

30.09.2002
Oel 38 / 41 / 2002
04020.00 / 2002
Laro

Asia: Lausunto oikeusministeriölle oikeudenkäynnin julkisuutta hallintolainkäytössä käsittelevästä oikeusministeriön työryhmämietinnöstä 2003:8

Työryhmä ilmoittaa mietinnössään hallintolainkäytön julkisuutta koskevan uudistustyön tavoitteena olevan aikaansaada lainsäädäntö, joka turvaa hallintolainkäyttöviranomaisten päätösten ja niiden perusteluiden julkisuuden mahdollisimman laajasti ja ratkaisee julkisuuden ja yksityisyyden suojan välisen ristiriidan asianosaisten oikeusturvan turvaavalla tavalla. Julkisuuden ja yksityisyyden suojan välisen jännitteen asianmukainen huomioon ottaminen onkin oikeudenkäytön julkisuutta koskevan lainsäädäntöhankkeen keskeisiä pulmakysymyksiä. Pääpiirteittäin arvioiden työryhmä on onnistunut tunnistamaan hallintolainkäytön erityispiirteiden vaatimat lainsäädännön muutostarpeet. Työryhmä ei ymmärrettävistä syistä ole voinut selvityksessään ottaa kantaa lainsäädäntötekniisiin ratkaisuihin, vaikka ne eivät ole ollenkaan yhdentekeviä julkisuuslainsäädännön kokonaisuuden kannalta.

Lainsäädäntöuudistuksen lähtökohtana on tarkastelussa pidettävä yleislakina säädettyä lakia viranomaisten toiminnan julkisuudesta (621/1999), joka soveltamisalaltaan ulottuu myös tuomioistuinten toimintaan. Yleislain paaluttamaa sääntelyjärjestelmää pitäisi mahdollisimmassa määrin vaalia. Erityislakien säätämiseen tulisi turvautua vain silloin, kun se on välttämätöntä. Pidän tavoittelemisen arvoisena sellaista lainsäädäntöratkaisua, että *käsittelyn* julkisuudesta oikeudenkäynnissä säädettäisiin

erillinen yleislaki, johon otettaisiin tarvittavat säännökset käsittelyn julkisuudesta myös hallintolainkäytön osalta. Sitä vastoin *asiakirjajulkisuutta, asiakirjojen salassapitoa sekä siihen kohdistuvia rajoituksia* koskevat säännökset lainkäytön alalla tulisi pyrkiä sijoittamaan ja pitämään yleislakina säädetyssä laissa viranomaisten toiminnan julkisuudesta. Julkisuuslainsäädäntö on jo nykyisellään siinä määrin mutkikas ja monitahoinen kokonaisuus, että mahdollisuuksien mukaan tulisi hillitä erityislakien säätämistä ja ratkaista sääntelyongelmat yleislakien puitteissa. Erillisen lain säätämistä oikeudenkäynnin julkisuudesta hallintolainkäytössä ei vastaavasti voi pitää suositeltavana sääntelyvaihtoehtona.

Pitää paikkansa, että oikeudenkäynnin julkisuustoimikunnan mietinnössä (KM 2002:1) ei riittävästi kiinnitetty huomiota yleisen lainkäytön ja hallintolainkäytön eroavuuksiin julkisuussääntelyn kannalta. Hallintolainkäytön tärkeänä erityispiirteenä on se, että hallintolainkäyttöelimen tehtävänä on ratkaista asia, joka jo aikaisemmassa vaiheessa on tullut hallinnossa ratkaistuksi. Eri yhteyksissä on lainvalmistelun vaiheissa kiinnitetty huomiota siihen, että yksityisyyden suojan näkökulmasta ei ole asianmukaista, että hallinnossa salassa pidettäväksi säädetty tieto tulisikin muutosta haettaessa hallintotuomioistuimessa julkiseksi. Ilman muuta on tärkeätä, että myös hallintolainkäytössä päätökset ja niiden perustelut tulevat mahdollisimmissa laajuudessaan julkisiksi. Yksityisyyden suojan huomioon ottaminen tapahtuisi lähinnä siten, että asianosaisen tunnistetiedot diaarissa ja itse päätöksessä pidettäisiin salassa. Vaikka sellainen menettely ei aukotonta suojaa tarjoakaan, ei parempaakaan menettelytapaa liene tarjolla.

Työryhmä käsittelee mietinnössään laajahkosti diaaritietojen julkisuutta. Niiden osalta ei ole huomauttamista. Hyväksyttävä on myös se lähtökohta, että hallintolainkäytön asiarekistereihin sovellettaisiin viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain ja henkilötietolain säännöksiä. Huomiota sitä vastoin kiinnittää työryhmän ehdotus, jonka mukaan hallinnollista vapaudenriistoa koskevissa asioissa tuomioistuimella olisi velvollisuus pitää julkista luetteloja toimien kohteena olleista henkilöistä. Mietinnössä viitataan henkilön tahdonvastaiseen hoitoon mielenterveyslain tai päihdehuoltolain

nojalla sekä henkilön eristämiseen tartuntatautilain nojalla. Näiden vapaudenriistotilanteisiin kohdistuvien kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden vuoksi työryhmä ehdottaa, että sanotuissa asiaryhmissä hallintotuomioistuimella olisi velvollisuus pitää julkista luetteloja toimien kohteena olleista sellaisista henkilöistä, joiden asiaa tuomioistuin on viimeisen kahden vuoden aikana käsitellyt joko alistuksena tai henkilön valituksen johdosta. Vaikka luettelon tietoja ei voitaisi yhdistää mihinkään tuomioistuimen ratkaisuun eikä siihen sisällytettäisi tietoja henkilön henkilötunnuksesta eikä osoitteesta, on yhtäkaikki kysymys henkilötiedoista ja yksityisyyden suojasta. Julkisen luettelon pitäminen vapaudenriiston kohteeksi joutuneista henkilöistä vaikuttaa todella ylimitoitetulta toimenpiteeltä, vaikka sitä perusteltaisiin - sinänsä ylimalkaisella - viittauksella kansainvälisiin ihmisoikeusvelvoitteisiin.

Työryhmän mietintöön on otettu liitteeksi luonnokset keskeisiksi säännöksiksi. Niiden joukossa on myös säännös (7 §) asianosaisen oikeudesta tiedonsaantiin. Työryhmä toteaa samassa yhteydessä, että sanotut säännökset ovat pääosin nykyisinkin viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa. Juuri tällaiset kohdat oikeudenkäynnin julkisuutta koskevissa lakiehdotuksissa vahvistavat sellaista käsitystä, että olisi syytä miettiä toisenkin kerran ennen kuin ryhdytään pirstomaan viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain varaan rakentuvaa sääntelyjärjestelmää.

Helsingissä 28 päivänä syyskuuta



Timo Konstari

hallinto-oikeuden professori

Helsingin yliopisto