

PL 120, Ratapihantie 9

00521 HELSINKI

p. (09) 173 531, f. (09) 1735 3479

s-posti helsinki.hao@om.fi

17.12.2003

H 00235/03

Oikeusministeriö

Viite: Lausuntopyyntö 14.11.2003, OM 38/41/2002

18.12.2003
ad 38, 41, 2002
OM 38:00 / 2002

**OIKEUDENKÄYNNIN JULKISUUS HALLINTOLAINKÄYTÖSSÄ
TYÖRYHMÄN MIETINTÖ 2003:8**

Lausunto on valmisteltu työryhmässä, jonka puheenjohtajana on toiminut hallinto-oikeustuomari Paula Väinämö sekä jäsenenä hallinto-oikeustuomari Heikki Mauno ja hallinto-oikeussihteeri Rita Ruuhimäki. Asiaa on käsitelty hallinto-oikeuden johtoryhmässä 16.12.2003.

Yleistä

Mietinnössä on selvitetty hallintolainkäytön erityispiirteitä ja niiden merkitystä hallintotuomioistuinten lainkäytön julkisuuteen. Työryhmä on pohtinut ihmisoikeuksien ja perusoikeuksien suhdetta oikeudenkäynnin julkisuuden toteuttamisessa. Työryhmä on varsin uutta luovalla tavalla pyrkinyt ratkaisuun hallintolainkäytössä korostuvan ristiriidan toisaalta yksityisyyden suojaamisen ja toisaalta oikeudenkäynnin julkisuutta koskevan perustellun vaatimuksen välillä. Mietinnön mukaan hallintotuomioistuinten ja yleisten tuomioistuinten lainkäytön julkisuus poikkeavat toisistaan eli lähtökohta on toinen kuin oikeudenkäynnin julkisuustoimikunnan (KM 2002:1) mietinnössä. Helsingin hallinto-oikeuden toimikunnan mietinnöstä antamassa lausunnossa esittämiä ongelmia ei enää työryhmän esiin tuoman mallin mukaisessa sääntelyssä ole. Helsingin hallinto-oikeus, joka piti pääosin myönteisenä toimikunnan ehdotusta, toteaa kuitenkin nyt tässä uudessa tilanteessa, että työryhmän ehdotus soveltuu hallintolainkäyttöön toimikunnan ehdotusta paremmin.

Työryhmä on tehnyt alustavat säädösehdotukset diaaritietojen, päätösten, oikeudenkäyntiasiakirjojen ja suullisen käsittelyn julkisuudesta sekä menettelysäännöksistä. Se ei ole ottanut lopullista kantaa lainsäädäntötekniseen ratkaisuun eli siihen, tulisiko olla yksi yhteinen kaikkia tuomioistuimia koskeva laki vai hallintotuomioistuimille oma lakinsa vai olisiko mahdollista liittää julkisuutta koskevat säännökset esimerkiksi hallintolainkäyttölakiin. Tämä ratkaisu on asianmukaista tehdäkin vasta siinä vaiheessa, kun on selvillä, millaisiksi yleisiä tuomioistuimia ja hallinto-oikeuksia koskeva oikeudenkäynnin julkisuuden sääntely ja sisältö muodostuvat. Tältä osin asia vaatii jatkovalmistelua.

Päätöksen, diaaritietojen ja asiakirjojen julkisuus

Työryhmän pyrkimyksenä on ollut julkisuuden lisääminen hallintolainkäytössä siten, että hallintotuomioistuinten *päätösten ja perustelujen* julkisuutta lisätään kaikissa asiaryhmissä. Julkisuus lisääntyisi erityisesti niissä asiaryhmissä, joissa päätöksiin sisältyy salassapidettäviä tietoja. Tämä olisi mahdollista poistamalla asianosaisen tunnistetiedot päätöksestä. Uudistus on periaatteessa kannatettava ja asianmukainen ja sillä pystyttäisiin aikaisempaa paremmin toteuttamaan julkisuusperiaatetta hallintolainkäytössä. On kuitenkin otettava huomioon, että tunnistetietojen poistaminen käytännössä edellyttäne lakimiestyövoiman käyttämistä ja kun Helsingin hallinto-oikeudessa tehdyistä päätöksistä salassapidettävien osuus on 70 %:n luokkaa, mikä esim. vuonna 2002 merkitsi n. 5 000 päätöstä, ehdotus toteutuessaan vaatinee melko paljon resursseja. Tätä olisi jatkovalmistelussa selvitettävä.

Mietinnön mukaan ehdotettu päätösten laaja julkisuus edellyttäisi kuitenkin sitä, että *diaaritietojen* julkisuutta kavennetaan salassapidettävien asiaryhmien osalta. Näissä vireillepanijan yksilöimiseksi tarvittavat tiedot eivät kävisi ilmi diaarista. Diaaritietojen salassapito tässä mielessä ei ole ongelmantonta lainkäytön valvonnan kannalta. Nykyinen tilanne diaaritietojen julkisuuden osalta huononisi. Laaja tietojen saaminenkaan hallintolainkäytössä tehtävistä päätöksistä ei ehkä riitä toteuttamaan tuomioistuintoiminnan valvontaa. Diaaritietojen salassapidonkin osalta työryhmän ehdotus vaatii selvityä jatkokäsittelyssä.

Mietinnön mukaan henkilöistä, jotka ovat joutuneet hallinnollisen vapaudenriiston kohteeksi, esim. mielenterveyslain nojalla tahdonvastaiseen hoitoon, pidettäisiin erillistä *luetteloa*, josta jokaisella olisi oikeus saada tieto. Tällaisen julkisen luettelon pitäminen ei ole henkilön yksityisyyden kannalta hyväksyttävää. Asia voitaneen Suomea velvoittavat ihmisoikeussopimukset tyydyttävällä tavalla ratkaista myös toisin, esimerkiksi siten, että tuomioistuimella olisi salassapitosäännösten estämättä mahdollisuus antaa muuten salassapidettäviä diaaritietoja, mikäli hakijalla on hyväksyttävä ja perusteltu tiedonsaantitarve.

Oikeudenkäynnin julkisuustoimikunnan ehdottamassa mallissa aiheutti hallintolainkäytön kannalta suuren käytännöllisen ja periaatteellisen ongelman *oikeudenkäyntiasiakirjan* laaja julkisuus sen vuoksi, että samat asiakirjat saattavat olla hallinnossa salassapidettäviä. Työryhmän mietinnössä lähdetään nyt siitä, että asiakirjojen julkisuuden ja salassapidon tulee olla samalaista hallinnossa ja hallintolainkäytössä. Asiakirjojen julkisuuteen ja salassapitoon sovellettaisiin julkisuuslakia ja erityislakeja, jolloin koko asiakirjamateriaalin julkisuus olisi koko ajan samojen säännösten alaista. Nykyinen käytäntö ei tältä osin oleellisesti muuttuisi. Hallintotuomioistuinten oma-aloitteinen laaja selvittämisvelvollisuus huomioon ottaen ratkaisu on kuitenkin perusteltu. Se on myös käytännön toiminnan kannalta selkeä.

Oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takaamiseksi *asianosaisen* oikeus tiedonsaantiin tulee olla laaja, mutta mahdollisuus sen rajoittamiseen hallintolainkäytössä tulee säilyttää. On tärkeää, että tällaiset rajoittamistilanteet käyvät riittävällä tarkkuudella ilmi laista. Huomiota tulee kiinnittää esimerkiksi ehdotuksen 7 §:n 2 momentin 7 kohdan liian yleisluonteiseen mahdollisuu-teen rajoittaa asianosaisen oikeutta tiedonsaantiin.

Suullinen käsittely

Hallintotuomioistuimissa lainkäyttö on pääasiassa kirjallista, mutta suullisia käsittelyjä järjestetään enenevässä määrin. Mietinnön lähtökohdaksi on otettu suullisten käsittelyjen julkisuus, jota edellyttää myös Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen soveltamiskäytäntö. Mietinnössä esitettyyn yhtyen Helsingin hallinto-oikeus katsoo, että käsittely on voitava toimittaa ainakin osaksi suljetuin ovin silloin, kun siinä esitetään salassapidettävä tieto. Tuomioistui- melle on kuitenkin jätetty mahdollisuus erikseen päättää oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin toteuttamiseksi, että suullinen käsittely on tällöinkin julki- nen. Tämän ehdotuksen mukaan julkisuus voisi jonkin verran lisääntyä nykyisestä. Työryhmän ehdotus on perusteltu. Sellainen vaara, että suullisten käsittelyjen julkisuus muodostuisi eri hallinto-oikeuksissa kovin erilaiseksi, voitaneen välttää koulutuksella.

Menettelysäännökset ja muutoksenhaku

Mietinnön mukaan hallintotuomioistuimen julkisuusratkaisu tehtäisiin ensi- vaiheessa siten kuin julkisuuslain 14 §:ssä säädetään eli tuomioistuimen teh- tävään määräämä virkamies tekisi hallintopäätöksen. Kuitenkin vireillä ole- vaan oikeudenkäyntiin liittyen asianosaisen tietopyyntö ratkaistaisiin lainkäy- tön järjestyksessä. Tällöin on lähinnä kysymys asianosaisen kuulemisesta häntä koskevassa oikeudenkäynnissä. Sanotuissa tilanteissa tällainen eriyty- nyt päätöksenteko voisi olla paikallaan. Ehdotuksesta ei kuitenkaan käy ilmi, missä järjestyksessä käsiteltäisiin esimerkiksi ulkopuolisen tietopyyntö vireillä olevan oikeudenkäynnin aikana. Menettely- ja muutoksenhakusään- nöksiä tulee vielä jatkovalmistelussa selvittää.

Hallinto-oikeuden ylituomari



Liisa Sahi

Hallinto-oikeustuomari



Paula Väinämö