

Helsinki 25.9.2003

Dnro 1625/5/03

Oikeusministeriölle

OIKEUSMINISTERIÖ

26.09.2003
ad 38, 41, 2002
OM 36:00/2002

da vo

Viite: Oikeusministeriön kirje 16.7.2003 nro OM 38/41/2002

LAUSUNTO

Oikeusministeriö on viitekohdassa mainitussa kirjeessään pyytänyt eduskunnan oikeusasiamieheltä lausuntoa työryhmän mietinnöstä Oikeudenkäynnin julkisuus hallintolainkäytössä (työryhmämietintö 2003:8).

Lausuntonani esitän seuraavan.

1 Yleistä

*Työryhmän toimeksiannon
tausta*

Työryhmän toimeksiantona oli laatia oikeudenkäynnin julkisuus – toimikunnan mietinnön (KM 2002:1) ja siitä saatujen lausuntojen pohjalta ehdotus hallintolainkäyttölaisissa sovellettaviksi julkisuutta koskeviksi säännöksiksi. Työryhmän ehdotusten lähtökohtana tuli olla julkisuusperiaatteen edistäminen hallintolainkäytössä, mutta ehdotusta laadittaessa tuli myös ottaa huomioon hallintolainkäytössä käsiteltävien asioiden erityispiirteet.

Oikeudenkäynnin julkisuustoimikunta oli mietinnössään ehdottanut, että oikeudenkäynnin julkisuutta koskeva lainsäädäntö uudistettaisiin kokonaan oikeudenkäynnin julkisuutta sääntelevällä yleislalla. Laki sisältäisi oikeudenkäynnin julkisuutta koskevat säännökset kaikkien tuomioistuinten ja prosessilajien osalta. Ehdotuksen mukaan oikeudenkäyntiasiakirjojen salassapidon taso määräytyisi kokonaan uudelleen siten, että se tekisi mahdolliseksi aikaisempaa laajemman julkisuuden. Oikeudenkäyntiasiakirjojen julkisuus ja salassapito perustuisivat oikeudenkäynnin julkisuuslakiin eikä lakiin viranomaisen toiminnan julkisuudesta (julkisuuslaki). Myös tuomioistuinten ratkaisujen julkisuutta lisät-



täisiin. Lisäksi ehdotettiin oikeudenkäynnin diaaritietojen julkisuutta eräiltä osin lisättäväksi. Oikeudenkäynnin julkisuuslakiin sisältyisivät myös julkisuusratkaisuja koskevat menettelysäännökset. Ehdotuksen mukaan nämä julkisuusratkaisut olisivat aina lainkäyttöratkaisuja.

Oikeudenkäynnin julkisuus -toimikunnan ehdotukseen annetuissa lausunnoissa sitä arvostelivat erityisesti korkein hallinto-oikeus, hallinto-oikeudet ja markkinaoikeus. Lausunnoissa korostettiin sitä, että asiakirjojen julkisuuden ja salassapidon tulee määräytyä hallintolainkäytössä pääsääntöisesti samoin kuin hallinnossa. Toimikunnan ehdotuksen katsottiin merkitsevän yksityisyyden suojan liiallisesta heikkenemistä ja sen epäiltiin voivan johtaa jopa siihen, että tarpeellisistakin oikeudenkäynneistä luovuttaisiin julkisuuden pelossa. Myös ehdotettuja diaarijulkisuutta koskevia säännöksiä pidettiin ongelmallisina.

2

Keskeisten ehdotusten arviointia

Työryhmän lähtökohdista

Työryhmä on mietinnössään tarkastellut lainkäytön julkisuuteen vaikuttavia tekijöitä sekä hallintolainkäytön erityispiirteitä ja niiden vaikutusta lainkäytön julkisuuteen. Työryhmän johtopäätöksensä on, että hallintolainkäytön julkisuutta koskevan uudistustyön tavoitteena tulee olla lainsäädäntö, joka turvaa hallintolainkäyttöviranomaisten päätösten ja niiden perustelujen julkisuuden mahdollisimman laajasti ja joka ratkaisee julkisuuden ja yksityisyyden välisen ristiriidan asianosaisen oikeusturvan takaavalla tavalla.

Hallintolainkäytössä on tavallisesti kysymys muutoksenhausta viranomaisen päätökseen, joten hallintotuomioistuimessa käsiteltävässä asiassa on jo tehty ratkaisu hallintoviranomaisessa. Hallintolainkäyttöasioille on myös ominaista, että ratkaisu perustuu usein ainakin osittain sellaisiin henkilön yksityiselämään tai liiketoimintaa koskeviin tietoihin, jotka ovat julkisuuslain nojalla salassa pidettäviä.

Työryhmän mietinnössä on viitattu julkisuuslain valmisteluun ja eduskuntakäsittelyyn. Tässä yhteydessä arvioitiin asiakirjajulkisuutta perusoikeutena ja sen suhdetta muihin oikeuksiin. Perustuslakivaliokunnan lausunnon mukaan viranomaisten asiakirjojen salassapitovelvoitteen tulee perustua välttämättömiin syihin ja salassapidon perusteet tulee määritellä laintasoisella säännöksellä, jolla julkisuutta rajoitetaan erikseen (PeVL 43/1998). Lausunnossa todettiin, että hallituksen esitys julkisuuslaiksi ja siihen liittyviksi laeiksi rakentui selkeästi näille näkökohdille.

Työryhmän käsityksen mukaan hallintolainkäyttöasian oikeudenkäyntiasiakirjoihin tulee soveltaa julkisuuslain säännöksiä asiakirjojen julkisuudesta ja salassapidosta. Tämä turvaa sen, että hallintolainkäyttö-

asiaan sisältyvän informaation koko elinkaari tulisi huomioon otetuksi ja julkisuusperiaatteen ohella myös muiden perusoikeuksien turvaamisesta säädettäisiin riittävän täsmällisesti.

Pidän työryhmän ehdotuksen lähtökohtia ja perusteluja perusoikeuksien toteuttamisen kannalta kannatettavina. Kun julkisuuslaki rakentuu perustuslakivaliokunnan lausunnossa todetuille ja hyväksyttävälle perusteille rajoittaa julkisuutta, nämä samat näkökohdat soveltuvat hallintolainkäytön julkisuussäätelyn lähtökohdiksi. On myös vaikea löytää perusteluja sille, että salassapito hallinnossa määräytyisi eri perustein kuin hallintolainkäytössä.

Asiakirjajulkisuus

Käsitykseni mukaan työryhmän asiakirjajulkisuutta koskevat ehdotukset selventävät oikeustilaa.

Työryhmän esittämistä syistä hallintolainkäytön diaarijulkisuutta olisi tarpeen täsmentää. Hallintolainkäytön luonteen vuoksi pidän perusteltuna, että näihin diaareihin sovellettaisiin julkisuuslain ja henkilötietolain säännöksiä. Diaariin merkitty tieto voitaisiin kuitenkin pitää salassa myös silloin, kun se on tarpeen tuomioistuimen päätöksen perustelujen mahdollisimman laajan julkisuuden toteuttamiseksi. Lisäksi työryhmä ehdottaa, että oikeusministeriön asetuksella voitaisiin muun ohella säännellä niistä perusperiaatteista, joiden mukaisesti jutun lopputulos merkitään diaariin.

Käsitykseni mukaan on myös perusteltua täsmentää ja selkeyttää työryhmän esityksen mukaisesti asiakirjojen sekä tuomioistuimen päätöksen ja sen perustelujen julkisuutta ja salassapitoa sekä asianosaisen tiedonsaantioikeutta. Hallintolainkäyttöön liittyvien asiakirjojen osalta lähtökohtana olisi asiakirjojen julkisuus, jollei julkisuuslaissa tai muussa laissa erikseen toisin säädetä. Asianosaisen tiedonsaantioikeutta voitaisiin rajoittaa samalla tavoin kuin nykyisinkin. Pidän tärkeänä esityksen tavoitetta, jonka mukana tuomioistuimen päätöksen ja sen perustelujen tulisi olla mahdollisimman laajasti julkisia kaikissa asiaryhmissä. Päätökset perusteluineen olisivat julkisia julkisuuslain mukaisesti. Tuomioistuin voisi lisäksi poikkeuksellisesti päättää asiakirjan tai sen osan pitämisestä salassa. Päätöksen lopputulos ja sovelletut lainkohdat olisivat tällöinkin aina julkisia.

Käsitykseni mukaan oikeustilaa selkeyttää työryhmän esitys, jonka mukaan yleisiä säännöksiä hallintolainkäyttöasiassa annetun päätöksen julkisuudesta ja salassapidosta sovellettaisiin myös veroasioissa.

Suullisen käsittelyn julkisuus määräytyy nykyisin hallintotuomioistuinten organisaatiolaeissa, hallinto-oikeuslaissa, korkeimmasta hallinto-oikeudesta annetussa laissa, markkinaoikeuslaissa ja vakuutuslainsäädetyllä tavalla. Käsitykseni mukaan on asianmukaista, että suullisen käsittelyn julkisuutta koskevat säännökset hallintolainkäytössä koottaisiin työryhmän esittämällä tavalla kokonaisuudeksi.

Menettely

Työryhmä toteaa, että tiedon antamiseen hallintotuomioistuimen asiakirjasta sovellettaisiin julkisuuslain ja henkilötietolain säännöksiä. Ehdotuksen säännösluonnoksen 11 §:ssä säädettäisiin tiedon tai käsittelyn julkisuutta koskevan ratkaisun tekemisestä, 12 §:ssä asian käsittelemisestä hallintoasiana, 13 §:ssä toimivaltaisesta kokoonpanosta hallintolainkäyttöasiassa, 14 ja 15 §:ssä muutoksenhausta sekä 16 ja 17 §:ssä päätöksen täytäntöönpanosta.

Asiakirjapyyntöjen käsittelyn ja menettelyn osalta työryhmä ehdottaa, että jutun ollessa vireillä lainkäyttökokoonpanossa käsiteltäisiin lähinnä ne asianosaisen pyynnöt, joihin ei voida suostua. Lainkäyttöratkaisuna tehtyyn julkisuusratkaisuun tulisi hakea muutosta vasta pääasian yhteydessä pääasiaan liittyvän valituskiellon tai valitusrajoituksen estämättä. Hallintoasian käsittelyjärjestyksessä ratkaistaisiin yleisön asiakirjapyyntöt ja ongelmattomat asianosaisen asiakirjapyyntöt sekä asianosaisen myöhemmin esittämät asiakirjapyyntöt. Nämä pyynnöt käsiteltäisiin hallintotuomioistuimessa hallintoasioina. Ratkaisun tiedon antamisesta tekisi tehtävään määrätty virkamies. Tämän virkamiehen epäävään päätökseen haettaisiin oikaisua asianomaiselta tuomioistuimelta.

Esityksen mukaan, jos asiakirja on hallintoviranomaisen hallussa siinä tarkoituksessa, että se toimitetaan hallintolainkäyttöelimelle oikaisumenettelyn tai kuulemisen tai muun välitoimen jälkeen, ratkaisun tiedon tai asiakirjan luovuttamisesta tekisi hallintoviranomainen. Muutoksenhakuun sovellettaisiin joko julkisuuslain 14 §:n säännöksiä tai erityistä oikaisumenettelyä. Epäävään päätökseen haettaisiin tällöin muutosta oikaisulla siltä tuomioistuimelta tai lainkäyttöelimeltä, jonka toimivaltaan pääasiaa koskeva muutoksenhaku kuuluu.

Ehdotukseen on otettu oikaisupyynnön käsittelyn toimivaltaista kokoonpanoa koskevat säännökset. Hallinto-oikeuden oikaisupäätökseen haettaisiin muutosta valittamalla korkeimmalta hallinto-oikeudelta. Hallintotuomioistuimen muutoksenhakulautakunnan tekemään oikaisupäätökseen haettaisiin muutosta valittamalla korkeimmalta hallinto-oikeudelta, mikäli korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan.

Työryhmän ehdotuksen mukaan hallintolainkäyttöelimen päätös, jolla kieltäydytään antamasta asiakirja tai tieto, olisi hallintoasian järjestyksessä tehtävä oikaisupäätös. Työryhmän säännösesityksen 11 ja 12 §:ssä selostetun oikaisumenettelyn osalta viitataan julkisuuslain 14 §:n 3 ja 4 momentteihin, joissa ei kuitenkaan säädetä asian käsittelystä oikaisuasiana. Julkisuuslain 33 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen julkisuuslaissa tarkoitettuun päätökseen haetaan muutosta siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään. Kun yleislaissa, julkisuuslaissa, asian käsittelystä ja päättämisestä säädetään eri tavoin, tämä käsitykseni mukaan aiheuttaa sekaannusta ja vaikeuttaa erityislain ymmärtämistä.

Julkisuuslain 14 §:n 1 momentin säännöksen mukaan tiedon antamisesta asiakirjasta, joka on laadittu viranomaisen toimeksiantotehtävää suoritettaessa tai annettu toisen viranomaisen lukuun suoritettavaa tehtävää varten, päättää tehtävän antanut viranomainen, jollei toimeksiantosta muuta johdu. Työryhmä on puolestaan esittänyt säännösehdotuksen 11 §:n 3 momentissa, että kun valituskirjelmä tai muu asiakirja on hallintoviranomaisen hallussa siinä tarkoituksessa, että se toimitetaan hallintolainkäyttölimalle oikaisumenettelyn, kuulemisen tai muun välitoimen jälkeen, ratkaisu tiedon tai asiakirjan luovuttamisesta tehtäisiin hallintoviranomaisessa.

Käsityksen mukaan tämä menettely soveltuu tilanteisiin, joissa valitus- tai muutoksenhakukirjelmä toimitetaan hallintoviranomaiselle oikaisua varten. Usein vasta, mikäli oikaisuun ei suostuta, asia tulee valituksena vireille hallintotuomioistuimessa. Menettely voinee soveltua myös tilanteeseen, joissa hallintoviranomainen hankkii hallinto-oikeutta varten tarvittavat lausunnot ja selvitykset, joiden jälkeen asia toimitetaan hallintotuomioistuimelle ja se vasta tällöin tulee siellä vireille.

Sen sijaan pidän ehdotettua menettelyä ongelmallisena silloin, kun asia on jo vireillä hallintotuomioistuimessa, josta se on lähetetty kuulemista tai muun välitoimen suorittamista varten hallintoviranomaiselle. Käytännössä on oletettavaa, että asianosainen tai ulkopuolinen tekee tietoa tai asiakirjaa koskeva pyynnön hallinto-oikeudelle, joissa asia on vireillä. Asianosainen tai ulkopuolinen ei voi tietää, missä asiakirjat kulloinkin ovat. Tämä tieto näiden välitoimien osalta on prosessia johtavalla hallintotuomioistuimella. Säännösesityksen mukaan ratkaisun tiedon tai asiakirjan antamisesta tekisi kuitenkin hallintoviranomainen.

Ehdotus poikkeaa julkisuuslain 14 §:n 1 momentissa säädetyistä menettelyistä. Ehdotettu menettely olisi käsitykseni mukaan ainakin osittain ristiriidassa säännösehdotuksen 11 § 2 momentin kanssa. Tämän säännöksen mukaan tiedon tai käsittelyn julkisuudesta päätettäisiin lainkäyttöasian käsittelyjärjestyksessä, jos asianosainen pyytää tietoa vireillä olevaan oikeudenkäyntiin liittyen ja asia on tarpeen ratkaista pääasian yhteydessä oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin turvaamiseksi. Jos näissä tilanteissa lähtökohtaisesti kuitenkin hallintoviranomainen tekee päätöksen asiakirjapyynnön johdosta, tuomioistuimelle ei jää harkintavaltaa sen suhteen tulisiko asia kuitenkin käsitellä lainkäyttöasiana. Vireillä olevaan asiaan voi liittyä myös merkittäviä asianosaisen tiedonsaantia koskevia tulkintatilanteita, joissa olisi tärkeää, että julkisuusratkaisun tekee hallintotuomioistuin.

Edellä todetuilla perusteilla pidän työryhmän muutoksenhakua ja menettelyä koskevia esityksiä ja säännösehdotuksia osin epä johdonmukaisina. Säännösesityksessä todettu asioiden käsittely oikaisumenettelyssä ja tältä osin viittaaminen julkisuuslain säännöksiin, jossa asian käsittelystä ja päätöksenteosta ei säädetä samalla tavoin, aiheuttaa

epäselvyyttä ja – varmuutta. Pidän myös ongelmallisena säännöstä, jonka mukaan julkisuusratkaisu tehdään hallintoviranomaisessa, kun asiakirjat ovat viranomaisella vain välitoimen suorittamista varten.

Työryhmän esitykseen, jonka mukaan hallinto-oikeuden ja vakuutusoi-
keuden oikaisupäätöksiin antamiin päätöksiin valittaminen korkeimpaan
hallinto-oikeuteen olisi luvanvarainen, vaikuttanee hallintolainkäytön
yleistä valituslupajärjestelmää koskeva korkeimman hallinto-oikeuden
esitys ja sen jatkovalmistelu. Korkein hallinto-oikeus esittää muun
ohella hallinto lainkäyttö lakiin otettavaksi yleissäännöstä valituslupan
myöntämisen edellytyksistä hallintolainkäytössä. Mikäli valituslupajär-
jestelmän käyttöönotto havaittaisiin perustelluksi joissakin asiaryhmäs-
sä, asianomaisessa erityislainsäädännössä viitattaisiin tähän yleis-
säännökseen. Jatkovalmistelussa arvioidaan, onko oikeuspoliittisesti
perustelua, että korkeimman hallinto-oikeuden esityksen mukaisesti
useissa hallintolainkäyttöasioissa ja työryhmän ehdotuksen mukaan
osassa julkisuusasioista olisi tosiasiallisesti vain yksi oikeusaste, hallin-
to-oikeus.

Julkisuusperiaatteen toteuttamisen kannalta ja oikeustilan selventämi-
seksi pidän perusteluna ehdotuksen esitystä, jonka mukaan hallinto-
asian käsittelyjärjestyksessä tehdystä julkisuusratkaisuista ei peritä
maksua. Myös julkisuusratkaisua koskevan päätöksen täytäntöön-
panosta muutoksenhaun yhteydessä on käsitykseni mukaan tarpeen
määrätä.

Apulaisoikeusasiamies



Petri Jääskeläinen

Oikeusasiamiehensihteeri



Ulla-Maija Lindström