

30.9.2002

Oikeusministeriö
Kirjaamo
PL 25
00023 VALTIONEUVOSTO

OIKEUSMINISTERIÖ
ad 38 / 3. 10. 2003 / 11 / 260
04030:00/2002 Lavo

Viite Oikeusministeriön kirje Dnro 38/41/2003

Asia **LAUSUNTOPYYNTÖ OIKEUSMINISTERIÖN TYÖRYHMÄMIETINNÖSTÄ 2003:8 (OIKEUDENKÄYNNIN JULKISUUS HALLINTOLAINKÄYTÖSSÄ)**

Pyydettyä lausuntona oikeusministeriön kirjeestä 16.7.2003 Dnro 38/41/2003 sosiaali- ja terveysministeriö lausuu seuraavaa.

Oikeusministeriön työryhmän mietinnössä selvitetään hallintolainkäytön erityispiirteitä ja niiden vaikutusta lainkäytön julkisuutta koskevaan uudistustyöhön. Sosiaali- ja terveysministeriö pitää perusteltuna sitä, että hallintolainkäytön julkisuuteen ja siihen liittyvään lainsäädäntöön liittyvät erityispiirteet on julkisuustoimikunnan työskentelyn jälkeen erotettu omaksi asiakokonaisuudekseen. Hallintolainkäytössä on tavallisesti kysymys muutoksenhausta hallintoviranomaisen päätökseen, joten hallintotuomioistuimessa käsiteltävänä olevassa asiassa on jo tehty ratkaisu hallintoviranomaisessa. Työryhmä mainitsee hallintolainkäytön erityispiirteenä, että hallintolainkäyttöasioille on ominaista, että ratkaisu perustuu ainakin osittain sellaisiin henkilön yksityiselämää tai liiketoimintaa koskeviin tietoihin, jotka ovat julkisuuslain tai muun lain nojalla salassa pidettäviä.

Mietinnössä todetaan, että työryhmän ehdotusten tavoitteena on lainsäädäntö, joka turvaa hallintotuomioistuinten päätösten ja niiden perustelujen julkisuuden mahdollisimman laajasti ja ratkaisee julkisuuden ja asianosaisten yksityisyyden suojan välisen ristiriidan asianosaisten oikeusturvan takaavalla tavalla. Työryhmän tavoitteet ovat hyväksyttäviä ja lähtökohdiltaan henkilön yksityisyyttä suojaavia. Kuitenkin sosiaaliturvan osalta sosiaali- ja terveysministeriö haluaa tuoda esille seuraavaa.

Sosiaali- ja terveysministeriön näkemyksen mukaan on huolehdittava nimenomaan hallintolainkäytössä osallisten henkilöiden ja sivullisten perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisesta. Ihmisoikeussopimusten sään-



nöksistä keskeisiä ovat Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklassa turvattu oikeus yksityiselämän suojaan sosiaali- ja terveydenhuollossa sekä YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen 16 artiklan säännös lapsen yksityiselämän suojasta.

Kansallisen lainsäädännön tasolla keskeistä on huolehtia perustuslain 10 §:n mukaisen yksityiselämän suojan riittävästä turvaamisesta ja samalla siitä, etteivät julkisuuslakiin tai sitä täydentävään erityislainsäädäntöön nykyisin sisältyvät sosiaalivakuutusta ja sosiaalihuoltoa koskevat salassapitosäännökset hallintolainkäytön liiallisen julkisuuden vuoksi tosiasiassa menetä merkitystään.

Toimeentuloturvan muutoksenhaku sosiaalivakuutuksessa

Sosiaalivakuutusasioiden muutoksenhakujärjestelmä koostuu pääsääntöisesti ensimmäisenä valitusasteena toimivasta lautakunnasta ja ylimpänä muutoksenhakuasteena toimivasta vakuutusosoikeudesta. Valituksia käsitellään vuosittain noin 40 000 kappaletta.

Menettelytapojen osalta hallintomenettelylain ja hallintolainkäyttölain valvonta tapahtuu sosiaalivakuutuksen muutoksenhakujärjestelmissä viime kädessä Korkeimmassa hallinto-oikeudessa vakuutusosoikeuslain (132/2003) 19 §:n mukaisesti.

Sosiaalivakuutuksessa kysymys muutoksenhaun järjestämisestä on ollut useita vuosia vireillä. Sosiaaliturvan muutoksenhakujärjestelmissä otettiin vuoden 1995 alusta käyttöön itseoikaisumenettely tapauksissa, joissa valitusvaiheessa huomataan uuden selvityksen perusteella päätöksen olevan virheellinen. Tällöin vakuutuslaitos voi suoraan oikaista päätöksensä hakijan vaatimusten mukaisesti, mikä nopeuttaa oikean päätöksen saamista. Lisäksi vuonna 1999 laajennettiin hallintolainkäyttölain (HLL) soveltamista vakuutusosoikeuteen ja sen alaisiin muutoksenhaku-lautakuntiin.

Toimeentuloturvan muutoksenhakukomitea

Viimeksi toimeentuloturvan muutoksenhaun uudistustarpeita on käsitelty toimeentuloturvan muutoksenhakukomiteassa (Toimeentuloturvan muutoksenhaku. Toimeentuloturvan muutoksenhakukomitean mietintö KM 2001:9). Komitea selvitti muutoksenhakujärjestelmän uudistamistarpeita kokonaisuutena, johon kuuluvat toimeentuloturvan muutoksenhaun eri vaiheet.

Toimeentuloturvan muutoksenhakukomitean toimeksiannossa todettiin, että toimeentuloturva-asioita koskevien valitusten suuren määrän vuoksi ja erityisen asiantuntemuksen turvaamiseksi lautakuntajärjestelmä on tarkoituksenmukaista säilyttää. Komitea ehdotti, että muutoksenhaun ensimmäisenä vaiheena toimivat edelleen lautakuntatyypilliset muutoksenhakuelimet. Komitea selvitti myös muutoksenhakumenettelyä eri lautakunnissa ja mahdollisuuksia lautakuntajärjestelmän ja niissä nouda-

tettavan menettelyn selkeyttämiseen ja yhdenmukaistamiseen. Komitea laati ehdotuksen muutoksenhakulautakuntien kehittämislinjauksi.

Suullinen käsittely sosiaalivakuutuksessa

Hallintolaki (434/2003), joka kumoaa muun muassa hallintomenettelylain (598/1982), tulee voimaan 1 päivänä tammikuuta 2004. Tarkoituksena on tarkistaa tämän mahdollisesti aiheuttama erityislainsäätelyn tarve sosiaalivakuutuslainsäädännön alalla. Kuten edellä on mainittu, muutoksenhakulautakunnissa käsitellään vuosittain useita kymmeniä tuhansia valitusasioita. Asiat koskevat yleensä henkilön pääasiallista toimeentuloa. Näistä syistä tarkoituksenmukaista olisi, että työeläke- kansaneläke- tapaturmavakuutus- ja työttömyysturvajärjestelmiä muutettaisiin siten, että päätösten postittaminen tavallisena kirjeenä olisi mahdollista kuten nykyisinkin, samoin kuin se, ettei asia- ja kirjoitusvirhettä voitaisi korjata hakijan vahingoksi.

Toimeentuloturvan muutoksenhakulautakunnissa ratkaistavissa asioissa on kysymys perustuslain (731/1999) 19 §:n 2 momentin tarkoittamasta lakisääteisestä perustoimeentulon turvasta, jolloin muutoksenhakuasteen viran puolesta tapahtuva selvitysvelvollisuus on hyvin voimakas.

Eläkelautakunnan, tapaturmalautakunnan, tarkastuslautakunnan, sosiaalivakuutuslautakuntien ja työttömyysturvalautakunnan osalta on säädetty erikseen HLL 37 §:n mukaisesta suullisesta käsittelystä. Tästä oikeusministeriön työryhmän mietinnössä on erilainen näkemys. Muutoksenhakulautakunnilla ei lain mukaan ole kuitenkaan samanlaista velvollisuutta kuten hallinto-oikeuksilla järjestää HLL 38 §:n mukaisesti suullinen käsittely asianosaisen pyynnöstä. Sosiaali- ja terveysministeriössä on parhaillaan vireillä toimeentuloturvan muutoksenhakujärjestelmien kokonaisuudistuksen loppuunsaattaminen. Tämän lainvalmistelun yhteydessä on ilmennyt, ettei edelleenkään näyttäisi olevan perusteltua laajentaa HLL 38 §:n mukaista velvollisuutta suullisen käsittelyn järjestämisestä muutoksenhakulautakuntiin, ennen kuin HLL 37 §:n tulkintakäytäntö on vakiintunut ja sen toimivuudesta on saatu kokemusta.

Myös suullisen käsittelyn julkisuus on toimeentuloturvan muutoksenhaussa ongelma. Sosiaali- ja terveysministeriön näkemyksen mukaan julkisuuslain soveltamisen sosiaalivakuutusasioissa tulisi nykyisen lainsäädännön tapaan jäädä muutoksenhakuelimen itsensä ratkaistavaksi. Eläkelautakuntaa ja tapaturmalautakuntaa koskevassa lainsäädännössä on jo maininta (työntekijäin eläkelaki 20 § 2 mom., tapaturmavakuutuslaki 53 § 6 mom.), että oikeudenkäynnit ovat julkisia, mutta lautakunta voi päättää asian käsittelystä suljetuin ovin.

Suullinen käsittely sosiaalihuollossa

Sosiaali- ja terveysministeriö katsoo, että suullisen käsittelyn tulisi jatkossakin olla suoraan lain nojalla suljettu nykyisten sosiaalihuollon

asiakaslain (812/2000) 27 §:n 4 momentin, lapsenhuoltolain (361/1983) 16 §:n 3 momentin sekä lapsen huoltoa ja tapaamisoikeutta koskevan päätöksen täytäntöönpanosta annetun lain (619/1996) 12 §:n 2 momentin tarkoittamien salassa pidettävien tietojen osalta siinä laajuudessa, kun mainituissa lainkohdissa nykyisin säädetään.

Asiakirjajulkisuus sosiaalivakuutuksessa

Suurimpana jännitteenä julkisuuden ja asianosaisen yksityisyyden suojan välillä olisi työryhmän ehdottama diaarin julkisuus. Esimerkiksi työkyvyttömyyseläkeasiassa sosiaali- ja terveysministeriön näkemys on, että jo tieto eläkkeen hakemisesta on salassa pidettävää tietoa. Perustelua ei myöskään ole, että sosiaalivakuutusasioissa annettaisiin tietoja asianosaisten henkilötunnuksesta tai osoitteesta. Mietinnössä on kiinnitetty huomiota siihen, että salassa pidettäviä tietoja on päätöksissä ja niiden perusteluissa. Sosiaali- ja terveysministeriö on lautakuntia koskevan lainsäädännön kehittämisen yhteydessä korostanut myös oikeustapausrekistereiden merkitystä oikeudenkäynnin avoimuuden vahvistajana. Kuitenkin sosiaalivakuutukseen liittyvien päätösten luonteen vuoksi niistä tulee poistaa kaikki salassa pidettävät tai henkilön tunnistamisen mahdollistavat tiedot. Tämäkin lähestymistapa puoltaa sitä, ettei diaarin tule olla julkinen.

Asiakirjajulkisuus sosiaalihuollossa

Työryhmä ehdottaa, että hallinnollista vapaudenriistoa koskevissa asioissa tuomioistuimella olisi velvollisuus pitää julkista luetteloa toimien kohteena olevista henkilöistä. Työryhmän ehdotuksen mukaan tällaisia vapaudenriistotilanteita ovat henkilön tahdonvastainen hoito mielenterveyslain tai päihdehuoltolain nojalla sekä eristäminen tartuntatautilain nojalla. Hallintotuomioistuimella olisi tällöin kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden vuoksi velvollisuus pitää julkista luetteloa toimien kohteena olleista henkilöistä, joiden asiaa tuomioistuin on viimeisen kahden vuoden aikana käsitellyt joko alistuksena tai henkilön valituksen johdosta. Luettelo olisi osa asiarekisteriä siten, että luettelon tietoja ei voitaisi yhdistää mihinkään tuomioistuimen ratkaisuun. Luetteloon ei sisällytettäisi tietoja henkilön henkilötunnuksesta eikä osoitteesta. Sosiaali- ja terveysministeriön käsityksen mukaan ehdotus vaatisi toteutuakseen lisäperusteluja.

Sosiaali- ja terveysministeri


Sinikka Mönkäre

Ylitarkastaja


Kai Kullaa