

6.10.2003

8. 10. 2003
ad 38/41/2002
OM030:00/2002

Oikeusministeriö

Viite Oikeusministeriön kirje 16.7.2003 OM 38/41/2002**Asia** Lausuntopyyntö oikeusministeriön työryhmämietinnöstä 2003 "Oikeudenkäynnin julkisuus hallintolainkäytössä"

Pyydettyinä lausuntona tapaturmalautakunta toteaa seuraavaa:

Työryhmän yleiset lähtökohdat

Työryhmän mietinnössä on selvitetty hallintolainkäytön erityispiirteitä ja niiden vaikutusta lainkäytön julkisuutta koskevaan uudistustyöhön. Mietinnössä on myös suhteellisen laajalti tarkasteltu julkisuuteen liittyviä perus- ja ihmisoikeuskysymyksiä. Näiden kahden näkökulman tasapainoista yhteensovittamista on jatkotyönkin kannalta pidettävä keskeisenä. Tapaturmalautakunta pitää myös oikeana työryhmässä omaksuttua peruslähtökohtaa, ettei hallintolainkäytön julkisuutta koskevaa lainsäädäntöuudistusta voida rakentaa julkisuustoimikunnan ehdotusten varaan, vaan valmistelussa on riittävällä tavalla otettava huomioon hallintolainkäytön erityispiirteet, erityisesti yksityisyyden suojan osalta.

Työryhmän mielestä oikeudenkäynnin julkisuutta koskevien säännösten tulee turvata mahdollisimman laajasti hallintotuomioistuinten päätöksenteon julkisuus. Julkisuus on kuitenkin toteutettava siten, ettei asianosaisten yksityisyyden suoja ja oikeusturva vaarannu. Nämä mainitut työryhmän esittämät tavoitteet ovat kannatettavia.

Hallintolainkäytössä on yleensä kyse siitä, että yksityinen asianosainen hakee muutosta hallintoviranomaisen (tapaturmavakuutusasioissa vakuutuslaitoksen) päätökseen. Mietinnössä todetaan, että oikeusturvaa tarvitsevan kannalta on tärkeää, että hän voi ennakoita, kuinka laajasti hänen yksityiselämänsä tai liiketoimintaansa koskevat tiedot tulevat oikeudenkäynnissä julkisiksi, kun ne ovat hallintoviranomaisissa olleet salassa pidettäviä. Työryhmän mukaan hallinnossa salassa pidettäväksi säädettyjen tietojen tuleminen julkiseksi oikeudenkäynnissä voi käytännössä vaikuttaa niin, että asianosainen luopuu käytännössä käyttämästä valitusoikeuttaan. Tämä on merkittävä näkökohta myös tapaturmalautakunnassa käsiteltävien asioiden kannalta. Työryhmä toteaa, että julkisuuden ja yksityisyyden suojan välinen ristiriita on ratkaistava asianosaisten oikeusturvan takaavalla tavalla. Tämän mukainen hallintolainkäytön julkisuutta koskeva sääntely on tapaturmavakuutusasioiden kannalta ensiarvoisen tärkeää.

Myös työryhmän lähtökohta, jonka mukaan salassapidon hallintolainkäytössä tulisi perustua laintasoiseen sääntelyyn, on oikea. Tuomioistuinten tapauskohtaisten määräysten varaan rakentuva salassapitojärjestelmä voisi työryhmän näkemyksen

mukaan johtaa epäyhtenäiseen käytäntöön. Tapaturmalautakunnan näkökulmasta salassapitomääräyksiin perustuva järjestelmä olisi paitsi työläs myös epämielekäs, kun lähes kaikki lautakunnan päätökset sisältävät laintasaisen sääntelyn perusteella salassa pidettävää yksityiselämän suojaan kuuluvaa tietoa.

Asiakirjajulkisuus

Asian käsittelyyn liittyvien asiakirjojen julkisuus ja salassapito määräytyisi työryhmän esityksen mukaan julkisuuslain ja erityislakien säännösten perusteella. Lähtökohtana olisi asiakirjojen julkisuus, jollei julkisuuslaissa tai muussa laissa erikseen toisin säädetä. Tapaturmalautakunta pitää tätä lähtökohtaa oikeana..

Hallintotuomioistuimen päätöksen ja sen perustelujen tulisi työryhmän mielestä olla mahdollisimman laajalti julkisia kaikissa asiaryhmissä. Tämä koskee myös niitä asioita, joissa päätökseen ja sen perusteluihin sisältyy luonteeltaan salassa pidettäviä tietoja. Päätösten laaja julkisuus edellyttää, että asianosaisen tunnistetiedot voitaisiin pitää salassa sekä diaarissa että päätöksessä. Ehdotuksen mukaan hallintotuomioistuimen päätös perusteluineen olisi julkinen julkisuuslain mukaisesti. Tuomioistuim voi myös päättää, että päätös tai sen osa on julkisuuslain tai muiden salassapitosäännösten estämättä julkinen oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin taikka muun erittäin tärkeän yleisen tai yksityisen edun vuoksi.

Tapaturmalautakunnassa käsiteltävien asioiden kannalta yksityisyyden suojan riittävän laaja huomioon ottaminen hallintolainkäytön julkisuutta koskevaa lainsäädäntöä kehitettäessä on välttämätöntä. Asianosaisen terveydentilaa koskevilla tiedoilla, jotka viranomaistoiminnan julkisuudesta annetun lain 24 §:n 1 momentin 25 kohdan mukaan ovat salassa pidettäviä, on valtaosassa tapaturmalautakunnan asioista ratkaiseva merkitys sekä päätöksen lopputuloksen että sen perustelujen kannalta. Muun muassa arvioitaessa tapaturman ja asianosaisella todetun vamman tai sairauden välistä syy-yhteyttä tai ammattitautikriteerien täyttymistä, työkyvyn alentumaa, tapaturmavammasta tai ammattitaudista aiheutuvaa pysyvää haittaa tai sairaanhoitokulujen korvaamista, ratkaisu perustuu asiassa esitettyyn lääketieteellisen selvitykseen ja sen (vakuutus)lääketieteelliseen arviointiin. Toisena julkisuuslain mukaan salassa pidettävänä tietona tulee useissa tapauksissa kysymykseen em. pykälän 1 momentin 23 kohta, joka koskee mm. etuuden perusteena olevia tuloja, joilla on erityinen merkitys päätettäessä ansionmenetykskorvauksista.

Salassa pidettävien tietojen merkitys tapaturmalautakunnan päätöksissä on entisestään korostunut, kun lautakunnan päätösten perusteluja on – erityisesti sen jälkeen kun hallintolainkäyttölain keskeisiä säännöksiä on vuodesta 1999 lähtien sovellettu myös lautakunnassa – kehitetty entistä yksityiskohtaisemmiksi noudattaen niitä periaatteita, mitä hallintolainkäytössä yleisestikin sovelletaan. Siten perusteluissa ei esimerkiksi viitata vain esitettyyn lääketieteelliseen selvitykseen, vaan ratkaisun perusteena ovat selvitykset ja niistä ilmenevät tosiseikat yksilöidään riittävän yksityiskohtaisesti ja arvioidaan niiden merkitys lautakunnan ratkaisun kannalta.

Työryhmän ehdotuksen mukaan hallintotuomioistuinten diaareihin sovellettaisiin julkisuuslain ja henkilötietolain säännöksiä kuten hallinnossakin. Diaariin merkitty tieto voitaisiin pitää salassa näissä laeissa tarkoitettujen tilanteiden lisäksi silloin, jos

se on tarpeen tuomioistuimen päätöksen perustelujen mahdollisimman laajan julkisuuden toteuttamiseksi. Tältä osin työryhmän ehdotus ja se, miten se käytännössä toteutettaisiin, jää hieman epäselväksi. Kuten edellä on todettu, on esimerkiksi tapaturmalautakunnassa päätösten perustelujen keskeinen sisältö julkisuuslain nojalla salassa pidettävää tietoa sisältävää. Toisaalta työryhmän ehdotusten mukaisesti tulisi turvata mahdollisimman laajasti hallintotuomioistuinten päätöksenteon julkisuus, mikä tarkoittanee erityisesti perustelujulkisuutta. Yksityisyyden suojaa voitaisiin perustelujulkisuutta vaarantamatta turvata esimerkiksi poistamalla päätöksestä henkilö- yms. tunnistetiedot, joihin asiasta riippuen saattaisi kuulua esimerkiksi työnantajaa koskevat tiedot. Tällöinkin päätöksen tietoja (esim. diaarinumero) diaaritietoihin yhdistelemällä salassapito saattaisi vaarantua, vaikka itse päätöksestä poistettaisiinkin em. tunnistetiedot. Toisaalta voidaan myös kysyä eikö jo se seikka, että henkilöllä on vireillä esimerkiksi tapaturmakorvausta tai ammattitautia koskeva muutoksenhaku, pidä sisällään salassa pidettävää tietoa.

Tapaturmalautakunnassa käsiteltävissä asioissa muutoksenhakijana voi olla vahingoittuneen ohella tai ainoana muutoksenhakijana myös vahingoittuneen työnantaja. Käytännössä näitä tilanteita ilmenee erityisesti silloin, kun työnantajalla on sairausajalta maksamansa palkan perusteella tapaturmavakuutuslain 26 §:n nojalla oikeus työntekijän asemesta saada työntekijälle maksettavaa päivärahaa vastaava korvaus. Työnantajalla voi olla muutoksenhakuoikeus myös työntekijälle myönteisestä korvauspäätöksestä, esimerkiksi silloin kun tapaturmavakuutukseen sovelletaan täysomavastuun sisältävää erikoismaksujärjestelmää, jonka mukaan vakuutusyhtiön maksamat korvaukset peritään kokonaisuudessaan vakuutusmaksuna työnantajalta (KKO:2001:112). Kun näissäkin muutoksenhakuasioissa ratkaisu perustuu useissa tapauksissa lääketieteellisiin seikkoihin, on käytännössä ilmennyt jossain määrin epätietoisuutta milloin ja missä laajuudessa vahingoittuneen terveydentilaa koskevia julkisuuslain nojalla salassa pidettäviä tietoja työnantajalle luovutetaan tai sisällytetään työnantajalle annettavaan päätökseen.

Suullinen käsittely

Työryhmän ehdotuksen mukaan myös asian suullinen käsittely hallintotuomioistuimessa olisi julkinen. Suullinen käsittely voitaisiin kuitenkin toimittaa kokonaan tai tarpeellisin osin suljettuna, jos siinä esitetään asiakirja tai tieto, joka on julkisuuslain tai muun lain mukaan salassa pidettävä. Tuomioistuin voisi tällöinkin oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin toteuttamisen turvaamiseksi tarvittaessa yksittäisissä tapauksessa päättää, että suullinen käsittely on julkinen.

Tapaturmavakuutuslain 53 §:n 6 momentin mukaan tapaturmalautakunnassa toimitetaan tarvittaessa suullinen käsittely siten kuin hallintolainkäyttölain 37 §:ssä säädetään. Hallintolainkäyttölain 37 §:n mukaan asian selvittämiseksi toimitetaan tarvittaessa suullinen käsittely. Suulliseen käsittelyyn tapaturmalautakunnassa sovelletaan oikeudenkäynnin julkisuudesta annettua lakia. Suullinen käsittely on toimitettava suljetuin ovin asioissa, joissa on säädetty salassapitovelvollisuus tai jotka tapaturmalautakunta määrää käsiteltäviksi suljetuin ovin sillä perusteella, että julkisesta käsittelystä aiheutuisi asianosaiselle erityistä haittaa.

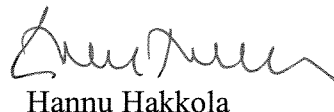
Tapaturmalautakunnassa on em. säännöksen voimaantulon jälkeen suhteellisen harvoin järjestetty suullinen käsittely. Muutoksenhaussa noudatetun virallisperiaatteen

mukaisesti lautakunta huolehtii siitä, että asia tulee selvitettyksi. Valitusasioissa hankitaankin lautakunnan toimesta runsaasti etenkin lääketieteellistä lisäselvitystä tai ohjataan asianosainen tarvittaessa esittämään lisäselvitystä. Tavoitteena on kuitenkin lisätä myös suullisen käsittelyn käyttöä asian selvittämisessä, silloin kun tällä keinolla on merkitystä asian selvittämisen kannalta. Hallintolainkäyttölain ulottamista vakuutusoikeuteen ja sen alaisiin muutoksenhakulautakuntiin koskevan hallituksen lakiesityksen (HE 83/1998 vp.) yleisperusteluissa todetaan mm. , että suullisella käsittelyllä ei yleensä voida saada asiaan vaikuttavaa lisäselvitystä asioissa, joissa ratkaisu perustuu lääketieteellisten seikkojen arviointiin. Lisäselvitysten hankkimisen tarve ja keinot määräytyvät näissä kysymyksissä lääketieteellisistä lähtökohdista. Selvitys on käytännössä yleensä saatavissa potilasasiakirjoista. Niihin sisältyvien tietojen ollessa puutteellisia lisäselvitystä voidaan saada lääketieteellisillä tutkimuksilla. Näihin hallituksen esityksen perusteluihin viitaten tulisi tapaturmalautakunnan näkemyksen mukaan lautakunnassa toimitettavien suullisten käsittelyjen julkisuuden määräytyä työryhmän ehdotuksen mukaisesti julkisuuslain säännösten perusteella siten, että lautakunta voisi tällöinkin oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin toteuttamisen turvaamiseksi päättää, että suullinen käsittely on julkinen.

Menettely

Työryhmän mietinnössä on käsitelty myös menettelytapakysymyksiä. Valtaosassa tapaturmalautakunnassa käsitellyissä, oikeudenkäynnin ja oikeudenkäyntiasiakirjojen julkisuutta koskevissa asioissa on ollut kysymys neuvottelusalaisuuden piiriin kuuluvista seikoista. Asiakirjapyynnöt ovat erityisesti koskeneet lautakunnan ratkaisukokoonpanoon kuuluvan lääkärijäsenen asiassa esittämiä arviointeja ja niiden perusteluja. Tällaiset pyynnöt lautakunnassa on ratkaistu lainkäyttökokoonpanossa, mikä jatkossakin olisi tarkoituksenmukainen menettely. Tällaisista ratkaisuista tulisi voida hakea muutosta samassa järjestyksessä kuin muistakin lautakunnan ratkaisuista valittamalla vakuutusoikeuteen. Vakuutusoikeuden tapaturmavakuutusasiassa antamasta päätöksestä, jos siinä on ratkaistu oikeuttaako ruumiinvamma, sairaus tai kuolema tapaturmavakuutuslain mukaiseen korvaukseen, voi tapaturmavakuutuslain 53 b §:n mukaan hakea muutosta korkeimmalta oikeudelta. Jos julkisuusasioissa muutoksenhaku noudattaisi tapaturmavakuutusasian mukaista muutoksenhakujärjestystä lienee tarkoituksenmukaisinta, että julkisuusasioissa muutoksenhaku ohjattaisiin kaikilta osin korkeimpaan oikeuteen.

Puheenjohtaja



Hannu Hakkola

Esittelijä



Reijo Viljasalo