

HALLINTOTUOMIOISTUINTEN PÄÄTÖSTEN JULKAISEMINEN JA NIISTÄ TIEDOTTAMINEN

1 Tavoite ja nykytilanne

1.1 Oikeudenhoidon uudistamisohjelman tavoite

Oikeudenhoidon uudistamisohjelmassa keskipitkän aikavälin tavoitteeksi on asetettu, että hallintotuomioistuinten sellaiset päätökset, joilla on ennakkopäätösarvoa ja joiden tulisi ohjata hallintotuomioistuinten ja hallinnon toimintaa, julkaistaan ja että niistä tiedotetaan riittävällä tavalla. Lisäksi tavoitteeksi on mm. asetettu, että salassa pidettävää tietoa sisältävien ratkaisujen julkaisemisen helpottamiseksi luodaan rakenteellisia asiakirjapohjia, jotka mahdollistavat henkilötietojen poistamisen päätösasiakirjoista helposti.

1.2 Nykyinen lainsäädäntö ja käytäntö

1.2.1 1.2.1. Lainsäädäntö

Hallintotuomioistuinten päätösten julkisuuteen sovelletaan lakia oikeudenkäynnin julkisuudesta hallintotuomioistuimissa (381/2007). Mainittuun lakiin ei sisälly erityyssäännöksiä päätösten asettamisesta saataville yleisen tietoverkon avulla. Tämän vuoksi asiaa on arvioitava viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999; julkisuuslaki) mukaisesti.

Hallintotuomioistuinten päätökset voivat sisältää salassa pidettäviä tietoja, joista julkisuuslain mukaan ei voida antaa tietoja. Julkisuuslain 10 §:n mukaan asiakirjasta, josta vain osa on salassa pidettävä, tieto on annettava asiakirjan julkisesta osasta, jos se on mahdollista niin, ettei salassa pidettävä osa tule tietoon. Jos salassapitovelvollisuus on säädetty yksityisen edun suojaksi, tieto asiakirjasta voidaan antaa poistamalla siitä kaikki sellaiset tiedot, joiden avulla henkilö taikka yksityisoikeudellinen yhteisö tai säätiö voidaan tunnistaa. Tällaisia tunnistustietoja on tavallisimmin henkilön tai yrityksen yksilöintitiedot, kuten nimi, mutta jotkin muutkin tiedot voivat mahdollistaa tunnistamisen. Tunnistetietojen poistaminen voi rajoitetusti olla käytettävissä myös yleisen edun vuoksi salassa pidettäviä tietojen poistamisessa (esim. kansainväliset suhteet).

Päätösten asettamiseen saataville yleisen tietoverkon kautta vaikuttaa myös henkilötietojen käsittelyä koskeva lainsäädäntö silloinkin, kun kysymys on sellaisesta asiakirjasta, joka on viranomaisessa saatavissa julkisena asiakirjana. Päätöksen asettamisessa yleisen tietoverkon kautta saataville ei nimittäin ole kysymys vain yksittäisen asiakirjan julkisuudesta, vaan väistämättä henkilötietolaissa (523/1999) tarkoitetusta henkilötietojen automaattisesta käsittelystä. Tämä puolestaan merkitsee, että henkilötietolain (523/1999) velvoitteet tulevat siihen sovellettaviksi, jollei laissa erikseen toisin säädetä. Edellä kuvattu asiantila ilmenee esimerkiksi hallituksen esityksestä kuntalaiksi ja siihen liittyviksi laeiksi (HE 268/2014 vp). Perustuslakivaliokunnan lausunto mainitusta hallituksen esityksestä (PeVL 63/2014 vp) ilmentää puolestaan hyvin, millaisia rajoituksia verkkojulkaisulle erityissääntelysäkin asetetaan (lyhytaikainen säilyttäminen, välttämättömyysvaatimus).

Nykyisessä tilanteessa ei siten näytä olevan mahdollisuuksia sisällyttää yleisen tietoverkon avulla saataviin viranomaisten päätöksiin päätöksen asianosaisia tai muita kuin päätöksentekijöitä koskevia henkilön tunnistetietoja.

Tässä muistiossa käsiteltävien kysymysten kannalta on aiheellista huomata, että julkisuuslain 18 §:ssä edellytetään, että viranomainen noudattaa hyvää tiedonhallintatapaa ja siten mm. hyvää julkisuus- ja salassapitorakennetta esim. laatimissaan asiakirjoissa.

1.2.2 Käytäntö

Nykyisin hallintotuomioistuinten käytössä olevissa Lotus Notes -sovelluksissa ja Open Office -tekstinkäsittelyohjelmassa päätösasiakirjaa ei ole rakenteistettu, joten hallintotuomioistuimet käyttävät erilaisia keinoja salaisten tietojen poistamiseksi ja päätösten julkaisemiseksi.

Päätösten julkaisemisen ja salaisten tietojen poistamisen nykytilanteen selvittämiseksi Oikeusrekisterikeskus tiedusteli hallintotuomioistuimilta (pl. Ahvenanmaa ja Vakuutusosasto, joista ei tavoitettu tiedottajalakimiestä), miten nykyisin toimitaan julkaistaessa päätöksiä tuomioistuimen omilla kotisivuilla ja/tai annetaan päätöksiä pyynnöstä esimerkiksi asianosaisille/muille asiasta kiinnostuneille tahoille. Lisäksi kysyttiin, pyritäänkö päätöksiä kirjoittamaan lähtökohtaisesti jo niin, että salassa pidettävien tietojen poistaminen olisi mahdollisimman helppoa. Toisin sanoen käytetäänkö esim. valittajaa/muutoksenhakijaa valittajan nimen sijasta. Nykytilannetta selvitettiin, jotta nähtäisiin tulisiko esille uusia tapoja helpottaa nykyjärjestelmien avulla salassa pidettävien tietojen poistamista.

1.3 Päätöksissä olevien salassa pidettävien tietojen poistaminen

Päätöksiä julkaistaessa turvaudutaan vaihteleviin tapoihin poistaa salassa pidettävät tiedot:

- Helpoimmissa tapauksissa, esim. kun vain nimi pitää poistaa, poistettava tieto mustataan tussilla (tai käytetään peittävää tarranauhaa) paperitulosteeseen ja siitä otetaan riittävän monta tulostetta (jottei mustattu tieto kuulla läpi), vaihtoehtoisesti mustattu päätös skannataan pdf:ksi.
- Suurimmalta osin salassa pidettävien tietojen poistaminen/mustaaminen toteutetaan tekstinkäsittelyohjelmalla (Open Office) käyttäen apuna etsi-korvaa -toimintoa. Yhdessä hallinto-oikeudessa salassa pidettävien tietojen poistaminen toteutetaan PDF-XChangen -

työasemaohjelman avulla. Myös Acrobatin muokkausohjelmaa saatetaan välillä käyttää. Lopuksi päätös, josta salassa pidettävät tiedot on poistettu, tallennetaan aina pdf:ksi. Sähköisenä eteenpäin toimitetaan vain pdf-muodossa olevia asiakirjoja.

- Joissakin keskusteluissa tuli esille myös, että salassa pidettävien tietojen poistamisen peruste merkitään joko asiakirjalle tai erilliseen läheteeseen.

Kaikki hallintotuomioistuimet totesivat, että päätös pitää lukea kokonaisuutena huolella läpi, jotta salassa pidettäviä asioita ei jää päätökseen. Syynä tähän on mm. suomen kielen taivutussäännöt, mahdolliset kirjoitusvirheet (esim. Anttilan-sanan poistaminen ei ole onnistunut etsi-korvaa -toiminnolla, kun on ollut kirjoitettuna Antilan). Etsittävän sanan esim. "Esa" oleminen jossakin sanassa sisällä (esim. kone**sal**issa), korvautuu etsittävä merkkijono uudella.

1.4 Päätösten kirjoittaminen ja julkaiseminen

Joissakin hallintotuomioistuimissa on ohjeistettu päätösten kirjoittamista niin, että esim. valittajan nimien sijasta käytettäisiin valittajaa/muutoksenhakijaa. Tällä toimintatavalla helpotetaan päätöksissä olevien salassa pidettävien tietojen poistamista. Kirjoittamistyyli kuitenkin vaihtelee jopa saman hallintotuomioistuimen sisällä ja välttämättä ohjeistusta ei noudateta. Lisäksi on olemassa asioita, joissa on esim. asianosaisia niin paljon, että vaarana on asianosaisten tietojen sekaantuminen päätöksissä käytettäessä esim. valittaja/asianosainen A, B, C jne.

Lähes kaikki hallintotuomioistuimet kertoivat, että päätöksiä pyritään julkaisemaan kotisivuilla aikaisempaa enemmän so. enemmän kuin mitä Finlexiin viedään. Päätöksiä kotisivuillaan julkaisevat laajasti markkinaoikeus (lähes kaikki päätökset) ja Itä-Suomen hallinto-oikeus. Myös korkeimman hallinto-oikeuden päätöksiä (ei ennakkopäätösten arvoa) julkaistaan tuomioistuimen kotisivulla aikaisempaa enemmän. Vaasan hallinto-oikeus ilmoitti, että julkisten asioiden osalta se tiedottaa viikoittain mediaa viikkotiedotteella ja yhteiskunnallisesti merkittävien asioiden kohdalla päätöksistä laaditaan lehdistötiedotteet. Vastaavia menettelyitä voi olla joissakin muissakin hallintotuomioistuimissa mutta tämä ei tullut keskusteluissa tai muutoin esille.

2 Nykyjärjestelmien mahdollisuudet toteuttaa uudistamisohjelman tavoitteita

Notes-asianhallintajärjestelmien avulla ei ole juurikaan mahdollisuuksia toteuttaa Oikeudenhoidon uudistamisohjelman tavoitteita, koska päätösasiakirjalla olevat tiedot eivät ole rakenteellisia. Rakenteelliset asiakirjapohjat kannattanee toteuttaa vasta uuteen hallintotuomioistuinten tietojärjestelmään HAIPaan.

Salassa pidettävien tietojen poistaminen tehdään jo nykyisin lähes kokonaan sähköisesti tekstinkäsittelyohjelmalla tai vastaavalla. Tämä on nopeuttanut päätösasiakirjojen muokkaamista julkaisua yms. varten. Toisaalta erilaisia pyyntöjä päätösten saamiseksi tulee nykyisin paljon, joten salassa pidettävien tietojen poistamista joudutaan tekemään laajasti. Esimerkiksi korkein hallinto-oikeus arvioi, että heillä menee 1 htv päätöksissä olevien salassa pidettävien tietojen poistamiseen.

Yksi mahdollisuus päätösten käsittelyn helpottamiseksi olisi se, että asianhallintajärjestelmiin luotaisiin uusi toiminnallisuus, jolla päätöksen saisi helposti kopioitua salassa pidettävien tietojen poista-

mista varten. Pitäisi myös selvittää, olisiko tarpeen, että käsitellyt päätökset tallennetaan asianhallintajärjestelmiin, josta ne olisivat löydettävissä ao. asiaan liittyvinä asiakirjoina. Helsingin hallinto-oikeus laatii ja tallentaa ns. peitellyn päätöksen (salassa pidettävät asiat poistettu) asianhallintajärjestelmäänsä. Tältä osin Oikeusrekisterikeskukseen on toimitettu kehittämissuositus.

Koska nykyjärjestelmillä ei juurikaan voida toteuttaa uudistamisohjelman tavoitteita - ei ilman suuria muutoksia - kannattaa käyttää toisenlaisia keinoja:

1. Päätösten kirjoittamistavassa pitäisi yhä laajemmin huomioida salassa pidettävien tietojen helppo poistaminen sekä yhdenmukaistaa ja ohjeistaa poistamisen menettelytavat.
2. Päätösten julkaisemista internetissä pitäisi lisätä, muutoinkin päätöksistä tiedottamista olisi hyvä lisätä eri tavoilla.
3. Olisi hyvä yhteisesti sopia, pitäisikö lähtökohtaisesti lähes kaikista päätöksistä laatia julkinen versio.

Tuomioistuinten asianhallintajärjestelmien ja eri viranomaisten tietojärjestelmien väliset integraatiot (liittymät) voisivat helpottaa tiedon saantia päätöksistä eri viranomaisissa; päätöksistä olisi helpompi tiedottaa eteenpäin. Asianhallintasovellusten kehittämistarpeita suunniteltaessa tulisi arvioida, olisiko joistakin tietojärjestelmäintegraatioista erityisesti hyötyä päätöksissä olevan tiedon välittämisessä jo Notes-asianhallintajärjestelmien aikana. Tietojärjestelmäintegraatiot vaativat kuitenkin resursseja (määrärahat, ORK:n henkilötyö) mahdollisia toteutuksia varten. Notes-järjestelmien osalta on toisaalta todettu mm. kehittämistarpeiden 2016-2019 osalta, että nykyisten tietojärjestelmien kehittäminen minimoidaan.

Seuraavat integraatiot muiden viranomaisten kanssa on jo toteutettu:

- Verohallinnolle toimitetaan automaattisesti (turvapostin välityksellä) jo nyt pääosa verotusta koskevista KHO:n ja HaO:ien päätöksistä. Verohallinto jakelee sisäisesti päätöksiä edelleen tarvittavilta osin.
- Myös Maahanmuuttovirastolle (UMA-järjestelmään) toimitetaan automaattisesti (tietojärjestelmäintegraatio) KHO:n ja HaO:ien päätökset ulkomaalaisasioissa.