

## **Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi oikeudenkäynnin julkisuudesta hallintotuomioistuimissa sekä siihen liittyväksi lainsäädännöksi**

### **ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ**

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki oikeudenkäynnin julkisuudesta hallintotuomioistuimissa.

Tavoitteena on ratkaista julkisuuden ja yksityisyyden suojan välinen ristiriita asianosaisten oikeusturvan takaavalla tavalla. Tarkoituksena on turvata erityisesti hallintotuomioistuinten päätösten ja niiden perusteluiden julkisuus mahdollisimman laajasti.

Esityksen mukaan oikeudenkäyntiasiakirjan julkisuus ja salassapito määräytyisi pääosin julkisuuslaissa tai muussa laissa olevien salassapitosäännösten mukaisesti, mutta tuomioistuin voisi antaa tietoja myös salassa pidettävästä asiakirjasta siinä laajuudessa kuin se on tarpeen oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin turvaamiseksi tai asiaan liittyvän painavan yleisen edun vuoksi. Päätöksen lopputulos ja sovelletut lainkohdat olisivat aina julkisia.

Asianosaisella olisi oikeus saada tieto oikeudenkäynnissä esitetyistä vaatimuksista ja selviyksistä, jotka voivat vaikuttaa hänen asiansa käsittelyyn. Tuomioistuin voisi kuitenkin jättää antamatta tiedon, jota asianosaisella ei julkisuuslain mukaan ole oikeutta saada, jos tiedon antamatta jättäminen on välttämätöntä niiden etujen suojaamiseksi, joiden vuoksi salassapidosta säädetään julkisuuslaissa, eikä tiedon antamatta jättäminen vaaranna oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin toteutumista.

Suullinen käsittely olisi julkinen. Se voitaisiin kuitenkin toimittaa kokonaan tai osittain suljettuna, jos siinä esitetään tieto, joka on julkisuuslain tai muun lain mukaan salassa pidettävä. Tuomioistuin voisi päätöksellään laajentaa suullisen käsittelyn julkisuutta, jos tämä on tarpeen oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin turvaamiseksi.

Tiedon saamista koskeva pyyntö käsiteltäisiin tuomioistuimessa ensin julkisuuslain mukaisessa menettelyssä. Tiedon antamisesta päätettäisiin kuitenkin lainkäyttöasiana, jos asianosainen pyytää tietoa vireillä olevaan oikeudenkäyntiin liittyen ja jos asia on oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin turvaamiseksi tarpeen ratkaista pääasian yhteydessä. Lainkäyttöasiana ratkaistaisiin myös suullisen käsittelyn julkisuutta koskevat seikat.

Esityksessä ehdotetaan lisäksi muutoksia hallinto-oikeuslakiin, korkeimmasta hallinto-oikeudesta annettuun lakiin, vakuutus-oikeuslakiin, viranomaisten toiminnan julkisuudesta annettuun lakiin sekä lakiin sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista.

Lait ehdotetaan tuleviksi voimaan noin puolen vuoden kuluttua siitä, kun ne on hyväksytty ja vahvistettu.

## SISÄLLYS

<b>ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ</b>	1
<b>SISÄLLYS</b>	2
<b>YLEISPERUSTELUT</b>	4
1. Johdanto	4
2. Nykytila	4
2.1 Lainsäädäntö ja käytäntö	4
<i>Julkisuusperiaate ja sen tarkoitus</i>	4
<i>Julkisuuslain keskeinen sisältö</i>	5
<i>Hallintolainkäytön peruspiirteet</i>	6
<i>Hallintotuomioistuinten toiminnan julkisuus</i>	9
2.2. Kansainvälinen kehitys	10
2.3. Nykytilan arviointi	12
3. Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset	14
3.1 Tavoitteet	14
3.2. Keskeiset ehdotukset	14
4. Esityksen vaikutukset	15
4.1 Taloudelliset vaikutukset	15
4.2 Vaikutukset kansalaisiin	15
5. Asian valmistelu	16
5.1 Valmisteluvaiheet ja -aineisto	16
5.2 Riippuvuus muista esityksistä	17
<b>YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT</b>	18
1. Lakiehdotusten perustelut	18
1.1. Laki oikeudenkäynnin julkisuudesta hallintotuomioistuimissa	18
1 luku. Yleiset säännökset	18
2 luku. Tiedot oikeudenkäynnistä	20
3 luku. Oikeudenkäyntiasiakirjan julkisuus	22
4 luku. Suullisen käsittelyn julkisuus	29
5 luku. Ratkaisun julkisuus	32
6 luku. Menettelysäännöksiä	38
7 luku. Erinäiset säännökset	42
1.2. Hallinto-oikeuslaki	43
1.3. Laki korkeimmasta hallinto-oikeudesta	43
1.4. Vakuutuslaki	43
1.5. Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta	43
1.6. Laki sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista	45
2. Voimaantulo	45
3. Sääntämisen järjestys	45

<b>LAKIEHDOTUKSET</b>	47
1. Laki oikeudenkäynnin julkisuudesta hallintotuomioistuimissa	47
2. Laki hallinto-oikeuslain 22 §:n muuttamisesta	52
3. Laki korkeimmasta hallinto-oikeudesta annetun lain 16 c §:n muuttamisesta	53
4. Laki vakuutuslainsäädännön 17 §:n muuttamisesta	53
5. Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain muuttamisesta	54
6. Laki sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetun lain 27 §:n muuttamisesta	56
<b>LAGFÖRSLAGEN</b>	57
1. Lag om offentlighet vid rättegång i förvaltningsdomstolarna	57
2. Lag om ändring av 22 § i lagen om förvaltningsdomstolar	61
3. Lag om ändring av 16 c § i lagen om högsta förvaltningsdomstolen	62
4. Lag om ändring av 17 § i lagen om försäkringsdomstolen	64
5. Lag om ändring av lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet	64
6. Lag om ändring av lagen 27 § i lagen om klientens ställning och rättigheter inom socialvården	65

## YLEISPERUSTELUT

### 1. Johdanto

Julkisuuslainsäädännön kokonaisuudistus toteutettiin 1999. Kokonaisuudistuksen tarkoituksena oli luoda yhtenäiset perusteet kehittää viranomaisten tietojen julkisuutta, salassapitoa ja tietojen vaihtoa koskevaa lainsäädäntöä. Uudistuksen yleisillä tavoitteilla ja ehdotuksilla oli vaikutusta myös tuomioistuinlaitoksen toimintaan, mutta siinä ei voitu ratkaista kaikkia erityiskysymyksiä. Kokonaisuudistuksen valmistelussa oli tarkoituksena, että uusien säännösten tultua voimaan arvioidaan erikseen, onko toteutettujen muutosten lisäksi aihetta tarkistaa oikeudenkäynnin ja oikeudenkäyntiaineistojen julkisuutta koskevia säännöksiä.

Oikeudenkäynnin julkisuussäätelyn tarkistamistarvetta on arvioitu oikeudenkäynnin julkisuus -toimikunnassa (komiteanmietintö 2002:1) sekä hallintolainkäytön osalta myös oikeudenkäynnin julkisuus hallintolainkäytössä -työryhmässä (oikeusministeriön työryhmämietintöjä 2003:8). Toimikunnan ja työryhmän ehdotusten sekä niistä saadun lausuntopalautteen pohjalta on valmisteltu hallituksen esitykset julkisuudesta yleisissä tuomioistuimissa ja hallintolainkäytössä.

Esitysten valmistelussa on päädytty siihen, että esitysten perustelujen selkeyden turvaamiseksi on tarkoituksenmukaista antaa hallintotuomioistuimia ja yleisiä tuomioistuimia koskevat esitykset eduskunnalle erillisinä hallituksen esityksinä, mutta samaan aikaan. Tämä johtuu siitä, että ehdotusten lähtökohdat eroavat toisistaan erityisesti suhteessa julkisuuslakiin.

Lisäksi on erikseen selvitetty oikeushallinnon henkilörekistereitä koskevan lainsäädännön tarkistamistarvetta (oikeusministeriön työryhmämietintöjä 2004:11). Työryhmän ehdotuksen ja siitä saatujen lausuntojen pohjalta on tarkoitus valmistella erikseen hallituksen esitys lainsäädännöksi henkilötietojen käsittelystä oikeushallinnossa.

### 2. Nykytila

#### 2.1. Lainsäädäntö ja käytäntö

##### *Julkisuusperiaate ja sen tarkoitus*

Viranomaistoiminnassa noudatetaan Suomessa julkisuusperiaatetta. Julkisuusperiaate merkitsee, että viranomaisten asiakirjat ovat pääsäännön mukaan julkisia, ja että jokaisella on oikeus saada tieto viranomaisen julkisesta asiakirjasta. Tämä tiedonsaantioikeus on perustuslain 12 §:ssä turvattu perusoikeus.

Julkisuusperiaate ilmenee myös oikeutena olla läsnä ja seurata eduskunnan täysistuntoa, kunnanvaltuuston kokouksia sekä tuomioistuimen toimintaa. Käsittelyn julkisuus tuomioistuimissa kuuluu perustuslain 21 §:ssä säädettyihin oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeisiin.

Keskeisin viranomaisten asiakirjojen julkisuutta säätelevä laki on vuonna 1999 säädetty laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta (621/1999, jäljempänä julkisuuslaki). Se koskee muiden viranomaisten ohella myös tuomioistuimia. Oikeudenkäynnin julkisuudesta annettu laki (945/1984, jäljempänä OikJulkL) sisältää eräitä asiakirjojen julkisuutta koskevia erityissäännöksiä sekä säännökset suullisen käsittelyn julkisuudesta. Käsittelyn julkisuutta hallintotuomioistuimissa koskevia säännöksiä on hallintotuomioistuinten organisaatiota koskevissa laeissa.

Julkisuusperiaatteen on katsottu mahdollistavan sen, että yksilöt ja yhteisöt voivat valvoa julkisen vallan käyttöä, vaikuttaa yleisiä asioita koskeviin ratkaisuihin, muodostaa mielipi-

teensä sekä valvoa omia etujaan ja oikeuksiaan. Julkisuuden on katsottu myös edistävän osaltaan virkamiesten huolellisuutta ja lain noudattamista. Viranomaistoiminnan julkisuus luo ja ylläpitää kansalaisten luottamusta viranomaistoimintaan.

Asianosaisosaisilla on itseään koskevissa asioissa laajempi tiedonsaantioikeus kuin yleisöllä. Asianosaisen tiedonsaantioikeus palveleekin ennen muuta oikeusturvaa. Tuomioistuinten tehtävänä on käyttää tuomiovaltaa ja antaa oikeusturvaa. Tuomioistuimet eivät itsenäisinä ja riippumattomina tuomioistuimet ole hallinnon tavoin demokraattisen kontrollin ja valvonnan piirissä. Oikeudenkäynnin julkisuuden katsotaan suojaavan asianosaista viranomaisten mielivaltaista toimintaa vastaan, ja olevan osa oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä. Oikeudenkäynnin julkisuuden avulla saadaan myös tietoa oikeusjärjestyksen sisällöstä ja voidaan ennakoida tuomioistuinten ratkaisutoimintaa sekä sitä, millaiset seikat ovat merkityksellisiä tulevaisuuden oikeudenkäynneissä.

Julkisuusperiaatteen tavoitteet voivat olla eri oikeudenaloilla osittain erilaisia. Rikosasioissa julkisuuden voidaan katsoa erityisesti suojaavan syytettyä mielivaltaiselta vapaudenriistolta. Julkisuuden voidaan ajatella myös tehostavan rikosoikeudellisten sanktioiden ennalta ehkäisevää vaikutusta. Hallintolainkäytössä julkisuudella voi olla vastaavaa merkitystä vain poikkeuksellisissa tilanteissa lähinnä silloin, kun on kyse hallinnollisesta vapaudenriistosta esimerkiksi mielenterveysasiassa tai syyteasiaan ihmisoikeussopimuksen soveltamismielessä rinnastuvan hallinnollisen sanktion käsittelystä.

Julkisuuden merkitys voi olla myös hallintolainkäytön eri asiaryhmissä erilainen. Yleisöjulkisuudella on merkitystä erityisesti silloin kun on kyse yhteiskunnallisesti merkittävistä ja laaja-alaisista päätöksistä. Yksittäiseen oikeudenkäyntiin liittyvää demokraattisen valvonnan tarvetta on vähemmän silloin, kun on kyse pelkästään muutoksenhausta yhtä tai muutamaa yksityistä asianosaista koskevaan hallintopäätökseen. Tällöin julkisuuden tarve liittyy lähinnä vain tuomioistuimen ratkaisun lopputulokseen ja päätöksen perusteluihin.

### *Julkisuuslain keskeinen sisältö*

Julkisuuslainsäädännön kokonaisuudistuksen yhtenä tavoitteena oli yhtenäistää julkisuuslainsäädäntöä. Julkisuuslaki on tarkoitettu asiakirjojen julkisuutta säänteleväksi perustuslaissa säädettyä tiedonsaantioikeutta toteuttavaksi yleislaiksi, josta muussa lainsäädännössä poiketaan vain rajoitetusti. Eduskunta hyväksyi julkisuuslainsäädännön kokonaisuudistuksen yhteydessä lausuman, jonka mukaan vastaisuudessa tulee suhtautua pidättyvästi salassapitoa koskevien erityissäännösten ottamiseen eri alojen lainsäädäntöön (EV 303/1998 vp).

Julkisuuslaissa määritellään sekä ne viranomaiset että ne viranomaisten tietoineistot, johon lakia sovelletaan. Asiakirjoina pidetään perinteisten paperiasiakirjojen lisäksi myös muun muassa sähköisesti talletettuja asiakirjoja. Viranomaisen käsite kattaa valtion- ja kunnallishallinnon hallintoviranomaiset sekä lainkäyttöviranomaiset. Lain soveltamisala ulottuu viranomaisten lisäksi kaikkiin julkista valtaa käyttäviin yksiköihin.

Viranomaisten asiakirjojen julkisuus on perustuslain mukaan pääsääntö, jota voidaan rajoittaa lailla vain välttämättömistä syistä. Julkisuusperiaate on sovitettava yhteen useiden muiden perus- ja ihmisoikeuksien kanssa. Näitä ovat erityisesti yksityisyyden suoja, mutta myös oikeus elämään sekä henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen, elinkeinovapaus sekä luontoa ja ympäristöä koskevat perusoikeudet. Muiden perusoikeuksien turvaamisen ohella välttämättömiä syitä voivat joissakin tilanteissa olla myös yleisemmät syyt, kuten valtion turvallisuus tai kansainväliset suhteet. Julkisuuslaissa määritellään yksityiskohtaisesti salassapitoperusteet.

Julkisuuslaissa säädettyistä salassapitoperusteista osa on sellaisia, että niiden mukaan asiakirjat ovat salassa pidettäviä ilman lisäedellytyksiä. Tällaiset säännökset on katsottu tarpeellisiksi erityisesti yksityisyyden suojaamiseksi. Kaikissa tapauksissa ei tiedon laatuun perustuvaa ehdotonta salassapitoa ole pidetty tarpeellisena, koska se saattaa helposti johtaa tarpeettoman laajaan salassapitoon asioissa, joissa on tarvetta julkisen vallan käytön valvomiseen. Tämän

estämiseksi useissa erityisesti yleistä etua suojaavissa säännöksissä edellytetään viranomaisen arvioivan asiakirjakohtaisesti myös tiedon antamisesta aiheutuvaa haittaa. Tällaisen vahinkoedellytyslausekkeen avulla on pyritty rajoittamaan salassapito perustuslaissa edellytetyllä tavalla siihen, mikä kussakin tilanteessa on suojattavan intressin kannalta välttämätöntä.

Tiedon saamista ei saa rajoittaa enempää kuin suojattavan edun vuoksi on tarpeellista. Se, että asiakirjaan sisältyy joitakin salassa pidettäviä tietoja tai osia, ei oikeuta pitämään koko asiakirjaa salassa. Tieto on annettava tällöin muusta osasta asiakirjaa. Jos asiakirja on säädetty salassa pidettäväksi yksityisyyden suojan toteuttamiseksi, usein riittää, että asianomaisen tunnistetiedot poistetaan asiakirjasta.

Harkittaessa tiedon antamista asiakirjasta on otettava huomioon henkilötietolainsäädäntö. Jos kysymys on pyynnöstä saada tietoja viranomaisen henkilörekisteriin talletetuista julkisista henkilötiedoista on lisäksi otettava huomioon, mitä käyttötarkoitusta varten tietoja pyydetään. Henkilötietolaki (523/1999) ei rajoita henkilökohtaisiin tarkoituksiin tapahtuvaa tietojenkäsittelyä eikä tiedotusvälineitä tai muuta ilmaisuvapauden käyttöä varten tapahtuvaa henkilötietojen käsittelyä, joten henkilötietojen luovuttamiselle näitä käyttötarkoituksia varten ei ole estettä. Muissa tapauksissa tietoja luovutettaessa on selvitettävä, onko tiedon pyytäjällä oikeus henkilötietolain säännösten perusteella tallettaa ja käyttää pyydettyjä tietoja. Henkilötunnus voidaan antaa vain, jos luovutuksensaajalla on henkilötietolain mukaan oikeus käsitellä sitä.

Asiakirjan antamisesta päättää pääsäännön mukaan se viranomainen, jonka hallussa asiakirja on. Julkisuuslakia säädettyä lähtökohtana oli, että asiakirjan antamisesta päättäminen on hallintoasia lukuun ottamatta niitä tilanteita, joissa asiakirjasta pyydetään tietoa oikeudenkäynnin aikana ja siihen liittyen. Näissä tapauksissa asiakirjapyyntö ratkaistaan lainkäyttöasiana.

Viranomaisen tulee hyvän tiedonhallintatavan luomiseksi ja toteuttamiseksi huolehtia asiakirjoihin ja tietojärjestelmiin sisältyvien tietojen saatavuudesta, käytettävyydestä ja suojaamisesta sekä eheydestä ja muusta tietojen laatuun vaikuttavista tekijöistä. Hyvään tiedonhallintatapaan kuuluu mm. se, että viranomainen ylläpitää diaaria tai muita asiarekistereitä käsittelemistään asioista.

Julkiisuuslaissa on viranomaisille asetettu yleinen vaatimus edistää toimintansa avoimuutta. Asiakirjatasoista tiedonsaantia enemmän painottuu kansalaisten mahdollisuus saada informaatiota, jonka perusteella viranomaisten tehtävistä ja niiden hoidosta sekä toiminnan merkityksestä on saatavissa mahdollisimman hyvä kokonaiskuva.

Julkiisuuslaissa on yleiset säännökset salassa pidettävien tietojen luovuttamisesta. Nämä säännökset eivät ole riittäviä silloin, kun viranomainen tarvitsee laajasti eri viranomaisten hallussa olevia tietoja toimintaansa varten. Tämän vuoksi salassa pidettävien tietojen luovuttamista koskevia erityissäännöksiä on verraten runsaasti muussa lainsäädännössä. Erityissäännöksiä sisältyy esimerkiksi sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annettuun lakiin (812/2000) sekä verotustietojen julkisuudesta ja salassapidosta annettuun lakiin (1346/1999). Mainittuihin lakeihin sisältyy myös salassapitovelvollisuutta koskevat erityissäännökset. Verotustietojen julkisuudesta ja salassapidosta annettua lakia sovelletaan muun ohella muutoksenhaku- ja muulle viranomaiselle annettuihin tai siellä laadittuihin asiakirjoihin, joihin sisältyy verotustietoja. Laissa luetellaan ne verotustiedot, jotka ovat julkisia. Muut verotustiedot on pidettävä salassa.

#### *Hallintolainkäytön peruspääte*

Hallintolainkäytön perustehtävänä on antaa yksittäisissä tapauksissa oikeusturvaa yksilöille ja yhteisöille. Yleisten hallintotuomioistuinten järjestelmä on kaksiportainen. Siihen kuuluvat ensimmäisenä oikeusasteena kahdeksan alueellista hallinto-oikeutta ja Ahvenanmaan hallintotuomioistuin sekä toisena oikeusasteena korkein hallinto-oikeus. Yleisten hallintotuomioistuinten lisäksi hallintolainkäytön alalla toimivat erityistuomioistuimina vakuutus- ja markkinaoikeus. Vakuutus- ja markkinaoikeus on toimeentuloturva-asioiden erityistuomioistuin. Markki-

naoikeus toimii erityistuomioistuimena muun muassa kilpailunrajoituksia ja julkisia hankintoja koskevissa asioissa. Hallintolainkäyttöasioita ratkaistaan myös muutoksenhakulautakunnissa sekä hallintoviranomaisissa.

Hallintolainkäytössä noudatettavasta menettelystä säädetään yleisesti hallintolainkäyttölaisissa (586/1996, jäljempänä HLL). Lisäksi eri lainkäyttöviranomaisia ja asiaryhmiä koskevissa säännöksissä on jonkin verran omia menettelysäännöksiä. Markkinaoikeudessa asiat tulevat pääosin vireille hakemuksesta. Markkinaoikeudessa sovelletaan hallintolainkäyttölakia yleisenä menettelynormistona kilpailu- ja hankinta-asioissa sekä energiamarkkina-asioissa. Markkinaoikeudellisissa asioissa sovelletaan eräiden markkinaoikeudellisten asioiden käsittelystä annetun lain (1528/2001) ja oikeudenkäymiskaaren menettelysäännöksiä.

Hallintolainkäytössä käsitellään pääasiassa muutoksenhakuasioita, joissa on olemassa hallintoviranomaisen ensiasteessa tekemä hallintopäätös. Poikkeuksena ovat hallintoriita-asiat, jotka saatetaan vireille ensiasteessa hallinto-oikeudessa, mutta hallintoriita-asioissakin on tavallisesti taustana hallintoviranomaisen toimenpide tai täytäntöönpanokelvoton hallintopäätös.

Hallintopäätös on yksipuolinen hallintotoimi, jolla hallintoviranomainen tai muu toimivaltainen julkista valtaa käyttävä taho ratkaisee yksityistä koskevan asian. Hallintopäätöksessä on tavallisesti kyse yksityisen edusta, oikeudesta tai velvollisuudesta, joten hallintopäätös määrittää yksityisen henkilön tai yhteisön oikeusasemaa. Hallintopäätöksen pohjana oleva hallintoasia voi tulla vireille yksityisen asianosaisen hakemuksesta, mutta se voi tulla vireille myös hallintoviranomaisen aloitteesta. Hallintoasian käsittelystä säädetään hallintolaisissa (434/2003). Lisäksi eri hallinnonaloilla on runsaasti tiettyjä asiaryhmiä koskevia erityisiä menettelysäännöksiä.

Hallintotuomioistuinten asema muutoksenhakutuomioistuimina merkitsee sitä, että asiaan liittyy hallintolainkäyttövaiheessa asiakirjoja, jotka ovat syntyneet tai olleet esillä jo siinä vaiheessa, kun asiaa on käsitelty hallintoviranomaisessa. Hallintopäätöstä tehdessään viranomaisen on hallintomenettelylain mukaan huolehdittava asian selvittämisestä. Lähtökohtana on, että viranomaisen käytettävissä olevista muista kuin asianosaisen toimittamista tiedoista ja selvityksistä kuullaan asianosaista ennen päätöksen tekemistä, jos tiedot tai selvitykset ovat sellaisia, että ne voivat vaikuttaa asian ratkaisuun. Hallintoasian ratkaisemisessa tarvittava selvitys on eri asiaryhmissä hyvin erilaista. Tämä selvitys voi olla asianosaisen hallintoviranomaiselle toimittamaa, mutta siihen voi sisältyä myös tietoja, joita hallintoviranomaisella on viran puolesta esimerkiksi valvontatehtävän hoitamisen perusteella. Asianosainen on voinut antaa hallintopäätöksen tekemiseen vaikuttavia tietoja vapaaehtoisesti, mutta useissa tapauksissa asianosaisella on lain mukaan myös velvollisuus antaa viranomaiselle tietoja, joita tämä viranomaisen voi käyttää laissa säädettyyn tarkoitukseen. Hallintoviranomainen voi käyttää hallintopäätöstä tehdessään myös muita tahoja kuin asianosaista koskevia tietoja. Tämä on tavallista esimerkiksi hankinta-asioissa, joissa tarjouskilpailuun osallistuneiden yrittäjien tarjoukset ja niiden vertailutiedot ovat relevanttia aineistoa päätöksenteossa. Myös esimerkiksi lastensuojeluasioissa päätöksen tekeminen perustuu usein laajaan koko perhettä ja heidän lähipiiriään koskevaan aineistoon.

Hallintolainkäyttölain mukaan valituskirjelmä toimitetaan valitusajan kuluessa valitusviranomaiselle. Tavallisesti valitusviranomaisen pyytää asiasta lausunnon päätöksen tehneeltä hallintoviranomaiselta. Päätöksen tehnyt hallintoviranomainen toimittaa lausuntonsa mukana valitusviranomaiselle hallintopäätöksen perusteena olleet asiakirjat. Useissa asiaryhmissä on kuitenkin erikseen säädetty, että asianosaisen tulee toimittaa valituskirjelmä päätöksen tehneelle hallintoviranomaiselle, jonka tulee liittää valitukseen lausuntonsa ja päätöksen perusteena olleet asiakirjat sekä toimittaa nämä valituskirjelmän mukana valitusviranomaiselle. Tällaisia säännöksiä on esimerkiksi välitöntä verotusta koskevassa lainsäädännössä.

Hallintolainkäytössä on tavallista, että asiassa on vain yksi asianosainen, mutta asiassa voi olla myös useita yksityisiä asianosaisia. Asianosaisasetelmat ovat erilaisia eri asiaryhmissä ja erilaisissa tapauksissa. Esimerkiksi maankäyttö- ja rakennusasioissa on tavallista, että asiassa on useita yksityisiä asianosaisia, joilla voi olla keskenään vastakkaisia intressejä. Asiassa voi

olla asianosaisen asemassa myös useita hallintoviranomaisia. Samassakin asiassa asianosaisasetelma voi olla erilainen hallintomenettelyvaiheessa ja muutoksenhakuvaiheessa. Asianosaisen käsite määräytyy hallinnossa ja hallintolainkäytössä tavallisesti materiaalisella perusteella. Asianosaisena pidetään sitä, jonka etuun, oikeuteen tai velvollisuuteen päätös aineellisen lainsäädännön pohjalta välittömästi vaikuttaa. Asianosaisen asema on useissa tapauksissa edellytyksenä sille, että henkilö voi hakea hallintopäätökseen muutosta. Kunnan toimielimen päätöksestä voi kuitenkin tehdä kunnallisvalituksen asianosaisen ohella myös jokainen kunnan jäsen.

Yksityisellä asianosaisella ei ole hallintolainkäytössä kaikissa asiaryhmissä muodollisesti vastapuolena toista asianosaista. Veroasioissa yksityisen asianosaisen vastapuolena on muutoksenhakuvaiheessa veronsaajia edustava veroasiamies. Eräissä muissakin asiaryhmissä yksityisellä asianosaisella voi olla vastapuolenaan hallintoviranomainen. Päätöksen tehnyt hallintoviranomainen ei ole hallintolainkäyttömenettelyssä asianosaisen asemassa eikä sillä ole myöskään jatkovalitusoikeutta pelkästään sillä perusteella, että viranomaisen päätöstä muutetaan tai viranomaisen päätös kumotaan. Päätöksen tehnyt hallintoviranomainen osallistuu kuitenkin useissa tapauksissa valituksen käsittelyyn esimerkiksi antamalla lausunnon ja osallistumalla suulliseen käsittelyyn.

Hallintolainkäytössä on valitusviranomaisen tehtävänä huolehtia siitä, että asia tulee selvitettyksi. Tarvittaessa valitusviranomaisen tulee osoittaa asianosaiselle tai päätöksen tehneelle hallintoviranomaiselle, mitä lisäselvitystä asiassa tulee esittää. Valitusviranomaisen on hankittava viran puolesta selvitystä siinä laajuudessa kuin käsittelyn tasapuolisuus, oikeudenmukaisuus ja asian laatu sitä vaativat. Tämä virallisperiaate vahvistaa osaltaan oikeusturvaa erityisesti tilanteissa, joissa yksityisellä asianosaisella on vaikeuksia hankkia selvitystä ja päätöksen tehneellä hallintoviranomaisella on käytettävissään tehokkaita selvityskeinoja.

Päätöksen tehneen hallintoviranomaisen toimittamat hallintopäätöksen perusteena olleet asiakirjat sisältyvät valitusviranomaisen käytettävissä olevaan oikeudenkäyntiaineistoon. Hallintolainkäytössä voidaan asian selvittämisessä ja ratkaisemisessa käyttää sekä hallintomenettelyvaiheessa että lainkäyttövaiheessa kertynyttä aineistoa. Lainkäyttövaiheessa käytettävän aineiston laajuus riippuu osaltaan valituksessa esitetystä vaatimuksista ja niiden perusteista sekä mahdollisista vastavaatimuksista ja niiden perusteista.

Hallintolainkäytössä käsitellään paljon asioita, joihin liittyy julkisuuslain tai muun lainsäädännön perusteella salassa pidettäviä tietoja. Tällaisia tietoja liittyy erityisesti sosiaaliturva- ja veroasioihin. Voitaneen arvioida, että tällaisia asioita on ehkä 50-80 prosenttia kaikista hallintotoimioistuimissa ratkaistavista asioista eli vuosittain yhteensä noin 17 500 - 28 000 asiaa. Toisaalta hallinto-oikeuksissa on myös asiaryhmiä, joissa julkisuus on erityisen tärkeää yleisön tiedonsaannin kannalta. Tällaisia ovat esimerkiksi ympäristöasiat, kaava-asiat ja kunnallisasiat, jotka nykyisinkin ovat laajasti julkisia.

Hallintoviranomaiset voivat antaa valitusviranomaiselle tietoja myös salassa pidettävästä asiakirjasta, jos asiakirja on tarpeen käsiteltäessä viranomaisen päätöksestä tehtyä muutoksenhakua. Salassa pidettävän tiedon antaminen ei tällöin edellytä suostumusta siltä, jonka etujen suojaamiseksi salassapitovelvollisuus on säädetty. Hallinto-oikeuslaissa (430/1999) on lisäksi säännös siitä, että valtion ja kuntien sekä muun julkisyhteisön viranomaiset ovat pyynnöstä velvolliset antamaan salassapitosäännösten estämättä asian käsittelyssä tarvittavia tietoja hallinto-oikeudelle. Vastaava säännös on myös vakuutuslaissa (132/2003).

Asianosaista kuullaan ennen päätöksen tekemistä muiden tekemistä vaatimuksista ja sellaisista selvityksistä, jotka voivat vaikuttaa hallintolainkäyttöasian ratkaisuun. Asian saa ratkaista asianosaista kuulematta, jos vaatimus jätetään tutkimatta tai hylätään heti tai jos kuuleminen on muusta syystä ilmeisen tarpeetonta (HLL 34 §).

Hallintolainkäytössä asian käsittely on lähtökohtaisesti kirjallista. Suullinen käsittely täydentää kirjallista käsittelyä silloin, kun suullinen käsittely on tarpeen asian selvittämiseksi tai kun asianosainen on pyytänyt suullista käsittelyä. Suullisen käsittelyn jälkeen voidaan asian käsittelyä jatkaa kirjallisessa menettelyssä. Ratkaisun pohjana on sekä kirjallisessa että suulli-

nessa menettelyssä kertynyt aineisto. Suullinen käsittely voidaan toimittaa tarvittaessa asian selvittämiseksi. Siinä voidaan kuulla asianosaisia, päätöksen tehnyttä viranomaista, todistajia ja asiantuntijoita sekä vastaanottaa muuta selvitystä. Suullista käsittelyä voidaan rajoittaa niin, että se koskee ainoastaan osaa asiasta, asianosaisten käsitysten selvittämistä tai suullisen todistelun vastaanottamista, tai muulla vastaavalla tavalla. Ensimmäisenä tuomioistuinaasteena toimivan hallintotuomioistuimen on toimitettava suullinen käsittely, jos yksityinen asianosainen pyytää sitä. Sama koskee korkeinta hallinto-oikeutta sen käsitellessä valitusta hallintoviranomaisen päätöksestä. Asianosaisen pyytämä suullinen käsittely voidaan jättää toimittamatta, jos vaatimus jätetään tutkimatta tai hylätään heti tai jos suullinen käsittely on asian laadun vuoksi tai muusta syystä ilmeisen tarpeeton.

Suullisia käsittelyjä on hallintotuomioistuimissa vuosittain yhteensä muutamia satoja. Niiden määrä on vähäinen, kun otetaan huomioon, että alueellisissa hallinto-oikeuksissa ratkaistaan vuosittain yhteensä noin 20 000 asiaa ja vakuutus-oikeudessa noin 10 000 asiaa. Suullisia käsittelyjä järjestetään erityisesti lasten huostaanottoasioissa, mielenterveysasioissa ja turvapaikka-asioissa, mutta niitä järjestetään muissakin asiaryhmissä. Yhtenä suullisen käsittelyn muotona ovat katselmukset, joita on erityisesti maankäyttö- ja ympäristöasioissa.

### *Hallintotuomioistuinten toiminnan julkisuus*

Hallintotuomioistuinten toiminnan julkisuus toteutuu oikeutena saada tieto tuomioistuimessa käsiteltävistä asioista ja niihin liittyvistä tuomioistuimen hallussa olevista asiakirjoista sekä mahdollisuutena seurata tuomioistuimen julkisissa istunnoissa asian suullista käsittelyä.

Hallintotuomioistuimessa tapahtuvan asian käsittelyn julkisuus määräytyy OikJulkL:n mukaan. Hallintolainkäytössä oikeudenkäyntiasiakirjoihin sisältyy yleensä sellaisia asiakirjoja, joiden osalta on erikseen säädetty niiden salassapidosta. Tällaisia säännöksiä sisältyy eri hallinnonaloja koskevaan erityislainsäädäntöön. Käytännössä merkittävimpiä erityisiä salassapitosäännöksiä sisältyy lakiin verotustietojen julkisuudesta ja salassapidosta (1346/99), lakiin sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista (812/00) sekä lakiin potilaan asemasta ja oikeuksista (785/92). Erityislakeja sovelletaan siten, että ne syrjäyttävät oikeudenkäynnin julkisuudesta annetun lain säännökset tuomioistuimen diaaria koskevaa säännöstä lukuun ottamatta.

Hallintotuomioistuinten diaaria koskevan OikJulkL 2 §:n mukaan tuomioistuimen diaariin ja muuhun asiakirjahakemistoon tehdyt merkinnät asianosaisten nimistä samoin kuin asian laadusta sekä asian käsittelyn istuntoajankohdasta ja -paikasta tulevat julkisiksi, kun ne on tehty. Ainoa poikkeus on tieto asianomistajan henkilöllisyydestä rikosasiassa, joka koskee erityisen arkaluonteista henkilön yksityiselämään liittyvää seikkaa. Säännöksellä on hallituksen esityksen mukaan tarkoitettu säätää tyhjentävästi tuomioistuimen diaarin tietojen julkisuudesta. Merkinnän julkisuuteen eivät vaikuta viranomaisten toimintaa koskevassa yleislaissa tai muussa laissa säädetty salassapitosäännökset (HE 30/1998 vp s. 114). Hallintolainkäytössä käsiteltävien asioiden osalta ei ole säädetty poikkeusta diaaritietojen julkisuudesta. Julkisuuslain kokonaisuudistusta eduskunnassa käsiteltäessä harkittiin mahdollisuutta, että asianosaisen henkilötiedot voitaisiin pitää salassa myös sellaisissa hallintolainkäyttöasioissa, joissa asian laatu yhdessä henkilöllisyyttä koskevan tiedon kanssa ilmaisee julkisuuslain mukaan salassa pidettävän seikan. Asia jätettiin kuitenkin suunnitteilla olevan oikeudenkäynnin julkisuutta koskevan uudistuksen varaan.

Hallintolainkäytössä asiat ratkaistaan useimmiten yksinomaan kirjallisessa käsittelyssä, joten oikeudenkäynnin julkisuus toteutuu pääosin oikeudenkäyntiasiakirjojen julkisuutena. OikJulkL:n 9 §:n 1 momentin mukaan oikeudenkäyntiasiakirjojen julkisuudesta on voimassa, mitä julkisuuslaissa säädetään. Julkisuuslain mukaiset velvoitteet koskevat samalla tavalla tuomioistuimia ja hallintoviranomaisia. Laissa säädetty salassapitoperusteet ovat voimassa siitä riippumatta, minkä viranomaisen hallussa asiakirja on. Oikeudenkäyntiaineiston julkisuutta koskevat säännökset koskevat myös tuomioistuimen antamaa päätöstä tai tuomiota. Lisäksi asia-

kirjojen julkisuudesta on laajoja asiaryhmiä, kuten verotusta ja sosiaali- ja terveydenhuoltoa koskevia erityissäännöksiä.

OikJulkL:n säännökset koskevat oikeudenkäynnin ja oikeudenkäyntiasiakirjojen julkisuutta pääasiassa vain yleisöjulkisuuden kannalta. Laki ei sääntele asianosaisjulkisuutta. Asianosaisen kuulemista koskevan HLL:n 34 §:n 3 momentin mukaan rajoituksista asianosaisen oikeuteen saada tieto viranomaisen asiakirjasta säädetään erikseen. Tämä merkitsee, että julkisuuslain 11 §:n säännökset tulevat sovellettaviksi myös hallintotuomioistuimissa.

Hallintotuomioistuinta koskevissa organisaatiolaeissa on säädetty erikseen suullisen käsittelyn julkisuudesta. Näiden säännösten mukaan käsittely on toimitettava suljetuin ovin asioissa, joissa on säädetty salassapitovelvollisuus. Tuomioistuin voi lisäksi määrätä asian muulloinkin käsiteltäväksi suljetuin ovin, milloin julkisesta käsittelystä koituisi asianosaiselle erityistä haittaa. Muutoin hallintotuomioistuimissa noudatetaan suullisessa käsittelyssä OikJulkL:n säännöksiä. Salassapitovelvollisuus on säännelty julkisuuslain 23 §:ssä, jonka mukaan viranomaisen palveluksessa oleva henkilö ei saa paljastaa asiakirjan salassa pidettävää sisältöä tai tietoa, joka asiakirjaan merkittynä olisi salassa pidettävä, eikä muutakaan viranomaisessa toimiessaan tietoonsa saamaa seikkaa, josta lailla on säädetty vaitiolovelvollisuus. Nämä erityissäännökset merkitsevät sitä, että suullisen ja kirjallisen käsittelyn julkisuus ja salassapito määräytyvät hallintotuomioistuimissa pääosin samoilla perusteilla.

Asiakirjapyyntö käsitellään hallintotuomioistuimissa viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain mukaisessa järjestyksessä siten, että tiedon luovuttamista koskevan pyynnön ratkaisee yleensä ensivaiheessa hallintopäällikkö tai muu hallintovirkamies, jonka ratkaisu voidaan saattaa viranomaisen ratkaistavaksi. Julkisuusasian käsittelystä tuomioistuimessa ei ole erityissäännöksiä, minkä vuoksi hallintotuomioistuimissa on muodostunut vaihteleva käytäntöä siinä, mikä elin tekee päätöksen viranomaisen ratkaistavaksi saatetussa asiassa. Hallinto-oikeuksissa päätöksen tekee yleensä ylituomari, vakuutus-oikeudessa asia ratkaistaan lainkäyttöasiana kolmen jäsenen kokoonpanossa. Korkeimmassa hallinto-oikeudessa asia käsitellään kansliaistunnossa hallintolainkäyttöasiana.

Muutoksenhaku hallintotuomioistuimen julkisuusasiassa tekemään ratkaisuun tapahtuu viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 33 §:n mukaan. Hallintotuomioistuimen tekemään päätökseen saa hakea muutosta valittamalla siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään. Hallintotuomioistuimen asiakirjapyyntöä koskevaan hallintoratkaisuun haetaan muutosta valittamalla korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Kun asianosainen pyytää tietoa asiakirjasta viireillä olevan oikeudenkäyntiin liittyen haetaan tuomioistuimen ratkaisuun muutosta siinä järjestyksessä, jota noudatetaan haettaessa muutosta siihen asiaan, johon päätös liittyy. Tämän mukaisesti muutoksenhaku on mahdollista vain pääasian yhteydessä, eli viireillä olevaan oikeudenkäyntiin liittyvään julkisuusratkaisuun ei saa hakea erikseen muutosta. Pääasian muutoksenhakurajoitukset koskevat myös julkisuusratkaisua.

## 2.2. Kansainvälinen kehitys

Lainkäytön julkisuutta koskee yleissopimus ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi eli Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimus (jäljempänä EIS). Sopimuksen 6 artiklan 1 kohdan mukaan jokaisella on oikeus kohtuullisen ajan kuluessa oikeudenmukaiseen ja julkiseen oikeudenkäyntiin laillisesti perustetussa riippumattomassa ja puolueettomassa tuomioistuimessa silloin, kun päätetään hänen oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan tai häntä vastaan nostetusta rikossyytteestä.

EIT on hyväksynyt lähtökohdan, jonka mukaan hallintoasioissa tapahtuva tuomioistuinkäsittely voi olla pääsääntöisesti kirjallista, mutta asiaa käsittelevän tuomioistuimen on yksityisen vaatimuksesta toimitettava suullinen käsittely. Kysymys suullisen käsittelyn toimittamisen tarpeesta on siten ensisijainen siihen nähden, onko tuon käsittelyn oltava julkinen. Lähtökohdiana kuitenkin on, että kuulemistilaisuuden tulee olla julkinen, public hearing. Asian käsittelyn julkisuutta voidaan rajoittaa siten, että lehdistöltä ja yleisöltä voidaan kieltää pääsy koko oi-

keudenkäyntiin tai osaan siitä. Suljetun käsittelyn perusteena voi olla demokraattisen yhteiskunnan moraalit, yleinen järjestys tai kansallinen turvallisuus, nuorten henkilöiden etujen tai osapuolten yksityiselämän suojaaminen taikka erityisolosuhteet, joissa julkisuus loukkaisi oikeudenjakamisen intressejä.

Myös kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevaan kansainväliseen yleissopimukseen (jäljempänä KP-sopimus) sisältyy EIS 6 artiklan 1 kohta vastaava säännös oikeudenkäytön julkisuudesta. Lisäksi KP-sopimuksen 14 artiklan 1 kohdan mukaan jokainen rikos- tai riita-asiassa annettu päätös on tehtävä julkiseksi paitsi milloin nuorten henkilöiden etu muuta vaatii tai milloin oikeudenkäynti koskee avioliittoasiaa tai lasten holhousa.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan oikeudenkäynnin julkinen luonne suojelee osapuolia salaiselta lainkäytöltä, jota yleisö ei voi valvoa. Julkisuus on myös yksi tapa, jolla luottamus tuomioistuimiin voidaan säilyttää. Tekemällä oikeudenkäyttö läpinäkyväksi, transparentiksi, yleisöjulkisuus edistää EIS 6 artiklan tarkoituksen toteutumista eli oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä, jonka takaaminen on yksi jokaisen demokraattisen yhteiskunnan perustavanlaatuisen periaate (Tuomiot asioissa Diennet 26.9.1995, Gautrin 20.5.1998, Guisset 26.9.2000, Malhous 12.7.2001, Riepan 14.11.2001)

Oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin kuuluu menettelyn vastavuoroisuus niin, että asianosaisella on oikeus saada tieto muiden esittämistä vaatimuksista ja sellaisista selvityksistä, jotka voivat vaikuttaa häntä koskevan asian ratkaisuun, sekä esittää näistä oma käsityksensä. Tämä edellyttää sitä, että asianosaisella on oikeus saada tiedot muunkin kuin julkisen oikeudenkäyntiasiakirjan sisällöstä, jos se voi tai on voinut vaikuttaa asian ratkaisuun. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on oikeuskäytännössään katsonut, että valittajan asiana on arvioida, vaativatko muiden tahojen esittämät selvitykset hänen taholtaan huomautuksia (näin esimerkiksi tuomiot asioissa Kerojärvi 19.7.1995, Nideröst-Huber 18.9.1997, K.S. v. Suomi 31.5.2001, K.P. v. Suomi 31.5.2001 ja Fortum 15.10.2003). Asianosaisella tulee siten olla mahdollisuus esittää käsityksensä muiden esittämistä selvityksistä, joilla on tarkoitettu vaikuttaa valitusta käsittelevän tuomioistuimen päätökseen, vaikka näillä selvityksillä ei tosiasiallisesti olisi tällaista vaikutusta.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan (tuomiot Jasper 16.2.2000, Fitt 16.2.2000, Rowe & Davis 16.9.2000, P.G. & J.H. vs. Yhdistynyt kuninkaskunta 25.12.2001, Dowsett 24.9.2003) oikeus saada tieto relevanteista todisteista ei ole rikosasioissa ehdoton. Rikosasioissa saattaa esiintyä kilpailevia intressejä, joita tulee punnita vastakkain syytetyn oikeuksien kanssa. Sellaisia olivat esim. intressit, jotka liittyivät kansalliseen turvallisuuteen, todistajien suojeluun tai poliisin tutkintamenetelmien salassapitioon. Eräissä tapauksissa voi olla välttämätöntä olla antamatta tiettyä todistetta puolustuksen tietoon toisen henkilön perustavanlaatuisten oikeuksien säilyttämiseksi tai tärkeän julkisen edun suojaamiseksi. EIS 6 artiklan 1 kohta sallii kuitenkin vain sellaiset puolustuksen oikeuksia rajoittavat toimenpiteet, jotka ovat ehdottoman välttämättömiä. Lisäksi rajoituksista vastaajalle aiheutuneet vaikeudet tulee kompensoida prosessuaalisin keinoin.

Ihmisoikeustuomioistuin ei ole käytännössään ottanut kantaa siihen, onko todisteiden salaaminen syytetyltä ollut yksittäisessä tapauksessa ehdottoman välttämätöntä julkisen edun perusteella, koska periaatteessa kansallisten tuomioistuinten asiana on arvioida niille esitetty näyttö. Sen sijaan ihmisoikeustuomioistuin on tutkinut, onko päätöksentekomenettelyssä noudatettu niin pitkälle kuin mahdollista kontradiktorisen oikeudenkäynnin ja osapuolten tasa-arvon periaatteita ja onko siihen liittynyt takeita, jotka ovat omiaan suojaamaan syytetyn etuja. Sen ratkaiseminen, voidaanko todisteet pitää salassa kuuluu tuomioistuimelle eikä asianosaisille. Tuomioistuimen on myös koko oikeudenkäynnin ajan valvottava syytetyn tarvetta saada tieto salassapidettävästä todisteesta. Tuomioistuimen on tällöin punnittava salassapitioon liittyvät julkiset intressit ja syytetyn intressi saada tieto salassapidettävästä todisteesta. Ihmisoikeustuomioistuimen mukaan suuri paino on annettava oikeudenkäyntiin liittyville intresseille.

Yksityiselämän suoja kuuluu EIS:ssa suojattuihin ihmisoikeuksiin. EIS 8 artiklan 2 kohdan mukaan viranomaiset eivät saa puuttua tämän oikeuden käyttämiseen, paitsi silloin kun laki

sen sallii ja se on demokraattisessa yhteiskunnassa välttämätöntä kansallisen tai yleisen turvallisuuden tai maan taloudellisen hyvinvoinnin vuoksi, tai epäjärjestyksen ja rikollisuuden estämiseksi, terveyden tai moraalin suojaamiseksi, tai muiden henkilöiden oikeuksien ja vapauksien turvaamiseksi.

Yksityiselämän suojaaminen saattaa edellyttää, että tuomion julkisuutta rajoitetaan yksityiselämän loukkausten estämiseksi. Tuomiossa Z v. Suomi 25.2.1997 oli kyse todistajan asemassa olevan HIV-potilaan yksityisyyden suojasta rikosasian käsittelyssä. EIT arvioi asiaa sen perusteella, voitiinko lainkäytön julkisuuteen kuuluvia intressejä pitää niin painavana, että niiden vuoksi puuttuminen yksityiselämän suojaan oli välttämätöntä demokraattisessa yhteiskunnassa. Tuomiossa todettiin, että henkilökohtaisten tietojen suojaaminen on erittäin tärkeää henkilön oikeudelle nauttia yksityiselämän suojaa. Terveystietojen suojaamista painavammaksi voivat muodostua intressit, jotka koskevat rikosten tutkintaa ja syyttämistä sekä tuomioistuinkäsittelyn julkisuutta. Kansallisilla viranomaisilla on harkintamarginaali siinä, miten tasapaino yleisöjulkisuuden ja muiden intressien välillä toteutetaan. EIT katsoi, että henkilötietojen ja terveydentilaa koskevien tietojen julkistamiselle ei tässä tapauksessa ollut riittäviä perusteita. EIT katsoi lisäksi, ettei asiassa ollut riittäviä perusteita ainoastaan kymmenen vuoden salassapitoaikaan, kun kyse oli tiedoista, jotka oli hankittu oikeudenkäyntiä varten ilman henkilön suostumusta. Siltä osin kuin hovioikeuden tuomiossa oli julkistettu syytetyn puolison nimi, tuomioistuimet eivät olleet kiinnittäneet riittävästi huomiota hänen intressiinsä. EIT totesi, että hovioikeus saattoi harkintansa mukaan jättää nimen mainitsematta tai pitää koko tuomion luottamuksellisena ja julkaista lyhennetyin version eli tuomiolauselman ja lainkohdat.

EIS 6 artikla edellyttää, että päätös on annettava julkisesti. Päätösten julkisuuden toteuttaminen voi tapahtua myös muulla tavoin kuin lukemalla päätös julkisesti. Tällöin päätöksen tulee olla saatavilla esimerkiksi tuomioistuimen kansliasta. Riittävänä on pidetty myös sitä, että jonkin oikeusasteen päätös on ollut julkinen, vaikkakaan julkisuus ei ole toteutunut kaikissa instansseissa. EIT on myös hyväksynyt sen, että päätöksen saatavuutta rajoitetaan yksityisyyden suojaamiseksi niihin henkilöihin, joilla on erityinen intressi tutustua päätökseen.

EIS 6 artiklassa ei ole erikseen mainintaa perusteista rajoittaa päätösten julkisuutta, mutta päätösten julkisuus ei ole ollut EIT:n tulkintakäytännössä täysin ehdoton. Esimerkiksi tuomiossa B & P v. Yhdistynyt kuningaskunta (24.7.2001) ei pidetty EIS 6 artiklan vastaisena sitä, että lailla rajoitettiin yleisesti oikeudenkäynnin ja tuomion julkisuutta lasten asumista koskevissa asioissa. Julkisuuden rajoittamisen tuli olla tuomioistuimen kontrollin alaisena, mikä kyseisessä asiassa täyttyi sillä, että tuomioistuin saattoi harkintansa mukaan pitää julkisen käsittelyn. Tuomioiden julkisuuden katsottiin voivan toteutua siten, että kenellä tahansa, joka saattoi osoittaa riittävän perusteen, oli mahdollisuus tutustua tuomioon. Tämän lisäksi vetoomustuomioistuimen tuomiot ja erityisen mielenkiintoiset alioikeustuomiot julkaistiin. Yleisö saattoi siten tutustua tuomioistuinten käytäntöön.

### 2.3. Nykytilan arviointi

Hallintolainkäytössä julkisuuden ala ja salassapitoperusteet määräytyvät sekä kirjallisessa että suullisessa käsittelyssä nykyisin pääosin julkisuuslain mukaan. Julkisuuslain säännökset salassapitoperusteista ovat olleet hallintolainkäytön kannalta toimivia.

Käytännössä asiakirjat ja mahdollinen suullinen käsittely ovat useissa hallintolainkäytön asiaryhmissä yleensä kokonaan julkisia. Julkisuuden ala on laaja erityisesti yhteiskunnan kannalta merkittävissä asioissa. Tällaisia ovat esimerkiksi ympäristönsuojelua, kaavoitusta tai liikennehankkeita koskevat asiat sekä kunnallisasiat ja muut sellaiset asiat, jotka koskevat välittömästi tai välillisesti laajaa henkilöpiiriä.

Toisaalta hallintolainkäytössä on asiaryhmiä, joissa oikeudenkäyntiaineistossa on usein sellaisia asianosaista tai muuta yksityistä henkilöä tai yritystä koskevia tietoja, jotka ovat julkisuuslain tai jonkin erityislain mukaan salassa pidettäviä. Tällaisia tietoja liittyy erityisesti sosiaaliturvaa tai verotusta koskevien asioiden käsittelyyn, mutta niitä on muissakin asiaryh-

missä. Jos asianosaisen yksityisyyden suojan tai liike- tai ammattisalaisuuden suojan perusteella salassa pidettäviksi säädettyt tiedot tulisivat laajasti julkisiksi muutoksenhakuvaiheessa, tämä voisi toimia tosiasiaa muutoksenhaun esteenä ja vähentää siten asianosaisten oikeusturvaa.

Hallintotuomioistuimen diaaritietojen julkisuus poikkeaa eräissä tilanteissa hallintoviranomaisen vastaavien tietojen julkisuudesta. Nykyisen sääntelyn mukaan asianosaista koskevat tiedot ovat hallintotuomioistuimen diaarissa aina julkisia. Eräissä asiaryhmissä, kuten veroasioissa, hallintotuomioistuimen päätöksestä ilmenee usein asianosaisen taloudellista asemaa koskevia tai muita salassa pidettäviä tietoja. Tällöin päätös perusteluineen voidaan antaa niin, että jäljennöksestä poistetaan asianosaisen tunnistetiedot. Asianosaisen yksityisyyden kannalta on kuitenkin ongelmallista, että tällaisessa tilanteessa asianosaisen henkilöllisyys voidaan selvittää päätöksen tietojen avulla diaarista.

Oikeudenkäynnin julkisuutta koskevat ylimpien tuomioistuinten ja yleisten laillisuusvalvojien julkaisemat ratkaisut ovat koskeneet pääosin rikosasioiden käsittelyä. Näissä ratkaisuissa tai Suomea koskevissa EIT:n tuomioissa on käsitelty vain vähän hallintolainkäyttöä koskevia julkisuuskysymyksiä. Ylimpien laillisuusvalvojien tai EIT:n ratkaisukäytännöstä ei siten saada selkeitä kannanottoja siihen, millä tavoin hallintolainkäytön julkisuutta ja salassapitoa tulisi säännellä, jotta lainsäädäntö turvaisi riittävällä tavalla jokaiselle oikeuden oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin sekä muut perus- ja ihmisoikeudet.

Kun tarkastellaan EIT:n oikeuskäytäntöä laajempänä kokonaisuutena, voidaan arvioida, että EIS 6 artiklan 1 kohdan vaatimus julkisesta oikeudenkäynnistä voisi täytyä nykyistä paremmin, jos hallintotuomioistuimella olisi nykyistä enemmän harkintavaltaa antaa hallintolainkäyttöasiassa tietoja tai määrätä suullinen käsittely pidettäväksi julkisena siinäkin tapauksessa, että yleisö voisi saada tietoja, jotka hallinnossa on julkisuuslain tai muun lain perusteella pidettävä salassa.

EIT on muutamissa Suomea koskeneissa ratkaisuissaan todennut, että EIS 6 artiklan 1 kohdan vaatimusta oikeudenmukaisesta oikeudenkäynnistä oli rikottu, kun valittajalle ei ollut annettu riittävästi tietoja voidakseen osallistua asianmukaisesti oikeudenkäyntiin (näin esimerkiksi asioissa Kerojärvi 19.7.1995, K.S. 31.5.2001, K.P. 31.5.2001 ja Fortum 15.10.2003).

Ulkomaalaisasioissa on ilmennyt ongelmia siinä, miten ulkomaalainen voi saada tietoja Suojelupoliisin hänestä tallentamista tiedoista. Vähemmistövaltuutettu on kiinnittänyt tähän huomiota 26.11.2004 esittämässään kannanotossa.

Julkisuusasian käsittelystä tuomioistuimissa ei ole erityissäännöksiä. Hallintotuomioistuimissa on muodostunut vaihtelevaa käytäntöä siitä, millaisessa kokoonpanossa julkisuusasia ratkaistaan, kun tuomioistuimen virkamies ei ole antanut tietoa ja asia on saatettu viranomaisen ratkaistavaksi. Hallinto-oikeuksissa päätöksen tekee yleensä ylituomari, vakuutusoidessa asia ratkaistaan lainkäyttöasiana kolmen jäsenen kokoonpanossa ja korkeimmassa hallinto-oikeudessa asia käsitellään kansliaistunnossa lainkäyttöasiana.

Nykyisten säännösten pohjalta on myös epäselvää, ovatko hallintotuomioistuinten julkisuusratkaisut joissakin tilanteissa maksullisia.

Hallintotuomioistuinta koskevan julkisuussääntelyn selkeyttäminen on tarpeen, sillä nykyisin voimassa olevat OikJulkL:n säännökset on laadittu lähinnä yleisten tuomioistuinten käsittelytapojen näkökulmasta. Selkeyttämisen tarvetta on myös sen vuoksi, että keskeiset säännökset hallintolainkäytön julkisuudesta hajaantuvat nykyisin useaan lakiin. Hallintolainkäytön julkisuussääntelyn keskeiset perusteet määräytyvät nykyisin asiakirjojen osalta julkisuuslaista ja suullisen käsittelyn osalta tuomioistuinten organisaatiolaeista sekä OikJulkL:sta. Hallintolainkäytön julkisuussääntelyn keskeisten perusteiden kokoaminen yhteen lakiin selkeyttäisi sääntelyä.

### 3. Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset

#### 3.1. Tavoitteet

Esityksen tavoitteena on ratkaista julkisuuden ja yksityisyyden suojan välinen ristiriita asianosaisten oikeusturvan takaavalla tavalla. Tarkoituksena on turvata erityisesti hallintotuomioistuinten päätösten ja niiden perusteluiden julkisuus mahdollisimman laajasti.

Hallintolainkäytön julkisuussäätelyssä on tarpeen ottaa huomioon hallintolainkäyttöasioiden peruspiirteet, joihin kuuluu muun muassa se, että hallintolainkäytössä on tavallisesti kyse muutoksenhausta hallinnossa tehtyyn päätökseen.

Esityksen yhtenä tavoitteena on täsmentää hallintolainkäytön julkisuussäätelyä nykyisestä sekä selkeyttää sitä kokoamalla hallintolainkäytön julkisuuden keskeisiä perusteita koskevat säännökset yhteen lakiin.

#### 3.2. Keskeiset ehdotukset

Lähtökohtana hallintolainkäytön julkisuussäätelyssä on julkisuusperiaate. Julkisuutta voidaan rajoittaa vain välttämättömistä syistä lailla.

Esityksen mukaan oikeudenkäyntiasiakirjan julkisuus ja salassapito määräytyisi pääosin julkisuuslaissa tai muussa laissa olevien salassapitosäännösten mukaisesti. Tämä merkitsisi sitä, että hallintomenettelyvaiheessa salassa pidettäviksi säädettyt asiakirjat eivät yleensä tulisi yleisölle julkisiksi myöskään oikeudenkäyntivaiheessa. Hallintotuomioistuin voisi kuitenkin päätöksellään laajentaa oikeudenkäyntiasiakirjan julkisuutta oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin varmistamiseksi.

Esityksen valmistelussa on ollut esillä myös malli, jonka mukaan hallintolainkäytön salassapitosäätely ei enää rakentuisi julkisuuslain säännöksille vaan tuomioistuinten tapauskohtaisesti antamille salassapitomääräyksille samalla tavoin kuin yleisissä tuomioistuimissa. Tämä merkitsisi, että julkisuuden ja salassapidon määräytymisen keskeiset perusteet olisivat hallintolainkäytössä erilaiset kuin hallinnossa.

Hallintolainkäytössä on tavallisesti kyse muutoksenhausta hallintoviranomaisen päätökseen, joten hallintotuomioistuimessa käsiteltävässä asiassa on jo tehty päätös hallintoviranomaisessa. Hallintolainkäyttöasioissa on myös tavallista, että ratkaisu perustuu ainakin osittain sellaisiin asianosaisten yksityisyyden suojan piiriin kuuluviin tietoihin, jotka ovat julkisuuslain mukaan salassa pidettäviä.

Jos hallintolainkäytön julkisuudessa ja salassapidossa irtauduttaisiin kokonaan tai pääosin siitä sääntelystä, jota sovelletaan asian käsittelyssä hallintoviranomaisessa, oikeusturvaa tarvitsevan olisi vaikea ennakoida sitä, kuinka laajasti hänen yksityiselämänsä tai liiketoimintaansa koskevat tiedot tulisivat oikeudenkäynnissä julkisiksi. Hallintomenettelyssä salassa pidettäviksi säädettyjen tietojen julkiseksi tuleminen oikeudenkäyntivaiheessa voisi käytännössä johtaa siihen, että asianosainen luopuisi valitusoikeutensa käyttämisestä. Tällainen sääntelymalli voisi johtaa myös siihen, että hallintotuomioistuimissa laitettaisiin vireille oikeudenkäyntejä siinä tarkoituksessa, että näin saataisiin yrityksen käyttöön kilpailevan yrityksen liike- ja ammattisalaisuuden piiriin kuuluvia tietoja.

Hallintolainkäytön salassapitosäätelyn rakentaminen viranomaisen tapauskohtaisten salassapitomääräysten varaan voisi myös johtaa epäyhtenäiseen käytäntöön, lisätä työmäärää hallintotuomioistuimissa ja heikentää oikeusvarmuutta, joten se olisi vastoin julkisuuslainsäädännön kokonaisuudistuksen yleisiä tavoitteita. Salassapitomääräysten käyttö voisi johtaa myös tarpeettoman laajaan salassapitoon tilanteissa, joissa salassapitointressi muuttuu suhteellisen nopeasti ajan kulumisen myötä.

Hallintotuomioistuimen diaaria ja päätöstä pidettäisiin oikeudenkäyntiasiakirjana, mutta niiden julkisuudesta ja salassapidosta olisi laissa myös nimenomaisia säännöksiä. Päätöksen lopputulos ja sovelletut lainkohdat olisivat aina julkisia. Lisäksi tuomioistuin voisi oikeudenmu-

kaisen oikeudenkäynnin turvaamiseksi tai muun erittäin tärkeän yleisen tai yksityisen edun vuoksi päättää, että päätös on salassapitosäännösten estämättä muiltakin osin julkinen.

Hallintolainkäytössä on asiaryhmiä, joissa päätökseen ja sen perusteluihin sisältyy usein asianosaisen yksityisyyden suojan piiriin kuuluvien tietoja. Päätöksen ja sen perustelujen mahdollisimman laajan julkisuuden turvaamiseksi diaarista voitaisiin tällöin pitää salassa asianosaisen tunnistetiedot. Jos päätöskin annettaisiin tällaisessa tapauksessa niin, että siitä on poistettu asianosaisen tunnistetiedot, ei muiden tietojen salassapitotoon olisi tarvetta eikä asianosaisen henkilöllisyys tulisi ilmi myöskään yhdistelemällä diaarin ja päätöksen julkisia tietoja.

Asianosaisjulkisuudessa olisi lähtökohtana, että asianosaisella olisi oikeus saada tieto kaikista oikeudenkäynnissä esitetyistä vaatimuksista ja selvityksistä, jotka voivat tai ovat voineet vaikuttaa hänen asiansa käsittelyyn. Asianosaisella ei kuitenkaan olisi oikeutta saada tietoa sen asiakirjan salassa pidettävistä osista, jonka julkisuuden määräytymisestä oikeudenkäynnissä on kyse, eikä tuomioistuimen päätösharkinnasta ja ratkaisuehdotuksesta. Hallintotuomioistuin voisi myös jättää tiedon antamatta siltä osin kuin kyse on tiedosta, jota asianosaisella ei julkisuuslain 11 §:n 2 momentin mukaan ole oikeutta saada, jos tiedon antamatta jättäminen on välttämätöntä salassa pidettävän edun suojaamiseksi eikä tiedon antamatta jättäminen vaarana oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin toteutumista.

Suullinen käsittely olisi julkinen. Se voitaisiin kuitenkin toimittaa kokonaan tai osittain yleisön läsnä olematta, jos siinä esitetään tieto, joka on julkisuuslain tai muun lain mukaan salassa pidettävä. Hallintotuomioistuin voisi päätöksellään laajentaa suullisen käsittelyn julkisuutta, jos tämä on tarpeen oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin turvaamiseksi. Yksityisen asianosaisen pyynnöstä tuomioistuin voisi myös järjestää suullisen käsittelyn suljettuna, jos tämä on tarpeen asianosaisen yksityisyyden suojaamiseksi.

Tiedon saamista koskeva pyyntö käsiteltäisiin hallintotuomioistuimessa esityksen mukaan ensin julkisuuslain mukaisessa menettelyssä hallintoasiana eikä hallintolainkäyttöasiana. Ratkaisun tiedon antamisesta tekisi hallintotuomioistuimen tähän tehtävään määräämä virkamies. Jos virkamies evää pyynnön, pyyntö voitaisiin saattaa saman tuomioistuimen ratkaistavaksi julkisuuslain mukaisesti. Tällöinkin oikaisuasian ratkaisemisessa sovellettaisiin hallintolain menettelysäännöksiä. Tämä vastaisi nykyistä käytäntöä.

Tiedon antamisesta päätettäisiin kuitenkin hallintolainkäyttöasian käsittelyjärjestyksessä, jos asianosainen pyytää tietoa vireillä olevaan oikeudenkäyntiin liittyen ja jos asia on tarpeen ratkaista pääasian yhteydessä oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin turvaamiseksi. Lainkäyttöasian käsittelyjärjestyksessä ratkaistaisiin myös ne oikeudenkäynnin julkisuutta koskevat seikat, jotka on tarpeen ratkaista suullisessa käsittelyssä.

Muutoksenhaussa olisi lähtökohtana, että päätökseen haettaisiin muutosta valittamalla siten kuin hallintolainkäyttölaiissa säädetään. Hallintolainkäyttölain mukaisessa menettelyssä tehtyyn päätökseen haettaisiin muutosta samassa järjestyksessä kuin pääasiaan. Tällaiseen päätökseen ei saisi hakea erikseen muutosta valittamalla.

## **4. Esityksen vaikutukset**

### **4.1. Taloudelliset vaikutukset**

Oikeudenkäynnin julkisuutta koskevien ehdotusten tavoitteena on selkeyttää sovellettavaa lainsäädäntöä ja laajentaa oikeudenkäyntien julkisuutta. Esityksellä ei olisi merkittäviä taloudellisia vaikutuksia.

### **4.2. Vaikutukset kansalaisiin**

Oikeudenkäynnin julkisuudesta hallintotuomioistuimissa säädettäisiin nykyistä selkeämmin ja yhtenäisemmin. Ehdotetussa sääntelyssä painotetaan nykyistä enemmän oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vaatimuksia ja annetaan hallintotuomioistuimille nykyistä enemmän harkin-

tavaltaa antaa julkisuuslaissa tai muussa laissa salassa pidettäväksi säädettyjä tietoja asianosaiselle tai yleisölle.

## 5. Asian valmistelu

### 5.1. Valmisteluvaiheet ja -aineisto

Yleistä viranomaisten toiminnan julkisuutta koskevaa lainsäädäntöä on uudistettu lailla viranomaisten toiminnan julkisuudesta ja siihen liittyvillä laeilla, jotka tulivat voimaan 1.12.1999. Sanotun muutoksen yhteydessä 1.4.1985 voimaantullutta oikeudenkäynnin julkisuudesta annettua lakia muutettiin osittain, mutta se jäi pääosiltaan ennalleen. Lakeja säädettäessä eduskunnan hallintovaliokunta ja lakivaliokunta korostivat, että oikeudenkäynnin julkisuussäännökset tulee ottaa erikseen omana asianaan selvitettäväksi ja suoritettavan tutkimuksen perusteella kokonaan uudelleen kirjoitettaviksi (HaVM 31/1998 vp s. 7 ja s. 23 sekä LaVL 13/1998 vp s. 4). Samoin viranomaisten toiminnan julkisuutta koskevaa lainsäädäntöä eduskunnassa käsiteltäessä oikeusministeriön lakivaliokunnalle toimittamassa muistiossa (9.10.1998) todettiin, että oikeusministeriön lainvalmisteluosaston tarkoituksena oli kokonaisuudistuksen jälkeen arvioida erikseen, onko silloin ehdotettujen muutosten jälkeen aihetta tarkistaa oikeudenkäynnin ja oikeudenkäyntiaineiston julkisuutta koskevia säännöksiä.

Oikeusministeriö asetti 24 päivänä toukokuuta 2000 toimikunnan, jonka tehtäväksi annettiin valmistella hallituksen esityksen muotoon laadittu ehdotus uudeksi oikeudenkäynnin julkisuutta koskevaksi lainsäädännöksi. Toimikunnan oli toimeksiannon mukaan selvitettävä, voidaanko kaikki oikeudenkäynnin julkisuutta koskevat säännökset koota samaan lakiin sekä tässä yhteydessä arvioida sitä, olisiko hallintotuomioistuimia ja yleisiä tuomioistuimia varten laadittava yhteinen vai erillinen säännöstö. Toimikunnan tuli selvittää oikeudenkäynnin julkisuuteen liittyvät näkökohdat sekä oikeudenkäynnin julkisuudesta annetun lain muutostarpeet ja tehdä ehdotuksensa niiden ratkaisemiseksi. Toimikunnan oli toimeksiannon mukaan työssään otettava huomioon viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain säätämisen yhteydessä käyty keskustelu.

Toimikunta antoi mietintönsä oikeusministeriölle tammikuussa 2002 (Oikeudenkäynnin julkisuus -toimikunnan mietintö. Komiteamietintö 2002:1). Mietinnöstä pyydettiin lausunnot 67 viranomaiselta, tuomioistuimelta, järjestöltä ja asiantuntijalta. Niistä 54 antoi lausuntonsa. Lausuntotiivistelmä on julkaistu erikseen (Oikeusministeriön lausuntoja ja selvityksiä 2002:19).

Toimikunnan mietinnöstä saatu lausuntopalaute oli riita- ja rikosasioiden oikeudenkäynnin julkisuuden osalta pääosin myönteistä. Sen sijaan useissa saaduissa lausunnoissa esitettiin arvostelua hallintolainkäytön näkökulmasta ja arvosteltiin muun muassa sitä, että ehdotuksessa irtauduttiin julkisuuslain soveltamisesta. Lausuntopalautteen johdosta oikeusministeriö asetti 18 päivänä joulukuuta 2002 työryhmän laatimaan ehdotus hallintolainkäytössä sovellettaviksi oikeudenkäynnin julkisuutta koskeviksi säännöksiksi. Työryhmä antoi mietintönsä oikeusministeriölle kesäkuussa 2003 (Oikeudenkäynnin julkisuus hallintolainkäytössä. Oikeusministeriön työryhmämietintöjä 2003:8). Siitä saatiin lausunto 55 taholta. Lausunnoista on laadittu tiivistelmä (Oikeusministeriön lausuntoja ja selvityksiä 2004:2).

Työryhmän mietinnöstä saatu lausuntopalaute oli pääosin myönteistä. Useimmissa lausunnoissa kannatettiin selkeästi sitä, että hallintolainkäytössä oikeudenkäyntiasiakirjojen julkisuuden ja salassapidon lähtökohdana olisivat julkisuuslain säännökset. Muutenkin useimmissa lausunnoissa kannatettiin työryhmän ehdotusten päälinjoja. Muutamissa lausunnoissa suhtauduttiin kuitenkin varauksellisesti tai kielteisesti julkisuuslain soveltamiseen hallintolainkäytössä ja useissa lausunnoissa esitettiin kritiikkiä diaarijulkisuuden rajoittamista koskevista ehdotuksista.

Oikeusministeriö asetti 22 marraskuuta 2004 kaksi työryhmää, joista toisen tuli valmistella

ehdotus oikeudenkäynnin julkisuutta hallintolainkäytössä koskevaksi lainsäädännöksi ja toisen ehdotus oikeudenkäynnin julkisuutta yleisissä tuomioistuimissa koskevaksi lainsäädännöksi.

Tähän mietintöön sisältyvä ehdotus laiksi oikeudenkäynnin julkisuudesta hallintotuomioistuimissa on valmisteltu edellä mainitun työryhmän mietinnön ja siitä saadun lausuntopalautteen pohjalta. Ehdotusta laadittaessa on toimittu yhteistyössä oikeudenkäynnin julkisuussääntelyä yleisten tuomioistuinten osalta valmistelleen työryhmän kanssa. Toimeksiannon mukaan ehdotukset tuli laatia siten, että ne voidaan yhdistää yhdeksi eduskunnalle annettavaksi hallituksen esitykseksi. Työryhmien toiminnan aikana on käynyt selväksi, että esitysten perustelujen selkeyden turvaamiseksi on tarkoituksenmukaista antaa hallintotuomioistuimia ja yleisiä tuomioistuimia koskevat esitykset eduskunnalle erillisinä hallituksen esityksinä, mutta samaan aikaan. Tämä johtuu siitä, että ehdotusten lähtökohdat eroavat toisistaan erityisesti suhteessa julkisuuslakiin.

## **5.2. Riippuvuus muista esityksistä**

Ehdotus laiksi oikeudenkäynnin julkisuutta hallintotuomioistuimissa koskeva yleislakiehdotus ehdotetaan annettavaksi eduskunnalle samanaikaisesti yleisiä tuomioistuimia koskevan vastaavan ehdotuksen kanssa. Tällä tavoin oikeudenkäynnin julkisuutta koskeva lainsäädäntö uudistuisi kokonaisuudessaan. Esityksiin sisältyy myös lakiehdotuksia, joissa viitataan sekä lakiin oikeudenkäynnin julkisuudesta yleisissä tuomioistuimissa että lakiin oikeudenkäynnin julkisuudesta hallintotuomioistuimissa.

Samaan asiakokonaisuuteen liittyy myös oikeushallinnon henkilökäytöstä koskeva sääntely, jota on valmisteltu erikseen oikeusministeriön työryhmämietinnön ja siitä saadun lausuntopalautteen pohjalta (Henkilötietojen käsittely oikeushallinnossa. Oikeusministeriö. Työryhmämietintö 2004:11). [Ennen sitä koskevan hallituksen esityksen antamista on tarpeen selvittää, onko esityksellä sellainen yhteys oikeudenkäynnin julkisuutta koskevaan sääntelyyn, että esitys on perusteltua antaa eduskunnalle ja saattaa voimaan samaan aikaan uuden oikeudenkäynnin julkisuussääntelyn kanssa.]

## YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

### 1. 1. Lakiehdotusten perustelut

#### 1.1. 1.1. Laki oikeudenkäynnin julkisuudesta hallintotuomioistuimissa

1 luku. Yleiset säännökset

**1 §.** *Julkisuusperiaate.* Pykälässä säädettäisiin julkisuusperiaatteesta yhdenmukaisesti yleisiä tuomioistuinta koskevan julkisuussäätelyn kanssa. Julkisuusperiaate on lähtökohtana myös viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa.

Oikeudenkäynnin julkisuus merkitsee oikeutta seurata asian suullista käsittelyä tuomioistuimessa osallistumalla julkiseen istuntoon (käsittelyn julkisuus) sekä oikeutta saada tieto julkisesta oikeudenkäyntiasiakirjasta (asiakirjajulkisuus).

Perustuslaissa ja kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa pidetään julkisuusperiaatteen mukaisesti lähtökohtana oikeudenkäynnin julkisuutta, mutta mahdollistetaan, että julkisuutta voidaan rajoittaa, jos riittävän painavat syyt vaativat sitä. Oikeudenkäynnin julkisuus on tarvittaessa sovittava yhteen muiden perus- ja ihmisoikeuksien kanssa, sillä on tilanteita, joissa julkisuus voi loukata esimerkiksi asianosaisen yksityisyyden suojaa tai muuta perusoikeutta.

Pykälässä todetaan, että oikeudenkäynnin julkisuutta voidaan rajoittaa vain laissa säädetyllä perusteella ja vain siltä osin kuin suojattavan edun vuoksi on välttämätöntä. Tällöinkin julkisuuden rajoittaminen on mahdollista vain siinä määrin kuin oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin turvaaminen ei edellytä julkisuutta. Vastaava julkisuuden maksimointiperiaate ilmenee myös julkisuuslain 10 §:n viimeisestä virkkeestä ja 17 §:n 1 momentista.

Julkisuuden maksimointiperiaate merkitsee viranomaiselle velvollisuutta etsiä tietojen antamisessa sellainen ratkaisu, joka parhaiten toteuttaa julkisuusperiaatteen tarkoitusta. Asiakirjasta on annettava tieto silloinkin, kun siihen joltakin osin sisältyy salassa pidettäviä tietoja. Salassapidosta voidaan huolehtia esimerkiksi siten, että asiakirjasta poistetaan henkilön tunnistetiedot silloin, kun salassapito perustuu yksityisyyden suojaan. Julkisuuden maksimointiperiaate koskee myös asian suullista käsittelyä.

Viranomaisen tulee yksittäistä asiakirjapyyntöä ratkaistessaan tarkastella asian käsittelyn eri vaiheita ja niissä syntyneitä asiakirjoja kokonaisuutena ja pyrkiä siihen, että oikeudenkäynnin julkisuus toteutetaan kokonaisuutena arvioiden julkisuuden maksimointiperiaatteen edellyttämällä tavalla.

**2 §.** *Soveltamisala ja lain suhde muihin säännöksiin.* Pykälän 1 momentin mukaan ehdotettua lakia sovelletaan hallintolainkäyttöasian käsittelyyn hallintotuomioistuimissa.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä on korostettu erityisesti suullisen istunnon julkisuutta, mutta julkisuusperiaate ei ihmisoikeustuomioistuimen käytännössäkään ole rajautunut pelkästään asian suulliseen käsittelyyn. Tässä laissa hallintolainkäyttöasian käsittelyn julkisuudella tarkoitetaan sekä oikeudenkäyntiasiakirjojen että suullisen käsittelyn julkisuutta.

Hallintolainkäytössä on useimmiten kyse muutoksenhausta hallintoviranomaisen päätökseen. Sen vuoksi on tavallista, että oikeudenkäynnissä asian käsittelyn pohjana ovat ne asiakirjat, jotka kuuluvat saman asian aikaisempaan käsittelyvaiheeseen hallinnossa. Hallintomenettelyvaiheessa hallintoviranomaiselle toimitetut tai hallintoviranomaisessa laaditut asiakirjat tulisivat osasi oikeudenkäyntiaineistoa siinä vaiheessa, kun ne toimitetaan hallintotuomioistuimelle. Tällöin niihin sovellettaisiin tämän lain säännöksiä.

Eräissä asiaryhmissä valitusasia tulee hallintolainkäytössä vireille niin, että valitus toimite-

taan hallintoviranomaiselle, joka hankkii tarvittavat lausunnot, liittää mukaan hallinnossa syntyneet asiakirjat ja toimittaa nämä hallintotuomioistuimeen. Kun asian käsittely päättyy hallintotuomioistuimessa, palautetaan hallintotuomioistuimelle toimitetut asiakirjat usein arkistointia varten hallintoviranomaiselle, joka arkistoi myös hallintotuomioistuinvaiheeseen liittyvät asiakirjat.

Eräissä hallintolainkäytön asiaryhmissä valituskirjelmä on toimitettava ensin päätöksen tehneelle hallintoviranomaiselle tai vakuutus- tai eläkelaitokselle, joka käsittelee valituksen oikaisuasiana ja siirtää sen edelleen hallintolainkäyttöviranomaiselle vain siltä osin kuin valituksessa esitettyjä vaatimuksia ei ole hyväksytty oikaisuvaiheessa. Tällaisia säännöksiä on välilistä verotusta ja sosiaaliturvaa koskevassa lainsäädännössä. Tällöin voi syntyä tilanteita, joissa valituskirjelmää ei toimiteta lainkaan valitusviranomaiselle, koska valituksessa esitetyt vaatimukset hyväksytään kokonaisuudessaan oikaisuvaiheessa.

Hallintoviranomainen ei soveltaisi hallussaan oleviin asiakirjoihin tämän lain vaan viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain tai muun lain säännöksiä. Hallintoviranomainen ei soveltaisi tämän lain säännöksiä myöskään sille oikeudenkäynnin jälkeen arkistointia varten palautettuihin asiakirjoihin eikä oikaisuvaiheen asiakirjoihin.

Hallintotuomioistuimelle toimitettu asiakirja voi oikeudenkäynnin aikana olla päätöksen tehneen viranomaisen tai muun hallintoviranomaisen hallussa sen vuoksi, että tätä viranomaisesta kuullaan oikeudenkäynnissä asiakirjan johdosta tai asiakirja on toimitettu tälle viranomaiselle muuta välitointia varten. Tällöinkin asiakirjaa pidettäisiin oikeudenkäyntiasiakirjana. Olisi asianmukaista, että sitä koskeva tietopyyntö osoitettaisiin hallintotuomioistuimelle ja ratkaistaisiin tämän lain mukaisesti ainakin silloin kun ei ole selvää, että hallintoviranomainen voi viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain tai muun lain perusteella antaa pyydetyn tiedon.

Jos oikeudenkäynti hallintotuomioistuimessa on päätynyt ja hallintotuomioistuin on päätöksellään kumonnut hallintoviranomaisen päätöksen sekä palauttanut asian hallintoviranomaiselle uudelleen käsiteltäväksi, uudelleen käsittelyyn liittyvät asiakirjat eivät olisi oikeudenkäyntiasiakirjoja.

Selvyyden vuoksi pykälän 2 momentissa lueteltaisiin ne hallintotuomioistuimet, joissa ehdotettua lakia sovelletaan. Sitä sovellettaisiin sekä yleisissä hallintotuomioistuimissa että hallintolainkäytön erityistuomioistuimissa, joten momentissa mainittaisiin korkein hallinto-oikeus, hallinto-oikeudet, vakuutus-oikeus ja markkinaoikeus. Ahvenanmaan hallintotuomioistuimesta annetun lain (547/1994) 2 §:n 1 momentin mukaan Ahvenanmaan hallintotuomioistuimeen sovelletaan, mitä hallinto-oikeuslaissa tai muussa laissa tai asetuksessa säädetään hallinto-oikeudesta, joten laki tulisi sovellettavaksi myös Ahvenanmaan hallintotuomioistuimessa.

Hallintolainkäyttöasioita käsitellään myös eräissä lautakuntatyypisissä valitusviranomaisissa. Tällaisia ovat esimerkiksi vakuutus-oikeuden alaiseen muutoksenhakujärjestelmään kuuluvat valituslautakunnat, joita ovat alueelliset sosiaalivakuutuslautakunnat sekä valtakunnallisina valitusviranomaisina tarkastuslautakunta, eläkelautakunta, valtion eläkelautakunta, kuntien eläkelautakunta, työttömyysturvalautakunta, tapaturmalautakunta ja opintotuen muutoksenhakulautakunta. Hallintolainkäyttöasioita käsittelemään perustettuja valtakunnallisia valitusviranomaisia ovat myös maaseutuelinkeinojen valituslautakunta, patentti- ja rekisterihallituksen valituslautakunta, kutsunta-asiain keskuslautakunta, elokuvalautakunta ja valtion tilintarkastuslautakunta.

Näissä valituslautakunnissa sovelletaan asioiden käsittelyssä hallintolainkäyttölain säännöksiä ja voidaan järjestää myös suullisia käsittelyjä, joten oikeudenkäynnin julkisuuslain soveltaminen olisi asianmukaista ulottaa myös niihin. [Hallituksen esityksen jatkovalmistelussa olisi selvitettävä, voitaisiinko ehdotetun lain soveltamisesta näissä valituslautakunnissa säätää tässä laissa. Tällöin tulisi lisäksi tehdä tarvittavat muutokset niihin valituslautakuntia koskeviin säännöksiin, joissa nykyisin säädetään oikeudenkäynnin julkisuudesta.]

Hallintoviranomainen toimii valitusviranomaisena nykyisin vain hyvin poikkeuksellisesti. Hallintoviranomaisessa ei sovellettaisi tämän lain vaan viranomaisten toiminnan julkisuudesta

annetun lain tai muun lain säännöksiä myös valitusasioiden käsittelyssä.

Pykälän 3 momentissa todettaisiin selvyuden vuoksi, että siltä osin kuin tässä laissa ei toisin säädetä, hallintotuomioistuimessa sovelletaan julkisuuslain säännöksiä. Julkisuuslain säännökset tulisivat sovellettaviksi ensinnäkin hallintoasioiden käsittelyssä hallintotuomioistuimessa. Myös lainkäyttöasioiden käsittelyssä sovellettaisiin julkisuuslain säännöksiä siltä osin kuin tässä laissa ei toisin säädetä.

## 2 luku. Tiedot oikeudenkäynnistä

**3 §. Oikeudenkäyntiä koskevien tietojen julkisuus.** Pykälän 1 momentissa todettaisiin lähtökohta, jonka mukaan hallintolainkäyttöasiaa koskevat tiedot asianosaisesta, käsiteltävästä asiasta ja asian käsittelystä sekä ratkaisusta hallintotuomioistuimen diaariin ja vastaavaan asiakirjarekisteriin merkittävät tiedot ovat julkisia. Tuomioistuimen samoin kuin muidenkin viranomaisten ylläpitämien diaarien julkisuudella on merkitystä laajemminkin viranomaistoiminnan julkisuuden toteuttamisessa.

Diaaritietojen julkisuus antaa yleisölle mahdollisuuden seurata sitä, millaisia asioita tuomioistuimissa on vireillä. Näiden tietojen avulla voidaan myös seurata asioiden käsittelyvaiheita ja sitä, millaisia oikeudenkäyntiasiakirjoja niihin liittyy. Tämän vuoksi ehdotuksessa on pidetty tarpeellisena perusratkaisua, joka korostaa diaaritietojen julkisuutta.

Diaari ja vastaavat asiakirjarekisterit ovat viranomaisten asiakirjoja, joiden julkisuus pääsäännön mukaan määräytyy samalla tavalla kuin muidenkin viranomaisten asiakirjojen. Oikeudenkäynnin julkisuudesta annetussa laissa on kuitenkin säännös, jonka mukaan tuomioistuimen diaariin ja muuhun asiakirjahakemistoon tehdyt merkinnät asianosaisen nimestä, ammatista ja asuinpaikasta samoin kuin asian laadusta sekä asian käsittelyn ajankohdasta tulevat julkisiksi kun ne on tehty (OikJulkL 2 §). Tarkoituksena on ollut säätää tyhjentävästi diaaritietojen julkisuudesta. Asianosaisen tunnistetietojen julkisuuden on katsottu olevan välttämätöntä erityisesti rikosasioissa sen estämiseksi, että henkilö voitaisiin tuomiota kokonaan salaisessa oikeudenkäynnissä.

Se, että asiaan liittyy salassa pidettäviä asiakirjoja, ei julkisuuslain mukaan vielä merkitse sitä, että diaaritiedot olisivat salassa pidettäviä. Julkisuuslain soveltaminen johtaa kuitenkin siihen, että silloin, kun asiaa kuvaavat tiedot yhdistettynä asianosaisen tunnistetietoihin paljastaa yksityisyyden suojan vuoksi salassa pidettävän tiedon, diaariin merkityt asianosaisen tunnistetiedot on pidettävä salassa (10 ja 17 §).

Nykyinen sääntely, jossa asianosaista koskevat diaaritiedot ovat aina julkisia, aiheuttaa ongelmia hallintotuomioistuinten päätösten julkisuuden kannalta. Ongelmana on ollut, voidaan-ko salassa pidettäviä asioita koskevista päätöksistä antaa jäljennöksiä asianosaisen nimet ja muut tunnistetiedot peitettynä, kun tuomioistuimen diaarin perusteella on mahdollista saada selville asianosaisen nimi yhdistämällä päätöksestä saatuja tietoja diaaritietoihin. Esimerkiksi veroasioissa on tavallista, että tuomioistuimen päätöksen perusteluihin sisältyy verovelvollisen taloudellista asemaa koskevia salassa pidettäviä tietoja. Päätöksestä ja sen perusteluista voidaan antaa tieto siten, että niistä poistetaan sellaiset tiedot, joiden perusteella verovelvollinen voidaan tunnistaa. Verovelvollisen henkilöllisyys voidaan kuitenkin päätöstä koskevien diaaritietojen, kuten päätöspäivän, diaarinumeron tai taltionumeron, perusteella selvittää hallintotuomioistuimen diaarista. Tämä johtaa tosiasiallisesti salassa pidettävien tietojen paljastumiseen. Nykyisten säännösten keskinäinen yhteensopimattomuus on tullut esille myös oikeuskäytännössä (KHO 2002:52).

Kysymys hallintolainkäyttöasian asianosaisista ei ole samassa määrin keskeinen kuin asianosaisuus esimerkiksi rikosprosessissa. Hallintolainkäyttöasiaa on käsitelty ensi vaiheessa hallintoviranomaisessa, jossa on tehty muutoksenhaun kohteena oleva ratkaisu. Prosessin kohteen määrittää yleensä valituksenalainen hallintoviranomaisen päätös. Hallintolainkäytössä on tutkittavana hallintoviranomaisten toiminnan laillisuus yksittäistapauksessa. Hallintolainkäyttöasian yksilöimiseksi ei ole välttämätöntä, että diaarin merkinnät asianosaisen nimestä, amma-

tista ja asuinpaikasta ovat aina julkisia.

Edellä mainituista syistä lakiin ehdotetaan otettavaksi säännös, joka mahdollistaisi hallintotuomioistuinten päätöksen perustelujen nykyistä laajemman julkisuuden. Ehdotetun 2 momentin mukaan hallintotuomioistuinten hallintolainkäyttöasioiden diaarin julkisuuden määräytymisessä noudatettaisiin samaa menettelyä kuin hallintoviranomaisissa. Koska tuomioistuinten diaaritietojen julkisuus on perinteisesti ollut jokseenkin poikkeukseton pääsääntö, lakiin on katsottu tarkoituksenmukaisimmaksi ottaa asiasta kuitenkin erityissäännös. Ehdotuksen mukaan salassa pidetään sellaiset asianosaisen ja muun oikeudenkäyntiin liittyvän henkilön tunnistetiedot, jotka yhdessä muiden tuomioistuimen diaariin merkittyjen tietojen kanssa ilmaisevat julkisuuslaissa tai muussa laissa yksityisyyden suojan tai henkilön turvallisuuden vuoksi salassa pidettäväksi säädetyn tiedon samoin kuin verovelvollisen tunnistetiedot, jos tieto yhdessä muiden tuomioistuimen diaariin merkittyjen tietojen kanssa ilmaisevat tiedon, joka verotustietojen julkisuudesta ja salassapidosta annetun lain (1346/1999) mukaan on salassa pidettävä. Asianosaisen pyynnöstä hänen tunnistetietonsa ovat tällöinkin julkisia.

Yksityisyyden suojaa koskevilla säännöksillä viitataan erityisesti julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 23 – 32 kohtiin sekä niitä vastaaviin muissa laeissa oleviin säännöksiin. Tällaisista esimerkkinä voidaan mainita sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetun lain 14 §.

Ehdotuksessa mainittaisiin erikseen myös henkilön turvallisuuden vuoksi salassa pidettävät tiedot. Tällä viitataan erityisesti julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 31 kohdassa tarkoitettuihin niin sanotun turvakiellon piirissä oleviin salassa pidettäviin yhteystietoihin. Myös sanotun momentin 24 kohdan säännökset suojaavat enemmänkin pakolaisen tai tämän läheisen turvallisuutta kuin hänen yksityisyyttään.

Siltä osin kuin tässä laissa ei olisi diaarin julkisuudesta erityisiä säännöksiä, diaariin sovellettaisiin tämän lain säännöksiä oikeudenkäyntiasiakirjan julkisuudesta. Tämä merkitsisi, että sovellettaviksi tulisivat useissa tilanteissa myös julkisuuslain säännökset. Esimerkiksi rekisterimerkintöjen julkiseksi tulon ajankohta määräytyisi julkisuuslain mukaan. Diaarin merkintä tulisi siten julkiseksi silloin, kun merkintä on tehty. (6 § 1 mom. 1 k.)

Hallintotuomioistuimen diaari muodostaa henkilötietolaissa (523/1999) tarkoitetun henkilörekisterin, joten asiakirjarekisteriin merkittyjen henkilötietojen käsittelyssä sovellettaisiin myös henkilötietolain säännöksiä. Tietojen antamisessa diaarista sovellettaisiin myös julkisuuslain 16 §:n 3 momentin säännöstä, jonka mukaan viranomaisen henkilörekisteristä saa antaa henkilötietoja sisältävän kopion tai tulosteen tai sen tiedot sähköisessä muodossa, jollei laissa ole toisin erikseen säädetty, jos luovutuksensaajalla on henkilötietojen suojaa koskevien säännösten mukaan oikeus tallettaa ja käyttää sellaisia henkilötietoja.

Kopion antamiseen viranomaisen henkilörekisteristä vaikuttaa merkittävästi se, mihin käyttötarkoitukseen tietoja pyydetään. Henkilötietolaki ei rajoita tavanomaisiin henkilökohtaisiin tarkoituksiin tapahtuvaa henkilötietojen käsittelyä (henkilötietolain 2 §:n 3 mom.) eikä tiedotusvälineitä tai muuta ilmaisuvapauden käyttöä varten tapahtuvaa henkilötietojen käsittelyä (henkilötietolain 2 §:n 5 mom.). Henkilötietoja voidaan siten luovuttaa kopioina näitä tarkoituksia varten. Muissa tapauksissa tietoja luovutettaessa on selvítettävä, onko tietojen pyytäjällä oikeus henkilötietolain säännösten perusteella tallettaa ja käyttää pyydettyjä tietoja. Henkilötietolain 13 §:n 4 momentti rajoittaa henkilötunnuksen merkitsemistä tulosteisiin. Henkilötunnus voidaan siten antaa vain, jos luovutuksensaajalla on oikeus käsitellä sitä henkilötietolain 13 §:n 1-3 momentin perusteella.

Diaarin asianosaistietojen julkisuuden rajoittaminen mahdollistaa hallintotuomioistuinten päätösten laajan julkisuuden, koska tuomioistuin voisi antaa päätöksestään sellaisia jäljennöksiä, joista on poistettu asianosaista koskevat tunnistetiedot eikä näitä tietoja voitaisi selvittää diaarin kautta. Tämä mahdollistaa myös päätösten perustelujen entistä yksityiskohtaisemman ja täydellisemmän kirjoittamisen, koska asianosaista ei voitaisi yhdistää diaaritietojen julkisuuden kautta asiaan. Sääntelytapa korostaa hallintolainkäytön valvontafunktiota ja samalla suojaaa henkilöiden yksilöllisyyttä.

Asianosaisella tarkoitettaisiin yksityistä asianosaista, valittajaa ja muun hallintolainkäyttöasian vireillepanijaa sekä muita henkilöitä, joita kuullaan asiassa asianosaisina. Päätöksen tehnyt viranomaista ei pidetä hallintolainkäyttöasiassa tällä perusteella asianosaisena eikä viranomaista koskevaa tietoa voitaisi pitää salassa silloinkaan, kun viranomainen erityissäännöksen perusteella käyttää asiassa valitusoikeutta.

**4 §. Salassa pidettävän diaaritiedon antaminen.** Pykälässä annettaisiin hallintotuomioistuimelle mahdollisuus antaa diaaritietoja 3 §:n 2 momentin salassapitosäännöksen estämättä sen mukaan kuin julkisuuslaissa säädetään.

Tämä merkitsisi, että hallintotuomioistuin voisi antaa salassa pidettävän tiedon, jos se, jonka etujen suojaamiseksi salassapitovelvollisuus on säädetty, antaa siihen suostumuksensa (26 §). Hallintotuomioistuin voisi myös antaa tiedon toiselle viranomaiselle, jos tieto on tarpeen esimerkiksi käsiteltäessä viranomaisen päätöksestä tehtyä muutoksenhakua tai kantelua taikka se on tarpeen viranomaiseen kohdistuvan yksittäisen valvontatehtävän suorittamiseksi (29 §).

Samassa momentissa säädettäisiin myös, että hallintotuomioistuin voisi antaa salassapitosäännösten estämättä tiedon, jos se on tarpeen toisen henkilön oikeuksien tai velvollisuuksien hoitamiseksi tai hänellä on siihen verrattava hyväksyttävä syy tiedon saamiseen. Tämä voi tulla kyseeseen esimerkiksi silloin, kun yhtymän osakas pyytää veroasiassa tietoa siitä, ovatko yhtymän muut osakkaat valittaneet yhtymän verotusta koskevasta päätöksestä. Tiedon saaminen voi olla osakkaalle tarpeen, jotta hän voi arvioida omalta osaltaan, tulisiko hänen valittaa samasta veropäätöksestä.

### 3 luku. Oikeudenkäyntiasiakirjan julkisuus

**5 §. Oikeudenkäyntiasiakirjan julkisuus.** Lähtökohtana olisi pykälän 1 momentin mukaisesti, että oikeudenkäyntiasiakirjojen julkisuudesta ja salassapidosta on voimassa, mitä julkisuuslaissa tai muussa laissa säädetään, jollei tässä laissa säädetä toisin. Lähtökohtana olisi siten asiakirjan julkisuus. Salassapitoperusteet määräytyisivät julkisuuslaissa tai muussa laissa olevien salassapitosäännösten perusteella. Hallintotuomioistuimella olisi kuitenkin oikeus päättää, että oikeudenkäyntiasiakirja on julkisuuslain tai muun lain salassapitosäännösten estämättä osittain tai kokonaan julkinen, jos tämä on tarpeen oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin varmistamiseksi taikka asiaan liittyvän painavan yleisen edun vuoksi.

Hallintotuomioistuin voisi päätöksellään laajentaa oikeudenkäyntiasiakirjojen julkisuutta mutta ei supistaa sitä verrattuna siihen, millä tavoin asiakirjojen julkisuus ja salassapito määräytyy hallinnossa. Tuomioistuin ottaisi kokonaisharkinnassaan huomioon oikeuden julkiseen oikeudenkäyntiin, mutta myös muut kyseessä olevaan tapaukseen liittyvät näkökohdat, jotka voivat liittyä esimerkiksi yksityisyyden suojaan. Säännös on tarkoitettu sovellettavaksi tilanteissa, joissa julkisuuslain säännösten soveltaminen ei riittävästi turvaisi oikeudenkäynnin julkisuutta, kun otetaan huomioon myös oikeudenmukaiselle oikeudenkäynnille perustuslain 21 §:ssä ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklassa asetetut vaatimukset.

Hallintolainkäyttöasiat käsitellään ja ratkaistaan pääosin kirjallisessa menettelyssä. Tästä syystä oikeudenkäynnin julkisuuskin toteutuu pääosin oikeudenkäyntiasiakirjojen julkisuutena. Hallintotuomioistuimen päätöksen ja sen perustelujen julkisuudella on erityisen suuri merkitys sekä yksittäisen oikeudenkäynnin julkisuuden turvaamisessa että yleisemmin tuomioistuinten toiminnan avoimuuden kannalta.

Oikeudenkäynnin yleisöjulkisuus turvaa osaltaan oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin toteutumista yksittäisissä tapauksissa ja yleistä luottamusta tuomioistuinten toimintaan. Asianosaisen oikeusturvan kannalta vielä enemmän on kuitenkin merkitystä asianosaisen tiedonsaanti-oikeudella, josta säädettäisiin 6 §:ssä.

Ehdotettu sääntely ei muuttaisi nykyisen sääntelyn lähtökohtaa, jonka mukaan oikeudenkäyntiasiakirjoihin sovelletaan julkisuuslakia. Asiakirjojen julkisuus määräytyisi peruslähdekohdan mukaisesti samalla tavalla hallinnossa ja hallintolainkäytössä.

Julkisuuslain valmistelun ja eduskuntakäsittelyn yhteydessä arvioitiin asiakirjajulkisuutta

perusoikeutena ja sen suhdetta muihin perusoikeuksiin. Perustuslakivaliokunnan mukaan viranomaisten asiakirjojen salassapitovelvoitteen tulee perustua välttämättömiin syihin ja salassapidon perusteet tulee määritellä laintasoisella säännöksellä, jolla julkisuutta rajoitetaan erikseen (PeVL 43/1988 vp). Valiokunta totesi, että hallituksen esitys laiksi viranomaisten toiminnan julkisuudesta ja siihen liittyviksi laeiksi rakentui selkeästi näille lähtökohdille.

Edellä mainitut perustuslakivaliokunnan lausunnossa mainitut seikat ovat myös hallintolainkäytön julkisuussäntelyn lähtökohtana. Välttämättömät syyt salassapidolle ovat samanlaisia hallinnossa ja hallintolainkäytössä. Tämän vuoksi ehdotuksessa on päädytty siihen, että kysymys oikeudenkäyntiasiakirjojen julkisuudesta määräytyy sitä koskevan laintasoisen säntelyn perusteella eikä hallintotuomioistuimille ehdoteta toimivaltuuksia antaa salassapitomääräyksiä. Ehdotukseen sisältyy sen sijaan säännöksiä, joiden perusteella tuomioistuin voisi yksittäistapauksellisesti käsitellä asiakirjoja laajemmin julkisina kuin hallintoviranomainen. Näissä säännöksissä otettaisiin huomioon hallintotuomioistuinten erityinen tehtävä oikeusturvan antamisessa ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan soveltamiskäytäntöä vastaavalla tavalla.

Julkisuuslain mukaan määräytyisi se, mitä tarkoitetaan asiakirjalla (julkisuuslaki 5 §). Jokaisella olisi oikeus saada tieto hallintotuomioistuimen asiakirjasta, joka on julkinen (9 §). Tiedon antaminen asiakirjasta, joka ei vielä ole julkinen, olisi tuomioistuimen harkinnassa. Myös hallintotuomioistuimen laatiman tai hallintotuomioistuimelle toimitetun asiakirjan julkiseksi tuleminen ajankohta määräytyisi viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain perusteella (6 ja 7 §).

Hallintotuomioistuimen salassapitovelvoitteet määräytyisivät julkisuuslain 6 luvun säännösten sekä erityislaeissa olevien säännösten mukaisesti. Erityissäännöksiä salassapitovelvoitteesta on esimerkiksi verotustietojen julkisuudesta ja salassapidosta annetussa laissa sekä sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetussa laissa. Myös salassapidosta poikkeaminen ja sen lakkaaminen määräytyisi julkisuuslain sekä eri hallinnonalojen erityislaeissa olevien säännösten mukaisesti.

Pykälän 2 momentin mukaan oikeudenkäyntiasiakirjalla tarkoitettaisiin myös hallintotuomioistuimen diaaria ja päätöstä, mutta laissa olisi niiden julkisuudesta omiakin säännöksiä.

**6 §. Asianosaisen oikeus tiedonsaantiin.** Ehdotetussa säännöksessä olisi lähtökohtana, että hallintotuomioistuimen on annettava oikeudenkäynnin osapuolena olevalle asianosaiselle tieto oikeudenkäynnissä esitetyistä vaatimuksista ja selvityksistä, jotka voivat tai ovat voineet vaikuttaa hänen asiansa käsittelyyn.

Oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin kuuluu menettelyn vastavuoroisuus niin, että asianosaisella on oikeus saada tieto muiden esittämistä vaatimuksista ja sellaisista selvityksistä, jotka voivat vaikuttaa häntä koskevan asian ratkaisuun, sekä esittää näistä oma käsityksensä. Tämä edellyttää sitä, että asianosaisella on oikeus saada tiedot muunkin kuin julkisen oikeudenkäyntiasiakirjan sisällöstä, jos se voi tai on voinut vaikuttaa asian ratkaisuun. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on oikeuskäytännössään katsonut, että valittajan asiana on arvioida, vaativatko muiden tahojen esittämät selvitykset hänen taholtaan huomautuksia (näin esimerkiksi tuomiot asioissa Kerojärvi 19.7.1995, Nideröst-Huber 18.9.1997, K.S. v. Suomi 31.5.2001, K.P. v. Suomi 31.5.2001 ja Fortum 15.10.2003). Asianosaisella tulee siten olla mahdollisuus esittää käsityksensä muiden esittämistä selvityksistä, joilla on tarkoitettu vaikuttaa valitusta käsittelevän tuomioistuimen päätökseen, vaikka näillä selvityksillä ei tosiasiallisesti olisi tällaista vaikutusta.

Nykyisin OikJulkL:n säännökset koskevat oikeudenkäynnin ja oikeudenkäyntiasiakirjojen julkisuutta pääasiassa vain yleisöjulkisuuden kannalta. Laki ei sääntele asianosaisjulkisuutta, vaan säännökset asianosaisen oikeudesta saada tieto oikeudenkäyntiasiakirjoista kuuluvat prosessilainsäädännön piiriin. HLL 34 §:ssä on säädetty asianosaisen kuulemisesta. HLL on säädetty perusoikeusudistuksen jälkeen, joten siinä on voitu ottaa huomioon perustuslain 21 §:n 2 momentin säännös oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeiden turvaamisesta lailla. Asianosaiselle on ennen asian ratkaisemista varattava tilaisuus antaa selityksensä muiden tekemistä vaatimuksista ja sellaisista selvityksistä, jotka voivat vaikuttaa asian ratkaisuun. Asian

saa ratkaista asianosaista kuulematta, jos vaatimus jätetään tutkimatta tai hylätään heti tai jos kuuleminen on muusta syystä ilmeisen tarpeetonta.

Oikeus tiedon saantiin olisi ehdotetun säännöksen mukaan vain oikeudenkäynnin osapuolella olevalla asianosaisella. Kun asianosaiselle tulee hallintolainkäyttölain 34 §:n mukaan on varattava tilaisuus antaa selityksensä muiden tekemistä vaatimuksista ja sellaisista selvityksistä, jotka voivat vaikuttaa asian ratkaisuun, ehdotettu säännös tulee sovellettavaksi ensisijaisesti asianosaista kuultaessa. Säännöstä sovellettaisiin myös silloin kun oikeudenkäynnin osapuolella ollut asianosainen asian vireillä olon päättymisen jälkeen pyytää tietoa tuomioistuimen hallussa olevasta asiakirjasta.

Asianosaisella tarkoitetaan tässä samaa kuin JulKL 11 §:n 1 momentissa. Pykälän 1 momentin mukaan hakijalla, valittajalla sekä muulla, jonka oikeutta, etua tai velvollisuutta asia koskee (asianosainen), on oikeus saada asiaa käsittelevältä tai käsitelleeltä viranomaiselta tieto muunkin kuin julkisen asiakirjan sisällöstä, joka voi tai on voinut vaikuttaa hänen asiansa käsittelyyn. Pykälän 4 momentin mukaan sillä, jonka muutoksenhakuoikeus perustuu kunnan tai muun yhteisön jäsenyyteen, on tämän pykälän nojalla oikeus saada tieto vain asiassa annettusta ratkaisusta niiltä osin kuin se on julkinen.

Tiedonsaantioikeus on rajoitettu kuitenkin vain oikeudenkäynnin osapuoliin, joihin voidaan lukea hallintolainkäyttöasiassa valittaja ja muun hallintolainkäyttöasian vireillepanija sekä muut henkilöt, joita kuullaan asiassa asianosaisina. Hallintolainkäyttöasian asianosaiset eivät ole välttämättä ole samat kuin hallintoasian asianosaiset, ja puolestaan jatkomuutoksenhaussa asianosaispiiri voi muuttua. Asianosaisen tiedonsaantioikeuden ulkopuolelle jäävät siten ne hallintoasian asianosaiset, jotka eivät osallistu hallintolainkäyttöasian käsittelyyn ja joita siinä ei kuulla asianosaisina.

Ehdotuksen 2 momentin alkuosan mukaan asianosaisella ei kuitenkaan ole oikeutta saada tietoa asiakirjasta, jonka salassapidosta oikeudenkäynnissä on kyse eikä ehdotuksen 11 §:ssä tarkoitettu tuomioistuimen päätösharkinnasta. Muutoksenhaku julkisuusasiassa tehtyyn päätökseen menettäisi merkityksensä, jos asianosainen saisi asianosaisasemansa perusteella aina tiedon siitä asiakirjasta, josta hänelle ei ole valituksenalaisella päätöksellä annettu tietoa. Tämän vuoksi on välttämätöntä rajoittaa asianosaisen tiedonsaantia julkisuusasioissa.

Ehdotetun 11 §:n tuomioistuimen jäsen ja muu tuomioistuimen palveluksessa oleva ei saa paljastaa tuomioistuimen sisäistä päätösharkintaa ja siihen liittyvän asiakirjan tai esittelijän ratkaisuehdotuksen sisältöä. Neuvottelusalaisuuden turvaamiseksi on välttämätöntä säätää erikseen myös asianosaisen tiedonsaantioikeuden rajoittamisesta. Päätösharkinnan ja ratkaisuehdotuksen salassapito koskee esittelymuistiota asian ratkaisuun liittyvän sisällön osalta, muutoin esittelymuistio on julkinen. Esittelymuistiota ei nykyisin anneta julkisiltakaan osin anneta tiedoksi asianosaiselle ennen asian ratkaisemista. Tätä käytäntöä ei ole tarkoitus muuttaa, minkä vuoksi ehdotetaan säädettäväksi, ettei asianosaisella ole oikeutta saada tietoa tuomioistuimessa laaditusta esittelymuistiosta ja muusta asian valmistelua varten laaditusta asiakirjasta ennen kuin asian käsittely tuomioistuimessa on päättynyt. Asianosainen voisi siten pyytää tietoa esittelymuistion julkisesta osasta vasta sen jälkeen kuin asian vireillä olo tuomioistuimessa on päättynyt.

Hallintolainkäyttölain 34 §:n momentin mukaan asianosaisen oikeutta saada tieto viranomaisen asiakirjasta, joka ei ole julkinen, on rajoitettu siten kuin siitä on erikseen säädetty. Säännös viittaa julkisuuslain 11 §:ssä säädettyihin rajoituksiin. Ehdotuksen 1 momentin mukaan hallintotuomioistuimen tulisi antaa asianosaiselle tieto myös julkisuuslain 11 §:ssä tarkoitettu asiakirjasta. Hallintolainkäytössä asianosaisen oikeutta saada tieto muusta kuin julkisesta asiakirjasta ei siten suoraan rajoitettaisi julkisuuslain 11 §:n perusteella kuten nykyisin. Sääntely merkitsee asianosaisen tiedonsaantioikeuden laajennusta.

Ehdotuksen mukaan pykälän 1 momentin mukainen asianosaisen tiedonsaantioikeus ei olisi ehdoton. Pykälän 3 momentin mukaan tuomioistuin voisi jättää 1 momentissa tarkoitettua tietoa antamatta siltä osin kuin kyse on julkisuuslain 11 §:n 2 momentissa mainitusta tiedosta, jos tiedon antamatta jättäminen olisi välttämätöntä salassa pidettävän edun suojaamiseksi eikä

tiedon antamatta jättäminen vaarana oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin toteutumista.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan (tuomiot Jasper 16.2.2000, Fitt 16.2.2000, Rowe & Davis 16.9.2000, P.G. & J.H. 25.12.2001, Dowsett 24.9.2003) oikeus saada tieto relevanteista todisteista ei ole rikosasioissa ehdoton. Rikosoissa saattaa esiintyä kilpailevia intressejä, joita tulee punnita vastakkain syytetyn oikeuksien kanssa. Sellaisia ovat esimerkiksi intressit, jotka liittyvät kansalliseen turvallisuuteen, todistajien suojeluun tai poliisin tutkintamenetelmien salassapitoon. Eräissä tapauksissa voi olla välttämätöntä olla antamatta tiettyä todistetta puolustuksen tietoon toisen henkilön perustavanlaatuisten oikeuksien säilyttämiseksi tai tärkeän julkisen edun suojaamiseksi. EIS 6 artiklan 1 kohta sallii kuitenkin vain sellaiset puolustuksen oikeuksia rajoittavat toimenpiteet, jotka ovat ehdottoman välttämättömiä. Lisäksi rajoituksista vastaajalle aiheutuneet vaikeudet tulee kompensoida prosessuaalisin takein.

Ihmisoikeustuomioistuin ei ole käytännössään ottanut kantaa siihen, onko todisteiden salaaminen syytetyltä ollut yksittäisessä tapauksessa ehdottoman välttämätöntä julkisen edun perusteella, koska periaatteessa kansallisten tuomioistuinten asiana on arvioida niille esitetty näyttö. Sen sijaan ihmisoikeustuomioistuin on tutkinut, onko päätöksentekomenettelyssä noudatettu niin pitkälle kuin mahdollista kontradiktorisen oikeudenkäynnin ja osapuolten tasa-arvon periaatteita ja onko siihen liittynyt takeita, jotka ovat omiaan suojaamaan syytetyn etuja. Sen ratkaiseminen, voidaanko todisteet pitää salassa kuuluu tuomioistuimelle eikä asianosaisille. Tuomioistuimen on myös koko oikeudenkäynnin ajan valvottava syytetyn tarvetta saada tieto salassapidettävästä todisteesta. Tuomioistuimen on tällöin punnittava salassapitoon liittyvät julkiset intressit ja syytetyn intressi saada tieto salassapidettävästä todisteesta. Ihmisoikeustuomioistuimen mukaan suuri paino on annettava oikeudenkäyntiin liittyville intresseille.

Kun asianosaisen tiedonsaantioikeuden rajoittaminen rikosprosessissa on mahdollista, vaikka Euroopan ihmisoikeussopimus nimenomaisesti pyrkii tarkasti sääntelemään rikosasian syytetyn oikeuksia, voidaan hallintolainkäyttöasiassa toteuttaa vähintään vastaavanlaisiin periaatteisiin nojautuva tiedonsaannin rajoitus. Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklaa sovelletaan edelleen hallintolainkäyttöasioihin rajoitetusti. Hallintolainkäyttöasiassa asianosainen ei ole yleensä rikosasian syytettyyn verrattavassa asemassa. Lisäksi on otettava huomioon, että erilaisten hallintolainkäyttöasioiden laatu vaihtelee eikä hallintolainkäyttöasian ratkaisulla ole välttämättä kaikkien asianosaisten kannalta samanlaisia vaikutuksia. Asianosaisen tiedonsaanti rajoitusten on kuitenkin oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin toteuttamiseksi oltava ehdottoman välttämättömiä, ja tuomioistuimen on ratkaistava kysymys siitä, voidaanko tieto jättää antamatta asianosaiselle.

Asianosaisjulkisuus on hallintomenettelyssä ja hallintolainkäytössä sovittava yhteen tavalla, joka ei johda julkisuuslain mukaisen julkisuussäntelyn tavoitteiden vastaiseen julkisuuteen mutta ei myöskään vaarana asianosaisen oikeutta oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin. Hallintolainkäyttöasian perustana on hallintoviranomaisessa tehty päätös ja siihen liittyvät asiakirjat. Näiden asiakirjojen julkisuutta hallinnossa sääntelee julkisuuslaki, jonka 11 §:n 2 momentissa asianosaisen oikeutta tiedonsaantiin on hallintomenettelyssä rajoitettu. Virallisperiaatteen mukaisesti hallintotuomioistuimen on tarvittaessa hankittava myös muuta selvitystä, jota asian ratkaiseminen edellyttää.

Hallintotuomioistuinten mahdollisuutta saada käyttöönsä kaikki viranomaisen käytössä oleva asiakirja-aineistoa ei voitaisi säilyttää nykyisenä, jos asian käsittely hallintotuomioistuimessa johtaisi aina kaiken sen aineiston antamiseen tiedoksi asianosaiselle, jota hän ei ole julkisuuslaki 11 §:n vuoksi saanut tiedokseen hallintomenettelyssä. Tämä mahdollisuus vaikeuttaisi hallintotuomioistuimen pyrkimystä asian selvittämiseen. Tämän vuoksi asianosaisen tiedonsaantia koskevassa sääntelyssä on huolehdittava siitä, ettei muutoksenhaku hallintoasiassa johda automaattisesti siihen, että asianosaiselta hallintomenettelyssä julkisuuslain 11 §:n 2 momentin perusteella salassa pidetyt asiakirjat tulevat julkisiksi lainkäyttövaiheessa. Nykyinen sääntely yhteensovittaa asianosaisen tiedonsaantioikeuden rajoitukset hallintomenettelyssä ja hallintolainkäytössä. Viranomaistoiminnan julkisuudesta annettua lakia koskevassa halli-

tuksen esityksessä (30/1998 vp) on lausuttu seuraavaa:

“Asianosaisen rajoittamaton tiedonsaantioikeus ei koske nykyisin hallintolainkäyttöä. Hallintolainkäytössä asioiden laatu on hyvin vaihteleva ja myös asianosaisten määrä saattaa olla suuri. Hallintoasioissa ja hallintolainkäyttöasioissa asianosaissiiri ei myöskään ole aivan yhtä selväpiirteinen kuin riita- ja rikosasioissa. Hallintoasiassa se määräytyy usein melko väljin kriteerein. Näin on asianlaita esimerkiksi useissa hallintolupa-asioissa. Hallintolainkäyttöasioihin kuuluviin asiakirjoihin voi sisältyä esimerkiksi toisen asianosaisen terveydentilaa tai taloudellista asemaa koskevia tietoja. Tällaisten tietojen antaminen toiselle asianosaiselle saattaisi olla vastoin erittäin tärkeää yksityistä etua, eikä asianosaisella hänen intressinsä huomioon ottaen aina voida katsoa olevan riittävää tarvetta niiden saamiseen. Vaikka asianosaisen tiedonsaantioikeus ei hallintolainkäyttöasioissa olisikaan ehdoton, se voidaan kuitenkin evätä vain erittäin tärkeistä syistä, joiden arviointiin on saatavissa johtoa myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklasta. Henkilöä koskeva päätös ei siten voi syntyä sellaisen tietoaineiston perusteella, josta hänellä ei olisi mahdollisuutta saada tietoa.”

Ehdotetun säännöksen perusteella hallintotuomioistuin voisi jättää tiedon antamatta siltä osin kuin on kyse julkisuuslain 11 §:n 2 momentissa mainitusta tiedosta. Julkisuuslaki on säädetty perusoikeusuudistuksen jälkeen, joten laissa on siten voitu ottaa huomioon perustuslain 12 §:n 2 momentin julkisuutta koskeva perusoikeus ja 21 §:n 2 momentin vaatimukset hyvän hallinnon takeiden turvaamisesta. Julkisuuslain 11 §:ssä säädettyjä asianosaisen tiedonsaantioikeuden rajoituksia on siten pidetty välttämättöminä.

Julkisuuslain 11 §:n 2 momentin mukaan asianosaisella, hänen edustajallaan ja avustajallaan ei ole 11 §:n 1 momentissa tarkoitettua oikeutta: 1) asiakirjaan, josta tiedon antaminen olisi vastoin erittäin tärkeää yleistä etua taikka lapsen etua tai muuta erittäin tärkeätä yksityistä etua; 2) esitutkinnassa ja poliisitutkinnassa esitettyyn tai laadittuun asiakirjaan ennen tutkinnan lopettamista, jos tiedon antamisesta aiheutuisi haittaa asian selvittämislle; 3) esittelymuistioon, ratkaisuehdotukseen ja niihin verrattavaan muuhun asian valmistelua varten viranomaisen laatimaan asiakirjaan ennen kuin asian käsittely on kysymyksessä olevassa viranomaisessa päätynyt; ylioppilastutkintoa varten annetusta koevastauksesta sekä koevastauksen arvostelleen ylioppilastutkintolautakunnan määräämän arvostelijan henkilöllisyydestä tiedon voi saada kuitenkin vasta, kun ylioppilastutkintolautakunta on suorittanut lopullisen arvostelun; 4) viranomaisen oikeudenkäynnin osapuolena oikeudenkäyntiin valmistautumista varten laatimaan tai hankkimaan asiakirjaan, jos tiedon antaminen olisi vastoin julkisyhteisön tai 4 §:n 2 momentissa tarkoitetun yhteisön, laitoksen, säätiön tai henkilön etua oikeudenkäynnissä; 5) tietoihin ulosottoasiassa ennen ulosmittauksen toimittamista ja omaisuuden haltuun saamista, jos tiedon antaminen tuntuvasti vaikeuttaisi täytäntöönpanoa, eikä muihin kuin velallisen taloudellista asemaa koskeviin tietoihin, ellei tietoja tarvita takaisinsaantikanteen nostamista varten; 6) viranomaisen järjestämässä tarjouskilpailussa toisen tarjouksen tekijän liike- tai ammattisalaisuutta koskeviin tietoihin tarjouksen hintaa lukuun ottamatta; 7) todistajan, asianomistajan tai asianosaisen taikka rikosilmoituksen, lastensuojelulain tarkoitetun ilmoituksen tai muun niihin verrattavan viranomaisen toimenpiteitä edellyttävän ilmoituksen tekijän salassa pidettäviin osoite-, puhelin- ja muihin vastaaviin yhteystietoihin, jos tiedon antaminen vaarantaisi todistajan, asianomistajan tai asianosaisen tai ilmoituksen tekijän turvallisuutta, etuja tai oikeuksia.

Edellytyksenä tiedon antamatta jättämiselle on ensinnäkin, että se on välttämätöntä salassapidettävän edun suojaamiselle ja toiseksi, että tiedon antamatta jättäminen ei vaaranna oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin toteutumista. Molempien edellytysten on oltava olemassa. Harkittaessa tiedon antamatta jättämistä otettaisiin huomioon tiedon ilmaisemisesta aiheutuva haitta tai vahinko niille eduille, joiden suojaamiseksi salassapitovelvollisuus on viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa säädetty. Näitä etuja ovat yksityisyyden, terveyden ja lapsen edun turvaaminen, liike- ja ammattisalaisuuksien ja niihin rinnastettavien yritystoimintaa koskevien tietojen suojaaminen, yleinen järjestys ja turvallisuus sekä muu erittäin tärkeä yksityinen tai julkinen etu. Tieto voidaan jättää antamatta asianosaiselle vain, kun tämä on

välttämätöntä salassa pidettäväksi säädettyjen etujen suojaamiseksi eikä tiedon antamatta jättäminen vaaranna oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin toteutumista. Tuomioistuimien joutuisi ratkaisemaan kysymyksen tietojen antamisesta punnitsemalla yhtäältä salassapidon puolesta olevia näkökohtia ja toisaalta oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vaatimuksia. Tieto tulisi antaa esimerkiksi silloin, kun se ei ole laadultaan sellainen, että sen antaminen aiheuttaisi välitöntä vaaraa salassapidon perusteena olevalle edulle. Toisaalta on tarkasteltava sitäkin, miten ratkaisevaa kyseinen tieto on oikeudenkäynnin lopputuloksen kannalta. Asian ratkaiseminen sellaisen selvityksen perusteella, jota ei ole annettu asianosaiselle tiedoksi, voi tulla kysymykseen vain poikkeuksellisesti.

Hallintolainkäyttöasioissa asianosaistilanteet ja asiassa esitettävien vaatimusten ja selvitysten laatu vaihtelevat suuresti. Hallintolainkäyttöasia koskee usein vain yhtä asianosaista. Tällaisia ovat esimerkiksi ulkomaalais- tai mielenterveysasiat. Hallintolainkäytön piirissä on kuitenkin myös esimerkiksi ympäristöasioita, joissa voi olla satoja asianosaisia. Pääosa hallintoasioista on laadultaan sellaisia, että Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan vaatimukset koskevat niitä, mutta esimerkiksi vero- ja ulkomaalaisasioihin ei sovelleta 6 artiklaa.

Osassa hallintolainkäyttöasioita sovelletaan EY-oikeuden mukaisia puolustautumisoikeuksia, mutta valtaosa hallintolainkäyttöasioista ratkaistaan suoraan kansallisen oikeuden nojalla. Yhteisön oikeuskäytännössä sovelletaan samoja asianosaisen kuulemista ja puolustautumisoikeuksia koskevia oikeusperiaatteita kuin ihmisoikeussopimuksen soveltamiskäytännössä. Puolustautumisoikeudet koskevat yhteisön oikeuskäytännössä erityisesti yhteisön oikeuteen perustuvia sanktionluonteisia seuraamuksia.

Harkittaessa tiedon epäämistä asianosaiselta on kiinnitettävä huomiota siihen, ketä kyseinen tieto välittömästi koskee. Sellainen tieto, jota ei ehdotetun pykälän mukaisesti annettaisi asianosaiselle, voi koskea paitsi välittömästi asianosaista itseään, myös toista asianosaista tai sivullista. Asianosaisen oikeusturvaa korostava tiedonsaantioikeus ei edellytä, että asianosainen tekemällä valituksen saisi tiedon asiankirjoihin sisältyvistä muista koskevista salassa pidettävistä tiedoista. Välillisesti tiedonsaantioikeus johtaisi siihen, että hallintoviranomaiset eivät saisi tietoja, esimerkiksi lastensuojeluilmoituksia, siten kuin olisi asianmukaista. Ongelmatilanteita liittyy myös toisten asianosaisten liike- ja ammattisalaisuuksien ja niihin verrattavien tietojen paljastumiseen erityisesti julkisia hankintoja ja kilpailuasioita koskevissa asioissa. Oikeudenkäynti ei saisi muodostua keinoksi saada toisen elinkeinonharjoittajan liikesalaisuuksia saattamalla hallintolainkäyttöasia vireille.

Ulkomaalaisasioissa on ilmennyt ongelmia siinä, miten ulkomaalainen voi saada tietoja Suojelupoliisin hänestä tallentamista tiedoista, mihin vähemmistövaltuutettu on 26.11.2004 esittämissään kannanotossa kiinnittänyt huomiota. Asia on ollut esillä myös kansanedustaja Hautalan ym:n tekemässä kirjallisessa kysymyksessä KK 1033/2004 vp. Ulkomaalaisasioissa päätöksen perusteluissa viitataan Suojelupoliisin asianosaisesta antamaan lausuntoon, vaikka lausuntoa ei ole annettu asianosaiselle tiedoksi. Salassapidon tarve liittyy siten lausunnon sisältöön ja sen perusteena oleviin tietoihin eikä tuon arvion olemassaoloon sinänsä. On mahdollista, että tietojen antaminen saattaisi vaarantaa suojelupoliisin tosiasiallinen mahdollisuus käyttää hyödyksi kansainvälisessä yhteistoiminnassa saatavia muiden turvallisuuspalvelujen hallussa olevia tietoja turvallisuushista. Tuomioistuimien joutuu sanottuja tietoja käsitellessään harkitsemaan, miten kussakin tapauksessa tasapainoitetaan valtion turvallisuusedut ja yksilön oikeuksien toteutuminen ja missä laajuudessa asianosaiselle voidaan antaa tieto häntä koskevan turvallisuusarvion perusteista.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimien katsonut tuomiossaan Al-Nashif 20.6.2002, että kansallista turvallisuutta koskevat näkökohdat asettavat perustellusti tiettyjä rajoituksia yksilön saatavilla oleville oikeussuojakeinoille. Ihmisoikeustuomioistuimen mukaan saattaa olla tarpeen asettaa prosessuaalisia rajoituksia kansallista turvallisuutta vahingoittavien vuotojen estämiseksi ja antaa kansallista turvallisuutta koskevissa asioissa karkotuksesta tehtyä valitusta tutkivalle riippumattomalle viranomaiselle väljä harkintamarginaali. Se ei kuitenkaan millään tavoin oikeuta poistamaan oikeussuojakeinoja kokonaisuudessaan aina silloin, kun toimeen-

panovalta on päättänyt vedota kansallisen turvallisuuden käsitteeseen. Silloin, kun väitetään kansallisen turvallisuuden vaarantuvan, tehokkaan oikeussuojakeinon vaatimus edellyttää vähintään sitä, että riippumattomalle valitusviranomaiselle täytyi ilmoittaa karkotuspäätöksen perustana olevat seikat, vaikka tietoa niistä ei olisi yleisesti saatavilla. Valitusviranomaisella täytyy olla valta hylätä toimeenpanovallan väite kansallisen turvallisuuden vaarantumisesta silloin, kun se piti sitä mielivaltaisena tai perusteettomana. Menettelyn täytyy olla jollakin tavoin kontradiktoria.

Hallintotuomioistuimilla on oikeus saada käyttöönsä myös ne tiedot, joihin henkilöstä tehty turvallisuusarvio perustuu. Tällöin on harkittava, voidaanko kyseiset tiedot antaa myös asianosaiselle. Tieto voitaisiin jättää antamatta, mikäli sen antaminen voisi johtaa Suojelupolis-tiedon hankinnan vaarantumiseen tai muutoin aiheuttaa sinänsä uhan kansalliselle turvallisuudelle. Tuomioistuimen on yksittäistapauksellisesti ja olosuhteet huomioon ottaen arvioitava salassapidon tarve. Lähtökohtaisesti henkilöä koskeva päätös ei kuitenkaan saisi syntyä sellaisen tietoaineiston perusteella, josta hänellä ei olisi mahdollisuutta saada tietoa

Tuomioistuimen on sen päättäessä olla antamatta asiakirjaa tiedoksi asianosaiselle perusteltava sitä koskeva ratkaisunsa. Tämä voidaan tehdä joko erillisenä välipäätöksenä tai ottaa osaksi vireillä olon päättävää ratkaisua. Erillinen välipäätös on tarpeen silloin, kun asianosainen on nimenomaan vaatinut saada tiedon asiakirjasta. Samoin on syytä mainita ja tarpeen mukaan perustella lopullisessa päätöksessä ratkaisu siitä, että asianosaiselle on annettu tiedoksi sellainen asiakirja, josta hallintoviranomainen ei ole asianosaista kuullut.

Kysymys voi olla asiakirjasta, joka sisältyy valituksenalaisen päätöksen asiakirja-aineistoon, ja jota asiaa käsitellyt hallintoviranomainen ei ole antanut tiedoksi asianosaiselle siten kuin hallintolaissa säädetään. Toiseksi asiakirja voi olla esitetty vasta oikeudenkäynnin yhteydessä. Kun hallintoviranomainen on kieltäytynyt antamasta tietoa asiakirjasta julkisuuslain 11 §:n perusteella, hallintotuomioistuimen on ensisijaisesti otettava kantaa siihen, onko hallintoviranomainen menettänyt virheellisesti jättäessään asianosaisen kuulematta hallintolain nojalla. Hallintovalituksen ollessa kysymyksessä kuulemisvirheeseen voidaan puuttua viran puolesta. Kunnallisvalituksessa edellytetään, että kuulemisvirheeseen on vedottu valitusperusteena. Mikäli hallintotuomioistuin katsoo, että hallintoviranomainen on virheellisesti ollut kuulematta asianosaista kyseisestä asiakirjasta, virheeseen puututaan joko palauttamalla asia uudelleen käsiteltäväksi tai katsomalla, että kuuleminen on voitu korjata hallintolainkäyttömenettelyssä. Pykälän 3 momentin säännös tulee sovellettavaksi vain silloin, kun tuomioistuin katsoo, että hallintoviranomainen on toiminut oikein, vaikka asianosaista ei ole kuultu tietyistä asiakirjaselvityksestä. Tällöin tuomioistuin joutuisi harkitsemaan, edellyttääkö oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vaatimus tuomioistuinkäsittelyssä asianosaisjulkisuuden laajempaa toteuttamista kun hallintomenettelyssä.

Kun salassapidettävää tietoa sisältävä asiakirja esitetään vasta muutoksenhaun yhteydessä tuomioistuin joutuu ensinnä harkitsemaan, onko kysymys sellaisesta uudesta selvityksestä, joka ei ole ollut asiaa ensiasteena käsitelleen hallintoviranomaisen käytettävissä, ja jonka merkitystä asiassa hallintotuomioistuin ei ota ensiasteena ratkaistavakseen, vaan palauttaa asian uudelleen käsiteltäväkseen. Kun asia palautetaan sanotusta syystä uudelleen käsiteltäväksi, asianosaisia ei ole tarvetta kuulla sanotusta selvityksestä, vaan kysymys kuulemisesta ratkaistaan asiaa uudelleen käsiteltäessä. Mikäli esitetty asiakirja täydentää aikaisempaa selvitystä, asianosaisia on selvityksestä yleensä kuultava. Tällöin tuomioistuin joutuu harkitsemaan, onko asiassa julkisuuslain 11 §:stä johtuvia esteitä sen antamisessa tiedoksi asianosaiselle.

Kysymys asianosaisen oikeudesta saada tieto asiakirjasta ratkaistaan ehdotuksen 15 §:ssä säädetyssä järjestyksessä riippuen siitä, onko oikeudenkäyntivireillä edelleen vai ei. Tuomioistuimen tulisi antaa asianosaiselle aina ennen asian ratkaisemista tieto siitä, että asiassa on esitetty asiakirja tai muuta selvitystä, jota ei voida antaa hänelle tiedoksi sekä varata asianosaiselle tilaisuus lausua siitä. Tällainen tieto tulee antaa asianosaiselle mahdollisimman aikaisessa vaiheessa, jotta asianosainen voi ottaa sen huomioon omissa toimituksissaan. Hallintolainkäyttölain mukaan pääsääntönä on, että käsittelyn kuluessa tehdyistä ratkaisuista valitetaan vasta lopull-

lisen päätöksen yhteydessä. Tiedon antamatta jättämistä koskevaan ratkaisuun ei saisi ehdotuksen 18 §:n mukaisesti hakea erikseen muutosta, vaan vasta pääasian yhteydessä. Tuomioistuimen on myös käsittelyn jatkuessa tarvittaessa harkittava uudelleen ratkaisuaan olla antamatta tietoa, mikäli siihen ilmenee asiassa aihetta. Kun tiedonsaantiasia ratkaistaan oikeudenkäynnin päättymisen jälkeen, käsitellään asia ehdotuksen 15 §:n 1 momentin mukaisessa järjestyksessä hallintoasiana ja ratkaisuun haetaan muutosta siten kuin ehdotuksen 17 §:ssä säädetään.

#### 4 luku. Suullisen käsittelyn julkisuus

**7 §. Suullisen käsittelyn julkisuus.** Ehdotetun pykälän 1 momentissa säädettäisiin, että asianosaisilla ja yleisöllä on oikeus olla läsnä asian suullisessa käsittelyssä, jollei toisin laissa toisin säädetä. Suljetun käsittelyn toimittamisesta säädettäisiin pykälän 2 ja 3 momenteissa ja läsnäolon rajoituksista 8 ja 9 §:ssä.

EIS 6 artiklan mukaan kuulemistilaisuuden tulee olla julkinen, public hearing. Asian käsittelyn julkisuutta voidaan rajoittaa siten, että lehdistöltä ja yleisöltä voidaan kieltää pääsy koko oikeudenkäyntiin tai osaan siitä. Perusteena suljetulle käsittelylle tulee olla demokraattisen yhteiskunnan moraalit, yleinen järjestys tai kansallinen turvallisuus, nuorten henkilöiden etujen tai osapuolten yksityiselämän suojaaminen taikka erityisolosuhteet, joissa julkisuus loukkaisi oikeudenjakamisen intressejä. KP-sopimuksen 14 artiklan 1 kohdassa on pitkälle samansisältöinen määräys.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan oikeudenkäynnin julkinen luonne suojelee osapuolia salaiselta lainkäytöltä, jota yleisö ei voi valvoa. Julkisuus on myös yksi tapa, jolla luottamus tuomioistuimiin voidaan säilyttää. Tekemällä oikeudenkäyttö läpinäkyväksi, transparentiksi, yleisöjulkisuus edistää EIS 6 artiklan tarkoituksen toteutumista eli oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä, jonka takaaminen on yksi jokaisen demokraattisen yhteiskunnan perustavanlaatuisen periaate (tuomiot asioissa Diennet 26.9.1995, Gautrin 20.5.1998, Guisset 26.9.2000, Malhous 12.7.2001, Riepan 14.11.2001)

Ehdotettu säännös vastaisi voimassaolevaa sääntelyä. OikJulKL 3 §:n 1 mom pääsäännön mukaan yleisöllä on oikeus olla läsnä asian valmistelevalle ja varsinaisessa suullisessa käsittelyssä, ellei toisin ole säädetty. Hallintolainkäytössä suullisen käsittelyn julkisuus ei ole hallintolainkäytön julkisuuden toteuttamisessa samassa asemassa kuin suullisen käsittelyn julkisuus yleisissä tuomioistuimissa.

Hallintolainkäyttömenettely on hallintolainkäyttölain lähtökohtien mukaan yleensä kirjallista, ja suullinen käsittely täydentää kirjallista menettelyä. Tuomioistuimen ratkaisun pohjana ei ole ainoastaan suullisessa käsittelyssä esitetty aineisto. Suullisen käsittelyn toimittamisesta hallintolainkäyttöasiassa säädetään hallintolainkäyttölain 37 §:ssa ja 38 §:ssä. Suullinen käsittely täydentävä selvityskäyttö ja se voidaan rajoittaa koskemaan vain osaa asiasta tai tiettyä selvityksen vastaanottamista tai muulla vastaavalla tavalla. Käytännössä hallintotuomioistuimissa ratkaistaan suurin osa asioista yksinomaan kirjallisessa menettelyssä. Suullisia käsittelyjä pyydetään ja järjestetään erityisesti lastensuojeluasioissa mutta myös muissa asiaryhmissä. Yhtenä suullisen käsittelyn muotona ovat katselmukset, joita järjestetään erityisesti ympäristöasioissa.

Säännöksen jälkiosan mukaan tuomioistuimen olisi ilmoitettava suullisesta käsittelystä ja siinä käsiteltävistä asioista viimeistään istunnon alkaessa. Suullisen käsittelyn julkisuudesta päätettäisiin 15 §:n 2 momentissa tarkoitettussa hallintolainkäyttölain mukaisessa menettelyssä. Päätös voitaisiin tehdä samalla kuin päätetään suullisen käsittelyn toimittamisesta. Päätökseen ei saisi hakea erikseen muutosta. Käsittelyn toimittamisesta julkisena tulisi ilmoittaa suullista käsittelyä koskevassa kutsussa siihen kutsutuille.

Ehdotetun pykälän 2 momentin mukaan suullinen käsittely toimitettaisiin kokonaan tai osittain yleisön läsnä olematta, jos siinä esitetään tieto, joka on viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain tai muun lain mukaan salassa pidettävä. Säännös vastaisi nykyistä säänte-

lyä, joka perustuu hallintotuomioistuimia koskevissa organisaatiolaeissa oleviin erityissäännöksiin.

Hallinto-oikeuslaissa on käsittelyn julkisuutta koskeva erityissäännös 22 §, jonka mukaan käsittely on toimitettava suljetuin ovin asioissa, joissa on säädetty salassapitovelvollisuus. Vastaava säännös on myös muissa hallintolainkäyttöasioita käsittelevien tuomioistuinten organisaatiolaeissa (laki korkeimmasta hallinto-oikeudesta 16 c § 1 mom., markkinaoikeuslaki 15 §, laki vakuutus-oikeudesta 17 §). Säännösten tarkoittama salassapitovelvollisuus on säännelty julkisuuslain 23 §:ssä. Nämä erityissäännökset merkitsevät sitä, että suullisen ja kirjallisen käsittelyn julkisuus ja salassapito määräytyvät hallintotuomioistuimissa pääosin samoilla perusteilla.

Hallintotuomioistuimia koskeva sääntely eroaa OikJulkL:sta. Siitä, että oikeudenkäyntiaineistoon sisältyy salassapidettävää aineistoa ei OikJulkL:n mukaan välttämättä seuraa, että asiaa on käsiteltävä salaisena. Lain 5 §:ssä säädettyissä tapauksissa tuomioistuin tekee tällöin erikseen päätöksen siitä, onko suullinen käsittely toimitettava suljettuna. Pakollinen suljettu käsittely on säädetty vain asioissa, joiden julkinen käsittely saattaisi vaarantaa valtion ulkoista turvallisuutta taikka huonontaa valtion suhteita toiseen valtioon tai kansainväliseen yhteisöön.

Perustuslakivaliokunta on markkinaoikeuslakia koskevassa lausunnossaan pitänyt perustuslain 21 §:n 2 momentissa säädetyn oikeudenkäynnin julkisuuden mukaisena sitä, että suljettu käsittely toimitetaan asioissa, joissa on säädetty salassapitovelvollisuus (PeVL 35/2001 vp). Valiokunnan mukaan perustuslaista johtuu, että suullisen käsittelyn toimittamisen suljetuin ovin tulee liittyä johonkin laissa säädettyyn syyhyn. Sellaisen muodostaa laissa säädetty salassapitovelvollisuus. Tällaiseen perussääntelyyn on sinänsä mahdollista kytkeä tuomioistuimen toimivalta määrätä yksittäistapauksessa käsittelystä suljetuin ovin, jos tämä sidotaan laissa määräedellytyksiin.

Suullisen käsittelyn toimittaminen suljettuna olisi mahdollista samassa laajuudessa kuin vastaavia tietoja sisältävien asiakirjojat olisi pidettävä salassa. Periaatteessa sillä seikalla käsitelläkö asiaa kirjallisessa menettelyssä vai suullisesti ei ole merkitystä sen kannalta, onko siinä käsiteltävät asiat julkisia vai salassapidettäviä. Suljetun käsittelyn toimittaminen säännöksen perusteella ei riippuisi tuomioistuimen harkinnasta, vaan käsittely on toimitettava aina suljettuna, jos säännöksessä tarkoitettu salassapidettäväksi esitetty tieto esitetään siinä. Säännös ei poikkeaisi nältä osin nykyisestä.

Ehdotetun pykälän 2 momentin jälkimmäisen lauseen mukaan tuomioistuin voisi kuitenkin päättää, että suullinen käsittely on tällöinkin julkinen, jos tämä on tarpeen oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin turvaamiseksi.

Hallinto-oikeuksissa suullisten käsittelyjen julkisuuden riippuvuus salassapitovelvoitteista merkitsee, että hallintolainkäytössä noudatetaan hallintoa varten säädettyjä salassapitosäännöksiä. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on oikeuskäytännössään (B & P 24.4.2001) katsonut, ettei EIS 6 artiklan kanssa ole ristiriidassa se, että kokonaisten asiaryhmien kohdalla poiketaan yleisöjulkisuuden vaatimuksesta, kun se on katsottu välttämättömäksi. Samalla ihmisoikeustuomioistuin on edellyttänyt, että tuomioistuimen tulee voida kaikissa tapauksissa viime kädessä harkita sitä, onko suljettu käsittely tarpeellinen vai ei.

Ehdotettu säännös antaisi tuomioistuimelle tarpeellisen harkintavallan ja laajentaisi mahdollisuutta julkiseen suulliseen käsittelyyn tilanteissa, joissa julkisuuslaissa säädettyjen salassapitoperusteiden soveltaminen sellaisenaan voisi vaarantaa oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin toteutumisen. Harkinnanvaraista julkista käsittelyä koskevan säännöksen soveltamisessa olisi keskeistä nimenomaan oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin toteutuminen yksityisten asiaosaisten näkökulmasta. Tuomioistuin ei siten voisi päättää järjestää suullista käsittelyä salassapitosäännösten estämättä esimerkiksi pelkästään sen vuoksi, että asia kiinnostaa yleisöä.

Tuomioistuimen ratkaisu suullisen käsittelyn toimittamisesta julkisena 2 momentissa tarkoitettussa tilanteessa ei vaikuttaisi asiaan liittyvien oikeudenkäyntiasiakirjojen julkisuuteen, vaan ne olisivat edelleen salassapidettäviä niitä koskevien säännösten mukaisesti. Käsittelyn toimit-

taminen julkisena merkitsisi kuitenkin, että siinä suullisesti esitettyjä muutoin salassapidettäviksi säädettyjä tietoja, ei koskisi julkisuuslain 23 §:n mukainen salassapitovelvollisuus.

Pykälän 3 momentin mukaan tuomioistuin voisi oikeudenkäynnissä osapuolena olevan yksityisen asianosaisen pyynnöstä järjestää suullisen käsittelyn suljettuna, jos julkisesta käsittelystä on asianosaiselle erityistä haittaa ja suljettu käsittely edistää tuomioistuimen tiedonsaantia asiassa.

Hallinto-oikeus voi nykyisin määrätä asian käsiteltäväksi suljetuin ovin, milloin julkisesta käsittelystä koituisi asianosaiselle erityistä haittaa. Vastaava säännös on myös muissa hallintolainkäyttöasioita käsittelevien tuomioistuinten organisaatiolaeissa. Tällainen sääntely turvaa yksityisen asianosaisen asemaa menettelyssä. Suullinen käsittely toimitetaan yleensä asioissa, joissa yksityisen asianosainen sitä pyytää. Mikäli asianosainen kokee, että julkisesta käsittelystä on hänelle erityistä haittaa, tämä saattaisi estää yksityistä pyytämästä asiassa suullista käsittelyä, vaikka hän pitäisi sitä sinänsä tarpeellisena esimerkiksi todistajien kuulemismahdollisuuden vuoksi. Suljettua käsittelyä ei nykyisestä laista poiketen voitaisi toimittaa suljettuna yksinomaan sillä perusteella, että julkisesta käsittelystä olisi asianosaiselle erityistä haittaa, vaan lisäedellytyksenä on, että suljetun käsittelyn voidaan katsoa edistävän tuomioistuimen tiedonsaantia asiassa.

Suullisen käsittelyn toimittamisesta suljettuna päätettäisiin 15 §:n 2 momentissa tarkoitettussa hallintolainkäyttölain mukaisessa menettelyssä ja samalla kuin päätetään suullisen käsittelyn toimittamisesta. Päätökseen ei saisi hakea erikseen muutosta. Suljetusta käsittelyä olisi ilmoitettava suullista käsittelyä koskevassa kutsussa. Kun tuomioistuin on päättänyt tämän pykälän 2 momentissa asian käsittelystä julkisessa suullisessa käsittelyssä, vaikka siinä esitetään tieto, joka on salassapidettävä, on tätä koskevassa ratkaisussa riittävällä tarkkuudella ilmaista, mitä salassapidettäviä tietoja julkinen käsittely koskee.

**8 §. Läsnäolo suljetussa käsittelyssä.** Säännöksen mukaan suljetussa käsittelyssä saisivat olla läsnä oikeudenkäynnin osapuolten ja päätöksen tehneen hallintoviranomaisen edustajien ja heidän avustajiensa lisäksi sellaiset henkilöt, joille tuomioistuin on antanut tähän luvan. Pykälä vastaisi asiasisällöltään nykyistä OikJulk 6 §:ää, jonka mukaan suljetussa käsittelyssä saavat olla mukana asianosaisten ja heidän edustajiensa lisäksi sellaiset henkilöt, joiden läsnäolo tuomioistuin pitää tarpeellisena.

Säännöksessä on otettu huomioon, millaisia tahoja hallintolainkäyttöasiassa tavallisesti osallistuu suulliseen käsittelyyn. Säännös antaisi kuitenkin tuomioistuimelle mahdollisuuden sallia läsnäolo tarvittaessa myös muille tahoille. Tällaisia muita tahoja voivat olla esimerkiksi tulkit tai tukihenkilöt, joiden läsnäolo voi olla asianosaisen oikeuksien turvaamiseksi tarpeellista tai välttämätöntä.

Päätettäessä suullisen käsittelyn toimittamisesta suljetuin ovin voidaan yleisön läsnäolo rajoittaa vain siltä osin kuin se on tarpeen suojattavien etujen turvaamiseksi. Tämä tarkoittaisi julkisuuden turvaamista mahdollisimman laajasti niin, että suljetussa suullisessa käsittelyssä voisi olla läsnä muitakin kuin 1 momentissa tarkoitettuja henkilöitä, jos heidän läsnäolonsa ei loukkaa niitä etuja, joiden vuoksi suljetussa suullisessa käsittelyssä esitettävät tiedot on säädetty salassapidettäviksi.

Suljetussa käsittelyssä läsnäolevien vaihtovelvollisuuteen sovelletaan julkisuuslain 23 §:n säännöstä vaihtovelvollisuudesta ja hyväksikäyttökiellosta.

**9 §. Yleisön läsnäolon rajoittaminen.** Pykälän 1 momentin alkuosan mukaan tuomioistuin voisi rajoittaa yleisön läsnäoloa todistajan, muun kuultavan tai asianosaisen taikka tällaisen henkilön läheisen suojaamiseksi henkeen tai terveyteen kohdistuvilta rikoksilta.

Säännös on tarpeen todistajien ja muiden oikeudenkäynnissä kuultavien henkilöiden hengen ja terveyden suojaamiseksi. Se turvaa osaltaan myös oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin toteutumista, sillä uhkaavan henkilön poistaminen suullisesta käsittelystä voi vaikuttaa myös niin, että todistaja tai muu kuultava voi vapaammin esittää kertomuksensa oikeudenkäynnissä.

Tällainen tilanne voi syntyä esimerkiksi silloin, jos suullista käsittelyä seuraamaan saapuu henkilö, joka on ennen oikeudenkäyntiä esittänyt tähän oikeudenkäyntiin liittyviä uhkauksia

todistajana tai muuten suullisesti kuultavalle henkilölle. Oikeudenkäyntiin liittyvien uhkausten kohteena voi olla myös oikeudenkäynnissä suullisesti kuultavan henkilön läheinen, vaikka hän olisi läsnä oikeudenkäynnissä. Suullinen käsittely voitaisiin tällöin pitää muutoin yleisölle avoimena, mutta uhkauksia esittänyt henkilö voitaisiin poistaa istunnosta, kun käsittelyssä kuullaan pelkäävää henkilöä. Sääntely on yhdenmukainen yleisten tuomioistuinten kanssa.

Pykälän 1 momentin jälkiosan mukaan tuomioistuin voisi rajoittaa yleisön läsnä oloa julkisessa käsittelyssä myös, jos se on tarpeen tungoksen välttämämiseksi tai katselmuksen kohteesta johtuvien syiden vuoksi.

Tuomioistuin voisi rajoittaa julkisessa suullisessa käsittelyssä läsnä olevan yleisön määrää. Tuomioistuimen tulisi tällöin yleisön määrää rajoittaessaan ottaa huomioon tiedotusvälineiden edustajien riittävä pääsy istuntosaliin. Katselmus toimitetaan yleensä jossakin rakennuksessa, rakennelmassa tai maastossa. Katselmuksipaikoihin liittyvät olosuhteet saattavat edellyttää, että esimerkiksi turvallisuussyistä voidaan tiettyyn paikkaan tai tilaan voidaan sallia vain rajoitetun henkilömäärän pääsy. Tällöin on välttämätöntä rajoittaa muiden kuin oikeudenkäynnin osallisten pääsyä katselmuksipaikkaan.

Pykälän 2 momentin mukaan tuomioistuin voisi kieltää alle 15-vuotiaan henkilön läsnäolon julkisessa käsittelyssä, jos tuomioistuin katsoo siitä olevan hänelle haittaa. Tällaisen nuoren henkilön läsnäoloa voitaisiin rajoittaa myös niin, että se koskisi vain tiettyjä suullisen käsittelyn osia. Sääntely on yhdenmukainen yleisten tuomioistuinten kanssa.

**10 §. Suullisen käsittelyn taltiointi.** Pykälän mukaan muun kuin tuomioistuimen toteuttama valokuvaaminen, nauhoittaminen sekä kuvan ja äänen muu tallentaminen ja siirtäminen teknisin menetelmin olisi sallittu suullisessa käsittelyssä tuomioistuimen luvalla ja sen antamien ohjeiden mukaisesti. Tallentaminen edellyttäisi myös suostumusta asianosaisilta ja muilta asiaan osallisilta, joita ovat esimerkiksi todistajat ja muut kuultavat. Säännös koskisi vain julkista suullista käsittelyä.

Oikeudenkäynnin julkisuus -toimikunta ehdotti säännöstä, jonka mukaan lupa olisi tullut myöntää, jollei siitä ole haittaa suullisen käsittelyn häiriöttömälle kululle, siitä aiheutu merkittävää haittaa todistajan, muun kuultavan tai asianosaisen yksityisyyden suojalle taikka se vaaranna hänen turvallisuuttaan eikä luvan epäämiseen ole muuta verrattavaa syytä. Mietinnöstä annetuissa lausunnoissa ehdotusta arvosteltiin ja useat lausunnon antajat katsoivat, ettei ehdotettu säännös antanut tuomioistuimelle riittävää mahdollisuutta rajoittaa tallentamista.

Suullinen käsittely on hallintolainkäytössä täydentävä selvityskeino, joten kyse ei ole pääkäsittelystä niin kuin rikos- ja siviiliprosessissa. Hallintolainkäytössä asian käsittely ei tapahdu kokonaisuudessaan suullisessa käsittelyssä, vaan käsittelyä jatketaan kirjallisessa menettelyssä. Tuomioistuimet tallentavat yleensä suullisen käsittelyn, eikä oikeudenkäyntiasiamiehellä ole tarvetta tallentaa omaa käyttöönsä varten todistajan kuulusteluja.

Säännös koskisi muiden kuin tuomioistuimen itsensä suorittamaa käsittelyn tallentamista. Kysymys on prosessin johtoon liittyvästä toimesta, jonka osalta tuomioistuimella on viime kädessä harkintavalta siinä, voidaanko lupa myöntää.

Tuomioistuimen harkintavaltaa on kuitenkin tarpeen täsmentää niin, että lupaa ei voitaisi myöntää, jos siitä aiheutuu haittaa käsittelyn kululle tai se vaarantaa asiaan osallisen yksityisyyden tai hänen turvallisuutensa. Lupaa ei voitaisi myöntää myöskään, jos luvan epäämiseen on muu edellä mainittuihin syihin verrattava paina syy.

## 5 luku. Ratkaisun julkisuus

**11 §. Päätösharkinnan ja ratkaisuehdotuksen salassapito.** Pykälän 1 momentin mukaan tuomioistuimen jäsen ja muu tuomioistuimen palveluksessa oleva ei saa paljastaa tuomioistuimen sisäistä päätösharkintaa ja siihen liittyvän asiakirjan tai esittelijän ratkaisuehdotuksen sisältöä.

Säännöksen tarkoituksena on turvata tuomioistuimen neuvottelusalaisuus. Tuomioistuimen neuvottelusalaisuudesta ei nykyisin ole nimenomaista säännöstä, mutta sen on katsottu perus-

tuvan tuomarinvalaa koskevaan oikeudenkäymiskaaren 1 luvun 7 §:ään. Tuomarinvalassa tuomari sitoutuu siihen, ettei hän ilmaise tuomioistuimen suljettujen ovien takana pitämää neuvottelua. OikJulkL:n 7 §:n mukaan tuomioistuimen neuvottelu ja äänestys tapahtuvat yleisön ja asianosaisten läsnä olematta. Julkisuuslain 11 §:n 3 momentin mukaan siltä osin kuin asiakirja sisältää tietoja oikeudenkäymiskaaren 1 luvun 7 §:ssä tarkoitetuista neuvotteluista, tiedon asiakirjasta saa antaa vain viranomaisen luvalla.

Neuvottelusalaisuudella on katsottu olevan tärkeä merkitys tuomioistuinten riippumattomuuden ja ratkaisujen perusteellisen harkinnan turvaamiseksi. Julkisuus saattaisi estää tuomioistuinten jäsenten yksityiskohtaista ja vapaata mielipiteiden vaihtoa ja eri ratkaisuvaihtoehtojen avointa punnintaa ja näin vaikuttaa ratkaisun sisältöön. Ehdotetussa säännöksessä tuomioistuimen sisäisellä päätösharkinnalla tarkoitetaan tuomioistuimen istunnossa käytyä neuvottelua ja muuta mahdollista päätösharkintaan liittyvää ajatustenvaihtoa tuomioistuimen sisällä ennen istuntoa tai sen jälkeen. Ehdotuksessa käytetään ilmausta päätösharkinta neuvottelusalaisuuden sijasta, koska tarkoituksena on sisällyttää salassapidon piiriin myös yksittäisen tuomarin päätösharkinta.

Päätösharkinta ilmenee olennaisilta osiltaan päätöksen perusteluista ja mahdollisista eriaivista mielipiteistä. Päätöksen perustelut sisältävät kannanotot oikeudellisiin ja tosiasiallisiin seikkoihin, joita tuomioistuin on pitänyt asian ratkaisun kannalta adekvaatteina. Näiden kannanottojen lisäksi on päätösharkintaan saattanut kuulua myös muiden seikkojen ja oikeudellisten kysymysten pohdintaa. Asiaa ratkaistaessa tapahtuu myös lopullisten päätöspäätöselujen valinta eivätkä asian aikaisemmassa vaiheessa esillä olleet kysymykset kaikilta osin ole päätöksen perustelujen kannalta merkityksellisiä.

Päätösharkinta, jota ei ole kirjoitettu osaksi päätöksen perusteluja, on pidettävä salassa. Tuomarilla ei olisi missään oloissa oikeutta paljastaa ulkopuolisille asian ratkaisuun liittyvää päätösharkintaa koskevia seikkoja, jotka liittyvät tuomioistuimessa tapahtuneeseen neuvotteluun tai tuomarin omaan pohdintaan. Kun asian ratkaisijana toiminut vain yksi tuomari, tämä ei saa paljastaa jälkikäteen ulkopuolisille myöskään omaa päätösharkintaansa sen laajemmin kuin perusteluihin on kirjoitettu.

Päätösharkinnan salassapidon piiriin kuuluvat myös tuomioistuimen sivutoimisten asiantuntijajäsenten kannanotot. Tällaisia jäseniä ovat esimerkiksi vakuutuslääkärin jäsenet. Myös esittelijän kannanotot kuuluvat neuvottelusalaisuuden piiriin siinäkin tapauksessa, että hän ei toimi samalla tuomioistuimen jäsenenä. Salassapitovelvollisuus koskee myös tuomioistuimen neuvottelussa läsnä olevia henkilöitä, jotka eivät osallistu ratkaisun tekemiseen jäsenenä eivätkä esittelijänä. Tällaisia henkilöitä voivat olla esimerkiksi avustavaan henkilökuntaan kuuluvat pöytäkirjanpitäjät tai harjoittelijat.

Pykälän mukaan myös esittelijän ratkaisuehdotus tulisi pitää salassa. Hallintotuomioistuimet tekevät ratkaisunsa esittelystä, ja esittelijän tulee tehdä esittelemässään asiassa ratkaisuehdotus. Päätösharkinta kohdistuu esittelijän ratkaisuehdotukseen. Ratkaisuehdotus muodostuu yleensä esittelijän muistiosta ja siihen liittyvästä päätöskonseptista. Tämä ehdotus muodostuu tuomioistuimen ratkaisuksi, mikäli se hyväksytään sellaisenaan. Tuomioistuimen jäsenet voivat myös tehdä ratkaisuehdotuksesta poikkeavan ratkaisun. Päätösharkinnan salassapidon turvaamiseksi on syytä säätää myös esittelijän ratkaisuehdotus pidettäväksi salassa.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on katsonut (esimerkiksi tuomio Lilly France 14.10.2003), että päätösneuvottelujen salaisuus koskee esittelevän tuomarin selontekoa, joka sisältää tapauksen oikeudellisen arvion ja mielipiteen siitä, onko valitus perusteltu. Salassapito ei koske sitä osaa selontekoa, joka käsittää yhteenvedon tosiseikoista, oikeudenkäynnistä ja kassaatioperusteista.

Julkisuuden maksimointiperiaatteen mukaisesti esittelijän muistio ei olisi salassapidettävä siltä osin kuin se sisältää muita kuin asian ratkaisuun liittyviä seikkoja eli käytännössä asian aikaisempia käsittelyvaiheita koskevia tietoja. Tältä osin esittelymuistiosta voidaan antaa tieto, mutta vasta sen jälkeen kun asian käsittely tuomioistuimessa on päättynyt. Esittelymuistio ei muodosta sellaista selvitystä, joka olisi annettava asianosaiselle tiedoksi ennen asian ratkai-

mista.

Ehdotetun pykälän 1 momentin 2 lauseen mukaan salassapitovelvollisuus ei estä ilmaiseksi päätösharkintaan liittyvää tietoa niille, jotka toimivat tuomioistuimessa lainkäyttötehtävässä. Salassapitoa ei ole tarkoituksenmukaista ulottaa tuomioistuimen lainkäyttöhenkilöstöön. Tuomioistuimen jäsenet ja esittelijät joutuvat usein tutustumaan paitsi aikaisempiin ratkaisuihin niin myös näiden ratkaisujen valmisteluaineistoon. Tämänkaltainen menettely takaa päätöksenteon yhdenmukaisuuden. Asioiden käsittelyyn tuomioistuimessa liittyy myös jäsenten ja esittelijöiden keskusteluja ratkaistusta asioista, mikä osaltaan edistää myös päätöksenteon yhtenäisyyttä. Tämän vuoksi ei voida kieltää tuomioistuimen jäsenten ja esittelijöiden mahdollisuutta tutustua aikaisempien asioiden käsittelyaineistoon. Tämä mahdollisuus ei kuitenkaan voi ulottua laajemmalle kuin saman tuomioistuimen lainkäyttöhenkilöstöön.

Pykälän 1 momentin 3 lauseen mukaan tuomioistuimen oikeudesta muutoin antaa päätösharkintaan ja ratkaisuehdotukseen liittyviä tietoja säädetään julkisuuslaissa. Sen 7 luvussa säädetään salassapidosta poikkeamisesta ja sen lakkaamisesta. Siinä säädetään myös yleisistä perusteista salassapidettävän tiedon antamisesta, arkistoon siirrettyjen asiakirjojen antamisesta, viranomaisen luvasta salassa pidettävän asiakirjan saamiseen, salassa pidettävien tietojen antamisesta toiselle viranomaiselle, salassapidettävien tietojen antamisesta ulkomaan viranomaiselle ja kansainväliselle toimielimelle.

Ehdotetun pykälän 2 momentin mukaan päätösharkinnan ja siihen liittyvän asiakirjan ja esittelijän ratkaisuehdotuksen salassapitoaika on 60 vuotta asian vireilletulosta. Päätösharkintaan liittyvään vaitiolovelvollisuuteen ja siihen liittyvien asiakirjojen salassapitoon ei ole syytä soveltaa julkisuuslain 31 ja 32 §:n säännöksiä salassapidon lakkaamisesta ja vaitiolovelvollisuuden lakkaamisesta. Ellei tästä säädettäisi erikseen, tulisi ratkaisuehdotus julkiseksi julkisuuslain 31 §:n 2 momentin nojalla yleensä 25 vuoden kuluttua. Ne perusteet, jotka puoltavat päätösharkinnan salassapitoa päätöksen harkinta- ja antamishetkellä, eivät muutu käsittelyn päättyttyäkään, vaan säilyvät edelleen. Ajallisesti rajaton salassapito ei kuitenkaan ole yhteensovitettavissa julkisuusperiaatteen kanssa, minkä vuoksi myös päätösharkinnan piiriin kuuluvien asiakirjojen julkiseksi tulemiselle on säädettävä määräaika. Ehdotuksen mukaista 60 vuoden määräaika on pidettävä riittävänä turvaamaan tuomioistuinten päätösharkinnan salassapito.

**12 §. Päätöksen julkisuus.** Lähtökohtana pykälän 1 momentissa olisi, että tuomioistuimen päätöksen julkisuuteen ja salassapitoon sovellettaisiin mitä ehdotetussa laissa säädetään oikeudenkäyntiasiakirjan julkisuudesta. Ehdotuksen 5 §:n mukaan oikeudenkäyntiasiakirjan julkisuudesta ja salassapidosta on voimassa, mitä julkisuuslaissa säädetään, jollei tässä laissa toisin säädetä. Näin ollen päätökseen sovelletaan julkisuuslain ja muun lain säännöksiä julkisuudesta ja salassapidosta. Tuomioistuimen päätös olisi julkinen, jollei julkisuuslaissa tai muussa laissa toisin säädetä. Erityissäännöksiä asiakirjojen julkisuudesta ja salassapidosta on esimerkiksi verotusta ja sosiaalihuoltoa koskevassa lainsäädännössä.

Hallintolainkäyttöasiassa annettavan päätöksen rakenteesta on säädetty hallintolainkäyttölain 54 §:ssä. Sen mukaan päätöksestä on käytävä ilmi: 1) valitusviranomaisen nimi ja päätöksen päiväys; 2) valittajan nimi ja päätös, josta valitetaan; 3) tarpeellisilta osiltaan selostus asian aikaisemman käsittelyn vaiheista; 4) selostus asianosaisten vaatimuksista ja tarpeellisilta osiltaan niiden perusteista; 5) tarpeellisilta osiltaan selostus asiassa annetuista selvityksistä; 6) päätöksen perustelut ja lopputulos; sekä 7) päätöksentekoon osallistuneiden henkilöiden nimet sekä, jos asiasta on äänestetty tai esittelijä on ilmoittanut eriävän mielipiteensä, ilmoitus siitä, jolloin eriävät mielipiteet on liitettävä päätökseen. Kohdassa 4 tarkoitettu selostus voidaan kokonaan tai osittain korvata liittämällä päätökseen kokonaan tai tarpeellisilta osin jäljennös alemman viranomaisen päätöksestä, vireillepanoasiakirjasta tai muusta asiakirjasta, jos päätöksen selvyys ei siitä vaarannu.

EIS 6 artiklan 1 kohta edellyttää, että päätös on annettava julkisesti (judgement shall be pronounced publicly). Päätösten julkisuuden osalta 6 artikla ei sisällä rajoitusperusteita. KP-sopimuksen 14 artiklan 1 kohdassa on pitkälle samansisältöinen määräys, mutta sen mukaan tuomioiden julkisuutta voidaan rajoittaa nuorten henkilöiden edun vuoksi sekä avioliittoa ja

lasten holhousta koskevassa asiassa. Perustuslain 21 §:ssä ei ole mainintaa päätösten julkisuudesta, vaan tuomioistuinten päätöksiin sovelletaan perustuslain 12 §:n 2 momentin säännöstä viranomaisten asiakirjojen julkisuudesta yhtenä perusoikeutena. Päätösten julkisuutta voidaan siten rajoittaa ainoastaan välttämättömistä syistä. Tuomioistuimen päätös luetaan OikJulkL:ssa osaksi oikeudenkäyntiaineistoa, joiden julkisuudesta on voimassa, mitä julkisuuslaissa säädetään. Kun hallintolainkäytössä käsiteltävien asioiden osalta on annettu runsaasti salassapitosäännöksiä erityislaeissa, sovelletaan näitä salassapitosäännöksiä myös hallintotuomioistuimen antamaan päätökseen. Nykyisen lainsäädännön perusteella hallintotuomioistuinten päätösten julkisuus muodostuu varsin kapeaksi.

OikJulkL:ssa perusteella voidaan eräissä tapauksissa poiketa julkisuuslain mukaisesta salassapitovelvollisuudesta. Eräät oikeudenkäyntiaineistoon kuuluvat asiakirjat ovat kuitenkin salassapidettäviä ilman tuomioistuimen päätöstäkin (OikJulkL 9 § 2 mom.). Tällaisia ovat julkisuuslain 24 § 1 momentin kohdissa 24, 25, 26, 27, 29, 30, 31 ja 32 tarkoitetut asiakirjat, jotka koskevat asianosaista tai sivullista hallintolainkäyttöasiassa tai asiakirjat, jotka koskevat tietoja henkilön terveydentilasta. Tuomioistuin voi tällöinkin asiaan liittyvän painavan yleisen edun vuoksi päättää toisin eli katsoa, että tiedot ovat julkisia. OikJulkL 5b §:n mukaan julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 24-27, 29, 30 ja 32 kohdissa tarkoitettuja salassapidettäviksi säädettyjä tietoja saa esittää suullisesti tai apuvälineiden avulla julkisessa käsittelyssä sekä ottaa julkiseen ratkaisuun siinä laajuudessa kuin se asian käsittelemiseksi ja päätöksen perustelemiseksi on tarpeellista. Erikseen on lisäksi säädetty, että julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 31 §:ssä tarkoitettuja salassapidettäviä tietoja ei saa käsitellä julkisessa istunnossa eikä ottaa julkiseen ratkaisuun, jollei siihen ole erityisen painavaa syytä.

Edellä mainitut OikJulkL:n säännökset koskevat ainoastaan sellaista aineistoa, jonka salassapito perustuu julkisuuslain 24 §:ään. Tuomioistuin ei voi harkinnanvaraisesti katsoa, että julkisen päätöksen osana tietyt muutoin salassapidettävät tiedot olisivat julkisia silloin, kun tietojen salassapitovelvollisuus perustuu erityislainsäädäntöön. Erityisiä salassapitosäännöksiä sisältyy runsaasti hallintoa koskevaan lainsäädäntöön, eikä OikJulkL 5b § ja 9 § 2 momentin soveltaminen ole muodostunut hallintolainkäytössä merkittäväksi.

OikJulkL 2 §:n säännöksen mukaan tuomioistuimen diaariin ja muuhun asiakirjahakemistoon tehdyt merkinnät asianosaisen nimestä, ammatista ja asuinpaikasta samoin kuin asian laadusta sekä asian käsittelyn ajankohdasta tulevat julkisiksi kun ne on tehty. Tarkoituksena on ollut säätää tyhjentävästi diaaritietojen julkisuudesta. Hallintolainkäyttöasioissa diaaritiedot ovat yleensä julkisia sellaisissakin asioissa, jotka muutoin ovat salassapidettäviä. Ongelmaksi on ollut, voidaanko salassapidettävissä asioita koskevista päätöksistä antaa jäljennöksiä asianosaisen nimet ja muut tunnistetiedot peitettynä, vaikka tuomioistuimen diaarin perusteella oli mahdollista yhdistellä tietoja eri tietolähteistä ja näin saada selville verovelvollisen nimiä julkaistavien ratkaisujen osalta. Päätöksessä KHO 2002:52 KHO katsoi, ettei tuomioistuimen diaariin ja muuhun asiakirjahakemistoon tehtyjen merkintöjen julkisuudesta ei voida suoraan johtaa lisärajoituksia päätösten julkaisemiselle. Lisäksi KHO lausui, ettei se seikka, että nykyisten säännösten keskinäinen yhteensopimattomuus voi antaa mahdollisuuksia yhdistellä tietoja eri tietolähteistä ja näin saada selville verovelvollisten nimiä julkaistavien ratkaisujen osalta, ei ole riittävä peruste luopua ratkaisujen julkaisemisesta tai niiden antamisesta muutoin sanamuodon mukaisina ottaen huomioon lain velvoite asianosaisen nimen ja tunnistetietojen peittämisestä siinä yhteydessä.

Diaaritietojen ollessa OikJulkL:n 2§:n perusteella nykyisessä laajuudessa julkisia ei voida taata, ettei henkilön tunnistaminen ole mahdollista diaaritietojen kautta, kuten KHO:n edellä mainitussa päätöksessä on todettu. Asianosaista koskevien tietojen julkisuus johtaa itseasiassa hallintolainkäytön julkisuuden rajoittamiseen, mikä vastoin julkisuusperiaatteen lähtökohtia. Oikeudenkäynnin julkisuuden tavoitteena, että kansalaiset saavat tietoja tuomioistuinten ja muiden viranomaisten toiminnasta ja voivat valvoa julkisen vallan käyttöä. Toisaalta julkisuusperiaatteen toteuttaminen ei yleensä edellytä yksityisyyden piiriin kuuluvien tietojen julkistamista eikä myöskään salassapidon välttämättömyys yksittäisessä tapauksessa häviä

vain siksi, että asiaa käsitellään hallintotuomioistuimessa eikä enää hallinnossa. Hallintolainkäytön yhteiskunnallisen merkityksen kannalta on huomattavasti tärkeämpää huolehtia siitä, että yleisöllä saatavissa tietoja hallintotuomioistuinten päätöksistä kuin se, että tiedetään ketä yksityistä henkilöä päätös koskee.

Lainkäytön julkisuutta säänneltäessä joudutaan väistämättä punnitsemaan keskenään oikeudenkäynnin julkisuuteen ja yksityisyyden suojaan liittyviä arvoja. Yksityisyyden suojaaminen on muodostunut käytännössä vahvaksi perusteeksi rajoittaa julkisuutta. Julkisuuslakia koskevassa hallituksen esityksessä todettiin, että ”yksityiselämän perus- ja ihmisoikeudellisesta suojasta johtuu oletama siitä, että yksityiselämän piiriin kuuluvien tietojen suoja tarve muodostaa hallitusmuodon 10 §:n 2 momentissa tarkoitetun välttämättömän synn rajoittaa tiedonsaantia” (HE 30/1998 vp s. 86). Vakuutus oikeutta koskevassa hallituksen esityksessä on julkisuuden rajoittamista perusteltu sillä, että yksityisyyden suojaaminen vakuutus oikeudessa on yleensä tärkeämpää kuin julkisuuden turvaaminen (HE 101/2002 vp s.19): ”Valtaosa vakuutus oikeudessa käsiteltävistä asioista on sellaisia, joissa käsitellään salassapidettäviksi säädettyjä henkilön terveydentilaa tai taloudellista asemaa koskevia tietoja. Vakuutus oikeudessa käsiteltävissä asioissa on yleensä tärkeämpää henkilön yksityisyyden suojaaminen kuin oikeudenkäynnin julkisuuden turvaaminen. Vakuutus oikeudessa käsiteltävien yksityisten asianosaisten terveydentilaan tai taloudelliseen asemaan liittyvien tietojen tuleminen henkilön työnantajan tai muun lähipiiriin tietoon saattaa aiheuttaa yksityiselle asianosaiselle merkittävää haittaa työ- ja yksityiselämässä. Salassapidettäviksi säädettyjen tietojen julkiseksi tuleminen oikeudenkäynnissä voi käytännössä rajoittaa asianosaisten mahdollisuuksia käyttää valitus oikeuttaan.”

Nykyiseen lainsäädäntöön sisältyvien säännösten keskinäisestä sopimattomuudesta aiheutuva vaara siitä, että mahdollisuus yhdistellä tietoja eri tietolähteistä ja saada siten selville julkaistavien ratkaisujen osalta asianosaisten nimet, on säädettävässä laissa poistettava. Julkisuusperiaatteen mukaisesti tuomioistuimen päätöksestä voidaan pitää salassa vain sellaiset osat, jotka on välttämättömiä salata salassapidon mukaisten intressien turvaamiseksi. Jos vain osa asiakirjasta sisältäisi salassa pidettäviä tietoja, asiakirja olisi muilta osin julkinen ja siitä olisi tältä osin annettava tieto, jos se on mahdollista niin, ettei salassa pidettävä osa tule tietoon. Päätösten perusteluilla kokonaisuudessaan on kuitenkin erittäin suuri merkitys hallintotuomioistuinten oikeuskäytännön tarkastelun kannalta. Tarkoituksena on, että päätösten perustelut olisivat mahdollisimman laajasti julkisia. Asianosaisten oikeusturvan kannalta on kuitenkin tärkeää myös, että päätösten perustelut laaditaan riittävän yksityiskohtaisiksi niin, että niistä ilmenee, minkä vuoksi yksittäisessä tapauksessa on päädytty juuri tästä päätöksestä ilmenevään lopputulokseen. Useissa hallintolainkäytön asiaryhmissä tämä merkitsee sitä, että päätöksen perusteluihin sisältyy yksityisyyden suojan piiriin kuuluvia tietoja. Tällöin tiedot päätöksestä perusteluineen voidaan antaa tarvittaessa niin, että päätöksestä ei ilmene, ketä se koskee.

Tämän vuoksi lakiehdotuksen 4 §:n 2 momentin mukaan asiakirjarekisteriin merkityt asianosaisten ja muun oikeudenkäyntiin liittyvän henkilön henkilötiedot ja muut tunnistetiedot pidetään salassa, jos ne yhdessä muiden asiakirjarekisteriin merkittyjen tietojen kanssa ilmaisevat salassa pidettäväksi säädetyn tiedon. Asiakirjarekisteriin sisältyvien tietojen ollessa salassapidettäviä, voidaan hallintotuomioistuimen päätöksestä antaa asiakirjajäljennöksiä, joista poistetaan asianosaisia koskevat tiedot. julkisuuslain 10 §:n mukaan kun vain osa asiakirjasta on salassapidettävä, tieto on annettava asiakirjan julkisesta osasta, jos se on mahdollista niin, ettei salassa pidettävä osa tule tietoon. Tällöin päätöksen julkisuus voidaan päätökseen sisältyvien muiden tietojen ja perustelujen osalta toteuttaa mahdollisimman laajana. Ratkaisu mahdollistaisi julkisuusperiaatteen mukaisen hallintolainkäytön valvonnan, mutta samalla takaisi yksityisyyden suojan säilymisen loukkaamattomana.

Oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin turvaamiseksi säädettäisiin, että päätöksen lopputulos ja sovelletut lainkohdat olisivat ehdotetun pykälän mukaisesti julkisia silloinkin, kun muulta osin päätös joudutaan pitämään salassa. OikJulkL:n mukaan tuomiolauselma ja sovelletut lainkohdat ovat julkisia silloin kun päätös on julistettu yleisön olematta läsnä ja myös silloin

kun oikeudenkäyntiaineisto on määrätty salassapidettäväksi. OikJulkL 8 §:n 2 momentin säännös, jonka mukaan sovelletut lainkohdat ja tuomiolauselma on ilmoitettava julkisesti silloinkin kun päätös on julistettu yleisön olematta läsnä, koskee ainoastaan niitä tapauksia, joissa tuomio tai päätös on säädetty julistettavaksi (HE 56/1984 vp s. 14). Hallintotuomioistuinten antamien päätösten julkisuuden kannalta ei säännöksillä ole välitöntä merkitystä. Yleistä säännöstä, jonka mukaan tuomioistuimen päätöksen tuomiolauselma ja sovelletut lainkohdat olisivat aina julkiset, ei sisälly voimassaolevaan lakiin.

Ehdotetussa säännöksessä päätöksen lopputuloksella tarkoitetaan hallintolainkäyttölain 54 §:n 1 momentin 6 kohdassa tarkoitettua päätöksen lopputulosta, mikä vastaa yleisissä tuomioistuimissa käytettävää termiä tuomiolauselma. Lopputuloksen sisältönä muutoksenhakuasiassa on joko, että valituksenalaisesta päätöksestä tehty valitus hylätään tai valituksenalaista päätöstä muutetaan taikka valituksenalainen päätös kumotaan. Lopputuloksen julkisuuden piiriin kuuluu siten myös valituksenalaista päätöstä koskevat tunnistetiedot. Vastaavasti hallintoriita-asiassa olisi mainittava asianosaisena oleva hallintoviranomainen.

Päätöksen lopputulokseen eivät sisälly päätöksen hallintolainkäyttölain 53 §:n mukaiset perustelut muutoin kuin niiden lainkohtien osalta, joihin päätöksen perusteluina on viitattu. Päätökseen sisältyvät oikeudelliset perustelut eivät laintulkintaan liittyvien kysymysten osalta olisi ehdotetun pykälä perusteella aina julkisia.

Oikeudenkäynnin julkisuuden turvaamiseksi riittävän laajasti kaikissa hallintolainkäytön tilanteissa pykälän 2 momenttiin ehdotetaan säännöstä hallintotuomioistuimen oikeudesta päättää, että päätös on salassapitosäännösten estämättä osittain tai kokonaan julkinen, jos tämä on tarpeen oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin turvaamiseksi taikka muun erittäin tärkeän yleisen tai yksityisen edun vuoksi. Tällöin tuomioistuin ottaisi kokonaisharkinnassaan huomioon julkisuuden tarpeen ohella myös kyseessä olevaan tapaukseen liittyvät yksityisyyden suojaa koskevat näkökohdat. Säännös on tarkoitettu sovellettavaksi vain tilanteissa, joissa julkisuuslain säännösten soveltaminen ei riittävästi turvaisi oikeudenkäynnin julkisuutta, kun otetaan huomioon myös oikeudenmukaiselle oikeudenkäynnille perustuslain 21 §:ssä ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklassa asetetut vaatimukset. Tässä momentissa tarkoitettua päätöksen julkisuudesta voidaan lausua itse päätöksessä. Tuomioistuin voisi tehdä myös päätöksen julkisuutta koskevan ratkaisun asian vireillä olon päätyttyä pyydettyä tietoa päätöksestä.

Edellä mainittuja säännöksiä täydentää ehdotuksen 5 §:n 1 momentin 2 lausetta, jonka mukaan hallintotuomioistuin voi salassapitosäännösten estämättä antaa oikeudenkäyntiasiakirjasta tiedon siinä laajuudessa kuin se on tarpeen oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin varmistamiseksi taikka asian liittyvän painavan yleisen edun vuoksi. Säännöstä sovellettaisiin myös tuomioistuimen päätökseen, ja sen nojalla tuomioistuin voi antaa tuomiosta tiedon siltäkin osin kuin on kyse salassapidettävästä tiedosta, mutta sanottujen tietojen salassapitoon ei puuttuttaisi eikä tietojen antaminen muuta päätöstä ja siihen sisältyviä tietoja julkiseksi. Ehdotuksen 5 §:n 1 momentin 2 lauseen perusteella annettu tieto olisi myös salassapitovelvollisuuden piirissä.

**13 §. Ratkaisusta tiedottaminen asianosaiselle.** Ehdotetun säännöksen mukaan asian ollessa yhteiskunnallisesti merkittävä tai sen synnyttäessä huomattavaa kiinnostusta julkisuudessa ja tarvittaessa muutoinkin, tuomioistuimen olisi huolehdittava mahdollisuuksiensa mukaan siitä, että oikeudenkäynnin osapuolena oleva asianosainen voisi saada ratkaisun sisällöstä tiedon ennen kuin ratkaisun sisältävästä asiakirjasta annettaisiin tieto yleisölle. Säätely olisi yhdenmukainen yleisten tuomioistuinten kanssa.

Julkisuuslakia säädettäessä katsottiin, että hyvään hallintoon ja oikeusvaltioon kuuluu periaate, että asianosainen saa itseään koskevasta ratkaisusta tiedon suoraan viranomaiselta (HE 30/1998 s. 63 ja LaVL 14/1998). Hallintolainkäytössä ei asianosaisille erikseen ilmoiteta päätöksen antamisajankohtaa ja päätös toimitetaan asianosaiselle yleensä postitse. Asianosaisen kannalta voi olla kiusallista, jos hän saa tiedon itseään koskevasta ratkaisusta esimerkiksi tiedotusvälineiden kautta ennen kuin ratkaisu on toimitettu hänelle. Ehdotetun säännöksen tar-

koituksena on turvata asianosaisen oikeus saada tieto ratkaisusta suoraan hallintotuomioistuimelta eikä tiedotusvälineiden kautta.

Käytännössä tiedonantaminen ratkaisun sisällöstä asianosaiselle voi tapahtua esimerkiksi lähettämällä päätös asianosaiselle faksilla tai ilmoittamalla ratkaisun pääsisältö asianosaiselle puhelimitse. Tietoa ratkaisusta ei edellytetä annettavaksi asianosaiselle itselleen. Kun asianosaisella on asiamies, on yleensä riittävää, että tieto ratkaisusta toimitetaan asiamiehelle.

Ehdotonta velvollisuutta ratkaisusta tiedottamiseen asianosaiselle ei ehdotuksen mukaan olisi, vaan siitä huolehditaan mahdollisuuksien mukaan eikä ratkaisun julkisuus ole riippuvainen siitä, tavoitetaanko asianosainen vai ei. Tietojen antaminen asianosaisille voi myös käytännössä muodostua mahdottomaksi asianosaisten suuren määrän vuoksi, esimerkiksi ympäristöasioissa asianosaisia saattaa olla satoja eikä heillä ole yhteistä asiamiestä. Tällöin tosiasiallisesti asianosaisetkin saavat tiedon ratkaisusta tehokkaimmin tiedotusvälineiden kautta. Tiedottamisessa on myös kiinnitettävä huomiota siihen, missä asemassa asianosainen on hallintoasiassa. Esimerkiksi ympäristöasiassa luvanhakijalle voi olla tarpeen ilmoittaa ratkaisusta, vaikka ratkaisusta ei voitaisi vastaavalla tavalla ilmoittaa kaikille muille asianosaisille.

## 6 luku. Menettelysäännöksiä

**14 §.** *Julkisuutta koskevan ratkaisun tekeminen.* Pykälän 1 momentin mukaan oikeudenkäyntiä koskevan tiedon ja oikeudenkäyntiasiakirjan antamisesta päätetään hallintotuomioistuimessa tai muussa lain soveltamisalaan kuuluvassa lainkäyttöelimestä julkisuuslain mukaisessa menettelyssä.

Julkisuuslain 14 §:n 1 momentin nojalla asiakirjan antamisesta päättää se hallintotuomioistuin tai muu viranomaislainen, jonka hallussa oikeudenkäyntiasiakirja on. Julkisuuslain 14 §:n 2 momentin mukaisesti tiedon asiakirjan sisällöstä antaa se hallintotuomioistuimen tai muun viranomaisen henkilöstöön kuuluva, jolle kyseinen hallintotuomioistuin tai muu viranomaislainen on tämän tehtävän määrännyt tai jolle se hänen asemansa ja tehtäviensä vuoksi muuten kuuluu. Hallintotuomioistuimissa tällaisesta ratkaisuvallasta voidaan määrätä tarkemmin tuomioistuinten työjärjestyksissä. Käytännössä ratkaisuvallasta on määrätty myös ylituomarin tekemillä päätöksillä.

Jos hallintotuomioistuimen virkamies tai muu 2 momentissa tarkoitettu henkilö kieltäytyy antamasta pyydettyä tietoa, hänen on julkisuuslain 14 §:n 3 momentin mukaan ensinnäkin ilmoitettava tiedon tai asiakirjan pyytäjälle kieltäytymisen syy sekä annettava tieto siitä, miten asia voidaan saattaa asianomaisen hallintotuomioistuimen ratkaistavaksi. Virkamiehen tai muun tehtävään määrätyn henkilön on myös tiedusteltava tietoa tai asiakirjaa pyytäneeltä, haluaako hän asian siirrettäväksi kysymyksessä olevan hallintotuomioistuimessa uudestaan ratkaistavaksi.

Lakiehdotuksen 18 §:n mukaan tässä laissa tarkoitetun ratkaisun tekemisestä, joka koskee asiakirjan tai tiedon luovuttamista hallintoasian käsittelyjärjestyksessä, ei perittäisi maksua. Edellä kuvatun mukaisesti päätöksentekomenettely hallintotuomioistuimessa ja muussa tämän lain soveltamisalaan kuuluvassa lainkäyttöelimestä virkamiehen tai muun tehtävään määrätyn kieltäytyttyä tiedon tai asiakirjan antamisesta olisi mainitun pykälän tarkoittamalla tavalla hallintoasian käsittelyä. Julkisuuslain 14 §:n 3 momentin 4 kohdan mukaisesti virkamiehen tai muun tehtävään määrätyn tulisi tiedustellessaan pyynnön tekijän halukkuutta oikaisutyypin vaatimuksen tekemiseen samalla ilmoittaa pyytäjälle, että asian uudelleen käsittelystä ei peritä maksua.

Pykälän 1 momentin mukainen yksinkertainen käsittelyjärjestys tieto- ja asiakirjapyynnöille soveltuu useimpiin tapauksiin, olipa pyynnön tekijä sitten asianosainen tai ulkopuolinen. Momentissa tarkoitettu käsittelyjärjestys soveltuu sekä niihin tilanteisiin, joissa oikeudenkäyntiä ei enää ole vireillä, kuten esimerkiksi pyynnön kohdistuessa asiakirja-arkistossa olevaan asiakirjaan, että niihin tilanteisiin, joissa oikeudenkäynti on vielä vireillä. Tämä käsittelyjärjestys on tarkoitettu pääsääntöiseksi tieto- ja asiakirjapyyntöjen käsittelyjärjestykseksi.

Vireillä oleviin oikeudenkäynteihin liittyen voi kuitenkin syntyä tulkintatilanteita, joissa tietoa tai asiakirjaa koskeva pyyntö on oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja erityisesti asianosaisten oikeuksien turvaamiseksi syytä ratkaista hallintolainkäytön järjestyksessä. Tuolloin tässä laissa tarkoitettu tietoa tai asiakirjaa koskeva pyyntö ratkaistaan pääasian yhteydessä pääasian käsittelyjärjestyksen mukaisessa tuomioistuimen kokoonpanossa tai tätä suppeamassa tässä laissa erikseen määriteltävässä lainoppineista jäsenistä tai vain yhdestä jäsenestä koostuvassa kokoonpanossa. Hallintolainkäytön järjestyksessä joudutaan pääasiayhteydestä johtuen joka tapauksessa ratkaisemaan myös ne oikeudenkäynnin julkisuutta koskevat seikat, jotka tulevat asianosaisten tai muiden osapuolten tekemien pyyntöjen vuoksi ratkaistavaksi koskien suullisen käsittelyn tai katselmuksen julkisuutta.

Hallintolainkäytön järjestyksessä pääasian yhteydessä ratkaistavista pyynnöistä säädettäisiin pykälän 2 momentissa. Hallintolainkäytön järjestyksessä tulisivat ratkaistavaksi erityisesti ne asianosaisten tekemät pyynnöt, joissa tuomioistuin joutuu harkitsemaan oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin turvaamiseksi, tulisiko asianosaiselle julkisuuslain tai muun lain rajoitusten estämättä luovuttaa tämän pyytämät asiakirjat ja tiedot.

Pykälän 2 momentin 1 virkkeen mukaan pääasian yhteydessä käsiteltäisiin vain vireillä olevien oikeudenkäyntien osapuolten tekemiä pyyntöjä. Näin ollen ulkopuolisten tekemät tietopyynnöt ratkaistaisiin julkisuuslain mukaisessa käsittelyjärjestyksessä eli hallintoasioina.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin tilanteesta, jossa pyyntö kohdistetaan hallintoviranomaiseen oikeudenkäynnin ollessa muutoin vireillä hallintotuomioistuimessa. Tällainen tilanne saattaa syntyä esimerkiksi silloin, kun vireillä olevaan oikeudenkäyntiin liittyvät asiakirjat ovat lausunnolla viranomaisessa tai ne on toimitettu viranomaiselle asianosaisten kuulemistavarten. Soveltamistilanne voi olla myös se, että hallintoviranomaisella on päätöksen tehneenä viranomaisena hallussaan vireillä olevaan oikeudenkäyntiin liittyvät asiakirjat tai niiden jäljennökset. Mikäli hallintoviranomaisen hallussa olevat asiakirjat ovat kaikilta osin julkisia, tietopyyntöihin vastaaminen voi tapahtua julkisuuslain 14 §:n mukaisessa yksinkertaisessa hallinnon sisäisessä menettelyssä. Samoin jos aineistoon sisältyy asiakirjoja, joiden salassapidosta on säädetty julkisuuslaissa tai muussa laissa, mutta joiden luovuttaminen pyytäjälle ei loukkaa oikeudenkäynnissä osapuolina olevien oikeuksia ja vaaranna siten oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin toteutumista, viranomaisessa voidaan ratkaista myös tällaiset tietopyynnöt julkisuuslain mukaisessa menettelyssä siirtämättä pyyntöä hallintotuomioistuimen käsiteltäväksi.

Pykälän 3 momentissa tarkoitettu siirtomenettely hallintoviranomaisesta hallintotuomioistuimelle tai muulle hallintolainkäyttöelimelle tulee sovellettavaksi siinä tilanteessa, että hallintoviranomainen harkitsee pyyntöön suostumisen voivan merkitä oikeudenkäynnissä osapuolelta olevan tahon edun vaarantumista. Julkisuuslain mukaisesti asiakirjojen julkisuutta koskevat asiat tulisi käsitellä mahdollisimman nopeasti, joten siirtomenettelystä ehdotetaan myös mahdollisimman yksinkertaista ja vähän aikaa vievää. Siirtomenettelyssä siirtävä viranomainen ei tee erillistä päätöstä pyynnön tutkimatta jättämisestä. Siirrosta on sen sijaan ilmoitettava pyynnön tekijälle.

**15 §. Päätösvaltainen kokoonpano.** Pykälän 1 momentissa säädettäisiin 14 §:n 1 momentissa tarkoitettussa menettelyssä tehtävän ratkaisun kokoonpanosta, kun julkisuuslain 14 §:n 2 momentissa tarkoitettu henkilö on kieltäytynyt antamasta pyydettyä tietoa tai asiakirjaa ja pyyntö on saatettu uudestaan ratkaistavaksi samassa hallintotuomioistuimessa.

Momentin 1 kohdan mukaan tällainen uudelleenkäsitteilypyyntö ratkaistaisiin korkeimmassa hallinto-oikeudessa kolmijäsenisessä kokoonpanossa, johon kuuluu vähintään kolme tuomioistuimen lainoppinutta jäsentä. Momentin 2 kohdan mukaan muussa hallintotuomioistuimessa uudelleenkäsitteilypyyntö ratkaistaisiin kokoonpanossa, johon kuuluu vähintään yksi tuomioistuimen lainoppinut jäsen.

Korkeimmassa hallinto-oikeudessa pyyntö ratkaistaisiin lainkäyttöasiana ja muussa hallintotuomioistuimessa hallintoasiana. Korkeimmassa hallinto-oikeudessa lainkäyttöasiana ratkaiseminen liittyy erityisesti korkeimman hallinto-oikeuden asemaan ylimpänä oikeusasteena. Näin turvataan perustuslain 21 §:n ja ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan mukainen oikeus saa-

da asiansa tuomioistuimen käsiteltäväksi. Hallintolainkäyttöasian käsittelyyn liittyy eräitä sellaisia oikeusturvatakeita, joita ei sellaisenaan liity hallintoasian käsittelyyn. Tämä koskee esimerkiksi tuomioistuimen jäseniin sovellettavaa esteellisyysääntelyä.

Koska molemmat edellä tarkoitetut ratkaisukokoonpanot olisivat vähimmäiskokoonpanoja, tällainen asia voitaisiin ratkaista hallintotuomioistuimessa myös muutoin käytössä olevissa näitä suuremmissa kokoonpanovaihtoehdoissa. Korkeimmassa hallinto-oikeudessa tämä saattaisi tarkoittaa asian ratkaisemista tarvittaessa viisijäsenisessä kokoonpanossa, joka on tuomioistuimen normaali ratkaisukokoonpano lainkäyttöasioissa. Hallinto-oikeuksissa uudelleen käsitteilypyyntö voitaisiin ratkaista samoin normaalissa kolmen jäsenen kokoonpanossa. Estettä ei ole myöskään käyttöä hallintotuomioistuimissa käytössä olevia vahvennettuja kokoonpanoja, mikäli uudelleenkäsitteilypyynnön kohdetta pidetään oikeudellisesti merkittävänä tulkintakysymyksenä.

Yksi jäsen voi nykyisinkin tehdä eräitä ratkaisuja hallintotuomioistuimissa. Hallinto-oikeudessa on nykyisin lähtökohtana, että peruskokoonpanoon kuuluu kolme lainoppinutta jäsentä. Yksi jäsen voi tehdä ratkaisun, joka johtuu siitä, että hallintolainkäyttöasiassa esitetyt vaatimukset on peruutettu kokonaan. Yksi jäsen voi myös päättää, että asiassa järjestetään suullinen käsittely tai katselmus sekä päättää muista asiaan valmisteluun liittyvistä toimenpiteistä (hallinto-oikeuslain 12 §).

Markkinaoikeuden peruskokoonpano koostuu kolmesta lainoppineesta jäsenestä, mutta yksi lainoppinut jäsen voi tehdä eräitä prosessuaalisia ratkaisuja ja päättää väliaikaisista kielloista ja valmistelussa tarpeellisista toimista sekä kilpailunrajoituslainsäädännössä tarkoitetuista luvista suorittaa komission määräämä etsintä. Lain 9 §:n 1 momentissa tarkoitetuissa asioissa markkinaoikeuden kokoonpanoon voi kuulua myös enintään kaksi muuta kuin lainoppinutta jäsentä.

Vakuutus-oikeudessa lainkäyttöasiat ratkaistaan kolmen lainoppineen jäsenen kokoonpanossa, mutta lääkärijäsen kuuluu tähän kokoonpanoon yhden lakimiesjäsenen sijasta, jos lääketieteellinen selvitys voi vaikuttaa asian ratkaisuun. Vakuutus-oikeuslain 11 ja 12 §:ssä määriteltyissä asiaryhmissä asian ratkaisuun osallistuu kolmen lakimiesjäsenen lisäksi kaksi työoloja tai yritystoimintaa taikka sotilasvamma-asioita tuntevaa sivutoimista jäsentä. Yhden jäsenen toimivallasta ei vakuutus-oikeuslaissa ole säännöksiä.

Ehdotuksen mukaan oikeudenkäynnin julkisuutta koskevien tietopyyntöjen ratkaisemisessa olisi hallinto-oikeuksissa ja erityistuomioistuimissa tavallisesti riittävää, että ratkaisun tekisi yksi lainoppinut jäsen. Sama sääntely koskisi myös lautakuntatyyppejä hallintolainkäyttöelimiä. Muutoksenhakulautakunnissa olisi yleensä luontevaa, että ratkaisun tekisi lainoppinut puheenjohtaja.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin ratkaisukokoonpanosta silloin, kun oikeudenkäynnin julkisuuteen liittyvästä kysymyksestä päätetään lainkäyttöasiana. Jos julkisuuskysymys ratkaistaan pääasian yhteydessä, ratkaisu tehtäisiin siinä kokoonpanossa, joka on päätösvaltainen ratkaisemaan pääasian.

Ennen pääasian käsittelyä ratkaisu voitaisiin tehdä myös sellaisessa ratkaisukokoonpanossa, jossa ei olisi mukana pääasian ratkaisukokoonpanoon kuuluvia muita kuin lainoppineita tuomioistuimen jäseniä. Vastaava säännös on nykyisin vakuutus-oikeuslain 10 §:n 3 momentissa, jonka mukaan muusta toimenpiteestä kuin lopullisesta pääasiantarkaisusta vakuutus-oikeus voi päättää ilman sivutoimisia jäseniä. Korkeimmasta hallinto-oikeudesta annetussa laissa, hallinto-oikeuslaissa ja markkinaoikeuslaissa ei ole vastaavaa säännöstä.

Ennen pääasian käsittelyä oikeudenkäynnin julkisuutta koskeva kysymys voitaisiin ratkaista lainkäyttöasiana myös yhden lainoppineen jäsenen kokoonpanossa. Hallinto-oikeudessa ja markkinaoikeudessa yksi jäsen voi nykyisin tehdä eräitä menettelyyn liittyviä ratkaisuja. Hallinto-oikeudessa yksi jäsen voi asian valmisteluvaiheessa päättää esimerkiksi siitä, järjestetäänkö asiassa suullinen käsittely. Oikeudenkäynnin julkisuutta koskeva ratkaisu soveltuisi tehtäväksi ennen pääasian käsittelyä yhden jäsenen kokoonpanossa esimerkiksi silloin, kun suullinen käsittely on tarpeen järjestää asianosaisen pyynnöstä suljettuna, koska julkisesta kä-

sittelystä olisi asianosaiselle erityistä haittaa ja suljettu käsittely edistää tuomioistuimen tiedonsaantia asiassa.

**16 §. Muutoksenhaku hallintoasiana tehtyyn päätökseen.** Pykälässä säädettäisiin muutoksenhausta hallintotuomioistuimessa tai muussa hallintolainkäyttöelimestä tehtyyn tämän lain soveltamista koskevan päätökseen, joka on tehty hallintoasian käsittelyjärjestyksessä. Pykälässä määritellään samalla, mihin tuomioistuimeen hallintotuomioistuimen tekemästä päätöksestä valitetaan.

Pykälän 1 momentin mukaan hallinto-oikeuden, vakuutus-oikeuden, markkinaoikeuden ja työtuomioistuimen hallintoasiana tekemästä päätöksestä haetaan muutosta valittamalla korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Pykälän 3 momentin säännös huomioon ottaen muutoksenhaussa noudatetaan muutoin, mitä hallintolainkäyttölaissa säädetään.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin muutoksenhausta muiden kuin tuomioistuimiksi organisoitujen hallintolainkäyttöelinten päätöksiin tilanteessa, jossa tällainen elin on ratkaissut kysymyksen tuomioistuimessa olevan asiakirjan luovuttamisedellytyksistä hallintoasian käsittelyjärjestyksessä.

Ehdotuksen mukaan vakuutus-oikeuden alaiseen muutoksenhakujärjestelmään kuuluvan muutoksenhakulautakunnan päätökseen haettaisiin muutosta valittamalla vakuutus-oikeuteen. Muun tämän lain soveltamisalaan kuuluvan muutoksenhakulautakunnan hallintoasian käsittelyjärjestyksessä tekemään päätökseen haetaan muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen. Viimeksi mainittu säännös koskisi maaseutuelinkeinojen valituslautakuntaa, kutsunta-asiain keskuslautakuntaa, valtion tilintarkastuslautakuntaa, valtion elokuvalautakuntaa sekä patenti- ja rekisterihallituksen valituslautakuntaa. Näiden muutoksenhakulautakuntien päätöksistä muissa asiaryhmissä valitetaan korkeimpaan hallinto-oikeuteen siltä osin kuin muutoksenhakua ei ole erityislainsäädännössä rajoitettu.

Momentissa säädettäisiin selvyuden vuoksi myös jatkomuutoksenhausta silloin, kun vakuutus-oikeus ja hallinto-oikeus ovat ratkaisseet oikeudenkäynnin julkisuutta koskevan asian ensi asteen ensi asteen muutoksenhakutuomioistuimina. Muutoksenhaku vakuutus-oikeuden ja hallinto-oikeuden päätöksestä ohjautuisi tällöin ilman jatkovalitusrajoituksia korkeimpaan hallinto-oikeuteen.

Pykälän 3 momentin mukaisesti myös jatkomuutoksenhaussa sovellettaisiin muutoin hallintolainkäyttölakia.

**17 §. Muutoksenhaku hallintolainkäyttöasiana tehtyyn päätökseen.** Hallintolainkäytön järjestyksessä tehtyyn päätökseen haettaisiin muutosta pääasian käsittelyjärjestyksessä. Muutosta voitaisiin hakea vasta siinä vaiheessa, kun itse pääasia on tullut ratkaistuksi.

Ehdotettu muutoksenhakujärjestys eroaa yleisiä tuomioistuimia koskevan ehdotuksesta, jonka mukaan yleisen tuomioistuimen julkisuusasiassa tekemään ratkaisuun haetaan muutosta lainkäyttöasian järjestyksessä myös silloin kun on kysymys yleisöjulkisuudesta. Kun kysymys yleisöjulkisuudesta ratkaistaisiin tämän lain mukaan pääasiasta erillisenä hallintoasiana 14 §:n 1 momentissa säädetyssä järjestyksessä, voidaan ratkaisuun hakea erikseen muutosta lain 16 §:n mukaisesti.

Ehdotetun 17 §:n mukainen muutoksenhakujärjestys koskisi ainoastaan 14 §:n 2 momentissa tarkoitettuja tilanteita. Hallintolainkäyttölain mukaisessa menettelyssä ratkaistaisiin 14 §:n 2 momentin mukaan kysymys tiedon, oikeudenkäyntiasiakirjan tai käsittelyn julkisuudesta, jos tietoa tai asiakirjaa pyytää oikeudenkäynnin osapuolena oleva asianosainen vireillä olevaan oikeudenkäyntiin liittyen ja asia on tarpeen ratkaista pääasian yhteydessä oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin turvaamiseksi. Hallintolainkäyttölain mukaisessa menettelyssä ratkaistaan saman pykälän mukaan myös suullisen käsittelyn julkisuutta koskevat seikat. Muihin julkisuusratkaisuihin haettaisiin muutosta lakiehdotuksen 16 §:ssä tarkoitettussa järjestyksessä.

Asianosaisen 14 §:n 2 momentissa tarkoitettussa tilanteessa tiedonsaantioikeus liittyy kiinteästi hallintolainkäyttölain 34 §:ssä säädettyyn kuulemisvelvollisuuteen. Asianosaiselle on ennen asian ratkaisemista varattava tilaisuus antaa selityksensä muiden tekemistä vaatimuksista ja sellaisista selvityksistä, jotka voivat vaikuttaa asian ratkaisuun. Asianosaisen tiedonsaannin

rajoituksista säädettäisiin ehdotuksen mukaan 6 §:n 2 momentissa. Kysymys siitä, onko asianosaisella oikeus saada tieto tietyistä asiassa esitetystä selvityksestä, koskee siten oikeudenkäynnin osapuolena olevan asianosaisen kuulemistä. Hallintolainkäyttölain mukaan pääsääntönä on, että käsittelyn kuluessa tehdyistä ratkaisuksista valitetaan vasta lopullisen päätöksen yhteydessä. Hallintolainkäyttölain 79 §:ssä säädetään erikseen siitä, milloin käsittelyn kuluessa tehty päätös on erikseen valituskelpoinen. Kuulemisvirheeseen voidaan vedota haettaessa muutosta lopulliseen päätökseen. Asiassa ei ole tarvetta säätää erikseen mahdollisuudesta hakea muutosta asianosaisen tiedonsaantioikeutta koskevaan lainkäyttöratkaisuun. Erillinen muutoksenhakuoikeus tältä osin merkitsisi, että kysymys asianosaisen kuulemisesta jouduttaisiin ratkaisemaan aina erillisenä kysymyksenä, joka voisi tulla myös erikseen lainvoimaiseksi. Asianosaiset joutuisivat kesken oikeudenkäynnin harkitsemaan muutoksenhakua kuulemiskysymykseen uhalla, että he eivät voisi siihen enää lopullisen ratkaisun yhteydessä vedota. Tällaisen järjestelyn ei voida katsoa parantavan asianosaisten oikeusturvaa. Toisaalta välimuutoksenhaku johtaisi käsittelyn viivästymiseen odotettaessa ylemmän asteen ratkaisua. Tuomioistuinten keskinäisen instanssijärjestyksen ja riippumattomuuden kannalta on lisäksi kyseenalaista, että ylempi tuomioistuin voisi ottaa kesken alemmassa tuomioistuimessa olevan menettelyn kantaa niinkin olennaiseen prosessuaaliseen kysymykseen kuin asianosaisen kuulemiseen.

Myös suullisen käsittelyn tallentamista koskevaan ratkaisuun haettaisiin muutosta pääasian yhteydessä. Kysymys tallentamisesta suullisessa käsittelyssä ei voi vaikuttaa sillä tavoin olennaisesti käsittelyn myöhempään kulkuun, että olisi syytä säätää mahdollisuus valittaa välittömästi tallentamista koskevasta päätöksestä. Tätä voidaan puoltaa myös sillä seikalla, että ehdotetun säännöksen mukaan kenelläkään ei olisi ehdotonta oikeutta suorittaa tallentaminen, vaan luvan myöntäminen olisi aina riippuva tuomioistuimen harkinnasta.

## 7 luku. Erinäiset säännökset

**18 §. Maksuttomuus.** Pykälän 1 momentissa säädettäisiin, että tässä laissa tarkoitetun ratkaisun tekemisestä, joka koskee asiakirjan tai tiedon luovuttamista, ei peritä maksua. Pykälän 2 momentin mukaan tiedon antamisesta perittävistä maksuista säädetään erikseen.

Tuomioistuinten ja eräiden oikeushallintoviranomaisten suoritteista perittävistä maksuista annetun lain (701/1993) 3 §:n mukaan korkeimmassa hallinto-oikeudessa peritään oikeudenkäyntimaksua muutoksenhakuasian, ylimääräistä muutoksenhakua koskevan asian sekä hallinto-oikeudessa myös muun lainkäyttöasian käsittelystä. Korkeimmassa hallinto-oikeudessa oikeudenkäyntimaksu on suuruudeltaan 200 euroa, hallinto-oikeudessa 80 euroa ja markkinaoikeudessa 200 euroa. Valituslupa-asiassa korkeimmassa hallinto-oikeudessa maksu on puolet edellä tarkoitetusta käsittelymaksusta siinä tapauksessa, että valituslupahakemus hylätään. Oikeudenkäyntimaksua peritään ylimääräistä muutoksenhakua koskevissa asioissa samoin vain puolet edellä tarkoitetuista oikeudenkäyntimaksuista, mikäli tällainen hakemus hylätään.

Tuomioistuinten suoritteita koskevan edellä mainitun lain mukaan oikeudenkäyntimaksuja ei peritä vakuutus-oikeudessa, joten vakuutus-oikeudessa lainkäyttöjärjestyksessä tehtävistä julkisuusratkaisuksista ei myöskään perittäisi oikeudenkäyntimaksuja.

Tarkemmin tuomioistuinten maksuttomista suoritteista säädetään edellä mainitun lain 6 §:ssä. Lain 6 §:n 1 momentin 4 kohdan mukaan korkeimmassa hallinto-oikeudessa ja hallinto-oikeudessa oikeudenkäyntimaksua ei peritä sosiaalasioissa, julkisoikeudellista palvelussuhdetta koskevissa asioissa eikä vaaleja koskevissa asioissa. Hallinto-oikeudessa oikeudenkäyntimaksua ei peritä verotusta, kunnallisverosta vapauttamista, valtion avustusta tai julkisia maksuja koskevissa asioissa. Momentin 12 kohdan mukaan oikeudenkäyntimaksua ei peritä myöskään ulkomaalaisasioissa. Hallintotuomioistuinten toiminnan ja yleisemmin hallintolainkäyttöasioiden kannalta merkityksellisiä muita oikeudenkäyntimaksuttomia asiaryhmiä on määritelty momentin 13, 14, 15 a, 15 b, 15 c ja 16 kohdassa. Viimeksi mainittuun kohtiin sisältyvät muun muassa mielenterveysasiat. Lain 7 §:n 1 momentin 7 kohdan nojalla hallinto-

tuomioistuin voi lisäksi jättää oikeudenkäyntimaksun perimättä varattomalta henkilöltä. Lain mukaan pääasiassa tehtävä ratkaisu, jolla muutetaan alemman viranomaisen antamaa ratkaisua, johtaa sekä hallinto-oikeudessa että korkeimmassa hallinto-oikeudessa siihen, että pääasiassa annettavasta ratkaisusta ei peritä oikeudenkäyntimaksua.

Oikeudenkäynnin julkisuutta yleisissä tuomioistuimissa koskevassa hallituksen esityksessä ehdotetaan, että tuomioistuinten ja eräiden oikeushallintoviranomaisten suoritteista perittävistä maksuista annetun lain 6 §:n 1 momentin luetteloon maksuttomista suoritteista lisättäisiin oikeudenkäynnin julkisuutta koskevat asiat. Selkeyden vuoksi myös lakiin oikeudenkäynnin julkisuudesta hallintotuomioistuimissa ehdotetaan säännöstä oikeudenkäynnin julkisuutta maksuttomuudesta.

Tuomioistuinten suoritteista perittäviä maksuja koskeva laki koskee vain varsinaisia tuomioistuimia, joten muutoksenhakulautakuntien osalta maksusääntely on muualla lainsäädännössä.

Kun asianosaisen tietopyyntö ratkaistaan tämän lain 14 §:n 2 momentin mukaisesti pääasian yhteydessä hallintolainkäytön järjestyksessä, päätöksen maksullisuus tai maksuttomuus määräytyisi pääasian perusteella.

**19 §. Voimaantulo.** Pykälässä säädettäisiin lain voimaantulosta. Uutta lakia sovellettaisiin sen tultua voimaan vain asioissa, jotka ovat tulleet vireille tämän lain tultua voimaan. Uuden lain 15 §:n säännöksiä päätösvaltaisesta kokoonpanosta ja 18 §:n säännöksiä maksuttomuudesta sovellettaisiin kuitenkin myös asioissa, jotka ovat olleet vireillä tämän lain voimaan tullessa.

Vireilletulon ajankohta määräytyisi sen mukaan, milloin valitus tai muu hallintolainkäyttöasia on tullut vireille. Hallintomenettelyvaihe ei vaikuttaisi vireilletulon ajankohtaan.

## **1.2. 1.2. Hallinto-oikeuslaki**

**22 §. Oikeudenkäynnin julkisuus.** Pykälässä viitattaisiin ehdotettuun lakiin oikeudenkäynnin julkisuudesta hallintotuomioistuimissa.

## **1.3. 1.3. Laki korkeimmasta hallinto-oikeudesta**

**16 c §.** Pykälässä viitattaisiin ehdotettuun lakiin oikeudenkäynnin julkisuudesta hallintotuomioistuimissa.

## **1.4. 1.4. Vakuutuslaki**

**17 §. Oikeudenkäynnin julkisuus.** Pykälässä viitattaisiin ehdotettuun lakiin oikeudenkäynnin julkisuudesta hallintotuomioistuimissa.

## **1.5. 1.5. Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta**

**11 §. Asianosaisen oikeus tiedonsaantiin.** Pykälään ehdotetaan otettavaksi säännökset, jotka vastaavat ehdotettujen oikeudenkäynnin julkisuutta koskeviin lakeihin sisältyviä asianosaisen tiedonsaantioikeutta koskevia säännöksiä. Koska julkisuuslaki on viranomaisten asiakirjojen julkisuutta koskeva yleislaki, siitä on keskitetysti ilmentävä erityisesti ne säännökset, jotka koskevat ja vaikuttavat kansalaisten asemaan ja oikeusturvaan.

Asianosaisella on julkisuuslain mukaan tavanomaista laajempi tiedonsaantioikeus, joka kohdistuu myös salassa pidettäviä tietoja sisältäviin asiakirjoihin. Julkisuuslain 2 momentissa ovat säännökset asianosaisen tiedonsaantioikeuksien rajoittamisesta ja 3 momentissa tiedonsaantioikeutta riita- ja rikosasioissa koskeva erityissäännökset.

Lakiehdotuksen mukaan 2 momenttiin otettaisiin uudet säännökset niistä tilanteista, joissa asiaosaisella ei ole tiedonsaantioikeutta. Teknisistä syistä säännökset ehdotetaan otettaviksi

momentin loppuun kohdiksi 8, 9 ja 10. Momentin kohtaa 7 ehdotetaan lisäysten vuoksi muutettavaksi korvaamalla piste puolipilkulla.

Ehdotettu 2 momentin 8 kohta sisältäisi säännöksen, jolla asianosaisen tiedonsaantioikeuden ulkopuolelle rajattaisiin tuomioistuimen sisäiseen päätösharkintaan liittyvät asiakirjat tai esittelijän ratkaisuehdotuksen sisältö.

Momentin 9 kohdan mukaan tiedonsaantioikeus ei kohdistuisi sen asiakirjan salassa pidettäviiin osiin, jonka julkisuuden määräytymistä asia koskee. Asiasta ei oikeuskäytännössä ole havaittukaan syntyneen ongelmia.

Momentin viimeiseksi kohdaksi ehdotetaan otettavaksi säännös, jolla asianosaisen tiedonsaantioikeuden ulkopuolelle rajattaisiin eräät pakkokeinoja koskevat asiat.

Ehdotettu 3 momentti sisältäisi asianosaisjulkisuutta oikeudenkäynnissä koskevat erityissäännökset. Jos asiakirja kuuluu riita- tai rikosasian oikeudenkäyntiaineistoon, oikeudenkäynnin asianosaisella olisi 2 momentin estämättä oikeus saada siitä tieto muissa kuin 2 momentin 7 – 10 kohdassa tarkoitetuissa tapauksissa. Säännös vastaa oikeudenkäynnin julkisuudesta yleisissä tuomioistuimissa ehdotettuja säännöksiä.

Asiakirjasta, joka kuuluu hallintolainkäyttöasian oikeudenkäyntiaineistoon, saisi ehdotuksen mukaan olla antamatta tiedon muissa 2 momentin 7 – 9 kohdassa tarkoitetuissa tapauksissa vain, jos tiedon antamatta jättäminen ei vaaranna asianosaisen oikeusturvaa. Säännösehdotus vastaa asiasisällöltään ehdotetun oikeudenkäynnin julkisuutta hallintotuomioistuimissa koskevan lain 6 §:ää.

**16 §. *Asiakirjan antamistavat.*** Julkisuuslain 16 §:n 3 momenttia ehdotetaan täydennettäväksi säännöksellä siitä, miten tieto kuulustelusta talletetusta videonauhasta annettaisiin. Säännös on katsottu tarpeelliseksi sen johdosta, että videointia käytetään yhä laajemmin kuulusteluja ja muita kuulusteluja suoritettaessa ja että asian jättäminen yksinomaan henkilötietolain varaan voi johtaa erilaisiin lopputulokseen sen mukaan, minkälaista tekniikkaa käytetään.

Ehdotuksen mukaan kopion viranomaisen videolla tai muulla vastaavalla kuvaamasta kuulustelusta tai muusta sellaisesta tapahtumasta, jossa henkilöä kuullaan, saisi antaa vain, jos siihen on erityistä syytä, jollei se, jota on kuultu, anna siihen suostumustaan. Niiltä osin, kun videonauhasta ilmenee tietoja, jotka ovat julkisia, nauhan voisi saada 16 §:n 1 momentin mukaisesti viranomaisen luona katsottavaksi.

**24 §. *Salassa pidettävät viranomaisen asiakirjat.*** Pykälän 1 momenttia on tarpeen muuttaa oikeudenkäynnin julkisuutta koskevien ehdotusten vuoksi muuttamalla rikosasioihin liittyviä asiakirjoja koskevaa pykälän 1 momentin 3 kohtaa, lisäämällä momenttiin uusi 3 a kohta tuomioistuinten neuvottelusalaisuutta koskevista asiakirjoista sekä täydentämällä 27 kohtaa.

Julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 3 kohta suojaa rikosten selvittämistä ja syytteen saattamista sekä rikoksesta epäiltyä ja muita asiaan osallisia ennen kuin asia on ollut esillä tuomioistuimissa. Voimassa olevan säännöksen sanamuoto on suojannut myös tuomioistuimen oikeutta määrätä asiakirjan salassapidosta oikeudenkäynnin julkisuudesta annetun lain mukaan. Koska mainittu laki kumotaan, säännöstä on tarkistettava. Ehdotuksen mukaan säännöksessä ei asiakirjan julkisuuteen enää vaikuttaisi tuomioistuimen salassapitokompetenssi.

Julkisuuslain kokonaisuudistuksessa viranomaisten asiakirjojen salassapitoa koskevat säännökset otettiin julkisuuslain 24 §:ään ja samalla kumottiin yli sata muuhun lainsäädäntöön sisällynyttä salassapitosäännöstä. Uudistukseen kuuluvia lakeja säädettäessä eduskunta edellytti, että vastaisuudessa suhtaudutaan pidättyvästi salassapitoa koskevien säännösten ottamiseen erityislakeihin (EV 303/1998 vp).

Oikeudenkäynnin julkisuutta koskevien lakiehdotuksiin ehdotetaan otettaviksi säännökset tuomioistuinten niin sanotusta neuvottelusalaisuudesta. Eduskunnan edellä tarkoitettu lausuma huomioon ottaen ja julkisuuslain informatiivisuuden vuoksi on pidetty tarpeellisena ja tarkoituksenmukaisena, että 24 §:n 1 momentin 3 a kohtaan otetaan tuomioistuimen neuvottelusalaisuutta koskeva säännös. Sen muotoilu vastaa oikeudenkäynnin julkisuutta koskevien lakiehdotusten säännöksiä.

Julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 27 kohdassa säädetään eräistä rikosoikeudenkäyntiin liitty-

vien asiakirjojen, kuten oikeuspsykiatrisen mielentilatutkimuksen salassapidosta. Säännöstä on tarpeen oikeudenkäynnin julkisuudesta yleisissä tuomioistuimissa koskevaa lakiehdotusta vastaavalla tavalla täydentää maininnalla nuorisorangaistuksen toimeenpanosuunnitelmasta.

**33 §. Muutoksenhaku.** Oikeudenkäynnin julkisuutta koskeviin lakiehdotuksiin sisältyy säännökset muutoksenhausta, minkä vuoksi julkisuuslaissa olevia muutoksenhakua koskevia 2 momentin säännöksiä on tarkistettava. Ehdotuksen mukaan momentissa viitattaisiin oikeudenkäynnin julkisuutta koskeviin uusiin säännöksiin.

## **1.6. 1.6. Laki sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista**

*27 §. Tietosuojaa ja virka-apua koskevien säännösten soveltamisala.* Pykälässä viitataan nykyisin oikeudenkäynnin julkisuudesta annettuun lakiin. Viittaus muutettaisiin viittaukseksi ehdotettuun oikeudenkäynnin julkisuutta koskevaan uuteen sääntelyyn.

## **2. 2. Voimaantulo**

Lait ehdotetaan tulemaan voimaan noin puolen vuoden kuluttua siitä, kun ne on hyväksytty ja vahvistettu. Lyhyehkö aika vahvistamisen ja voimaantulon välillä on tarpeen koulutuksen järjestämiseksi.

## **3. 3. Säättämisyjärjestys**

Oikeudenkäynnin julkisuutta säänneltäessä on tarpeen ottaa huomioon julkisuusperiaatteen ohella perusoikeusjärjestelmä kokonaisuudessaan.

Perustuslain 12 §:n 2 momentin perusoikeussäännös korostaa asiakirjajulkisuutta pääsääntönä. Salassapidon sääntelyn tulee perustuslain 12 §:n mukaan perustua aina välttämättömiin syihin. Salassapitoon oikeuttavia säännöksiä on erityisesti julkisuuslain 24 §:ssä sekä hallintoa koskevassa muussa lainsäädännössä.

Julkisuuslain kokonaisuudistuksesta (HE 30/1998 vp) antamassaan lausunnossa perustuslakivaliokunta tarkasteli verrattain laajasti tiedonsaantioikeuden rajoittamisedellytyksiä. Valiokunta viittaisi perusoikeus uudistuksen esitöihin (HE 309/1993 vp, s. 58/I), joissa korostettiin julkisuusperiaatteen liittymistä historiallisesti ja toiminnallisesti poliittisiin vapausoikeuksiin, erityisesti sananvapauteen, mutta toisaalta todettiin, että julkisuudesta ilmeisesti joudutaan poikkeamaan erilaisten tärkeiden intressien vuoksi. Esimerkkeinä mainittiin yksityisyyden suoja, liikesalaisuudet, valtakunnan turvallisuuteen liittyvät intressit, suhteiden säilyttäminen toiseen valtioon sekä talous-, raha- ja valuuttapolitiikan hoidon vaatimukset.

Perustuslain 10 §:n 1 momentissa turvataan jokaisen yksityiselämä ja edellytetään, että henkilötietojen suojasta säädetään tarkemmin lailla. Perustuslain lakiviittaus henkilötietojen suojasta edellyttää lain säännöksiä tästä oikeudesta, mutta se jättää sääntelyn yksityiskohdat lainsäätäjän harkintaan. Tämän harkinnan liikkuma-alaa rajoittaa kuitenkin se, että henkilötietojen suoja osittain sisältyy samassa momentissa turvatus yksityiselämän piiriin (ks. PeVL 25/1998 vp, s. 2/I, PeVL 21/2001 vp, s. 2/I). Perustuslakivaliokunta on katsonut henkilötietolain 11 §:ssä säädetyn käsittelykiellon piiriin kuuluvien arkaluonteisten tietojen käsittelyn sallimisen koskettavan yksityiselämään kuuluvan henkilötietojen suojan ydintä (PeVL 25/1998 vp, s. 3, PeVL 21/2001 vp, s. 3/II, PeVL 9/2002 vp).

Yksityiselämän suojan ja henkilötietojen suojan ulottuvuuteen liittyy tietty relatiivisuus, mikä usein edellyttää sen huomioon ottamista, missä roolissa esiintyvistä henkilöstä kulloinkin on kysymys ja mikä on tietojen käyttöyhteys. Yksityiselämän suoja ei ole ainoa relevantti perusoikeus arvioitaessa yksilön oikeutta saada suoja itseään koskeville tiedoille. Nykyisin käytetäänkin usein käsitettä yksityisyyden suoja, jonka voidaan katsoa kattavan muitakin ulottuvuuksia, kuten itsemääräämisoikeuden ja oikeuden henkilötietojen suojaan. Yksityisyyden suojan käsitteellä voidaan tuoda esiin laajemmin perusoikeuskokonaisuutta. Perusoikeutta

voidaan rajoittaa perustuslakivaliokunnan käytännössä muodostuneiden rajoitusedellytysten sekä kansainvälisten ihmisoikeussopimusten kriteerien mukaisesti.

Myös muiden perusoikeuksien turvaaminen voi edellyttää julkisuuden rajoittamista. Liike- ja ammattisalaisuuden suojalla sekä niihin kiinteästi liittyvillä tutkimus- ja kehitystyön intresseillä (julkisuuslain 24.1 § 20 ja 21 k.) on selkeä liittymäkohta omaisuudensuojaan. Julkisen vallan velvollisuus turvata muita perusoikeuksia, kuten perustuslain 7 §:n mukista oikeutta elämään sekä henkilökohtaiseen vapauteen, koskemattomuuteen ja turvallisuuteen, voi myös johtaa näitä oikeuksia suojaaviin salassapitosäännöksiin.

Käsittelyn julkisuudesta säädetään perustuslain 21 §:n 2 momentissa, jonka mukaan käsittelyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla. Käsittelyn julkisuus oikeudenkäynnissä kuuluu siten perusoikeuksien joukkoon. Perustuslain 21 § sääntelee ensisijaisesti asianosaisen oikeuksia. Oikeus julkiseen käsittelyyn merkitsee turvaa salaisia ja mielivaltaisia oikeudenkäyntejä vastaan. Asian luonteesta johtuu, että oikeuden merkitys on suurin rikosasioissa.

Ehdotetussa laissa oikeudenkäynnin julkisuudesta hallintotuomioistuimissa olisi lähtökohtana oikeudenkäyntiasiakirjojen ja asian käsittelyn julkisuus. Salassapitoperusteet määräytyisivät julkisuuslain ja muun voimassa olevan lainsäädännön perusteella. Hallintotuomioistuimet voisivat kuitenkin eräissä tapauksissa antaa tietoja salassapitosäännösten estämättä ja siten laajentaa julkisuutta, jos se tarpeen oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin turvaamiseksi. Hallituksen käsityksen mukaan ehdotus vastaa tältä osin perustuslaissa asetettuja vaatimuksia.

Suullisen käsittelyn toimittaminen suljetuin ovin on mahdollista lailla säädetyin perustein. Perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännön mukaan tällaisen perusteen muodostaa laissa säädetty salassapitovelvollisuus. (PeVL 35/2001 vp). Tällaiseen perussäätelyyn on sinänsä mahdollista kytkeä tuomioistuimen toimivalta määrätä yksittäistapauksessa käsittelystä suljetuin ovin, jos tämä sidotaan laissa määräedellytyksiin. Ehdotettu laki oikeudenkäynnin julkisuudesta hallintotuomioistuimissa vastaa näitä vaatimuksia.

Ehdotetut säännökset täyttävät perusoikeusjärjestelmän vaatimukset, joten lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyksikössä.

Edellä esitetyn perusteella annetaan Eduskunnan hyväksyttäväksi seuraavat lakiehdotukset: