

Oikeusministeriölle

18.08.2003
od 38, 41, 2002
ON 030:00/2002
Laino

Oikeusministeriö on 16.7.2003 varannut minulle tilaisuuden lausua Oikeudenkäynnin julkisuus hallintolainkäytössä –työryhmän mietinnöstä (Oikeusministeriö. Työryhmämietintö 2003:8). Esitän lausuntonani kunnioittavasti seuraavan.

Työryhmän peruslähtökohdat

Yleiset johtopäätökset ja arviot: päätösten julkisuuden laajentaminen

Työryhmä linjaa hallintolainkäytön julkisuutta koskevan uudistustyön tavoitteeksi hallintolainkäyttöviranomaisten päätösten ja niiden perusteiden mahdollisimman laajan julkisuuden sekä julkisuuden ja yksityisyyden suojan välisen ristiriidan ratkaisemisen asianosaisten oikeusturvan takaavalla tavalla. Nämä linjaukset ovat asianmukaisia ja niiden toteuttaminen on välttämätöntä säänneltäessä julkisuutta hallintolainkäytössä. Käytännössä työryhmän ehdotukset laajentaisivat päätösten ja perustelujen julkisuutta hallintolainkäytössä. Tältä osin työryhmän ehdotukset ovat innovatiivisia ja julkisuutta tehokkaasti tukevia.

Hallintolainkäytön julkisuus samoin kuin yleensäkin tuomiovallan käytön julkisuus kohdistuu kuitenkin tuomioistuimen toimintaan ja siinä käytävään prosessiin kokonaisuudessaan. Myös hallintolainkäyttöön tulevan asian käsittelyn kaikissa vaiheissa on kyse oikeudenkäynnistä tuomioistuimessa, joskin työryhmällä näyttäisi olevan tästä jonkin verran poikkeava näkemys (s. 38). Pelkästään tuomioistuimen päätösten julkisuus ei näin ollen oikeudenkäynnin julkisuuden kannalta ole riittävää, vaikka se epäilemättä onkin julkisuuden keskeinen osa-alue.

Oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin kuuluu sekä perustuslain 21 §:n 2 momentin että Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6(1) artiklan mukaan julkinen käsittely. Muun muassa työryhmän sivulla 15 selostamasta Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen Riepan-tuomiosta (14.11.2002) käy ilmi, että tuomioistuin käsittelyyn kohdistuvalla

yleisöjulkisuudella on keskeinen tehtävä oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin toteuttamisessa.

Päätösten laajalla julkisuudella ei siis ole mahdollista kompensoida tuomioistuinkäsittelyn salassapitoa ja suljettujen ovien laajamittaista käyttöä. Päätösten lisäksi myös hallintolainkäytön eri käsittelyvaiheiden ja hallintolainkäytössä käsiteltävien asiakirjojen julkisuuteen tulisikin jatkossa kiinnittää enemmän huomiota, sillä "justice must not only be done: it must also be seen done". Tämä edellyttää avoimuuden lisäämistä hallintolainkäytössä työryhmän ehdotuksia laajemmin.

On selvää, että myös hallintolainkäytön julkisuutta sääntelevän lainsäädännön pitäisi varmistaa, että käsittelyn ja asiakirjojen julkisuus toteutuu oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja julkisuusperiaatteen edellyttämällä tavalla. Tässä sääntelyssä on paikallaan ottaa huomioon, että hallintolainkäyttö on käytännössä suurelta osin kirjallista ja että hallintolainkäytössä käsitellään runsaasti myös salassapidettäviä asiakirjoja. Kirjalliseenkin prosessiin kohdistuu silti yleistä kiinnostusta ja legitimejä tiedonsaantitarpeita. Toisaalta lainkäyttöpäätösten riittävä julkisuus voidaan varmistaa myös kaventamatta aiheettomasti päätöksentekoa edeltävien prosessin vaiheiden julkisuutta.

Hallintolainkäytön julkisuuden eriyttäminen yleisten tuomioistuinten julkisuutta koskevasta sääntelystä ja yhdentäminen hallintoviranomaisia koskevaan julkisuussääntelyyn

Työryhmän ehdotusten peruslähtökohtana on *eriyttää* hallintolainkäytön julkisuuden sääntely omaksi kokonaisuudeksi siten, että se poikkeaisi monilta osin huomattavastikin yleisiä tuomioistuimia koskevasta julkisuussääntelystä. Toisena peruslähtökohtana on *yhentää* hallintolainkäytön julkisuuden sääntely viranomaisjulkisuuteen soveltamalla hallintotuomioistuimissakin hallintoviranomaisten toiminnan julkisuutta määrittelevää lainsäädäntöä. Julkisuus hallintolainkäytössä määräytyisi siten pääasiassa samoin perustein kuin hallinnossa.

Eriyttäminen toteutettaisiin siten, että julkisuudesta hallintolainkäytössä säädetään erityislailla ja myös eri perusteilla kuin julkisuudesta yleisessä lainkäytössä. Käytännössä tämä merkitsee, että etenkin hallintotuomioistuimissa — keskeisimmin hallinto-oikeuksissa ja korkeimmassa hallinto-oikeudessa — sovellettaisiin erilaisia julkisuussäännöksiä kuin yleisissä tuomioistuimissa. Julkisuus olisi tämän seurauksena hallintotuomioistuimissa suppeampaa kuin muissa tuomioistuimissa etenkin silloin, kun kysymys on tuomioistuimen asiakirjoista, suullisesta käsittelystä ja asianosaisen tiedonsaanti-oikeudesta. Muita tuomioistuimia laajempaa julkisuus sen sijaan toteutuisi hallintolainkäytössä, kun sen kohteena on hallintotuomioistuimen päätös perusteluineen.

Hallintotuomioistuinten ja hallintoviranomaisten julkisuussäntely puolestaan yhdennettäisiin nykyistä selvemmin. Tämä toteutettaisiin työryhmän ehdotuksen mukaan siten, että hallintotuomioistuimissa ja muussakin hallintolainkäytössä sovellettaisiin yleensä suoraan lakia viranomaisten toiminnan julkisuudesta (1999, viranomaisten julkisuuslaki). Hallintotuomioistuimella olisi kuitenkin jonkin verran joustavuutta sen soveltamisessa.

Perusteluina hallintolainkäytön julkisuuden erityissäntelylle, joka keskeisesti perustuu viranomaisten julkisuuslain suoraan soveltamiseen, työryhmä esittää lähinnä seuraavia yleisiä näkökohtia:

- Hallintolainkäytön julkisuuden pitäisi määräytyä samalla tavalla kuin hallintoviranomaisten julkisuuden, koska hallintolainkäytössä käsitellään yleensä valituksia hallintoviranomaisten päätöksistä.
- Julkinen tuomioistuinkäsittely merkitsee suojaa salaisia ja mielivaltaisia oikeudenkäyntejä vastaan. Julkisuuden merkitys on siksi suurin rikosasioissa mutta vähäisempi hallintolainkäytössä.
- Oikeudenkäynnin julkisuus on ensisijaisesti asianosaisen oikeus, joten yleisön oikeus saada tietoja oikeudenkäynnistä voi olla suppeampi ja rajallisempi.
- Oikeudenkäynnin julkisuutta pohtinut toimikunta (KM 2002:1) esitti säännöksiä, jotka eivät ainakaan sellaisinaan sovellu hallintotuomioistuimiin ja hallintolainkäyttöön.

Erillisen, vain hallintolainkäytön julkisuutta määrittelevän lain säätäminen on lainsäädäntöteknisesti sinänsä mahdollista eikä sille ole myöskään valtiosääntöisiä tai ihmisoikeusnäkökohdista aiheutuvia ylivoimaisia esteitä. Muista tuomioistuimista eriytetyn ja viranomaisten julkisuuslain suoraan soveltamiseen perustuvan lain säätämiseksi esitetyt perustelut ovat kuitenkin ongelmallisia muun muassa seuraavista syistä.

Hallintolainkäyttö ensinnäkin eroaa sekä tavoitteiltaan että menettelyltään olennaisella tavalla hallintoviranomaisten toiminnasta. Hallintoviranomaisten toimintaan kohdistuvat säännökset eivät siten välttämättä ole asianmukaisia ja sellaisenaan sovellettavia hallintolainkäytössä.

Hallintolainkäyttö on tuomiovallan käyttöä ja korostetusti oikeusturvan toteuttamista. Hallintolainkäytössä on lisäksi olennaista oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin toteuttaminen. Nämä funktionaaliset ja menettelylliset piirteet erottavat hallintolainkäytön toimeenpanosta huolehtivien hallintoviranomaisten tehtävistä. Hallintoviranomaisen asiakirjan siirtyminen muutoksenhaun johdosta hallintotuomioistuimeen

ei näin ollen välttämättä merkitse tai edellytä, että siihen edelleen kaavamaisesti sovelletaan samoja julkisuussäännöksiä kuin hallintoviranomaisessa.

Merkittävänä erona on se, että julkisuusintressi on oikeudenkäynnissä vieläkin vahvempi kuin hallintoviranomaisten toiminnassa yleensä (Perustuslakivaliokunnan lausunto 43/1998 vp). Erona on myös se, että viranomaisten julkisuuslaki toimii hallintoviranomaisten toiminnassa julkisuusperiaatetta tukevasti ja edistävästi muun muassa siksi, että lain soveltaminen edellyttää julkisuuden maksimointiperiaatteen toteuttamista. Hallintotuomioistuimissa laki ei kuitenkaan toimi samalla tavoin, vaan se voisi etenkin asian käsittelyssä päin vastoin johtaa salassapidon maksimointiin.

Koska hallintotuomioistuimet käsittelevät hallintopäätöksiin kohdistuvia muutoksenhakuja, ne ovat ja niiden tulee edelleen olla hallintokoneistosta riippumattomia elimiä myös menettelylliseltä kannalta. Tämä perustava ero käy ilmi muun muassa hallintolainkäyttölain ja hallinto(menettely)lain merkittävistä erosta, vaikka näissä menettelyissä on yhtäläisyyksiäkin. Sama lähtökohta soveltuu periaatteessa myös julkisuussääntelyyn: hallintoviranomaisia koskevat julkisuussäännökset voivat monelta osin tulla sovellettavaksi hallintolainkäytössä, mutta hallintolainkäytön funktionaaliset ja menettelylliset erityispiirteet on lisäksi otettava hallintolainkäytön julkisuussääntelyssä huomioon.

Avoimuuden ja toimivan julkisuuden merkitys voidaan toiseksi hallintolainkäytössä arvioida vähintään yhtä keskeiseksi kuin yleisessä lainkäytössä. Julkisuusperiaatteen kohdentaminen ensisijaisesti rikosasioiden käsittelyyn ei sitä paitsi vastaa oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin perusvaatimuksia, jotka koskevat kaikkea lainkäyttöä. Perustuslain 21 §:ssä tuomioistuinkäsittelyn julkisuus kytketäänkin yleisesti ja erotuksetta oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin eikä pelkästään rikosoikeudenkäyntiin.

Hallintolainkäytössä ratkaistavien asioiden painoarvo, yhteiskunnallinen merkitys ja taloudelliset vaikutukset ovat nykyään usein huomattavan suuret. Tämä koskee esimerkiksi kilpailu-, elinkeino-, kaavoitus-, rakennus- ja ympäristöasioita sekä pääosaa EU-oikeuden toimeenpanosta. Erittäin merkittäviä viimeaikaisia hallintolainkäyttö-ratkaisuja ovat muun muassa Vuotosta, autoveroa ja Vuosaaren satamaa koskevat päätökset. Myös perus- ja ihmisoikeuksien toteuttamisen valvonnassa hallintotuomioistuimilla on keskeinen rooli. Varsinkin tämänluonteisissa yhteiskunnallisesti erittäin merkittävissä asioissa on tärkeää, että tuomiovaltaa hallintotuomioistuimissa käytetään avoimesti.

Asianosais- ja yleisöjulkisuutta on kolmanneksi keinotekoisesti asettaa vastakkain. Jotta asianosaisen oikeus oikeudenmukaiseen

oikeudenkäyntiin toteutuu, tarvitaan myös yleisöjulkisuutta, joka mahdollistaa tuomiovallan käytön lainmukaisuuden seuraamisen ja valvonnan. Tässä mielessä oikeudenkäynnin julkisuus kytkeytyy myös muun muassa sananvapauden toteutumiseen ja samalla se mahdollistaa oikeudenkäyntien seurannan joukkotiedotusvälineiden avulla. Näitä demokraattiseen yhteiskuntaan liittyviä näkökohtia ei ole syytä millään tavoin vähätellä.

Oikeudenkäynnin avoimuutta toteutettaessa on luonnollisesti kuitenkin otettava huomioon perustellut salassapitointressit, joilla suojataan muun muassa yksityisyyttä esimerkiksi sosiaali- ja terveysasioissa. Hallintolainkäyttöä koskevassa sääntelyssä muun muassa yksityisyyden ja liikesalaisuuksien suoja on siis sovittava yhteen oikeudenkäynnin julkisuuden vaatimusten kanssa. Huomioon on kuitenkin otettava sekä salassapitointressit että tuomioistuinmenettelyn julkisuus osana oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä. On esimerkiksi selvää, että yksityisen ihmisen sosiaalietuutta tai terveydenhoitoa koskevassa yksittäisessä asiassa yleisöjulkisuuteen ei ole tarvetta. Yhteiskunnallisesti merkittävässä asiassa yleisöjulkisuuden turvaamiselle on sen sijaan vankkoja perusteita.

Neljänneksi on paikallaan kiinnittää huomiota siihen, että sekä hallintotuomioistuimet että yleiset tuomioistuimet käyttävät tuomiovaltaa. Tämän vuoksi olisi vähemmän suotavaa, että niitä koskisivat kovin erilaiset julkisuussäännökset. Voidaankin arvioida, että tuomioistuinten julkisuustoimikunnan (KM 2002:1) ehdottamia säännöksiä kaiken tuomiovallan käytön julkisuudesta olisi myös mahdollista kehittää edelleen siten, että hallintolainkäytön erityispiirteet voidaan tarkemmin ottaa huomioon kaikkia tuomioistuinta yhtenäisesti koskevassa julkisuussääntelyssä. Lisäksi hallintolainkäytön julkisuutta sääntelevä erillinen laki saattaisi nyt ehdotetussa muodossa johtaa asian käsittelyn laajempaan salassapitoon ja suljettuihin oviin hallintotuomioistuimissa kuin yleisissä tuomioistuimissa.

Ratkaiseva kysymys ei silti ole, säädetäänkö hallintolainkäyttöä koskeva erillinen julkisuuslaki vai ei, vaan se, miten ja millä perusteella hallintolainkäytön julkisuus määräytyy. Hallintolainkäyttölakia koskeva erillislaki on mahdollinen, jos siinä otetaan riittävästi huomioon avoimuus ja julkisuus tuomiovallan käytössä, joita muun muassa Oikeudenkäynnin julkisuus -toimikunnan (KM 2002:1) ehdotukset pyrkivät toteuttamaan. Toisaalta, jos nämä näkökohdat voidaan erillislaissa asianmukaisesti toteuttaa, saattaa samalla olla mahdollista löytää yhteinen perusta myös yhteiselle tuomiovallan käytön julkisuutta koskevalle säädökselle.

Hallintolainkäytön asiarekisterit

Työryhmä on analysoinut monipuolisesti diaari- ja asiarekisteritietojen julkisuutta hallintolainkäytössä. Myös asiarekisteritietojen julkisuuteen ja salassapitoon hallintolainkäytössä liittyy erityispiirteitä, jotka johtuvat nimenomaan tuomiovallan käytön erityisluonteesta hallintoasioissa. Näiden erityispiirteiden ottaminen huomioon ei estä soveltamasta työryhmän ehdottamaa lähtökohtaa, jonka mukaan hallintolainkäytön asiarekistereihin sovelletaan lähtökohtaisesti julkisuuslain ja henkilötietolain säännöksiä.

Työryhmä on pitänyt pääasiallisena tavoitteena turvata päätösten perustelujen mahdollisimman laaja julkisuus, vaikka se merkitsisikin asiarekisteritietojen salassapitoa. Tavoitteelle esitetään vankkoja perusteluja, mutta siihen liittyy ainakin kaksi lisänäkökohtaa. Kuten edellä on todettu, myös asian vireilletulon ja käsittelyn julkisuus on tärkeää hallintolainkäytössä. Jos sääntely korostaa vain päätöksen julkisuutta, hallintotuomioistuinten varsinaisen toiminnan julkisuus voi kaventua suhteettomasti. Hallintotuomioistuimen toiminnan valvonnan ja arvioinnin kannalta saattaa olla relevanttia myös esimerkiksi tietää, mitä asioita tuomioistuimessa on saatettu vireille, kuka on saattanut tietyn asian vireille ja ketä asia koskee. Nämä tiedot voivat olla ratkaisevia myös käsittelyjulkisuuden toteutumiseksi.

Työryhmän ehdotus ei erityisesti kiinnitä huomiota näihin vireillepano- ja käsittelyvaiheen julkisuutta koskeviin ongelmiin asiarekisterin julkisuutta määriteltäessä. Tosin työryhmän ehdotus voidaan hyvin ymmärtää myös niin, että perustelujen julkisuuden takaaminen ei voi salassapitoperusteena tulla sovellettavaksi kuin vasta päätöstä julkistettaessa. Näin sovellettuna ehdotus on sinänsä asianmukainen.

Toinen näkökohta koskee asiarekisterin salassapidon erittäin väljää (alustavaa) määrittelyä. Asiarekisteritieto voisi olla salassapidettävä, "jos se on tarpeen tuomioistuimen ... päätöksen perusteluiden mahdollisimman laajan julkisuuden toteuttamiseksi". Säännös on niin laaja ja tulkinnanvarainen, että sen täsmentäminen olisi paikallaan. Julkisuudesta poikkeavien säännösten tulee perustuslain 12.2 § huomioon ottaen yleensäkin olla täsmällisiä ja tarkkarajaisia.

Oikeudenkäyntiin liittyvien asiakirjojen julkisuus

Julkisuuslain soveltaminen

Työryhmän arvion mukaan on vaikea löytää perusteluja sille, että välttämättömät syyt salassapidolle olisivat erilaisia hallinnossa ja hallintolainkäytössä (s. 48). Jos arvion lähtökohdaksi kuitenkin otetaan erityisvaatimukset, jotka julkisuudelle pitää asettaa oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja tuomiovallan käytön julkisuuden

toteuttamiseksi, erilaisuudelle on mahdollista löytää hyväksyttäviä ja varsin painaviakin perusteita. Keskeisin näistä on epäilemättä pyrkimys varmistaa julkisuusperiaatteen toteutuminen siten, että tuomiovallan käytön erityispiirteet otetaan asianmukaisesti ja riittävän laajasti huomioon. Julkisuudella on lainkäytössä keskeisempi asema kuin hallintotoiminnassa, ja tämä koskee myös hallintotuomioistuimia.

Työryhmä korostaa kylläkin aiheellisesti niitä ongelmia, joita oikeudenkäynnin julkisuus voi aiheuttaa asianosaisille (s. 48-49). On totta, että oikeudenkäynnissä voidaan esittää asiakirjoja pyytämättä suostumusta siltä, jota asiakirja koskee. Oikeudenkäynnin julkisuus voi myös rajoittaa asianosaisen halua hakea muutosta hallintopäätökseen, jos se samalla johtaisi tietojen julkistumiseen tuomioistuinvaiheessa.

Työryhmän vastaus näihin ongelmiin näyttäisi olevan lähinnä oikeudenkäynnin julkisuuden tuntuva supistaminen soveltamalla suoraan ja poikkeuksetta viranomaisten julkisuuslakia. Työryhmä ei siten pidä mahdollisena Oikeudenkäynnin julkisuus –toimikunnan ehdottamaa perusratkaisua, jonka mukaan tuomioistuin voisi sallia myös salassapidettävän tiedon tai asiakirjan esittämisen julkisessa käsittelyssä ”siinä laajuudessa kuin se asian käsittelemiseksi on tarpeellista”.

Ilmeisesti työryhmän perusteluna on se, että tuomioistuimen harkintavaltalta olisi tällöin liian laaja perustuslain perusoikeussäännösten kannalta (s. 49). Yksinomaan tätä näkökohtaa ei kuitenkaan voi pitää ratkaisevana, kun käsittelyn ja oikeudenkäynnin julkisuus on sekä perustuslain 12.2 §:n että 21.2 § mukaan lähtökohtana. Vain tästä lähtökohdasta *poikkeaminen* edellyttää täsmällisiä ja tarkkarajaisia säännöksiä.

Myös perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt huomiota siihen, että viranomaisten julkisuuslain salassapitosäännösten suora soveltaminen tuomioistuimessa voi ongelmallisesti kaventaa oikeudenkäynnin julkisuutta. Oikeudenkäyntien julkisuus voi tämä takia käytännössä rajoittua, kun käsitellään esimerkiksi henkilön terveyttä, taloudellista asemaa tai muuta yksityiselämän piiriin kuuluvaa asiaa taikka julkisyhteisön taloudelliseen intressiin vaikuttavaa oikeusriitaa. Perustuslakivaliokunnan mielestä tuleekin selvittää, onko oikeudenkäynnin julkisuutta koskevaa lainsäädäntöä tämän vuoksi tarkistettava. Lisäksi on tässä yhteydessä arvioitava tarvetta tuomioistuinten tapauskohtaisen harkintavallan turvaamiseen. (Perustuslakivaliokunnan lausunto 43/1998 vp)

Tällaista eriteltyä selvitystä ja arviota ei nyt sisälly työryhmän ehdotukseen. On kuitenkin ilmeistä, että juuri perustuslakivaliokunnan edellyttämän tapauskohtaisen harkinnan perusteella oikeudenkäynnin julkisuus ja perustuslaissa turvatut salassapitointressit ovat parhaiten

sovitettavissa yhteen myös valtiosäännön kannalta asianmukaisella tavalla.

Työryhmän tältä osin esittämää perusratkaisua onkin juuri sen joustamattomuuden vuoksi vaikea sovittaa oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja tuomiovallan käytön julkisuuden vaatimuksiin. Tuomioistuinmenettelyyn kuuluu olennaisena elementtinä julkisuus. Kategorinen viranomaisten julkisuuslain salassapitosäännösten soveltaminen johtaisi sen sijaan kaavamaiseen salassapitoon ja suljettujen ovien soveltamiseen silloinkin, kun erityisesti yksityisyyden suoja tai muu perusoikeushyvä ei ole vakavasti uhattuna.

Muun muassa näistä syistä myös hallintolainkäytössä tulisi voida irtautua viranomaisten julkisuuslain yksinomaisesta ja joustamattomasta soveltamisesta. Hallintolainkäyttöasiakirjojen julkisuuden sääntelyä olisi sen sijaan perusteltua kehittää siihen suuntaan kuin Oikeudenkäynnin julkisuus –toimikunta ehdottaa. Sen ehdotusten mukaan nykyistä suppeampi osa hallintolainkäytössä käsiteltävistä asiakirjoista olisi suoraan lain nojalla salassapidettäviä. Yksityisyyden suojaan ja muhin keskeisiin salassapitointresseihin on toimikunnankin ehdotusten mukaan kiinnitettävä riittävästi huomiota.

Asianosaisen oikeus saada tietoja asiakirjasta

Työryhmä pitää välttämättömänä, että asianosaisen tiedonsaantioikeus olisi hallintolainkäytössä edelleen selvästi suppeampi kuin yleisessä lainkäytössä (s. 50). Työryhmä ei myöskään pidä asianmukaisena, että asianosaisen tiedonsaantioikeus hallintolainkäytössä poikkeaisi siitä, mikä se on hallintomenettelyssä, siis hallintoviranomaisissa. Tälle hallintolainkäytön muusta tuomiovallan käytöstä poikkeavalle sääntelylle esitetyt yleiset perustelut ovat erittäin ongelmallisia. Hallintolainkäytössä nykyään sovellettavat asianosaisjulkisuuden hyvin väljät erityisrajoitukset ovat lisäksi käytännössä johtaneet useassa tapauksessa ristiriitaan Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6(1) artiklan vaatimusten kanssa. Asianosaisen oikeusturvaa kaventavia poikkeussäännöksiä, jotka työryhmä ehdottaa säilytettäväksi, ei myöskään voida ongelmitta sovittaa perustuslain 21 §:n turvaaman oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin sisältämiin vaatimuksiin.

Asianosaisjulkisuuden rajoituksiin hallintolainkäytössä on viimeksi kiinnitetty huomiota Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen Suomelle antamassa langettavassa tuomiossa 15.7.2003 (Fortum v. Finland). Ihmisoikeussopimuksen 6(1) artiklaa oli tuomion mukaan rikottu, kun korkein hallinto-oikeus ei antanut valittajalle asianosaisena tietoa asiakirjoista, joilla saattoi olla vaikutusta tuomioistuimen päätökseen. Ihmisoikeustuomioistuin korosti, että "the right to adversarial proceedings means in principle the opportunity for the parties to court proceedings falling within the scope of Article 6 to have knowledge of

and comment on all evidence adduced or observations filed, with a view to influencing the court's decision". Edelleen ihmisoikeustuomioistuin totesi yksiselitteisesti, että korkeimmalla hallinto-oikeudella oli velvollisuus "to afford the company an opportunity to comment on the memoranda prior to deciding the case".

Työryhmä kuitenkin ehdottaa, että asianosaisjulkisuutta voitaisiin edelleen rajoittaa erittäin tärkeän yleisen tai yksityisen edun niin vaatiessa. Esimerkkinä edellisestä mainitaan valtion turvallisuus ja oppilaitoksen pääsykokeiden arvosteluperusteet, jälkimmäisestä lastensuojelu- ja mielenterveysasiat. Kuten esimerkkien kirjokin osoittaa, nämä poikkeussäännökset soveltuisivat miltei minkälaisiin tilanteisiin tahansa. Poikkeusperusteet olisivat siten erittäin pulmallisia myös perusoikeutta (tässä tapauksessa asianosaisjulkisuutta) rajoittavalta lainsäädännöltä vaadittavan täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden kannalta. Lisäksi ne horjuttavat vakavasti hallintolainkäytössäkin välttämätöntä oikeudenkäynnin tasapuolisuutta (equality of arms) yksityisen asianosaisen ja viranomaisen välillä, mikäli asianosainen ei voi kommentoida hänen asiansa käsittelyyn mahdollisesti vaikuttavia tietoja.

Asianosaisjulkisuutta hallintolainkäytössä koskevat työryhmän ehdotukset näyttäisivät siis vaativan perusteellista uudelleen arviointia. Hallintolainkäyttöä ei tässäkään kysymyksessä voida pitää hallintoviranomaisten toiminnan välittömänä jatkeena. Asianosaisjulkisuus tulisi päinvastoin määritellä niin, että se poikkeuksetta täyttää oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vaatimukset. Tämä edellyttää, että asianosaisella on myös hallintolainkäytössä oikeus saada tieto asiakirjasta tai tiedosta, joka voi vaikuttaa hänen asiansa käsittelyyn hallintotuomioistuimessa. Erikseen voitaneen pohtia suppeita poikkeustilanteita, joissa esimerkiksi yksilön terveydentila vakavasti vaarantuisi asianosaisjulkisuuden vuoksi tai joissa asianosaisjulkisuus mahdollistaisi toisen asianosaisen suoranaisen vahingoittamisen. Tällaisetkaan poikkeukset eivät kuitenkaan saa vaarantaa asianosaisen oikeusturvaa.

Päätöksen julkisuus

Kuten edellä on käynyt ilmi, työryhmä on pyrkinyt korostamaan hallintolainkäytössä tehtyjen päätösten julkisuutta. Tältä osin ehdotukset ovatkin hyvin punnittuja ja julkisuutta asianmukaisesti toteuttavia.

Hallintolainkäytön julkisuutta koskevan sääntelyn kehittelyn kannalta on yleisemminkin on huomionarvoista, että päätösten julkisuutta on voitu kohentaa vain irtautumalla viranomaisten julkisuuslain kaavamaisesta soveltamisesta hallintolainkäytössä. Samaa periaatetta on perusteltua noudattaa myös muita oikeudenkäynnin osa-alueita säänneltäessä.

Suullisen käsittelyn julkisuus

Hallintotuomioistuimissa suullinen käsittely toimitetaan nykyään suljetuin ovin, jos siinä käsitellään salassapidettävää asiaa. Tämä merkitsee, että mikä tahansa salassapidettävä asia tai asiakirja edellyttää suljettua käsittelyä, vaikka pääosa asiasta ja prosessiin liittyvistä asiakirjoista olisivat täysin julkisia.

Hallintolainkäytössä lähtökohta on nykyään periaatteessa päinvastainen kuin viranomaisten julkisuuslaissa, jonka mukaan vain asiakirjan salassapidettävästä osasta ei anneta tietoa ulkopuoliselle — muu osa asiakirjasta on sen sijaan julkinen. Hallintolainkäytössä suullisen käsittelyn julkisuutta rajoitetaan sen sijaan nykyään maksimaalisesti ja koko prosessin osalta eikä vain yksilöityä salassapitointressiä suojaten.

Julkisuutta maksimaalisesti rajoittavaan suuntaan vaikuttaa myös se, että hallintolainkäytössä käsiteltäviin asiakirjoihin sisältyy todennäköisesti hyvin usein jokin salassapidettävä tieto tai liite. Tämä merkitsee koko prosessin käymistä suljetuin ovin tiedon tai liitteen merkityksestä riippumatta. Tällaisia asioita voi työryhmän arvion mukaan olla jopa 50-80 % kaikista hallintolainkäyttöasioista, joten nykyinen sääntely on omiaan olennaisesti kaventamaan oikeudenkäynnin julkisuutta, vaikka vain osassa näistä asioista on suullinen käsittely.

Työryhmän ehdotuksen tavoitteena on, että suullisen käsittelyn julkisuus saattaisi tuomioistuimen harkinnan mukaan jonkin verran laajentua. Lähtökohtana olisi silti edelleen se, että salassapidettävän asian tai asiakirjan esittäminen edellyttää koko käsittelyn tapahtuvan suljetuin ovin. Tuomioistuin voisi kuitenkin oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin turvaamiseksi päättää yksittäistapauksessa, että suullinen käsittely on tällöinkin julkinen.

Työryhmän ehdotus on oikeansuuntainen parannus nykytilanteeseen. Ehdotus ei myöskään ratkaisevasti poikkea Oikeudenkäynnin julkisuus-toimikunnan ehdotuksesta, jonka mukaan julkinen käsittely olisi pääsääntö, josta tuomioistuin voi tietyin edellytyksin poiketa. Työryhmän ehdotus on sen sijaan tältäkin osin suhteellisen kaavamainen. Ehdotus ei sellaisenaan estäisi maksimaalisen salassapidon toteutumista hallintolainkäytössä. Kaikesta huolimatta työryhmän ja toimikunnan ehdotukset täydentävät tältä osin jatkokäsittelyn mahdollistavalla tavalla toisiaan. Jatkokäsittelyssä olisikin paikallaan pyrkiä myös hallintolainkäytössä irtautumaan kaavamaisesti määräytyvistä suljetusta käsittelystä. Tämä vastaisi myös Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntöä, mihin työryhmäkin viittaa (s. 60).

Menettelysäännökset

Julkisuutta koskevan ratkaisun luonne

Työryhmä selvittää tuomioistuimen tekemän julkisuusratkaisun luonnetta ja sen erilaisia vaikutuksia sovellettavaan lainsäädäntöön. Kuten selvityksestä käy ilmi, julkisuutta koskeva ratkaisu erityisesti asiakirjaa tai tietoa koskevaan pyyntöön on normaalisti hallintoasiaa koskeva ratkaisu, jonka tekemiseen sovelletaan hallintomenettelylakia. Tämä menettely vahvistaa asianosaisen oikeusturvaa. Tätä viranomaisten julkisuuslain edellyttämää menettelyn lähtökohtaa ei voi muuttaa se, että korkein oikeus on lain sanamuodosta poikkeavassa ratkaisussaan KKO 2002:27 päätenyt toisenlaiseen tulkintaan.

On perusteltua, että oikeudenkäynnin julkisuutta koskevien säännösten jatkovalmistelussakin sääntelyn perustana säilyy julkisuutta koskevan ratkaisun luonne hallintoasiana riippumatta siitä, mikä tuomioistuin asiaa käsittelee. Tämän lisäksi on luonnollisesti edelleen tilanteita, joissa lainkäyttöasian käsittelyyn kiinteästi kytkeytyvä tai sisältyvä julkisuusratkaisu sekä päätös valitukseen tehdään lainkäytön järjestyksessä.

Muutoksenhaku

Julkisuusratkaisua koskevan muutoksenhaun järjestäminen edellyttäne lisäselvittelyä.

Yhteenveto esitetyistä näkökohdista

- Oikeudenkäynnin julkisuuden on perusteltua määräytyä mahdollisimman yhtenäisesti kaikissa tuomioistuimissa ja kaikenlaisessa tuomiovallan käytössä. Tavoitteena tulisi myös hallintotuomioistuimissa olla mahdollisimman avoin tuomioistuin-käsittely.
- Hallintotuomioistuimissakin sääntelyn lähtökohdaksi soveltuu perustuslain edellyttämä oikeudenkäynnin julkisuus. Tuomioistuin voisi kuitenkin tapauskohtaisen harkinnan perusteella poiketa tästä lähtökohdasta lainsäädännön määrittelemissä rajoissa. Tämän harkinnan tarkoituksena olisi ottaa huomioon myös yksityisyyden suoja ja muut oikeudet salassapitointressit oikeusturvan edellyttämässä laajuudessa.
- Hallintotuomioistuimissa ei voida soveltaa kaavamaisesti viranomaisten julkisuuslain säännöksiä, koska tämä kaventaisi suhteettomasti oikeudenkäynnin julkisuutta. Hallintolainkäytön asiarekistereihin viranomaisten julkisuuslain ja henkilötietolain

säännökset ovat kuitenkin työryhmän ehdottamalla tavalla lähtökohtaisesti sovellettavissa.

- Päätösten ja niiden perustelujen julkisuus on tärkeää varmistaa työryhmän ehdottamalla tavalla. Päätösten laaja julkisuus ei kuitenkaan voi sellaisenaan oikeuttaa laajempaa salassapitoa ja suljettujen ovien käyttöä asian käsittelyssä.
- Asianosaisen tiedonsaanti- ja kommenttioikeus on perusteltua toteuttaa täysimääräisesti ja Suomen ihmisoikeusvelvoitteiden mukaisesti myös hallintolainkäytössä.
- Suullisen käsittelyn julkisuutta on aiheellista edelleen vahvistaa hallintolainkäytössä, vaikka hallintoprosessi yleensä onkin kirjallista.
- Julkisuutta koskevat ratkaisut tulisi kaikissa tuomioistuimissa tehdä yleensä hallintoasioiden käsittelyjärjestyksessä. Jos kysymys on prosessiin välittömästi sisältyvästä ratkaisusta, asia on luontevaa ratkaista välittömästi lainkäyttömenettelyssä.

Helsingissä, elokuun 15 päivänä 2003


Olli Mäenpää
hallinto-oikeuden professori