

**TURUN HALLINTO-OIKEUS**  
PL 32, Sairashuoneenkatu 2-4  
20101 Turku  
Puhelin (02) 272 5400, Faksi (02) 272 5414  
Sähköposti turku.hao@om.fi

LAUSUNTO

H 00083/03

29.9.2003

Oikeusministeriö  
PL 25  
00023 VALTIONEUVOSTO

OIKEUSMINISTERIÖ  
30.09.2003  
ad 38, 41, 2002  
OM030:00/2002  
davo

Viite Lausuntopyyntö 16.7.2003, OM 38/41/2002

## OIKEUDENKÄYNNIN JULKISUUS HALLINTOLAINKÄYTÖSSÄ

Hallinto-oikeus esittää lausuntonaan työryhmämietinnöstä 2003:8 kunnioittavasti seuraavaa:

**Työryhmä on paneutunut hallintolainkäytön erityiskysymyksiin julkisuusasiassa asiantuntevasti ja perusteellisesti. Työryhmä on myös löytänyt ratkaisuja moniin edellisen toimikunnan mietinnöstä annetuissa lausunnoissa esille nostettuihin ongelmakohtiin.**

**Esitetyt uudet ratkaisumallit johtavat toisaalta siihen, että oikeudenkäynti hallinto-oikeuksissa muodostuu merkittävästi suljetummaksi ja salaisemmaksi kuin muissa tuomioistuimissa. Hallinto-oikeus katsoo, että työryhmän ehdotus sellaisenaan toteutettuna saattaa johtaa tarpeettoman laajaan diaari-, asiakirja- ja käsittelytietojen salaamiseen. Yksityisyyden suoja tulisi olennaisilta osiltaan voida turvata vähemmällä oikeudenkäynnin julkisuuden rajoituksilla. Näiltä osin valmistelua olisi edelleen jatkettava.**

**Asianosaisjulkisuuden rajoittaminen työryhmän esittämässä muodossa ei voine olla mahdollista loukkaamatta perustuslain ja Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimuksen edellyttämiä oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin peruseriaatteita.**

Hallinto-oikeuden lausunnon näkökulma

Hallinto-oikeus antoi 19.4.2002 lausunnon Oikeudenkäynnin julkisuus-toimikunnan mietinnöstä (2002:1). Lausunnossa suhtauduttiin hyväksyvästi mietinnön pääperiaatteisiin sen muutamista selvistä ongelmakohtista huolimatta. Hallinto-oikeus katsoi, että lisääntyvän julkisuuden estämättä yksityisyyden suojan olennaiset osa-alueet kyettiin esitetylläkin järjestelmällä riittävästi toteuttamaan.

Tuolloisen samoin kuin tämän lausunnon näkökulma on tuomioistuimen näkökulma. Hallinto-oikeuden työn ja toiminnan kannalta mahdollisimman laaja julkisuus on perusteltua. Hallinto-oikeuden toiminnassa, menettelyta-voissa ja ratkaisuissa ei ole sinänsä mitään salassapidettävää.

Oikeudenkäynnin julkisuuden keskeisenä tavoitteena on lisätä tuomiois-  
tuintoiminnan kontrolloitavuutta ja uskottavuutta ja sitä kautta ylläpitää ja  
edistää luottamusta tuomioistuimiin. Tuomioistuimen itsensä kannalta  
mahdollisimman suuri avoimuus on parasta. Avoimuus ja julkinen käsit-  
tely lisäävät tuomioistuintoiminnan legitimitettä, sen uskottavuutta ja  
hyväksyttävyyttä. Salaaminen herättää epäluuloja, useimmiten täysin  
perusteettomia.

### Hallintolainkäytön suhde muuhun tuomioistuintoimintaan ja hallintoon

Työryhmä on rinnastanut julkisuuden näkökulmasta katsottuna hallintolain-  
käytön hallintoviranomaisten toimintaan. Hallintotuomioistuimet on  
eriytetty tässä suhteessa muista tuomioistuimista. Hallintoasian käsittely  
muutoksenhakutuomioistuimessa ei kuitenkaan ole enää hallintoa eikä se  
saisi sellaiselta ulospäin näyttääkään.

Tuomioistuinten ja tuomareiden valtiosääntöisesti hallintoviranomaisia  
vahvempi asema, päätöksenteon riippumattomuus ja päätösten täytäntöön-  
panokelpoisuus oikeuttavat myös hallintotuomioistuinten kohdalla vaati-  
mukset siitä, että julkisuuden merkittävänä toiminnan kontrollikeinona  
tulee olla laajempi kuin hallintotoiminnassa. Tässä suhteessa yleisiä tuomi-  
oistuimia laajempi julkisuuden rajoittaminen ei ole hallintotuomioistuinten  
edun mukaista, koska se synnyttää aiheutonta epäluottamusta hallintolain-  
käyttöä kohtaan.

### Yksityisyyden suojan turvaaminen

Selvää on, että julkisuuden vaatimukset eivät kuitenkaan saa tarpeettomasti  
loukata yksilön keskeisiä perusoikeuksia kuten yksityisyyden tai liike- ja  
ammattisalaisuuden suojaa. Hallintolainkäytössä ratkaistaan runsaasti asioi-  
ta, joissa nämä intressit ovat esillä. Asiakirjoina oikeudenkäynnissä on jo  
hallintoviranomaisessa esillä olleita, siellä kokonaan tai osaksi salaisina  
pidettäviä asiakirjoja.

Toisaalta koko hallintolainkäyttö perustuu lähtökohtaisesti näiden, hallin-  
nossa käsiteltyjen asiakirjojen lisäksi vasta oikeudenkäynnissä syntyneisiin  
asiakirjoihin: valituskirjelmään, vastineisiin, selityksiin, vastaselityksiin.  
Eryteisesti näiden asiakirjojen salaaminen yhtä laajasti kuin hallintoviran-  
omaisessa käsiteltyjen, viranomaisten julkisuuslain nojalla kaavamaisesti  
asian laadun mukaan salaisena pidettävien asiakirjojen kohdalla tapahtuu,  
on ongelmallista sulkiessaan julkisuuden kokonaan pois hallintolainkäytön  
kirjallisesta käsittelystä. Hallintolainkäytön kirjallinen luonne huomioon  
ottaen oikeudenkäynnin eteneminen ja sen perusteet jäävät näin järjestet-  
tynä enemmistössä asioista kokonaan julkisuuden kautta tapahtuvan  
kontrollimahdollisuuden ulkopuolelle.

Hallintotuomioistuimissa salaisina käsiteltävissä asioissa tapahtuu nykyään myös usein, että asianosaiset kuitenkin julkistavat oman käsityksensä ja versionsa asian tuomioistuin käsittelystä yksityisyyttäinkin sivuavista asioista. Oikeudenkäyntiaineiston ainakin osittainen julkisuus olisi tällöin omiaan lisäämään luottamusta tuomioistuimen toiminnan oikeellisuuteen. Yksipuolisen informaation varassa julkisuuteen voi välittyä sellaisia käsityksiä, jotka antavat täysin virheellisen kuvan tuomioistuimen toiminnan tasapuolisuudesta ja ratkaisun todellisista perusteista.

Yksityisyyden suojan tarvetta ja järjestämistä arvioitaessa on aiheellista ottaa huomioon myös, että lähes sama asia tai samanlaisia perustietoja käsittävä asia voi usein olla esillä sekä hallintotuomioistuimessa että yleisessä tuomioistuimessa (verovalitus/verorikos, huostaanotto/huoltoriita, elatustuki/elatusapu, sosiaaliturvan takaisinperintä hallintoasiana/rikosasiana). On jossain määrin epäloogista, että julkisuusaste ja julkisuuden määräytyminen poikkeaisivat tällöin toisistaan.

Viranomaisten toiminnan julkisuuslaki määrittää salassapidettäväksi käsittelyn ja asiakirjat kaavamaisesti asian laadun mukaan. Siten jo pelkästään sosiaalihuollon asiakkuus on salassapidettävä tieto. Yksityisyyden suojan tarvetta oikeudenkäynnissä olisi kuitenkin, huomioon ottaen edellä mainittu julkisuuden erityinen merkitys tuomioistuintoiminnassa, arvioitava kussakin yksittäisessä asiassa tosiasiallisesti esiintyvistä yksityisyyden suojan tarpeista käsin eikä kaavamaisesti.

Hallintotuomioistuimissa käsitellään suuri määrä mm. vero- ja sosiaaliasi-  
oita, joissa yksityisyyden suojan piiriin lain mukaan kuuluvat tiedot sinänsä yleisellä tasolla ovat yksilön näkökulmasta katsottuna täysin hänen ympäristönsä tiedossa ja siinä mielessä julkisia. Vammaisuutta, lasten päivähoitoa tai omaisen hoitamista kotona ei nyky-yhteiskunnassa enää erityisesti pyritä salaamaan. Työmatkat, matkatyö tai yritykseen kuuluvan auton yksityiskäyttö eivät yleensä ole asioita, jotka voisivat olla ulkopuolisilta salassa.

Näissä esimerkinomaisissa ja muissa vastaavissa tilanteissa on mahdollista rajoittaa oikeudenkäyntiaineiston salassapito vain yksilön kannalta olennaisiin, esimerkiksi terveys- tai taloustietoihin. Erityisesti vasta oikeudenkäyntivaiheessa syntyneissä asiakirjoissa näitä perustavanlaatuisia yksityisyydensuojan piiriin kuuluvia tietoja harvemmin esiintyy, koska niiden on täytynyt olla jo hallintoviranomaisessakin punnittavana ennen oikeudenkäyntiä. Jatkovalmistelussa tulisikin vielä harkita, olisiko asiakirjajulkisuus arvioitava erikseen jo hallintoviranomaisessa syntyneiden ja vasta oikeudenkäynnissä syntyneiden asiakirjojen osalta. Näin voitaisiin myös turvata työryhmän tärkeänä pitämä hallinnon asiakirjojen koko elinkaaren mittainen yhtäläinen salassapito, vaikka varsinaisten oikeudenkäyntiasiakirjojen salassapitoaste olisi lievempi.

## Asianosaisten oikeus oikeudenkäyntiaineistoon

Hallinto-oikeus suhtautuu kielteisesti työryhmän ehdotukseen rajoittaa asianosaisten oikeutta saada tieto tuomioistuimessa esillä olleesta oikeudenkäyntiaineistosta. Oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin peruselementteihin kuuluu, että asianosainen eli se, jonka etua, oikeutta tai velvollisuutta asia koskee, saa nähdäkseen ja kommentoitavakseen kaiken aineiston, jonka perusteella häntä koskeva asia ratkaistaan. Se, että hallintolainkäytössä asianosaisten määrä yleensä on suurempi kuin yleisissä tuomioistuimissa, ei voi oikeuttaa tästä peruseriaatteesta poikkeamista, ainakaan niin laajasti ja väljästi kuin työryhmä ehdottaa.

Asianosaisjulkisuudesta säädettyjen poikkeuksien tulee olla harvinaisia, täsmällisesti säänneltyjä ja vain olennaisen tärkeitä yksilön oikeushyviä kuten henkeä, ruumiillista koskemattomuutta tai terveyttä suojaavia. Taloudelliset tai hallinnolliset intressit eivät riitä poikkeamaan yksilön oikeudesta vaatia oikeudenkäytöltä tasapuolisuutta. Nykyinen yleislausekkeeseen perustuva ja vielä laajennettavaksi ehdotettu asianosaisjulkisuutta rajoittava menettely on useassa Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomiossa todettu oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vaatimuksia vastamattomaksi, viimeksi ns. Fortum-asiassa.

## Suullisten käsittelyjen julkisuus

Hallinto-oikeudella ei ole huomauttamista työryhmän esitykseen suullisten käsittelyjen julkisuudesta. Sääntely antaa tuomioistuimelle hyvät edellytykset sovittaa yksityisyyden ja julkisuuden vaatimukset keskenään kunkin yksittäistapauksen vaatimalla tavalla.

## Päätösten julkisuus

Hallinto-oikeus kannattaa esitettyä hallintotuomioistuinten päätösten ja niiden perustelujen julkisuutta. Menettely mahdollistaa hallintolainkäytössä ratkaistavien asioiden julkistamisen niiden yhteiskunnallista merkitystä vastaavalla tavalla. Se olisi kuitenkin voitava toteuttaa niin, että diaaritietoja salataan mahdollisimman suppeasti.

## Diaarijulkisuus

Työryhmän ehdotus lisätä diaaritietojen salassapitoa päätösten mahdollisimman suuren julkisuuden turvaamiseksi saattaa osoittautua ongelmalliseksi. Ehdotuksesta ei tosin käy selvästi ilmi, mitkä diaaritiedot tulisivat salassa pidettäviksi ja missä asian käsittelyvaiheessa ne tulisivat salaisiksi. Ehdotuksen perusteella on siten vaikea ottaa kantaa siihen, millä tavalla tarvittava salaaminen olisi käytännössä toteutettava.

Nykyisin hallinto-oikeuden diaari on perustietojen osalta julkinen. Tähän julkisuuteen ei hallinto-oikeuden toiminnassa ole havaittu liittyvän erityisiä ongelmia. Kiinnostus diaaritietoja kohtaan on vähäistä. Hallinto-oikeus pitää tärkeänä, että nykyisenlainen diaarin julkisuus voitaisiin ainakin pääosin säilyttää siitä huolimatta, että päätökset olisivat julkisia tunnistetietoja lukuunottamatta.

Yli puolet hallinto-oikeudessa käsiteltävistä asioista on hallinnossa salassapidettäviä. Jos työryhmän ehdotuksen mukaan näissä asioissa diaarin henkilötiedot olisivat vireillepanosta asti salaisia, hallinto-oikeuden diaari muodostuisi suurimmaksi osaksi näiltä osin salassapidettäväksi. Diaari on kuitenkin keskeinen hallinto-oikeuden toimintaa kuvaava asiarekisteri, joten näin laaja salassapito edellyttää erityisen hyviä perusteita, varsinkin esitetyssä järjestelmässä, jossa näissä asioissa myös oikeudenkäyntiasiakirjat ovat salaisia. Enemmistössä hallinto-oikeuden asioita olisi siis ainoastaan päätös julkinen.

Päätösten mahdollisimman suuri julkisuus olisikin voitava toteuttaa niin, että esimerkiksi vain annetun päätöksen taltionumero olisi diaarissa salainen, jolloin julkista päätöstä ei tämän tunnistetiedon avulla voitaisi jälkikäteen yhdistää nimettyyn henkilöön. Vastaavasti julkisuuteen annettavista päätöksistä olisi poistettava kaikki muut henkilö- ja tunnistetiedot, joiden avulla tällainen yhdistäminen olisi mahdollista. Asianosaisten henkilötietojen salaaminen diaarissa voi olla perusteltua ainoastaan erittäin poikkeuksellisissa tapauksissa, esimerkiksi ilmeisen hengen tai terveyden vaaran kyseessä ollen.

Salaisen diaarin vastapainoksi on ehdotettu pidettäväksi nimelistaa henkilöistä, joiden henkilökohtaiseen vapauteen kohdistuva asia on tai on ollut hallinto-oikeudessa käsiteltävänä. Tämäkään esitys ei ole ongelmaton. Tällainen lista saattaisi herättää ulkopuolisten kiinnostusta turhankin paljon. Yksittäinen henkilö voisi joutua suuremman huomion kohteeksi erityislistalla kuin julkisessa diaarissa.

## Menettely ja päätöksenteko

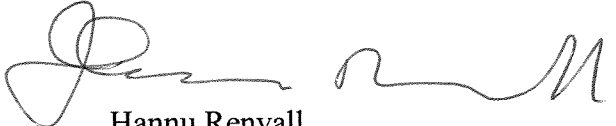
Työryhmän ehdotus sitoa oikeudenkäynnin julkisuus hallintolainkäytössä viranomaisten toiminnan julkisuuslain mukaiseen järjestelmään on sinänsä hallinto-oikeuden toiminnan kannalta yksinkertainen. Se säästäisi työtä ja johtaisi yhdenmukaiseen käytäntöön. Edellä esitetyllä tavalla se kuitenkin olisi kaavamainen ja johtaisi tarpeettoman laajaan salaamiseen. Toisaalta on arvioitavissa, että kummallakin järjestelmällä, kaavamaisella asian laatuun perustuvalla ja yksittäisen asian kohdalla tapahtuvaan harkintaan perustuvalla, päädyttäisiin ainakin olennaisten salassapidettävien tietojen kohdalla suunnilleen samanlaiseen ratkaisuun.

Hallinto-oikeus kannattaa varauksetta työryhmän ehdotusta siitä, että julkisuusratkaisu tehdään hallintopäätöksenä. Vain vireillä olevaan oikeudenkäyntiin suoranaisesti liittyvät ratkaisut on järkevää tehdä lainkäyttöpäätöksinä.

## Säädettävän lain muodosta


Hallinto-oikeus katsoo, että hallintolainkäyttöä koskevat julkisuussäännökset tulee sijoittaa samaan lakiin yleisten tuomioistuinten julkisuussäännösten kanssa. Perussäännökset oikeudenkäynnin julkisuudesta ovat joka tapauksessa yhteisiä molemmille tuomioistuinlinjoille. Yhteinen laki on omiaan vahvistamaan myös käsitystä hallintotuomioistuinten tuomioistuinluonteesta. Hallintolainkäyttöön liittyvät poikkeukset voidaan lainsäädäntöteknisesti sijoittaa yhteiseen lakiin.

Ylituomari



Hannu Renvall

Hallintopäällikkö



Paula Olenius