

Oikeusministeriölle

Oikeusministeriö asetti 18 päivänä joulukuuta 2002 työryhmän, jonka tehtävänä oli laatia oikeudenkäynnin julkisuus -toimikunnan mietinnön (KM 2002:1) ja siitä saatujen lausuntojen pohjalta ehdotus hallintolainkäytössä sovellettaviksi oikeudenkäynnin julkisuutta koskeviksi säännöksiksi. Ehdotuksen tuli olla mahdollisimman yhdenmukainen yleisiä tuomioistuimia koskevan sääntelyn kanssa. Lähtökohtana tuli olla julkisuusperiaatteen edistäminen hallintolainkäytössä, mutta ehdotusta laadittaessa huomioon tuli ottaa myös hallintolainkäytössä käsiteltävien asiaryhmien erityispiirteet.

Työryhmän tuli tarkastella myös erilaisia lainsäädäntötekniisiä sääntelyvaihtoehtoja. Näitä ovat lähinnä hallintolainkäyttöä koskevien säännösten sisällyttäminen yleisiä tuomioistuimia koskevien säännösten kanssa yhteiseen lakiin tai erilliset hallintolainkäyttöä koskevat julkisuussäännökset, jotka voitaisiin mahdollisesti sisällyttää hallintolainkäyttölakiin.

Työryhmän puheenjohtajaksi kutsuttiin lainsäädäntöneuvos Arja Manner oikeusministeriöstä ja jäseniksi hallintoneuvos Esa Aalto korkeimmasta hallinto-oikeudesta, hallinto-oikeustuomari Janne Aer Helsingin hallinto-oikeudesta, lainsäädäntöneuvos Eija Siitari-Vanne oikeusministeriöstä, hallinto-oikeustuomari, dosentti Veijo Tarukannel Hämeenlinnan hallinto-oikeudesta, markkinaoikeustuomari Irma Telivuo markkinaoikeudesta ja tiedottajalakimies Kaius Vuoristo vakuutus-oikeudesta. Työryhmän pysyviksi asiantuntijoiksi kutsuttiin tietohallintojohtaja Kari Kujanen oikeusministeriöstä, lainsäädäntöneuvos Asko Välimaa oikeusministeriöstä ja lainsäädäntöneuvos Anna-Riitta Wallin oikeusministeriöstä. Työryhmän puheenjohtaja sekä lainsäädäntöneuvokset Eija Siitari-Vanne ja Anna-Riitta Wallin ovat laatineet työryhmän mietinnön.

Työryhmän tuli saada työnsä valmiiksi 30 päivään huhtikuuta 2003 mennessä. Oikeusministeriö on pidentänyt määräaikaan 30 päivään kesäkuuta 2003 saakka.

Työryhmä on kokoontunut 12 kertaa.

Työryhmän mietintöön liittyy hallintoneuvos Esa Aallon lausuma.

Saatuaan työnsä päätökseen työryhmä luovuttaa mietintönsä kunnioittavasti oikeusministeriölle.

Helsingissä 23 päivänä kesäkuuta 2003

Arja Manner

Esa Aalto

Janne Aer

Eija Siitari-Vanne

Veijo Tarukannel

Irma Telivuo

Kaius Vuoristo

Kari Kujanen

Asko Välimaa

Anna-Riitta Wallin

SISÄLLYS

Saatekirjelmä	5
Sisällys	7
1 OIKEUDENKÄYNNIN JULKISUUSSÄÄNNÖSTEN UUDISTAMINEN	11
1.1 Julkisuuslainsäädännön kokonaisuudistus	11
1.2 Oikeudenkäynnin julkisuustoimikunta ja sen keskeiset ehdotukset	12
1.3 Lausunnot oikeudenkäynnin julkisuustoimikunnan mietinnöstä ja työryhmän toimeksianto	13
2 TYÖRYHMÄN TYÖN YLEISET LÄHTÖKOHDAT	14
2.1 Oikeudenkäynnin julkisuuteen vaikuttavista perus- ja ihmisoikeuksista	14
2.1.1 Oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä koskevat ihmis-oikeudet	14
2.1.2 Oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä ja tiedonsaanti-oikeutta koskevien perusoikeuksien välisestä suhteesta	17
2.1.3 Julkisuutta rajoittavista perusoikeuksista	19
2.1.4 Perusoikeuksien rajoittamisedellytykset ja perusoikeusjärjestelmän huomioon ottaminen	21
2.2 Hallintolainkäytön erityispiirteistä	23
2.2.1 Yleistä	23
2.2.2 Asianosaiset hallinnossa ja hallintolainkäytössä	24
2.2.3 Hallintopäätös	25
2.2.4 Valituskirjelmän toimittaminen valitusviranomaiselle	26
2.2.5 Hallintolainkäyttöasian ratkaiseminen	26
2.2.6 Kirjallisen ja suullisen käsittelyn suhteesta	27
2.3 Julkisuusperiaatteen funktioista	29
2.3.1 Yleinen julkisuusperiaate	29
2.3.2 Keskustelua oikeudenkäynnin julkisuuden funktioista	30
2.4 Julkisuuslainsäädännön pääpiirteet	31
2.4.1 Viranomaistoimintaa koskeva julkisuusjärjestelmä	31
2.4.2 Julkisuuslainsäädännön keskeinen sisältö	32
<i>Lain soveltamisala</i>	32
<i>Asiakirjan julkisuuden määräytyminen</i>	33
<i>Salassapitosääntelystä</i>	34
<i>Tulkintasäännöt ja julkisuuden maksimointiperiaate</i>	34
<i>Menettelyt ja päätöksenteon luonne</i>	35
<i>Hyvän tiedonhallintatavan edistäminen</i>	35
<i>Viestinnän kehittäminen</i>	35
2.4.3 Tuomioistuintoiminnan julkisuutta koskeva sääntely	36
2.5 Työryhmän yleiset johtopäätökset ja arvioinnit	38

3 ASIAKIRJAJULKISUUS HALLINTOLAINKÄYTÖSSÄ	40
3.1 Diaaritiedot	40
3.1.1 Nykyinen tilanne	40
3.1.2 Oikeudenkäynnin julkisuus -toimikunnan ehdotus	45
3.1.3 Työryhmän ehdotus	45
3.2 Oikeudenkäyntiin liittyvien asiakirjojen julkisuus	48
3.2.1 Julkisuuslain soveltaminen	48
3.2.2 Asianosaisen oikeus saada tietoja asiakirjasta	50
3.3 Päätös	52
3.3.1 Nykyinen tilanne	52
3.3.2 Oikeudenkäynnin julkisuus -toimikunnan ehdotus	53
3.3.3 Työryhmän ehdotus	54
4 SUULLISEN KÄSITTELYN JULKISUUS	56
4.1 Nykyinen tilanne	56
4.2 Oikeudenkäynnin julkisuus -toimikunnan ehdotus	58
4.3 Työryhmän ehdotus	59
5 MENETTELYSÄÄNNÖKSISTÄ	62
5.1 Toimikunnan ehdotus ja lausuntopalaute	62
5.2 Julkisuutta koskeva ratkaisu tuomioistuimessa - hallintoasia vai lainkäyttöraatkaisu	66
5.3 Muutoksenhausta	72
5.4 Muutoksenhaun vaikutus täytäntöönpanoon	74
5.5 Muutoksenhakuteistä	75
5.6 Työryhmän ehdotus	78
6 LAINSÄÄDÄNTÖTEKNINEN TARKASTELU	81
6.1 Keskeiset säännökset oikeudenkäynnin julkisuuslakiin/hallintolainkäyttölakiin/hallintolainkäytön julkisuuslakiin	81
6.2 Soveltamisalaa koskevista säännöksistä	82
6.2.1 Säännösten soveltamisala	82
<i>Valitusviranomaiset hallintolainkäytössä</i>	82
<i>Työryhmän ehdotus</i>	84
6.2.2 Soveltamisalaa koskevat säännökset yleislakiin/erityis- lakeihin	85
6.3 Tarvittavat muutokset muuhun lainsäädäntöön	85
7 TIIVISTELMÄ	87
<i>Yleiset lähtökohdat</i>	87
<i>Asiakirjajulkisuus</i>	87
<i>Suullisen käsittelyn julkisuus</i>	88
<i>Menettely</i>	89
<i>Soveltamisala</i>	89
<i>Lainsäädäntötekniinen tarkastelu</i>	90

8 REFERAT	91
<i>Allmänna utgångspunkter</i>	91
<i>Handlingarnas offentlighet</i>	91
<i>Offentligheten vid muntlig förhandling</i>	92
<i>Förfarandet</i>	93
<i>Tillämpningsområde</i>	93
<i>Lagtekniska aspekter</i>	94
 Lausuma	 95
 LIITE I: Luonnokset keskeisiksi säännöksiksi	 97
LIITE II: Verotusratkaisujen julkisuus hallinnossa ja hallintolainkäytössä	104
LIITE III: Lainkäyttöviranomaisen tiedonsaantioikeus	126

1 OIKEUDENKÄYNNIN JULKISUUSSÄÄNNÖSTEN UUDISTAMINEN

1.1 Julkisuuslainsäädännön kokonaisuudistus

Nykyinen laki oikeudenkäynnin julkisuudesta (945/1984) on tullut voimaan vuonna 1985. Yleisön ja tiedotusvälineiden kiinnostus oikeuslaitosta kohtaan on tuon ajankohdan jälkeen kasvanut. Suomi on liittynyt Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimukseen ja Euroopan unioniin. Perusoikeuksia koskevaa lainsäädäntöä on uudistettu.

Julkisuuslainsäädännön laaja kokonaisuudistus (HE 30/1998 vp) toteutettiin vuonna 1999. Uudistuksen laajuutta osoittaa muun ohella se, että hallituksen esitykseen sisältyi paitsi ehdotus laiksi viranomaisten toiminnan julkisuudesta myös ehdotukset kaikkiaan 77 muun lain muuttamisesta. Esityksessä ehdotettiin lisäksi kumottavaksi yli 120 eri säädöksiin sisältyntä salassapitosäännöstä.

Uudistuksen tavoitteena oli lisätä viranomaisten toiminnan avoimuutta, tehostaa julkisuusperiaatteen toteutumista julkisten tehtävien hoidossa, edistää hyvän tiedonhallintatavan omaksumista, parantaa mahdollisuuksia saada tietoa viranomaisten käsittelemistä asioista ja lisätä siten yksilöiden vaikutusmahdollisuuksia yleisten asioiden hoidossa sekä yhtenäistää salassapitosääntelyä.

Julkisuuslainsäädännön uudistuksella on tiivis kytkentä perusoikeusuudistukseen. Perustuslain 12 §:n 2 momentin mukaan viranomaisen hallussa olevat asiakirjat ja muut tallenteet ovat julkisia, jollei niiden julkisuutta ole välttämättömien syiden vuoksi erikseen rajoitettu lailla. Jokaisella on oikeus saada tieto julkisesta asiakirjasta ja tallenteesta. Julkisuuslaki sääntelee konkreettisesti tätä perusoikeutta.

Kokonaisuudistuksen valmistelu perustui julkisuustoimikunnan mietintöön (KM 1992:9), jossa oikeudenkäynnin julkisuutta ei kovinkaan yksityiskohtaisesti käsitelty. Jatkovalmistelussa ministeriössä päädyttiinkin siihen ratkaisuun, ettei oikeudenkäynnin julkisuutta koskevia säännöksiä tässä yhteydessä laajasti avata. Ratkaisuun vaikutti kokonaisuudistuksen laajuuden lisäksi myös se, että oikeudenkäynnin julkisuudesta ei juurikaan ole oikeustieteellistä perustutkimusta eikä empiiristäkään tutkimusta. Käytännöstä saadut esimerkit antoivat lisäksi viitteitä siitä, että tuomioistuimissa käytännöt poikkesivat hallinnosta siitäkin huolimatta, että pääsääntönä vuoden 1984 oikeudenkäynnin julkisuudesta annetussa laissa (945/1984) on, että oikeudenkäyntiasiakirjoihin sovelletaan asiakirjojen julkisuutta sääntelevää yleislakia. Erilaiset soveltamistavat johtunevat siitä, miten käsittelyn julkisuuden on katsottu vaikuttavan asiakirjajulkisuuteen.

Julkisuuslainsäädännön kokonaisuudistusta valmisteltaessa Euroopan ihmisoikeustuomioistuimessa tuli päätökseen tapaus *Z v. Suomi* 25.1.1997. Oikeusministeriön ja ulkoasiainministeriön välisissä keskusteluissa nousi esiin tarve kiinnittää tuomioistuinten huomiota niihin tietoihin, jotka otetaan julkiseen tuomioon – tulihan mainitussa asiassa tuomio juuri siitä, että syytetyn vaimon nimi ja terveystiedot otettiin julkiseen hovioi-

keuden päätökseen. Tästä syystä oikeudenkäynnin julkisuutta koskevaan lakiin ehdotettiin otettavaksi uusi 5 a §. Samoin ehdotettiin diaaritiedon julkisuutta koskevaan lain 2 §:ää muutettavaksi. Muilta osin tarkoitus oli jättää oikeudenkäyntiasiakirjojen julkisuus sellensä. Oikeusministeriön lähtökohtana oli siten, että oikeudenkäynnin julkisuutta koskevaa lainsäädäntöä uudistetaan yleislainsäädännön tultua hyväksytyksi.

1.2 Oikeudenkäynnin julkisuustoimikunta ja sen keskeiset ehdotukset

Oikeusministeriö asetti 24.5.2000 toimikunnan, jonka tehtäväksi annettiin valmistella hallituksen esityksen muotoon laadittu ehdotus uudeksi oikeudenkäynnin julkisuutta koskevaksi lainsäädännöksi. Toimikunnan tuli muun muassa selvittää, 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.

Toimikunta luovutti mietintönsä 7.2.2002 (Oikeudenkäynnin julkisuus -toimikunnan mietintö. KM 2002:1). Mietinnössä ehdotettiin oikeudenkäynnin julkisuutta koskeva lainsäädäntö uudistettavaksi kokonaisuudessaan. Oikeudenkäynnin julkisuuslaki olisi oikeudenkäynnin julkisuutta sääntelevä yleislaki. Se sisältäisi oikeudenkäynnin julkisuutta koskevat säännökset kaikkien tuomioistuinten ja prosessilajien osalta.

Toimikunta ehdotti oikeudenkäynnin julkisuutta lisättäväksi nykyisestä useassa eri suhteessa. Julkisuus lisääntyisi ehdotuksen mukaan erityisesti kirjallisena käytävien oikeudenkäyntien osalta. Oikeudenkäyntiasiakirjojen salassapidon taso määriteltäisiin kokonaan uudelleen siten, että se tekisi mahdolliseksi niiden aiempaa laajemmän julkisuuden. Tämä merkitsisi samalla irtautumista viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain salassapitosäännöksistä. Ehdotuksen mukaan aiempaa vähäisempi osa oikeudenkäyntiasiakirjoista olisi suoraan lain nojalla salassa pidettäviä. Viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain tai muun lain salassapitosäännökset eivät kuitenkaan jatkossakaan olisi oikeudenkäynnissä merkityksettömiä, sillä ne mahdollistaisivat tuomioistuimelle salassapitomääräyksen antamisen.

Tuomioistuinten ratkaisujen julkisuutta lisättäisiin. Myös oikeudenkäynnin diaaritietojen julkisuutta ehdotettiin eräiltä osin lisättäväksi, mutta samalla laajennettaisiin mahdollisuuksia salata asianosaisen henkilöllisyys, sillä rikosasian asianomistajan lisäksi myös turvapaikanhakijan henkilöllisyys voitaisiin jättää diaaritietona antamatta, jos tiedon antaminen vaarantaisi turvapaikanhakijan tai tämän läheisen turvallisuutta.

Yleisöltä suljetun suullisen käsittelyn edellytykset olisivat toimikunnan ehdotuksen mukaan aina harkinnanvaraisia. Laissa olisi kattavat säännökset niistä edellytyksistä, joiden täytyessä suullinen käsittely voitaisiin toimittaa yleisön läsnä olematta.

Ehdotettuun oikeudenkäynnin julkisuuslakiin sisältyisivät myös oikeudenkäynnin julkisuusratkaisujen tekemisessä noudatettavaa menettelyä koskevat säännökset. Niiden mukaan oikeudenkäynnin julkisuusratkaisut olisivat aina lainkäyttöratkaisuja.

1.3 Lausunnot oikeudenkäynnin julkisuustoimikunnan mietinnöstä ja työryhmän toimeksianto

Toimikunnan ehdotuksesta saatiin lausunto 54 taholta. Lausuntopalaute oli kahdensuuntaista. Enemmistö lausunnonantajista suhtautui ehdotukseen yleisesti ottaen myönteisesti. Kriittisesti ehdotukseen suhtautuivat erityisesti korkein hallinto-oikeus ja useimmat hallinto-oikeuksista sekä sosiaali- ja terveysministeriö, valtiovarainministeriö ja verohallitus sekä tietosuojavaltuutettu.

Korkeimman hallinto-oikeuden mielestä toimikunnan ehdottama malli ei ainakaan sellaisenaan sovellu hallintolainkäyttöön. Myös markkinaoikeus ja vakuutusosasto katsoivat, että eräitä näitä tuomioistuimia erityisesti koskevia osia toimikunnan ehdotuksesta tulee vielä jatkovalmistella. Lisäksi useat ehdotukseen kriittisesti suhtautuneet tahot pitivät asian valmistelua puutteellisena hallintolainkäytön osalta, koska toimikunnassa ei ollut riittävästi hallintolainkäytön edustusta.

Ehdotukseen kriittisesti suhtautuneiden tahojen lausunnoissa arvosteltiin erityisesti ehdotusta oikeudenkäyntiasiakirjojen salassapidon tason uudelleen määrittelemisestä ja irtautumisesta tältä osin julkisuuslain säännöksistä. Näissä lausunnoissa korostettiin sitä, että asiakirjojen julkisuuden ja salassapidon pitää määräytyä hallintolainkäytössä pääsääntöisesti samalla tavoin kuin hallinnossa. Toimikunnan ehdotus merkitsisi yksityisyyden suojan liiallista heikkenemistä ja voisi johtaa jopa siihen, että tarpeellisistakin oikeudenkäynneistä luovuttaisiin julkisuuden pelossa.

Myös ehdotettuja diaarijulkisuutta koskevia säännöksiä pidettiin näissä lausunnoissa ongelmallisina sen vuoksi, että useissa hallintolainkäyttöasioissa jo diaariin merkitty asianimike paljastaa arkaluonteisen tiedon. Sama ongelma koskee ratkaisuja, jollei niitä voida poistaa henkilöiden nimiä. Näiltä osin lausunnoissa ehdotettiin, että mahdollisuuksia henkilöllisyyden salassa pitämiseksi laajennettaisiin ehdotetusta.

Asianosaisen tiedonsaantioikeuden laajentamista hallintolainkäytössä nykyisestä sekä kannatettiin että vastustettiin hallintolainkäyttölakia soveltavien tahojen lausunnoissa.

Tuomioistuimen ratkaisun korostettuun julkisuuteen suhtauduttiin pääosin myönteisesti. Lausunnoissa pidettiin myönteisenä myös sitä, että oikeudenkäynnin julkisuuslaissa olisi kattavat menettelysäännökset. Ehdotettuja menettelysäännöksiä pidettiin kuitenkin useissa lausunnoissa osittain vaikeaselkoisina.

Toimikunnan ehdotuksen ja siitä saadun lausuntopalautteen pohjalta oikeusministeriö asetti 18.12.2002 työryhmän laatimaan ehdotus hallintolainkäytössä sovellettaviksi oikeudenkäynnin julkisuutta koskeviksi säännöksiksi. Työryhmän toimeksiannossa todetaan, että ehdotusten lähtökohtana tulee olla julkisuusperiaatteen edistäminen hallintolainkäytössä, mutta ehdotusta laadittaessa tulee ottaa huomioon myös hallintolainkäytössä käsiteltävien asioiden erityispiirteet.

2 TYÖRYHMÄN TYÖN YLEISET LÄHTÖKOHDAT

Hallintolainkäyttöasioiden julkisuuden sääntelyssä on otettava huomioon asiaan liittyvät ihmis- ja perusoikeudet, viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetulla lailla (621/1999; jäljempänä julkisuuslaki) luodun sääntelyjärjestelmän yleiset perusteet sekä hallintolainkäyttöasioiden erityispiirteet. Näitä kysymyksiä sekä työryhmän yleisiä arviointeja tarkastellaan lähemmin tässä luvussa.

2.1 Oikeudenkäynnin julkisuuteen vaikuttavista perus- ja ihmisoikeuksista

Oikeudenkäynnin julkisuutta säännellessä tulee esiin monen eri perusoikeuden välinen suhde tai oikeammin perusoikeusjärjestelmä kokonaisuudessaan. Tasapainon löytäminen eri perusoikeuksien välillä vaatii varsin monipuolista ja jäsentynyttä tarkastelua.

Perusoikeuksien välistä suhdetta ei perustuslaissa ole säädetty. Lainsäätäjän tehtävänä on sovittaa yhteen jännitteessä olevat perusoikeudet. Vaikka lopullinen ratkaisuvallta lakien perustuslainmukaisuudesta norminantovaiheessa kuuluu eduskunnalle, uusien säännösten perustuslainmukaisuuden selvittäminen ja arviointi kuuluu osana lainvalmisteluun.

Seuraavassa tarkastellaan oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin liittyviä ihmisoikeuksia, sekä vastaavia perusoikeuksia ja niiden suhdetta julkisuusperiaatteen mukaiseen perusoikeuteen samoin kuin julkisuutta rajoittavia perusoikeuksia ja perusoikeuksien rajoittamisen yleisiä edellytyksiä.

2.1.1 Oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä koskevat ihmisoikeudet

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. Päätös on artiklan mukaan annettava julkisesti, mutta lehdistöltä ja yleisöltä voidaan kieltää pääsy koko oikeudenkäyntiin tai osaan siitä demokraattisen yhteiskunnan moraalin, yleinen järjestyksen tai kansallisen turvallisuuden vuoksi nuorten henkilöiden etujen tai osapuolten yksityiselämän suojaamisen niin vaatiessa, tai siinä määrin kuin tuomioistuin harkitsee ehdottoman välttämättömäksi erityisolosuhteissa, joissa julkisuus loukkaisi oikeudenmukaisuutta.

Kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevaan kansainväliseen yleissopimukseen (jäljempänä KP-sopimus) sisältyy hyvin samantapainen säännös kuin EIS:iin oikeuden-

käytön julkisuudesta. KP-sopimuksen 14 artiklan 1 kohdassa on erikseen nimenomaisesti mainittu, että 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.

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 oikeudenmukaisuuden intressejä.

Julkisuusvaatimuksen lähtökohdat ilmenevät useissa ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisuissa. Esimerkiksi tuomiossa *Riepan* (14.11.2000) Euroopan ihmisoikeustuomioistuin totesi, että kuulemistilaisuuksien järjestäminen julkisesti muodostaa perustavanlaatuisen periaatteen. 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. Julkisuuden tavoitteena on tuomioistuimen mukaan varmistaa yleisön mahdollisuus valvoa tuomioistuinlaitosta oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin oikeuden takaamiseksi. Julkisuutta koskevaan vaatimukseen sisältyy myös se, että yleisön on saatava tieto käsittelyn ajankohdasta ja paikasta. Kuulemista ei saa toimittaa oloissa, jotka ovat omiaan estämään yleisön osallistumisen käsittelyn seuraamiseen.

Arvioitaessa julkista kuulemista koskevan vaatimuksen merkitystä hallintolainkäytössä on otettava huomioon, että Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on hyväksynyt lähtökohdan, jonka mukaan hallintoasioissa tapahtuva tuomioistuin käsittely 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. Useimmissa tapauksissa Euroopan ihmisoikeustuomioistuin onkin joutunut arvioimaan sitä, onko asiassa ylipäänsä tullut toimittaa suullinen käsittely vai ei. Hallintolainkäyttöasian suullisen käsittelyn julkisuuteen soveltuvat sinänsä samat yleiset perusteet kuin muuhunkin lainkäyttöön.

EIS 6 artiklan 1 kohta edellyttää, että *päätös on annettava julkisesti (judgement shall be pronounced publicly)*. Päätöksen julkisuudelle annettavaa muotoa kansallisessa lainsäädännössä on arvioitava suhteessa menettelyn erityispiirteisiin ja EIS 6 artiklan tavoitteeseen. Päätösten julkisuuden toteuttaminen voi tapahtua myös muulla tavoin kuin lukiemalla päätös julkisesti. Tällöin päätöksen tulee olla saatavilla esimerkiksi tuomioistuimen kansliasta. Riittävänä on myös pidetty sitä, että jonkin oikeusasteen päätös on ollut julkinen, vaikkakaan julkisuus ei ole toteutunut kaikissa instansseissa. Tuomioistuin on myös hyväksynyt sen, että päätöksen saatavuutta rajoitetaan yksityisyyden suojaamiseksi niihin henkilöihin, joilla erityinen intressi tutustua päätökseen. Merkitystä on annettu myös sille seikalle, julkaistaanko kyseisen tuomioistuimen päätökset yleisesti. EIS 6 artiklan vastaisena on pidetty myös sitä, ettei päätöstä ollut luettu missään instanssissa

julkisesti eikä sen julkisuutta ollut riittävästi varmistettu muutoinkaan eli päätös ei ollut yleisön saatavilla.¹

EIS 6 artiklassa ei ole erikseen mainintaa perusteista rajoittaa päätösten julkisuutta. Tuomioiden julkisuus ei ole EIS:n tulkintakäytännössä täysin ehdoton. Päätöksen julkisuuden rajoittamista ei ole pidetty eräissä tapauksissa EIS 6 artiklan vastaisena. KP-sopimuksen 14 artiklan mukaan tuomioiden julkisuutta voidaan nimenomaisen säännöksen mukaan rajoittaa nuorten henkilöiden edun vuoksi sekä avioliittoa ja lasten holhousta koskevassa asiassa.

Merkittävänä Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen (jäljempänä EIT) ratkaisuna voidaan yleiseltä kannalta pitää tuomiota *B & P v. Yhdistynyt kuningaskunta* 24.7.2001. Tuomiossa ei pidetty EIS 6 artiklan vastaisena sitä, että lailla rajoitettiin yleisesti oikeudenkäynnin ja tuomion julkisuutta lasten asumista koskevissa asioissa. Julkisuuden rajoittamisen tulee olla tuomioistuimen kontrollin alaisena, mikä kyseisessä asiassa täyttyi sillä, että tuomioistuin saattoi harkintansa mukaan pitää julkisen käsittelyn. Lailla säädetty julkisuuden rajoitus heijasti EIS 6 artiklassa määrättyjä yleisiä rajoitusperusteita.

Ratkaisun mukaan salassapito voitiin ulottaa myös annettuun tuomioon. 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.

Yksityiselämän suoja on mm. EIS:ssa suojattu ihmisoikeus. Yksityiselämän suojaaminen saattaa edellyttää, että tuomion julkisuutta rajoitetaan yksityiselämän loukkausten estämiseksi. Useat yksityiselämän suojaamista käsittelevät ratkaisut koskevat seksuaalisen käyttäytymisen, erityisesti homoseksuaalisen käyttäytymisen säätelyä, sukupuolenvaihdosta ja aborttilainsäädäntöä.

HIV-potilaan yksityisyyden suojasta oli kyse tuomiossa *Z v. Suomi* 25.1.1997. EIT arvioi kysymystä siitä, oliko rikosasian käsittelyssä tapahtunut EIS 8 artiklan vastainen menettely, kun syytetyn puolison terveystiedot määrättiin salassa pidettäväksi vain kymmeneksi vuodeksi ja puolison henkilöllisyys ja terveydentila (hiv-infektio) tuli julkiseksi osana hovioikeuden tuomiota. Tuomio koskee todistajan asemassa olevaa henkilöä eikä tapauksesta ole syytä muutoinkaan tehdä pitkälle meneviä johtopäätöksiä yli tapauksen tosiseikkojen.

Kyseisessä tapauksessa liikuttiin EIS 8 artiklan 2 kohdan mukaisen harkintamarginaalin piirissä, voitiinko lainkäytön julkisuuteen kuuluvia intressejä

¹ Tuomiot *Preto ym* 25.10.1983; *Axen* 25.10.1983; *Sutter* 23.1.1984; *Cambell & Fell* 3.5.1984; *Szücs v. Itävalta* 25.11.1997; *Werner* 24.11.1997; *B. & P. v. Yhdistynyt kuningaskunta* 24.4.2001; *Lamanna* 10.7.2001.

pitää niin painavina, että niiden vuoksi puuttuminen yksityiselämän suojaan oli välttämätöntä demokraattisessa yhteiskunnassa. Tuomion lähtökohtana on siten lainkäytön julkisuus. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin katsoi, että henkilötietojen ja terveydentilaa koskevien tietojen julkistamiselle ei tässä tapauksessa ollut riittäviä perusteita. Tuomioistuin piti tietojen julkistamista kiistatta puuttumisena henkilön yksityiselämään ja arvioi asiaa sen perusteella, oliko tuo puuttuminen oikeutettua EIS 8 artiklan 2 kohdassa tarkoitetuilla perusteilla.

Tuomiossa todetaan, 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.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin katsoi lisäksi, ettei asiassa ollut riittäviä perusteita ainoastaan kymmenen vuoden salassapitoaikaan, kun kyse oli tiedoista, jotka oli hankittu oikeudenkäyntiä varten ilman henkilön suostumusta. Tuomioistuimet eivät olleet kiinnittäneet riittävästi huomiota hänen intressiinsä. Siltä osin kuin hovioikeuden tuomiossa oli julkistettu syytetyn puolison nimi. Tuomioistuin totesi, että hovioikeus saattoi harkintansa mukaan jättää nimen mainitsematta tai pitää koko tuomion luottamuksellisena ja julkaista lyhennetyin version eli tuomiolauselman ja lainkohdat. Tuomioistuin katsoi, ettei henkilöllisyyttä ja terveydentilaa koskevien tietojen julkistamiselle ollut vakuuttavia perusteita. Tietojen julkistaminen oli vastoin EIS 8 artiklaa.

EIS:n tulkintakäytännön mukaan oikeudenkäynnin julkisuus muodostaa lähtökohdan, josta voidaan kuitenkin erityisten intressien suojaamiseksi poiketa. Oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin turvaamiseksi julkisuudesta poikkeamisen tulee olla tuomioistuinten päätettävissä.

2.1.2 Oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä ja tiedonsaantioikeutta koskevien perusoikeuksien välisestä suhteesta

Perustuslain 12 §:n 2 momentin mukaan viranomaisen hallussa olevat asiakirjat ja muut tallenteet ovat julkisia, jollei niiden julkisuutta ole välttämättömien syiden vuoksi lailla erikseen rajoitettu. Jokaisella on oikeus saada tieto julkisesta asiakirjasta ja tallenteesta.

Perustuslain 12 §:n 2 momentin sanamuodon perusteella kysymys on perustuslain tasolla vahvistetusta oikeudesta saada tieto viranomaisen asiakirjoista. Perusoikeusuudistuksen eduskuntakäsittelyn yhteydessä perusoikeussäännös hyväksyttiin hallituksen esityksestä poiketen sanamuodossa, joka on subjektiivista oikeutta koskevan säännöksen kaltainen. Oikeus saada tieto asiakirjasta ei periaatteessa ole riippuvainen alemmasta lainsäädännöstä. Perusoikeussäännöksen merkityksen kannalta muutos on merkityksellinen, koska alkuperäinen säännösehdotus oli rakenteeltaan sääntelyvaraus, kun taas lopullisesti hyväksytty säännös on yksilöity lakivaraus. Säännös muistuttaa rakenteeltaan maasta lähtemistä koskevaa säännöstä.

Perusoikeussäännös korostaa asiakirjajulkisuutta pääsääntönä. Salassapidon sääntely tulee perustuslain 12 §:n mukaan perustua aina välttämättömiin syihin. Salassapitoon oikeuttavia säännöksiä on erityisesti julkisuuslain 24 §:ssä sekä hallintoa koskevassa muussa lainsäädännössä. Julkisuuslaki ei tee eroa tuomioistuimen ja hallintoviranomaisen välillä, vaan laissa säädetyt salassapitoperusteet ovat voimassa siitä riippumatta, minkä viranomaisen hallussa asiakirja on.

Perusoikeutena asiakirjajulkisuudesta on säädetty periaatteessa sitovammalla tavalla kuin oikeuskäsittelyn julkisuudesta, jota koskeva säännös on ainoastaan perustuslaillinen toimeksianto. Perustuslain 12 §:n 2 momentin mukainen vaatimus viranomaisten asiakirjojen julkisuudesta tulee ottaa huomioon myös tuomioistuinten päätösten julkisuuden osalta. Julkisuusvaatimusta tehostaa lisäksi vaatimus siitä, että oikeudenkäynnin julkisuudesta tehtävien poikkeusten tulee olla vähäisiä.

Käsittelyn julkisuudesta puolestaan on säädetty 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.

Perusoikeusuudistusta koskevassa hallituksen esityksessä (HE 309/1993 vp s. 74) perustellaan oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeita koskevaa säännöstä seuraavasti:

“Ehdotukseen sisältyy vaatimus lainkäytön ja hallinnon oikeussuojatakeiden turvaamisesta eduskunnan hyväksymällä lailla. Säännöksessä luetaan oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon tärkeimmät osa-alueet, eli käsittelyn julkisuus, oikeus tulla kuulluksi, vaatimus päätöksen perustelemisesta sekä oikeus hakea muutosta. Luetteloa ei ole tarkoitettu tyhjentyväksi. Toisaalta se ei estäisi säätämästä lailla vähäisiä poikkeuksia esimerkiksi oikeudenkäynnin julkisuudesta, kunhan kyseiset poikkeukset eivät muuta julkisuuden asemaa pääsääntönä eivätkä yksittäisessä tapauksessa vaaranna yksilön oikeutta oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin.”

Oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä koskevan perusoikeuden elementteihin kuuluu oikeus julkiseen käsittelyyn. Julkisuusperiaatteen mukaista oikeutta saada tieto viranomaisten asiakirjoista sääntelee perustuslain 12 §:n 2 momentti. Oikeudenkäynnin julkisuustoimikunnan käyttämä käsite oikeudenkäynnin julkisuusperiaate näyttää ainakin osaksi saaneen pontimensa perustuslain 21 §:stä, minkä vuoksi on tarpeen lyhyesti tarkastella mainittujen säännösten suhdetta.

Perustuslain 21 § sääntelee ensisijaisesti asianosaisen oikeuksia. Oikeus julkiseen käsittelyyn merkitsee turvaa salaisia ja mielivaltaisia oikeudenkäyntejä vastaan. Asian luonteesta jo johtuu, että oikeuden merkitys on suurin rikosasioissa.

Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklaan sisältyvät määräykset oikeudenmukaisesta oikeudenkäynnistä. Artiklan mukaan oikeusturva-oikeuksiin kuuluu oikeus julkiseen kuulemiseen, minkä lisäksi päätös on pääsääntönä mukaan julistettava julkisesti. Se, että kysymys tässäkin on ensisijaisesti asianosaisen oikeudesta ilmenee mm. siitä, että oikeudesta julkiseen kuulemiseen voidaan poiketa artiklassa mainittujen perusteiden li-

säksi silloin, kun asianosainen itse luopuu tästä oikeudesta eikä esillä ole tärkeää yleistä intressiä.

Se, että perustuslain 21 §:n tarkoittamien oikeuksien subjekti on asianosainen, ilmenee hyvin myös korkeimman oikeuden oikeudenkäynnin julkisuustoimikunnan mietinnöstä antamassa lausunnossa (OH 2002/26/Nro 1247):

”Oikeudenkäynnin julkisuus on asianosaisten perusoikeus. Heidän tulee saada asiansa asianmukaisesti käsitellyksi. Oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeisiin kuuluva julkisuuden vaatimuskin liittyy tämän oikeuden toteuttamiseen: oikeudenkäynnin julkisuuden tarkoituksena on turvata asianosaisen oikeutta asianmukaiseen oikeudenkäyntiin. Sananvapauden vaatimista tai tiedotusvälineiden kautta tapahtuvan toiminnan seuraamisen ja selostamisen edistämistä ei voida ulottaa niin pitkälle, että oikeudenkäynnin ensisijainen tarkoitus jäisi toissijaiseen asemaan.”

Perustuslain 21 §:n merkitys käy ilmi myös perusoikeusuudistusta koskevan hallituksen esityksen perusteluista. Niiden mukaan oikeuteen voidaan tehdä rajoituksia, kunhan ei vaaranneta yksilön oikeutta oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin (HE 309/1993 vp, s. 74). Suullinen käsittely voitiin perustuslakivaliokunnan mukaan määrätä markkinaoikeudessa pidettäväksi suljetuin ovin sillä perusteella, että julkisesta käsittelystä aiheutuisi asianosaiselle erityistä haittaa (PeVL 35/2001 vp).

Yleisön oikeutta saada tieto oikeudenkäyntiasiakirjoista on perusoikeussäännösten kannalta tarkasteltava siten ensisijaisesti perustuslain 12 §:n 2 momentista käsin. Tämä merkitsee sitä, että julkisuutta rajoittavien säännösehdoitusten perustuslainmukaisuutta on arvioitava mainitun lainkohdan mukaan.

Suullisen käsittelyn toimittaminen suljetuin ovin on mahdollista lailla säädetyn perusteiden. Perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännön mukaan tällaisen perusteen muodostaa laissa säädetty salassapitovelvollisuus. Valiokunta katsoi, että käsittely suljetuin ovin voitiin säätää pakolliseksi markkinaoikeudessa asioissa, joissa oli säädetty salassapitovelvollisuus (PeVL 35/2001 vp).

Käsittelyn julkisuuden merkitys lienee suurin rikosasioissa, kuten edellä on todettu. Rikosprosessuaalisen suoja on vanhastaan ollut hallitsijan (mieli)valtaa rajoittava tekijä. Oikeudenkäynnin julkisuus kuuluu rikosprosessuaalisen oikeusturvan kulmakiviin. Oikeudenkäynnin julkisuutta koskevan perusoikeuden ydinsisältö lieneekin sen, että suullinen rikosoikeudenkäynti ei missään oloissa voi olla kokonaan suljettu.

2.1.3 Julkisuutta rajoittavista perusoikeuksista

Perustuslain 12 §:n 2 momentin mukaan julkisuusperiaate on pääsääntö. Julkisuutta saa rajoittaa vain välttämättömistä syistä lailla. Julkisuuslain kokonaisuudistuksesta (HE 30/1998 vp) antamassaan lausunnossa perustuslakivaliokunta tarkasteli verrattain laajasti tiedonsaantioikeuden rajoittamisedellytyksiä. Valiokunta viittaisi perusoikeusuudistuksen 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.

Hallitusmuodon 10 §:n 2 momentin sanamuoto ja perusoikeusuudistuksen säätämisasiakirjat osoittavat valiokunnan mukaan selvästi, että perustuslain sisältämänä oikeusnormina on voimassa viranomaisten asiakirjojen julkisuus. Julkisuutta voidaan rajoittaa välttämättömien syiden vuoksi lailla erikseen. Erityisesti salassapitovelvoitteen on näin ollen täytettävä kolme edellytystä: (1) salassapito perustuu välttämättömiin syihin ja (2) sen perusteet määritellään laintasoisella säännöksellä, jolla (3) julkisuutta rajoitetaan erikseen. Valiokunta katsoi, että hallituksen esitys julkisuuslainsäädännön kokonaisuudistukseksi rakentuu selkeästi tällaiselle lähtökohdalle ja toteuttaa hallitusmuodon 16 a §:n 1 momentissa lainsäätäjälle osoitettua toimeksiantoa. Lakiehdotusta olikin valiokunnan käsityksen mukaan yleisesti ottaen pidettävä edistysaskeleena verrattuna entiseen yleislakiin, jonka merkittävin heikkous perusoikeusnäkökulmasta oli salassapitosäätelyn jääminen laajasti asetuksen tasoon.

Asiakirjojen julkisuutta voidaan rajoittaa perustuslain mukaan ainoastaan lailla ja vain milloin siihen on välttämättömiä syitä. Kysymys ei siten ole siitä, että perustuslaissa esimerkiksi jätettäisiin kyseisen oikeuden sisältö lailla määriteltäväksi, vaan lainsäätäjän toimivaltaan kuuluu pelkästään sellaisten julkisuuden rajoitusten asettaminen, joita voidaan pitää perustuslaissa tarkoitettulla tavalla välttämättöminä.

Oikeudenkäynnin julkisuus -toimikunnan mietinnössä korostetaan monissa yhteyksissä yksityiselämän suojan rajoittamista siitä, miten asia on yleislaissa säädetty. 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 turvatun 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 suojaa 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 - julkisuusäntelyssäkin on otettava huomioon perusoikeusjärjestelmä kokonaisuutena. Liike- ja ammattisalaisuuden suojalla sekä niihin kiinteästi liittyvillä tutkimus- ja kehitystyön intresseillä (julkisuuslain 24.1 § 20 ja 21 k.) on selkeä liittymäkohta omaisuu-

densuojaan. Julkisen vallan velvollisuus turvata perusoikeudet voi myös johtaa julkisuuden rajoittamiseen (esim. aserekisterin tietojen salassapito turvallisuuden toteuttamiseksi), mikä voi johtaa yleistä etuja suojaaviin salassapitosäännöksiin.

Oikeudenkäynnin julkisuus -toimikunnan ehdotuksissa ei ole kiinnitetty huomiota yksityiselämän suojan lisäksi muihin suojattaviin yksityisiin etuihin. Yleisistä eduista säädehdotuksissa mainitaan vain valtion turvallisuus ja kansainväliset suhteet. Myös Suomea sitovat kansainvälisiin velvoitteet ja Suomen viranomaisten tiedonsaantimahdollisuuksien turvaaminen yhteistyötä ja tietojenvaihtoa vaativissa kansainvälisissä tehtävissä (esim. talousrikollisuuden torjunta) voivat vaatia tiettyjen asiakirjojen tai niiden tietojen salassapitoa. Käytännössä on ollut esillä esim. tapaus, jossa tänne tiukkojen käyttörajoitusten alaisena annettu tietoa ei riittävästi suojattu tuomioistuinkäsittelyssä.

Asiakirjajulkisuuden julkisuuslaissa säädetyt rajoitusperusteet ovat syntyneet laajan yhteiskunnallisen keskustelun sekä eduskuntakäsittelyn tuloksena, missä myös rajoitusperusteiden perustuslainmukaisuus on tutkittu. Tässä prosessissa on sovitettu yhteen julkisuusperiaatteen mukainen tiedonsaantioikeus suhteessa muihin perusoikeuksiin ja yhteiskunnan toiminnan kannalta keskeisiin arvoihin. Julkisuuslakia ja sen salassapitosäännöksiä ei voida sivuuttaa käymättä läpi samaa punnintaa, joka tehtiin julkisuuslakia säädettäessä.

2.1.4 Perusoikeuksien rajoittamisedellytykset ja perusoikeusjärjestelmän huomioon ottaminen

Perusoikeuksia rajoitettaessa on kiinnitettävä huomiota siihen, minkälainen rajoituslauseke kutakin perusoikeutta sääntelevään säännöksen sisältyy. Säännöksissä voidaan erottaa kolme perustyyppiä. Perusoikeussäännöksessä on 1) kirjattu perusoikeus ilman lauseketta, 2) yksilöity (kvalifioitu) lakivaraus tai 3) sääntelyvaraus sekä lakiviittauksia koskeva lauseke.

Joissakin perusoikeussäännöksissä on erityisiä rajoituslausekkeita, jotka toisaalta antavat lainsäätäjälle valtuuden tavallisella lailla rajoittaa perusoikeutta, mutta toisaalta asettavat harkintavaltaa rajoitettavia lisäedellytyksiä (kvalifioidut lakivaraukset). Näiden tarkoituksena on määrittää lainsäätäjän mahdollisuus rajoittaa perusoikeuksia mahdollisimman täsmällisesti. Tällaisena voidaan pitää julkisuusperiaatteen mukaista tiedonsaantioikeutta koskevaa perustuslain 12 §:n 2 momenttia. Sen mukaan julkisuutta voidaan rajoittaa ”välttämättömistä syistä” lailla.

Osassa säännöksiä varsinainen perusoikeus kytketään läheisesti tavallisella lailla toteutettavaan sääntelyyn ("sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään/lailla säädetään"). Tällaisia lausekkeita kutsutaan sääntelyvarauksiksi. Varaukset jättävät lainsäätäjälle liikkumavaraa oikeuksien sääntelyssä ja "tämä liikkumavara on suurempi kuin ilman sääntelyvarausta kirjoitetuissa perusoikeussäännöksessä" (PeVM 25/1994 vp).

Osa perusoikeuksista on kirjoitettu oikeuden muodossa ilman nimenomaista sääntelyvarausta tai rajoituslauseketta. Nämäkään oikeudet eivät ole ehdottomia, vaan niiden rajoittaminen määräytyy yleisten oppien ja lainsäädäntökäytännön kautta. Yksityselämän suoja koskeva perustuslain 10 §:n 1 momentti kuuluu tähän ryhmään. Perustuslakivaliokunnan perusoikeusuudistusta säädettäessä kirjaamia yleisiä vaatimuksia ovat esimerkiksi:

- rajoitusten tulee perustua lakiin; toimivaltaa ei saa delegoida alemmalle säädöstalolle; tavallisella lailla ei voi säätää perusoikeuden ytimeen ulottuvia rajoituksia;
- rajoitusten tulee olla tarkkarajaisia ja riittävän täsmällisesti määriteltyjä ja rajoitusperusteiden hyväksyttäviä (painava yhteiskunnallinen tarve). Euroopan ihmisoikeussopimuksen määräykset ovat osana arvioinnissa silloin, kun niihin sisältyy luettelo hyväksyttävistä rajoitusperusteista;
- rajoitusten tulee olla suhteellisuusperiaatteen mukaisia ja perusoikeuksia rajoitettaessa on huolehdittava riittävästä oikeusturvajärjestelyistä;
- rajoitukset eivät saa olla ristiriidassa Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa.

Koska asiakirjojen julkisuus on pääsääntö, siihen voidaan tehdä rajoituksia vain lailla. Yleisenä lähtökohtana on siis *salassapitosäännöksen laintasoisuus*. Toimikunnan ehdotukset merkitsisivät, että tuomioistuinten asiakirjojen julkisuus määräytyisi tuomioistuinten tapauskohtaisesti salassapitomääräysten kautta.

Lailla säätämisen vaatimuksen katsotaan liittyvän kansanvaltaiseen järjestelmään: vaaleilla valittu ja siten demokraattiseen legitimaatioon toimintansa nojaava, julkisesti ja tarkkojen menettelysäännösten mukaan toimiva kansanedustuslaitos on sopivin valtioiden päättämään perusoikeuksien rajoista ja niiden täsmentämisestä.

Perustuslakivaliokunta on ottanut vain kerran kantaa salassapitomääräysten antamiseen perustuvaan sääntelyyn. Kysymys oli vuonna 1995 esillä olleesta tasavallan presidentin kansliaa koskevan lain uudistamisesta (PeVL 9/1995 vp). Lausunnosta ei tässä yhteydessä voitane saada paljon johtoa ottaen huomioon tasavallan presidentin aseman erityispiirteet ja se tosiasia, että kanslian hallintoasioita lukuun ottamatta asiakirjat, jotka liittyvät tasavallan presidentin virkatoimiin, arkistoidaan ministeriöissä.

Tapauskohtaisesti annettavia salassapitomääräyksiä voidaan pitää Suomessa jonkinlaisena jäänteinä. Ne olivat tarpeen aikaisemmassa tilanteessa, jossa salassapitosääntely oli hajanaista ja epäyhtenäistä. Julkisuuslaki on muuttanut tilanteen ratkaisevasti: keskeiset salassapitosäännökset on otettu yleislakiin. Yleislain ja erityissäännösten väliin ei jää sellaisia aukkoja, joita tulisi salassapitomääräysten avulla paikata. Julkisuuslain kokonaisuudistuksessa valtioneuvoston salassapitokompetenssista luovuttiinkin – valtioneuvosto ei siten enää voi antaa yksittäistapauksellista salassapitomääräystä.

Salassapitomääräyksistä luopuminen on osa tavoitetta yhtenäistää salassapitosääntely. Toisena kokonaisuudistuksen salassapitosääntelyyn liittyvänä tavoitteena oli salassapidon rajaaminen perustuslaissa vaaditulla tavalla vain niihin tilanteisiin, joissa salassapito on välttämätöntä. Moniin, etenkin yleistä etuja suojaaviin salassapitosäännöksiin otettiin ns. vahinkoedellytyslauseke, joka edellyttää tiedon antamisesta aiheutuvien vaikutusten selvittämistä erikseen juuri siinä tilanteessa, kun asiakirjasta pyydetään tietoa.

Salassapitomääräykset ovatkin huomattavasti kankeampi salassapidon sääntelytapa kuin salassapitosäännökset. Tätä salassapitomääräysten piirrettä ei oikeudenkäynnin julkisuutta koskevassa aikaisemmassa valmistelussa ole lainkaan otettu huomioon sääntelyn keinojen punninnassa. Salassapitotarpeen dynaamisuus on muutoinkin jäänyt vaille riittävää huomiota.

Lailla säätämisen vaatimus liittyy kiinteästi täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimukseen. Ydinajatuksena on, että rajoituksen keskeisen sisällön on ilmentävä laista ja että sitä ei saa jättää normin antajan tai sen soveltajan harkintaan. Perusoikeuksien, myös yksityisyyden suojan, turvaaminen kaikissa oloissa edellyttää, ettei rajoitussäännöksiä kirjoiteta liian avoimiksi, vaan että ne kohdistuvat mahdollisimman tarkoin tosiasiallista rajoitustarvetta vastaaviksi – rajoitusvaltuuksien antamista varmuuden vuoksi ei pidetä hyväksyttävänä.

Täsmällisyys- ja tarkkarajaisuus toteuttaa myös oikeusturvaan kiinteästi liittyvää mahdollisuutta ennakointiin. Rajoitustoimivaltuudet on toisin sanoen kirjoitettava niin selkeäksi, että niiden perusteella voidaan riittävällä varmuudella ennakoida, miten toimivaltuuksia tullaan käyttämään.

Rajoitussäännökset eivät saa ulottua niin pitkälle, että niillä tehdään oikeuden olennainen sisältö tyhjäksi; ts. puututaan oikeuden ydinsisältöön. Tämä johtuu suhteellisuusperiaatteesta: rajoitusten tulee olla välttämättömiä hyväksyttävän tarkoituksen saavuttamiseksi. Kuten edellä on todettu, perustuslakivaliokunta on katsonut henkilötietolain 11 §:ssä säädetyn käsittelykiellon piiriin kuuluvien arkaluonteisten tietojen käsittelyn sallimisen koskettavan yksityiselämään kuuluvan henkilötietojen suojan ydintä.

Käsittelyn julkisuuden rajoittamisen hyväksyttävyyttä on arvioitu useissa Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomioissa. Tuomioistuin on katsonut, että tarve suojata ammatillista luotettavuutta ja lääkärin potilaiden yksityiselämää saattaa oikeuttaa suljetun käsittelyn toimittamisen. Lääkärin ammatinharjoittamista koskevassa tuomiossa *Diennet* 31.8.1995 katsottiin, ettei tapauksen olosuhteissa ollut ilmeistä, että kuuleminen tuli toimittaa suljettuna. Samoin *Gautrin ym.* 20.5.1998. Siviilivirkamiehen kurinpitomenettelyä koskevassa tapauksessa *Guisset* 26.9.2000 ei myöskään ollut perusteita suljetulle käsittelylle. EIT on myös hyväksynyt, että turvallisuuden takaminen oikeudenkäynnissä voi olla peruste yleisön sulkemiselle käsittelystä, mutta tämä peruste voi olla harvoin riittävä. Tapauksessa *Riepan* 14.2.2001 turvallisuusnäkökohdat eivät oikeuttaneet pitämään käsittelyä vankilalueella.

Perustuslakivaliokunta on tulkinnut oikeudenkäynnin julkisuutta koskevaa perusoikeussäännöstä lausunnostaan markkinaoikeuslakia koskevasta hallituksen esityksestä (PeVL 35/2001 vp). Valiokunnan mukaan perustuslaista johtuu, että suullisen käsittelyn toimitamisen suljetuin ovin tulee liittyä johonkin laissa säädettyyn syyhyn. Sellaisen muodostaa laissa säädetty salassapitovelvollisuus. Tällaiseen perussääntelyyn on sinänsä mahdollista kytkeä markkinaoikeuden valta määrätä yksittäistapauksessa käsittelystä suljetuin ovin, jos tämä sidotaan laissa määräedellytyksiin.

2.2 Hallintolainkäytön erityispiirteistä

2.2.1 Yleistä

Hallintolainkäytön perustehtävänä on antaa yksittäisissä tapauksissa oikeusturvaa yksilöille ja yhteisöille. Tämä tehtävä on vastaava kuin yleisillä tuomioistuimilla.

Hallintolainkäytössä käsitellään tavallisesti asiaa, joka on jo ratkaistu hallintoasiana hallintoviranomaisessa. Ensimmäisenä oikeusasteena toimivissa hallinto-oikeuksissakin ratkaistaan siten pääasiassa muutoksenhakuasioita. Poikkeuksena tästä ovat hallintoriita-asiat, mutta niissäkin on tavallisesti taustana hallintoviranomaisen toimenpide tai täytäntöönpanokelvoton hallintopäätös. Hallintotuomioistuinten asema muutoksenhaku-tuomioistuimina merkitsee sitä, että asiaan liittyy hallintolainkäyttövaiheessa asiakirjoja, jotka ovat syntyneet tai olleet esillä jo siinä vaiheessa, kun asiaa on käsitelty hallintoviranomaisessa.

Hallintolainkäytön sääntelyssä on lähtökohtana perustuslain säännös valtiollisten tehtävien jaosta. Sen mukaan tuomiovaltaa käyttävät riippumattomat tuomioistuimet, ylimpinä tuomioistuimina korkein oikeus ja korkein hallinto-oikeus (perustuslain 3.3 §).

Tuomioistuimet ovat viime vuosina saaneet uusia tehtäviä erityisesti Euroopan yhteisön oikeuden täytäntöönpanon turvaamisessa ja lainsäädännön perustuslaillisuuden valvonnassa (perustuslain 106 §). Tämä koskee periaatteessa samalla tavoin sekä yleisiä tuomioistuimia että hallintolainkäyttöelimiä, mutta käytännössä yhteisön oikeuden täytäntöönpanon turvaamiseen ja perustuslainmukaisuuden valvontaan liittyvät tehtävät korostuvat hallintolainkäytössä, jossa muutoksenhaun kohteena ovat hallintopäätökset.

Suomessa on ollut kehittämissuuntana hallintolainkäyttöasioiden ohjaaminen yleisiin hallintotuomioistuimiin. 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-oikeus ja markkinaoikeus. Vakuutus-oikeus on toimeentuloturvasioiden erityistuomioistuin. Markkinaoikeus toimii erityistuomioistuimena muun muassa kilpailunrajoituksia ja julkisia hankintoja koskevissa asioissa. Hallintolainkäyttöasioita ratkaistaan myös muutoksenhakulautakunnissa sekä hallintoviranomaisissa.

Hallintolainkäytössä noudatettavasta menettelystä säädetään yleisesti hallintolainkäyttölaissa (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 kilpailu- ja hankinta-asioissa, mutta markkinaoikeudellisissa asioissa sovelletaan eräiden markkinaoikeudellisten asioiden käsittelystä annetun lain (1528/2001) ja oikeudenkäymiskaaren menettelysäännöksiä.

2.2.2 Asianosaiset hallinnossa ja hallintolainkäytössä

Asianosaisasetelmat ovat erilaisia eri asiaryhmissä ja erilaisissa tapauksissa. 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. Huomiota kiinni-

tetään kuitenkin erityisesti hallintolainkäytössä myös muodolliseen perusteeseen eli siihen, että henkilö esittää asiassa vaatimuksia asianosaisena.

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.

Nykyisin yksityisellä asianosaisella ei ole hallintolainkäytössä kaikissa asiaryhmissä muodollisesti vastapuolena toista asianosaista. Päätöksen tehneellä hallintoviranomaisella ei tavallisesti ole asianosaisen asemaa. Sillä ei yleensä ole myöskään jatkovalitus-oikeutta pelkästään sillä perusteella, että se on tehnyt päätöksen, jonka valitusviranomaisen on kumonnut. Päätöksen tehnyt hallintoviranomainen osallistuu kuitenkin useissa tapauksissa valituksen käsittelyyn esimerkiksi antamalla lausunnon ja osallistumalla suulliseen käsittelyyn. Myös oikeudenkäyntikuluja koskevia säännöksiä voidaan soveltaa päätöksen tehneeseen hallintoviranomaiseen samalla tavoin kuin viranomaiseen, joka on asianosaisena. Veroasioissa yksityisen asianosaisen vastapuolena on muutoksenhakuvaiheessa veronsaajia edustava veroasiamies. Eräissä muissakin asiaryhmissä yksityisellä asianosaisella voi olla vastapuolenaan hallintoviranomainen.

Hallintolainkäytössä on tavallista, että asiassa on vain yksi asianosainen, mutta asiassa voi olla myös useita yksityisiä asianosaisia. 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.

Asianosaisten ohella hallintolainkäyttöasiassa saattaa olla väliintulijoita tai sellaisia asian käsittelyssä kuultavia henkilöitä tai tahoja, joilla ei ole asianosaisen eikä todistajan asemaa.

2.2.3 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. Hallintopäätös tehdään hallintomenettelyssä, josta säädetään nykyisin yleisesti hallintomenettelylaissa (598/1982, jäljempänä HMenL) ja vuoden 2004 alusta uudessa hallintolaissa (434/2003). Lisäksi eri hallinnonaloilla on runsaasti tiettyjä asiaryhmiä koskevia erityisiä menettelysäännöksiä.

Hallintopäätökset voivat olla muodoltaan ja vaikutuksiltaan erilaisia. Hallintopäätösten yksipuolisuus erottaa ne hallintosopimuksista, mutta hallintosopimuksen tekemiseenkin saattaa liittyä yksipuolinen hallintopäätös, jolla neuvotteluteitse syntynyt sopimus hyväksytään julkisessa hallinnossa. Perussäännökset hallintosopimuksesta sisältyvät uuteen hallintolakiin.

Hallintopäätöstä tehdessään viranomaisen on hallintomenettelylain mukaan huolehdittava asian selvittämisestä. Asianosaisen on tarvittaessa esitettävä selvitystä vaatimuksensa perusteista. Muiden selvitysten hankkiminen kuuluu viranomaiselle (HMenL 17 §). 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 viranomainen 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.

Hallintoasioiden käsittelyssä on otettava huomioon myös julkisuussäätely Euroopan yhteisössä sekä kansainväliset sopimukset.

2.2.4 Valituskirjelmän toimittaminen valitusviranomaiselle

Hallintolainkäyttölain mukaan valituskirjelmä toimitetaan valitusajan kuluessa valitusviranomaiselle (HLL 26 §). Tavallisesti valitusviranomainen 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.

Arvonlisäveroasioissa ja toimeentuloturva-asioissa valituskirjelmä toimitetaan päätöksen tehneelle hallintoviranomaiselle tai vakuutus- tai eläkelaitokselle, jossa valittajan vaatimus käsitellään oikaisuasiana. Jos valituksessa esitetyt vaatimukset hyväksytään kokonaisuudessaan oikaisuvaiheessa, asian käsittely päättyy tähän. Jos vaatimuksia ei kokonaisuudessaan hyväksytä, hallintoviranomainen tai vakuutus- tai eläkelaitos toimittaa valituksen sekä päätöksen perusteena olevat asiakirjat valitusviranomaiselle.

2.2.5 Hallintolainkäyttöasian ratkaiseminen

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 tasa- puolisuus, oikeudenmukaisuus ja asian laatu sitä vaativat (HLL 33 §). Tämä virallisperiaate vahvistaa osaltaan oikeusturvaa erityisesti tilanteissa, joissa yksityisellä asianosaisella on vaikeuksia hankkia selvitystä ja päätöksen tehneellä hallintoviranomaisella on käytettävissään tehokkaita selvityskeinoja. Tällainen tilanne voi olla esimerkiksi sosiaalioasioissa. Vähemmän merkitystä virallisperiaatteella on esimerkiksi veroasioissa, joissa oikeudenkäynnin asetelma on järjestetty veroasiamiesjärjestelmän avulla. Virallisperiaatteen merkitys ja sisältö onkin erilainen eri asiaryhmissä ja erilaisissa asianosaisasetelmissä.

Hallintoviranomaiset voivat antaa valitusviranomaiselle tietoja myös salassa pidettävää 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 (julkisuuslain 29 §). 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 §).

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 esitetyistä vaatimuksista ja niiden perusteista sekä mahdollisista vastavaatimuksista ja niiden perusteista.

Hallintolainkäytössä käsitellään paljon asioita, joihin liittyy julkisuuslain tai muun lain- säädännön perusteella salassa pidettäviä tietoja. Tällaisia tietoja liittyy erityisesti sosiaaliturva- ja veroasioihin. Voitaneen arvioida, että tällaisia asioita on ehkä 50-80 prosenttia kaikista hallintotuomioistuimissa 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 nykyisin ovat laajasti julkisia.

Hallintolainkäytön menettelysäännökset on pyritty laatimaan sellaisiksi, että asianosaiset voivat hoitaa muutoksenhakuasiansa itse ilman oikeudellista asiantuntija-apua. Käytännössä asianosaiset toimivatkin yleensä hallintolainkäytössä ilman avustajaa tai asia- miestä.

2.2.6 Kirjallisen ja suullisen käsittelyn suhteesta

Hallintolainkäytössä asian käsittelyä ei ole jaettu valmistavaan käsittelyyn ja pääkäsittelyyn. Lähtökohtana on, että käsittely on kirjallista. Suullinen käsittely täydentää kirjall-

lista 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 suullisessa menettelyssä kertynyt aineisto.

Säännökset suullisesta käsittelystä hallintolainkäytössä ovat hallintolainkäyttölain 7 luvussa, joka koskee asian käsittelyä ja selvittämistä. Näitä säännöksiä sovelletaan hallintolainkäyttölain 2 §:n mukaan ainoastaan tuomioistuimessa. Muussa viranomaisessa sovelletaan hallintomenettelylain säännöksiä asianosaisen suullisesta lausumasta, katselmuksesta ja suullisesta todistelusta myös valitukseen ja ylimääräiseen muutoksenhakuun.

Suullinen käsittely voidaan toimittaa tarvittaessa asian selvittämiseksi. Siinä voidaan kuulla asianosaisia, 36 §:ssä tarkoitettua 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 tuomioistuinasteena 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. Säännöksiä suullisen käsittelyn toimittamisesta asianosaisen pyynnöstä ei sovelleta, jos suullista käsittelyä pyytäneen asianosaisasema perustuu kunnan tai muun yhteisön jäsenyyteen. Jos asianosainen pyytää suullisen käsittelyn toimittamista, hänen on ilmoitettava, minkä vuoksi sen toimittaminen on tarpeen ja mitä selvitystä hän esittäisi suullisessa käsittelyssä.

Hallintotuomioistuin voi järjestää myös valmistavan suullisen käsittelyn, jossa selvitetään asianosaisten vaatimuksia ja niiden perusteita sekä sitä, mistä asianosaiset ovat eri mieltä ja mitä todisteita asiassa tullaan esittämään. Tavallisesti tällöin järjestetään myöhemmin erillinen suullinen käsittely, jossa näytö otetaan vastaan.

Jos asiassa on järjestetty valmistava suullinen käsittely, se ei estä uuden oikeudenkäyntiaineiston esittämistä varsinaisessa suullisessa käsittelyssä. Hallintolainkäytössä ei ole myöskään kieltoa esittää suullisessa käsittelyssä kirjallista selvitystä tai kirjallisia lausumia. Jos asiassa vedotaan yksityisluonteiseen kirjalliseen todistajankertomukseen, on todistajaa kuitenkin kuultava suullisesti, jollei se ole tarpeetonta tai siihen ole erityistä estettä.

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 katselmuksot, joita on erityisesti maankäyttö- ja ympäristöasioissa.

2.3 Julkisuusperiaatteen funktioista

2.3.1 Yleinen julkisuusperiaate

Julkisuusperiaate – viranomaisten asiakirjojen julkisuus pääsääntönä ja jokaisen oikeus saada tieto julkisesta asiakirjasta – on Suomessa vanha ja vakiintunut julkisyhteisöjen asiakirjoja ja hallintoa koskeva periaate.

Julkisuusperiaatteen katsotaan vakiintuneesti toteuttavan yksilön oikeutta valvoa julkista valtaa sekä käyttää poliittisia sekä osallistumis- ja vaikuttamisoikeuksiaan. Tällä tiedonsaantioikeudella on siten erityinen demokratiaulottuvuus. Viranomaistoiminnan julkisuuden merkitystä on painotettu laajasti erityisesti oikeustieteellisessä, journalistiikan ja valtiotieteellisessä kirjallisuudessa.

Oikeuskirjallisuudessa on jäsenetty julkisuusperiaatteen funktioita. Julkisuusperiaatteen tehtävistä tärkeimpänä on pidetty *kontrollitehtävää*: yksilöillä ja yhteisöillä tulee olla mahdollisuus saada tietoja viranomaistoiminnasta sekä valvoa julkisen vallan käytön laillisuutta ja tarkoituksenmukaisuutta. Tausta-ajatuksena on, että kansanvaltaan kuuluu mahdollisuus valvoa viranomaisten toimintaa ja julkisen vallan käyttöä ja kritisoida sitä. Valvonta ja kritiikki puolestaan ei ole mahdollista ilman tietojen saamista viranomaisten toiminnasta. Julkisuusperiaate vaikuttaa pelkällä olemassaolollaan viranomaisten käyttäytymiseen sitä todennäköisemmin, mitä aktiivisemmin kansalaiset ja joukkoviestimet käyttävät asiakirjoja tietolähteinä (*Konstari*, Timo, Asiakirjajulkisuudesta hallinnossa).

Tietoisuus julkisuudesta jo sinänsä edistää virkamiesten huolellisuutta ja lain noudattamista. Siten viranomaistoiminnan julkisuus luo ja ylläpitää kansalaisten luottamusta viranomaistoimintaan. Tätä ulottuvuutta voidaan pitää julkisuusperiaatteen *legitiimaatiotehtävänä*. Julkisuusperiaatteen katsotaan voivan vaikuttaa ennalta ehkäisevästi mm. korruptioon.

Julkisuus edesauttaa keskustelua yhteisistä asioista sekä parantaa yksilöiden ja yhteisöjen vaikutusmahdollisuuksia. Siksi julkisuusperiaatteen mukaisilla tiedonsaantioikeuksilla on myös keskeinen merkitys kansalaisten mahdollisuuksille osallistua yhteiskunnalliseen keskusteluun ja vaikuttamiseen (*partisipaatiotehtävä*). Osallistumisoikeuksien tehostaminen edellyttää mm. yleisesti merkittävien asioiden valmistelun julkisuutta. Asiakirjojen julkisuus ei ole yhteiskuntajärjestyksen perusteita muuttava, vaan yhteisöllisyyttä lujittava instrumentti (*integraatiotehtävä*).

Jokaisella on oikeus vapaasti muodostaa ja ilmaista mielipiteensä. Julkinen keskustelu, mikä merkittävässä määrin toteutuu joukkotiedotusvälineiden kautta, on olennainen osa demokratiaa. Asiakirjajulkisuuteen ja julkishallinnon viestintään liittyy siten edellä kuvattujen funktioiden lisäksi ja niiden kanssa päällekkäisenä jo vanhastaan julkisuuslainsäädäntöön liittyvä ajatus *valistuksesta*.

Yksilöiden ja yhteisöjen on voitava erityisesti valvoa itseään koskevaa päätöksentekoa ja sen perusteita. Asianosaisosaisen tiedonsaantioikeus (asianosaisjulkisuus) palveleekin ennen muuta *oikeusturvaa*. Asianosaisen oikeuksiin kuuluu tulla kuulluksi itseään koskevassa asiassa.

2.3.2 Keskustelua oikeudenkäynnin julkisuuden funktioista

Oikeudenkäynnin julkisuus -toimikunnan mietinnössä korostetaan useissa yhteyksissä, että oikeudenkäynnin julkisuudella on laajempi merkitys kuin julkisuudella hallinnossa. Oikeudenkäynnin julkisuuden funktioiden tarkastelun perusteella voidaan arvioida, mitkä tekijät ovat keskeisiä pohdittaessa mahdollisimman laajan julkisuuden toteutumista tuomioistuiminnassa samoin kuin sitä, miten yleisen julkisuuden ja oikeudenkäynnin julkisuuden funktioiden ja merkityksen erot vaikuttavat tai miten niiden tulisi vaikuttaa oikeudenkäynnin julkisuutta koskevaan erityissäätelyyn.

Oikeudenkäynnin julkisuustoimikunnan mietinnössä on todettu tuomioistuimen toiminnan kontrollitarve. Asiaa käsiteltäessä nostetaan esiin kolme seikkaa: tuomioistuimet ovat muusta hallinnosta riippumattomia, ne käyttävät tuomiovaltaa ja ne eivät ole suoranaisesti demokraattisen kontrollin ja valvonnan ulottuvilla. Näiden syiden vuoksi katsotaan, että julkisuudella on muuhun viranomaistoimintaan nähden korostuneempi asema. Oikeudenkäynnin julkisuudella katsotaan olevan merkitystä myös sen vuoksi, että sen avulla saadaan tietoa oikeusjärjestyksen sisällöstä ja että julkisuus suojaaa asiaosaisen asemaa.

Oikeudenkäynnin julkisuuden kontrollitehtävällä lieneekin osin toisenlainen ulottuvuus kuin hallinnossa ja poliittisessa päätöksenteossa. Jos julkisuuden kautta havaittaisiinkin epäkohta lainkäytössä tai lainsäädännössä, se ei käytännössä juurikaan voi yksittäistapauksissa toimia samalla tavoin kuin hallinnossa; väärinä pidetyt tuomioistuinten päätökset eivät esim. johda päätöksentekijöiden erottamiseen samalla tavalla kuin väärinä pidetyt ratkaisut hallinnossa tai poliittisissa tehtävissä. Kontrollifunktio toimineekin ensi sijassa siten, että kritiikki kanavoituu lainsäätäjään. Oikeudenkäynnin julkisuus liittyy osaltaan tiedonsaantiin oikeusjärjestyksen sisällöstä, jota voidaan pitää eräänlaisena valistusfunktiona. Oikeudenkäynnin julkisuuden tehtävä osana asianosaisen oikeusturvaa liittyy oikeuteen saada oikeudenmukainen oikeudenkäynti.

Informaatio- ja viestintäoikeudellisessa sääntelyssä on usein välttämätöntä jäsentää ja arvioida erilaiset asiatyypit ja niiden käsittelyketjut informaation elinkaari-periaatteen mukaisesti. Tämä on erityisen tärkeää kysymyksen ollessa julkisuussäätelystä, jossa säännösten valmistelu jo asian luonteen vuoksi edellyttää huomion kiinnittämistä koko käsittelyprosessiin viranomaisessa (mm. julkiseksitulohetken asianmukaiseksi määrittämiseksi) ja eri käsittelyasteissa.

Tarkempi analyysi tuomioistuimissa käsiteltävistä eri asiaryhmistä voi tuoda esiin myös erilaisia julkisuuden funktioiden painotuksia ja merkityksiä. Oikeudenkäynnin julkisuutta koskevan keskustelun julkilausumattomana peruslähtökohtana ovat usein ensisijaisesti rikosasiat ja niiden julkisuus. Rikosasioissa julkisuudella saattaakin olla sellaisia funktioita, joita ei ainakaan samalla painoarvolla liity riita-, hakemus- ja hallintolainkäyttöasioihin. Rikosasioissa julkisuuden katsotaan suojaavan syytettyä mielivaltaista puuttumista vastaan, minkä lisäksi julkisella oikeudenkäynnillä nähdään olevan merkitystä mm. yleisen lainkuuliaisuuden kannalta. Rikoksesta syytetty joutuu henkilökohtaisesti oikeussalissa vastaamaan syytteisiin sekä kohtaamaan oikeusjärjestelmän edustajat ja rikoksen uhrin.

Rikosoikeudenkäyntien julkisuudella voi siten olla erityisiä funktioita, kuten korostunut merkitys syytetyn oikeusturvakeinona salaisia ja mielivaltaisia oikeudenkäyntejä vastaan sekä rikosten ennalta ehkäisy ja julkisuus sen eräänlaisena tehoste- ja vastuullistamisvaikutuksena.

Oikeudenkäynnin valistusfunktion voitaneen nähdä kietoutuvan osaksi yhteen oikeusturvafunktion kanssa: tuomioistuinten päätösten ja erityisesti niiden perustelujen julkisuus auttaa ennakoimaan, mitkä tekijät ovat merkityksellisiä omassa asiassa. Päätösten julkisuus on myös edellytyksenä sen arvioimiselle, miten yhdenvertaisuus ”lain edessä” toteutuu.

2.4 Julkisuuslainsäädännön pääpiirteet

2.4.1 Viranomaistoimintaa koskeva julkisuusjärjestelmä

Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta (621/1999) on keskeisin julkisuusperiaatetta toteuttava laki. Sen avulla luotua järjestelmää on oikeuskirjallisuudessa katsottu voitavan kuvata kehittyneeksi julkisuusjärjestelmäksi, jonka perustekijöitä ovat:

- oikeus saada tietoja on riippumaton pyytäjän asemasta; kysymys on yleisestä, jokaiselle kuuluvasta oikeudesta (tiedonsaantioikeuden universaalisuus);
- säännösten soveltamisala on laaja ja kattaa erilaiset tiedontalennusmuodot ja asiakirjat sekä julkisen vallankäytön eri muodot (säätelyn kattavuus);
- poikkeukset asiakirjajulkisuudesta on suhteellisen tarkasti määritelty (salassapitosäätelyn tarkkuus);
- poikkeuksia julkisuudesta tulkitaan suppeasti (rajoitusten suppean tulkinnan sääntö);
- jos vain osa asiakirjasta on salassa pidettävä, tieto annetaan asiakirjan julkisesta osasta (julkisuuden maksimointiperiaate);
- jos asiakirjoja ei anneta, viranomaisen on perusteltava päätös, ja siihen voidaan hakea muutosta (oikeusturvakeiden antaminen);
- viranomaisen on pidettävä huolta asiakirjojen saatavuudesta, tietojen eheydestä ja suojasta (hyvän tiedonhallintavan noudattaminen); sekä
- viranomaisen on aktiivisesti tuotettava tietoa (viestintävelvoitteet).

Oikeudenkäynnin julkisuutta koskevan lainsäädännön kehittämisessä ydinkysymys onkin, miten ehdotettavat säännökset sopeutuvat yleiseen julkisuusjärjestelmään ja, jos siitä poiketaan, mitkä ovat poikkeamisen syyt. Kysymys on relevantti sekä oikeusjärjestelmän yhtenäisyyden että oikeuspolitiikan johdonmukaisuuden kannalta.

Julkisuuslainsäädännön kokonaisuudistuksen yhtenä keskeisenä tavoitteena oli yhtenäistää julkisuuslainsäädäntöä. Tämä tavoite johtui julkisuusperiaatteen merkittävästä luonteesta viranomaistoiminnan viestinnän *järjestelmäperiaatteena*, mikä ilmenee vuoden 1995 perusoikeusuudistuksesta. Lainsäädännön yhtenäisyyttä voidaan pitää merkittävä-

nä asiana perusoikeuksien havainnollisuuden kannalta. Perusoikeuksien sisältö ja siitä tehtävät poikkeukset ovat sitä helpommin kansalaisten havainnoitavissa ja ymmärrettävissä, mitä kattavammin asiaa sääntelevä yleislaki osoittaa oikeuden sisällön ja siitä tehtävät poikkeukset.

Julkisuuslaki on tarkoitettu asiakirjojen julkisuutta säänteleväksi perustuslaissa säädettyä tiedonsaantioikeutta toteuttavaksi yleislaki, josta poiketaan vain rajoitetusti. (HE 30/1998 vp, s. 46 – 47). Eduskunnan vastauksesta julkisuuslainsäädännön kokonaisuudistukseen ilmenee yhtenäisyyttä koskeva painotus: hallituksen on huolehdittava siitä, että tulevaisuudessa suhtaudutaan pidättyvästi viranomaisten tietojen salassapitoa koskevien säännösten sijoittamiseen erityislainsäädäntöön (EV 303/1998 vp).

Verrattaessa oikeudenkäynnin julkisuus -toimikunnan ehdotuksia yleiseen julkisuusjärjestelmään huomiota voidaan kiinnittää keskeisiin informaatio-oikeudellista sääntelyä ohjaaviin tekijöihin, kuten julkisuuden maksimointiperiaatteeseen ja informaation elinkaari-ajatteluun.

Julkisuuden maksimointiperiaate ilmenee julkisuuslain 10 §:stä. Asiakirjasta on annettava tieto, vaikka siihen joltakin osin sisältyy salassa pidettävää tietoa. Salassa pidosta voidaan pitää huolta esim. siten, että asiakirjasta poistetaan henkilön tunnistetiedot silloin, kun salassapito perustuu yksityisyyden suojaan. Asiakirjapyyntöä koskevaa asiaa ratkaistaessa julkisuuslain 10 § yhdessä lain 17 §:ään kirjattujen tulkintasääntöjen kanssa merkitsevät viranomaiselle velvollisuutta etsiä sellainen ratkaisu, joka parhaiten toteuttaa lain 3 §:ssä määriteltyä julkisuusperiaatteen tarkoitusta. Viranomaisen tehtävänä on noudattaa hyvää tiedonhallintatapaa, mistä yhdessä em. säännösten kanssa seuraa, että viranomaisen on tarkasteltava asiankäsittelyketjuja ja niissä syntyviä asiakirjoja kokonaisuutena siten, että konkreettisissa asiakirjapyyntöjen ratkaisutilanteissa voidaan saavuttaa optimaalinen tulos.

Julkisuuden maksimointiperiaate voidaan nähdä paitsi yksittäistä asiaa koskevana keskeisenä sääntönä, myös yleisempänäkin lainvalmistelua ohjaavana periaatteena julkisuussäännöksiä uudistettaessa. Oikeudellisena perustana tälle voidaan pitää perustuslain 12 §:n 2 momentissa säädettyä julkisuusperiaatteen mukaista tiedonsaantioikeutta. Julkisuuden maksimointiperiaatteen noudattaminen lainvalmisteluperiaatteena merkitsee velvollisuutta pitää huolta siitä, että ehdotettavat säännökset luovat mahdollisuuden yksittäistapauksissa toteuttaa mahdollisimman laajaa julkisuutta julkisuusperiaatteen tarkoitusta toteuttavalla tavalla. Lainvalmistelussa ei kuitenkaan riitä huomion kiinnittäminen yksittäiseen viranomaiseen ja siinä toteutuviin asiankäsittelyketjuihin, vaan huomio on kiinnitettävä *informaation koko elinkaareen*. Tämä merkitsee, että tarkastelu on tarpeen ulottaa yksittäistä käsittelyporrasta laajemmin mm. muutoksenhakuvaiheisiin.

2.4.2 Julkisuuslainsäädännön keskeinen sisältö

Lain soveltamisala

Julkisuuslaissa määritellään sekä ne viranomaiset että ne viranomaisten tietoaaineistot, johon lakia sovelletaan (4 – 5 §). Viranomaisen käsite on laaja: se kattaa valtion- ja

kunnallishallinnon hallintoviranomaiset sekä lainkäyttöviranomaiset. Lain soveltamisala ulottuu viranomaisten lisäksi kaikkiin julkista valtaa käyttäviin yksiköihin.

Asiakirjan käsite on välineneutraali; asiakirjoina pidetään perinteisten paperiasiakirjojen lisäksi myös mm. sähköisesti talletettuja asiakirjoja ja mikrofilmejä. Viranomaisten asiakirjat ovat pääsäännön mukaan julkisia, jollei toisin ole säädetty (9 §).

Lain ydinsisältönä on määritellä asiakirjan julkisuuden määräytymisperusteet. Sen lisäksi laissa säädetään vaitiolovelvollisuudesta ja yleisistä perusteista salassa pidettävien tietojen luovuttamiselle sekä viranomaisten velvollisuudesta edistää tiedonsaantia ja hyvää tiedonhallintatapaa.

Asiakirjan julkisuuden määräytyminen

Viranomaisen asiakirjaa koskevaa pyyntöä käsiteltäessä on selvitettävä julkisuuslain mukaan ensinnäkin, onko kysymys lain tarkoittamasta viranomaisen asiakirjasta. Lain soveltamisalan ulkopuolelle jäävät mm. virkamiehen muistiinpanot sekä sellaiset viranomaisten sisäistä keskustelua varten laaditut asiakirjat, joita ei ole liitettävä arkistoon (5.4 §).

Seuraavassa vaiheessa on selvitettävä, onko asiakirja (kokonaan tai osittain) salassa pidettävä. Salassapitoa koskevat säännökset sisältyvät lain 24 §:ään, minkä lisäksi salassapitovelvollisuus voi perustua muussa laissa säädettyyn salassapito- tai vaitiolovelvollisuuteen.

Kolmannessa vaiheessa on selvitettävä, onko asiakirja tullut ehdottoman tiedonsaantioikeuden piiriin, ts. julkiseksi (6 ja 7 §). Tiedon antaminen asiakirjoista, jotka eivät lain määrittelemällä tavalla ole tulleet vielä julkisiksi, on viranomaisen harkinnassa (9.2 §).

Näihin kysymyksiin annettujen vastausten perusteella voidaan johtaa johtopäätökset. Jos kysymys ei ole viranomaisen asiakirjasta (5 §) asiakirjasta ei ole velvollisuutta antaa tietoa. Tällöin ei myöskään ole tarpeen arvioida asiakirjan julkisuutta. Asiakirjasta on viivytyksettä annettava kopio, jos kysymys on viranomaisen asiakirjasta, joka on tullut julkiseksi (6 ja 7 §) eikä asiakirja sisällä salassa pidettäviä tietoja.

Jos viranomaisen asiakirjaan sisältyy salassa pidettäviä tietoja, on selvitettävä, miltä osin asiakirja on salassa pidettävä. Päätösharkinnassa on otettava huomioon lain 17 § sekä 10 §. Jos asiakirja voidaan antaa salassapidon estämättä (joko poistamalla yksilöä tai yhteisöä koskevat tunnistamisen mahdollistavat tiedot tai peittämällä salassa pidettävä osa asiakirjasta) ja asiakirja on tullut julkisuuden piiriin (6 ja 7 §), asiakirja on annettava viipymättä. Jos asiakirja ei vielä ole tullut tiedonsaantioikeuden piiriin (6 ja 7 §), on tiedon antamista arvioitava julkisuuslain 17 §:ssä säädettyjen harkintakriteerien kannalta.

Jos asiakirjasta ei voida antaa lainkaan tietoa salassapidon paljastumatta, asiasta on annettava viipymättä kielteinen ratkaisu.

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 (16.3 §). Tällöin on erityisesti kiinnitettävä huomiota siihen, että henkilötietolaki (523/1999) ei rajoita henkilökohtaisiin tarkoituksiin tapahtuvaa tietojenkäsittelyä eikä tiedotusvälineitä tai muuta ilmaisuvapauden käyttöä varten tapahtuvaa henkilötietojen käsittelyä (henkilötietolain 2.3 ja 2.5 §), 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. On myös syytä huomata, että henkilötietolain 13 §:n 4 momentti rajoittaa henkilötunnuksen merkitsemistä tulosteisiin ja että henkilötunnus voidaan antaa siten vain, jos luovutuksensaajalla on oikeus käsitellä sitä henkilötietolain 13 §:n 1-3 momentin perusteella.

Salassapitosääntelystä

Vaikka julkisuus onkin pääsääntö viranomaistoiminnassa, se ei voi olla poikkeukseton. Julkisuuden rajoituksista on perustuslain 12 §:n 2 momentin mukaan säädettävä lailla, ja rajoitukset ovat sallittuja vain välttämättömistä syistä.

Yhteiskunnassa on monia tärkeitä yleisiä ja yksityisiä etuja, joita julkisuus voisi loukata. Julkisuuslailla tehostettiin erityisesti yksityiselämän suojaa osana perusoikeusuudistuksen täytäntöönpanoa. Muita yksityisiä suojattavia etuja ovat mm. liike- ja ammattisalaisuus. Yleisistä eduista, joita salassapito suojaa, voidaan mainita esimerkkeinä mainita valtion turvallisuus ja kansainväliset suhteet.

Asiakirja on pidettävä salassa, kun se julkisuuslaissa tai muussa laissa on säädetty salassa pidettäväksi tai jos se sisältää tietoja, joista on laissa säädetty vaitiolovelvollisuus (salassapitoperusteiden lakitasoisuus; 22 §). Vaitiolovelvollisia ovat julkishallinnon virkamiesten, viran- ja toimenhaltijoiden, työntekijöiden ja luottamustehtäviä hoitavien lisäksi myös mm. viranomaisessa tosiasiallisesti työskentelevät henkilöt (23 §).

Julkisuuslain 24 §:n salassapitoperusteista osa on sellaisia, että niiden mukaan asiakirjat ovat salassa pidettäviä ilman lisäedellytyksiä. Niissä on vähäistäkin harkinnanvaraisuutta pidetty suojattavaa etua vaarantavana (HE 30/1998 vp s. 88). 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 (vahinkoedellytys). Näissä säännöksissä on käytetty kahta erilaista muotoilua: toisessa olettamana on asiakirjan julkisuus ja toisessa asiakirjan salassapito. Vahinkoedellytyslausekkeen avulla on pyritty rajoittamaan salassapito perustuslaissa edellytetyllä tavalla siihen, mikä kussakin tilanteessa on suojattavan intressin kannalta välttämätöntä.

Tulkintasäännöt ja julkisuuden maksimointiperiaate

Se, että asiakirjaan sisältyy joitakin salassa pidettäviä tietoja tai osia, ei oikeuta pitämään koko asiakirjaa salassa. Tieto on annettava tällöin muusta osasta asiakirjaa (10 §). Jos asiakirja on säädetty salassa pidettäväksi yksityisyyden suojan toteuttamiseksi, usein riittää, että asianomaisen tunnistetiedot poistetaan asiakirjasta.

Julkisuusperiaate merkitsee, että viranomaisen asiakirjan julkisuus on pääsääntö ja sallassapito poikkeus. Tämä julkisuuden ensisijaisuus samoin kuin julkisuusperiaatteen tarkoitus tulee ottaa huomioon uutta lakia sovellettaessa (17 §). Tiedonsaantia ei saa rajoittaa ilman asiallisia ja laissa säädettyjä perusteita eikä enempää kuin suojattavan edun vuoksi on tarpeen.

Menettelyt ja päätöksenteon luonne

Asiakirjan antamisesta päättää pääsäännön mukaan se viranomainen, jonka hallussa asiakirja on. Tieto asiakirjasta on yleensä annettava asiakirjaa pyytäneen toivomalla tavalla.

Julkisuuslakia säädettyä lähtökohtana oli, että asiakirjan antamisesta päättäminen on hallintoasia lukuun ottamatta lain 33 §:n 2 momentissa tarkoitettuja tapauksia. Tavoitteena muutoksenhakusäännösten laadinnassa oli luoda mahdollisuus yhtenäisen oikeuskäytännön syntymiselle.

Hyvän tiedonhallintotavan edistäminen

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 (18 §). Hyvään tiedonhallintatapaan kuuluu mm. se, että viranomainen ylläpitää diaaria tai muita asiarekistereitä käsittelemistään asioista. Hyvää tiedonhallintatapaa konkretisoivat säännökset on otettu julkisuuslain nojalla annettuun asetukseen viranomaisten toiminnan julkisuudesta ja hyvästä tiedonhallintatavasta (1030/1999).

Viestinnän kehittäminen

Julkisuuslaissa on viranomaisille asetettu yleinen vaatimus edistää toimintansa avoimuutta (20 §). Näkökulma on muuttunut perinteisestä julkisuusperiaatteesta: ei riitä, että jokaisella on oikeus saada kopio viranomaisen julkisesta asiakirjasta, vaan viranomaisen on itse oltava aktiivinen informaation tuottaja ja jakaja. Asiakirjatasoista tiedonsaantia enemmän painottuu kansalaisten mahdollisuus saada informaatiota, jonka perusteella viranomaisten tehtävistä ja niiden hoidosta sekä toiminnan merkityksestä on saatavissa mahdollisimman hyvä kokonaiskuva. Valmistelun julkisuuden edistämiseksi viranomaisille on säädetty erikseen tiedonsaantivelvoite keskeneräisissä asioissa (19 §).

Valtionhallinnon viestintää on julkisuuslain nojalla kehitetty viranomaisen toiminnasta ja hyvästä tiedonhallintatavasta annettuun asetukseen tehdyllä muutoksella (380/2002), jolla asetukseen lisättiin valtionhallinnon viestinnän tarkoitusta, suunnittelua ja järjestämistä koskevat säännökset sekä valtioneuvoston kanslian 23.5.2002 antamalla suosituksilla valtionhallinnon viestinnässä noudatettavista periaatteista ja toimintatavoista.

2.4.3 Tuomioistuintoiminnan julkisuutta koskeva sääntely

Tuomioistuinten toiminnan julkisuus toteutuu kahdella tavalla: mahdollisuutena seurata tuomioistuimen suullista käsittelyä tuomioistuimen julkisissa istunnoissa sekä oikeutena saada tieto tuomioistuimen hallussa olevista asiakirjoista.

Yleisissä tuomioistuimissa tapahtuvan asian käsittelyn julkisuus määräytyy oikeudenkäynnin julkisuudesta annetun lain (jäljempänä OikJulkL) mukaan. Tuomioistuimessa tapahtuva asian käsittely on pääsäännön mukaan julkista. Tämä lähtökohta ilmenee lain 3 §:n 1 momentista, jonka mukaan yleisöllä on oikeus olla läsnä asian valmisteleivassa ja varsinaisessa suullisessa käsittelyssä, jollei sanotussa laissa tai muussa laissa ole toisin säädetty. Käsittelyn julkisuus tuomioistuimessa toteutuu siten sellaisissa tapauksissa, joissa noudatetaan suullista käsittelymuotoa.

OikJulkL sääntelee ne edellytykset, joiden vallitessa tuomioistuimen istunto voidaan osaksi tai kokonaan pitää suljettuna (4, 5 ja 5 a §). Neuvottelu ja äänestys tapahtuvat yleisön ja asianosaisten läsnä olematta (7 §). Lähtökohtaisesti yleisöllä on lain 8 §:n 1 momentin mukaisesti oikeus olla läsnä tuomiota tai päätöstä julistettaessa. Jos kysymyksessä on ollut suljettu käsittely, voi tuomioistuin kuitenkin päättää tuomion tai päätöksen julistamisesta yleisön läsnä olematta. Sovelletut lainkohdat ja tuomiolauselma on OikJulkL:n 8 §:n 2 momentin nojalla tällöinkin ilmoitettava julkisesti.

Hallintotuomioistuijia koskevissa laeissa on erikseen säännökset suullisen käsittelyn julkisuudesta, jotka tulevat noudatettaviksi OikJulkL:n sijasta. Näiden säännösten mukaan suullinen käsittely tulee toimittaa suljetussa istunnossa asioissa, joissa on säädetty salassapitovelvollisuus (laki korkeimmasta hallinto-oikeudesta 16 c §, hallinto-oikeuslaki 22 §, vakuutuslaki 17 §, markkinaoikeuslaki 15 §.) Suullista käsittelyä hallintolainkäytössä koskevat erityissäännökset merkitsevät, että asian käsittelyn julkisuus hallintolainkäytössä noudattaa hallintoa varten säädettyjä salassapitosäännöksiä.

Julkisuuslain ja OikJulkL:n keskinäinen suhde on periaatteessa selväpiirteinen. Käsittelyn julkisuus tuomioistuimessa määräytyy oikeudenkäynnin julkisuuslain säännösten mukaisesti, kun taas tuomioistuimessa käsiteltävien asiakirjojen julkisuutta on arvioitava pääasiallisesti viranomaistoiminnan julkisuudesta annetun yleislain säännösten valossa. Tämä periaate ilmenee OikJulkL:n 9 §:n 1 momentista (624/99), jonka mukaan oikeudenkäyntiasiakirjojen julkisuudesta on voimassa, mitä viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa säädetään, jollei OikJulkL:n 2 §:stä taikka OikJulkL:n 9 §:n 2 tai 3 momentista muuta johdu. Saman lainkohdan mukaan se, mitä asiakirjasta säädetään, koskee myös muuta oikeudenkäyntiaineistoa.

Julkisuuslain mukaan viranomaisen diaariin tehdyt merkinnät tulevat julkisiksi heti, kun ne on tehty, jollei salassapitosäännöksistä muuta johdu. Tämän mukaisesti sellaista hallintoasiaa koskeva diaarimerkintä, jossa tieto asian vireille saattajasta tai muusta asiaan liittyvästä henkilöstä yhdessä asian laatua kuvaavan tiedon kanssa paljastaa salassa pidettävän tiedon, on lain 10 ja 17 § huomioon ottaen pidettävä salassa.

Tuomioistuinten diaarien julkisuudesta on erityissäännös OikJulkL:n 2 §:ssä, jonka mukaan diaariin merkityt tiedot ovat asiasta riippumatta julkisia. Tuomioistuin voi kuitenkin jättää antamatta tiedon asianomistajasta rikosasiassa, joka koskee erityisen arkaluonteista henkilön yksityiselämän piiriin kuuluva seikkaa. 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.

OikJulkL:n mukaan tuomioistuimella on oikeus muotoilla julkisuutta kahdella eri tavalla. Se voi antaa salassapidosta määräyksen, minkä lisäksi tuomioistuin voi poiketa yleislain salassapitosäännöksistä ja asiaan liittyvän painavan yleisen edun vuoksi päättää, että sellaisetkin asiakirjat ovat julkisia, jotka on säädetty salassa pidettäväksi ilman tuomioistuimen päätöstäkin (OikJulkL 9.2 §). Tällaisia ovat julkisuuslain 24 §:n 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.

Eduskuntakäsittelyn aikana eduskunnan lakivaliokunnassa nousi esiin silloisen eduskunnan oikeusasiamies Lauri Lehtimajan lausunnossaan esittämän aloitteen johdosta kysymys tarpeesta ottaa oikeudenkäynnin julkisuudesta annettuun lakiin säännökset siitä, että tietyt yksityisyyden suojaa koskevat säännökset tulisivat sovellettaviksi tuomioistuimille annettuihin asiakirjoihin riippumatta siitä, oliko tuomioistuin antanut niiden salassapidosta määräyksen vai ei. Oikeusministeriön lakivaliokunnan saamien lausuntojen johdosta laaditussa muistiossa ei nimenomaisesti puollettu ehdotusta. Lausuntoon sisällytettiin kuitenkin oikeusasiamies Lehtimajan ehdotusta vastaava säännösmalli, johon perustuvan lakivaliokunnan lausunnon mukaisesti erityissäännös (OikJulkL 9 § 2 mom.) otettiin lakiin.

Säännös lienee aiheuttanut tuomioistuimissa OikJulkL 9 §:n 1 momentissa ilmaistusta pääsäännöstä huolimatta erilaisia käsityksiä siitä, mikä on asiakirjan julkisuus sellaisissa tapauksissa, joihin ei liity suullista käsittelyä samoin kuin siitä, miten asiakirjan julkisuus määräytyy ennen tuomioistuimen suullista käsittelyä. Epävarmuus lain soveltamisessa ilmenee myös oikeudenkäynnin julkisuustoimikunnan ehdotuksissa väliaikaisen määräyksen antamisesta.

OikJulkL:iin lisättiin julkisuuslain kokonaisuudistuksen säätämisen osana uusi säännös 5 b § (624/1999), jonka mukaan julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 24 – 27, 29, 30 ja 32 kohdissa tarkoitettuja salassa pidettäväksi 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 kohdassa tarkoitettuja salassa pidettäviä tietoja ei saa käsitellä julkisessa istunnossa eikä ottaa julkiseen ratkaisuun, ellei siihen ole erityisen painavaa syytä.

OikJulkL:n 5 b §:n tarkoituksena on ollut tuomioistuinten huomion kiinnittäminen yksityisyyden suojan tarpeeseen. Säännökseen sisältyy rajanveto sen suhteen, mitä salassa pidettäväksi luokitelluista asioista voidaan vapaasti käsitellä tuomioistuimissa ja mitkä salassa pidettäviä tietoja koskevat asiakirjat jäävät ainakin osittain salaisiksi (LaVL 14/1998 vp).

2.5 Työryhmän yleiset johtopäätökset ja arvioinnit

Työryhmä on edellä tässä luvussa tarkastellut lainkäytön julkisuuteen vaikuttavia tekijöitä. Tarkastelunsa perusteella työryhmä esittää seuraavassa yleiset johtopäätökset ehdotuksensa lähtökohdiksi.

Työryhmä on toimeksiantonsa mukaisesti selvittänyt hallintolainkäytön erityispiirteitä ja niiden vaikutusta lainkäytön julkisuutta koskevaan uudistustyöhön. Tehtyjen selvitysten perustella näyttää ilmeiseltä, että uudistustyötä ei voi rakentaa oikeudenkäynnin julkisuustoimikunnan ehdotusten varaan. Tämä koskee niin suullisen käsittelyn julkisuutta kuin asiakirjojenkin julkisuutta.

Työryhmän selvitykset julkisuuteen liittyvistä perusoikeuksista ja niiden välisistä suhteista osoittavat, että asiakirjojen julkisuutta määrittelevä perusoikeus on perustuslain 12 §:n 2 momentti, jota julkisuuslaki toteuttaa. Julkisuutta voidaan rajoittaa vain välttämättömistä syistä lailla. Salassapitosääntelyn rakentaminen viranomaisen tapauskohtaiseen salassapitomääräysten varaan voi johtaa epäyhtenäiseen käytäntöön, lisätä työmäärää hallintotuomioistuimissa ja heikentää oikeusvarmuutta ja on vastoin julkisuuslainsäädännön kokonaisuudistuksen yleisiä tavoitteita. Salassapitomääräysten käyttö on omiaan johtamaan myös tarpeettoman laajaan salassapitointilanteissa, joissa salassapitointressi muuttuu suhteellisen nopeasti ajan kulumisen myötä.

Oikeudenkäynnin julkisuus -toimikunnan keskeisin ehdotus oli irtaantua asiakirjojen julkisuutta sääntelevästä julkisuuslaista. Tämä merkitsisi sitä, että julkisuuden määräytymisperusteet olisivat hallintolainkäytössä toiset kuin hallinnossa. Tällä puolestaan on useita välittömiä vaikutuksia niin oikeusturvaan hakeviin kansalaisiin kuin koko julkisuuslainsäädännön toimintaan.

Toimikunnan ehdotus näyttää perustuvan siihen, että asian käsittelyn kaikissa vaiheissa on kyse oikeudenkäynnistä tuomioistuimissa. Hallintolainkäytössä on kuitenkin yleensä kyse muutoksenhausta hallintoviranomaisen päätökseen, joten hallintotuomioistuimissa käsiteltävänä olevassa asiassa on jo tehty ratkaisu hallintoviranomaisessa.

Toimikunnan ehdotusten mukaan ei ole mahdollista toteuttaa laajaa päätösten ja niiden perustelujen julkisuutta hallintolainkäyttöasioissa, koska yksilöä koskevissa hallintolainkäyttöasioissa päätösten perusteluista ilmenee usein arkaluonteisia henkilötietoja.

Asianosaisen nimen julkisuus hallintolainkäyttöelimen diaarissa voi vaikuttaa myös hallintopäätösten perustelujen julkisuuteen. Hallintoviranomaiset voivat siinä pelossa, että asianosaisen henkilöllisyys paljastuu asiaa muutoksenhakuelimessä käsiteltäessä, jättää antamatta päätöksestä mahdollisimman laajaa päätöksenteon julkisuutta toteuttavan kopion (ts. kopion, josta asianosaisen tunnistetiedot on poistettu, mutta josta ilmenevät päätöksenteon sellaiset perusteet, jotka henkilöön liitettyinä ovat salassa pidettäviä). Salassapidon johdonmukaisuus käsittelyn eri asteissa onkin välttämätöntä julkisuuslainsäädännön tavoitteiden toteuttamiseksi.

Oikeusturvaan tarvitsevan kannalta oikeudenkäynnin julkisuutta koskevat säännökset ovat merkityksellisiä mm. siinä suhteessa, miten hän voi ennakoida sitä, kuinka laajasti hänen yksityiselämänsä tai liiketoimintaansa koskevat tiedot tulevat oikeudenkäynnin-

sä julkisiksi. Tapauskohtaisille salassapitomääräyksille rakentuvassa järjestelmässä on riski sille, että käytäntö poikkeaa eri tuomioistuimissa tai jopa saman tuomioistuimen eri kokoonpanoissa ja että kansalaisten yhdenvertaisuus ei siten toteudu. Muutoin salassa pidettäviksi säädettyjen tietojen julkiseksi tuleminen oikeudenkäynnissä voi käytännössä tosiasiallisesti vaikuttaa siihen, että asianosainen luopuu valitusoikeutensa käyttämisestä.

Julkisuusperiaatteen tarkoituksena on mahdollistaa julkisen vallankäytön valvonta. Lainkäytössä tämä merkitsee ennen muuta tiedon saamista päätöksenteosta ja päätösten perusteluista. Oikeudenkäynnin julkisuustoimikunnan ehdotukset merkitsisivät hallintolainkäytössä lainkäytön avoimuuden kaventumista suhteessa siihen, mitä se julkisuuslakiin voimakkaammin tukeutuen olisi. Hallintolainkäytön julkisuutta koskevia uudistuksia valmisteltaessa on keskeistä kiinnittää huomiota julkisuuden maksimointiperiaatteen sekä informaation elinkaari-tarkasteluun, mikä on välttämätön kaikessa informatio-oikeudellisessa lainvalmistelussa. Näin voidaan turvata se, että yleisön saatavilla voidaan pitää tietoja lainkäytön perusteluista myös yksilön kannalta keskeisissä ja usein arkaluonteisten tietojen käyttöön perustuvissa asioissa.

Työryhmän selvitykset oikeudenkäynnin julkisuuden järjestämiseen liittyvistä perus- ja ihmisoikeuksista näyttävät osoittavan, ettei perus- ja ihmisoikeusjärjestelmistä ole löydettävissä sellaisia lainsäätäjän harkintaa rajoittavia tekijöitä, jotka estäisivät hallintolainkäytön erityispiirteiden huomioon ottamisen oikeudenkäynnin julkisuutta koskevassa valmistelutyössä. Sen sijaan on esitettävissä epäilyksiä sen suhteen, voidaanko yksityisyyden suojaa rajoittaa hallintolainkäytössä siinä määrin kuin mitä oikeudenkäynnin julkisuustoimikunnan ehdotukset merkitsisivät.

Edellä sanotuista syistä ja ottaen huomioon hallintolainkäytön erityispiirteet työryhmä katsoo, että

hallintolainkäytön julkisuutta koskevan uudistustyön tavoitteena tulee olla lainsäädäntö, joka

- turvaa hallintolainkäyttöviranomaisten päätösten ja niiden perusteluiden julkisuuden mahdollisimman laajasti ja***
- ratkaisee julkisuuden ja yksityisyyden suojan välisen ristiriidan asianosaisten oikeusturvan takaavalla tavalla.***

3 ASIAKIRJAJULKISUUS HALLINTOLAINKÄYTÖSSÄ

Hallintolainkäyttöviranomaisten toiminnassa syntyy erilaisia asiakirjoja, joista osa on tuomioistuimessa laadittuja, osa tuomioistuimelle toimitettuja. Asiakirjojen luonne lainkäytön avoimuuden kannalta on erilainen sen mukaan, minkälaisesta asiasta on kysymys. Hallintotuomioistuimella on virastona myös hallintoasioita, joihin liittyvät asiakirjat eivät kuvaa lainkäyttöä, vaan tuomioistuinten hallintotehtävien hoitoa. Näihin asiakirjoihin sovelletaan kaikilta osin yleisen julkisuuslain säännöksiä.

Hallintolainkäyttöön asiakirjojen julkisuutta järjestettäessä on tarpeen kiinnittää huomiota kolmeen eri tekijään. Ensinnäkin on huomioita kiinnitettävä siihen, miten hallintolainkäyttöön kuuluvat asiakirjat erotetaan muista asiakirjoista. Tässä tarkastelussa merkittävin kysymys on oikeudenkäyntiasiakirjan määritelmä. Toiseksi on tärkeää kiinnittää huomiota yhteen keskeiseen tuomioistuimen laatimaan asiakirjaan, diaariin. Tämä on tärkeää sen vuoksi, että diaaritietojen julkisuutta koskevat ratkaisut vaikuttavat siihen, miten oikeudenkäyntiasiakirjojen julkisuus voidaan toteuttaa. Kolmantena tekijänä on tarkasteltava hallintolainkäytön päätöksen ja sen perustana olevien asiakirjojen julkisuutta.

3.1 Diaaritiedot

3.1.1 Nykyinen tilanne

Diaarilla on keskeinen merkitys julkisuuden toteuttamisessa. Siksi diaarin ja vastaavien asiakirjarekisterien hyvän julkisuus- ja salassapitorakenteen toteuttaminen on tärkeä osa avoimuuden toteuttamista viranomaistoiminnassa.

Hallintotuomioistuimissa on tällä hetkellä käytössä rakenteeltaan samanlaiset diaarit.

Diaarissa on käytettävissä seuraavat tietokentät: diaarinumero, käsittelyn tila (vireillä/ratkaistu), saapumispäivä, asia (laatu ilmaistaan käyttäen koodin mukaista asiaryhmää; tämän lisäksi järjestelmään voidaan määrittää vapaasti muodostettavia asiasanoja, jotka eivät kuitenkaan näy yleisöjulkisesta diaarista), tiedot muutoksenhaun alaisesta päätöksestä (viranomaisen nimi, ratkaisupäivä, päätöksen muu tunnus), asianosaiset (valittaja/hakija ja tämän vastapuoli), asian käsittelijä (KHO:ssa esim. notaari ja/tai esittelijä), läheteet (välitoimipyynnöt ja määräajat), istunto (istunnon päivämäärä ja jäsenen nimikirjaimet), päätös (taltio, antopäivä, lopputulos koodin mukaan esim. ei muutosta.) Näiden tietokenttien lisäksi diaariin voidaan täyttää tietoja kenttiin ”muut tiedot” ja ”asian kuvaus”, jotka eivät ole yleisöjulkisessa diaarissa nähtävissä.

Tietojen käsittelyä varten diaarikaavan asianimikkeille on määritelty niitä vastaavat numerokoodit. Korkeimman hallinto-oikeuden ja hallinto-oikeuksien asioiden laadun kirjaamisessa käytettävät diaarikaavat eivät ole rakenteeltaan ja nimikkeistöltään yh-

denmukaisia. Korkeimman hallinto-oikeuden diaarikaavassa on nykyään 226 asianimikettä ja hallinto-oikeuksien yhteisessä diaarikaavassa on 136 asianimikettä. Diaarikaavojen yhdenmukaistamista on selvitetty korkeimman hallinto-oikeuden 2.5.2002 asettamassa työryhmässä. Työryhmän ehdottamaa asiaryhmittelyä (Korkeimman hallinto-oikeuden julkaisuja 1/2003) on käytetty eräiltä osin hyväksi tämän työryhmän ehdotuksia laadittaessa.

Hallintotuomioistuinten diaarit ovat kuuluneet kesäkuusta 2001 lähtien käytössä olleeseen tuomioistuinten diaaritietojen kyselykäyttöjärjestelmään (Kyösti). Kyselykäyttöjärjestelmässä käytetään diaaritietoina asioiden perustietoja, joita ovat tiedot asianosaisista ja asian käsittelyvaiheista sekä ratkaisutiedot.

Kyselykäyttöjärjestelmän ja muiden oikeusministeriön hallinnonalan valtakunnallisten henkilörekisterien sääntelyä koskeva valmistelu on käynnistymässä oikeusministeriössä.

Huolenpito asiakirjojen ja käsiteltävien asioiden rekisteröinnistä on osa *julkisuuslain* 18 §:ssä tarkoitettua hyvää tiedonhallintatapaa.

Viranomaisen tulee hyvän tiedonhallintatavan toteuttamiseksi pitää luetteloa käsiteltäviksi annetuista ja otetuista sekä ratkaistuista ja käsitellyistä asioista taikka muutoin huolehtia siitä, että sen julkiset asiakirjat ovat vaivattomasti löydettävissä (18.1 § 1 k.). Lain 18 §:n 2 momentin mukaan tarkempia säännöksiä 1 momentissa säädettyjen velvoitteiden toteuttamiseksi tarpeellisista toimenpiteistä annetaan asetuksella. Säännökset ovat viranomaisten toiminnan julkisuudesta ja hyvästä tiedonhallintavasta annetun asetuksen (1030/1999) 5 – 8 §:ssä. Tuomioistuimen ja syyttäjän diaareista antaa kuitenkin tarkempia määräyksiä oikeusministeriö.

Diaari on erillinen suhteessa niihin asiakirjoihin, joita koskevia merkintöjä siihen tehdään. Diaaria voi kuvata asiakirjojen kokoelmana: atk:n avulla ylläpidetyssä diaarissa yhden julkisuuslain tarkoittaman asiakirjan eli viestin (5.1 §) muodostavat tiettyä vireillä olevaa tai käsiteltyä asiaa koskevat merkinnät.

Diaarin merkinnät tulevat julkisuuslain pääsäännön mukaisesti julkisiksi heti, kun ne on tehty (6.1 § 1 k.). Jos merkintä paljastaa salassa pidettävän tiedon, diaari on näiltä osin salassa pidettävä (esim. jos tieto vireille saattajasta ja asiasta paljastaisivat yksityiselämän vuoksi salassa pidettävän tiedon, vireille saattajaa koskevat tiedot ovat salaisia mutta asiakohda julkinen). Siten esim. tieto siitä, kuka on hakenut toimeentulotukea ei ole julkinen sosiaalihuollon viranomaisen asiakirjarekisterissä. Se sijaan tieto siitä, että tällainen asia on vireillä, on julkinen.

Se, että asiaan liittyvään asiakirjaan sisältyy salassa pidettäviä tietoja, ei oikeuta pitämään asiaa koskevia diaarimerkintöjä salaisina. Kokonaan salainen diaarimerkintä voi olla kysymyksessä vain silloin, kun jo tieto sellaisen asian vireillä olosta on salainen. Diaarin julkisuutta on siis arvioitava viestikohtaisesti, ts. tarkastelemalla kaikkia samaa asiaa koskevia merkintöjä yhtenä asiakirjana.

Diaarin julkisuus on pidettävä mahdollisimman laajana ottaen huomioon sen merkitys julkisuuden toteuttamisessa. Diaarijärjestelmän kuntoon saattamisessa on asianmukaista kiinnittää erityistä huomiota julkisuusperiaatteen tarkoitukseen, ts. mahdollisuuteen saada mahdollisimman tarkkaa tietoa viranomaisen käsiteltävinä olevista asioista. Tilanteissa,

joissa joudutaan ottamaan huomioon salassapitosäännösten vaikutus diaarimerkintöjen julkisuuteen, on julkisuuslain tarkoitusta vastaava menettely pitää käsiteltävää asiaa ja sen laatua koskevat tiedot mahdollisimman yksityiskohtaisina ja selkeinä ja toteuttaa yksityiselämän suojaa tai elinkeinotoimintaa koskevat salassapitovelvoitteet peittämällä sen henkilön tai yrityksen nimi, jota asia koskee. Näin menetellen diaari palvelee parhaiten myös viranomaisen toimintaa.

Oikeudenkäynnin julkisuuslain 2 §:n mukaan tuomioistuimen diaariin tai muuhun asiankirjahakemistoon tehdyt merkinnät asianosaisen nimestä samoin kuin asian laadusta sekä asian käsittelyn istuntoajankohdasta tulevat julkisiksi, kun ne on tehty. Laissa ei ole tarkempia säännöksiä siitä, milloin merkinnät on tehtävä eikä merkintöjen sisällöstä, kuten esimerkiksi siitä, millä tavalla asian sisältö luonnehditaan. Lain kirjoitustapa jättää avoimeksi, mitä merkintöjä diaariin muutoin sisältyy ja miten niiden julkiseksi tulo määräytyy.

Asianosaisen nimi tarkoittanee hallintolainkäytön yhteydessä asian vireille saattaneen osapuolen nimeä (valittaja, hakija). Epäselvää on, tarkoittaako asianosaisen nimi hallintopäätöksen välittömänä kohteena (esimerkiksi velvoitettuna, alistetussa asiassa pakkotoimen kohteena, luvansaajana) olevan henkilön tai yrityksen nimeä. Käytännössä diaarissa yksilöidään asian vireillepanija ja tämän vastapuoleksi katsottava taho, viranomainen tai yksityinen (viimeksi mainittu esimerkiksi myönteisen hallintopäätöksen välittömänä kohteena, kuten luvansaajana).

Suullisten käsittelyjen yhteydessä diaariin saatetaan merkitä myös sellaisten henkilöiden nimitietoja (mahdollisesti myös osoitetietoja), joita suullisessa käsittelyssä kuullaan todistajina tai asiantuntijoina. Tämä johtuu siitä, että näille henkilöille lähetetään suulliseen käsittelyyn kutsu, ja tämä kutsu kirjataan yleensä näkyville suoritettuihin välitoimiin. Oikeudenkäynnin julkisuussääntelyn kannalta näilläkin henkilön nimillä saattaa olla merkitystä siinä suhteessa, että todistajan nimen perusteella voidaan yrittää jäljittää valittajan henkilöllisyyttä asiassa, jossa valittajan henkilöllisyys yhdistettynä asian luonnehdintaa koskevaan diaaritietoon paljastaa asianomaisesta henkilöstä arkaluontoisen tai salassa pidettävän tiedon.

Laissa ei ole poikkeuksia hallintolainkäytön osalta diaaritietojen julkisuuteen. Lain 2 §:n 2 momentin mukaan tieto asianomistajan henkilöllisyydestä rikosasiassa, joka koskee erityisen arkaluonteista henkilön yksityiselämään liittyvää seikkaa, voidaan jättää antamatta sen estämättä, mitä 1 momentissa säädetään.

OikJulkL:ssa ei ole valtuutussäännöstä antaa tarkempia säännöksiä valtioneuvoston tai ministeriön asetuksella diaariin merkittävistä tiedoista. Julkisuuslain 18 §:n 2 momentin mukaan oikeusministeriö antaa tuomioistuimen ja syyttäjän diaarista tarkempia määräyksiä.

Hallintotuomioistuimen diaari on *henkilötietolaisissa* (523/1999) tarkoitettu henkilörekisteri. Henkilötietojen suojan ja julkisuusperiaatteen yhteensovittamiseksi on julkisuuslain 16 §:n 3 momenttiin otettu erityissäännös, jonka mukaan tietoja viranomaisen henkilörekisteristä annettaessa on otettava huomioon henkilötietolainsäädäntö. Viranomaisen henkilörekisteristä saa antaa henkilötietoja sisältävän kopion tai tulosteen tai sen tiedot

sähköisessä muodossa, jollei laissa toisin säädetä, 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 eikä tiedotusvälineitä tai muuta ilmaisuvapauden käyttöä varten tapahtuvaa henkilötietojen käsittelyä (henkilötietolain 2.3 ja 2.5 §). Henkilötietoja voidaan siten luovuttaa kopioina näitä tarkoituksia varten. Muissa tapauksissa tietoja luovutettaessa on selvitettävä, onko tiedon 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.

Oikeuskäytännössä tulkintaongelmia on aiheuttanut diaarijulkisuutta oikeudenkäynnin julkisuuslaissa koskevien säännösten suhde julkisuuslaissa tai muussa laissa säänneltyihin salassapitovelvoitteisiin. Tätä ongelmallista suhdetta kuvaa korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisu KHO 2002:52:

Korkeimman hallinto-oikeuden tiedotuspäällikkö on 12.12.2001 toimittanut asianajajalle pyynnöstä jäljennökset korkeimman hallinto-oikeuden 22.1.1993 antamasta jälkiverotusta koskevasta päätöksestä taltionumero 196 ja siihen liitetystä Hämeen lääninoikeuden päätöksestä. Mainittu korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisu oli aikoinaan julkaistu lyhyenä ratkaisuselosteena Finlexissä verovelvollisen henkilötiedot salaten. Jäljennöksistä oli peitetty kohdat, jotka tiedotuspäällikkö oli katsonut salassa pidettäviksi. Luovutetuissa päätöksistä kävi ilmi lähinnä vain juttujen tunnistetiedot. Tiedotuspäällikkö oli todennut, ettei asianajaja ollut asianosainen kysymyksessä olevassa verotusta koskevassa asiassa.

Päätöksessään korkein hallinto-oikeus totesi, että sen tulee perustuslain 99 §:n 2 momentin mukaisesti valvoa lainkäyttöä omalla toimialallaan. Tähän tehtävään kuuluu muun muassa, että korkein hallinto-oikeus lainkäytön yhdenmukaisuuden ja oikeusvarmuuden edistämiseksi tiedottaa sellaisista ratkaisuksistaan, joilla saattaa olla merkitystä lain soveltamiselle muissa samantapaisissa tapauksissa tai muuten yleistä merkitystä.

Korkeimman hallinto-oikeuden päätös, josta oli pyydetty lisätietoja, sisälsi verotustietojen julkisuudesta ja salassapidosta annetussa laissa salassa pidettäviksi säädettyjä verotustietoja. Korkein hallinto-oikeus voi edellä mainitun lain 22 §:n nojalla julkaista veroasiassa antamansa päätöksen sanamuodon mukaisena tai lyhennettynä siten, ettei siitä ilmene verovelvollisen nimeä taikka sellaisia yksityistä luonnollista henkilöä koskevia tietoja, joista verovelvollinen olisi tunnistettavissa. Oikeudenkäynnin julkisuudesta annetun lain 2 §:n 1 momentin nojalla tuomioistuimen diaariin ja muuhun asiakirjahakemistoon tehdyt merkinnät muun muassa asianosaisen nimestä ja asian laadusta tulevat kuitenkin julkisiksi, kun ne on tehty.

Edellä esitetyistä säännöksistä on pääteltävissä, että ensinnäkin oikeudenkäynnin julkisuudesta annetun lain 2 §:n 1 momentin mukaisesti tiedot muun muassa asianosaisen nimestä ja asian laadusta tulevat diaariin tehtyinä merkintöinä julkisiksi. Toisaalta mahdollisuus yhdistellä nämä tiedot veroasiassa tehdyn päätöksen julkaisemiseen johtaa julkisuuden kannalta ristiriitaiseen lopputulokseen, vaikka verotustietojen julkisuudesta ja salassapidosta annetun lain 22 §:ssä tarkoitetulla tavalla julkaistusta päätöksestä olisi poistettu verovelvollisen nimi ja muut tunnistetiedot.

Vaikka edellä mainitut säännökset ovat sinänsä erillisiä ja koskevat tietoja eri tietolähteistä, korkein hallinto-oikeus joutuu tässä säännösten soveltamisesta aiheutuvassa tilanteessa ottamaan huomioon paitsi verovelvollisen tietosuojaan asettamat vaatimukset myös korkeimman hallinto-oikeuden päätösten julkaisemiselle ja julkaistavan aineiston luotettavuudelle oikeusvarmuuden edistämiseksi asetettavat vaatimukset.

Oikeudenkäytön peruseriaatteisiin kuuluu myös tasapuolisuus tiedonsaannissa. Tämä tasapuolisuus toteutuisi yleisenä järjestelmänä niin verovelvollisten tiedontarpeen kuin myös veronsaajien ja veroviranomaisten kannalta siinä tapauksessa, että korkein hallinto-oikeus päättäisi julkaista kaikki veroasioissa annettavat ratkaisut verotustietojen julkisuudesta ja salassapidosta annetun lain 22 §:ssä tarkoitetulla tavalla sanamuodon mukaisina, tosin verovelvollisten nimet ja muut vastaavat tunnistetiedot poistettuina. Toisaalta tähän ei ole käytännön mahdollisuuksia eikä lainkäytön valvontatehtävän ja oikeuskäytännön ohjaamisen kannalta tarvettakaan. Julkaistavien ratkaisujen määrä on korkeimman hallinto-oikeuden harkittavissa näistä lähtökohdista. Samalla on kuitenkin otettava huomioon, että veronsaajilla ja veroviranomaisilla on yleensä käytettävissä tiedot myös niistä ratkaisuista, joita korkein hallinto-oikeus ei tällä tavoin ole päättänyt julkaistavaksi.

Asiaa ratkaistessaan korkein hallinto-oikeus on ottanut lähtökohtana huomioon julkisuusperiaatteen ja ylimmän tuomioistuimen ratkaisujen erityisen merkityksen oikeudenkäytön yhdenmukaisuuden ja oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin peruseriaatteiden edistämässä, minkä vuoksi tuomioistuimen diaariin ja muuhun asiakirjahakemistoon tehtyjen merkintöjen julkisuudesta ei voida suoraan johtaa lisärajoituksia päätösten julkaisemiselle. 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.

Edellä mainituista syistä hakija oikeutettiin saaman pyytämänsä päätösjäljennökset äänestyslausuntoineen verovelvollisen nimi ja muut tunnistetiedot peitettyinä.

3.1.2 Oikeudenkäynnin julkisuus -toimikunnan ehdotus

Oikeudenkäynnin julkisuus –toimikunnan laatimaan lakiehdotukseen sisältyy ehdotus oikeudenkäynnin perustietojen julkisuudesta. Oikeudenkäynnin julkisuutta koskevan lakiehdotuksen 4 §:n 1 momentin mukaan tuomioistuimen asiakirjarekistereihin merkitävät perustiedot asian käsittelevästä tuomioistuimesta, asianosaisen henkilöllisyyden yksilöimiseksi tarpeellisista tiedoista sekä tiedot asian yksilöidystä laadusta ja asian käsittelyn vaiheista sekä suullisen käsittelyn ajankohdasta ja käsittelypaikasta ovat heti ja salassapitosäännösten estämättä julkisia.

Lakiehdotuksen 5 §:n mukaan perustietojen julkisuudesta voidaan kuitenkin poiketa pykälässä tarkemmin yksilöityjen asioiden osalta. Poikkeukset koskisivat henkilöllisyyden ilmoittamatta jättämistä rikosasiassa ja hakijan henkilöllisyyden ilmoittamatta jättämistä turvapaikka-asiassa. Turvapaikka-asiassa hakijan henkilöllisyys voitaisiin jättää ilmoittamatta, jollei ole ilmeistä, että tiedon antaminen ei vaaranna turvapaikan hakijan tai tämän läheisen turvallisuutta.

Toimikunnan ehdotuksen perusteella kaikissa muissa hallintolainkäytön asiaryhmissä diaariin merkittävät tiedot olisivat heti julkisia. Toimikunnan ehdottamat mahdollisuudet lykätä väliaikaisesti asiakirjan julkiseksi tulemista (6 §) tai käyttää erityistä salassapitomääräystä (9 §) eivät ehdotettujen säännösten perusteella näytä soveltuvan välineeksi päättää diaarimerkinnän salassa pidosta tai luovutusrajoituksista ehdotettua perussääntelyä laajemmin.

Toimikunnan ehdotuksen perusteluissa erityistä huomiota kiinnittää se, että ehdotuksen suhdetta henkilötietolakiin ei ole selvitetty, vaikka henkilötietolain säännökset vaikuttavat välittömästi tuomioistuinten diaarimerkintöjen käsittelyyn muutoinkin kuin salassa pidettävien tietojen tai arkaluontoisten henkilötietojen osalta (julkisuuslain 16.3 §). Toimikunnan mietinnössä on muun ohella katsottu, ettei henkilötietolaista johdu mitään rajoitusta luovuttaa asianosaisen yksilöimiseksi tarvittavana tietona asianomaisen henkilön henkilötunnus. Huomiotta on myös jätetty henkilötietolain lähtökohta, jonka mukaan diaaritietojen julkisuus määräytyy henkilötietolakia sovellettaessa julkisuuslain mukaisesti.

Toimikunnan mietinnössä on todettu, että ehdotettua sääntelyä tulisi soveltaa myös niihin tilanteisiin, joissa joko hallintolainkäytössä tai yleisessä lainkäytössä tuomioistuimelle tarkoitettu asiakirja toimitetaan lain mukaan ensi vaiheessa muulle viranomaiselle. Huomiotta on jätetty hallintolainkäytön osalta se seikka, että hallintolainkäytön asiaryhmissä muutoksenhakuasian käsittely oikaisumenettelyssä on hallintomenettelyä, ei hallintolainkäyttöä. Jos hallintoviranomaisen velvoitteena tällaisessa asiassa olisi soveltaa muita kuin hallintoviranomaisen toimintaa koskevia säännöksiä, tästä tulisi luonnollisesti säätää selkeästi.

3.1.3 Työryhmän ehdotus

Työryhmä katsoo, että oikeudenkäynnin julkisuus –toimikunnan ehdottamat oikeudenkäyntien perustietojen julkisuutta koskevat säännökset eivät sellaisenaan sovellu hallintolainkäytön niihin asiaryhmiin, joissa diaariin tai muuhun asianhallintajärjestelmään

merkitty tieto asian laadusta yhdistettynä henkilön nimeen voi ilmaista henkilöä koskevan arkaluonteisen tai salassa pidettävän tiedon.

Toimikunnan ehdottamat säännökset diaaritietojen julkisuudesta merkitsisivät sitä, että vain ulkomaalaislainsäädännössä tarkoitettua turvapaikan hakijaa suojattaisiin henkilöllisyyden paljastumiselta. Asianosaisen suojaamistarpeita on kuitenkin muissakin ulkomaalaislainsäädännön soveltamisasioissa, kuten silloin, kun henkilö hakee kansainväliseen suojeluun perustuvan oleskeluluvan saatuaan perheenjäsentensä yhdistämistä. Kansalliseen tai kansainväliseen turvallisuuteen liittyvät seikat voivat olla puolestaan syynä, miksi maasta poistetun henkilön henkilöllisyyttä ei tulisi saattaa tuomioistuintoiminnassa julkiseksi yleisölle tai sellaisella taholla, jolla ei ole laissa erikseen säänneltyä oikeutta saada tällaista tietoa.

Toimikunnan mietinnössä ei ole erikseen otettu kantaa siihen, miten tulisi suhtautua ulkomaalaislain mukaisten säilöönottoasioiden diaarijulkisuuteen. Oikeusturvakeinoja näissä asiaryhmissä ei käytetä hallintotuomioistuimissa, vaan säilössä pitämisen edellytykset ratkaisee käräjäoikeus viranomaisen alituksesta. Ensi vaiheen päätöksenteon jälkeen säilössä pitämisen jatkamisedellytykset on ratkaistava käräjäoikeudessa viran puolesta 14 vuorokauden välein. Säilöön otettava voi olla paitsi henkilö, jonka maasta poistamista valmistellaan, myös turvapaikan tai toissijaisen kansainvälisen suojelun hakija, jonka henkilöllisyyttä pidetään epäselvänä.

Oikeusturvasyistä ulkomaalaisasioissa tulisi olla samanlainen diaaritietojen sääntely sekä yleisissä tuomioistuimissa että hallintotuomioistuimissa, mikäli diaariin merkittävällä henkilöllä on perusteltu aihe pelätä henkilöllisyytensä paljastumisen vaarantavan hänen tai hänen läheistensä turvallisuutta.

Säilöönottoasioiden osalta huomiota tulee toisaalta kiinnittää siihen, että kysymyksessä on vapaudenriisto, joten diaaritietojen julkisuuden tulisi lähtökohtaisesti olla mahdollisimman laajaa. Koska työryhmän toimeksiantoon ei ole kuulunut tehdä ehdotuksia yleisiä tuomioistuinta koskeviksi säännöksiksi, työryhmä kiinnittää tässä yhteydessä vain huomiota ehdotettua laajempaan sääntelytarpeeseen koskien myös yleisten tuomioistuinten toimintaa.

Työryhmä on selvityksiä tehdessään kiinnittänyt huomiota siihen, että hallintolainkäytössä käsitellään lukuisa määrä asioita, joissa valituskirjelmä on toimitettava pakollisen oikaisumenettelyn vuoksi (esim. toimeentuloturva-asiat) tai ensi vaiheen kuulemisen vuoksi valituksenalaisen päätöksen tehneelle viranomaiselle (mm. ympäristönsuojelulain, vesilain ja ulkomaalaislain kansainvälistä suojelua koskevat asiat).

Työryhmä ehdottaa, että jatkovalmistelussa harkitaan tarvetta säätää paitsi tuomioistuinten ja muiden lainkäyttöelinten asiarekistereihin merkittävistä tiedoista myös asiarekisterin käyttötarkoituksesta. Työryhmä ehdottaa säädettäväksi, että oikeusministeriön asetuksella voitaisiin säätää tarkemmin asiarekisteriin merkittävistä tiedoista. Oikeusministeriön asetuksessa voitaisiin muun ohella säännellä niistä peruseriaatteista, joiden mukaisesti jutun lopputulos merkitään (esimerkiksi miten tarkasti osaratkaisut merkitään). Alemmanasteisia sääntelytarpeita on käsitelty myös korkeimman hallinto-oikeuden julkaisussa 1/2003.

Työryhmä ehdottaa, että hallintolainkäytön asiarekistereihin sovellettaisiin julkisuuslain ja henkilötietolain säännöksiä. Tämän mukaisesti rekisterimerkintöjen julkiseksi tulon ajankohta määräytyisi julkisuuslain mukaisesti koskien kaikkia rekisteriin merkittäviä tietoja. Työryhmä ei pidä useasta syystä onnistuneena toimikunnan ehdottamaa perustietojen julkisuus -mallia, jossa julkisuuteen jouduttaisiin mahdollisesti ottamaan kantaa ennen merkintöjen tekemistä ja jossa muihin tietoihin sovellettaisiin kuitenkin julkisuuslakia ja henkilötietolakia. Selkeintä on, että asiarekisterin kaikkiin tietoihin sovelletaan hallintolainkäytössä samaa lainsäädäntöä, siis julkisuuslakia ja henkilötietolakia.

Asiarekisteriin merkitty tieto tulisi voida pitää julkisuuslaissa ja henkilötietolaissa säädettyjen salassapitotilanteiden lisäksi salassa myös, jos se on tarpeen tuomioistuimen ja muun lainkäyttöelimen päätöksen perusteluiden mahdollisimman laajan julkisuuden toteuttamiseksi. Tämä koskee erityisesti veroasioita ja sosiaaliturva-asioita, joissa päätösten perusteluihin sisältyy tavallisesti salassa pidettäviksi säädettyjä tietoja, mutta joissa pelkästään asiarekisteriin merkityt tiedot eivät aina ilmaise tietoja, jotka olisivat salassa pidettäviä.

Työryhmän ehdotus perustuu kahteen syyhyn. Sääntelyllä pyritään ensinnäkin suojaamaan nykyistä lainsäädäntöä selkeämmin henkilön yksityisyyttä sellaisissa asiaryhmissä, joissa diaarimerkinnöistä sellaisenaan paljastuu henkilöä koskeva salassa pidettävä tieto. Toiseksi tämä sääntelytapa mahdollistaa sen, että päätöksen perustelut voidaan kirjoittaa aikaisempaa yksityiskohtaisemmin ja täydellisemmin, koska asianosaista ei voida yhdistää diaaritietojen julkisuuden vuoksi kyseiseen asiaan. Sääntelytapa korostaa siten hallintolainkäytön valvontafunktiota. Sääntelytapa suojaa samalla henkilöiden yksityisyyttä.

Salassa pidettävästä asiarekisteriin merkitystä tiedosta tulisi työryhmän ehdotuksen mukaan olla mahdollista antaa tieto toiselle henkilölle tai viranomaiselle tietyin edellytyksin. Toiselle henkilölle tieto voitaisiin antaa, jos se on tarpeen toisen henkilön oikeuksien toteuttamiseksi. Viranomaisella olisi oikeus saada tieto, jos se on tarpeen viranomaisen tehtävien hoitamiseksi.

Hallintolainkäytössä käsiteltävissä eräissä asiaryhmissä on kysymys henkilön hallinnollisesta vapaudenriistosta (henkilön tahdonvastainen hoito mielenterveyslain tai päihdehuoltolain nojalla, henkilön eristäminen tartuntatautilain nojalla). Näiden vapaudenriistotilanteisiin kohdistuvien kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden vuoksi työryhmä ehdottaa, että näissä asiaryhmissä hallintotuomioistuimella olisi velvollisuus pitää julkista luetteloa toimien kohteena olleista sellaisista 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 voida yhdistää mihinkään tuomioistuimen ratkaisuun. Luetteloon ei sisällytettäisi tietoja henkilön henkilötunnuksesta eikä osoitteesta.

Hallintolainkäytön asiarekistereihin sovellettaisiin julkisuuslain ja henkilötietolain säännöksiä.

Asiarekisteriin merkitty tieto tulisi voida pitää salassa myös, jos se on tarpeen tuomioistuimen päätöksen perustelujen mahdollisimman laajan julkisuuden toteuttamiseksi.

Salassa pidettävästä asiarekisteriin merkitystä tiedosta tulisi olla mahdollista antaa tieto toiselle henkilölle tai viranomaiselle, jos se on tarpeen toisen henkilön oikeuksien toteuttamiseksi tai viranomaisen tehtävien hoitamiseksi.

Hallinnollista vapaudenriistoa koskevissa asioissa tuomioistuimella olisi velvollisuus pitää julkista luetteloa toimien kohteena olleista henkilöistä.

3.2 Oikeudenkäyntiin liittyvien asiakirjojen julkisuus

3.2.1 Julkisuuslain soveltaminen

Hallintomenettelyvaiheen ja hallintolainkäyttövaiheen suhdetta, asiakirjojen julkisuuden sääntelyn nykytilaa ja oikeudenkäynnin julkisuus -toimikunnan ehdotusta tarkastellaan lähemmin edellä työryhmän mietinnön jaksossa 2.

Useimmissa hallintotuomioistuinten lausunnoissa suhtauduttiin kriittisesti nimenomaan oikeudenkäyntiasiakirjojen julkisuutta ja salassapitoa koskeviin oikeudenkäynnin julkisuus -toimikunnan ehdotuksiin. Lausunnoissa arvosteltiin irtautumista julkisuuslain säännöksistä ja katsottiin, että oikeudenkäyntiasiakirjojen julkisuuden ja salassapidon tulee hallintolainkäytössä määräytyä jatkossakin pääsääntöisesti samoilla perusteilla kuin hallinnossa. Toisaalta muutamissa hallintotuomioistuinten lausunnoissa kannatettiin toimikunnan ehdotusta tältäkin osin.

Julkisuuslain valmistelun ja eduskuntakäsittelyn yhteydessä arvioitiin asiakirjajulkisuutta perusoikeutena ja sen suhdetta muihin perusoikeuksiin. Perustuslakivaliokunnan lausunnon mukaan viranomaisten asiakirjojen salassapitovelvoitteen tulee perustua välttämättömiin syihin ja salassapidon perusteet tulee määritellä laintasoisella säännöksellä, jolla julkisuutta rajoitetaan erikseen (PeVL 43/1998 vp). Perustuslakivaliokunnan lausunnossa todettiin, että hallituksen esitys laiksi viranomaisten toiminnan julkisuudesta ja siihen liittyviksi laeiksi rakentui selkeästi näille lähtökohdille.

Työryhmän käsityksen mukaan samat perustuslakivaliokunnan lausunnossa mainitut seikat soveltuvat hallintolainkäytön julkisuussääntelyn lähtökohdaksi. On myös vaikea löytää perusteluja sille, että välttämättömät syyt salassapidolle olisivat erilaisia hallinnossa ja hallintolainkäytössä.

Perustuslakivaliokunnan ja lakivaliokunnan lausunnoissa (LaVL 14/1998 vp) tarkasteltiin lyhyesti oikeudenkäynnin julkisuutta ja todettiin, että julkisuusintressi on oikeudenkäynnissä vielä vahvempi kuin viranomaistoiminnassa yleensä. Tämän todettiin perustuvan siihen, että julkinen oikeudenkäynti suojaa osapuolia salaiselta oikeudenkäytöltä ja on tärkeä keino tuomioistuimiin kohdistuvan yleisen luottamuksen ylläpitämiseksi.

Yleisön luottamus tuomioistuinten toimintaan ei kuitenkaan lisääntyisi, jos asianosaiset ja muut yksityiset henkilöt kokisivat, että heidän yksityisyyden suojaansa loukattaisiin

tuomioistuimissa muutoksenhakuasioiden käsittelyssä. Asianosaiset tai muut tahot ovat antaneet salassa pidettäviä tietoja hallintoviranomaiselle joko ilmoitusvelvollisuuden perusteella tai vapaaehtoisesti luottaen hallinnon salassapitosäännöksiin. Oikeudenkäynnissä voidaan kuitenkin esittää asiakirjoja ilman, että se, jota asiakirja koskee, voi päättää asiakirjan ottamisesta oikeudenkäyntiin. Jos luottamuksellisesti annetut tiedot voisivat tulla julkisiksi tuomioistuinvaiheessa, tämä voisi tosiasiasa kaventaa asianosaisten oikeusturvaa, sillä se voisi käytännössä rajoittaa asianosaisten halua hakea muutosta hallintopäätökseen. Se voisi myös vaikeuttaa hallintoviranomaisten mahdollisuuksia saada hallintoasian ratkaisemisessa tarvittavia salassa pidettäviä tietoja.

Perustuslaissa on lähtökohtana, että asiakirjojen julkisuutta voidaan rajoittaa vain lailla. Myös oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeet turvataan perustuslain mukaan lailla. Toisaalta myös yksityisyyden suoja on perusoikeus, jota koskevien rajoitusten tulee perustua lakiin. Näiden rajoitusten tulee olla tarkkarajaisia ja riittävän täsmällisesti määriteltyjä. Tietojen salassapitoa koskeva tuomioistuimen laaja harkintavalta olisi siten ongelmallinen perustuslain perusoikeussäännösten kannalta.

Hallintotuomioistuimissa asianosaiset toimivat yleensä ilman avustajaa, joten käytännössä he eivät kaikissa tapauksissa osaisi pyytää tuomioistuimelta salassapitomääräystä niissäkään tapauksissa, joissa se olisi heidän yksityisyyden suojansa kannalta tarpeen.

Käytännössä olisi vaikeaa jakaa hallintolainkäyttöasian käsittelyn pohjana olevat asiakirjat hallintomenettelyvaiheen ja oikeudenkäyntivaiheen asiakirjoihin, joissa olisi erilaiset salassapitosäännökset. Oikeudenkäynnissä käsitellään usein samoja tietoja kuin hallintomenettelyvaiheessa, vaikka nämä tiedot annettaisiin uudelleen oikeudenkäynnissä. Asian käsittelyn pohjana voivat oikeudenkäynnissä olla myös ne asiakirjat, jotka kuuluvat saman asian aikaisempaan käsittelyvaiheeseen hallinnossa. Lisäksi valitusasia tulee hallintolainkäytössä usein vireille niin, että valitus toimitetaan hallintoviranomaiselle, joka hankkii tarvittavat lausunnot, liittää mukaan hallinnossa syntyneet asiakirjat ja toimittaa nämä kaikki asiakirjat hallintotuomioistuimeen. Kun asian käsittely hallintotuomioistuimessa päättyy, palautetaan asiakirjat usein hallintoviranomaiselle.

Erityisen vaikeaa voisi olla määritellä hallintovaiheeseen ja oikeudenkäyntivaiheeseen kuuluvien asiakirjojen välistä rajaa silloin, kun asia palautetaan uudelleen käsiteltäväksi hallintoviranomaiselle. Tällaisessa tapauksessa sama asia voi myös tulla myöhemmin uudelleen vireille muutoksenhakuasiana hallintotuomioistuimessa.

Jos salassapito hallinnossa ja hallintolainkäytössä olisi erilaista, hallintolainkäytössä olisi ilmeisesti annettava tarvittaessa salassapitomääräys aina ennen kuin asiakirjat palautetaan hallintoviranomaiselle, koska muuten ei voitaisi turvata oikeudenkäyntivaiheen asiakirjojen julkisuutta ja salassapitoa. Tämä vaatisi kuitenkin käytännössä erittäin suuren työmäärän. Salassa pidettävien asioiden suuren määrän pohjalta voidaan arvioida myös, että harkinnanvaraisten salassapitomääräysten vuoksi oikeudenkäyntiasiakirjojen julkisuudesta voisi tulla suuri määrä uusia muutoksenhakuasioita.

Tuomioistuimen antama salassapitomääräys voisi olla joissakin tapauksissa liian joustamaton, sillä tilanne saattaa muuttua määräyksen antamisen jälkeen niin, että esimerkiksi patenttiasiasa tai liikesalaisuuden kohdalla ei enää ole salassapitointressiä.

Työryhmän käsityksen mukaan hallintolainkäyttöasian oikeudenkäyntiaineistoon kuuluviin asiakirjoihin tulisi soveltaa julkisuuslain säännöksiä asiakirjojen julkisuudesta ja salassapidosta. Tämä turvaisi sen, että hallintolainkäyttöasiaan sisältyvän informaation koko elinkaari tulisi huomioon otetuksi ja julkisuusperiaatteen ohella myös muiden perusoikeuksien turvaamisesta säädettäisiin riittävän täsmällisesti. Kun oikeudenkäyntiasiakirjoihin sovellettaisiin julkisuuslain säännöksiä, myös salassapitoajat määräytyisivät julkisuuslain perusteella.

Asiakirjojen julkisuuteen ja salassapitoon sovellettaisiin julkisuuslain ja erityislakien säännöksiä. Julkisuuslain mukaan lähtökohtana on asiakirjojen julkisuus, jollei julkisuuslaissa tai muussa laissa erikseen toisin säädetä.

Työryhmän ehdotuksesta seuraa, että oikeudenkäynnin julkisuus -toimikunnan esittämällä oikeudenkäyntiasiakirjan määritelmällä (lakiehdotuksen 3 §) ei olisi käytännössä juuri merkitystä hallintolainkäytössä, koska asiakirjojen julkisuudesta ja salassapidosta olisi voimassa, mitä julkisuuslaissa tai muussa laissa säädetään. Hallinto- ja hallintolainkäyttöasioissa sovellettaisiin siten samoja säännöksiä.

Asiakirjaa koskevia säännöksiä tulisi soveltaa myös esineisiin. Niihin voi asiakirjojen tapaan liittyä erilaisia salassapitointressejä. Tällaisia esineitä voivat olla esimerkiksi teollisoikeuksiin liittyvät pienoismallit, tullattavat hyödykkeet ja lastensuojeluasioissa tutkimuksissa käytetyt lapsen käsittelemät lelut.

3.2.2 Asianosaisen oikeus saada tietoja asiakirjasta

Asianosaisen oikeus tutustua oikeudenkäyntiaineistoon on perinteisesti kuulunut oikeudenkäynnin perusteisiin. Sen voidaan katsoa sisältyvän oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin perusedellytyksiin. Asianosaisen oikeutta saada tietoja oikeudenkäyntiaineistoon sisältyvästä muusta kuin julkisesta asiakirjasta, joka voi tai on voinut vaikuttaa hänen asiansa käsittelyyn, voidaan nykyisin julkisuuslain mukaan rajoittaa hallintolainkäyttöasioissa laajemmin kuin riita- ja rikosasioissa.

Hallintolainkäytön julkisuuden sääntelyssä lähtökohtana on tältäkin osin se, että samat rajoitukset, jotka koskevat hallintoa tulevat sovellettaviksi myös hallintolainkäytössä. Ei ole asianmukaista, että julkisuuslaissa välttämättöminä pidetyt rajoitukset eivät tulisi sovellettavaksi haettaessa muutosta hallintopäätökseen. Tällöin asianosainen saisi valitusvaiheessa nähdäkseen asiakirjat, joita hänelle ei voida julkisuuslain mukaan näyttää hallintomenettelyssä.

Asianosaisen tiedonsaantioikeuden rajoituksen perusteiden osalta voidaan viitata julkisuuslakia koskevaan hallituksen esitykseen. Siinä mainitaan esimerkkinä tärkeästä yleisestä edusta valtion turvallisuuden tai ulkopoliittisten suhteiden hoitaminen. Hallintolainkäytössä tällainen tilanne voi tulla esiin ulkomaalaisasioissa, jos on kyse sellaisen henkilön maasta poistamisesta, joka muodostaa turvallisuusuhan. Olisi yleisen edun vastaista, että turvallisuusuhan muodostavalle henkilölle annettaisiin tällöin muutoksenhakuvaiheessa tiedoksi häntä koskeva aineisto.

Toisentyypinen tilanne, jossa yleinen etu voi vaatia salassapitoa, koskee erilaisten opilaitosten pääsykokeiden ja kurssivalintojen arvosteluperusteita. Käytettäessä samantaisia valintakokeita useana vuonna, ei ole asianmukaista, että valintakokeeseen muutosta hakenut henkilö saisi tietää yksityiskohtaisesti kokeen arvostelutavasta. Yleinen etu tiedon saannin rajoitusperusteena voi tulla kysymykseen myös luonnonsuojeluasioissa.

Tärkeä yksityinen etu saattaa puolestaan tulla kysymykseen lastensuojelu- ja mielenterveysasioissa, joissa henkilön oman aseman kannalta voi olla perusteltua rajoittaa hänen tiedonsaantiaan.

Julkisuuslaissa on julkisia hankintoja koskeva erityissäännös, joka suojaa tarjouksen tekijän liike- ja ammatillisuuksia hintaa lukuun ottamatta. Tällä säännöksellä on ollut erityistä merkitystä markkinaoikeudessa, mutta sillä on merkitystä myös silloin, kun hankinta-asiaa mahdollisesti käsitellään muussa hallintolainkäytössä. Tiedonsaantioikeuden rajoittaminen on edelleen tarpeen, jotta voitaisiin turvata mahdollisuus osallistua julkisia hankintoja koskeviin tarjouskilpailuihin ilman pelkoa liike- ja ammatillisuuksien paljastumisesta kilpailijoille. Tuomioistuinprosessin käyttämisen keinona saada tieto kilpailijoiden liike- ja ammatillisuuksista ei tulisi edelleenkään olla mahdollista. Pelko liike- ja ammatillisuuksien paljastumisesta ei saisi olla esteenä oikeusturvakeinojen käyttämiselle.

Hallintolainkäytössä oikeudenkäyntiaineistoon saattaa sisältyä sellaista salassa pidettävää tietoa, joka koskee tahoja, jotka eivät ole oikeudenkäynnissä osapuolina. Salassa pidettävää tietoa saattaa sisältyä asiakirjoihin ilman, että se, jota tieto koskee, edes tietää asiakirjan sisällymisestä oikeudenkäyntiasiakirjoihin. Esimerkiksi oikeudenkäynnin ulkopuolisen elinkeinonharjoittajan liike- ja ammatillisuudet ovat tällaista salassa pidettävää tietoa. Oikeudenkäynnin oikeudenmukaisuuden toteutuminen ei aina välttämättä edellytä oikeudenkäynnin ulkopuolista tahoja koskevien salassa pidettävien tietojen paljastamista. Sen sijaan uhka tietojen paljastumisesta saattaa muodostua syyksi olla ilmoittamatta salassa pidettäviä tietoja selvityksiä pyytävälle viranomaisille. Näistä syistä on asianosaisen tiedonsaantioikeutta koskevissa säännöksissä säilytettävä mahdollisuus olla antamatta asianosaiselle tietoa, jonka antaminen olisi vastoin erittäin tärkeää yksityistä etua.

Eriyisiä tilanteita ovat asiakirjajulkisuutta koskevat muutoksenhakuasiat, joissa oikeudenkäynnissä on kyse siitä, onko oikeudenkäynnin asianosaisella oikeus saada tieto viranomaisen hallussa olevasta asiakirjasta. Jos asianosaisella olisi näissäkään asioissa oikeus tutustua rajoituksetta oikeudenkäyntiaineistoon, muutoksen hakeminen antaisi aina mahdollisuuden myös salassa pidettävän tiedon saamiseen eikä tuomioistuimen päätöksellä salassapidosta olisi lainkaan merkitystä, koska valittaja olisi jo saanut asiakirjasta tiedon oikeudenkäynnin asianosaisena.

Hallintolainkäytössä asianosaisen tiedonsaantioikeutta tulisi edelleen voida rajoittaa riita- ja rikosasioiden oikeudenkäyntiaineistoa koskevien rajoitusten lisäksi niin, ettei asianosaisella ole oikeutta saada tietoa

- viranomaisen tai muun julkisista hankinnoista annetussa laissa (1992/1505) tarkoitetun hankintayksikön järjestämää tarjouskilpailua koskevassa asiassa toisen tarjouksen tekijän liike- tai ammatillisuutta koskevasta tiedosta tarjouksen hintaa lukuun ottamatta; eikä

- asiakirjasta, josta tiedon antaminen olisi vastoin erittäin tärkeää yleistä etua taikka lapsen etua tai muuta erittäin tärkeää yksityistä etua.

Asianosaisella ei tulisi myöskään olla oikeutta saada asiakirjajulkisuutta koskevassa oikeudenkäynnissä tietoa siitä asiakirjasta, jonka salassapidosta oikeudenkäynnissä on kyse.

3.3 Päätös

3.3.1 Nykyinen tilanne

Hallintolainkäytössä tuomioistuimen päätös annetaan lähes poikkeuksetta pelkästään kirjallisena. Todistajan palkkiota koskeva päätös voidaan julistaa suullisesti, mutta tältä osin hallintotuomioistuinten käytäntö vaihtelee.

Oikeudenkäynnin julkisuudesta annetussa laissa on nykyisin lähtökohtana, että tuomioistuimen päätös on julkinen. Yleisöllä on oikeus olla läsnä tuomiota tai päätöstä julistettaessa (8 §). Jos suullinen käsittely on ollut kokonaan tai osaksi suljettu, tuomioistuin voi päättää myös tuomion tai päätöksen julistamisesta yleisön läsnä olematta. Sovelletut lainkohdat ja tuomiolauselma on tällöinkin ilmoitettava julkisesti.

Julkisuuslain 24 §:n 1 momentin tietyissä kohdissa salassa pidettäviksi säädettyjä tietoja tai niitä vastaavia muussa laissa salassa pidettäviksi säädettyjä tietoja saa ottaa julkiseen tuomioon vain siinä laajuudessa kuin se on tarpeen asian perustelemiseksi (OikJulkL 5 b §). Näitä kohtia ovat seuraavat:

- pakolaista tai turvapaikan, oleskeluluvan tai viisumin hakijaa koskevat tiedot (24 k.),
- sosiaalihuollon asiakasta tai hänen saamaansa etuutta, henkilön terveydentilaa tai vammaisuutta tai hänen saamaansa terveystalveta taikka henkilön seksuaalista käyttäytymistä tai suuntautumista koskevat tiedot (25 k.),
- rikoksesta epäillyn, asianomistajan ja muun rikosasiaan liittyvän henkilön yksityiselämään liittyvät arkaluonteiset seikat ja rikoksen uhria koskevat tiedot, jotka voivat loukata hänen oikeuksiaan tai läheisiä (26 k.),
- tiedot rikoksesta syytetyn oikeuspsykiatrisesta mielentilatutkimuksesta, nuoren rikoksenteijän henkilötutkinnasta tai yhdyskuntapalvelun soveltuvuuselvityksestä (27 k.),
- tiedot henkilön psykologisesta testistä tai soveltuvuuskokeesta tai asevelvollisen sijoittamista, työntekijän valintaa tai palkkauksen perustetta varten tehdyistä arvioinneista (29 k.),
- oppilashuoltoa, oppilaan opintosuorituksia ja ylioppilaskokeen koulukohdista työnjakoa koskevat tiedot (30 k.) ja
- tiedot henkilön poliittisesta vakaumuksesta, elintavoista, osallistumisesta yhdistystoimintaan, harrastuksista, perhe-elämästä tai muista niihin verrattavista henkilökohtaisista oloista (32 k.).

Julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 31 kohdassa tarkoitettuja salassa pidettäviä yhteystietoja ei saa ottaa julkiseen ratkaisuun, ellei siihen ole erityisen painavaa syytä.

Jos suullinen käsittely on ollut osaksi tai kokonaan suljettu tai jos siinä on esitetty salassa pidettävä asiakirja tai esine tai ilmaistu tieto, josta on säädetty salassapitovelvollisuus, tuomioistuin voi päättää, että oikeudenkäyntiaineisto sovellettuja lainkohtia ja tuomiolauselmaa lukuun ottamatta on pidettävä tarpeellisin osin salassa määräajan, kuitenkin enintään 40 vuotta päätöksen antamisesta (9.2 § ensimmäinen virke).

Tuomioistuimen neuvottelusalaisuus perustuu OK 1 luvun 7 §:n säännöksiin tuomarinvalasta. Julkisuuslain 11 §:n 3 momentin mukaan siltä osin kuin asiakirja sisältää tietoja OK 1 luvun 7 §:ssä tarkoitetuista neuvotteluista, tiedon asiakirjasta saa vain viranomaisen luvalla.

Päätösten julkisuuteen tai niiden julkaisemiseen liittyviä säännöksiä on myös muussa lainsäädännössä. Nykyisin esimerkiksi lakia verotustietojen julkisuudesta ja salassapidosta (1346/1999) sovelletaan myös muutoksenhakuviranomaisen laatimiin asiakirjoihin, joihin sisältyy yksittäistä verovelvollista koskevia verotustietoja. Verotustietojen julkisuutta koskevassa erityislaissa säädetään myös, että KHO ja hallinto-oikeus voivat julkaista veroasiassa antamansa päätöksen ja keskusverolautakunta antamansa ennakkoratkaisun sanamuodon mukaisena tai lyhennettynä siten, ettei siitä ilmene verovelvollisen nimeä tai sellaisia yksityistä luonnollista henkilöä koskevia tietoja, joista verovelvollinen olisi tunnistettavissa (22 §). Eräissä verolaeissa säädetään siitä, että salassa pidettäviä tietoja ei saa pöytäkirjassa tai päätöksessä selostaa laajemmalti kuin on välttämätöntä. Tällainen säännös on esimerkiksi valmisteverotuslain (1469/1994) 66 §:ssä.

Tuomioistuimen päätöksen julkisuutta koskevat säännökset eivät nykyisin ole kaikilta osin kattavia ja selkeitä. Käytännössä hallintotuomioistuimissa on katsottu, että tuomioistuimen päätökseen sovelletaan suoraan lainsäädännössä olevia asiakirjajulkisuutta koskevia säännöksiä. Yleisissä tuomioistuimissa on sen sijaan ollut vallitsevana kantana, että tuomioistuimen ratkaisu on kokonaisuudessaan julkinen, ellei sen salassapidosta kokonaan tai osittain erikseen määrätä. Hallintolainkäytössä on ollut epäselvyyttä siitäkin, voidaanko asianosaisten nimet jättää joissakin tapauksissa julkistamatta tuomioistuimen päätöksessä.

3.3.2 Oikeudenkäynnin julkisuus -toimikunnan ehdotus

Oikeudenkäynnin julkisuus -toimikunnan mietinnössä todetaan, että oikeudenkäynnin julkisuuden tosiasiallisen toteutumisen kannalta tuomioistuimen ratkaisun julkisuus on tärkeässä asemassa. Kysymys siitä, miten asia on ratkaistu ja millä perusteilla ratkaisuun on päädytty, on sekä asianosaisten että yleisön kannalta tärkein tieto, minkä oikeudenkäynnistä voi saada. Ratkaisun julkisuutta korostetaan myös Suomea velvoittavissa kansainvälisissä sopimuksissa.

Toimikunnan ehdotuksen mukaan yleisöllä olisi oikeus olla läsnä ratkaisua julistettaessa. Ratkaisun sisältävä oikeudenkäyntiasiakirja olisi julkinen (22 §). Jos ratkaisu sisältää oikeudenkäynnin julkisuudesta annetun lain nojalla salassa pidettäviä tietoja, tuomioistuin voisi julistaa ratkaisun sanotuilta osin yleisön läsnä olematta ja määrätä ratkaisun sisältävän oikeudenkäyntiasiakirjan pidettäväksi niiltä osin salassa. Ratkaisun lopputulos ja sovelletut lainkohdat olisivat tällöinkin julkisia. Jos asia on yhteiskunnallisesti merkittävä tai se on synnyttänyt huomattavaa kiinnostusta julkisuudessa, ratkaisusta

olisi laadittava julkinen seloste, joka sisältää myös pääpiirteittäisen selostuksen asiasta ja ratkaisun perusteluista.

Tuomioistuimien voisi ehdotuksen mukaan määrätä pidettäväksi salassa:

- asianomistajan henkilöllisyyden rikosasiassa, jos rikosasia koskee erityisen arkaluonteista hänen yksityiselämänsä liittyvää seikkaa; tai
- hakijan henkilöllisyyden turvapaikka-asiassa, jollei ole ilmeistä, että tiedon antaminen ei vaaranna turvapaikan hakijan tai tämän läheisen turvallisuutta.

Julkiseen ratkaisuun saisi ehdotuksen mukaan ottaa oikeudenkäynnin julkisuudesta annetun lain nojalla salassa pidettävän tai salassa pidettäväksi määrätyn tiedon siinä laajuudessa kuin se ratkaisun perustelemiseksi on tarpeellista (21 §). Salassa pidettäviä yhteystietoja ei saisi ottaa julkiseen ratkaisuun, ellei siihen ole erityisen painavia syitä.

Toimikunnan ehdotuksen mukaan tuomioistuimen neuvottelu ja mahdollinen äänestys toimitettaisiin yleisön läsnä olematta niin kuin nykyisinkin (20 §). Tuomioistuimen neuvottelusalaisuudesta tulisi toimikunnan ehdotuksen mukaan lakiin nimenomainen säännös. Neuvottelua koskeva salassapitovelvollisuus olisi ehdoton eikä neuvottelusta voitaisi antaa tietoja edes tuomioistuimen päätöksellä. Myös oikeudenkäyntiasiakirjat tulisi pitää salassa siltä osin kuin ne sisältävät neuvottelusalaisuuden piiriin kuuluvia tietoja.

Uutta nykyiseen lainsäädäntöön olisi se, että tuomioistuimen ratkaisu ei olisi koskaan miltään osin suoraan lain nojalla salassa pidettävä, vaan ratkaisun julkisuudesta voitaisiin poiketa vain tuomioistuimen erikseen antamalla salassapitomääräyksellä. Ratkaisun lopputulos ja sovelletut lainkohdat olisivat aina julkisia niin kuin nykyisinkin. Niiden osalta tuomioistuin ei voisi antaa salassapitomääräystä muulta osin kuin asianomistajan henkilöllisyyden osalta eräissä arkaluonteisissa rikosasioissa ja hakijan henkilöllisyyden osalta turvapaikka-asioissa.

3.3.3 Työryhmän ehdotus

Tuomioistuimen päätöksen ja sen perustelujen julkisuus on oikeudenkäynnin julkisuuden kontrollifunktion kannalta erityisen tärkeää. Tuomioistuinten ratkaisuksista ja niiden perusteluista yleisö voi saada tuomioistuinten toiminnasta tietoja, joiden pohjalta voidaan arvioida lainkäytön laillisuutta ja tarkoituksenmukaisuutta. Päätösten ja niiden perustelujen julkisuus luo osaltaan myös kansalaisten luottamusta tuomioistuinten toimintaan. Lisäksi se auttaa kansalaisia ja yrityksiä ennakoimaan, miten lakia sovelletaan muissakin vastaavissa tapauksissa ja millaisilla seikoilla on tällöin merkitystä. Työryhmän ehdotusten lähtökohtana onkin, että tuomioistuimen päätös perusteluineen on julkinen.

Hallintolainkäyttöasiassa tuomioistuimen päätöksen perusteluihin sisältyy usein yksityiskohtaisia tietoja esimerkiksi henkilön terveydentilasta tai muita sellaisia tietoja, jotka kuuluvat julkisuuslain tai muun lain perusteella henkilön yksityisyyden suojan tai yrityksen liike- tai ammattisalaisuuden suojan piiriin. Jos henkilö tai yritys voitaisiin tällaisessa tapauksessa tunnistaa päätökseen tai tuomioistuimen diaariin sisältyvien tunnistetietojen perusteella, julkinen päätös tulisi henkilön yksityisyyden tai yrityksen liikesalaisuuden turvaamiseksi laatia niin, ettei siitä ilmene julkisuuslain tai muun lain

mukaan salassa pidettäviä tietoja. Tämä saattaisi kuitenkin rajoittaa monessa tapauksessa oikeudenkäynnin julkisuutta kontrollifunktion kannalta ongelmallisella tavalla. Tuomioistuimen ratkaisun sisällön ja sen perustelujen mahdollisimman laaja julkisuus on tärkeää silloinkin, kun perusteluihin sisältyy luonteeltaan salassa pidettäviä tietoja. Sen sijaan henkilön tai yrityksen nimi- ja tunnistetietojen julkisuudelle ei ole tällaisessa tilanteessa yhtä painavia perusteita.

Työryhmä on edellä ehdottanut, että tuomioistuimen diaariin merkityt tiedot voitaisiin pitää salassa silloin, kun se on tarpeen hallintolainkäyttöviranomaisen päätöksen perusteluiden mahdollisimman laajan julkisuuden toteuttamiseksi. Kaikissa tapauksissa ei henkilön tai yrityksen tunnistetietojen salassapidon tarve ole ollut selvillä tietoja diaariin merkittäessä. Salassapidon perusteena voi myös olla esimerkiksi arvokkaan luonto-kohteen suojelu tai kansallinen turvallisuus, jolloin salassapidon tarve ei liity henkilön tai yrityksen tunnistetietoihin vaan muihin asian käsittelyssä esitettyihin tietoihin. Tuomioistuimella tulisi tällaisessa tapauksessa olla mahdollisuus antaa päätös niin, että julkisuuslain tai muun lain perusteella salassa pidettävät tiedot eivät ole julkisia. Tämä voisi tulla kyseeseen vain poikkeuksellisissa tilanteissa silloin, kun tiedon antaminen olisi vastoin erittäin tärkeää yleistä etua taikka lapsen etua tai muuta erittäin tärkeää yksityistä etua. Tuomioistuimen päätöksen lopputuloksen ja sovellettujen lainkohtien tulisi kuitenkin aina olla julkisia.

Tuomioistuimella tulisi olla mahdollisuus antaa tietoja myös päätökseen tai sen perusteluihin sisältyvästä muutoin salassa pidettävästä asiasta, jos se olisi tarpeen oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin varmistamiseksi taikka muun erittäin tärkeän yleisen tai yksityisen edun vuoksi.

Hallintolainkäyttöasiassa annetun päätöksen julkisuutta ja salassapitoa koskevia säännöksiä olisi johdonmukaista soveltaa samalla tavoin kaikissa hallintolainkäytön asiaryhmissä. Verotustietojen julkisuudesta annettua erityislakia tulisi muuttaa niin, että se ei koskisi hallintolainkäyttöviranomaisen päätöksen julkisuutta. Työryhmä ei ole muilta osin ottanut kantaa verotustietojen julkisuuteen ja salassapitoon. Verotustietojen julkisuutta hallinnossa ja hallintolainkäytössä tarkastellaan liitteessä II.

Tuomioistuimen päätös perusteluineen olisi julkinen julkisuuslain mukaisesti.

Tuomioistuin voisi kuitenkin oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin varmistamiseksi taikka muun erittäin tärkeän yleisen tai yksityisen edun vuoksi päättää, että päätös tai sen osa on salassapitosäännösten estämättä julkinen. Tuomioistuin voisi myös poikkeuksellisesti päättää asiakirjan tai sen osan pidettäväksi salassa, jos tiedon antaminen asiakirjasta olisi vastoin erittäin tärkeää yleistä etua taikka lapsen etua tai muuta erittäin tärkeää yksityistä etua. Päätöksen lopputulos ja sovelletut lainkohdat olisivat tällöinkin aina julkisia.

Yleisiä säännöksiä hallintolainkäyttöasiassa annetun päätöksen julkisuudesta ja salassapidosta sovellettaisiin myös veroasioissa.

4 SUULLISEN KÄSITTELYN JULKISUUS

4.1 Nykyinen tilanne

Oikeudenkäynnin julkisuudesta annetussa laissa on lähtökohtana, että suullinen käsittely on julkinen. Yleisö ei saa olla läsnä suullisessa käsittelyssä, jos julkinen käsittely saattaisi vaarantaa valtion ulkoista turvallisuutta taikka huonontaa valtion suhteita toiseen valtioon tai kansainväliseen yhteisöön. Lisäksi tuomioistuin voi asianosaisen vaatimuksesta tai erityisestä syystä muutenkin päättää, että suullinen käsittely toimitetaan kokonaan tai osaksi yleisön läsnä olematta eräissä laissa mainituissa rikos- ja riita-asioissa. Tuomioistuin voi myös päättää, että suullinen käsittely toimitetaan tarpeellisin osin yleisön läsnä olematta, kun siinä esitetään salassa pidettävä asiakirja tai ilmaistaan tieto, josta on säädetty salassapitovelvollisuus, sekä eräissä muissa tilanteissa.

Hallintolainkäytössä suullisen käsittelyn järjestämisestä suljetuin ovin säädetään hallintotuomioistuinten organisaatiolaeissa.

Hallinto-oikeuslain mukaan käsittely on toimitettava suljetuin ovin asioissa, joissa on säädetty salassapitovelvollisuus. Hallinto-oikeus voi määrätä asian käsiteltäväksi suljetuin ovin, milloin julkisesta käsittelystä koituisi asianosaiselle erityistä haittaa. Suullisessa käsittelyssä on muutoin noudatettava oikeudenkäynnin julkisuudesta annetun lain säännöksiä (22 §).

Korkeimmasta hallinto-oikeudesta annetun lain mukaan asioissa, joissa on säädetty vaitiolovelvollisuus, on suullinen käsittely sekä asianosaisen, todistajan sekä asiantuntijan kuuleminen toimitettava suljetuin ovin. Muissakin asioissa korkein hallinto-oikeus voi päättää, että suullinen käsittely sekä asianosaisen, todistajan ja asiantuntijan kuuleminen toimitetaan suljetuin ovin, jos julkisesta käsittelystä saattaa koitua asianosaiselle erityistä haittaa. Suullisessa käsittelyssä sekä asianosaisen, todistajan ja asiantuntijan kuulemisessa on muutoin noudatettava oikeudenkäynnin julkisuudesta annetun lain säännöksiä (16 c §).

Markkinaoikeuslain mukaan asian käsittelyyn markkinaoikeudessa sovelletaan oikeudenkäynnin julkisuudesta annettua lakia. Suullinen käsittely on toimitettava suljetuin ovin sellaisissa 1 §:n 1 momentin 1 ja 2 kohdassa tarkoitetuissa asioissa, joissa on säädetty salassapitovelvollisuus tai jotka markkinaoikeus määrää käsiteltäväksi suljetuin ovin sillä perusteella, että julkisesta käsittelystä aiheutuisi asianosaiselle erityistä haittaa (15 §).

Vakuutuslainsäädännön mukaan asian käsittelyyn vakuutuslainsäädännössä sovelletaan oikeudenkäynnin julkisuudesta annettua lakia. Suullinen käsittely on toimitettava suljetuin ovin sellaisissa asioissa, joissa on säädetty salassapitovelvollisuus tai jotka vakuutuslainsäädännössä määrää käsiteltäväksi suljetuin ovin

sillä perusteella, että julkisesta käsittelystä aiheutuisi asianosaiselle erityistä haittaa (17 §).

Perustuslakivaliokunta on markkinaoikeuslakia koskevassa lausunnossaan (PeVL 35/2001 vp) arvioinut lakiehdotuksen 15 §:ää, joka koskee markkinaoikeuden käsittelyn ja asiakirjojen julkisuutta. Valiokunta on viitannut perustuslain 21 §:n 2 momentin säännökseen siitä, että käsittelyn julkisuus ja muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeet turvataan lailla. Valiokunta ei pitänyt hallituksen esitykseen (HE 309/1993 vp, s. 74/II) sisältyneen säännösehdotuksen muotoilua onnistuneena perustuslain 21 §:n 2 momentin kannalta, koska suullisen käsittelyn julkisuus riippuisi kokonaan markkinaoikeuden harkinnasta. 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 markkinaoikeuden valta määrätä yksittäistapauksessa käsittelystä suljetuin ovin, jos tämä sidotaan laissa määräedellytyksiin. Valiokunta muotoilikin säännöksen hallinto-oikeuslain 22 §:n kaltaisella tavalla.

Julkisuuslakia sovelletaan myös tuomioistuinten asiakirjoihin, jollei eräistä OikJulkL:n säännöksistä muuta johdu. Kun suullinen käsittely on ollut osaksi tai kokonaan suljettu tai siinä on esitetty salassa pidettävä asiakirja tai esine tai ilmaistu tieto, josta on säädetty salassapitovelvollisuus, tuomioistuin voi päättää, että oikeudenkäyntiaineisto sovellettuja lainkohtia ja tuomiolauselmaa lukuun ottamatta on pidettävä tarpeellisin osin salassa määräajan, kuitenkin enintään 40 vuotta päätöksen antamisesta.

Eräitä julkisuuslain 24 §:ssä salassa pidettäviksi säädettyjä tietoja tai niitä vastaavia muussa laissa salassa pidettäviksi säädettyjä tietoja saa esittää julkisessa käsittelyssä vain siinä laajuudessa kuin se on tarpeen asian käsittelemiseksi. Nämä tiedot ovat samoja, joita saa ottaa tuomioon vain siinä laajuudessa kuin se on tarpeen asian perustelemiseksi. Ne koskevat esimerkiksi pakolaista, turvapaikan hakijaa, sosiaalihuollon asiakasta tai hänen saamaansa etuutta, henkilön terveydentilaa tai vammaisuutta tai hänen saamaansa terveystalveta, henkilön psykologista testiä tai soveltuvuuskoetta, oppilaan opintosuoritusta tai henkilön poliittista vakaumusta, harrastuksia tai perhe-elämää (OikJulkL 5 b §, ks. edellä jakso 3.3.1).

Julkisuuslain mukaan salassa pidettäviä yhteystietoja ei saa käsitellä julkisessa istunnossa eikä ottaa julkiseen ratkaisuun, jollei siihen ole erityisen painavaa syytä.

OikJulkL:n säännösten suhde julkisuuslain ja erityislakien säännöksiin on osittain tulkinnanvarainen, mutta hallintolainkäytössä noudatetaan lähinnä käytäntöä, jonka mukaan oikeudenkäyntiasiakirjojen julkisuus määräytyy suoraan julkisuuslain perusteella eikä oikeudenkäyntiasiakirjojen julkisuus ole sidoksissa käsittelyn julkisuutta koskeviin säännöksiin.

Laissa verotustietojen julkisuudesta ja salassapidosta säädetään, että lakia sovelletaan myös muutoksenhaku- ja muulle viranomaiselle annettuihin ja siellä laadittuihin asiakirjoihin, joihin sisältyy yksittäistä verovelvollista koskevia verotustietoja (1.2 §).

Kun tuomioistuimessa ilmaistaan *sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetun lain* (812/2000, jäljempänä AsiakasL) mukaan salassa pidettävä tieto, suullinen käsittely on tarpeellisin osin toimitettava yleisön läsnä olematta sekä oikeudenkäyntiai-

neisto pidettävä salassa siten kuin oikeudenkäynnin julkisuudesta annetun lain 9 §:n 2 momentissa säädetään (AsiakasL 27 § 4 mom.).

Suullista käsittelyä koskevia säännöksiä on myös hallintomenettelyä koskevassa erityislainsäädännössä esimerkiksi *laissa ortodoksisesta kirkkokunnasta* (1969/521). Lain 54 §:ssä säädetään suullisesta käsittelystä ojennuslautakunnassa, joka voi määrätä hallinnollisen kurinpitorangaistuksen. Suullinen käsittely on julkinen. Käsittelyn toimittava viranomaislainen voi kuitenkin kieltää lehdistöltä tai yleisöltä pääsyn käsittelyyn tai osaan siitä, jos se on välttämätöntä moraalien, yleisen järjestyksen, kansallisen turvallisuuden taikka osapuolten tai 21 vuotta nuorempien henkilöiden yksityiselämän suojaamiseksi. Ojennuslautakunta voi määrätä todistajan tai asiantuntijan suullisen kuulustelun toimittavaksi myös alueellisessa hallinto-oikeudessa.

Julkisuuslain eduskuntakäsittelyn yhteydessä perustuslakivaliokunta totesi, että julkisuusintressi on oikeudenkäynnissä vieläkin vahvempi kuin viranomaistoiminnassa yleensä (PeVL 43/1998 vp). Perustuslakivaliokunta totesi myös, että oikeudenkäyntien julkisuus voi uudistuksen takia käytännössä rajoittua, kun käsitellään esimerkiksi henkilön terveyttä, taloudellista asemaa tai muuta yksityiselämän piiriin kuuluvaa asiaa taikka julkisyhteisön taloudelliseen intressiin vaikuttavaa oikeusriitaa. Valiokunnan mukaan tulee selvittää, onko oikeudenkäynnin julkisuutta koskevaa lainsäädäntöä tarkistettava tämän uudistuksen takia.

4.2 Oikeudenkäynnin julkisuus -toimikunnan ehdotus

Toimikunnan ehdotusten lähtökohtana olisi, että suullinen käsittely olisi julkinen. Tuomioistuin voisi eräissä tapauksissa määrätä suullisen käsittelyn järjestettäväksi suljetuin ovin, mutta oikeudenkäyntiasiakirjojen salassa pitäminen ei koskaan johtaisi automaattisesti suullisen käsittelyn järjestämiseen suljetuin ovin.

Toimikunnan ehdotuksen 13 §:n mukaan tuomioistuin voisi asiaan osallisen pyynnöstä tai erityisestä syystä muutoinkin sekä hallintolainkäyttöasiassa myös asiassa päätöksen tehneen tai puhevaltaa käyttävän viranomaisen esityksestä päättää, että suullinen käsittely toimitetaan kokonaan tai tarpeellisilta osin yleisön läsnä olematta, jos

- asian julkinen käsittely todennäköisesti vaarantaisi valtion ulkoista turvallisuutta taikka aiheuttaisi merkittävää vahinkoa tai haittaa Suomen kansainvälisille suhteille tai edellytyksille toimia kansainvälisessä yhteistyössä;
- asiassa esitetään erityisen arkaluonteisia tietoja henkilön yksityiselämään, terveydentilaan, vammaisuuteen tai sosiaalihuoltoon liittyvistä seikoista;
- asiassa esitetään tämän lain mukaan salassa pidettävä oikeudenkäyntiasiakirja tai oikeudenkäyntiasiakirja, jonka tuomioistuin on määrännyt pidettäväksi salassa, taikka jos asiassa ilmaistaan tieto, joka on muualla laissa säädetty salassa pidettäväksi ja tällaisen tiedon julkinen käsittely aiheuttaisi todennäköisesti merkittävää haittaa tai vahinkoa niille eduille, joiden suojaamiseksi salassapitovelvollisuus on säädetty;
- julkinen käsittely voisi vaarantaa turvapaikan hakijan tai tämän läheisen turvallisuutta;
- alle 18-vuotias on syytteessä rikoksesta, jollei suljettu käsittely olisi vastoin erittäin tärkeää yleistä etua;

- asiassa kuullaan alle 15-vuotiaista tai henkilöä, jonka toimintakelpoisuutta on rajoitettu; tai
- asiassa:
 - velvoitetaan ilmaisemaan seikka tai tuomaan katsastettavaksi esine tai oikeudenkäyntiasiakirja, jonka ilmaisemisesta tai katsastettavaksi tuomisesta saisi lain mukaan kieltäytyä;
 - velvoitetaan vastaamaan kysymykseen, johon vastaamisesta saisi muuten kieltäytyä; tai
 - esitettävä oikeudenkäyntiasiakirja sisältää syytetyn ja häneen oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 20 §:ssä tarkoitettussa suhteessa olevan henkilön välisen tiedonannon taikka sellaista, josta mainitun luvun 23 §:ssä tarkoitettu henkilö ei saa todistaa oikeudenkäynnissä tai 24 §:ssä tarkoitettu henkilö saa kieltäytyä kertomasta.

Toimikunnan ehdotuksessa ei ole nimenomaista säännöstä päätöksen tehneen viranomaisen oikeudesta olla läsnä suullisessa käsittelyssä, mutta suljetussa käsittelyssä saivat ehdotuksen mukaan olla läsnä asianosaisten sekä heidän edustajiensa ja avustajiensa lisäksi sellaiset henkilöt, joiden läsnäoloa tuomioistuimien pitää tarpeellisena. Määrätessä asian käsittely toimitettavaksi suljetuin ovin voitaisiin yleisön läsnä oloa rajoittaa vain siltä osin kuin se on tarpeen suojattavien etujen turvaamiseksi (14 §).

Tuomioistuin voisi myös rajoittaa yleisön läsnäoloa julkisessa käsittelyssä, jos se on tarpeen todistajan, muun kuultavan tai asianosaisten taikka tällaiseen henkilöön rikoslain (39/1889) 15 luvun 10 §:n 2 momentissa tarkoitettussa suhteessa olevan henkilön suojaamiseksi henkeen tai terveyteen kohdistuvalta uhalta. Puheenjohtaja voisi rajoittaa yleisön läsnäoloa julkisessa käsittelyssä, jos se on tarpeen tungoksen välttämiseksi. Tuomioistuin voisi kieltää alle 15-vuotiaan henkilön läsnäolon julkisessa käsittelyssä, jos tuomioistuin katsoo siitä voivan olla hänelle haittaa (15 §).

Julkisessa käsittelyssä saisi suoraan salassa pidettäväksi säädetyn tiedon tai salassa pidettäväksi määrätyn tiedon esittää suullisesti tai apuvälineiden avulla siinä laajuudessa kuin se asian käsittelemiseksi on tarpeellista. Salassa pidettäviä yhteystietoja ei kuitenkaan saisi käsitellä julkisesti, ellei siihen ole erityisen painavaa syytä (18 §).

4.3 Työryhmän ehdotus

Työryhmä on edellä ehdottanut, että hallintolainkäytön asiakirjojen julkisuuteen ja salassapitoon sovelletaan julkisuuslain ja erityislakien säännöksiä. Hallintolainkäyttöasian ratkaisemisessa tarvittavan tiedon luonteeseen ja sen salassapidon merkitykseen asianosaisten perusoikeuksien ja oikeusturvan kannalta ei sinänsä vaikuta, missä asian käsittelyn vaiheessa tai missä muodossa tieto esitetään. Julkisuuden tai salassapidon tarpeen kannalta ei siten ole olennaista merkitystä sillä, annetaanko tieto hallintomenettelyvaiheessa vai tuomioistuinvaiheessa, eikä sillä, annetaanko tieto suullisesti vai kirjallisesti.

EIS 6 artiklan soveltamiskäytännössä korostetaan kuitenkin erityisesti suullisen käsittelyn ja ratkaisun julkisuutta. Lähtökohtana on käsittelyn julkisuus, mutta vaatimus julkisuudesta ei kuitenkaan ole ehdoton. Asian käsittelyn julkisuutta voidaan rajoittaa siten, että lehdistöltä ja yleisöltä voidaan kieltää pääsy koko oikeudenkäyntiin tai osaan siitä. Tällainen rajoittaminen on mahdollista artiklan suomenkielisen käännöksen mukaan

"demokraattisen yhteiskunnan moraalien, yleisen järjestyksen tai kansallisen turvallisuuden vuoksi nuorten henkilöiden etujen tai osapuolten yksityiselämän suojaamisen niin vaatiessa, tai siinä määrin kuin tuomioistuin harkitsee ehdottoman välttämättömäksi erityisolosuhteissa, joissa julkisuus loukkaisi oikeudenmukaisuutta".

Ihmisoikeustuomioistuin on useissa ratkaisuisaan todennut, että julkista käsittelyä koskeva 6 artiklan 1 kohdan vaatimus suojaa asianosaisia salaiselta ilman julkista valvontaa tapahtuvalta lainkäytöltä. Lisäksi julkinen käsittely säilyttää yleisön luottamusta tuomioistuimiin. Artikla ei kuitenkaan anna ratkaistavien kysymysten laadusta riippumatta aina oikeutta julkiseen suulliseen käsittelyyn.

Oikeuskäytännössään ihmisoikeustuomioistuin on rajannut oikeuden suulliseen kuulemiseen tilanteisiin, joissa suullisesti halutaan selvittää asiaan liittyviä kiistanalaisia tosiseikkoja. Kirjalliseen menettelyyn suhtaudutaan muutoin hyväksyvästi, mikä saattaa merkitä, että poikkeusperusteiden tulkinta saattaa jatkossa kehittyä entistä joustavampaan suuntaan. Hallintolainkäytön kannalta on merkityksellistä, että ihmisoikeustuomioistuin on viime aikoina selvästi painottanut jo *Schuler-Zraggen* -tuomiossa 24.6.1993 lausuttua käsitystä siitä, että sosiaaliturvajärjestelmää koskevat riidat ovat teknisluonteisia ja niiden lopputulos riippuu yleensä lääketieteellisistä lausunnoista ja että monesti sellaisia riitoja voitiin käsitellä paremmin kirjallisessa kuin suullisessa menettelyssä (esim. *Döry v. Ruotsi* 12.11.2002). Sosiaaliturva-asioissa kansallisten viranomaisten tuli kiinnittää huomiota oikeudenkäynnin tehokkuuden ja taloudellisuuden vaatimuksiin. Suullisten käsittelyjen systemaattinen järjestäminen voisi ihmisoikeustuomioistuimen mukaan olla esteenä sosiaaliturva-asioissa vaaditulle erityiselle joutuisuudelle.

Tapauksessa *Lielpeteris v. Latvia* 18.4.2002 ihmisoikeustuomioistuin totesi, että suljettu käsittely oli johtunut tarpeesta suojella asianosaisten yksityiselämää. Tapaus koski avioeron myöntämistä toisen puolison mielisairauden perusteella. Ihmisoikeustuomioistuin kiinnitti tapauksessa huomiota myös siihen, ettei julkisuuden poissulkeminen ollut Latvian oikeuden mukaan automaattista vaan siitä voitiin määrätä tuomioistuimen toimesta. Tuomioistuin oli perustellut suljettua käsittelyä pelkästään viittaamalla asianosaisten yksityiselämän suojaan. Ihmisoikeustuomioistuin katsoi, että tapauksen oloissa perustelu täytti EIS 6 artiklan 1 kohdan vaatimukset.

Ihmisoikeustuomioistuin on muutamissa muissakin tapauksissa kiinnittänyt julkisen käsittelyn järjestämisessä huomiota tuomioistuimen harkintamahdollisuuteen. Suullisen käsittelyn julkisuuden osalta tuomioistuimella tulisikin olla mahdollisuus myös tapauskohtaiseen harkintaan, jossa se voisi punnita tapaukseen liittyviä yleisiä ja yksityisiä julkisuuden ja salassapidon intressejä. Näitä tulisi arvioida erityisesti perustuslaissa ja Euroopan ihmisoikeussopimuksessa tarkoitettun oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin kannalta niin, että arvioinnissa otetaan huomioon myös muut perus- ja ihmisoikeudet, esimerkiksi yksityisyyden suoja.

Hallintolainkäytössä ei hallintoviranomaisella ole asianosaisten asemaa pelkästään sillä perusteella, että se on tehnyt valituksen kohteena olevan päätöksen. Tällä viranomaisella tulisi kuitenkin olla oikeus olla läsnä suljetussa suullisessa käsittelyssä. Oikeudenkäyn-

nin julkisuus -toimikunnan ehdotus mahdollistaa tämän, mutta asiasta olisi syytä säätää ehdotettua selkeämmin.

Suullinen käsittely olisi julkinen. Suullinen käsittely toimitettaisiin kuitenkin kokonaan tai tarpeellisin osin yleisön läsnä olematta, jos siinä esitetään asiakirja tai tieto, joka on viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain tai muun lain mukaan salassa pidettävä. Tuomioistuimien voisi tällöinkin oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin toteuttamisen turvaamiseksi tarvittaessa yksittäisessä tapauksessa päättää, että suullinen käsittely on julkinen.

Päätöksen tehneellä hallintoviranomaisella olisi oikeus olla läsnä suljetussa suullisessa käsittelyssä.

5 MENETTELYSÄÄNNÖKSISTÄ

5.1 Toimikunnan ehdotus ja lausuntopalaute

Oikeudenkäynnin julkisuus –toimikunnan tekemän lakiehdotuksen 6 luvun säännöksissä ehdotetaan säädettäväksi oikeudenkäynnin julkisuutta koskevan ratkaisun tekemisestä (24 §), toimivaltaisesta kokoonpanosta (25 §), asiaan osallisen kuulemisesta (26 §), väliaikaismääräyksestä (27 §), uudelleen käsittelystä (28 §) ja muutoksenhausta (29 §).

Toimikunnan ehdotuksen mukaan kaikki tuomioistuimen tekemät julkisuusratkaisut olisivat *lainkäyttöratkaisuja*, jotka tehtäisiin yhden tuomarin kokoonpanossa tai pääasiaa käsittelemään toimivaltaisessa kokoonpanossa. Suullisessa käsittelyssä tehtävän julkisuusratkaisun tekisi suullisen käsittelyn toimittava kokoonpano (25 §).

Toimikunnan ehdotuksessa lähdetään muutoin siitä, että lainkäyttöratkaisu tehtäisiin vain pyydettyä taikka jos tuomioistuin pitää ratkaisun tekemistä tarpeellisenä. Muun kuin ratkaisun sisältävän oikeudenkäyntiasiakirjan julkisuutta koskeva ratkaisu voitaisiin tehdä asian vireillä olon päätyttyäkin. Jos oikeudenkäyntiasiakirjaa tai diaarin perustietoja pyytänyt henkilö tai tällaisen pyynnön johdosta kuultu henkilö vaatii, ratkaisu on tehtävä kirjallisesti (26 §).

Toimikunnan ehdotuksen mukaan ennen tuomioistuimen ratkaisun tekemistä on varattava tilaisuus tulla kuulluksi sille, jonka oikeutta asia koskee. Kuulemisesta voitaisiin luopua, jos se aiheuttaisi tarpeetonta viivästystä eikä kuulematta jättämisestä todennäköisesti aiheutuisi merkittävää haittaa tai vahinkoa. Oikeudenkäynnin vireillä olon päättymisen jälkeen tehtävässä julkisuusratkaisussa kuuleminen suoritettaisiin vain erityisestä syystä (26 §).

Toimikunnan ehdotuksen 27 §:ään sisältyvät säännösehdotukset väliaikaismääräyksen antamisesta eli tuomioistuin voisi vireillä olevassa oikeudenkäynnissä *päätää väliaikaisesti* oikeudenkäyntiasiakirjan tai käsittelyn julkisuuden rajoittamisesta asiaan osallista kuulematta, jos ratkaisun tekeminen on heti tarpeen ja julkisuus estäisi tuomioistuinta käyttämästä oikeutta päätää oikeudenkäyntiasiakirjan salassapidosta tai suullisen käsittelyn toimittamisesta suljettuna. Lopullinen ratkaisu tehtäisiin viimeistään suullisessa käsittelyssä tai pääasiaa ratkaistaessa.

Toimikunnan ehdotuksen 28 §:ssä säädettäisiin julkisuusasian uudelleen käsittelyn edellytyksistä. Tuomioistuin voisi oikeudenkäynnin vireillä ollessa tai sen jälkeen asianosaisen vaatimuksesta tai erityisestä syystä muutoinkin päätää oikeudenkäynnin tai muun kuin ratkaisun sisältävän oikeudenkäyntiasiakirjan julkisuudesta uudelleen, jos olosuhteet jo tehdyn ratkaisun jäl-

keen ovat muuttuneet. Oikeudenkäynnin vireillä olon päätyttyä kysymyksen muun kuin ratkaisun sisältävän oikeudenkäyntiasiakirjan julkisuudesta voisi ottaa uudelleen käsiteltäväksi, jos sitä pyytää sivullinen, jota oikeudenkäyntiasiakirjan tieto koskee. Sivullisen pyynnöstä asia voitaisiin käsitellä, jos hän ei ole voinut lausua asiasta oikeudenkäynnin aikana.

Muutosta tuomioistuimen julkisuusratkaisuun haettaisiin siinä järjestyksessä, jota noudatetaan haettaessa muutosta asianomaisen tuomioistuimen siinä asiassa tekemään ratkaisuun. Hallinto-oikeuden tekemään ratkaisuun saisi hakea muutosta valittamalla korkeimpaan hallinto-oikeuteen pääasiaa koskevan muutoksenhakurajoituksen estämättä (29 §).

Tuomioistuimen ratkaisu olisi *välittömästi täytäntöönpanokelpoinen*. Jos muutoksenhaku kävisi muutoin hyödyttömäksi, tuomioistuin voisi ratkaisun tehdessään samalla määrätä, ettei ratkaisua saa panna täytäntöön ennen sen lainvoimaiseksi tulemistä, ellei muutoksenhakuviranomainen toisin määrää. Väliaikaismääräyksiin (6.2 § ja 27 §) ei saisi hakea muutosta valittamalla.

Menettelysäännöksiin on luettavissa sisältönsä puolesta myös toimikunnan laatiman lakiehdotuksen 7 luvun viittaussäännös julkisuuslain soveltamiseen muilta osin (30 §:n otsikko "Täydentävät säännökset").

Työryhmän ehdotuksessa tämän säännöksen lopulliseen sisältöön ei voida ottaa kantaa. Jos työryhmän ehdotus hallintolainkäyttöä koskevilta osilta toteutuisi sellaisenaan ja toimikunnan ehdotus puolestaan yleisten tuomioistuinten osalta, niin viittaussäännös olisi olennaisesti eri sisältöinen toisaalta hallintolainkäytön ja toisaalta yleisen lainkäytön osalta. Hallintolainkäytössä käytettäisiin asiakirja- ja tietopyynnöissä suoraan julkisuuslain mukaisia salassapitoperusteita, minkä lisäksi menettelysäännökset muutoinkin mukailisivat julkisuuslain mukaisia perusratkaisuja.

Toimikunnan ehdottamista menettelysäännöksistä on esitetty kuulemisvaiheessa varsin runsaasti kommentteja. Yleisten tuomioistuinten ja hallintotuomioistuinten esittämissä huomautuksissa arvostellaan menettelysäännösten selkeyttä ja niiden tarkoituksenmukaisuutta tuomioistuintyön kannalta. Tarkoituksenmukaisuuden arviointi liittyy erityisesti arvioihin säännöksiä soveltamisesta tuomioistuimille koituvaan työmäärään.

Lausuntopalautteessa on yleensä pidetty yleisten tuomioistuinten osalta oikeana lähtökohtaa, jonka mukaan julkisuusratkaisussa olisi aina kysymys lainkäyttöasiasta. Näin on katsonut esimerkiksi korkein oikeus, joka omassa lausunnossaan viittaa aikaisempiin samansuuntaisiin ratkaisuihinsa KKO 2002:27, KKO 2001:53 ja KKO 2001:64.

Toimivallan osalta yleisten tuomioistuinten osalta on tuotu toisaalta esille, ettei ratkaisun tekeminen lainkäyttökokoonpanossa ole aina tarkoituksenmukaista.

Esimerkiksi Rovaniemen hovioikeus kiinnitti huomiota siihen, että ratkaisun asiakirjan tai tiedon luovuttamisesta voisi tehdä lakimieskoulutuksen saanut esittelijäkin. Samaan seikkaan huomiota kiinnittäneet Turun hovioikeus ja Vaasan hovioikeus esittivät, että ratkaisun voisi tehdä myös tuomioistuimen kirjaaja.

Lausuntopalautteessa on myös yleisesti pidetty hyväksyttävänä sitä lähtökohtaa, että ns. julkisuusratkaisu tehtäisiin vain pyydettyä tai että ratkaisua käsittelyn julkisuudesta ei olisi tarpeen tehdä erikseen silloin, kun oikeudenkäynnissä ei ole lainkaan läsnä yleisöä. Toisaalta lausuntopalautteessa on myös arvosteltu sitä, että ratkaisun tekeminen riippuisi yleisön faktisesta läsnäolosta.

Toimikunnan ehdotusta arvostellaan tuomioistuinten lausunnoissa erityisesti siltä osin, että ehdotetut säännökset diaaritietojen ja tuomioistuimeen toimitettavien asiakirjojen julkiseksi tulosta pakottaisivat tuomioistuimet käytännössä luomaan päivystysjärjestelmän salassapitomääräysten antamiseksi.

Esimerkiksi Turun hovioikeus toteaa, että hovioikeuteen toimitettavista liitteistä valtaosa on sellaisia, joita ei ole esitetty kärjäoikeudessa (tyyppiesimerkki lääkärintodistukset). Tällaisen asiakirjan osalta pitäisi aina erikseen harkita, sisältääkö asiakirja salassa pidettävää tietoa ja antaa tätä koskeva salassapitomääräys.

Hallintotuomioistuimet ovat kiinnittäneet huomiota muun ohella siihen, että asiakirjan tai tiedon luovuttamista koskevan hallintotuomioistuimen ratkaisun ei välttämättä tarvitse olla lainkäyttöratkaisu eikä näin muodoin ole myöskään tarpeen käyttää lainkäyttökokoonpanoa. Lainkäyttöratkaisuksi luonnehdintaa on lausunntoimenettelyssä hallintotuomioistuimista kannattanut lähinnä vain Helsingin hallinto-oikeus.

Esimerkiksi *Kouvolan hallinto-oikeus* katsoo, että käytännön kannalta asiakirjapyyntöjen tulisi olla kansliahenkilökunnan tai esittelijän ratkaistavissa. Perusteluissa esitetty näkemys siitä, että virkamiehen ratkaisu ei ole ratkaisu vaan tosiasiallista toimintaa, on keinotekoinen. Hallinto-oikeus esittää, että asiakirjojen jälkikäteispyyntöjen osalta noudatettaisiin julkisuuslain mukaisesti menettelyä, jossa tuomarikokoonpanoa käytetään vasta sitten, kun asian käsittelijä ei katso voivansa antaa asiakirjaa tai pitää muusta syystä tätä käsittelyä tarpeellisena.

Vaasan hallinto-oikeus toteaa, että julkisuutta koskeva ratkaisu voidaan joutua tekemään myös asian vireillä olon päättymisen jälkeen. Ratkaisua ei tee välttämättä sama henkilö, joka on osallistunut ratkaisun tekemiseen. Ratkaisun tekeminen on tuolloin työlästä. Lisätyötä aiheuttaisi myös ehdotettu laaja harkintavalta. Lakiehdotuksessa merkittävin epäkohta on kuitenkin se, että oikeus yksityisyyteen hämärtyy, kun salassapidon perusteita ei täsmällisesti määritellä lain tasolla.

Hämeenlinnan hallinto-oikeus epäilee, ettei 24 §:n 1 momentissa tarkoitettun ratkaisun tekeminen ole tarpeellista silloin, kun sivullinen pyytää tietoa oikeudenkäyntiaineistosta. Myös kuulemismenettely lienee tarpeeton silloin, kun aineisto on julkista tai kun siitä voidaan selkeästi erottaa salassa pidettävät osat. Ehdotettu päätöksentekomenettely on raskas ja vaatii hallinto-oikeuksiin lisäresursseja.

Toimikunnan ehdottamaa kuulemissäännöstä on myös arvosteltu ja on arvioitu, että laajan materiaalisen asianosaikäsitteen vuoksi hallintolainkäytössä jouduttaisiin mittaavassa määrin soveltamaan ehdotettua poikkeamissäännöstä (näin esimerkiksi korkein

hallinto-oikeus). Kuulemissäännöksissä käytetty käsite ”osallinen” on ongelmallinen hallintolainkäytössä.

Ehdotettuja kokoonpanosäännöksiäkin on pidetty hallintolainkäyttöön soveltumattomina. Korkein hallinto-oikeus ei ole lausunnossaan katsonut mahdolliseksi, että korkeimmassa hallinto-oikeudessa voitaisiin käyttää yhden jäsenen kokoonpanoa. Vakuutus-oikeus on puolestaan todennut, että julkisuusratkaisussa vakuutus-oikeuden pääasian mukaisen kokoonpanon, johon kuuluu sivutoimisia asiantuntijajäseniä, käyttäminen ei aina ole tarkoituksenmukaista. Sen sijaan kolmen jäsenen kokoonpano olisi vaikeuksista käytettävissä. Turun hallinto-oikeus on kiinnittänyt huomiota siihen, että ratkaisu suullisen käsittelyn toimitamisesta suljettuna pitäisi voida tehdä samassa kokoonpanossa, jossa päätetään suullisen käsittelyn toimitamisesta. Hallinto-oikeuslain mukaan tällaisen ratkaisun voi tehdä yksi tuomari.

Hallintotuomioistuimet ovat myös kiinnittäneet huomiota siihen, että hallintolainkäyttöasioissa asia voi palautua hallintoon ja vastaavasti muutoksenhakuasia voidaan panna vireille hallintoviranomaisessa. Hallinnon ja hallintolainkäytön läheisten yhteyksien vuoksi salassapitoa ja julkisuutta koskevat säännökset eivät lähtökohtaisesti voi poiketa olennaisesti toisistaan, mikä heijastuu myös menettelysäännösten muotoamiseen.

Muutoksenhaun osalta on kiinnitetty huomiota siihen, että toimikunnan ehdotusten perusteella eräistä tuomioistuinratkaisuksista ei voitaisi valittaa lainkaan tai muutoksenhaku olisi mahdollista vain rajoitetusti. Vakuutus-oikeuden osalta voitaisiin valittaa vain työtaturma-asioiden julkisuusratkaisuksista korkeimpaan oikeuteen. Puuttuviin muutoksenhakumahdollisuuksiin on kiinnittänyt huomiota myös eduskunnan oikeusasiamies (lähinnä hovioikeuksien osalta). Lausunnoissa on korostettu periaatetta, jonka mukaan julkisuusratkaisusta tulisi voida valittaa ainakin yhteen tuomioistuinasteeseen. Pääasian yhteyteen muutoksenhaku soveltuisi prosessitaloudellisista syistä.

Lausunnoissa on muutoin huomautettu siitä, että lakiehdotuksessa ei ole millään tavalla määritelty, kenellä on oikeus hakea muutosta julkisuusratkaisuun (esimerkiksi korkein hallinto-oikeus ja Turun hallinto-oikeus).

Työryhmä on mietinnössään tarkastellut ehdotettujen menettelysäännösten soveltuvuutta hallintolainkäyttöön sekä lausuntopalautteen perusteella että ottaen esille näkökulmia, joita lausuntopalautteessa ei ole esitetty. Lausuntopalautteessa ei esimerkiksi ole kiinnitetty huomiota siihen hallinto-oikeudelliseen periaatteeseen, ettei hakemuksesta vireille tulleen asian hylkäävällä ratkaisulla - ei myöskään hylkäävällä julkisuusratkaisulla - ole negatiivista oikeusvoimavaikutusta. Hylkäävän ratkaisun jälkeen hakemus voidaan panna uudestaan vireille samassa viranomaisessa ja asia voidaan käsitellä uudestaan ilman erikseen määriteltyjä edellytyksiä. Tämä hallinto-oikeudellinen erityispiirre vaikuttaa siihen, tarvitaanko hallintolainkäyttömenettelyssä uudelleen käsittelyä koskevia säännöksiä.

Työryhmän mietinnössä arvioidaan jäljempänä ehdotettuja menettelysäännöksiä erityisesti sen arvioimiseksi, onko hallintolainkäyttömenettelyssä tarpeen ja tarkoituksenmukaista tehdä julkisuusratkaisut aina lainkäyttöratkaisuin. Muutoksenhakusäännösten osalta arvioinnin kohteena on erityisesti kysymys siitä, miten turvataan ainakin yksi muutoksenhakuaste hallintolainkäytön eri asiaryhmissä. Samoin tarkastellaan kysymyk-

siä siitä, tuleeko muutoksenhaun voida tapahtua pääasiasta erillisenä ja voiko järjestelmä perustua julkisuusratkaisujen välittömään täytäntöönpanoon.

Kuten jäljempänä tarkemmin esitetään, työryhmä ei pidä toimikunnan ehdottamia menettelysäännöksiä sellaisinaan toteuttamiskelpoisina hallintolainkäytössä.

5.2 Julkisuutta koskeva ratkaisu tuomioistuimessa – hallintoasia vai lainkäyttöraatkaisu

Toimikunnan ehdotuksen mukaan tuomioistuimen ratkaisut oikeudenkäynnin julkisuudesta (diaari, asiakirjat, käsittely ja ratkaisu) olisivat aina lainkäyttöraatkaisuja. Tämä perusratkaisu vaikuttaa myös toimikunnan muihin ehdotuksiin, jotka koskevat muun ohella käytettävissä olevia muutoksenhakuteitä.

Julkisuuslain 33 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen, siis myös tuomioistuimen, tässä laissa tarkoitettuun päätökseen saa hakea muutosta valittamalla siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään, jollei 2 momentista muuta johdu. Muun kuin hallintolainkäyttölain 7 §:ssä tarkoitetun viranomaisen päätöksestä valitetaan korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Hallintolainkäyttölain 7 §:n säännökset huomioon ottaen tällaisia viranomaisia julkisuuslakia sovellettaessa olisivat muun ohella kaikki tuomioistuimet ja muutoksenhakulautakunnat.

Julkisuuslain 33 §:n 2 momentin mukaan, jos *asianosainen pyytää tietoa asiakirjasta vireillä olevaan oikeudenkäyntiin liittyen*, saa tuomioistuimen pyynnön johdosta antamaan ratkaisuun hakea muutosta siinä järjestyksessä, jota noudatetaan haettaessa muutosta siihen asiaan, johon päätös liittyy. Muutoksenhakuoikeudesta on mainitun säännöksen viimeisen virkkeen mukaan lisäksi voimassa, mitä oikeudenkäynnin julkisuudesta annetussa laissa säädetään. Tämän mukaisesti muutoksenhaku on mahdollista vain pääasian yhteydessä eli tästä tuomioistuimen ratkaisusta ei saa valittaa erikseen.

Muutoksenhaun säätäminen julkisuuslain 33 §:n 1 momentissa kaikkien viranomaistahojen osalta hallintovalitukseksi merkitsee muun ohella, että valitusoikeus ja menettely valitusta tehtäessä määräytyy hallintolainkäyttölain mukaisesti. Lähtökohtana hallintovalitusrakenne merkitsee myös olettaa siitä, että tuomioistuimen ensi asteena tekemä julkisuusratkaisu on hallintoasian ratkaisu, ei lainkäyttöraatkaisu.

Hallituksen esityksen (HE 30/1998 vp) eduskuntakäsittelyssä ei ole kiinnitetty huomiota kysymykseen siitä, *missä kokoonpanossa* tuomioistuin ratkaisee sivullisen esittämän asiakirjapyynnön tai asianosaisen esittämän asiakirjapyynnön oikeudenkäynnin vireillä olon ulkopuolella. Hallituksen esityksessä ei näin muodoin ole myöskään pohdintaa siitä, jatketaanko pyynnön hylkäämisen jälkeen asian käsittelyä oikaisutyypillisesti tuomioistuimen sisällä vai valitetaanko hylkäämisratkaisusta suoraan toiseen tuomioistuimeen.

Hallituksen esityksen käsittelyssä kiinnitettiin huomiota lähinnä siihen kysymykseen, että oikeussuojajasyistä valitusintressiä saattaa olla myös myönteiseen ratkaisuun, jolla asiakirja päätetään luovuttaa jonkun käyttöön (PeVL 43/1998 vp s. 7/1 ja HaVM 31/1998 vp s. 21/I-II).

Lisäksi huomiota sekä perustuslakivaliokunnassa että hallintovaliokunnassa kiinnitettiin siihen, että hallituksen esityksessä muutoksenhakutie oli jäänyt sääntelemättä muiden kuin hallintolainkäyttölain 7-9 §:ssä mainittujen viranomaisten osalta. Hallintovaliokunnan mietinnössä todettiin tämän lisäksi esityksen lähtökohtana olevan, että "*tietojen antamisesta asiakirjasta koskevassa ensi vaiheen päätöksenteossa on kysymys hallintoasiasta, johon sovelletaan hallintomenettelylakia*" (HaVM 31/1998 vp s. 21/II).

Asiakirjapyynnön tai muun julkisuusratkaisun käsittely hallintoasiana merkitsee myös olettaa siitä, että asia ratkaistaan tuomioistuimessa noudattaen oikeushallintoasioiden käsittelyjärjestystä, jollei ratkaisunvoivasta henkilöstä tai kokoonpanosta säädetä erikseen. Normaalisti päätösvalta oikeushallintoasioissa kuuluu yleensä hallintotuomioistuimissa päällikkötuomarille, joka ratkaisee asian esittelystä (hallintopäällikkö, kansliapäällikkö esittelijänä).

Oikeushallintoasian ratkaiseminen voi kuulua myös hallintopäällikön tai kansliapäällikön tehtäviin (esittelystä tai ilman). Hallintopäällikkö toimii isoimmista käräjäoikeuksissa sekä hallinto-oikeuksissa. Hallintopäällikkö on mahdollista määrätä myös markkinaoikeuteen. Kansliapäällikkö toimii puolestaan vakuutus-oikeudessa, hovioikeuksissa, korkeimmassa hallinto-oikeudessa ja korkeimmassa oikeudessa.

Hallinto-oikeuksissa ja markkinaoikeudessa hallintopäällikkyyks ei ole oma virkansa, vaan siihen määrätään joku tuomioistuimen henkilökuntaan kuuluvista. Yleensä hallinto-oikeudessa määrätään hallintopäällikön tehtävään hallinto-oikeussihteeri tai hallinto-oikeustuomari. Kouvolan hallinto-oikeudessa hallintopäällikön tehtäviä hoitaa notaari eikä myöskään Hämeenlinnan hallinto-oikeudessa hallintopäällikön tehtäviä hoitavalla ole juristin koulutusta.

Hallintovalitusta käytettäessä *valitusoikeus* määräytyy hallintolainkäyttölain mukaisesti. Valitusoikeudesta voidaan kuitenkin säätää myös erityislainsäädännössä hallintolainkäyttölaista poikkeavasti tai sitä täydentävästi. Julkisuuslaissa tällaista erityissääntelyä ei ole.

Hallintolainkäyttölain mukaan valitusoikeus on sillä, johon päätös on kohdistettu tai jonka oikeuteen, etuun tai velvollisuuteen päätös välittömästi vaikuttaa (6.1 §). Valitusoikeus voi olla myös viranomaisella perustuen tämän omaan asianosaisasemaan taikka siihen, että viranomaisen valitusoikeudesta on erikseen säädetty. Valitusoikeus viranomaisella voi näiden perusteiden lisäksi olla sen vuoksi, että valitusoikeus on viranomaisen valvottavana olevan julkisen edun vuoksi tarpeen (6.2 §).

Tuomioistuimen tai muun lainkäyttöelimen ensi asteena tekemän julkisuusratkaisun luokittaminen hallintoasian ratkaisuksi tai lainkäyttöratkaisuksi vaikuttaa siihen, mitä *yleislainsäädäntöä* asian käsittelyyn tulee julkisuuslainsäädännön lisäksi sovellettavaksi. Hallintoasiassa sovelletaan yleisenä täydentävänä menettelynormistona hallintomenettelylakia ja vuoden 2004 alusta hallintolakia. Lainkäyttöratkaisu yleinen menettelynormisto perustuu puolestaan hallintolainkäyttölakiin.

Ratkaisu lainkäyttö- ja hallintoasian välillä vaikuttaa siihen, millainen *maksu* tuomioistuimen ratkaisusta peritään ja voiko asianosaisen saada *korvausta oikeudenkäyntikuluis-taan* tai tulla vastaavasti velvoitetuksi korvaamaan *vastapuolensa oikeudenkäyntikuluja*. Ratkaisu vaikuttaa myös tuomioistuimen *perusteluvelvollisuuden laajuuteen*.

Julkisuusratkaisun pitäminen lainkäyttöratkaisuna merkitsee maksujen osalta sitä, että tuomioistuimen tai lainkäyttöelimen suoritteen maksullisuus tulee määritellä joko johonkin päätöskategoriaan kuuluvaksi (oikeudenkäyntimaksut eri suuruisia eri tuomioistuimissa) tai muulla perusteella maksulliseksi taikka maksuttomaksi.

Ratkaisu vaikuttaa lisäksi siihen, mitä *esteellisyysäännöstöä* asian käsittelyyn sovelletaan. Hallintoasian käsittelyn esteellisyysäännökset perustuvat hallintomenettelylakiin ja vuoden 2004 alusta alkaen hallintolakiin. Hallintolainkäytössä ja yleisessä lainkäytössä sovelletaan sen sijaan OK 13 luvun mukaisia tuomarinjäävissäännöksiä.

Hallintomenettelyn ja hallintolainkäytön jäävissäännökset eroavat toisistaan muun ohella siinä suhteessa, että hallintomenettelyssä esteellisyysperusteena ei ole ns. toisen asteen jäävi eli osallistuminen saman asian käsittelyyn aikaisemmin. Hallintomenettelyssä osallistuminen saman asian aikaisempaan käsittelyyn voi tulla arvioitavaksi esteellisyysperusteena, jonka mukaan luottamus henkilön puolueettomuuteen on muusta erityisestä syystä vaarantunut.

Toimikunnan ehdotuksen mukaan julkisuusratkaisu tehtäisiin, oli sitten asiakirjan pyytäjänä joko asianosainen tai sivullinen, joko *pääasian kokoonpanossa tai yhden tuomarin kokoonpanossa*. Suullisessa käsittelyssä tehtävän ratkaisun tai suullisen käsittelyn julkisuudesta tuomioistuin voisi päättää vain siinä kokoonpanossa, jossa suullinen käsittely toimitetaan. Viimeksi mainitun virkkeen mukainen ehdotus estäisi käyttämästä hallintolainkäyttöasiassa yhden jäsenen kokoonpanoa, joka hallinto-oikeuslain on muutoin täysin mahdollinen valmisteltaessa suullista käsittelyä.

Arvioitaessa ehdotetun kaltaisten kokoonpanosäännösten (yhden tuomarin kokoonpano, pääasian kokoonpano) soveltuvuutta hallintolainkäyttöön voitaneen nykyisten kokoonpanosäännösten perusteella päätyä siihen, että ainakaan sivullisen esittämää asiakirjapyyntöä tai asianosaisen jälkikäteen esittämää vastaavaa pyyntöä ei ole tarpeen ratkaista ehdotetuissa kokoonpanoissa eikä lainkäyttöasiana.

Hallinto-oikeus on päätösvaltainen *hallinto-oikeuslaissa* tarkoitetussa *kolmi-jäsenisessä* kokoonpanossa. Hallinto-oikeuden kokoonpanoon kuuluu eräissä asiaryhmissä, kuten lastensuojeluasioissa, lisäksi sivutoiminen asiantuntijajäsen, jolloin kokoonpano on nelijäseninen.

Hallinto-oikeuden pienin ratkaisunvoipa kokoonpano on *yhden tuomarin kokoonpano*, jota voidaan käyttää hallinto-oikeuslain mukaan, kun pääte-tään, että asiassa toimitetaan suullinen käsittely tai katselmus.

Hallinto-oikeudessa voidaan käyttää myös niin sanottua *vahvennettua istun-toa*, joka on päätösvaltainen vähintään viisijäsenisenä. Kun lainkäyttöasian käsittelyyn osallistuu asiantuntijajäsen, tämä osallistuu myös vahvennetun

istunnon käsittelyyn. Tämän lisäksi asiat voidaan ratkaista myös hallinto-oikeuden *täysistunnossa*.

Vaasan hallinto-oikeus on vesilain ja ympäristönsuojelulain mukaisten asioiden ensi asteen valtakunnallinen muutoksenhakutuomioistuin, ja sen päätösvaltainen lainkäyttökokoonpano on nelijäseninen.

Vaatus pääasian kokoonpanon käyttämisestä olisi erityisen ongelmallinen sellaisessa julkisuusasiassa, jossa jälkikäteen pyydetään julkisuusratkaisua asiassa, joka on käsitelty vahvennetussa kokoonpanossa tai täysistunnossa. Kirjallisessa valmisteluprosessissa lainkäyttökokoonpanojen vaatiminen saattaa muutoinkin olla tarpeetonta samoin kuin vaatimus siitä, että ratkaisun tekisi aina lainoppinut jäsen. Jälkimmäinen koskee erityisesti ongelmattomia asiakirjapyyntöjä.

Vakuutuslainsäädännön mukaan *vakuutuslainsäädännön* lainkäyttöasiat ratkaistaan istunnossa, jossa puheenjohtajana on vakuutuslainsäädännön ylituomari, laamanni tai vakuutuslainsäädännön jäsen ja muina jäseninä kaksi lakimiesjäsentä (10.1 §). Asian käsittelyyn osallistuu yhden lakimiesjäsenen sijasta lääkärijäsen, jos lääketieteellinen selvitys voi vaikuttaa asian ratkaisuun (10.2 §). Työoloja ja yritystoimintaa tuntevien jäsenten osallistumisesta ratkaisukokoonpanoon säädetään lain 11 §:ssä ja sotilasvamma-asioita tuntevien jäsenten osallistumisesta lain 12 §:ssä. Lain 10 §:n 3 momentin mukaan muusta toimenpiteestä kuin lopullisesta pääasiantarkistuksesta vakuutuslainsäädännön voi päättää ilman sivutoimivia jäseniä.

Vakuutuslainsäädännön 13 §:n mukaan vakuutuslainsäädännössä voi olla *vahvennettu istunto ja täysistunto*.

Myös vakuutuslainsäädännön osalta on esitettävissä sama huomautus kuin hallinto-oikeuden osalta siitä, että erityisesti jälkikäteisissä pyynnöissä pääasian käsittelyn mukaan määrätty ratkaisukokoonpano ei ole tarkoituksenmukainen ratkaisu. Asiantuntijajäsenten mukana olo ei ylipäätään ole tarpeen useimmissa julkisuusratkaisuissa. Epäselvää on, soveltuisiko lain 10 §:n 3 momentin säännös suoraan ratkaisukokoonpanon määrittelysäännökseksi (eli onko julkisuusratkaisu ”lopullinen pääasiantarkistus”).

Markkinaoikeudessa ratkaisunvoipa lainkäyttökokoonpano vaihtelee asian laadun mukaan.

Markkinaoikeuslainsäädännön mukaan markkinaoikeuden lainoppinut jäsen voi yksinään päättää asian jättämisestä sillensä tai tutkimatta sekä valmistelussa tarvittavista toimista ja väliaikaisista kielloista. Näitä prosessuaalisia ratkaisuja voidaan toisaalta tehdä myös sellaisessa tuomarikokoonpanossa, jossa on enintään kaksi muuta lainoppinutta jäsentä.

Muutoin asian käsittelyyn kilpailuasioissa osallistuu kolmen tuomarin lisäksi yhdestä kolmeen sivutoimivasta asiantuntijajäsenestä. Hankinta-asioissa ja markkinaoikeudellisissa asioissa (kuluttajansuoja, sopimaton menettely elinkeinotoiminnassa, muut kuluttajansuojaan rinnastuvat asiaryhmät) tämän kilpailukokoonpanon lisäksi voidaan käyttää sellaista kokoonpanoa, jossa on kahden tuomarin lisäksi yhdestä kahteen sivutoimivasta asiantuntija-

jäsentä. Kilpailukokoonpanoa pienemmän kokoonpanon käyttö edellyttää, että kysymys on sellaisen asian ratkaisemisesta, jossa oikeuskäytäntö on vakiintunutta.

Markkinaoikeudessa ei ole lainkäyttöasioiden täysistuntoa. Sen sijaan markkinaoikeudessa voidaan järjestää *vahvennettu istunto*, jossa mukana voi olla enintään neljä markkinaoikeustuomaria ja enintään neljä sivutoimista asiantuntijajäsentä.

Työtuomioistuimen ratkaisunvoipa kokoonpano määräytyy sen mukaan, onko kysymys asian valmistelusta vaiko pääasian käsittelystä. Tarkemmat kokoonpanoa koskevat säännökset ovat *työtuomioistuimesta annetun lain* (646/1974) 8 §:ssä. Työtuomioistuimessa käsitellään työehtosopimusten yleissitovuuden vahvistamista koskevia asioita hallintovalituksina.

Korkeimmasta hallinto-oikeudesta annetun lain (74/1918) 8 §:n 1 momentin mukaan *korkein hallinto-oikeus* on tuomionvoipa viisijäsenisenä, jollei "eräänlaisten asiain" ratkaisemista varten ole laissa erikseen säädetty suurempaa tai pienempää jäsenmäärää.

Korkein hallinto-oikeus voi käsitellä ja ratkaista kolmijäsenisenä valitusluvan myöntämistä koskevan asian, täytäntöönpanon kieltämistä tai keskeyttämistä koskevan asian sekä asian, jossa valitus tai hakemus on peruutettu taikka jossa on kysymys siitä, onko muutoksenhaku tehty määräajassa tai "säädettyä muotoa noudattaen".

Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisuihin vesilain ja ympäristönsuojelulain mukaisesti osallistuu myös sivutoimisia asiantuntijajäseniä (viiden tuomarin lisäksi kaksi ympäristöasiantuntijaneuvosta). Lisäksi patenttia ja eräitä muita teollisoikeuksia koskevissa asioissa ratkaisuun osallistuu viiden tuomarin lisäksi kaksi sivutoimista asiantuntijajäsentä (yli-insinööri-neuvokset).

Korkeimmassa hallinto-oikeudessa lainkäyttöasia voidaan ratkaista myös koko jaoston istunnossa tai täysistunnossa. Tarkemmat säännökset jaostokokoonpanon ja täysistunnon päätösvaltaisuudesta ovat korkeimman hallinto-oikeuden työjärjestyksessä.

Korkeimmasta hallinto-oikeudesta annetun asetuksen (702/1977) 7 §:n 4 kohdan mukaan kansliaistunnossa ratkaistaan julkisuuslaissa tarkoitetut hakemukset. Kansliaistunto on puolestaan asetuksen 3 §:n 2 momentin mukaan päätösvaltainen viisijäsenisenä.

Muutoksenhakulautakunnista *maaseutuelinkeinojen valituslautakunnan* päätösvaltaisuudesta säädetään maaseutuelinkeinojen valituslautakunnassa annetussa laissa (1203/1992), *valtion tilintarkastuslautakunnan* tilintarkastuslaissa (936/1994), *kutsunta-asiain keskuslautakunnan* asevelvollisuuslaissa (452/1920) ja *valtion elokuva- ja teatterilautakunnan* kuvaohjelmien tarkastuksesta annetussa laissa (775/2000). *Patentti- ja rekisterihallituksen valituslautakunnan* päätösvaltaisuudesta säädetään patentti- ja rekisterihallituksen valitusasioiden käsittelystä annetussa laissa (576/1992).

Maaseutuelinkeinojen valituslautakuntaan kuuluu puheenjohtaja ja varapuheenjohtaja sekä lisäksi kolmas jäsen, joka voi vaihdella asiaryhmittäin. Puheenjohtaja ja varapuheenjohtaja ovat päätoimisia. Valituslautakunnan kokoonpanon kolmas jäsen on sivutoiminen. Asetuksella voidaan määrättyjen asioiden osalta säätää valituslautakunnan jakaantumisesta jaostoksi, jossa puheenjohtajana on lautakunnan varapuheenjohtaja sekä muina jäseninä edellä tarkoitettu jäsen tai sihteeri sekä asian esittelijä.

Valtion tilintarkastuslautakunta on päätösvaltainen, kun läsnä on puheenjohtaja tai varapuheenjohtaja sekä kolme muuta jäsentä, joista vähintään yhdellä on oikeustieteen kandidaatin tutkinto.

Kutsunta-asiain keskuslautakunnassa on lainoppinut puheenjohtaja ja varapuheenjohtaja, joilla on kokemusta tuomarin toimessa, sekä viisi muuta jäsentä, joista kolmen on oltava oikeustieteen kandidaatin tutkinnon suorittaneita ja kahden asevelvollisuusasioihin perehtyneitä, vähintään everstiluutnantin arvoisia upseereita. Jäsenistä enintään kolme saa olla puolustusministeriön hallinnonalan palveluksessa olevia. Keskuslautakunta on päätösvaltainen, kun läsnä on puheenjohtaja tai varapuheenjohtaja, yksi upseerijäsen sekä muita jäseniä siten, että puolustusministeriön hallinnonalan edustajat eivät muodosta läsnä olevien enemmistöä.

Kutsunta-asiain keskuslautakunnassa ja valtion tilintarkastuslautakunnassa jäsenet ovat sivutoimisia.

Valtion elokuva- ja elokuvallisuuskannassa on puheenjohtaja ja varapuheenjohtaja sekä neljä muuta jäsentä, joista kullakin on henkilökohtainen varajäsen. Lautakunta on päätösvaltainen, kun puheenjohtaja tai varapuheenjohtaja, lasten kehitystä koskeviin kysymyksiin perehtynyt jäsen ja vähintään yksi muu jäsen on läsnä. Myös valtion elokuva- ja elokuvallisuuskannan jäsenet ovat sivutoimisia.

Patentti- ja rekisterihallituksen valituslautakunnassa on puheenjohtaja ja kaksi muuta jäsentä. Valituslautakunnan puheenjohtajana toimii patentti- ja rekisterihallituksen virkamies, jolla on kokemusta tuomarin tehtävien hoidosta tai hallintolainkäytöstä. Valituslautakunnan jäseninä toimivat, sen mukaan kuin asetuksella säädetään, valtion virkamiehet, joilla on ylempi korkeakoulututkinto ja jotka ovat perehtyneitä käsiteltävää asiaa koskevaan lainsäädännön alaan. Valituslautakunta on päätösvaltainen vain täysijäsenisenä.

Oikeuskäytännön perusteella hallintotuomioistuimissa noudatetaan ainakin ratkaistaessa sivullisten tekemiä asiakirjan ja tiedon luovuttamista koskevia pyyntöjä julkisuuslain 14 §:n mukaista menettelyä ja siten myös julkisuuslain 33 §:n mukaista muutoksenhakutietä (vrt. esim. KHO 2002:52, josta käy ilmi, että perusratkaisun asiassa oli tehnyt tiedotuspäällikkö). Yleisissä tuomioistuimissa noudatetaan puolestaan menettelyä, jonka mukaan asiakirjapyyntöjä koskevat julkisuusratkaisut ovat lainkäyttöasioita ja niiden muutoksenhaku määräytyy pääasian muutoksenhakedellytysten mukaisesti.

Täysistuntoratkaisussa KKO 2002:27 oli esillä kysymys julkisuuslain 28 §:ssä tarkoitetun tutkimuslupan käsittelyjärjestyksestä. Tutkimuslupapyyntö

koski eräiden korkeimmassa oikeudessa käsiteltyjen asioiden esittelijän muistioiden ei-julkisia osia.

Tapauksessa korkeimman oikeuden enemmistö katsoi, että asia tuli ratkaista korkeimmassa oikeudessa lainkäyttöasiana. Tätä aikaisemmin korkein oikeus oli jo katsonut, että vireillä olevan oikeudenkäyntiin liittyvä tiedon saamista asiakirjasta koskeva pyyntö tuli käsitellä lainkäyttöjärjestyksessä ja että muutoksenhaku hovioikeudessa tehdystä ratkaisusta oli valitusluvanvarainen OK 30 luvun 2 §:n 1 momentin mukaisesti (useita äänestyksiä, KKO 2001:53). Samoin korkein oikeus oli katsonut, että asianosaisen korkeimmassa oikeudessa esittämä pyyntö saada jäljennös esittelijän muistiosta salassa pidettäviltä osin oli muistiossa tarkoitetun asian vireillä olonkin jälkeen käsiteltävä lainkäyttöjärjestyksessä (KKO 2001:64).

Täysistuntoratkaisun käsittelyssä asian esittelijä ja kaksi oikeusneuvosta katsoivat, että tutkimuslupaa koskeva päätöksenteko korkeimmassa oikeudessa oli hallintoasian käsittelyä.

5.3 Muutoksenhausta

Julkisuuslain 33 §:n 2 momentin mukaisesti *asianosaisen tuomioistuinprosessin kuluessa esittämän asiakirjapyynnön* ratkaisusta ei voi valittaa pääasiasta erillään. Oikeudenkäynnin julkisuudesta annetun lain 11 §:n mukaan tuomioistuimen tai sen puheenjohtajan tämän lain nojalla tekemään päätökseen ei myöskään saa erikseen hakea muutosta.

Julkisuuslain 33 §:n 1 momentti huomioon ottaen asianosaisen muutoin kuin vireillä olevaan oikeudenkäyntiin liittyvä asiakirjapyyntö ja sivullisen vastaava pyyntö ratkaistaan viranomaisessa oikaisumenettelyssä, ja oikaisumenettelyssä syntyneeseen viranomaisen päätökseen haetaan muutosta hallintovalituksin säännöksessä tarkemmin määritellyssä instanssijärjestyksessä.

Toimikunnan ehdotuksen 29 §:n mukaan tuomioistuimen kaikkiin julkisuusratkaisuihin (sivullisten ja asianosaisten asiakirjoihin ja diaariin kohdistuvat pyynnöt sekä suullisen käsittelyn julkisuutta koskevat ratkaisut) haettaisiin muutosta siinä järjestyksessä, jota noudatetaan haettaessa muutosta asianomaisen tuomioistuimen siinä asiassa tekemään ratkaisuun. Tämän ehdotuksen mukaisesti muutoksenhakumahdollisuudet riippuisivat pääasian muutoksenhakumahdollisuuksista eräin poikkeuksin (hallinto-oikeuksista valitusrajoituksen estämättä korkeimpaan hallinto-oikeuteen). Kun lisäksi otetaan huomioon säännösehdotusten sanallinen muotoilu, muutoksenhaku näyttää kaikissa julkisuusratkaisussa mahdolliselta pääasiasta erillisenä. Muutoksenhaku ei pääsääntöisesti myöskään lykkäisi julkisuusratkaisun täytäntöönpanoa.

Työryhmän lähtökohtana on omassa ehdotuksessaan, että asiakirjojen ja tietojen luovuttamista koskevien menettelysäännösten tulisi olla mahdollisimman joustavia ja kysymyksessä olevan tuomioistuimen tai muun lainkäyttöelimen henkilöstörakenne ja päätöksenteosta aiheutuva työmäärä huomioon ottavia. Tätä joustavuutta ei saavuteta sillä, että kaikki julkisuusratkaisut tehtäisiin lainkäyttöratkaisuina. Kirjallisessa hallintolainkäyttöprosessissa tietojen ja asiakirjojen luovuttaminen voidaan järjestää tapahtuvaksi myös hallintoasian käsittelyjärjestyksessä.

Lainkäyttöasiana julkisuusksymystä on tarpeen tarkastella hallintolainkäytössä lähinnä silloin, kun ratkaisu tulee tehtäväksi hallintotuomioistuimen tai muun hallintolainkäyttöelimen toimittamassa suullisessa käsittelyssä. Lainkäyttöratkaisuna julkisuusratkaisu voitaisiin tehdä myös silloin, kun asiakirjapyyntö on esittänyt vireillä olevan jutun asianosainen, ja pyyntö kohdistuu asian oikeudenkäyntiaineistoon.

Mikäli tuomioistuin tuolloin katsoo, että asiakirjapyyntöön ei voida suostua, ratkaisu olisi luontevinta tehdä pääasiaa käsittelevässä kokoonpanossa joko pääasiasta päätettäessä tai ennen pääasian käsittelyä. Tällöin tuomioistuin joutuu ottamaan kantaa siihen, muodostaako asiakirjan luovuttamisesta kieltäytyminen mahdollisesti käsiteltävässä asiassa menettelyvirheen sillä perusteella, että näin loukataan asianosaisen tiedonsaanti-oikeuksia ja oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin edellytyksiä.

Jos tällainen ratkaisu tehdään ennen pääasian ratkaisemista, erillisestä prosessiratkaisusta valitettaisiin vasta pääasian yhteydessä. Hallintolainkäyttölain 79 §:n systematiikan mukaisesti muista kuin mainitussa lainkohdassa tarkoitetuista prosessiratkaisuista ei voi valittaa pääasiasta erillään.

Perusratkaisu erillisen muutoksenhaun rajoittamisesta, kun kysymys on asianosaisen asiakirjapyyntöstä vireillä olevaan oikeudenkäyntiin liittyen, vastaa esimerkiksi niitä lainsäädäntöratkaisuja, jotka koskevat vireillä olevan oikeudenkäynnin yhteydessä esitettyjä esteellisyysväitteitä ja muutoksenhakua niihin.

Hallituksen esityksessä OK 13 luvun tuomarinjäävissäännösten muuttamisesta (HE 78/2000 vp) perusteltiin esteellisyyssratkaisun erillisen muutoksenhaun sallimista ja kieltämistä koskevia näkökohtia seuraavasti:

"Päätökseen, jolla tuomari on julistettu esteelliseksi ei ole saanut oikeudenkäymiskaaren 16 luvun 3 §:n 3 momentin nojalla hakea muutosta. Päätökseen, jolla esteellisyyttä koskeva väite on hylätty, on sen sijaan saanut hakea muutosta pääasian yhteydessä. Näitä säännöksiä ei ehdoteta muutettaviksi.

Esteellinen tuomari ei voi jatkaa asian käsittelyä. Päätökseen, jolla tuomari on todettu esteelliseksi, ei sen vuoksi tarvitse sallia muutoksenhakua. Päätökseen, jolla esteellisyysväite on hylätty, tulee sen sijaan voida hakea muutosta. Tällaiseen ratkaisuun saattaisi olla perusteltua hakea jopa erikseen muutosta. Erillisen muutoksenhaun avulla vältettäisiin vaara siitä, että koko oikeudenkäynti olisi aloitettava alusta, mikäli hovioikeus tai korkein oikeus arvioisi kärjäoikeudessa esitetyn esteellisyysväitteen toisin ja toteaisi tuomarin esteelliseksi. Toisaalta säännönmukaisen muutoksenhaun salliminen voisi johtaa esteellisyysväitteiden yleistymiseen keinona pitkittää oikeudenkäyntiä. Muutoksenhaun rajaaminen joihinkin määrättyihin asioihin olisi hankalaa. Ehdotuksen mukaan voimassa olevan lain mukainen pääasian yhteydessä tapahtuva muutoksenhaku säilytettäisiin, koska tätä vaihtoehtoa puoltavat painavammat perusteet."

Erillisen valitusmahdollisuuden järjestämisen osalta tilanteet (esteellisyys ja julkisuus) kuitenkin poikkeavat toisistaan, koska esteellisyyden vaikutuksesta asian käsittely voidaan uusia ja muutoksenhaulla on siten korjaavaa merkitystä. Väärän julkisuusratkaisun

täytäntöönpano eli salassa pidettävän asiakirjan antaminen liian suurelta osin tai kokonaan taholle, jolla ei ole oikeutta näihin tietoihin, ei sen sijaan ole muutoksenhaun johdosta enää korjattavissa. Vastaava näkökohta pätee myös tuomioistuimen suulliseen käsittelyyn, jossa käsittelyä ei ole tarpeellisessa määrin pidetty suljettuna.

Asianosaisen väitteestä tehtävä esteellisyysratkaisu ei eronne sellaisesta oikeudenkäynnin julkisuutta koskevasta ratkaisusta, jonka tuomioistuin tekee asianosaisen pyynnöstä vireillä olevan oikeudenkäynnin aikana. Muutoksenhaku olisi prosessiyhteyden kannalta tarkoituksenmukaisinta järjestää pääasian yhteydessä ja pääasian mukaisessa järjestyksessä. Lainkäyttöjärjestyksen käyttö ei kuitenkaan ole välttämätöntä niissä tilanteissa, joissa asianosaisen esittämä asiakirjapyyntö on ratkaistavissa hallinnollisessa menettelyssä.

Pääasian yhteydessä ja pääasian mukaisessa käsittelyjärjestyksessä tulisi hakea muutosta myös suullisessa käsittelyssä tehtyihin julkisuusratkaisuihin, jotka koskevat suullisen käsittelyn järjestämistapaa.

Kaikki suullista käsittelyä koskevat ratkaisut eivät toisaalta toimikunnankaan ehdotuksen perusteella edellytä muutoksenhakumahdollisuutta, koska muutoksenhaulla ei ole reparatiivista vaikutusta. Esimerkiksi suullisen käsittelyn järjestyksenpitoa koskevat ratkaisut eivät ole muutoksenhaun johdosta korjattavissa, joten näihin ei myöskään tulisi liittää muutoksenhakumahdollisuutta.

5.4 Muutoksenhaun vaikutus täytäntöönpanoon

Hallintolainkäyttölain 31 §:n 1 momentin mukaan päätöstä, johon saa hakea muutosta valittamalla, ei saa panna täytäntöön ennen kuin se on saanut lainvoiman. Hallintovalituksella on siten suspensiivinen vaikutus.

Jos hallintotuomioistuimen päätös asiakirjan luovuttamisesta tai muusta julkisuusratkaisusta on negatiivinen, mitään täytäntöön pantavaa ratkaisua ei ole ennen kuin asia on ratkaistu valituksen johdosta muutoksenhakutuomioistuimessa siten, että muutoksenhakutuomioistuin velvoittaa valituksenalaisen päätöksen tehneen muutoksenhakutuomioistuimen luovuttamaan pyydetyn asiakirjan tai muutoin toimimaan tietyllä tavalla. Täytäntöönpanokelpoinen hallintopäätös syntyy samoin myös niissä tapauksissa, joissa muutoksenhakutuomioistuin palauttaa asian hallintotuomioistuimelle uudelleen käsiteltäväksi ja hallintotuomioistuin muuttaa aikaisempaa kantaansa ja luovuttaa pyydetyn asiakirjan valittajalle.

Jos taas hallintotuomioistuin päättää luovuttaa asiakirjan, tällainen ratkaisu on valituskelpoinen julkisuuslain 33 §:n 1 momentin mukaisesti. Julkisen asiakirjan osalta keneläkään ulkopuolisella ei ole valitusintressiä.

Hallintolainkäyttölain 31 §:n 1 momentin mukaisesti myönteinen ratkaisu voi olla täytäntöön pantavissa vasta valitusajan kulumisen jälkeen, jollei tuomioistuin hallintolainkäyttölain 31 §:n 2 momentin mukaisesti pane sitä täytäntöön sen vuoksi, että täytäntöönpanosta säädetään erikseen. Tämän lisäksi hallintotuomioistuin voi panna asiakirjan luovuttamista koskevan päätöksensä täytäntöön suoraan hallintolainkäyttölain nojalla, jos päätös on luonteeltaan sellainen, että se on heti pantava täytäntöön tai jos täytän-

töönpanoa ei yleisen edun vuoksi voida lykätä. Jos muutoksenhakuun tarvitaan valituslupa, valitus ei estä päätöksen täytäntöönpanoa.

Hallintolainkäyttölain 32 §:ssä säädetään valitusviranomaisen toimivallasta päättää muutoksenhaun alaisen päätöksen täytäntöönpanosta sekä antaa täytäntöönpanoa koskeva muu määräys. Lain 32 §:n 1 momentin mukaan hallintotuomioistuin ei muutoksenhakutuomioistuimena voi päättää valituksenalaisen päätöksen täytäntöönpanosta ennen kuin asiassa on tehty valitus. Muutoksenhakutuomioistuimen on lain 32 §:n 2 momentin mukaisesti lausuttava käsittelyn päättävässä ratkaisussaan aikaisemmin antamansa täytäntöönpanoa koskevan ratkaisun (täytäntöönpanon keskeyttäminen tai kieltäminen taikka muu täytäntöönpanomääräys) voimassaolosta. Muutoksenhakutuomioistuin voi lisäksi lain 32 §:n 3 momentin mukaan palauttaessaan asian uudelleen käsiteltäväksi samalla määrätä, että kumottua päätöstä on edelleen noudatettava, kunnes asia ratkaistaan tai sitä käsittelevä viranomainen toisin määrää.

Hallintolainkäyttölain säännöksistä ei sinänsä seuraa estettä säätää muualla laissa hallintotuomioistuimen tai muun hallintolainkäyttöelimen päätöksen välittömästä täytäntöönpanosta. Julkisuusasiassa päätöksen välitön täytäntöönpano voi kuitenkin loukata jonkun toisen oikeutettuja intressejä ja merkitä samalla korjaamatonta virhettä, joten perusteet hallintovalituksen suspensiivisuudesta poikkeamiselle eivät vaikuta perustelluilta.

Käytännössä toimikunnan ehdottama päätösten välitön täytäntöönpanokelpoisuus voisi johtaa siihen, että hallintotuomioistuimet ja hallintolainkäyttöelimet joutuisivat säännönmukaisesti tekemään lakiehdotuksen 29 §:n 2 momentin toisessa virkkeessä tarkoitetun päätöksen täytäntöönpanon lykkäämisestä. Suhteessa hallintolainkäyttölain 31 §:n 1 momentin pääsääntöön tämä tarkoittaisi, että tuomioistuimet ja hallintolainkäyttöelimet joutuisivat toteamaan täytäntöönpanokelvottomuuden joka kerran erikseen, kun se nyt muutoin perustuu suoraan hallintolainkäyttölakiin.

5.5 Muutoksenhakuteistä

Toimikunnan tekemän ehdotuksen (lakiehdotuksen 29 §:n 1 momentti) perusteella seuraavista tuomioistuimen julkisuusratkaisuista ei voitaisi hakea muutosta valittamalla toiseen tuomioistuimeen:

- korkeimman oikeuden ja korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisut
- työtuomioistuimen ratkaisut ja
- vakuutus oikeuden ratkaisut (lukuun ottamatta työtaturma-asioita, joissa valitusluvanvarainen valitusmahdollisuus KKO:een).

Toimikunnan ehdotuksen perustelujen nojalla vaikuttaa siltä, että ehdotuksen 29 §:n 1 momentin jälkimmäisessä virkkeellä tarkoitetaan sekä valituslupajärjestelmää että valituskieltoja. Näin ollen ehdotuksen mukaan hallinto-oikeuden tekemään julkisuusratkaisuun voisi aina hakea muutosta, vaikka itse pääasiassa edellytettäisiin joko valitusluvan myöntämistä tai valittaminen olisi kokonaan kiellettyä.

Muutoksenhakutietä koskevia säännöksiä harkittaessa huomioon on otettava, että hallintolainkäytön eri asiaryhmissä on valituskieltoja ja valitusrajoituksia. Nämä muutoksenhaun rajoitukset koskevat sekä hallintotuomioistuimissa että muutoksenhakulautakunnissa käsiteltäviä asioita.

Esimerkiksi maaseutuelinkeinojen valituslautakunnan toimivaltaan kuuluvissa tukiasioissa noudatetaan erityislainsäädännön perusteella sellaista muutoksenhakumahdollisuutta, jossa tuen takaisinperintää tai tuen maksatuksen lakkauttamista koskevista päätöksistä voidaan valittaa korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Sen sijaan tuen myöntämistä koskevista ratkaisuista muutoksenhaku on valitusluvanvaraista.

Kutsunta-asiain keskuslautakunnan päätöksistä ei saa valittaa korkeimpaan hallinto-oikeuteen, joten näiltä osin julkisuusratkaisusta ei olisi lainkaan muutoksenhakumahdollisuutta.

Valtion tilintarkastuslautakunnan kaikista päätöksistä ei saa valittaa korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Vain tilintarkastajaksi tai tilintarkastusyhteisöksi hyväksymistä koskevan hakemuksen hylkäämisestä sekä tilintarkastajan tai tilintarkastusyhteisön hyväksymisen peruuttamisesta saa hakea muutosta valittamalla.

Vakuutusosoikeuden osalta muutoksenhakutie on valitusluvanvaraisesti mahdollinen vain työtapaturma-asioissa korkeimpaan oikeuteen. Lisäksi tässä ja eräissä muissa asiaryhmissä asiaa voidaan käsitellä ylimääräisenä muutoksenhakuna korkeimmassa oikeudessa. Kaikissa asiaryhmissä vakuutusosoikeus voi myös itse poistaa lainvoimaisen päätöksensä ja määrätä asian uudelleen käsiteltäväksi siten kuin siitä erikseen säädetään (vakuutusosoikeuslain 18.1 §).

Vakuutusosoikeuslain 19 §:n mukaan korkein hallinto-oikeus voi purkaa vakuutusosoikeuden päätöksen, jos asian käsittelyssä vakuutusosoikeudessa on tapahtunut menettelyvirhe, joka on voinut olennaisesti vaikuttaa päätökseen. Päätöksen purkamiseen sovelletaan hallintolainkäyttölain säännöksiä. Päätöksen purkamista koskevia säännöksiä ei sovelleta päätökseen, johon voidaan hakea muutosta ylimääräisellä muutoksenhakukeinolla korkeimmalta oikeudelta.

Niissä asiaryhmissä, joissa muutoksenhaku on osittain valitusluvanvaraista, voi käytännössä olla vaikea ratkaista, kohdistuuko esimerkiksi asiakirjapyyntö valitusluvanvaraisen asian asiakirja-aineistoon vaiko sellaisen asian aineistoon, josta valittaminen on mahdollista ilman valitusluvan myöntämistä.

Toimikunnan ehdotuksen mukaisessa mallissa valitustie markkinaoikeudessa tehtävistä julkisuusratkaisusta hajaantuisi asian laadun mukaan korkeimpaan oikeuteen (markkinaoikeudelliset asiat) ja korkeimpaan hallinto-oikeuteen (kilpailu- ja hankinta-asiat). Vastaavaa hajautumista tapahtuisi nähtävästi myös vakuutusosoikeuden osalta, jos ylimääräisen muutoksenhakumahdollisuuden tulkittaisiin tarkoittavan valitusrajoitusta korkeimpaan hallinto-oikeuteen.

Työryhmä toteaa, että pääasian mukainen muutoksenhakutie soveltuu sinänsä niihin asioihin, joissa muutoksenhaku hallinto-oikeudesta korkeimpaan hallinto-oikeuteen on valitusluvanvaraista. Epäselvää sen sijaan olisi, mitä tarkoittaa valitusrajoituksen estämättä niissä tapauksissa, joissa valitusmahdollisuutta ei ole lainkaan säädetty tai valittaminen on laissa kielletty.

Selkeintä olisikin, että erityisesti muutoksenhakulautakuntien osalta määriteltäisiin ensi vaiheen toimivaltainen muutoksenhakutuomioistuin, kun valituksenalainen päätös on tehty muutoksenhakulautakunnassa muussa kuin lainkäyttökokoonpanossa. Vakuutus-oikeuden alaisessa lautakuntajärjestelmässä tämä tarkoittaisi, ettei eräissä asiaryhmissä lautakunnan julkisuusratkaisuihin valitettaisiin toiseen lautakuntaan pääasian käsittelyjärjestyksessä vaan suoraan vakuutus-oikeuteen. Vastaavasti muista muutoksenhakulautakunnista, joiden pääasian mukainen valitustie johtaa ainakin joltain osin korkeimpaan hallinto-oikeuteen, valitettaisiin ensi asteena hallinto-oikeuteen.

Hallintoasiana muutoksenhakulautakunnissa alkaneissa julkisuusasioissa olisi jatkova-littaminen korkeimpaan hallinto-oikeuteen valitusluvanvaraista, jotta valitustiestä ei muodostuisi liian pitkää verrattuna pääasian mukaisesti määräytyvään valitustiehen. Lainsäädäntöratkaisu vähentäisi samalla niiden asioiden määrää, jotka julkisuuslain 33 §:n 1 momentin säännökset huomioon ottaen ohjautuisivat suoraan ainoana tuomiois-tuinasteena korkeimpaan hallinto-oikeuteen pääasian mukaista valitustietä noudatettaes-sa.

Työryhmä ei pidä erityistuomioistuinten osalta tarkoituksenmukaisena, että hallintoasi-oina käsitellyissä asiakirja- ja tietopyynnöissä valitustiet jakautuisivat asiaryhmäkohtai-sesti. Yhdenmukaisen valitustien tarpeeseen on syynä ensisijaisesti se, että erityistu-oomioistuinten salassapitoa koskevat intressit eri asiaryhmissä ovat keskenään samankal-taisia. Esimerkiksi kuluttajansuoja-, kilpailu- ja hankinta-asioissa salassapitointressit liittyvät elinkeinonharjoittamisen edellytyksiin (ammatti- ja liikesalaisuudet, taloudelli-set seikat) ja vakuutus-oikeuden alaisissa asioissa lähinnä henkilöä koskeviin seikkoihin (henkilön terveydentila ja taloudellinen asema). Yhdenmukainen valitustie turvaa pa-remmin oikeuskäytännön yhtenäisyyttä.

Työryhmän mietinnössä muutoksenhaku lainkäytön järjestyksessä ratkaistuun asian-osaisen asiakirjapyyntöön sekä suullisessa käsittelyssä muutoin tehtyyn julkisuusratkai-suun perustuisi pääasian mukaisesti määräytyvään muutoksenhakutiehen. Jos pääasiassa on muutoksenhakurajoitus, julkisuusasiassa voitaisiin muutosta hakea valittamalla tä-män rajoituksen estämättä. Näin turvattaisiin mahdollisuus valittaa vähintään yhteen tuomioistuinasteeseen.

Myös muutoksenhausta muihin julkisuusratkaisuihin esitetään säädettäväksi julkisuus-laista poiketen, koska julkisuuslain mukainen muutoksenhakusäännös (33.1 §) johtaisi siihen, että kaikista tuomioistuinten ja muutoksenhakulautakuntien ratkaisuihin valitet-täisiin ensimmäisenä ja ainoana asteena korkeimpaan hallinto-oikeuteen.

Työryhmä painottaa erityisesti tarvetta yhtenäisen oikeuskäytännön luomiseen, mikä ei toteudu parhaalla mahdollisella tavalla, jos julkisuusratkaisuihin valitettaisiin aina pää-asian mukaan määräytyvässä käsittelyjärjestyksessä. Erityisesti erityistuomioistuinten osalta tämä johtaisi siihen, että asiaryhmätyypistä riippuen samankaltaista oikeuskysy-mystä voitaisiin käsitellä viimeisenä asteena sekä korkeimmassa oikeudessa että kor-keimmassa hallinto-oikeudessa. Koska suurin osa julkisuuslain mukaisista oikeuskysy-myksistä ratkaistaan viimeisenä oikeusasteena korkeimmassa hallinto-oikeudessa, ei ole mielekäästä, että erityisesti hallintoasian järjestyksessä käsitellyissä asiakirjapyynnöissä korkein oikeus toimisi korkeimman hallinto-oikeuden ohella viimeisenä oikeusasteena ratkaistaessa vakuutus-oikeudessa ja markkinaoikeudessa käsiteltäviin asiaryhmiin liit-täviä julkisuus-kysymyksiä. Sen sijaan pääasian mukainen muutoksenhakutie olisi käyt-

tökelpoinen niissä tilanteissa, joissa julkisuuskysymys on ratkaistu lainkäyttöasiana pääasian yhteydessä mainituissa erityistuomioistuimissa.

5.6 Työryhmän ehdotus

Oikeudenkäynnin julkisuus -toimikunnan mietinnön perusratkaisu julkisuuskysymysten ratkaisujen lainkäyttöluonteesta ei sellaisenaan ole tarkoituksenmukainen ratkaisu sovellettavaksi pääosin kirjallisessa hallintolainkäyttöprosessissa.

Hallintolainkäytössä tarve tehdä julkisuutta koskeva ratkaisu pääasian lainkäyttökoonpanossa liittyy niihin tilanteisiin, joissa asianosainen on esittänyt jutun vireillä ollessa asiakirjapyyntö ja tuomioistuin joutuu arvioimaan pyyntöä suhteessa oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin toteutumisedellytyksiin. Toinen tyyppitilanne lainkäyttökoonpanon käyttöön on se, että julkisuusratkaisu (asiakirjapyyntö, suullisen käsittelyn julkisuus) joudutaan ratkaisemaan suullisessa käsittelyssä. Sen sijaan sellaisen asiakirjapyyntö ratkaiseminen lainkäyttökoonpanossa, jonka asianosainen tekee asian vireillä olon päättymisen jälkeen, ei ole yleensä hallintolainkäytön järjestämisen ja työ määrän kannalta tarkoituksenmukainen menettely.

Vireillä olevaan asiaan liittyvää asianosaisenkaan asiakirjapyyntöä ei toisaalta olisi välttämätöntä kaikissa tilanteissa käsitellä lainkäytön järjestyksessä. Ongelmattomissa tilanteissa menettely olisi julkisuuslain mukaista hallintomenettelyä eli asian ratkaisee ensi vaiheessa tuomioistuimen tai muun lainkäyttöelimen palveluksessa oleva virkamies. Jos virkamies kieltäytyy julkisuuslain 14 §:n mukaisesti luovuttamasta pyydettyä asiakirjaa, asia voitaisiin ratkaista lainkäyttökoonpanon sijasta oikaisuna erityisesti silloin, kun tuomioistuin muutoin katsoo, että asiakirja voidaan luovuttaa pyydetyllä tavalla asianosaiselle.

Lainkäyttökoonpanossa käsiteltäisiin lähinnä ne asiakirjapyyntöt, joissa pyyntöön ei voida suostua. Hallintoasian käsittelyjärjestyksessä ratkaistaisiin yleisön asiakirjapyyntöt ja ongelmattomat asianosaisen asiakirjapyyntöt sekä asianosaisen myöhemmin esittämät asiakirjapyyntöt.

Hallintolainkäyttöön hallintomenettelysäännökset soveltuvat erityisen hyvin senkin vuoksi, että hallintolainkäyttöasioissa monissa asiaryhmissä valituskirjelmä toimitetaan ensi vaiheessa hallintoviranomaiselle tai muulle asiaa aikaisemmin käsitelleelle taholle. Näissä tilanteissa asioiden sujuva ja joustava käsittely edellyttää sitä, että ongelmattomat pyyntöt voidaan ratkaista hallintoviranomaisessa hallintolainkäyttömenettelyn ulkopuolella.

Kun kyseessä on asiakirjapyyntö, joka koskee hallintoviranomaisen hallussa olevaa tuomioistuimelle osoitettua asiakirjaa, yhtenä vaihtoehtona on julkisuuslain mukainen menettely, jossa asia voidaan saattaa hallintoviranomaisen ratkaistavaksi, jos virkamies kieltäytyy antamasta pyydettyä tietoa. Hallintoviranomaisen päätökseen haetaan tällöin muutosta valittamalla hallintotuomioistuimeen.

Kun kyseessä on tuomioistuimen käyttöön tarkoitettu asiakirja, toisena vaihtoehtona on, että hallintoviranomaisen palveluksessa olevan virkamiehen tekemä epäävä ratkaisu (tai esimerkiksi vastaava vakuutuslaitoksen palveluksessa olevan ratkaisu) käsiteltäisiin

oikaisuna asianomaisessa hallintolainkäyttöelimestä. Menettely olisi todennäköisesti nopeampi kuin julkisuuslain mukainen menettely, jossa lainkäyttöelin käsittelee asian ensi vaiheessa hallintovalituksena viranomaisen päätöksestä.

Asian käsittely ensi vaiheessa oikaisuasiassa hallintotuomioistuimessa merkitsisi, että tuossa vaiheessa hallintotuomioistuimessa sovellettaisiin yleisenä menettelynormistona julkisuuslakia ja hallintolakia. Sen sijaan käsiteltäessä samaa asiaa valituksena sovellettavana yleislainsäädäntönä olisi hallintolainkäyttölaki. Hallintolainkäytön ja hallintomenettelyn yleisissä säännöksissä on eroja, jotka koskevat muun ohella esteellisyyttä, perusteluvollisuutta sekä mahdollisuutta velvoittaa muutoksenhakijan vaatimuksesta aiemman ratkaisun tehnyt viranomainen korvaamaan muutoksenhakijan oikeudenkäyntikulut.

Suurin osa asiakirjapyyntöistä (sivulliset, asianosaiset) voitaisiin ratkaista julkisuuslain 14 §:n mukaisessa käsittelyjärjestyksessä. Uutta lainsäädäntöä tarvittaisiin lähinnä siltä osin, että määritellään, missä kokoonpanossa hallintotuomioistuin tai muu hallintolainkäyttöelin on toimivaltainen tekemään päätöksen oikaisuasiassa, koska tältä osin nykyinen sääntely on puutteellista. Toimivaltaisen oikaisukokoonpanon osalta laissa säädettäisiin vain päätösvaltaisuuden minimimäärästä. Tarkemmat määrittelyt voisivat perustua hallintotuomioistuimen tai muun hallintolainkäyttöelimen työjärjestyksiin. Työjärjestyksissä ja tuomioistuinta koskevissa asetuksissa säädetään tälläkin hetkellä oikeushallintoasioiden käsittelyjärjestyksestä.

Oikaisutyypissä asian käsittelyssä sovellettaisiin hallintomenettelyn yleisiä säännöksiä, joten asianosaisen kuulemisesta ei ole tarpeen erikseen säätää. Sääntelytarvetta ei liity myöskään asian uudelleen käsittelyn edellytyksiin. Hallinto-oikeudellisesti hakemusasioiden hylkäävään ratkaisuun ei liity negatiivista oikeusvoimavaikutusta, eli hakemus tietyn asiakirjan tai tiedon saamiseksi voidaan panna vireille aikaisemman epäävän ratkaisun estämättä.

Muutosta lainkäyttöratkaisuina tehtyihin julkisuusratkaisuihin tulisi hakea vasta pääasian yhteydessä, jolloin muutoksenhaku noudattaisi julkisuuslain 33 §:n 2 momentin mukaista järjestystä. Muutoksenhausta on kuitenkin tarpeen säätää erikseen, koska lainkäyttöratkaisujen ala olisi laajempi kuin julkisuuslain 33 §:n 2 momentissa tarkoitetaan.

Kaikki suullista käsittelyä koskevat ratkaisut eivät edellytä muutoksenhakumahdollisuutta, sillä muutoksenhaulla ei ole reparatiivista vaikutusta. Esimerkiksi järjestyksenpitoa koskevat ratkaisut eivät ole muutoksenhaun johdosta korjattavissa, joten tämäntyyppiin menettelyratkaisuihin ei tulisi myöskään liittää muutoksenhakumahdollisuutta.

Hallintolainkäyttöelimen ratkaisusta tulisi olla mahdollista valittaa ainakin yhteen tuomioistuinasteeseen. Ylimpien tuomioistuinasteiden osalta ei ole tarpeen, että niiden tekemisiin ratkaisuihin liitettäisiin muutoksenhakumahdollisuus. Korkeimman hallinto-oikeuden osalta riittävä menettely on, että asia voidaan käsitellä uudestaan tuomioistuimen sisällä.

Muutoksenhaku hallintoasian järjestyksessä vakuutus-oikeudessa ja markkinaoikeudessa ratkaistuihin asiakirjapyyntöihin tulisi ohjata korkeimpaan hallinto-oikeuteen, koska suurin osa julkisuuslain mukaisista oikeuskysymyksistä ratkaistaan korkeimmassa hallinto-oikeudessa ja koska markkinaoikeuden ja vakuutus-oikeuden käsittelemissä eri

asiaryhmissä on tosiasiaa kuitenkin kysymys keskenään samantapaisista salassapitointresseistä.

Vakuutusosoikeuden alaiseen muutoksenhakujärjestelmään kuuluvien lautakuntien hallintoasian järjestyksessä tekemistä julkisuusratkaisuihin valitettaisiin vakuutusosoikeuteen. Tämä merkitsisi eräiltä osin poikkeamaa pääasian mukaisesta muutoksenhausta, jossa on eräissä asiaryhmissä myös peräkkäisiä lautakuntavaiheita. Muiden muutoksenhakulautakuntien vastaavista ratkaisuihin valitettaisiin ensimmäisenä asteena hallinto-oikeuteen. Tämäkin poikkeaisi pääasian mukaisesta muutoksenhausta, jossa valitukset ohjautuvat korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Jotta korkeimmalla hallinto-oikeudella säilyisi mahdollisuus vaikuttaa oikeuskäytännön yhdenmukaisuuteen, tulisi näissä asiaryhmissä olla mahdollisuus jatkomuutoksenhakuun valitusluvalla korkeimpaan hallinto-oikeuteen.

Muutoksenhaku lainkäytön järjestyksessä tehtyyn julkisuusasian ratkaisuun tapahtuisi pääasian yhteydessä pääasiaa koskevan valitusrajoituksen estämättä sille tuomioistuimelle, joka on toimivaltainen käsittelemään pääasiaa koskevan valituksen. Tällöin muutoksenhaku ohjautuisi markkinaoikeuden ja vakuutusosoikeuden päätöksistä eräissä tapauksissa korkeimpaan oikeuteen. Muutoksenhaku olisi mahdollista vasta pääasian tultua ratkaistuksi. Muutoksenhaku valitusrajoituksen estämättä merkitsisi sitä, että esimerkiksi veroasian suullisessa käsittelyssä tehdystä julkisuusratkaisusta voitaisiin hakea muutosta valittamalla korkeimmalta hallinto-oikeudelta ilman valituslupaa.

Täytäntöönpanon osalta työryhmä katsoo, että muutoksenhaun tulisi lykätä asiakirjapyyntöön annetun päätöksen täytäntöönpanoa. Salassa pidettävän asiakirjan antaminen sellaiselle taholle, jolla ei ole oikeutta näihin tietoihin, ei ole muutoksenhaun johdosta korjattavissa, mikäli täytäntöönpano on välitöntä. Hallintolainkäyttölain nojalla hallintotuomioistuimet ja muut hallintolainkäyttöelimet voivat kuitenkin antaa välitöntä täytäntöönpanoa koskevan määräyksen niissä tilanteissa, joissa päätös on luonteeltaan sellainen, että se on pantava heti täytäntöön tai jos täytäntöönpanoa ei voida yleisen edun vuoksi lykätä.

6 LAINSÄÄDÄNTÖTEKNINEN TARKASTELU

6.1 Keskeiset säännökset oikeudenkäynnin julkisuuslakiin/hallintolainkäyttölakiin/hallintolainkäytön julkisuuslakiin

Keskeiset säännökset oikeudenkäynnin julkisuudesta hallintolainkäytössä voidaan lainsäädäntöteknisesti sijoittaa joko yleisten tuomioistuinten vastaavan sääntelyn kanssa samaan lakiin tai hallintolainkäytön menettelysäännökset sisältävään hallintolainkäyttölakiin. Yhtenä vaihtoehtona on erillisen lain säätäminen oikeudenkäynnin julkisuudesta hallintolainkäytössä.

Säännösten sijoittaminen samaan lakiin yleisiä tuomioistuimia koskevien vastaavien säännösten kanssa olisi oikeudenkäynnin julkisuutta koskevan sääntelyn kannalta selkeä ratkaisu varsinkin siinä tapauksessa, että yleisten tuomioistuinten osalta julkisuudesta säädettäisiin toimikunnan ehdotuksen mukaisesti oikeudenkäynnin julkisuuslaissa eikä oikeudenkäymiskaassa. Tällöin keskeiset säännökset oikeudenkäynnin julkisuudesta löytyisivät kaikkien tuomioistuinten osalta keskitetysti samasta laista.

Yhteen lakiin keskittämistä voidaan perustella myös sillä, että yleisissä tuomioistuimissa ja hallintotuomioistuimissa sovellettaisiin joka tapauksessa osittain samoja säännöksiä. Tällaisia olisivat esimerkiksi säännökset asiakirjan julkiseksi tulemisen ajankohdasta, yleisön läsnäolon rajoittamisesta suullisessa käsittelyssä, suullisen käsittelyn taltiointista, suljetussa käsittelyssä esille tulleiden salassa pidettävien tietojen salassapitovelvollisuudesta, neuvottelun ja äänestyksen toimittamisesta suljetuin ovin ja ratkaisusta tiedottamisesta asianosaiselle sekä rangaistussäännökset.

Jos oikeudenkäynnin julkisuudesta hallintolainkäytössä säädettäisiin hallintolainkäyttölaissa tai erillisessä hallintolainkäytön julkisuuslaissa, tämä ratkaisu korostaisi hallintolainkäytön ja yleisen lainkäytön erilaisuutta. Tämä korostuisi erityisesti siinä tapauksessa, että oikeudenkäynnin julkisuudesta yleisissä tuomioistuimissa säädettäisiin erillisessä oikeudenkäynnin julkisuuslaissa eikä oikeudenkäymiskaassa.

Eräillä oikeudenkäyntiin liittyvillä käsitteillä on ainakin jossain määrin erilainen sisältö tai merkitys hallintolainkäytössä ja yleisessä lainkäytössä. Tällaisia käsitteitä ovat esimerkiksi asianosainen, oikeudenkäyntiasiakirja ja suullinen käsittely. Jos säännökset oikeudenkäynnin julkisuudesta hallintolainkäytössä sijoitettaisiin hallintolainkäyttölakiin tai erilliseen hallintolainkäytön julkisuuslakiin, käsitteitä voitaisiin käyttää yksiselitteisemmin kuin yhteen lakiin keskitetyssä oikeudenkäynnin julkisuussääntelyssä. Säännösten sijoittaminen hallintolainkäyttölakiin mahdollistaisi muutenkin sen, että säännösten muotoilussa voitaisiin ottaa erityisesti huomioon nimenomaan hallintolainkäytölle ominaiset tilanteet.

Hallintolainkäyttölaissa ei ole nykyisin lainkaan säännöksiä oikeudenkäynnin julkisuudesta. Ilmeisesti julkisuutta ja salassapitoa koskevien säännösten sisällyttäminen hallin-

tolainkäyttölakiin edellyttäisi tähän lakiin useita uusia pykäläitä ja mahdollisesti uutta lukua. Lisäksi olisi ilmeisesti tarpeen viitata eräiden kaikkiin tuomioistuimiin samalla tavoin soveltuvien säännösten osalta oikeudenkäynnin julkisuuslakiin.

Hallintolainkäytön julkisuutta koskevissa säännöksissä olisi joka tapauksessa tarpeen viitata muuhun julkisuuslainsäädäntöön. Yhtenä sääntelytekniensä vaihtoehtona voitaisiin harkita, että oikeudenkäynnin julkisuuslaki koskisi vain suullisen käsittelyn ja tuomioistuimen ratkaisun julkisuutta yleisessä lainkäytössä ja hallintolainkäytössä. Diaarin ja oikeudenkäyntiasiakirjojen julkisuudesta voitaisiin säätää sekä yleisen lainkäytön että hallintolainkäytön osalta kattavasti viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa.

Jos yhtenäinen laki oikeudenkäynnin julkisuudesta koskisi vain suullista käsittelyä ja päätösten julkisuutta, menettelysäännöksissä saattaisi kuitenkin olla tarpeen ylittää suullisen ja kirjallisen menettelyn välinen raja. Vireillä olevaan oikeudenkäyntiin liittyvät asianosaisen tieto- ja asiakirjapyynnöt voidaan esittää asian suullisessa tai kirjallisessa käsittelyssä. Hallintolainkäytössä ne esitetään ilmeisesti useimmiten kirjallisessa menettelyssä.

Lainsäädäntötekniinen ratkaisu riippuu siitäkin, millaista yleisiä tuomioistuinta koskeva sääntely olisi sisällöltään ja rakenteeltaan. Jos oikeudenkäynnin julkisuus -toimikunnan ehdotukset toteutettaisiin yleisten tuomioistuinten osalta sellaisinaan ja hallintolainkäytön osalta toteutettaisiin työryhmän edellä esittämät ehdotukset, säännökset olisivat yleisten tuomioistuinten ja hallintotuomioistuinten osalta sisällöltään monessa suhteessa erilaiset. Yhteiset säännökset koskisivat kokonaisuuden kannalta varsin vähäistä osaa.

6.2 Soveltamisalaa koskevista säännöksistä

6.2.1 Säännösten soveltamisala

Valitusviranomaiset hallintolainkäytössä

Hallintolainkäytöstä huolehtivat nykyisin pääasiassa yleiset hallintotuomioistuimet (hallinto-oikeudet, korkein hallinto-oikeus) tai hallintolainkäytön erityistuomioistuimet (vakuutus-oikeus, markkinaoikeus).

Hallintoviranomaiset toimivat lainkäyttöviranomaisina nykyisin vain poikkeuksellisesti. Esimerkiksi perusopetuslain (477/2003) mukaan lääninhallitukselta haetaan valittamalla muutosta eräissä tapauksissa, joissa on kyse lähinnä opetuksen järjestämiseen liittyvistä käytännön järjestelyistä. Lääninhallituksessa ja muissakin hallintoviranomaisissa sovelletaan valitusasian ratkaisemisessa hallintolainkäyttölain menettelysäännöksiä.

Eräissä hallinto-oikeudellisissa asiaryhmissä muutoksenhakuasioita ratkaisemaan on perustettu erillisiä muutoksenhakulautakuntia. Näitä ovat esimerkiksi seuraavat vakuutus-oikeuden alaiseen muutoksenhakujärjestelmään kuuluvat muutoksenhakulautakunnat:

- eläkelautakunta (4000 valitusta/vuosi),
- valtion eläkelautakunta (400-500 valitusta/vuosi),
- kuntien eläkelautakunta (1 300 - 400 valitusta/vuosi),

- tarkastuslautakunta (10 000 valitusta/vuosi),
- alueelliset sosiaalivakuutuslautakunnat (yhteensä 5 000 valitusta/vuosi),
- työttömyysturvalautakunta (9 000 valitusta/vuosi),
- tapaturmalautakunta (5 000 valitusta/vuosi) ja
- opintotuen muutoksenhakulautakunta (3 000 - 4 000 valitusta/vuosi).

Muita hallintolainkäyttöasioita käsitteleviä muutoksenhakulautakuntia ovat esimerkiksi seuraavat:

- maaseutuelinkeinojen valituslautakunta (300 valitusta/vuosi),
- patenti- ja rekisterihallituksen valituslautakunta (150 - 250 valitusta/vuosi),
- kutsunta-asiain keskuslautakunta,
- valtion tilintarkastuslautakunta ja
- valtion elokuvalautakunta (5 valitusta/vuosi 2002).

Valitusasioita käsittelevät muutoksenhakulautakunnat toimivat tavallisesti muutoksenhaun ensimmäisenä vaiheena ja niiden päätöksistä voidaan valittaa hallintotuomioistuimeen, mutta tästä on eräitä poikkeuksia. Muutoksenhakulautakunnissa ratkaistaan vuosittain huomattava määrä hallintolainkäyttöasioita. Tämä koskee erityisesti toimeentuloturvan muutoksenhakulautakuntia, joissa ratkaistaan vuosittain yhteensä useita kymmeniä tuhansia valitusasioita.

Muutoksenhakulautakunnissa sovelletaan valitusasioiden käsittelyssä pääosin hallintolainkäyttölain menettelysäännöksiä, mutta näitä lautakuntia koskevassa lainsäädännössä on myös omia menettelysäännöksiä. Hallintolainkäyttölaissa on lähtökohtana, että sen säännöksiä suullisesta käsittelystä sovelletaan vain hallintotuomioistuimissa. Useiden muutoksenhakulautakuntien osalta on kuitenkin säädetty erikseen suullisesta käsittelystä. Nämä säännökset voivat poiketa hallintolainkäyttölain sääntelystä. Muutoksenhakulautakunnilla ei tavallisesti ole samanlaista velvollisuutta kuin hallinto-oikeuksilla järjestää suullinen käsittely yksityisen asianosaisen pyynnöstä.

Muutoksenhakulautakuntia ei mainita OikJulkL:n soveltamisalaa koskevassa säännöksessä. Muutoksenhakulautakunnissa sovelletaan julkisuuslain säännöksiä, mutta useissa muutoksenhakulautakuntia koskevissa erityislaeissa on maininta myös asian käsittelemisestä suljetuin ovin asioissa, joissa on säädetty salassapitovelvollisuus tai jotka muutoksenhakulautakunta määrää käsiteltäviksi suljetuin ovin sillä perusteella, että julkisesta käsittelystä aiheutuisi asianosaiselle erityistä haittaa.

Hallintoasioiden muutoksenhakujärjestelmään kuuluu myös lautakuntia, joilta ei haeta muutosta valittamalla vaan oikaisuvaatimuksella. Tällainen on esimerkiksi virkamieslautakunta, joka käsittelee valtion virkamiesten varoitusta, lomautusta, irtisanomista, virkasuhteen purkamista, virkasuhteen osa-aikaiseksi muuttamista ja virantoimituksesta pidättämistä koskevia oikaisu- ja korvausasioita. Lautakuntaan saapui 72 asiaa vuonna 2002. Menettely virkamieslautakunnassa muistuttaa monessa suhteessa lainkäyttöä, sillä virkamieslautakunnassa on mahdollista esimerkiksi kuulla todistajia valan tai vakuutuksen nojalla suullisessa käsittelyssä. Virkamieslautakunnassa noudatettavasta menettelystä säädetään valtion virkamieslaissa (750/1994). Suullisessa käsittelyssä voidaan kuulla asianosaista myös totuusvakuutuksen nojalla sekä todistajia ja asiantuntijoita valan tai vakuutuksen nojalla. Erityisestä syystä suullinen käsittely voidaan määrätä toimitettavaksi siinä käräjäoikeudessa tai hallinto-oikeudessa, jossa se soveliaimmin käy päinsä.

Valtion virkamieslaissa ei ole virkamieslautakunnan osalta erityisiä säännöksiä julkisuudesta tai salassapidosta eikä virkamieslautakuntaa mainita oikeudenkäynnin julkisuudesta annetun lain soveltamisalaa koskevassa säännöksessä. Virkamieslautakunnassa sovelletaan julkisuuslain säännöksiä.

Myös verotuksen oikaisulautakunnilta haetaan muutosta oikaisuvaatimuksella. Oikaisuvaatimuksen käsittely on hallintomenettelyä, joten siihen sovelletaan hallintomenettelylain säännöksiä, mutta oikaisuvaatimuksen käsittelystä on erityisiä menettelysäännöksiä verohallintolaissa (1557/1995) ja verotusmenettelystä annetussa laissa (1558/1995). Julkisuuden osalta verotuksen oikaisulautakunnissa tulevat sovellettaviksi verotustietojen julkisuudesta ja salassapidosta annetun lain säännökset.

Työryhmän ehdotus

Työryhmän ehdotukset lähtevät siitä, että asiakirjojen julkisuus ja salassapito määräytyisivät hallintolainkäytössä ja hallinnossa samoilla perusteilla. Tämä koskisi myös diaaritietoja. Asiakirjojen julkisuudessa ja salassapidossa ei siten olisi suurta merkitystä sillä, sovelletaanko kirjallisessa menettelyssä hallinnon vai hallintolainkäytön julkisuus-säännöksiä. Tällä olisi käytännössä merkitystä lähinnä menettelyn kannalta.

Työryhmän ehdotuksia suullisen käsittelyn julkisuudesta voitaisiin soveltaa hallintolainkäytössä laajasti. Niitä voitaisiin soveltaa yleisten hallintotuomioistuinten ja erityistuomioistuinten lisäksi myös niissä muutoksenhakulautakunnissa, joissa voidaan järjestää suullinen käsittely ja joissa suulliseen käsittelyyn sovelletaan samoja menettelysäännöksiä kuin yleisissä hallintotuomioistuimissa. Näitä säännöksiä voitaisiin soveltaa silloinkin, kun muutoksenhakulautakunnalla ei ole samanlaista velvollisuutta järjestää suullinen käsittely yksityisen asianosaisen pyynnöstä kuin yleisillä hallintotuomioistuimilla.

Oikeudenkäynnin julkisuutta koskevien säännösten soveltamista voitaisiin tarvittaessa erikseen harkita virkamieslautakunnan osalta, jossa oikaisuvaatimukset käsitellään monessa suhteessa lainkäytön tyyppisessä menettelyssä. Menettelystä virkamieslautakunnassa järjestettävässä suullisessa käsittelyssä säädetään erikseen valtion virkamieslaissa.

Suullisen käsittelyn julkisuudesta hallintomenettelyssä ei ole yleisiä säännöksiä. Hallintolain mukaan hallintomenettelyssä voidaan erityisestä syystä kuulla todistajaa valan tai vakuutuksen nojalla ja asianosaista totuusvakuutuksen nojalla. Tällöin suullinen todistelu tapahtuu virka-apuna siinä hallinto-oikeudessa, jossa todistajan tai asianosaisen kuuleminen voi tapahtua soveliaimmin (hallintolain 40 §). Kyse ei ole hallintotuomioistuimessa vireillä olevan lainkäyttöasian käsittelystä, joten hallintolainkäytön julkisuus-säännökset eivät soveltuisi tilanteeseen. Myöskään hallintolainkäytön suullisen käsittelyn julkisuutta koskevat muutoksenhakusäännökset eivät soveltuisi tilanteeseen, jossa pääasia on vireillä hallintoviranomaisessa.

Ortodoksisesta kirkkokunnasta annetussa laissa on erikseen säädetty hallintomenettelyssä toimitettavan suullisen käsittelyn julkisuudesta ja salassapidosta. Jos hallinto-oikeus toimittaisi ortodoksisesta kirkkokunnasta annetussa laissa tarkoitetun suullisen käsittelyn virka-apuna, hallinto-oikeudessa tulisi soveltaa samoja ortodoksisesta kirkkokun-

nasta annetun lain julkisuussäännöksiä, joita sovellettaisiin, jos suullinen käsittely toimitettaisiin virka-apua pyytämättä ortodoksisen kirkkokunnan ojennuslautakunnassa.

Samoja säännöksiä suullisen käsittelyn julkisuudesta olisi perusteltua soveltaa yleisten hallintotuomioistuinten ja erityistuomioistuinten lisäksi niissä muutoksenhakulautakunnissa, joissa voidaan järjestää suullinen käsittely ja joissa sovelletaan hallintolainkäyttölakia.

6.2.2 Soveltamisalaa koskevat säännökset yleislakiin/erityislakeihin

Jos säännökset oikeudenkäynnin julkisuudesta hallintolainkäytössä sijoitetaan oikeudenkäynnin julkisuuslakiin tai erilliseen hallintolainkäytön julkisuuslakiin, tässä laissa voidaan säätää myös säännösten soveltamisesta yleisissä hallintotuomioistuimissa ja hallintolainkäytön erityistuomioistuimissa. Lain soveltamisalasäännöksessä mainittaisiin siten korkein hallinto-oikeus, hallinto-oikeus, vakuutus-oikeus ja markkinaoikeus. Lisäksi hallintotuomioistuinta koskevissa organisaatiolaeissa voitaisiin viitata oikeudenkäynnin julkisuuslakiin niin kuin oikeudenkäynnin julkisuus -toimikunnan mietinnössä ehdotettiin. Tällaisella viittauksella olisi merkitystä lähinnä tiedonsaannin kannalta.

Oikeudenkäynnin julkisuussäännösten soveltamisesta muutoksenhakulautakunnissa voitaisiin säätää suoraan oikeudenkäynnin julkisuuslaissa/hallintolainkäytön julkisuuslaissa tai erikseen muutoksenhakulautakuntia koskevien organisaatio- ja menettelysäännösten yhteydessä. Yksi vaihtoehto on, että hallintolainkäyttölaisissa viitattaisiin oikeudenkäynnin julkisuuslakiin, jolloin oikeudenkäynnin julkisuutta koskevat säännökset tulisivat tämän viittauksen johdosta suoraan sovellettaviksi myös hallintolainkäyttöasian käsittelyssä muutoksenhakulautakunnissa ja hallintoviranomaisissa. Selkeyden vuoksi voisi muutoksenhakulautakuntia koskevissa organisaatiolaeissa olla joka tapauksessa maininta oikeudenkäynnin julkisuuslain soveltamisesta.

Siinä tapauksessa, että säännökset oikeudenkäynnin julkisuudesta hallintolainkäytössä sisällytettäisiin hallintolainkäyttölakiin, ne kuuluisivat hallintolainkäyttölain soveltamisalasäännösten piiriin (HLL 1 ja 2 §). Näiden säännösten mukaan hallintolainkäyttölakia sovelletaan yleisten hallintotuomioistuinten lisäksi valitusasian ja ylimääräistä muutoksenhakua koskevan asian käsittelyyn hallintoviranomaisessa ja muutoksenhakulautakunnassa, mutta lain suullista käsittelyä koskevia säännöksiä sovelletaan hallintolainkäyttölain mukaan vain tuomioistuimissa. Useissa muutoksenhakulautakuntia koskevissa organisaatiolaeissa säädetään kuitenkin asian selvittämiseksi toimitettavaa suullista käsittelyä koskevien hallintolainkäyttölain säännösten (HLL 37 §) soveltamisesta muutoksenhakulautakunnassa. Jatkovalmistelussa olisi harkittava, olisiko hallintolainkäyttölain soveltamisalasäännöksiä tarpeen täsmentää oikeudenkäynnin julkisuuden osalta.

6.3 Tarvittavat muutokset muuhun lainsäädäntöön

Oikeudenkäynnin julkisuus -toimikunnan mietinnössä ehdotettiin muutoksia seuraaviin lakeihin:

- laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta

- laki korkeimmasta hallinto-oikeudesta
- hallinto-oikeuslaki
- vakuutuslaki
- markkinaoikeuslaki
- laki eräiden markkinaoikeudellisten asioiden käsittelystä
- laki sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista ja
- laki verotustietojen julkisuudesta ja salassapidosta.

Lisäksi jatkovalmistelussa on tarpeen selvittää, tarvitaanko muutoksia muutoksenhakulautakuntia koskeviin säännöksiin esimerkiksi seuraavissa laeissa:

- työntekijäin eläkelaki (eläkelautakunta)
- tapaturmavakuutuslaki (tapaturmalautakunta)
- valtion eläkelaki (valtion eläkelautakunta)
- kunnallisten viranhaltijain ja työntekijäin eläkelaki (kuntien eläkelautakunta)
- sairausvakuutuslaki (sosiaalivakuutuslautakunnat ja tarkastuslautakunta)
- opintotukilaki (opintotuen muutoksenhakulautakunta)
- työttömyysturvalaki (työttömyysturvalautakunta)
- asevelvollisuuslaki (kutsunta-asian keskuslautakunta)
- laki maaseutuelinkeinojen valituslautakunnasta (maaseutuelinkeinojen valituslautakunta)
- laki patentti- ja rekisterihallituksen valitusasioiden käsittelystä (patentti- ja rekisterihallituksen valituslautakunta)
- tilintarkastuslaki (valtion tilintarkastuslautakunta) ja
- laki kuvaohjelmien tarkastamisesta (valtion elokuva- ja elokuvateatterilautakunta).

Näiden lakien tarkistamistarve liittyy lähinnä siihen, että muutoksenhakulautakuntia koskevista säännöksistä tulisi ilmetä, sovelletaanko lautakunnassa järjestettävässä suullisessa käsittelyssä oikeudenkäynnin julkisuussäännöksiä.

7 TIIVISTELMÄ

Yleiset lähtökohdat

Työryhmä on toimeksiantonsa mukaisesti selvittänyt hallintolainkäytön erityispiirteitä ja niiden vaikutusta lainkäytön julkisuutta koskevaan uudistustyöhön. Työryhmä on tarkastellut myös julkisuuteen liittyviä perus- ja ihmisoikeuksia. Asiakirjojen julkisuusperusoikeutena määritellään perustuslaissa. Julkisuutta voidaan rajoittaa vain välttämättömistä syistä lailla.

Hallintolainkäytössä on tavallisesti kyse muutoksenhausta hallintoviranomaisen päätökseen, joten hallintotuomioistuimessa käsiteltävänä olevassa asiassa on jo tehty ratkaisu hallintoviranomaisessa. Hallintolainkäyttöasioille on myös ominaista, että ratkaisu perustuu usein ainakin osittain sellaisiin henkilön yksityiselämää tai liiketoimintaa koskeviin tietoihin, jotka ovat julkisuuslain tai muun lain nojalla salassa pidettäviä.

Salassapitosääntelyn rakentaminen pääosin tuomioistuinten tapauskohtaisten salassapitomääräysten varaan voisi johtaa epäyhtenäiseen käytäntöön, lisätä työmäärää hallintotuomioistuimissa ja heikentää oikeusvarmuutta. Oikeusturvaa tarvitsevan kannalta on tärkeää, että hän voi ennakoida, kuinka laajasti hänen yksityiselämäänsä tai liiketoimintaansa koskevat tiedot tulevat oikeudenkäynnissä julkisiksi. Tapauskohtaisille salassapitomääräyksille rakentuvassa järjestelmässä käytäntö voi olla erilaista eri tuomioistuimissa. Hallinnossa salassa pidettäviksi säädettyjen tietojen tuleminen julkiseksi oikeudenkäynnissä voi käytännössä vaikuttaa niin, että asianosainen luopuu käyttämästä valitusoikeuttaan.

Julkisuusperiaatteen tarkoituksena on mahdollistaa julkisen vallankäytön valvonta. Lainkäytössä tämä merkitsee erityisesti tiedon saamista päätöksenteosta ja päätösten perusteluista. Työryhmän ehdotusten tavoitteena on lainsäädäntö, joka turvaa hallintotuomioistuinten päätösten ja niiden perustelujen julkisuuden mahdollisimman laajasti ja ratkaisee julkisuuden ja yksityisyyden suojan välisen ristiriidan asianosaisten oikeusturvan takaavalla tavalla.

Asiakirjajulkisuus

Työryhmä ehdottaa, että hallintolainkäytön diaareihin sovellettaisiin viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (julkisuuslain) ja henkilötietolain säännöksiä. Hallintotuomioistuimen diaariin merkitty tieto voitaisiin pitää salassa julkisuuslaissa ja henkilötietolaissa tarkoitettujen tilanteiden lisäksi silloin, jos se on tarpeen tuomioistuimen päätöksen perusteluiden mahdollisimman laajan julkisuuden toteuttamiseksi. Tällöinkin hallintotuomioistuin voisi antaa diaariin merkittyjä tietoja, jos se on tarpeen toisen henkilön oikeuksien toteuttamiseksi tai viranomaisen tehtävien hoitamiseksi.

Ihmisoikeusnäkökohdat korostuvat tahdonvastaista hoitoa koskevissa mielenterveysasioissa ja muissa vapaudenriistotilanteissa, joten työryhmä ehdottaa, että tällaisissa asiaryhmissä hallintotuomioistuimella olisi velvollisuus pitää julkista luetteloa tahdonvastaisten toimien kohteena olleista henkilöistä. Luetteloon ei sisältyisi tietoja henkilön henkilötunnuksesta eikä osoitteesta.

Hallintolainkäyttöasian käsittelyyn liittyvien asiakirjojen julkisuus ja salassapito määräytyisi julkisuuslain ja erityislakien säännösten perusteella. Lähtökohtana olisi asiakirjojen julkisuus, jollei julkisuuslaissa tai muussa laissa erikseen toisin säädetä. Erityisiä säännöksiä on esimerkiksi verotustietojen julkisuudesta ja salassapidosta annetussa laissa sekä sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetussa laissa.

Asianosaisen oikeutta saada tieto asiakirjasta voitaisiin rajoittaa samalla tavoin kuin nykyisinkin niin, ettei asianosaisella olisi oikeutta saada tietoa viranomaisen tai muun hankintayksikön järjestämää tarjouskilpailua koskevassa asiassa toisen tarjouksen tekijän liike- tai ammattisalaisuutta koskevasta tiedosta tarjouksen hintaa lukuun ottamatta eikä asiakirjasta, josta tiedon antaminen olisi vastoin erittäin tärkeää yleistä etua taikka lapsen etua tai muuta erittäin tärkeää yksityistä etua. Asianosaisella ei olisi myöskään oikeutta saada asiakirjajulkisuutta koskevassa oikeudenkäynnissä tietoa siitä asiakirjasta, jonka salassapidosta oikeudenkäynnissä on kyse.

Tuomioistuimen päätöksen ja sen perustelujen tulisi olla mahdollisimman laajasti julkisia kaikissa asiaryhmissä. Tämä koskee niitäkin asiaryhmiä, joissa päätökseen ja sen perusteluihin sisältyy luonteeltaan salassa pidettäviä tietoja. Tällöin päätösten laaja julkisuus edellyttää, että asianosaisen tunnistetiedot voitaisiin pitää salassa sekä diaarissa että päätöksessä.

Hallintotuomioistuimen päätös perusteluineen olisi julkinen julkisuuslain mukaisesti. Hallintotuomioistuin voisi myös päättää, että päätös tai sen osa on julkisuuslain tai muiden salassapitosäännösten estämättä julkinen oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin varmistamiseksi taikka muun erittäin tärkeän yleisen tai yksityisen edun vuoksi. Lisäksi hallintotuomioistuin voisi poikkeuksellisesti päättää asiakirjan tai sen osan pidettäväksi salassa, jos tiedon antaminen asiakirjasta olisi vastoin erittäin tärkeää yleistä etua taikka lapsen etua tai muuta erittäin tärkeää yksityistä etua. Päätöksen lopputuloksen ja sovellettujen lainkohtien tulisi kuitenkin aina olla julkisia.

Suullisen käsittelyn julkisuus

Hallintolainkäyttöasian ratkaisemisessa tarvittavan tiedon luonteeseen ja sen salassapidon merkitykseen asianosaisten perusoikeuksien ja oikeusturvan kannalta ei sinänsä vaikuta, missä asian käsittelyn vaiheessa tai missä muodossa tieto esitetään. Julkisuuden tai salassapidon tarpeen kannalta ei siten ole olennaista merkitystä sillä, annetaanko tieto hallintomenettelyvaiheessa vai tuomioistuinvaiheessa, eikä sillä, annetaanko tieto suullisesti vai kirjallisesti.

Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan soveltamiskäytännössä korostetaan kuitenkin erityisesti suullisen käsittelyn ja ratkaisun julkisuutta. Lähtökohtana on käsittelyn julkisuus, mutta vaatimus julkisuudesta ei kuitenkaan ole ehdoton. Suullisen käsittelyn julkisuuden osalta tuomioistuimella tulisikin olla mahdollisuus myös

tapauskohtaiseen harkintaan, jossa se voisi punnita tapaukseen liittyviä yleisiä ja yksityisiä julkisuuden ja salassapidon intressejä. Näitä tulisi arvioida erityisesti perustuslaissa ja Euroopan ihmisoikeussopimuksessa tarkoitetun oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin kannalta niin, että arvioinnissa otetaan huomioon myös muut perus- ja ihmisoikeudet, esimerkiksi yksityisyyden suoja.

Työryhmän ehdotuksen mukaan suullinen käsittely olisi julkinen. Suullinen käsittely voitaisiin kuitenkin toimittaa kokonaan tai tarpeellisin osin yleisön läsnä olematta, jos siinä esitetään asiakirja tai tieto, joka on viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain tai muun lain mukaan salassa pidettävä. Tuomioistuin voisi tällöinkin oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin toteuttamisen turvaamiseksi tarvittaessa yksittäisessä tapauksessa päättää, että suullinen käsittely on julkinen.

Menettely

Työryhmä ehdottaa, että tiedon antamiseen hallintotuomioistuimen asiakirjasta sovelletaan julkisuuslain ja henkilötietolain säännöksiä. Ratkaisun tiedon antamisesta tekisi hallintotuomioistuimen tähän tehtävään määräämä virkamies. Tämän virkamiehen ratkaisusta, jolla pyyntö tiedon saamisesta on evätty, saisi hakea oikaisua asianomaiselta hallintotuomioistuimelta julkisuuslain mukaisesti. Oikaisupyynnön ratkaisemisessa olisi kyse hallintoasian eikä lainkäyttöasian ratkaisemisesta, joten asian ratkaisemisessa sovellettaisiin hallintolain säännöksiä.

Tiedon antamisesta päätettäisiin kuitenkin lainkäyttöasian 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 hallintolainkäyttölaissa säädetään. Muutoksenhaku lykkäisi päätöksen täytäntöönpanoa, jollei valitusviranomainen päättäisi toisin.

Asiakirjan tai tiedon luovuttamista koskevasta hallintoasian käsittelyjärjestyksessä tehdystä ratkaisusta ei perittäisi maksua.

Soveltamisala

Työryhmän ehdotuksia suullisen käsittelyn julkisuudesta voitaisiin soveltaa yleisten hallintotuomioistuinten ja erityistuomioistuinten lisäksi myös niissä muutoksenhakulautakunnissa, joissa voidaan järjestää suullisia käsittelyjä ja joissa suulliseen käsittelyyn sovelletaan samoja menettelysäännöksiä kuin yleisissä hallintotuomioistuimissa.

Näitä säännöksiä voitaisiin soveltaa silloinkin, kun muutoksenhakulautakunta voi järjestää suullisen käsittelyn tarvittaessa asian selvittämiseksi, mutta sillä ei ole samanlaista velvollisuutta järjestää suullinen käsittely yksityisen asianosaisen pyynnöstä kuin yleisillä hallintotuomioistuimilla.

Lainsäädäntötekhninen tarkastelu

Työryhmä ei ole ottanut kantaa lainsäädäntötekhnisiin ratkaisuihin, mutta on tarkastellut erilaisiin lainsäädäntötekhnisiin vaihtoehtoihin liittyviä näkökohtia. Lainsäädäntötekhninen ratkaisu riippuu siitäkin, millaista yleisiä tuomioistuimia koskeva sääntely olisi sisällöltään ja rakenteeltaan.

Keskeiset säännökset oikeudenkäynnin julkisuudesta hallintolainkäytössä voitaisiin lainsäädäntötekhnisesti sijoittaa hallintolainkäyttölakiin, oikeudenkäynnin julkisuutta koskevaan yleislakiin tai erilliseen lakiin oikeudenkäynnin julkisuudesta hallintolainkäytössä. Yhtenä vaihtoehtona on, että osa oikeudenkäynnin julkisuutta koskevista säännöksistä sijoitettaisiin viranomaisten toiminnan julkisuudesta annettuun lakiin.

8 REFERAT

Allmänna utgångspunkter

Arbetsgruppen har i enlighet med sitt uppdrag utrett särdragen inom förvaltningsrättskipningen och deras inverkan på det reformarbete som gäller offentligheten inom rättskipningen. Arbetsgruppen har också granskat de grundläggande och mänskliga rättigheter som hänför sig till offentligheten. Handlingars offentlighet definieras som en grundläggande rättighet i grundlagen. Offentligheten kan begränsas genom lag endast av tvingande skäl.

Inom förvaltningsrättskipningen är det normalt fråga om att söka ändring i ett beslut av en förvaltningsmyndighet, vilket betyder att det redan finns ett avgörande av en förvaltningsmyndighet i ett ärende som behandlas i en förvaltningsdomstol. Kännetecknande för förvaltningsprocessärendena är också att avgörandena ofta åtminstone delvis grundar sig på sådana uppgifter om en persons privatliv eller affärsverksamhet som skall hållas hemliga med stöd av offentlighetslagen eller någon annan lag.

En reglering av sekretessen som huvudsakligen skulle grunda sig på föreskrifter som domstolarna tillämpar från fall till fall kunde leda till en oenhetlig praxis, en ökad arbetsmängd vid förvaltningsdomstolarna och en försvagad rättssäkerhet. För den som behöver rättsskydd är det viktigt att kunna förutspå i vilken omfattning uppgifter som gäller hans eller hennes privatliv eller affärsverksamhet kommer att bli offentliga vid en rättegång. I ett system som bygger på sekretessföreskrifter som tillämpas från fall till fall kan praxis variera i de olika domstolarna. Att uppgifter som enligt lag skall hållas hemliga inom förvaltningen blir offentliga vid en rättegång kan i praktiken ha den effekten att en part avstår från att utnyttja sin besvär rätt.

Syftet med offentlighetsprincipen är att möjliggöra övervakning av utövningen av offentlig makt. Inom rättskipningen betyder detta särskilt en möjlighet att få information om beslutsfattandet och om motiveringarna till beslutet. Syftet med arbetsgruppens förslag är att få till stånd en lagstiftning som dels garanterar en så stor offentlighet som möjligt när det gäller förvaltningsdomstolarnas beslut och motiveringarna till dem, dels uppfyller de motstridiga kraven på offentlighet och skydd för privatlivet på ett sätt som garanterar parternas rättsskydd.

Handlingars offentlighet

Arbetsgruppen föreslår att på diarierna inom förvaltningsrättskipningen tillämpas bestämmelserna i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet (offentlighetslagen) och personuppgiftslagen. En uppgift som införts i en förvaltningsdomstols diarium kan hållas hemlig i de situationer som avses i offentlighetslagen och personuppgiftslagen och dessutom i sådana fall när det är

nödvändigt för att motiveringarna till ett beslut av domstolen skall kunna ges så stor offentlighet som möjligt. Också i sådana fall kan förvaltningsdomstolen lämna ut uppgifter ur diariet, om det är nödvändigt för att tillgodose en annan persons rättigheter eller för skötseln av myndighetsuppgifter.

Människorättsaspekterna betonas i frågor som gäller mental hälsa när vård ges mot en persons egen vilja och vid annat frihetsberövande, varför arbetsgruppen föreslår att förvaltningsdomstolarna i dessa ärenden skall vara skyldiga att föra en offentlig förteckning över personer som varit föremål för åtgärder mot deras egen vilja. Förteckningen skall inte innehålla uppgifter om personbeteckning eller adress.

Offentligheten och sekretessen i fråga om handlingar som hänför sig till behandlingen av ett förvaltningsprocessärende bestäms på basis av bestämmelserna i offentlighetslagen och i speciallagar. I princip skall en handling vara offentlig, om inte något annat föreskrivs särskilt i offentlighetslagen eller i någon annan lag. Särskilda bestämmelser finns t.ex. i lagen om offentlighet och sekretess i fråga om beskattningsuppgifter samt i lagen om klientens ställning och rättigheter inom socialvården.

En parts rätt att ta del av en handling kan begränsas liksom i dag så att en part inte har denna rätt när det är fråga om affärs- eller yrkeshemligheter, dock inte anbudspriset, i en annan anbudsgivares anbud i en anbudstävling som har ordnats av en myndighet eller någon annan upphandlingsenhet, och inte heller när utlämnande av uppgifter ur handlingen skulle strida mot ett synnerligen viktigt allmänt intresse, ett barns intresse eller ett annat synnerligen viktigt enskilt intresse. En part har inte heller rätt att i en rättegång som gäller handlingars offentlighet ta del av den handling som rättegången gäller.

Domstolarnas beslut inklusive motiveringar skall vara offentliga i så stor utsträckning som möjligt i fråga om samtliga grupper av ärenden. Detta gäller också i sådana fall när beslutet och motiveringarna innehåller uppgifter som är av sådan karaktär att de skall hållas hemliga. För att beslutet skall kunna ges en omfattande offentlighet förutsätts det då att en parts identifieringsuppgifter kan hållas hemliga både i diariet och i beslutet.

Förvaltningsdomstolarnas beslut inklusive motiveringar skall vara offentliga så som föreskrivs i offentlighetslagen. En förvaltningsdomstol kan också bestämma att ett beslut helt eller delvis skall vara offentligt, utan hinder av offentlighetslagen eller de övriga sekretessbestämmelserna, för att säkerställa en rättvis rättegång eller av något annat

synnerligen viktigt allmänt eller enskilt intresse. Dessutom kan en förvaltningsdomstol i undantagsfall besluta att en handling helt eller delvis skall hållas hemlig, om utlämnande av uppgifter ur handlingen skulle strida mot ett synnerligen viktigt allmänt intresse, ett barns intresse eller ett annat synnerligen viktigt enskilt intresse. Slutresultatet och de tillämpade lagrummen skall dock alltid vara offentliga.

Offentligheten vid muntlig förhandling

I vilken fas av behandlingen och i vilken form uppgifterna ges inverkar i sig inte på karaktären av de uppgifter som behövs vid avgörandet av förvaltningsprocessärenden och betydelsen av att uppgifterna hålls hemliga med hänsyn till parternas grundläggande

rättigheter och rättsskydd. Med tanke på behovet av offentlighet eller sekretess har det således inte någon väsentlig betydelse om uppgifterna ges i förvaltningsförfarandet eller i domstolsfasen, eller om uppgifterna ges muntligt eller skriftligt.

I tillämpningspraxis till artikel 6 i den europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna betonas dock särskilt offentligheten i fråga om muntlig förhandling och avgöranden. Principen är att förhandlingarna skall vara offentliga, men kravet på offentlighet är dock inte ovillkorligt. När det gäller offentligheten vid muntlig förhandling bör domstolen också ha möjlighet till prövning från fall till fall, så att den kan väga de allmänna och enskilda intressen som talar för offentlighet respektive sekretess mot varandra i det aktuella fallet. Dessa intressen bör bedömas särskilt med hänsyn till kravet på en rättvis rättegång i grundlagen och den europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna, och vid bedömningen skall beaktas också de övriga grundläggande och mänskliga rättigheterna, t.ex. skyddet för privatlivet.

Arbetsgruppen föreslår att muntliga förhandlingar skall vara offentliga. En muntlig förhandling kan dock helt eller till behövliga delar ske utan att allmänheten är närvarande, när en sådan handling eller uppgift företes som skall hållas hemlig enligt lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet eller någon annan lag. Domstolen kan också då vid behov i ett enskilt fall bestämma att den muntliga förhandlingen skall vara offentlig, för att säkerställa en rättvis rättegång.

Förfarandet

Arbetsgruppen föreslår att bestämmelserna i offentlighetslagen och personuppgiftslagen skall tillämpas på utlämnande av uppgifter ur förvaltningsdomstolarnas handlingar. En tjänsteman som förvaltningsdomstolen har utsett för denna uppgift avgör om uppgifterna skall lämnas ut eller inte. När en begäran om uppgifter har avslagits får rättelse i tjänstemannens avgörande sökas hos förvaltningsdomstolen i fråga i enlighet med offentlighetslagen. Vid avgörandet av begäran om rättelse är det fråga om avgörande av ett förvaltningsärende, inte ett rättskipningsärende, varför bestämmelserna i förvaltningslagen skall tillämpas på avgörandet.

Beslutet om utlämnande av uppgifter skall dock fattas i den ordning som gäller vid behandling av rättskipningsärenden, om en part begär uppgifter i anslutning till en anhängig rättegång och det för att en rättvis rättegång skall kunna säkerställas är nödvändigt att avgöra ärendet i samband med huvudsaken. Också de frågor som gäller offentlighet vid rättegång och som det är nödvändigt att avgöra vid muntlig förhandling skall avgöras i den ordning som gäller vid behandling av rättskipningsärenden.

Vid ändringssökande är principen den att ändring i ett beslut söks genom besvär så som föreskrivs i förvaltningsprocesslagen. När ändring söks skjuts verkställigheten av beslutet upp, om inte besvärsinstansen beslutar annorlunda.

Ingen avgift tas ut för ett sådant avgörande om utlämnande av handlingar eller uppgifter som har träffats i den ordning som gäller vid behandling av förvaltningsärenden.

Tillämpningsområde

Arbetsgruppens förslag om offentlighet vid muntlig förhandling kan tillämpas i de allmänna förvaltningsdomstolarna och specialdomstolarna samt också i de besvärsnämnder i vilka muntlig förhandling kan ordnas och i vilka samma procedurbestämmelser tillämpas på den muntliga förhandlingen som i de allmänna förvaltningsdomstolarna.

Dessa bestämmelser kan tillämpas också i sådana fall när en besvärsnämnd vid behov kan ordna muntlig förhandling för att utreda ett ärende, men nämnden inte har samma skyldighet att ordna muntlig förhandling på begäran av en enskild part som de allmänna förvaltningsdomstolarna.

Lagtekniska aspekter

Arbetsgruppen har inte tagit ställning till de lagtekniska lösningarna, men den har granskat de aspekter som hänför sig till de olika lagtekniska alternativen. Den lagtekniska lösningen är också beroende av innehållet och strukturen i den reglering som gäller de allmänna domstolarna.

De centrala bestämmelserna om rättegångars offentlighet inom förvaltningsrättskipningen kunde lagtekniskt placeras i förvaltningsprocesslagen, i den allmänna lagen om rättegångars offentlighet eller i en särskild lag om rättegångars offentlighet inom förvaltningsrättskipningen. Ett alternativ är att en del av bestämmelserna om rättegångars offentlighet tas in i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet.