

9 10. 3.
ad 38 41/2002
OM 030.00/2002
Lau

Oikeusministeriölle

Viite Oikeusministeriön lausuntopyyntö 16.7.2003 OM 38/41/2002

Asia Lausunto työryhmämietinnöstä "Oikeudenkäynnin julkisuus hallintolainkäytössä"

Yleistä

Mietintönsä jättäneen työryhmän tehtävänä oli laatia hallintolainkäyttöön soveltuvat oikeudenkäytön julkisuutta koskevat säännökset ja näin ollen työryhmässä oli mukana laaja hallintolainkäyttölain tuntemus. Työskentelyyn osallistui myös vakuutusosastoedustaja, mikä edesauttoi sosiaalivakuutuksen muutoksenhaun erityispiirteiden esille tuloa ja huomioon ottamista. Myös jatkovalmistelussa sosiaalivakuutusasioiden erityistuntemus tulee taata.

Yleisesti ottaen työryhmän mietinnön esitystapa ja rakenne on hyvä. Mietinnössä tuodaan laajalti esille perusoikeudet ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen vaatimukset. Työryhmän ehdotuksia edeltää aiemman Oikeudenkäynnin julkisuus –toimikunnan ehdotus ja nykytilan kuvaus, jotka antavat pohjan työryhmän ehdotusten punninnalle. Työryhmä on selkeästi kuvannut hallintolainkäytön eroavuuden muusta lainkäytöstä. Työryhmän ehdotuksia voi pääosin pitää hyvinä ja kannatettavina.

Työryhmän työssä on myös tullut esille kahden perusoikeuden, viranomaisten asiakirjojen julkisuuden ja toisaalta henkilön yksityisyyden suojan, kollisio nyt käsiteltävässä lainkäytön julkisuus –asiassa. Vaikka julkisuusperiaatteen tarkoituksena on taata yhteiskunnan vallankäytön valvonta, henkilökohtaisten tie-

tojen suojaaminen on erittäin tärkeää henkilön yksityiselämän suojan kannalta. Tätä perusoikeutta ei tule loukata tai vaarantaa ehdotettuja säännöksiä laadittaessa.

Tässä lausunnossa käsitellään ehdotuksia vain siltä osin kuin niillä on erityistä merkitystä sosiaalivakuutuksen muutoksenhaussa.

Eläkelautakunta on vakuutusoikeuden alainen ensimmäisen asteen muutoksenhakuelin silloin, kun haetaan muutosta yksityisen työeläkejärjestelmän päätöksiin. Eläkelautakunnassa noudatetaan lainkäyttölakina hallintolainkäyttölakia erityislaeista ilmeneviä poikkeuksia lukuun ottamatta. Näin ollen asian käsittely on pääosin samanlaista kuin vakuutusoikeudessa ja samankaltaista kuin hallintotuomioistuimissa.

Työeläkeasioiden käsittelyssä noudatetaan työeläkelain (TEL) 17 d §:n nojalla viranomaisen toiminnan julkisuudesta annettua lakia pienin poikkeuksin. Eläkelautakunnassa käsiteltävät asiat sisältävät lähes aina muutoksenhakijan yksityiselämän suojan piiriin kuuluvia salassa pidettäviä tietoja joko henkilön terveydentilasta tai hänen taloudellisesta asemastaan taikka työnantajan taloudellisesta asemasta. Päätösten perustelujen vielä kehityttyä hyvin yksilöllisiksi, ne sisältävät nykyisellään entistä enemmän henkilöön liittyviä salattavia tietoja.

Näin ollen päätökset perusteluineen ovat lähtökohtaisesti vain asianosaisjulkisia.

Asiakirjan julkisuus

Eläkelautakunta kannattaa sitä työryhmän ehdotusta, jonka mukaan diaaritietoihin tulisi soveltaa julkisuuslain ja henkilötietolain säännöksiä. Menettely sallii sen, että diaarinumeroa voidaan pitää salaisena tietona diaaritietojen puolella. Diaarinumeron salaaminen mahdollistaa oikeustapausten julkistamisen ilman henkilöiden tunnistetietoja. Oikeuskäytännön seuraamisen mahdollisuus edistää oikeuden toteutumisen läpinäkyvyyttä.

Oikeudenkäyntiaineistona olevien asiakirjojen julkisuuteen ja salassapitoon sovellettaisiin julkisuuslain ja erityislakien säännöksiä. Tätä työryhmän ehdotusta on pidettävä hyvänä.

Koska eläkelautakunnan käsittelemät asiat sisältävät yksityiselämän suojan piiriin kuuluvia salattavia tietoja, oikeudenkäynnin perusteeksi toimitetuista asiakirjoista ei muilla kuin asianosaisella tai hänen edustajallaan ole oikeutta saada tietoja.

Työryhmä on erikseen pohtinut asianosaisen oikeutta saada aina tieto asiakirjasta ja päätenyt siihen, että joissakin tapauksissa asianosaisen oikeutta saada tieto oman asiansa asiakirjoista voitaisiin rajata. Työryhmän esimerkit koskevat muuta kuin sosiaalivakuutusta. Vaikka eläkeasioissa saattaa olla kysymys esimerkiksi vaikeista mielenterveyttä koskevista ongelmista, asianosaisen oikeutta saada tieto käsiteltävän asian asiakirjoista ei liene syytä rajoittaa eläkevakuutusasioissa.

Päätöksen julkisuus

Työryhmän ehdotuksen mukaan päätös perusteluineen olisi julkinen julkisuuslain mukaan. Tällöin eläkeasioissa päädyttäisiin vaihtoehtoisesti siihen, että päätöksestä olisi julkista vain se osa, joka ei sisällä yksityiselämän suojan piiriin kuuluvia salassa pidettäviä tietoja taikka että päätös on julkinen asianosaisen tunnistetietoja lukuun ottamatta. Eläkelautakunnasta on annettu esimerkiksi oikeuskäytännön selvittämiseksi jäljennöksiä päätöksistä, joista henkilö- ja muut tunnistetiedot on poistettu. Eläkelautakunta katsookin, että viimeksi mainitun menettelyn mahdollistava ehdotus on kannatettava. Jos asian diaarinumero on salainen diaaritietojen puolella, se voisi olla julkinen tieto päätöksessä.

Suullisen käsittelyn julkisuus

Työryhmä on ehdottanut, että suullinen käsittely olisi aina julkista lukuun ottamatta tilanteita, joissa käsitellään salassa pidettäviä tietoja. Ehdotuksen mukaan tuomioistuin voisi jälkimmäisessäkin tilanteessa oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takaamiseksi yksittäistapauksessa päättää suullisen käsittelyn olevan julkista. Eläkelautakunnan käsittelyssä on lähes poikkeuksetta kysymys yksityiselämän suojaamiseksi salassa pidettävistä tiedoista. Näin ollen olisi parempi, että suullisen käsittelyn julkisuuden osalta noudatettaisiin samaa menettelyä kuin vakuutuslainsäädännössä; vakuutuslainsäädännön 17 §:ää vastaava säännös on eläkelautakunnan osalta TEL 20 § 2 momentissa.

Silloin jos henkilö haluaa luopua yksityiselämän suojastaan esimerkiksi olettaessaan julkisuuden takaavan hänelle oikeudenmukaisemman oikeudenkäynnin harkinnassa yksityisen asianosaisen mielipide tulisi ottaa huomioon.

Vaikka hallintolainkäytössä hallintoviranomaisella ei ole asianosaisasemaa pelkästään sillä perusteella, että se tehnyt valituksen kohteena olevan päätöksen, tulee päätöksen tehneellä hallintoviranomaisella olla oikeus olla läsnä suljetussa suullisessa käsittelyssä. Tätä työryhmän ehdotusta on pidettävä asianmukaisena.

Menettelysäännöksistä

Eläkelautakunnassa asiakirjasta tiedon saamista koskevan pyynnön käsittelee ensivaiheessa kansliapäällikkö tai joku hänen määräämänsä henkilö. Myös suullinen pyyntö riittää mikäli pyyntöön voidaan suostua. Mikäli pyydettyä tietoa ei voida antaa, on yleensä kyse pyynnöstä saada tietoja neuvottelusalaisuuden alaisista asioista. Tällöin on edellytetty kirjallista pyyntöä, jossa yksilöidään tarkemmin vaade ja asiakirjojen mahdollinen käyttötarkoitus, ennen kuin asia voidaan saattaa käsiteltäväksi valituskelpoisen päätöksen antamiseksi. Riippumatta siitä onko asia parhaillaan vireillä vai jo aiemmin käsitelty, se ratkaistaan normaalissa lainkäyttömenettelyssä eli jaosto tekee päätöksen esittelijän esittelystä. Samaa menettelyä noudatetaan riippumatta siitä onko

pyynnön esittänyt asiassa asianosainen taikka ulkopuolinen taho. Näitä päätöksiä tehdään vuosittain alle kymmenen kappaletta.

Suullisessa käsittelyssä julkisuutta koskevat vaatimukset käsitellään sen hetkessä ratkaisukokoonpanossa.

Eläkelautakunta katsoo, että edelleen voidaan noudattaa yllä kuvattua menettelyä kaikilta osin, koska julkisuuspäätöksien tekemisessä edellytetään juridista pohdintaa ja perusteltua päätöstä.

Vireillä olevassa asiassa päätös voidaan antaa vasta pääasian ratkaisun yhteydessä; koska useimmat julkisuusasiat koskevat neuvottelusalaisuuden alaisia asioita, ei asian ratkaisemisella erikseen ole merkitystä.

Oikeuskäytännön yhteneväisyyden takia olisi hyvä, jos vakuutusosoikeuden alaisten muutoksenhakulautakuntien julkisuusasiassa antamista päätöksistä aina valitettaisiin vakuutusosoikeuteen riippumatta siitä, onko asia vireillä tai jo aiemmin päätetty.

Eläkelautakunta katsoo myös, että jos vireillä olevassa asiassa muutoksenhakija katsoo eläkelaitoksen menettelleen julkisuusasiassa julkisuus- ja hallintolain säännösten vastaisesti, tämä asia tulisi voida ratkaista pääasian yhteydessä ensimmäisessä muutoksenhakuasteessa lautakunnassa ja sen jälkeen vakuutusosoikeudessa.

Lainsäädäntötekniinen tarkastelu

Eläkelautakunta korostaa sitä, että vakuutusosoikeuden alaisissa muutoksenhakulautakunnissa noudatetaan hallintolainkäyttölakia ja niissä menettellään lainkäytön suhteen samoin kuin vakuutusosoikeudessa. Perusoikeuksia ja ihmisoi-keussopimuksen säännöksiä noudatetaan muutoksenhakulautakunnissa. Näin ollen työryhmän ehdotus siitä, että julkisuutta koskevat säännökset ovat samat myös vakuutusosoikeuden alaisissa muutoksenhakulautakunnissa, on ainoa mahdollinen.

Lainsäädäntöteknisesti hallintolainkäytön julkisuudesta pitäisi säätää joko oma laki taikka säännökset tulisi sisällyttää hallintolainkäyttölakiin. Koska yksityiset kansalaiset sosiaalivakuutusasioissa hoitavat usein itse omaa asiaansa, sääntelyn tulee olla selkeätä ja helposti hahmotettavaa.

Helsingissä 7 päivänä lokakuuta 2003

ELÄKELAUTAKUNTA



Outi Antila
Puheenjohtaja