuon arviointiperusteiden mukaisesti on huomioitu seuraavia seikkoja: tavoitesäännös on selkeästi kirjoitettu, mutta toisaalta jotkut ilmaisut ja sanavalinnat saattavat aiheuttaa sen, että säännös tuntuu hie-

man julistuksenomaiselta. Tavoitteet vaikuttavat realistisilta sekä toteuttamiskelpoisilta. Tavoitesäännöksen kohdistuminen niin viranomaisiin kuin yksilöihinkin on selkeä.

Enempää hallituksen esitys kuin muukaan tarkasteltu lainvalmisteluaineisto ei ole tuonut muutoksia tai ristiriitaisuuksia verrattuna itse säädöstekstiin. Oikeuslähdeopilliselta kannalta katsottuna julkisuuslain tavoitesäännös on vahvasti velvoittava oikeuslähde. Näin ollen sillä painava merkitys lain soveltamistilanteissa. Muut tavoitteenasettelusta kertovat aineistot (esityöt) ovat heikosti velvoittavia oikeuslähteitä.

Julkisuuslain 17 §:ää tarkasteltaessa voi huomata säännöksen vaikuttavan realistiselta sekä joustavalta. Sanottu säännös kohdistuu selkeästi viranomaisiin ja viranomaisten toimintaan. Säännöksessä ilmaistaan monta oikeudellista periaatetta. Toisaalta säännös on kirjoitettu helposti ymmärrettävään muotoon. Verrattuna lain 3 §:ään tämä säännös ei ole niin julistuksenomainen vaan selvästi tarkkarajaisempi. Kielellisesti kumpikin säännös ovat moitteettomia. Tosin 17 §:n virkkeet ovat hyvin pitkiä, ja ne vaativat tämän takia lukijaltaan tarkkaavaisuutta.

Julkisuuslain 17 §:n ja lainvalmisteluaineiston välillä on eroavaisuuksia. Hallintovaliokunta ehdotti säännökseen ensimmäiseen momenttiin muutoksia, ja varsinaiseen lakitekstiin momentti kirjattiin hallintovaliokunnan muutosten mukaisesti. Säännöksen toista momenttia ei ollut lainkaan hallituksen esityksessä. Hallintovaliokunta ehdotti toisen momentin mukaan ottamista ja totesi, että säännöksen on tarkoitus ohjata laintulkintaa. Hallintovaliokunnan ehdotuksen mukainen toinen momentti otettiin sellaisenaan varsinaiseen lakitekstiin. Myöskään 3 momenttia ei ollut alkuperäisessä hallituksen esityksessä. Momentti lisättiin myöhemmin lailla, ja siihen liittyy oma hallituksen esityksensä.

Näiden edellä mainittujen säännösten ja niihin liittyvien esitöiden lisäksi tavoitteenasettelusta on saatavilla informaatiota hallituksen esityksen yleisperusteluista. Toisaalta kyse on samoista asioista kuin tavoitesäännöksessäkin, toisaalta tietoa on saatavilla ehkä runsaammin. Hallituksen esityksessä kuvataan suuntaa, johon julkisuuslainsäädännöllä on tarkoitus pyrkiä. Avoimeksi kuitenkin jää, kuinka pitkälle muutoksen on tarkoitettu etenevän, kuinka paljon julkisuusperiaatteen on tarkoitus tehostua ja kuinka paljon avoimuutta lisätään. Nämä ovat kuitenkin sellaisia asioita, joita on vaikea mitata samaan tapaan kuin esimerkiksi jauhoja taikinaan.

### **5.3 Laintulkintateoriat ja julkisuuslain tavoitteet**

Tavoitteellisen eli teleologisen laintulkintateorian pohjalla on ajatus, että lakia on tulkittava sen tarkoituksen suuntaisesti. Pyrkimyksenä on lain tarkoituksen mukaisen tai sitä toteuttavan merkityssisällön antaminen tulkinnanvaraiselle säädöstekstille. Kyse on lain järkevästä tarkoituksesta aktuaalisessa tilanteessa. Kun lain tarkoitusta etsitään, lainvalmisteluaineistolla voi olla suurikin merkitys. Toisaalta lain tarkoitus voi löytyä nimenomaisesti säädöstekstistä niin kuin julkisuuslain kohdalla on asian laita.

Tavoitteellisessa laintulkinnassa otetaan huomioon ja arvioidaan se vaikutus, jonka tulkinnan kohteena olevan lain katsotaan edistävän. Tällä laintulkintateorialla pyritään edistämään halutun vaikutuksen toteutumista. Tulkintatilanteessa valitaan se vaihtoehto, joka edistää tavoitteen toteutumista.

Tavoitteellisessa laintulkinnassa keskeisen sijan saava ratio legis voi merkitä irrottautumista ahtaasta sanamuotoon nojaavasta tulkinnasta. Lain tavoitteet saavat keskeisen merkityksen ja tavallaan ne nousevat kirjoitetun säännöstekstin yläpuolelle, elleivät ne sitten sisälly tähän nimenomai-

sesti. Tavoitteellista laintulkintaa käytetään etenkin oikeudenaloilla, joilla sääntely on tavoitehakuista ja instrumentaalista.

Tavoitteellisen laintulkinnan ongelmaksi muodostuu se, että tulkinnankaan avulla tavoitteet eivät välttämättä tosiasiallisella tasolla toteudu. Väliin voi tulla monenlaisia estäviä tekijöitä, jolloin tulkinnallisella toiminnalla on vain rajalliset mahdollisuudet edistää tiettyjä tavoitteita ja niiden toteutumista tosiasiallisesti. Lisäksi vain yleisen tason tavoitteita omaavat lait eivät tarjoa kiinteitä kriteereitä tai selkeitä mittapuita, joiden varaan tulkinnassa voitaisiin nojata. Kiinteänkään sisällön omaavaa tarkoitussäännöstä ei voida pitää lain yksittäisten säännösten tulkintaa sitovasti ohjaavana metanormina. Lainvalmisteluaineistoon liittyvät ongelmat tulee huomioida, kun tavoitteenasettelua koskevaa informaatiota selvitetään esitöiden avulla.

Kokonaisuutena julkisuuslakiin liittyvää soveltamiskäytäntöä on suhteellisen runsaasti. Tässä tutkimuksessa on keskitytty vain tavoitteisiin liittyviin oikeustapauksiin. Näistä tapauksista voi huomata, että tavoitteisiin on julkisuuslakia koskevissa ratkaisuissa kiinnitetty huomiota. Syytä niiden huomioon ottamisella näinkin monessa tapauksessa on lain nimenomaisella tavoitesäännöksellä. Asiakirjapyyntöt ovat olleet erilaisia ja samankin ratkaisun sisällä on jouduttu arvioimaan asiakirjojen julkisuutta tapauskohtaisesti.

Asiakirjojen julkisuutta on tukenut näissä ratkaisuissa (KHO 2002:90, KHO 2003:57) julkisuuslain tavoitteet, joiden mukaisesti on haluttu toteuttaa julkisuusperiaatetta ja avoimuutta hallinnossa. Toisaalta vastaan tuli myös ratkaisuja (KHO 2002:20, KHO 2003:77, KHO 2004:25), joissa julkisuuslain tavoitteet ovat kyllä huomioitu päätöstä tehdessä, mutta salassapitosäännösten vuoksi asiakirjat ovat jääneet salassa pidettäviksi. Myös perusoikeudet aiheuttavat välillä ristiriitaisia tilanteita julkisuuslain kanssa, näiden oikeuksien välistä suhdetta on aina punnittava tapauskohtaisesti.

Laintulkinnassa on käytetty hyväksi tavoitteita ja eräissä ratkaisuista on pyritty saavuttamaan tavoitteen/tavoitteet toteuttava ratkaisu. Niissä ratkaisuissa, joissa salassapidolle on ollut laillinen peruste, ei ratkaisu ole ollut julkisuutta lisäävä eivätkä tavoitteet ole olleet lain muiden yksittäisten säännösten tulkinnan metanormi. Tavoitteet (3 §) ovat kuitenkin mainittu ratkaisussa, joten ne ovat tulleet huomioiduiksi.

Oikeuskäytännön perusteella, voidaan päätyä siihen johtopäätökseen, että tavoitteellisella laintulkinnalla on ollut ja mitä todennäköisimmin tulee myös olemaan merkitystä lain soveltamistilanteissa. Tavoitteilla on ainakin julkisuuslainsäädännön kannalta merkitystä ja niihin vetoaminen on ollut myös eri oikeusasteiden ja viranomaisten perusteena, kun asiakirjojen julkisuutta on punnittu.

Subjektiiivinen eli niin sanottu historiallinen laintulkintateoria korostaa lainsäätäjän tarkoitusta. Keskeistä lain soveltamisessa on oikeusnormin asettamiseen osallistuneiden toimijoiden tavoitteiden ja käsitysten selvittäminen. Lainsäädäntöhistoriallinen tutkimus on samalla myös keskeistä laintulkinnallista tutkimusta. Sokeaa sitoutumista lainvalmistelijoiden ja lainsäätäjien käsityksiin ei kuitenkaan vaadita, koska aika on saattanut ajaa näistä käsityksistä ohi ja lainvalmisteluaineiston laatu, määrä sekä relevanssi vaihtelevat.

Lainvalmisteluaineiston keskeinen merkitys subjektiivisessa laintulkinnassa perustuu ajatukseen, jonka mukaan lainsoveltajan tulee pyrkiä oikeudellisessa ratkaisutoiminnassaan lainsäätäjän alkuperäisen tarkoituksen, tahdon ja tavoitteiden toteuttamiseen. Lainsäätäjän tavoitteet eivät usein käy ilmi suoraan nimenomaisesti säädösteksteistä ja tällöin joudutaan turvautumaan lainvalmisteluaineistoon. Kun alkuperäistä tarkoitusta etsitään esitöistä, kutsutaan tätä taustalla vaikuttavaa ajatusta subjektiiviseksi laintulkinnaksi.

Subjektiiivinen laintulkintatapa on sinänsä legitiimi. Lainsäätäjän tahdon toteuttaminen korostaa vallanjako-opin mukaista lainsäätäjän valtaa ja lait hyväksytään demokraattisessa päätöksenteossa. Ennakoitavissa oleva ja yhtenäinen tulkintalinja saavutetaan, kun tietoisesti toteutetaan lainsäätäjän tahtoa tulkitsijoiden toimesta.

Subjektiiivinen laintulkinta, kuten monet muutkin tulkintateoriat, kohtaa ongelmia. Lainvalmisteluaineistoon liittyvät ongelmat ovat suurimpia. Suomessa suurin osa laeista säädetään hallituksen esityksien pohjalta. Esitysten sisältö ei yleensä olennaisesti muutu eduskuntakäsittelyssä, mutta noin puoleen esityksistä tehdään suppeita muutoksia. Muutoksia kuitenkin tulee ajoittain ja myös aineiston laatu ja määrä eivät aina vastaa tarpeita, jolla luotettavan ja oikean kokonaiskuvan voisi muodostaa.

Tavoitteenasettelu muotoutuu pääasiassa asianomaisessa ministeriössä. Voidaankin kysyä kenen tavoitteenasettelusta tällöin on kyse, päättäjien vai valmistelijoiden. Esityksellä voi olla tosiasiasa muunlaisiakin tavoitteita kuin hallituksen esityksen perusteluissa ilmaistut. Lisäksi perusteluissa voidaan tavoitteita ilmaista valikoivasti esimerkiksi korostamalla myönteisiä piirteitä.

Subjektiiivisen laintulkinnan soveltamiskriteerit jäävät osittain avoimiksi, koska lainsäätäjää ja lainsäätäjän alkuperäistä tarkoitustaan on joskus vaikea osoittaa. Koska aukkoja jää, on joskus haluttu turvautua niin sanottuun hypoteettiseen tarkoitukseen. Kyseessä on tarkoitus, joka lainsäätäjällä oletettavasti olisi ollut, jos kyseessä oleva asia olisi tullut lainsäädäntövaiheessa esille. Tällainen jälkikäteinen rekonstruktio ei sellaisenaan käy laintulkinnan perusteluksi. Ei voida olla varmoja, onko tällainen jälkikäteinen konstruktio juuri samanlainen kuin tilanne aikanaan olisi ollut. Myös piilossa olevat tavoitteet ja konfliktit tuovat epävarmuutta uudelleen muoiteltujen tilanteiden rakentamiseen.

Huomioitavaa on myös, että lainlaadintahetkellä vallinnut yhteiskunnallinen tilanne, arvostukset ja muut olosuhteet ovat voineet huomattavasti muuttua. Näiden muutosten vuoksi eivät samat tavoitteet välttämättä ole enää suotavia nyky-yhteiskunnassa. Subjektiiivinen laintulkintateoria on kuitenkin siinä suhteessa staattinen, että sen mukaiset tulkinnat pysyvät olosuhteiden muutoksista ja ajan kulusta riippumatta samanlaisina.

Jos tavoitteet ovat kirjattu suoraan lakitekstiin, ei subjektiiivista laintulkintaa tarvita, tai ainakaan siinä määrin kuin tarvittaisiin, jos tavoitteet löytyisivät vain lainvalmisteluaineistosta. Tavoitteiden ilmaisussa voi tietenkin olla aukkoja ja ne voivat jäädä tulkinnanvaraisiksi, vaikka tavoitteet olisivatkin nimenomaisesti ilmaistuja lakitekstissä. Tällöin voidaan laintulkinnan apuna näiltä aukkopaikkojen osilta käyttää subjektiiivista laintulkintaa. Kuinka luotettavaa tietoa jälkikäteisellä arvioinnilla ja rekonstruoinnilla saadaan, on tapauskohtaisesti harkittava. Informaatiota saadaan ainakin vallinneista olosuhteista ja tavoitelluista vaikutuksista.

Kun lainvalmisteluaineisto voi tavoitteiden osalta olla epäluotettavaa, ei sille näin ollen voida antaa samassa määrin painoarvoa kuin varsinaiselle lakitekstille. Lisäksi lainvalmisteluaineisto on heikosti velvoittava oikeuslähde. Vaikka lainvalmisteluaineisto olisikin uutta ja sitä olisi saatavilla kohtuullisen runsaasti, tavoitteisiin liittyy usein sellaisia seikkoja, jotka eivät tule esiin. Aineistosta on voitu jättää jotain pois, joitain puolia on ehkä liikaakin korostettu tai ylipäättään niiden ilmaisuun ei ole kiinnitetty tarvittavissa määrin huomiota. Subjektiiivisen laintulkinnan käytössä tavoitteisiin liittyvissä kysymyksissä, tulee ottaa monet lainvalmisteluaineiston laatua ja määrää koskevat havainnot huomioon. Lisäksi subjektiiivinen laintulkinta jättää aukon siihen, tulkitaanko lainsäätäjän tarkoitusta juuri niin, kuin se on ollut.

Vaikka julkisuuslaki on ollut voimassa vain joitakin vuosia, on oikeuskäytäntöä ehtinyt jo muodostua. Julkisuuslaissa tavoitteet ovat kirjattu nimen-

omaisesti lakitekstiin. Luultavammin tämä seikka on osaltaan vaikuttanut siihen, että vielä esille ei ole noussut sellaista oikeuskäytäntöä, jossa ratkaisun argumenteiksi oikeuden olisi tarvittu lainsäätäjän tahdon selvittämistä lainvalmisteluaineistosta juuri tavoitepykälän (JulkL 3 §) osalta. Tavoitteita on yleisesti kuitenkin käsitelty. Lisäksi muiden lain säännösten osalta on haettu päätöksenteon tueksi lainvalmisteluaineistoa.

Tavoitteisiin ja niihin liittyviin esitöihin on kiinnitetty huomiota kahdessa tapauksessa. Korkeimman oikeuden ratkaisuun KKO 2004:47 liittyvässä eriävässä mielipiteessä vedottiin hallituksen esityksestä ilmeneviin tavoitteisiin, kun kyseessä oleva oikeusneuvos muodosti kantaansa asiaan. Ratkaisussa KKO 2002:27 Korkein oikeus tarkasteli lain esitöitä lain säännöksiä lisäksi ja otti tavoitteet huomioon, kun asiaa käsiteltiin.

Tapaukset eivät ole ainoita, joissa julkisuuslain tietyn säännöksen soveltamiseen on haettu apua lainvalmisteluaineistosta. Näistä tapauksista voidaan huomioda, että vaikka julkisuuslain tavoitesäännökselle ei lainvalmisteluaineistosta ole varsinaisesti haettu lainsäätäjän tarkoitusta, on kuitenkin lain tavoitteita tarkasteltu tästä aineistosta käsin. Samoin muihin säännöksiin on esitöistä haettu perusteluja muun muassa sille, mitä kyseissä säännöksessä on ollut tarkoitus säännellä ja miltä osin.

Subjektiiivista laintulkintaa ei ole vielä käytetty julkisuuslain tavoitesäännöksen kohdalla. Tavoitesäännöksen osalta esitöistä saatavan lisäinformaation saamiseen ei ole ollut tarvetta. Tällaisen informaation etsiminen saattaa kuitenkin olla tarpeellista, kun ajallisesti lain säätämistä on kulunut kauemmin aikaa. Toisaalta muiden julkisuuslain muiden säännösten osalta on useinkin oikeuskäytännössä tarkasteltu lainvalmisteluaineistosta saatavaa informaatiota.



## 5.4. Tavoitesäätely ja laintulkintateoriat nykypäivänä

Tavoitesäätelyllä on siis suuri merkitys siihen miten lakien soveltamiseen ja niiden toteutumiseen sekä vaikutuksiin. Tavoitteiden säätelyssä on kuitenkin havaittavissa ongelmia, joiden parantamiseksi on ryhdytty toimiin erilaisilla ohjelmilla. Varsinkin lainvalmisteluaineistosta löytyvien tavoitteenasettelujen kohdalla on ongelmia. Toki myös nimenomaisten tavoitesäännösten kohdalla voi olla ongelmallisuutta, mutta toisaalta varsinaisiin säädösteksteihin on jo kauan aikaa kohdistuneet tietyt vaatimukset.

Tavoitesäätely kuuluu jokaiseen säädettävää lakiin, ainakin sen tulisi kuulua vähintään lainlaadintavaiheessa tapahtuvan tavoitteenasettelun kautta. Näin ollen sen merkitystä ei voida väheksyä. Tavoitteet vaikuttavat myös keinoihin, joilla tavoitteet katsotaan parhaiten saavutettavan ja lisäksi tavoitteet ovat myös läheisesti yhteydessä lain vaikutuksiin. Tala näkee, että tavoitteet ja lain vaikutukset voivat olla sama asia.

Nykyään tavoitteita ilmenee niin lainvalmisteluaineistossa kuin nimenomaisina tavoitesäännöksinäkin. Jälkimmäisiä on kuitenkin vähemmän oikeusnormistossamme, ja tutkimuksista on käynyt myös ilmi, että tavoitteenasettelu on joko kokonaan puuttunut tai se on ollut puutteellista osassa lainvalmisteluasiakirjoissa. Suomessa annetaan noin 250 lakiehdotusta vuosittain<sup>135</sup> ja niihin liittyvän tavoitteenasettelun sisältö vaihtelee.

Tavoitteilla on kuitenkin ongelmistaan huolimatta merkitystä myös lain soveltamistilanteissa. Tavoitteellinen ja subjektiivinen laintulkintateoria ovat kumpikin ainakin silloin tällöin käytössä, kun eri oikeusasteissa haetaan ratkaisuja. Julkisuuslain osalta tavoitteellista laintulkintaa oli käytetty useammin kuin subjektiivista. Toisaalta lakiin sisältyy nimenomainen tavoite-

---

<sup>135</sup> Vuonna 1998 lakiehdotuksia annettiin 269 kappaletta.

säännös, jonka vaikuttaa subjektiivisen laintulkinnan käytön tarpeellisuuden tavoitesäännöksen osalta.

Koska näitä kahta edellä mainittua laintulkintateoriaa käytetään oikeudellisessa ratkaisutoiminnassa, tavoitteisiin ja tavoiteasetteluun tulisi kiinnittää tässäkin suhteessa huomiota. Suurin osa näihin teorioihin liittyvistä ongelmista aiheutuu juuri tavoitteisiin, tavoiteasetteluun ja lainvalmisteluun liittyvästä epävarmuudesta sekä probleemeista. Lainvalmistelun parantamisella voitaisiin päästä laintulkinnassakin luotettavampiin ja tarkoituksenmukaisiin lopputuloksiin.

Lainvalmistelun laatua ja määrää on Suomessa ja muuallakin maailmassa ryhdytty parantamaan. Se, onko kaikkia parannustoimia käytännössä valmistelijoiden taholla omaksuttu, on eri asia. Koulutusta ja kehittämissuunnitelmia on järjestetty, mutta vielä on havaittavissa puutteita. Näiden ohjelmien ja koulutuksen tuoman annin tulisi sisäistyä paremmin niihin, joiden tehtävänä lainvalmistelu on. Elleivät lainvalmistelijat ole valmiita muutoksiin ja uusiin toimitapoihin ei parannustakaan laatuun tule.

Yleisesti voidaan todeta, että lainsäädännön tavoitteet vaikuttavat jokapäiväiseen elämään ja niiden kautta on mahdollista vaikuttaa moniin eri seikkoihin ja toimintoihin. Tavoitteiden merkitystä ei voida korostaa liikaa, mutta toisaalta niitä ei saa ottaa ainoaksi tiukasti noudatettavaksi ohjenuoraksi, sillä joustavuuttakin tarvitaan. Tavoitesääntely on vielä haasteiden edessä, mutta nykypäivänä tavoitteisiin kiinnitetään yhä enenevässä määrin huomiota, jolla on positiivinen vaikutus myös tavoitteiden sääntelyn kehittymiseen.