

LAUSUNTOJA JA SELVITYKSIÄ 2004:2

*Oikeudenkäynnin julkisuus
hallintolainkäytössä*

Tiivistelmä lausunnoista

LAUSUNTOJA JA SELVITYKSIÄ 2004:2

*Oikeudenkäynnin julkisuus
hallintolainkäytössä*

Tiivistelmä lausunnoista

ISSN 1458-7149
ISBN 952-466-
Oikeusministeriö
Helsinki

KUVAILULEHTI

OIKEUSMINISTERIÖ

Julkaisun päivämäärä 14.1.2004

Tekijät (toimielimestä: toimielimen nimi, puheenjohtaja, sihteeri)		Julkaisun laji lausuntotiivistelmä	
Arja Manner		Toimeksiantaja Oikeusministeriö	
		Toimielimen asettamispäivä	
Julkaisun nimi Oikeudenkäynnin julkisuus hallintolainkäytössä Tiivistelmä lausunnoista			
Julkaisun osat			
<p>Tiivistelmä</p> <p>Oikeusministeriö asetti 18.12.2002 työryhmän, jonka tehtävänä oli laatia oikeudenkäynnin julkisuus -toimikunnan mietinnön (KM 2002:1) ja siitä saatujen lausuntojen pohjalta ehdotus hallintolainkäytössä sovellettaviksi oikeudenkäynnin julkisuutta koskeviksi säännöksiksi. Työryhmän mietintö valmistui 23.6.2003 (Oikeudenkäynnin julkisuus hallintolainkäytössä. Oikeusministeriön työryhmämietintö 2003:8). Mietinnöstä saatiin lausunto 55 taholta. Lausunnoista laadittiin yhteenveto oikeusministeriössä.</p> <p>Useissa lausunnoissa todetaan, että oikeudenkäynnin julkisuutta koskevassa sääntelyssä joudutaan sovittamaan yhteen useita perusoikeuksia. Useimmissa lausunnoissa kannatetaan selkeästi sitä, että oikeudenkäyntiasiakirjojen julkisuudessa olisivat lähtökohtana viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain säännökset. Muutenkin useimmissa lausunnoissa tuetaan työryhmän ehdotusten päälinjoja. Diaarijulkisuuden rajoittamista koskevista ehdotuksista esitetään kuitenkin kritiikkiä useissa lausunnoissa. Muutamissa lausunnoissa suhtaudutaan varauksellisesti tai kielteisesti viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain soveltamiseen hallintolainkäytössä.</p>			
Avainsanat: (asiasanat) hallintolainkäyttö, oikeudenkäynnin julkisuus			
Muut tiedot OM 38/41/2002, OM030:00/2002			
Sarjan nimi ja numero Lausunnot ja selvityksiä 2004:2		ISSN 1458-7149	ISBN 952-466-199-3
Kokonaissivumäärä 74	Kieli suomi	Hinta	Luottamuksellisuus julkinen
Jakaja Oikeusministeriö		Kustantaja Oikeusministeriö	

PRESENTATIONSBLAD

JUSTITIEMINISTERIET

Utgivningsdatum
14.1.2004

Författare (uppgifter om organet: organets namn, ordförande, sekreterare) Arja Manner	Typ av publikation Referat av utlåtanden		
	Uppdragsgivare Justitieministeriet		
	Datum då organet tillsattes		
Publikation (även den finska titeln) Rättegångars offentlighet i förvaltningsprocessen (Oikeudenkäynnin julkisuus hallintolainkäytössä) Referat av utlåtandena			
Publikationens delar			
<p>Referat</p> <p>Justitieministeriet tillsatte den 18 december 2002 en arbetsgrupp med uppgift att utifrån betänkandet av kommissionen för rättegångars offentlighet (kommittébetänkande 2002:1) och utlåtandena om det utarbeta ett förslag till bestämmelser om rättegångars offentlighet i förvaltningsprocessen. Arbetsgruppens betänkande blev klart den 23 juni 2003 (Rättegångars offentlighet i förvaltningsprocessen. Justitieministeriets arbetsgruppsbetänkande 2003:8). Utlåtanden om betänkandet inkom från 55 håll. Ett referat av utlåtandena sammanställdes på justitieministeriet.</p> <p>Flera av utlåtandena framhåller att flera grundläggande rättigheter och friheter måste sammanjämkas i bestämmelserna om rättegångars offentlighet. Majoriteten av utlåtandena är klart för att rättegångshandlingarnas offentlighet skall bygga på bestämmelserna i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet. Också i övrigt får huvudprinciperna i arbetsgruppens förslag stöd i flertalet utlåtanden. I många utlåtanden framförs dock kritik mot förslagen om inskränkning av offentligheten i fråga om diarieuppgifter. I vissa utlåtanden är inställningen till tillämpningen av lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet i förvaltningsprocessen tveksam eller negativ.</p>			
Nyckelord Förvaltningsprocessen, rättegångars offentlighet			
Övriga uppgifter OM 38/41/2002, OM030:00/2002			
Seriens namn och nummer Justitieministeriet, Utlåtanden och utredningar 2004:2		ISSN 1458-7149	ISBN 952-466-199-3
Sidantal 74	Språk finska	Pris	Sekretessgrad offentlig
Distribution Justitieministeriet		Förlag Justitieministeriet	

SISÄLLYS

1 Johdanto	3
1.1 Työryhmän tehtävä	3
1.2 Työryhmän ehdotusten päälinjat	3
1.3 Lausuntopalaute ehdotusten päälinjoista	5
2 Lausuntopalaute asiakokonaisuuksittain	15
2.1 Asiakirjajulkisuus hallintolainkäytössä	
2.1.1 Diaaritiedot	15
2.1.2 Oikeudenkäyntiin liittyvien asiakirjojen julkisuus	27
2.1.3 Päätös	36
2.2 Suullisen käsittelyn julkisuus	44
2.3 Menettelysäännöksistä	51
2.4 Soveltamisala	60
2.5 Lainsäädäntötekniinen tarkastelu	61
3 Muut lausunnoissa esitetyt näkökohdat	65

LIITE: Lausuntopyyntö 16.7.2003

1 JOHDANTO

1.1 Työryhmän tehtävä

Oikeusministeriö asetti 18.12.2002 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 tuli saada työnsä valmiiksi 30.4.2003 mennessä, mutta määräaika pidennettiin 30.6.2003 saakka. Työryhmän mietintö valmistui 23.6.2003 (Oikeudenkäynnin julkisuus hallintolainkäytössä. Oikeusministeriön työryhmämietintö 2003:8). Oikeusministeriö pyysi työryhmän mietinnöstä lausuntoa yhteensä 63 taholta 30.9.2003 mennessä. Lausunto on saatu 55 taholta.¹ Lausuntopyyntö on tämän tiivistelmän liitteenä.

1.2 Työryhmän ehdotusten päälinjat

Työryhmä selvitti toimeksiantonsa mukaisesti hallintolainkäytön erityispiirteitä ja niiden vaikutusta lainkäytön julkisuutta koskevaan uudistustyöhön. Työryhmä tarkasteli myös julkisuuteen liittyviä perus- ja ihmisoikeuksia.

Työryhmä totesi, että asiakirjojen julkisuus perusoikeutena 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.

¹ Lisäksi korkein oikeus sekä liikenne- ja viestintäministeriö ovat ilmoittaneet, etteivät ne anna mietinnöstä lausuntoa.

Salassapitosäätelyn rakentaminen pääosin tuomioistuinten tapauskohtaisten salassapitomääräysten varaan voisi työryhmän mukaan johtaa epäyhtenäiseen käytäntöön, lisätä työmäärää hallintotuomioistuimissa ja heikentää oikeusvarmuutta. Työryhmä piti oikeusturvaa tarvitsevan kannalta tärkeänä, että hän voi ennakoida, kuinka laajasti hänen yksityiselämänsä 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.

Työryhmän mukaan 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.

Työryhmän ehdotukset lähtevät siitä, että tietojen julkisuus ja salassapito määräytyisivät hallinnossa ja hallintolainkäytössä samoilla perusteilla. Tuomioistuimella olisi kuitenkin mahdollisuus laajentaa suullisen käsittelyn julkisuutta oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin turvaamiseksi. Työryhmän ehdotuksissa pyritään turvaamaan erityisesti päätöksen ja sen perustelujen julkisuus.

Ehdotusten mukaan lähtökohtana diaaritietojen, hallintolainkäyttöasian käsitteilyyn liittyvien asiakirjojen ja hallintotuomioistuimen päätöksen julkisuudessa ja salassapidossa olisivat viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain sekä erityislakien säännökset. Asianosaisen oikeutta saada tieto asiakirjasta voitaisiin rajoittaa niin kuin nykyisinkin. Hallintotuomioistuimen päätöksen ja sen perusteluiden tulisi olla mahdollisimman laajasti julkisia. Tämä koskisi niitäkin asiarhymia, joissa päätökseen ja sen perusteluihin sisältyy luonteeltaan salassa pidettäviä tietoja. Tällöin päätösten laaja julkisuus edellyttäisi, että asianosaisen tunnistetiedot voidaan pitää salassa sekä diaarissa että päätöksessä.

Suullinen käsittely olisi työryhmän ehdotuksen mukaan julkinen, mutta tuomioistuimella olisi oikeus myös tapauskohtaiseen harkintaan, jossa se voisi punnita tapaukseen liittyviä yleisiä ja yksityisiä julkisuuden ja salassapidon intressejä.

Tiedon antamiseen hallintotuomioistuimen asiakirjasta sovellettaisiin julkisuuslain ja henkilötietolain säännöksiä. Tiedon antamisesta päättäminen sekä siihen liittyvän oikaisupyynnön ratkaiseminen olisivat hallintomenettelyä. Tiedon antamisesta päätettäisiin kuitenkin hallintolainkäytön järjestyksessä, jos asianosainen pyytää tietoa vireillä olevaan oikeudenkäyntiin liittyen ja jos asia on tarpeen ratkaista pääasian käsittelyn yhteydessä oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin turvaamiseksi. Muutosta haettaisiin siten kuin hallintolainkäyttölaisissa säädetään.

1.3 Lausuntopalaute ehdotusten päälinjoista

Useissa lausunnoissa todetaan, että oikeudenkäynnin julkisuutta koskevassa sääntelyssä joudutaan sovittamaan yhteen useita perusoikeuksia (yksityisyyden suoja, julkisuusperiaate, oikeudenmukainen oikeudenkäynti). Useissa lausunnoissa todetaan myös, että hallintolainkäyttöasiat sisältävät usein yksityisyyden suojan piiriin kuuluvia tietoja ja että julkisuusperiaatteen tarkoituksena on turvata julkisen vallankäytön valvonta. Useissa lausunnoissa todetaan nimenomaan, että asiakirjojen julkisuuden toteuttaminen ei saa loukata perusoikeuksiin kuuluvaa yksityisyyden suojaa.

Useimmissa lausunnoissa kannatetaan selkeästi sitä, että oikeudenkäyntiasiakirjojen julkisuudessa olisivat lähtökohtana viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain säännökset. Tätä pidetään tärkeänä erityisesti yksityisyyden suojan turvaamiseksi. Julkisuuslaissakin on lähtökohtana tietojen ja asiakirjojen julkisuus. Julkisuuslain mukaisten salassapitoperusteiden katsotaan soveltuvan myös hallintolainkäyttövaiheessa. Muutenkin useimmissa lausunnoissa tuetaan työryhmän ehdotusten päälinjoja.

Eduskunnan apulaisoikeusasiamies pitää työryhmän ehdotuksen lähtökohtia ja perusteluja perusoikeuksien toteuttamisen kannalta kannatettavina. Kun julkisuuslaki rakentuu perustuslakivaliokunnan lausunnossa todetuille ja hyväksyttävillä perusteilla rajoittaa julkisuutta, nämä samat näkökohdat soveltuvat hallintolainkäytön julkisuussääntelyn lähtökohdiksi. On myös vaikea löytää perusteluja sille, että salassapito hallinnossa määräytyisi eri perustein kuin hallintolainkäytössä.

Valtioneuvoston oikeuskansleri toteaa, että työryhmä on perusteellisesti selvittänyt ja pohtinut hallintolainkäytön erityispiirteitä ja niiden merkitystä oikeudenkäynnin julkisuudelle hallintolainkäytössä. Oikeudenkäynnin julkisuus -toimikunnan mietinnössään esittämää yhtenäistä oikeudenkäynnin julkisuuslakia voidaan lähtökohtaisesti sinänsä pitää perusteltuna ratkaisuna. Koska hallintolainkäyttöön sisältyy kuitenkin erityispiirteitä hallintomenettelyn jatkona ja koska hallintolainkäyttöprosessia edeltäneet hallintoasiat yleisimmin ovat viranomaisaloitteisia, voidaan myös työryhmän erillisratkaisua puoltaa.

Sosiaali- ja terveysministeriö pitää työryhmän tavoitteita hyväksyttävänä ja lähtökohdiltaan henkilön yksityisyyttä suojaavina. Sosiaaliturvan osalta ministeriö toteaa, että on huolehdittava nimenomaan hallintolainkäytössä osallisten henkilöiden ja sivullisten perus- ja ihmisoikeuksien suojasta. Tällöin keskeisiä ovat Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklassa turvattu oikeus yksityiselämän suojaan sekä YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen 16 artiklan säännös lapsen yksityiselämän suojasta. Kansallisen lainsäädännön tasolla keskeistä on huolehtia perustuslain 10 §:n mukaisen yksityiselämän suojan riittävästä turvaamisesta ja samalla siitä, etteivät julkisuuslakiin tai sitä täydentävään erityislainsäädäntöön nykyisin sisältyvät sosiaalivakuutus- ja sosiaalihuoltoa koskevat salassapitosäännökset hallintolainkäytön liiallisen julkisuuden vuoksi tosiasiaassa menetä merkitystään.

Myös ulkoasiainministeriö, sisäasiainministeriö, puolustusministeriö, valtiovarainministeriö, maa- ja metsätalousministeriö, ympäristöministeriö ja työministeriö tukevat ehdotusta.

Korkein hallinto-oikeus pitää työryhmän ehdotusta kohtuullisena kompromissina, jonka pohjalta asian valmistelua voidaan jatkaa. KHO toteaa, että ongelma ytimenä on se, miten niissä hallintotuomioistuinten asiaryhmissä, joissa diaariin, oikeudenkäyntiaineistoon ja päätökseen säännönmukaisesti sisältyy muilta kuin asianosaisilta salassa pidettäviä tietoja, turvataan toisaalta arkaluonteisten tietojen suoja ja toisaalta riittävä yleisöjulkisuus. Siinä yhteydessä voidaan joutua tekemään valintoja yleisöjulkisuuden eri toteuttamismuotojen välillä.

Korkein hallinto-oikeus toteaa, että lainsäätäjä on salassapitosäännösten avulla halunnut suojata yksityisyyden ja liiketoiminnan luottamuksellisuuden piiriin kuuluvia tietoja. Oikeutettuja salassapitointressejä on myös erällä julkisen vallan käyttäjillä, kuten esimerkiksi ulkoasiain-, poliisi- ja puolustushallinnolla. Salassapitosäännökset on useimmiten säädetty asianosaisten suojaksi. Oikeudenkäynneissä asiakirjoihin voi sisältyä myös salassa pidettäviä tietoja, jotka liittyvät johonkin muuhun tahoon kuin oikeudenkäynnin asianosaiseen tai jotka liittyvät henkilöön, jonka kyky puolustaa tietojensa salassapitoa on vajavainen, kuten huostaanotettuun lapseen. Hallintoviranomaisten ja tuomioistuinten salassapitovelvollisuus mahdollistaa sen, että asianosaiset voivat tuoda esille arkaluonteisia tietoja, kun heidän oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskevia asioita käsitellään. Tuomioistuimilla ei ole omaa tarvetta pitää yleisöltä salassa tietoja, joita ne käsittelevät oikeudenkäynneissä. Käytännössä niiden ainoa salassapitointressi liittyy neuvottelusalaisuuden säilyttämiseen.

Mikäli arkaluonteiset, hallintoviranomaisvaiheessa vielä muilta kuin asianosaisilta salassa pidetyt tiedot muuttuvat yleisöjulkisiksi, kun asia saatetaan vireille hallintotuomioistuimessa, asianosainen saattaa sen vuoksi luopua muutoksenhausta. Toisin sanoen asianosainen voi joutua luopumaan oikeudestaan hakea muutosta lainvastaiseksi katsomaansa hallintopäätökseen voidakseen säilyttää oikeutensa yksityisyyteen tai liiketoimintansa luottamuksellisuuden.

Toisaalta on KHO:n mukaan painavia perusteita sillekin, että myös arkaluonteisten, hallintoviranomaisten toiminnassa salassa pidettävien tietojen tulisi olla yleisöjulkisia, kun niitä käsitellään hallintotuomioistuimissa. Tuomiovaltaa käyttävien tuomioistuinten ja muiden lainkäyttöviranomaisten toiminnan on oltava vähintään yhtä yleisöjulkista ja läpinäkyvää kuin hallinnon. Valtion vallankäytön valvontaa ja kritiikkiä varten myös ei-asianosaiset tarvitsevat tietoja sekä hallintoviranomaisten että tuomioistuinten käsittelemistä asioista. Oikeudenkäynteihin ja tuomioistuinten päätöksiin kohdistuva julkinen keskustelu voi johtaa lainsäädännön muuttamiseen, kuten on asianmukaista kansanvaltaisessa oikeusvaltiossa. Mahdollisimman laaja yleisöjulkisuus ja sananvapaus ovat edellytyksinä tällaiselle kontrollitehtävän onnistumiselle.

Korkein hallinto-oikeus toteaa, että lainsäätäjä joutuu oikeudenkäyntien julkisuutta koskevaa lainsäädäntöä uudistettaessa sovittamaan yhteen monia erilaisia intressejä. Sen on pyrittävä turvaamaan samalla kertaa sekä yksityi-

syyden suojaa että julkisuusperiaatteen toteutumista. Perustuslain perusoikeuksien ohella on otettava huomioon kansainvälisissä sopimuksissa määritellyt ihmisoikeudet. Sopimuksista voi oikeudenkäynnin julkisuuden pääsäännön lisäksi poikkeuksellisesti myös aiheutua rajoituksia oikeudenkäynnin julkisuudelle.

Korkeimman hallinto-oikeuden mukaan jatkovalmistelussa on mahdollista varmistaa, ettei ehdotus ole ristiriidassa EY-oikeuden kanssa. KHO toteaa myös, että sille varattaneen tilaisuus lausua täsmentyneestä hallituksen esityksestä eduskunnalle.

Helsingin hallinto-oikeuden mukaan työryhmä on varsin uutta luovalla tavalla pyrkinyt ratkaisemaan hallintolainkäytössä korostuvan ristiriidan toisaalta yksityisyyden suojaamisen ja toisaalta oikeudenkäynnin julkisuutta koskevan perustellun vaatimuksen välillä. Työryhmän ehdotusten lähtökohdaksi on toinen kuin oikeudenkäynnin julkisuus-toimikunnan mietinnössä (KM 2002:1). Työryhmän esitti tuoman mallin mukaisessa sääntelyssä ei enää ole Helsingin hallinto-oikeuden toimikunnan mietinnöstä antamassa lausunnossa esittämiä ongelmia. Helsingin hallinto-oikeus, joka piti pääosin myönteisenä toimikunnan ehdotusta, toteaa tässä uudessa tilanteessa, että työryhmän ehdotus soveltuu hallintolainkäyttöön toimikunnan ehdotusta paremmin.

Vaasan hallinto-oikeuden mukaan hallintolainkäytön erityispiirteet huomioon ottavan työryhmän asettaminen on ollut myönteinen askel kehitettäessä lainsäädäntöä vastaamaan sekä julkista tiedontarvetta että asianosaisten sekä sivullisten yksityisten tietojen suojaamisen tarpeita hallintoviranomaisen päätöksiä koskevista oikeudenkäynneistä sekä hallintoriita-asioissa. Yleisten tuomioistuinten käsiteltävinä olevat riita-, rikos- ja hakemuslainkäyttöasiat ovat lähes poikkeuksetta julkisia. Rikosoikeudenkäyntiin julkisuus kuuluu olennaisena elementtinä. Hallintolainkäytön asetelma taas on kaksijakoinen, koska esimerkiksi sosiaali- ja veroasioissa yksityisyyden suojaaminen on keskeisellä sijalla kun taas kunnallis- ja ympäristöasioissa mahdollisimman laaja julkisuus edesauttaa luottamuksen syntymistä oikeusjärjestyksen toimintaa kohtaan sekä samalla kansalaisten edunvalvontaa sekä julkisyhteisöjen toiminnan kontrollia. Uudistustyössä on otettava huomioon usein ristiriitaiset tarpeet ja haettava ratkaisuja, joilla turvataan niin julkisuuden kuin yksityisyyden suojan tarpeet ja joilla myös mahdollistetaan julkisuuskysymysten ratkaiseminen mahdollisimman joustavalla ja prosessita- loudellisella tavalla.

Kuopion hallinto-oikeus viittaa oikeudenkäynnin julkisuus -toimikunnan mietinnöstä antamaansa lausuntoon, jossa hallinto-oikeus katsoi, että hallintolainkäytön erityispiirteet julkisuuden suhteen on pohdittava tarkoin. Tällöin on otettava huomioon hallinnossa ja hallintolainkäytössä ratkaistavien asioiden koko elinkaari. Hallintolainkäyttö ei kuitenkaan eroa niin merkittävästi muusta tuomioistuintoiminnasta, etteikö sitä koskevan sääntelyn tulisi olla mahdollisimman yhdenmukainen muita tuomioistuimia koskevan sääntelyn kanssa. Asiassa on päädytty julkisuuden lisäämiseen hallintotuomioistuimissa kuitenkin vaarantamatta valittajan tai hakijan oikeusturvaa. Hallinto-oikeus pitää ehdotettuja linjauksia onnistuneina.

Myös *Hämeenlinnan hallinto-oikeus, Kouvolan hallinto-oikeus, Oulun hallinto-oikeus, Rovaniemen hallinto-oikeus* ja *Ahvenanmaan hallintotuomioistuim* kannattavat ehdotusten päälinjoja.

Vakuutus-oikeus yhtyy siihen työryhmän näkemykseen, ettei perus- ja ihmisoikeusjärjestelmistä ole löydettävissä sellaisia lainsäätäjän harkintaa rajoittavia tekijöitä, jotka estäisivät hallintolainkäytön erityispiirteiden huomioon ottamisen oikeudenkäynnin julkisuutta koskevassa valmistelutyössä. *Vakuutus-oikeus* toteaa, että oikeudenkäynnin julkisuutta säädeltäessä tulisi löytää tasapaino kahden perustuslaissa säädetyn perusoikeuden - viranomaisten asiakirjojen julkisuuden ja yksityisyyden suojan - välille. Hallintolainkäytön hallintomenettelyä laajempaa julkisuutta voidaan perustella ainoastaan perusoikeuksiin kuuluvan oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vaatimuksella. Oikeudenkäynti on ensisijaisesti asianosaisia varten ja oikeudenmukainen oikeudenkäynti on ensisijaisesti asianosaisen perusoikeus. Myös oikeudenkäynnin julkisuuden yhtenä perustarkoituksena on taata asianosaiselle oikeudenmukainen oikeudenkäynti. Ei voida olla oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin perustarkoituksen mukaista, että siihen olennaisesti liittyvän ja nimenomaan hänen omaksi turvakseen asetettavan julkisuusvaatimuksen vuoksi asianosainen menettää hänelle kuuluvan toisen, kenties vielä tärkeämmän perusoikeuden eli yksityiselämän suojan. Asianosainen saattaa kuitenkin itse arvioida, että hänen asiassaan julkisuus on tärkeämpää kuin hänen yksityiselämänsä suojan säilyminen. *Vakuutus-oikeuden* mukaan tulisikin pohtia, mikä merkitys tulisi antaa asianosaisen omalle tahdolle.

Myös *markkinaoikeus* yhtyy työryhmän lähtökohtiin ja johtopäätöksiin.

Patentti- ja rekisterihallituksen valituslautakunta toteaa, että lautakunnassa käsiteltävät hallintolainkäyttöasiat liittyvät hallintoviranomaisessa käsittelyihin asiaryhmiin, joissa nimenomaan julkistamisella on erittäin suuri merkitys yleisen tiedonsaannin kannalta. Näin ollen myös valituslautakunnalle annetut ja sen laatimat asiakirjat ovat luonteeltaan sen tyyppisiä, ettei tiedonsaantia niistä ole pääsääntöisesti syytä rajoittaa. Työryhmän tavoite mahdollisimman laajasta julkisuudesta hallintolainkäyttöasioissa sekä viranomaisen toiminnan julkisuudesta annetun lain soveltaminen soveltuu *Patentti- ja rekisterihallituksen valituslautakuntaan*. Teollisoikeuksien syntymisessä ja voimaansaattamisessa sekä rekisterien pidossa hallintoviranomaisen päätöksillä on nimenomaan tarkoitus taata jokaiselle tieto voimassaolevista yksinoikeuksista. Näitä asioita hallintolainkäytössä käsiteltäessä esiintyy siten harvoin asiakirjatietoja, jotka olisivat salassa pidettäviä sen jälkeen kun asiakirjat ovat tulleet hallinnossa julkisiksi julkisuuslain tai erityislakien (esimerkiksi patenttilaki, hyödyllisyysmallioikeuslaki, mallioikeuslaki, laki yksinoikeudesta integroidun piirin virtamalliin) mukaan. Näiden hallintoasioiden luonteen perusteella ovat vastaavat julkisuussäännökset tarkoituksenmukaisia myös valituslautakunnan lainkäyttöasioiden käsitelyssä.

Myös *eläkelautakunta, valtion eläkelautakunta, kuntien eläkelautakunta, tarkastuslautakunta, Etelä-Suomen sosiaalivakuutuslautakunta, Lounais-Suomen sosiaalivakuutuslautakunta, Itä-Suomen sosiaalivakuutuslautakunta, tapaturmalautakunta, työttömyysturvalautakunta, opintotuen muutoksenhakulautakunta, patentti- ja rekisterihallituksen valituslautakunta, kut-*

sunta-asiain keskuslautakunta, Kansaneläkelaitos ja Kilpailuvirasto tukevat ehdotusten päälinjoja.

Tietosuojavaltuutettu toteaa, että työryhmä on käsitellyt monipuolisesti asiaan liittyviä perusoikeuksia sekä tarkastellut hallintotuomioistuimissa tapahtuvaa asiakirjojen käsittelyä sekä diaarin että varsinaisen käsittelyprosessin eri vaiheiden kannalta. Työryhmän ehdotuksissa on tietosuojavaltuutetun käsityksen mukaan huomioitu tasapuolisesti sekä julkisuuden että yksityisyyden suojan vaatimukset. Työryhmä on huomionnut myös henkilötietolain säännökset.

Verohallitus toteaa, että verosalaisuus-instituutiolla on pitkät perinteet ja verovelvolliset luottavat siihen, että heidän veroasioitaan käsitellään luottamuksellisina. Verohallitus katsoo, että käsittelyn luottamuksellisuudella tulisi olla hallintolainkäytössä sama painoarvo kuin verotusprosessissa.

Teollisuuden ja Työnantajain Keskusliitto toteaa, että lainkäytön julkisuus on tärkeä periaate oikeusvaltiossa. Hallintolainkäyttöasioille on ominaista, että ratkaisu perustuu usein sellaisiin henkilön yksityiselämää tai liiketoimintaa koskeviin tietoihin, jotka ovat salassa pidettäviä. Perusteet tällaisten tietojen salassa pitämiseen liittyvät todellisiin suojattaviin intresseihin. Tällaisten intressien suojaaminen jatkossakin ei ole ristiriidassa yleisen julkisuusperiaatteen kanssa. Keskusliitto toteaa myös, että suullisen käsittelyn toimittaminen on hallintolainkäytössä melko harvinaista, joten julkisuusperiaatteellakaan ei ole samanlaista käytännön merkitystä kuin yleisissä tuomioistuimissa.

Suomen Asianajajaliitto toteaa, että olisi sääntelyn selkeyden kannalta epätarkoituksenmukaista ja oikeusvarmuuden näkökulmasta kyseenalaista, mikäli asiakirjojen julkisuuden arviointia koskeva sääntely muuttuisi siirryttäessä hallintomenettelystä hallintolainkäyttölain mukaiseen muutoksenhakuun. Liitto toteaa myös, että hallintolainkäytössä asianosaiset eivät useimmiten esiinny asianajajan tai muun asiamiehen edustamina, joten tuomioistuinten viran puolesta hoitaman julkisuuskontrollin merkitys on korostunut. Tästäkin syystä on perusteltua pitäytyä viranomaisten toiminnan julkisuutta koskevan lain ja henkilötietolain sääntelyyn sen sijaan, että korostettaisiin oikeudenkäynnin julkisuus -toimikunnan tavoin asianosaisen omaa aktiivisuutta julkisuusratkaisuissa.

Suomen Tietotoimisto Oy toteaa, että ehdotuksen tavoitteena on hallintolainkäytön avoimuuden lisääminen ja julkisuusperiaatteen toteutumisen tehostaminen. Asia on tiedotusvälineiden kannalta tärkeä. Pääosin ehdotus kelpaa STT:lle. STT kiinnittää kuitenkin huomiota erityisesti asiakirjojen, ml. diaaritietojen, julkisuuteen.

Myös *Viestinnän Keskusliitto ry* pitää ehdotusta pääosin kannatettavana, mutta kiinnittää huomiota erityisesti diaaritietojen julkisuuteen.

Oikeusturva-asiain neuvottelukunnan mukaan julkisuusperiaate yleensä ja viranomaisten toiminnan sekä oikeudenkäynnin julkisuus erityisesti on yksi oikeusvaltion keskeisistä periaatteista. Sen vuoksi niihin tehtäviin rajoituksiin tulee suhtautua pidättyvästi. Lähtökohdaksi oikeudenkäynnin julkisuutta koskevissa rajoituksissa tulisi ottaa se, että ainoastaan täsmäl-

liset rajoitukset ovat sallittuja, ja nekin vain silloin, kun niiden avulla voidaan taata ratkaisujen ja niiden perustelujen mahdollisimman laaja julkisuus.

Neuvottelukunnan mukaan työryhmä on selvittänyt ansiokkaasti hallintolainkäytön erityispiirteitä ja niiden vaikutusta lainkäytön julkisuutta koskevaan uudistustyöhön. Olennaista hallintolainkäytössä on se, että hallintotuomioistuimessa käsiteltävä (muutoksenhaku)asia on yleensä aina aikaisemmin ratkaistu hallintoviranomaisessa. Tämän vuoksi on perusteltua, että hallintotuomioistuimessa käsiteltävien asiakirjojen julkisuus noudattaa mahdollisimman kattavasti samoja periaatteita kuin viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain mukaan noudatetaan ensiasteessa (hallintoviranomaisessa). Muussa tapauksessa on vaarana, että muutoksen (oikeusturvan) hakeminen vaarantaa esimerkiksi muutoksenhakijan yksityisyyden suojaa. Tietoisuus tästä voi johtaa pahimmassa tapauksessa siihen, ettei lain sallimia oikeusturvakeinoja lainkaan uskalleta käyttää.

Neuvottelukunta pitää tärkeänä, ettei asia, joka lainsäädännön mukaan on hallinnossa pidettävä salassa, tule automaattisesti julkiseksi kun henkilö hakee muutosta hallinnossa tehtyyn ratkaisuun. Neuvottelukunnan mielestä hallintotuomioistuinten päätösten ja niiden perustelujen julkisuus on tärkeätä, koska sekä kansalaisilla että viranomaisilla tulee olla mahdollisuus tutustua tuomioistuinten ratkaisukäytäntöön ja sen perusteella arvioida toimiaan. Myös oikeudenkäynnin kontrolloitavuuden kannalta on tärkeää tietää, miten tuomioistuinten ratkaisut muodostuvat. Jos ratkaisussa on liityntöjä yksityisyyden suojaan, on toissijaista tietää, ketkä ovat oikeudenkäynnin osallisina.

Professori Timo *Konstarin* mukaan pitää paikkansa, että oikeudenkäynnin julkisuus -toimikunnan mietinnössä ei riittävästi kiinnitetty huomiota yleisen lainkäytön ja hallintolainkäytön eroavuuksiin julkisuussäätelyn kannalta. Professori Konstarin toteaa, että pääpiirteittäin työryhmä on onnistunut tunnistamaan hallintolainkäytön erityispiirteiden vaatimat lainsäädännön muutostarpeet. Lainsäädäntöuudistuksen lähtökohtana on tarkastelussa pidettävä yleislakina säädettyä lakia viranomaisten toiminnan julkisuudesta, joka soveltamisalaltaan ulottuu myös tuomioistuimen toimintaan. Yleislain paaluttamaa sääntelyjärjestelmää pitäisi mahdollisimman määrin vaalia. Erityislakien säätämiseen tulisi turvautua vain silloin, kun se on välttämätöntä.

Muutamissa lausunnoissa suhtaudutaan työryhmän keskeisiin ehdotuksiin varauksellisesti tai kielteisesti (Turun hallinto-oikeus, Helsingin käräjäoikeus, Turun käräjäoikeus, Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry, Suomen Lakimiesliitto ry, Oikeustoimittajat ry, Suomen Journalistiliitto ry sekä professori Olli Mäenpää). Näissä lausunnoissa kritiikki koskee erityisesti viranomaisten julkisuuslain soveltamista hallintolainkäytössä. Salassapitotilanteiden määrittelyssä halutaan antaa enemmän harkintavaltaa tuomioistuimille.

Turun hallinto-oikeus toteaa, että työryhmä on paneutunut hallintolainkäytön erityiskysymyksiin julkisuusasiassa asiantuntevasti ja perusteellisesti. Työryhmä on myös löytänyt ratkaisuja moniin edellisen toimikunnan mietinnöstä annetuissa lausunnoissa esille nostettuihin ongelma-kohtiin. Toisaal-

ta hallinto-oikeus toteaa, että esitetyt ratkaisumallit johtavat siihen, että oikeudenkäynti hallinto-oikeuksissa muodostuu merkittävästi suljetummaksi ja salaisemmaksi kuin muissa tuomioistuimissa. Hallinto-oikeus katsoo, että työryhmän ehdotus sellaisenaan toteutettuna saattaa johtaa tarpeettoman laajaan diaari-, asiakirja- ja käsittelytietojen salaamiseen. Yksityisyyden suoja tulisi olennaisilta osiltaan voida turvata vähemmällä oikeudenkäynnin julkisuuden rajoituksilla. Näiltä osin valmistelua olisi hallinto-oikeuden mukaan edelleen jatkettava.

Turun hallinto-oikeus toteaa antaneensa oikeudenkäynnin julkisuus -toimikunnan ehdotuksesta lausunnon, jossa suhtauduttiin hyväksyvästi mietinnön pääperiaatteisiin sen muutamista selvistä ongelmakohtista huolimatta. Hallinto-oikeuden mukana tuolloisen samoin kuin tämän lausunnon näkökulma on tuomioistuimen näkökulma. Hallinto-oikeuden työn ja toiminnan kannalta mahdollisimman laaja julkisuus on perusteltua. Työryhmä on Turun hallinto-oikeuden mukaan rinnastanut julkisuuden näkökulmasta katsottuna hallintolainkäytön hallintoviranomaisten toimintaan. Hallintoasian käsittely muutoksenhakutuomioistuimessa ei kuitenkaan ole enää hallintoa eikä saisi sellaiselta ulospäin näyttääkään. Tuomioistuinten ja tuomareiden valtiosääntöisesti hallintoviranomaisia vahvempi asema, päätöksenteon riippumattomuus ja päätösten täytäntöönpanokelpoisuus oikeuttavat myös hallintotuomioistuinten kohdalla vaatimukset siitä, että julkisuuden merkittävänä toiminnan kontrollikeinona tulee olla laajempi kuin hallintotoiminnassa. Tässä suhteessa yleisiä tuomioistuinta laajempi julkisuuden rajoittaminen ei ole hallintotuomioistuinten edun mukaista, koska se synnyttää aiheutonta epäluottamusta hallintolainkäyttöä kohtaan.

Turun hallinto-oikeuden mukaan on selvää, että julkisuuden vaatimukset eivät kuitenkaan saa tarpeettomasti loukata yksilön keskeisiä perusoikeuksia kuten yksityisyyden tai liike- ja ammattisalaisuuden suoja. Hallintolainkäytössä ratkaistaan runsaasti asioita, joissa nämä intressit ovat esillä. Asiakirjoina oikeudenkäynnissä on jo hallintoviranomaisessa esillä olleita, siellä kokonaan tai osaksi salaisina pidettäviä asiakirjoja. Toisaalta koko hallintolainkäyttö perustuu lähtökohtaisesti näiden, hallinnossa käsiteltyjen asiakirjojen lisäksi vasta oikeudenkäynnissä syntyneisiin asiakirjoihin: valituskirjelmään, vastineisiin, selityksiin, vastaselityksiin. Erityisesti näiden asiakirjojen salaaminen yhtä laajasti kuin hallintoviranomaisessa käsiteltyjen, viranomaisten julkisuuslain nojalla kaavamaisesti asian laadun mukaan salassa pidettävien asiakirjojen kohdalla tapahtuu, on ongelmallista sulkiessaan julkisuuden kokonaan pois hallintolainkäytön kirjallisesta käsittelystä. Hallintolainkäytön kirjallinen luonne huomioon ottaen oikeudenkäynnin eteenminen ja sen perusteet jäävät näin järjestettynä enemmistössä asioita kokonaan julkisuuden kautta tapahtuvan kontrollimahdollisuuden ulkopuolelle.

Turun hallinto-oikeus toteaa, että hallintotuomioistuimissa salaisina käsiteltävissä asioissa asianosaiset usein julkistavat oman käsityksensä yksityisyyttänsäkin sivuavissa asioissa. Oikeudenkäyntiaineiston ainakin osittainen julkisuus olisi tällöin omiaan lisäämään luottamusta tuomioistuimen toiminnan oikeellisuuteen. Yksipuolisen informaation varassa voi julkisuuteen välittyä sellaisia käsityksiä, jotka antavat täysin virheellisen kuvan tuomioistuimen toiminnan tasapuolisuudesta ja ratkaisun todellisista perusteista. Yksityisyyden suojan tarvetta ja järjestämistä arvioitaessa on otettava huomioon myös, että lähes sama asia tai samanlaisia perustietoja käsiteltävä asia voi usein olla

esillä sekä hallintotuomioistuimessa että yleisessä tuomioistuimessa (verovalitus/verorikos, huostaanotto/huoltoriita, elatustuki/elatusapu, sosiaalituen takaisinperintä hallintoasiana/rikosasiana). On jossain määrin epäloogista, että julkisuusaste ja julkisuuden määräytyminen poikkeaisivat tällöin toisistaan.

Helsingin käräjäoikeuden mukaan esitys ei täytä tuomioistuimessa käytävän oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vaatimuksia. Oikeudenkäynnin julkisuus on Suomen perustuslain ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen mukaisen oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin pääperiaatteita. Siltä kannalta ei ole mitään syytä asettaa erilaisia tuomioistuimia erilaiseen asemaan. Käräjäoikeuden mukaan voimassa olevan oikeudenkäynnin julkisuutta sääntelevän lain ja viranomaisten toiminnan julkisuutta sääntelevän lain välinen suhde on käytännössä osoittautunut vaikeaksi ja tulkintaristiriitoja aiheuttavaksi. Sisällyttämällä oikeudenkäynnin julkisuuslakiin omat oikeudenkäyntiasiakirjoja koskevat salassapitosäännökset yhtenäistettäisiin käytäntöä ja laajennettaisiin oikeudenkäynnin julkisuusperiaatteen ulottumista myös kirjalliseen oikeudenkäyntimenettelyyn. Käräjäoikeus toteaa hyväksyneensä oikeudenkäynnin julkisuus -toimikunnan mietinnöstä antamassaan lausunnossa tuossa mietinnössä omaksutut peruseriaatteet. Yleisten tuomioistuinten osalta toimikunnan ehdotus on toteuttamiskelpoinen ja sen pohjalta valmisteltava julkisuuslaki on myös kiireellinen.

Turun käräjäoikeus katsoo, että työryhmän ehdotuksissa tulee ehkä liikaa esille hallintolainkäytön vanha julkisuutta kaihtava kulttuuri. Käräjäoikeus katsoo myös, etteivät ehdotukset takaa hallintolainkäytössä perustuslain mukaista oikeudenkäynnin julkisuutta.

Tampereen käräjäoikeuden mukaan olisi perusteltua, että mahdollisimman pian säädettäisiin oikeudenkäynnin julkisuuslaki esimerkiksi oikeudenkäynnin julkisuus -toimikunnan mietinnön pohjalta. Käräjäoikeus toteaa kuitenkin, että ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisujen ja kansainvälisen oikeuskirjallisuuden valossa näyttää ilmeiseltä, että yksityisyyden suojaan liittyvien periaatteiden merkitys on kasvamassa. Näin ollen on todennäköistä, että tuomioistuimet joutuvat tulevaisuudessa aikaisempaa useammin ratkaisemaan vaativia oikeudenkäynnin julkisuuteen liittyviä ristiriitatilanteita.

Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry:n mukaan ei ole esitetty riittäviä perusteita sille, että hallintolainkäytön osalta tyydyttäisiin vähäisempään avoimuuteen ja julkisuuteen kuin muissa oikeudenkäynneissä. Sen vuoksi työryhmän esittämä lähtökohta pitäytymisestä viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain säännöksiin ei ole hyväksyttävä. Muutoin SAK ry viittaa oikeudenkäynnin julkisuus -toimikunnan mietinnöstä antamaansa lausuntoon ja katsoo, että yksityisyyden suoja, liike- ja ammatilaisuuksien turvaaminen ja muut keskeiset salassapitosääntelyn aihealueet tulevat riittävässä määrin huomioon otetuiksi oikeudenkäynnin julkisuus -toimikunnan ehdotuksessa.

Suomen Lakimiesliitto ry toteaa, että työryhmän esityksen mukaan julkisuus määräytyisi eri tavoin hallintolainkäytössä ja yleisissä tuomioistuimissa. hallintolainkäytön julkisuus määräytyisi suunnilleen samoin kuin hallinnossa. Lakimiesliitto huomauttaa, että hallintolainkäytöllä on eri tavoitteet kuin

hallinnolla ja myös menettelyt ovat erilaisia. Hallintolainkäyttö on korostusti oikeusturvan toteuttamista. Olennaista on oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin toteuttaminen. Julkisuusintressi on siten oikeudenkäynnissä merkittävästi suurempi kuin hallinnossa. Lakimiesliitto toteaa myös, että työryhmä on epäillyt tapauskohtaisesti ratkaistavan julkisuuden vaarantavan kansalaisten yhdenvertaisuuden, minkä vuoksi julkisuudesta olisi työryhmän mukaan säädettävä täsmällisesti. Lakimiesliiton mukaan sama epäily voitaisiin kuitenkin esittää monen muunkin sääntelyn kohdalla. Lakimiesliitto uskoo myös hallintotuomioistuinten kykyyn ratkaista asiat tältäkin osin yhdenvertaisuutta loukkaamatta. Lakimiesliitto katsoo, että työryhmän siinä perusteellinen selvitys ei virheellisestä lähtökohdasta johtuen sovi lakiesityksen pohjaksi, joten hallintolainkäytön erillispiirteiden vaikutuksia julkisuuslainsäädännön uudistuksessa on edelleen tutkittava.

Oikeustoimittajat ry toteaa, että oikeudenkäynnin julkisuus on oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin keskeisimpiä takeita. Oikeus julkiseen oikeudenkäyntiin on turvattu sekä perustuslaissa että Suomea sitovissa kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa. Julkisuus ei kuitenkaan ole ehdoton, vaan työryhmän toteamin tavoin siitä voidaan poiketa. Oikeustoimittajat ry viroksuu kuitenkin sitä, että hallintolainkäytössä irtaannuttaisiin näin selkeästi yleisiä tuomioistuinta koskevista julkisuussäännöksistä. Hallintolainkäytössä on ensisijaisesti kyse oikeudenkäynnistä, joten sen julkisuuden on perusteltua olla laajempaa kuin hallinnossa. Yhdistys huomauttaa, että sen jäsenillä on lukuisia kokemuksia siitä, että viranomaiset soveltavat julkisuuslain 24 §:n ns. salailulistaa käytännössä erittäin laajasti. Yhdistys yhtyy työryhmän arvioon siitä, että erityisesti päätösten ja niiden perustelujen julkisuudella on korostettu merkitys muun muassa oikeusvarmuuden sekä suuren yleisön luottamuksen turvaamiseksi. Jos työryhmän ehdotusten toteutuminen merkitsisi päätösten ja niiden perustelujen pääsääntöistä julkisuutta, uudistus toteuttaisi julkisuutta paremmin kuin nykyinen laki. Tätä tavoitetta Oikeustoimittajat ry tukee lämpimästi.

Suomen Journalistiliitto ry on huolestunut esitykseen sisältyvistä huonosti perustelluista julkisuuden rajoituspyrkimyksistä, jotka ovat toimeksiannon kanssa ristiriidassa. Suomen Journalistiliitto ry pitää erityisen pulmallisina ehdotettuja diaarijulkisuutta kaventavia ehdotuksia. Yhdistyksen mukaan näyttää siltä, että työryhmä on tulkinnut julkisuutta enemmän hallintomenettelyn kuin lainkäytön avoimuuden kannalta. Yhdistys kiittää työryhmää siitä, että se korostaa päätösten ja niiden perustelujen julkisuutta oikeusvarmuuden ja suuren yleisön luottamuksen turvaamiseksi. Tämän perusajatuksen tulisi kuitenkin yhdistyksen mukaan näkyä kirukkaammin myös lopullisessa lakiesityksessä.

Professori Olli *Mäenpään* mukaan oikeudenkäynnin julkisuuden on perusteltua määräytyä mahdollisimman yhtenäisesti kaikissa tuomioistuimissa ja kaikenlaisessa tuomiovallan käytössä. Tavoitteena tulisi myös hallintotuomioistuimissa olla mahdollisimman avoin tuomioistuinikäsitely. Hallintotuomioistuimissakin sääntelyn lähtökohdaksi soveltuu perustuslain edellyttämä oikeudenkäynnin julkisuus. Tuomioistuin voisi kuitenkin tapauskohtaisen harkinnan perusteella poiketa tästä lähtökohdasta lainsäädännön määrittelemissä rajoissa. Tämän harkinnan tarkoituksena olisi ottaa huomioon myös yksityisyyden suoja ja muut oikeudet salassapitointintressit oikeustur-

van edellyttämässä laajuudessa. Hallintotuomioistuimissa ei voida soveltaa kaavamaisesti viranomaisten julkisuuslain säännöksiä, koska tämä kaventaishi suhteettomasti oikeudenkäynnin julkisuutta. Hallintolainkäytön asiarekistereihin viranomaisten julkisuuslain ja henkilötietolain säännökset ovat kuitenkin työryhmän ehdottamalla tavalla lähtökohtaisesti sovellettavissa. Päätösten ja niiden perustelujen julkisuus on tärkeää varmistaa työryhmän edellyttämällä tavalla. Päätösten laaja julkisuus ei kuitenkaan voi sellaisenaan oikeuttaa laajempaa salassapitoa ja suljettujen ovien käyttöä asian käsittelyssä.

Professori Mäenpää toteaa, että työryhmä linjaa hallintolainkäytön uudistustyön tavoitteeksi hallintolainkäyttöviranomaisten päätösten ja niiden perusteiden mahdollisimman laajan julkisuuden sekä julkisuuden ja yksityisyyden suojan välisen ristiriidan ratkaisemisen asianosaisten oikeusturvan takaavalla tavalla. Nämä linjaukset ovat asianmukaisia ja niiden toteuttaminen on välttämätöntä säänneltäessä julkisuutta hallintolainkäytössä. Käytännössä työryhmän ehdotukset laajentaisivat päätösten ja perustelujen julkisuutta hallintolainkäytössä. Tältä osin työryhmän ehdotukset ovat innovatiivisia ja julkisuutta tehokkaasti tukevia. Hallintolainkäytön julkisuus samoin kuin yleensäkin tuomiovallan käytön julkisuus kohdistuu kuitenkin tuomioistuimen toimintaan ja siinä käytävään prosessiin kokonaisuudessaan. Pelkästään tuomioistuimen päätösten julkisuus ei näin ollen oikeudenkäynnin julkisuuden kannalta ole riittävää, vaikka se epäilemättä onkin julkisuuden keskeinen osa-alue. Päätösten laajalla julkisuudella ei ole mahdollista kompensoida tuomioistuinkäsittelyn salassapitoa ja suljettujen ovien laajamittaista käyttöä. Päätösten lisäksi myös hallintolainkäytön eri käsittelyvaiheiden ja hallintolainkäytössä käsiteltävien asiakirjojen julkisuuteen tulisi jatkossa kiinnittää enemmän huomiota, sillä "justice must not only be done: it must also be seen done".

Professori Mäenpää toteaa työryhmän ehdotusten peruslähtökohtana olevan eriyttää hallintolainkäytön julkisuuden sääntely omaksi kokonaisuudeksi siten, että se poikkeaisi monilta osin huomattavastikin yleisiä tuomioistuimia koskevasta julkisuussääntelystä. Toisena peruslähtökohtana on yhdentää hallintolainkäytön julkisuuden sääntely viranomaisjulkisuuteen soveltamalla hallintotuomioistuimissakin hallintoviranomaisten toiminnan julkisuutta määrittelevää lainsäädäntöä. Julkisuus olisi hallintotuomioistuimissa suppeampaa kuin muissa tuomioistuimissa etenkin silloin, kun kysymys on tuomioistuimen asiakirjoista, suullisesta käsittelystä ja asianosaisten tiedonsaantioikeudesta. Muita tuomioistuimia laajempaa julkisuus sen sijaan toteutuisi hallintolainkäytössä, kun sen kohteena on hallintotuomioistuimen päätös perusteluineen.

Professori Mäenpään mukaan muista tuomioistuimista eriytetyn ja viranomaisten julkisuuslain suoraan soveltamiseen perustuvan lain säätämiseksi esitetyt perustelut ovat kuitenkin ongelmallisia muun muassa seuraavista syistä:

- hallintolainkäyttö on tuomiovallan käyttöä ja eroaa sekä tavoitteiltaan että menettelyltään olennaisella tavalla hallintoviranomaisten toiminnasta; julkisuusintressi on oikeudenkäynnissä vielä vahvempi kuin hallintoviranomaisten toiminnassa yleensä

- avoimuuden ja toimivan julkisuuden merkitys voidaan arvioida vähintään yhtä keskeiseksi hallintolainkäytössä kuin yleisessä lainkäytössä
- jotta asianosaisen oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin toteutuu, tarvitaan myös yleisöjulkisuutta, joka mahdollistaa tuomiovallan käytön lainmukaisuuden seuraimisen ja valvonnan; perustellut salassapitointressit on otettava huomioon, mutta myös tuomioistuinmenettelyn julkisuus osana oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä
- sekä hallintotuomioistuimet että yleiset tuomioistuimet käyttävät tuomiovaltaa, joten olisi vähemmän suotavaa, että niitä koskisivat kovin erilaiset julkisuussäännökset; voidaan arvioida, että myös tuomioistuinten julkisuus -toimikunnan ehdotuksia olisi mahdollista kehittää edelleen siten, että hallintolainkäytön erityispiirteet voidaan tarkemmin ottaa huomioon kaikkia tuomioistuimia yhtenäisesti koskevassa julkisuussääntelyssä.

Toisena keskeisenä kritiikin kohteena ovat hallintolainkäytön julkisuutta selvittäneen työryhmän ehdotukset diaarijulkisuuden rajoittamisesta. Myös useissa työryhmän muihin ehdotuksiin myönteisesti suhtautuvissa lausunnoissa todetaan, että diaaritietojen julkisuutta ja salassapitoa on vielä tarkemmin harkittava. Työryhmän tavoitetta päätösten ja niiden perustelujen mahdollisimman laajasta julkisuudesta kannatetaan lausunnoissa yleisesti, mutta tähän liittyvää mahdollisuutta pitää salassa diaarin tiedot siitä, ketä valitus koskee, pidetään näissä lausunnoissa ongelmallisena ja julkisuutta kaventavana.

2 LAUSUNTOPALAUTE ASIAKOKONAISUUKSITTAIN

2.1 Asiakirjajulkisuus hallintolainkäytössä

2.1.1 Diaaritiedot

Työryhmän ehdotus

Työryhmä ehdotti, että hallintolainkäytön diaareihin sovellettaisiin viranomaisen 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 ehdotti, että tällaisissa asiaryhmissä hallintotuomioistuimella olisi velvollisuus pitää julkista lu-

etteloja tahdonvastaisten toimien kohteena olleista henkilöistä. Luetteloon ei sisältyisi tietoja henkilön henkilötunnuksesta eikä osoitteesta.

Lausunnot

Eduskunnan apulaisoikeusasiamies katsoo, että hallintolainkäytön diaarijulkisuutta on työryhmän esittämistä syistä tarpeen täsmentää. Hallintolainkäytön luonteen vuoksi eduskunnan apulaisoikeusasiamies pitää perusteltuna, että näihin diaareihin sovellettaisiin julkisuuslain ja henkilötietolain säännöksiä. Diaariin merkitty tieto voitaisiin kuitenkin pitää salassa myös silloin, kun se on tarpeen tuomioistuimen päätöksen perustelujen mahdollisimman laajan julkisuuden toteuttamiseksi.

Valtioneuvoston oikeuskanslerin käsityksen mukaan voidaan pitää perusteltuna työryhmän ehdotusta siitä, että asiarekisteriin merkittävä tieto tulisi voida pitää salassa, jos se on tarpeen tuomioistuimen päätöksen perustelujen mahdollisimman laajan julkisuuden toteuttamiseksi. Tuomioistuimen ratkaisun sisällön ja sen perustelujen mahdollisimman laaja julkisuus on tärkeää silloinkin, kun perusteluihin sisältyy salassa pidettäviä tietoja. Henkilön tai yrityksen nimi- tai tunnistetietojen julkisuudelle ei ole tällaisessa tilanteessa yhtä painavia perusteita.

Valtiovarainministeriö katsoo, että julkisuusperiaatteen tavoite saavutetaan verotuksessa nykyisillä säännöksillä varsin hyvin. Nykyinen diaaritietojen julkisuuden ja toisaalta verotuspäätösten anonymistä julkaisemisesta aiheutuva ongelma tulisi kuitenkin korjata siten, että veroasioissa diaaritiedot voitaisiin pitää jatkossa salassa. Ministeriö pitää kannatettavana työryhmän ehdotusta, jonka mukaan julkisuuslaissa tai henkilötietolaissa tarkoitettujen tilanteiden lisäksi diaariin merkitty tieto voitaisiin pitää salassa myös silloin, jos se on tarpeen tuomioistuimen päätöksen perusteluiden mahdollisimman laajan julkisuuden toteuttamiseksi.

Sosiaali- ja terveysministeriö toteaa, että suurimpana jännitteenä julkisuuden ja asianosaisten yksityisyyden suojan välillä olisi työryhmän ehdottama diaarin julkisuus. Esimerkiksi työkyvyttömyyseläkeasiassa ministeriön näkemys on, että jo tieto eläkkeen hakemisesta on salassa pidettävää tietoa. Perusteltua ei myöskään ole, että sosiaalivakuutusasiassa annettaisiin tietoja asianosaisten henkilötunnuksesta tai osoitteesta. Ministeriö on lautakuntia koskevan lainsäädännön kehittämisen yhteydessä korostanut myös oikeustapausrekistereiden merkitystä oikeudenkäynnin avoimuuden vahvistajana. Kuitenkin sosiaalivakuutukseen liittyvien päätösten luonteen vuoksi niistä tulee poistaa kaikki salassa pidettävät tai henkilön tunnistamisen mahdollistavat tiedot. Ministeriön mukaan tämäkin lähestymistapa puoltaa sitä, ettei diaarin tule olla julkinen.

Sosiaalihuollon osalta sosiaali- ja terveysministeriö viittaa työryhmän ehdotukseen, jonka mukaan tuomioistuimella olisi hallinnollista vapaudenriistoa koskevissa asioissa velvollisuus pitää julkista luetteloa toimien kohteena olevista henkilöistä. Tällaisia vapaudenriistotilanteita ovat henkilön tahdonvastainen hoito mielenterveyslain tai päihdehuoltolain nojalla tai eristäminen tartuntatautilain

nojalla. Ministeriön käsityksen mukaan ehdotus vaatisi toteutuakseen lisäperusteluja.

Korkein hallinto-oikeus pitää ehdotusta julkisuuslain ja henkilötietolain säännösten soveltamisesta hallintolainkäytön asiarekistereihin lähtökohtaisesti perusteltuna, vaikka se diaarin asianosaistietojen osalta kaventaakin julkisuutta nykyiseen sääntelyyn verrattuna eräissä asiaryhmissä. Diaaritietojen julkisuutta ja sallassapitoa koskevalla sääntelyllä on yhtymäkohtia erityisesti päätösten, mutta myös muiden oikeudenkäyntiasiakirjojen julkisuutta koskevaan sääntelyyn. Päätösten julkisuuden osalta työryhmä ehdottaa pääsääntönä, että päätös perustelluineen olisi julkinen julkisuuslain mukaisesti, mikä käytännössä tarkoittaa muun ohella sitä, että salassa pidettäviä tietojakin sisältävistä päätöksistä voitaisiin julkisuuslain 10 §:stä ilmenevä "julkisuuden maksimointiperiaate" huomioon ottaen antaa tietoja varsin laajasti siten, että päätöksistä ei tietoja annettaessa ilmene, ketä tai keitä asia koskee. Tämä järjestely edellyttää, että myöskin diaarista asianosaisten henkilöllisyys ei ilmene, koska muutoin salassa pidettävä tieto voitaisiin yhdistää asianosaiseen. Kun otetaan huomioon, että oikeudenkäynnin julkisuuden toteutumisen kannalta päätösten mahdollisimman suuri julkisuus on keskeinen seikka ja että ehdotettu tapa mahdollistaisi yksityiskohtaisten perustelujen antamisen julkisuuteen, voidaan henkilöllisyyden paljastavien diaaritietojen sallassapitoa eräiden asiaryhmien osalta KHO:n mukaan pitää perusteltuna.

Korkein hallinto-oikeus toteaa, että työryhmän esittämä ratkaisu ei ole kuitenkaan ongelmaton. Tiettyä henkilöä koskevan oikeudenkäynnin olemassaolon julkisuuden varmistamiseksi diaarin julkisuus on keskeinen seikka. Työryhmän perusratkaisu diaarin ja päätösten julkisuuden ja sallassapidon niveltämisestä johtaa lisäksi siihen, että diaarin asianosaistiedoista ilmeisesti tulisi salassa pidettäviä myös eräissä sellaisissa asiaryhmissä, joissa diaaritieto sellaisenaan ei paljasta salassa pidettävää tietoa. Ongelmallisin asiaryhmä viimeksi mainitussa suhteessa on veroasiat. Lakia verotustietojen julkisuudesta ja sallassapidosta tuskin voidaan tulkita niin, että siitä voitaisiin johtaa asianosaisten nimien ja muiden tunnistetietojen sallassapito tuomioistuimen diaarissa, joten veroasioissa asianosaisten nimien ja muiden tunnistetietojen salassa pitäminen diaarissa perustuisi pelkästään siihen, että näin varmistettaisiin tuomioistuinten veroasioissa antamien päätösten mahdollisimman suuri julkisuus.

Korkein hallinto-oikeus viittaa vuosikirjaratkaisuunsa 2002:52, jossa katsottiin, että tuomioistuimen diaariin ja muuhun asiakirjahakemistoon tehtyjen merkintöjen julkisuudesta ei voitu suoraan johtaa lisärajoituksia päätösten julkaisemiselle. Henkilö, joka ei ollut asianosainen, oikeutettiin saamaan jäljennös verotusta koskevasta salassa pidettäviä henkilötietoja sisältävästä KHO:n päätöksestä verovelvollisen nimi ja muut tunnistetiedot peitettyinä sen estämättä, että vastaavat merkinnät diaarissa olivat julkisia. Päätöksessä viitattiin kuitenkin diaarin julkisuutta ja verotusta koskevien päätösten julkaisemista koskevien säännösten ristiriitaisuuteen ja yhteensopimattomuuteen.

Korkein hallinto-oikeus toteaa, että työryhmän ehdottamaa salassa pidettäviä diaaritietoja sisältävien asiaryhmien luetteloa voidaan pitää verrattain laajana, mutta toisaalta työryhmän ehdotus on johdonmukainen. Olisi kuitenkin syytä joka

tapauksessa harkita, olisiko lakiin otettava säännös siitä, että henkilö voi yksinkertaisella tavalla luopua itseään koskevien tietojen salassapidosta. Tämä tosin on mahdollista ilman nimenomaisen säännöksen tukeakin.

Työryhmä ei määrittele, millä tavoin ratkaistaan se, missä asiaryhmissä tai asioissa muutoin julkisia diaaritietoja voidaan pitää salassa päätöksen perusteluiden mahdollisimman laajan julkisuuden toteuttamiseksi. Ratkaisu jouduttaisiin ehkä tekemään erikseen kussakin hallintolainkäyttöelimestä. Käytännön syistä tulisi ilmeisesti tehtäväksi hallintoasiana päätös siitä, missä asiaryhmissä henkilöllisyyttä koskevat tiedot pidetään salassa. Se, että vasta kutakin päätöstä annettaessa tai asiakirjapyyntöön vastattaessa erikseen ratkaistaisiin, onko asianosaistiedot diaarissa pidettävä salassa, ei ole toimiva eikä mahdollinenkaan menettely, vaan jos diaaritietoja kirjattaessa tulee olla selvillä, ovatko ne salassa pidettäviä. KHO pitää kyseenalaisena, voidaanko ratkaisun tekemistä hallintolainkäyttöelimestä perustaa yksinomaan säännösluonnokseen sisältyvän kaltaiseen eräänlaiseen valtuutussäännökseen ja lakiesityksen perustelujen asiaryhmäluetteloon. Asiaryhmien määrittelyn tulee käytännön syistäkin olla yksiselitteisen tarkkarajainen ja mahdollisimman samanlainen eri tuomioistuimissa ja eri tuomioistuinasteissa. Täysin selvää ei ole, missä asiaryhmissä diaariin merkittävät tiedot asianosaisten henkilöllisyyden osalta ovat suoraan julkisuuslain tai erityislain perusteella salassa pidettävät, missä taas tarvitaan erillistä ratkaisua tietojen salassapitämisestä. Lainvalmistelun myöhemmässä vaiheessa on joka tapauksessa käytävä yksityiskohtaisesti läpi hallintolainkäyttöelinten asiaryhmät ja kunkin asiaryhmän osalta pohdittava salassapitotarve. Järjestelmän toiminta edellyttää myös, että asianosaisten nimien ja muiden tunnistetietojen salassapito on johdonmukaista sekä hallintolainkäyttöviranomaisissa että hallintoviranomaisissa.

Ainakin säännösten perusteluissa on KHO:n mukaan syytä tuoda selvästi esille, millä tavoilla diaaritietojen julkisuutta ja salassapitoa koskevalla sääntelyllä on yhtymäkohtia päätösten ja muiden oikeudenkäyntiasiakirjojen julkisuutta ja salassapitoa koskevaan sääntelyyn. Nämä seikat eivät ilmene työryhmän mietinnön liitteenä olevasta säännösluonnoksesta.

Korkein hallinto-oikeus toteaa, ettei työryhmä esitä erityisen yksilöidysti, missä tilanteissa salassa pidettävästä asiarekisteriin merkitystä tiedosta tulisi olla mahdollista antaa tieto toiselle henkilölle tai viranomaiselle. Ehdotus ja sen liitteenä oleva säännösluonnos ovat tältä osin sikäli erilaiset, että ehdotuksessa tiedonantomahdollisuus koskee kaikkia salassa pidettäviä diaaritietoja, kun säännösluonnoksen perusteella se koskisi vain suoraan julkisuuslain perusteella salassa pidettäviä tietoja (ei esimerkiksi veroasian diaaritietoja).

Korkein hallinto-oikeus pitää kyseenalaisena työryhmän ehdottamaa luetteloa hallinnollisen vapaudenriiston kohteena olevista henkilöistä. KHO:n mukaan luettelon pitämistä ei ole ehdotuksessa tarkasteltu nimenomaisesti Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimuksen 8 artiklassa tarkoitetun yksityiselämän kunnioitusta koskevan vaatimuksen valossa. KHO:n mukaan voidaan peräti arvioida, että yleisesti ottaen mielenterveysasioiden asianosaisten yksityisyyden suojaa vaarantaisi luettelointia vähemmän sittenkin se, että heidän nimensä eivät diaarissa olisi salassa pidettäviä. Luettelon välttämättömyyttä harkittaessa on myös otetta-

va huomioon, että toisin kuin asian käsittelyn ensi vaiheessa, tuomioistuinvaiheessa hallinnollista vapaudenriistoa koskevat asiat ovat usein asianosaisaloitteisia. Yksi ratkaisumalli voisi olla, että hallinnollista vapaudenriistoa koskevista asioissa asianosaisten henkilöllisyyttä koskevat tiedot diaarissa olisivat lähtökohdaisesti salassa pidettävät, mutta näiden henkilöiden mahdollisuudet saattaa halutessaan itseään koskevaan oikeudenkäyntiasiaan liittyvät asianosaistiedot julkiseksi turvattaisiin mahdollisuuksien mukaan.

Helsingin hallinto-oikeus toteaa, että nykyinen tilanne diaaritietojen julkisuuden osalta huononisi. Ehdotettu diaaritietojen salassapito ei ole ongelmatonta lainkäytön valvonnan kannalta. Laaja tietojen saaminen päätöksistä ei ehkä riitä toteuttamaan tuomioistuintoiminnan valvontaa. Diaaritietojen salassapidon osalta työryhmän ehdotus vaatii selvittelyä jatkokäsittelyssä.

Helsingin hallinto-oikeuden mukaan erillisen julkisen luettelon pitäminen henkilöistä, jotka ovat joutuneet hallinnollisen vapaudenriiston kohteeksi, ei ole henkilön yksityisyyden kannalta hyväksyttävää. Asia voitaneen ratkaista ihmisoikeusvelvoitteet tyydyttävällä tavalla esimerkiksi siten, että tuomioistuimella olisi salassapitosäännösten estämättä mahdollisuus antaa muuten salassa pidettäviä diaaritietoja, mikäli hakijalla on hyväksyttävä ja perusteltu tiedonsaantitarve.

Turun hallinto-oikeuden mukaan työryhmän ehdotus lisätä diaaritietojen salassapitoa päätösten mahdollisimman suuren julkisuuden turvaamiseksi saattaa osoittautua ongelmalliseksi. Ehdotuksesta ei tosin käy selvästi ilmi, mitkä diaaritiedot tulisivat salassa pidettäviksi ja missä asian käsittelyvaiheessa ne tulisivat salaisiksi. Ehdotuksen perusteella on siten vaikea ottaa kantaa siihen, millä tavalla tarvittava salaaminen olisi käytännössä toteutettava. Nykyisin hallinto-oikeuden diaari on perustietojen osalta julkinen. Tähän ei ole havaittu liittyvän erityisiä ongelmia. Kiinnostus diaaritietoja kohtaan on vähäistä. Hallinto-oikeus pitää tärkeänä, että nykyisenlainen diaarin julkisuus voitaisiin ainakin pääosin säilyttää siitä huolimatta, että päätökset olisivat julkisia tunnistetietoja lukuun ottamatta.

Turun hallinto-oikeus toteaa, että yli puolet hallinto-oikeuksissa käsiteltävistä asioista on hallinnossa salassa pidettäviä. Jos työryhmän ehdotuksen mukaan näissä asioissa diaarin henkilötiedot olisivat vireillepanosta asti salaisia, hallinto-oikeuden diaari muodostuisi suurimmaksi osaksi näiltä osin salassa pidettäväksi. Diaari on kuitenkin keskeinen hallinto-oikeuden toimintaa kuvaava asiakirja, joten näin laaja salassapito edellyttää erityisen hyviä perusteita, varsinkin esityssä järjestelmässä, jossa näissä asioissa myös oikeudenkäyntiasiakirjat ovat salaisia. Enemmistössä hallinto-oikeudellisia asioita olisi siis ainoastaan päätös julkinen. Päätösten mahdollisimman suuri julkisuus olisikin hallinto-oikeuden mukaan voitava toteuttaa niin, että esimerkiksi vain annetun päätöksen taltionumero olisi diaarissa salainen, jolloin julkista päätöstä ei tämän tunnistetiedon avulla voitaisi jälkikäteen yhdistää nimettyyn henkilöön. Vastaavasti julkisista päätöksistä olisi poistettava kaikki muut henkilö- ja tunnistetiedot, joiden avulla tällainen yhdistäminen olisi mahdollista. Asianosaisten henkilötietojen salaaminen diaarissa voi olla perusteltua ainoastaan erittäin poikkeuksellisissa tapauksissa, esimerkiksi ilmeisen hengen tai terveyden vaaran kyseessä ollen.

Turun hallinto-oikeuden mukaan ongelmaton ei ole myöskään esitys nimilistan pitämisestä henkilöistä, joiden henkilökohtaiseen vapauteen kohdistuva asia on tai on ollut hallinto-oikeuden käsiteltävänä. Tällainen lista saattaisi herättää ulkopuolisten kiinnostusta turhankin paljon. Yksittäinen henkilö voisi joutua suuremman huomion kohteeksi erityislistalla kuin julkisessa diaarissa.

Hämeenlinnan hallinto-oikeus pitää ehdotusta hyvänä, mutta toteaa, että erikseen on harkittava, millä tavoin diaaritietojen salassapito käytännössä toteutetaan.

Vaasan hallinto-oikeus tukee ehdotusta. Hallinto-oikeus toteaa päätösten julkisuuden asioissa, joissa tiedot ovat yleensä salassa pidettäviä, edellyttävän että mahdollisuus yhdistellä diaarin ja päätösten tietoja asianosaisten selville saamiseksi estetään.

Vaasan hallinto-oikeuden mukaan työryhmän ehdottama luettelo niistä henkilöistä, joiden vapaudenriistoa koskevaa asiaa on käsitelty tuomioistuimessa, loukkaisi toimenpiteen kohteeksi joutuneen yksityisyyden suojaa eikä luettelon tarpeellisuutta ole perusteltu muutoin kuin ylimalkaisella viittauksella "kansainvälisiin ihmisoikeusvelvoitteisiin". Käytännössä ehdotus tarkoittaisi lähes yksinomaan mielenterveyspotilaita. Vaasan hallinto-oikeuden mukaan julkisesta luettelosta ainakin tässä muodossa on luovuttava.

Kouvolan hallinto-oikeus toteaa, että mahdollisuus salata diaaritietojen tunnistetietoja päätöksen perustelujen laajan julkisuuden toteuttamiseksi on periaatteellisesti merkittävä muutos nykytilanteeseen. Hallinto-oikeus pitää oikeana tavoitetta siitä, että yleisö voi saada tietää millaisin perustein salaisiakin asioita ratkaistaan. Säännösten tekninen muotoilu saattaa kuitenkin olla hankalaa: etukäteen on vaikea tietää, tuleeko päätöksellä olemaan sellaista merkittävyyttä, että diaaritietojen salaaminen on aiheellista. Jos diaaritieto päätetäänkin salata myöhemmässä vaiheessa, saattaa esimerkiksi herättää ihmetystä mihin jotakuta koskeva diaaritieto on kadonnut. Joka tapauksessa on syytä laatia selkeät säännökset siitä, millaisissa tapauksissa ja missä vaiheessa diaaritietojen salaaminen suoritetaan.

Kuopion hallinto-oikeus toteaa, että oikeudenkäynnin julkisuus -toimikunnan työn aikana ns. Kyösti-työryhmä toi julki huolensa diaaritietojen julkisuudesta mm. mielenterveysasioiden osalta. Nämä näkökohdat saatettiin toimikunnan tietoon. Työryhmä on nyt ratkaissut tämän kysymyksen ehdottamalla julkisen luettelon pitämistä. Luettelo tulisi pitää yhtenäisin perustein ja tuottaa teknisesti mahdollisimman joustavasti ja työtä säästävällä tavalla. Hallinto-oikeus toteaa, että näitä asioita ratkaistaan Kuopion hallinto-oikeudessa vuosittain noin 800.

Kuopion hallinto-oikeus toteaa, että erilaisiin asiaryhmiin, mm. kunnallisvalitusryhmään, kuuluu asioita, jotka ovat lähtökohdiltaan julkisia (mm. virkamiesten irtisanomiset). Toisaalta niissä esiintyy usein salassa pidettäviä tietoja, joita on käsiteltävä päätöksessä. Näissä asioissa oikeudenkäynnin julkisuus on merkittävä tekijä paitsi oikeusturvan myös käytäntöjen yhtenäisyyden sekä julkisen vallan valvonnan kannalta. Näin ollen on oltava mahdollisuus, että asianosaisten tunnistetiedot voidaan pitää salassa sekä diaarissa että päätöksessä.

Oulun hallinto-oikeuden mukaan työryhmän ehdotuksen voidaan arvioida korjaavan sen nykyisistä säännöksistä aiheutuvan tilanteen, että diaarimerkinnästä sellaisenaan paljastuu salassa pidettävä tieto. Samoin ehdotetuilla säännöksillä voidaan tarvittaessa estää se, että tuomioistuimen päätökseen sisältyvät salassa pidettävät tiedot paljastuvat yhdistämällä diaariin merkittyjä tietoja ja päätökseen sisältyviä julkisia tietoja keskenään.

Rovaniemen hallinto-oikeus pitää ehdotusta hyvänä. Säännös turvaisi yksityisyyden suojan niissä asiaryhmissä, joissa jo pelkkä diaaritieto paljastaa henkilöä koskevan salassa pidettävän tiedon.

Rovaniemen hallinto-oikeus toteaa hallinnollista vapaudenriistoa koskevien asioiden luettelon osalta, että suomalaisessa yhteiskunnassa tällaisesta luettelosta saatava hyöty on huomattavasti pienempi kuin sen yksityisyyden suojalle aiheuttama vahinko. Sosiaali- ja terveydenhuollon viranomaiset eivät voi tehdä asiakkaistaan luetteloja, josta jokainen voi saada tiedon. Hallinto-oikeus epäilee, onko tällaisen luettelon tekeminen myöskään tarpeen samaa asiaa käsittelevässä hallintotuomioistuimessa. Mikäli luettelo katsotaan tarpeelliseksi, voidaan kysyä, tulisiko siihen merkitty nimi poistaa jo ehdotettua aikaisemmin esimerkiksi vuoden kuluttua viimeisimmästä merkinnästä.

Vakuutus-oikeus kannattaa työryhmän ehdotusta ja pitää sitä perusteltuna. Vakuutus-oikeus on mukana tuomioistuinten diaaritietojen kyselykäyttäjärjestelmässä (Kyösti). Nykyisin vakuutus-oikeuden diaaritiedoista ei minkään käsittelyvaiheen osalta ilmene, joitakin poikkeustilanteita lukuun ottamatta, mitään julkisuuslain nojalla salassa pidettäviä tietoja. Vakuutus-oikeuden diaaritiedot tulevat ongelmallisiksi päätöksen mahdollisen julkisuuden kautta. Asianmukaiseen päätökseen joudutaan vakuutus-oikeudessa lähes aina kirjoittamaan myös salassa pidettäviä tietoja. Vaikka päätöksen osalta yksityisen asianosaisen tunnistetiedot olisivat salassa pidettäviä, hänen henkilöllisyytensä voi paljastua julkisten diaaritietojen kautta. Diaaritietojen julkisuuden järjestäminen riippuu siis siitä, kuinka päätöksen julkisuuden sääntely toteutetaan.

Vakuutus-oikeus pitää työryhmän esitystä johdonmukaisena työryhmän esittämiin yleisiin johtopäätöksiin ja arviointeihin nähden. Tämä turvaisi toisaalta asianosaisen yksityiselämän suojan säilymisen ja toisaalta mahdollistaisi sen, että vakuutus-oikeus voisi täyttää perusteluvollisuutensa. Lisäksi se mahdollistaisi sen, että vakuutus-oikeuden oikeuskäytännöstä olisi saatavilla riittävästi tietoa.

Vakuutus-oikeuden osalta on käytännössä vain diaarinumero sellainen tieto, joka liittyy vakuutus-oikeuden päätöksen tiettyyn yksityiseen asianosaiseen. Mikäli vakuutus-oikeuden päätös, joka sisältää asianosaisen yksityiselämän suojan piiriin kuuluvia tietoja, ei olisi julkinen yksityisen asianosaisen tunnistetietojen osalta, tulisi diaarinumeron olla salainen joko päätöksessä tai diaarissa. Vakuutus-oikeuden oikeuskäytännöstä tiedottamisen kannalta parempi vaihtoehto olisi, että diaarinumero olisi julkinen päätöksessä mutta ei diaarissa. Tämä mahdollistaisi sen, että vakuutus-oikeuden päätöksistä voidaan antaa tieto pelkästään salaamalla henkilön tunnistetiedot.

Mikäli diaaritietojen julkisuus määräytyisi julkisuuslain mukaisesti, tämä tarkoittaisi käytännössä sitä, että diaarinumero olisi vakuutusosoikeuden diaaritiedoissa aina salainen päätöksen antamiseen saakka, Mikäli päätös olisi kokonaisuudessaan julkinen, myös diaarinumero tulisi tällöin julkiseksi. Mikäli päätös olisi joiltakin osin salassa pidettävä, myös asian diaarinumero jäisi pysyvästi salassa pidettäväksi.

Markkinaoikeudella ei ole huomautettavaa työryhmän ehdotukseen.

Helsingin käräjäoikeus vastustaa jyrkästi, että oikeudenkäyntiä koskevat perustiedot voitaisiin salata muutoin kuin äärimmäisissä poikkeustilanteissa. Diaaritiedoilla on keskeinen merkitys julkisuuden toteutumisessa. Tieto siitä, mitä asioita tuomioistuimessa käsitellään, on perusedellytys sille, että oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin kontrolli voi toteutua.

Turun käräjäoikeus kiinnittää erityistä huomiota säännösluonnoksen 4 §:ään diaariin merkittyjen tietojen julkisuudesta ja tietojen luovuttamisesta. Ehdotus näyttää käräjäoikeuden mukaan antavan mahdollisuuden täydelliseen salailuun. Tehtäessä diaarimerkintää ei vielä voitane tietää, millaisia perusteluja tullaan käyttämään. Ehdotetussa lainkohdassa tarkoitettu etu on tehtävä mahdolliseksi muulla tavalla kuin diaarijulkisuuden kustannuksella.

Eläkelautakunta kannattaa ehdotusta siitä, että diaaritietoihin sovellettaisiin julkisuuslain ja henkilötietolain säännöksiä. Menettely sallii sen, että diaarinumero voidaan pitää diaarissa salaisena. Diaarinumeron salaaminen mahdollistaa oikeustapausten julkistamisen ilman henkilöiden tunnistetietoja.

Valtion eläkelautakunta toteaa, että sen käsiteltäviksi kuuluvissa asioissa diaarinumeron tulee salainen. Työryhmän mietintö on lautakunnan mukaan tältä osin asianmukainen. Lautakunta toteaa, että valtion eläkelautakunta antaa pyynnöstä tietoja diaaristaan muillekin kuin asianosaisille. Diaarista selviää diaarinumeron lisäksi muun muassa, kenellä on valitus vireillä sekä asian ratkaisu. Tietoina pyritään antamaan vain vireilläolotieto ja tieto ratkaisusta. Valituksen laatua ei ole ilmaistu (lääketieteellinen asia, lainopillinen asia, seurannaisasia, pohjakorotusasia, julkisuusasia). Suullisia pyyntöjä diaaritiedoista on ollut vuosittain muutamia. Mikäli diaarista on pyydetty suullisesti yhdellä kertaa tietoja useista henkilöistä, lautakunta on kehottanut tekemään asiassa kirjallisen pyynnön perusteluineen ja selvittämään tietojen käyttötarkoituksen. Diaaritietoja koskevia kirjallisia pyyntöjä ei lautakuntaan ole tullut asianosaisilta eikä muilta henkilöiltä.

Etelä-Suomen sosiaalivakuutuslautakunta toteaa työryhmän ehdotuksen merkitsevän, että käytännössä sosiaalivakuutuslautakunnissa diaarimerkinnät olisivat tietyiltä osin lähes aina salassa pidettäviä päätösten perusteluihin sisältyvien salassa pidettävien tietojen takia. Lautakunta kannattaa työryhmän ehdotusta enemmän kuin toimikunnan ehdotusta siitä, että diaaritietojen julkisuuteen voitaisiin joutua ottamaan kantaa ennen merkintöjen tekemistä, mikä sitoisi esittelijätyövoimaan toimistotehtäviin ja siten kasvattaisi valitusten käsittelyaikaa.

Lounais-Suomen sosiaalivakuutuslautakunta yhtyy mietinnössä esitettyyn näemykseen, jonka mukaan laaja asiakirjajulkisuus edellyttää, että asianosaisten tunnistetiedot on voitava pitää salassa sekä diaarissa että päätöksessä.

Tapaturmavakuutuslautakunta toteaa, että diaaritietojen salassapidon osalta ehdotus ja se, miten se käytännössä toteutettaisiin, jää hieman epäselväksi. Tapaturmalautakunnassa päätösten perustelut sisältävät julkisuuslain nojalla salassa pidettävää tietoa. Yksityisyyden suojaa voitaisiin perustelujulkisuutta vaarantamatta turvata esimerkiksi poistamalla päätöksestä henkilö- ja muut tunnistetiedot, mutta tällöinkin päätöksen tietoja (esimerkiksi diaarinumero) diaaritietoihin yhdistelemällä salassapito saattaisi vaarantua. Toisaalta voidaan kysyä, eikö jo se seikka, että henkilöllä on vireillä esimerkiksi tapaturmakorvausta tai ammattitautia koskeva muutoksenhaku, sisällä salassa pidettävää tietoa.

Työttömyysturvalautakunnalla ei ole huomauttamista ehdotukseen. Lautakunnassa sovelletaan asiakirjajulkisuuden osalta yleislakina julkisuuslakia. Diaariin tehdyt ei-salaiset merkinnät tulevat julkisiksi silloin kun ne on tehty.

Patentti- ja rekisterihallituksen valituslautakunta toteaa diaaritietoja koskevan ehdotuksen soveltuvan lautakunnan diaaritietojen julkisuuden toteuttamiseen. Käsiteltävien asioiden luonteesta johtuen ehdotukseen otetuilla erityissäännöksillä ei liene käytännön merkitystä lautakunnan toiminnassa.

Kilpailuviraston mukaan on syytä kiinnittää huomiota diaarimerkintöjen laajuuteen ja julkisuuteen tietyissä kilpailunrajoitustapausten käsittelyyn liittyvissä asioissa. EY:n kilpailusääntöjen uusi täytäntöönpanoasetus tulee sovellettavaksi 1.5.2004 alkaen. Sen mukaan komissiolla on oikeus tehdä tarkastuksia tutkinnan kohteena olevien yritysten johdon ja muun henkilöstön koteihin. Jäsenvaltioiden kilpailuviranomaisilla tulee olla valtuus avustaa komissiota tarkastuksen suorittamisessa. Luonnoksessa hallituksen esitykseksi kilpailunrajoituksista annetun lain muuttamiseksi ehdotetaan, että markkinaoikeus antaisi valtuutuksen tarkastuksen tekemiseen. Kilpailuvirasto katsoo, että julkisuussäännösten valmistelussa tulisi ottaa huomioon tarve diaarimerkintöjen tietosisällön rajoittamiseen tällaisiin tarkastuksiin liittyvissä asioissa. Mikäli tällaisiin tarkastuksiin liittyviä diaarimerkintöjä ei pidetä tietosisällöltään mahdollisimman suppeina, ei tarkastusten voida olettaa olevan tehokkaita, sillä kiellettyyn kartelliin osallistuneet elinkeinonharjoittajat osaavat varautua suunnitteilla olevaan tarkastukseen.

Verohallitus pitää tärkeänä, että diaaritietojen salassapidon avulla voitaisiin taata tuomioistuimen päätöksen perustelujen mahdollisimman laaja julkisuus. Tämä merkitsee tietysti sitä, että myös tuomioistuimen päätökset julkaistaan tai annetaan tiedoksi anonymieinä ilman asianosaisten nimi- ja muita tunnistetietoja. Ehdotuksen mukaan diaaritietojen salassapito tulisi kuitenkin kysymykseen liitteisesti vain tuomioistuimen harkitsemisissa yksittäistapauksissa. Verohallituksen mukaan veroasioissa tulisi suoraan laissa turvata kaikissa tilanteissa se, ettei verovelvollinen ole diaaritietojen avulla yhdistettävissä hallintotuomioistuimen julkaisemiin tai muutoin antamiin päätöksiin. Käytännössä hallintotuomioistuimet antavat jäljennöksiä myös julkaisemattomista ratkaisuksista ja myös näiden päätösjäljennösten osalta tulisi verosalaisuus turvata. Nykyisin julkaisemattomista rat-

kaisuista annettavista jäljennöksistä ei poisteta päätöksen antopäivää ja diaarinumeroa, joten julkisen diaarin avulla on mahdollista yhdistää yksittäinen päätös verovelvolliseen.

Suomen Asianajajaliitto kannattaa työryhmän ehdotusta. Liitto toteaa, että oikeudenkäynnin julkisuus -toimikunnan ehdotus voisi hallintolainkäytössä vaarantaa asianosaisen oikeuden yksityisyyteen, koska hallintolainkäytössä diaaritiedot voivat jo asianimikkeen osalta sisältää arkaluonteista tietoa. Käytännössä oikeudenkäynnin julkisuus -toimikunnan ehdotuksen toteuttaminen sellaisenaan voisi johtaa perusteltujen muutoksenhakumahdollisuuksien käyttämättä jättämiseen julkisuuden pelon vuoksi.

Suomen Lakimiesliitto katsoo, että ehdotettu diaaritietojen salaaminen ja erillisen luettelon julkaiseminen vapaudenriiston kohteiksi joutuneista henkilöistä ei vastaa oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vaatimusta. Työryhmän mukaan hallintotuomioistuimissa käsiteltävistä asioista 50-80 prosenttia sisältää salassa pidettäviä tietoja. Jos näiden asioiden diaaritiedot salataan, kaventuu hallintotuomioistuinten toiminnan julkisuus huomattavasti. Lainkäytön julkisen valvonnan kannalta on kuitenkin tärkeää, mitä asioita saatetaan vireille ja koska ne ratkaistaan. Merkitystä on myös sillä, kuka asian saattaa vireille ja ketä asia koskee. Diaarijulkisuudesta ei voida tinkiä sillä perusteella, että päätökset voidaan näin julkaista helpommin kokonaan.

Suomen Lakimiesliiton mukaan salaiseksi jäisivät lopputuloksen lisäksi ilmeisesti esimerkiksi tiedot siitä, missä ajassa asia on ratkaisu tai onko sitä lainkaan ratkaistu. Lakimiesliitto huomauttaa lisäksi, ettei diaaritietojen salaaminen ja nimen poistaminen päätöksestä riitä aina suojaamaan yksityisyyttä, liikesalaisuuksia tai muita vastaavia intressejä. Kaavamainen tiettyjen asiaryhmien diaaritietojen salaaminen ei siis takaisi koko päätösten julkisuutta.

Oikeustoimittajat ry on entistä suuremman julkisuuden toteuttamiseksi valmis hyväksymään myös diaarijulkisuuden rajoittamisen, vaikka suhtautuu siihen yleisellä tasolla erittäin kielteisesti. Ehdotuksessa diaarijulkisuutta ei kuitenkaan ole säännelty riittävän yksityiskohtaisesti. Diaarijulkisuuden rajoittamisessa on syytä olla erityisen varovainen, sillä diaarijulkisuus on kaiken julkisuuden perusta. Jos diaarijulkisuutta rajoitetaan, tulee pitää huolta siitä, että se tehdään vain päätösten ja niiden perustelujen julkisuuden lisäämiseksi. Oikeustoimittajat ry toteaa, että yleisten tuomioistuinten kohdalla diaarijulkisuuden rajoittaminen ei ole toiminut toivotulla tavalla. Kun tuomioistuimille joulukuussa 1999 annettiin mahdollisuus salata asianomistajan henkilöllisyys erityisen arkaluonteisissa yksityiselämään liittyvissä asioissa, ratkaisujen julkisuus ei lisääntynyt, vaan nyt salataan kaiken muun lisäksi myös asianomistajan henkilöllisyys.

Oikeustoimittajat ry vastustaa työryhmän ehdotusta tehdä diaarijulkisuuden rajoittamisesta lähes automaattista tapauksissa, joissa salassa pidettäviä tietoja sisältävä päätös perusteluineen halutaan julkistaa. Diaarijulkisuus on niin olennainen osa julkisuutta, ettei sitä saa tarpeettomasti rajoittaa. Oikeustoimittajat ry pitää vaarana sitä, että tietyissä arkaluonteisissa asiaryhmissä kaikki diaaritiedot käytännössä salataan järjestelmällisesti. Tämä voisi toteutua joko julkisuuslain

salailulistan kautta tai sitten eräänlaisena automaationa. Vaikka varsinaista salauspäätöstä ei olisi tehty, salaus toteutuisi siten, että esimerkiksi toimittajan kysyessä kirjaamosta tietyn jutun diaaritietoja, niitä ei annettaisi hänelle, koska ne voidaan myöhemmin joutua salaamaan. Oikeustoimittajat ry muistuttaa, että perustuslain 12 §:n 2 momentin mukaan rajoitukset julkisuusperiaatteesta ovat sallittuja vain välttämättömistä syistä. Diaaritietojen salaamisesta ei saisi tulla ruttiinomaista toimenpidettä, jota sovelletaan laajasti. Sen tulisi olla poikkeus, jota käytetään erittäin harvoin. Työryhmän lakiehdotuksen 4 §:ssä tulisikin sana "tarpeen" korjata sanalla "välttämätöntä". Tämä korostaisi diaaritietojen salaamisen poikkeuksellista luonnetta. Tämän poikkeuksellisuuden tulisi korostua myös pykälän perusteluissa. Perusteluissa tulisi todeta myös, että tiettyjen asiaryhmien diaaritiedot eivät voi olla automaattisesti salaisia julkisuuslain 24 §:n perusteella. Diaaritiedon antamisesta pitäisi aina päättää tapauskohtaisesti.

Oikeustoimittajat ry:n mukaan ehdotuksessa jää epäselväksi, missä vaiheessa diaaritietojen salaisuudesta päätetään: heti kirjaamisvaiheessa vai vasta silloin, kun jutun "ennakkopäätösluonne" on selvinnyt? Oikeustoimittajat ry toteaa, etteivät kaikki ihmiset suhtaudu kielteisesti salassa pidettävien tietojensa julkistamiseen. Oikeustoimittajat ry ehdottaakin, että hallintolainkäytössä tiedustellaan asianosaiselta, suostuuko hän päätöksen julkisuudesta huolimatta siihen, että myös diaaritiedot ovat julkisia. Tämä olisi toteutettavissa vaivattomasti vakioimuotoisella kaavakkeella. Tästä tulisi säätää lain 4 §:ssä tai sen perusteluissa toteamalla, että "diaaritiedon salassapitoa harkittaessa on kuultava asianosaisia".

Oikeustoimittajat ry toteaa, että diaaritietojen salaaminen tosiasiasa estää tiedotusvälineitä tarkastamasta sitä, että toimitukseen yhteyttä ottanut henkilö on tai on ollut asianosaisen väittämässään asiassa. Mikäli tietojen oikeellisuutta ei voida tarkistaa, juttua ei julkaista. Oikeustoimittajat ry toteaa vielä, että suomalaiset tiedotusvälineet suhtautuvat erittäin pidättyvästi nimien julkaisemiseen arkaluonteisissa asioissa.

Oikeustoimittajat ry kannattaa työryhmän ehdotusta, jonka mukaan hallintotuomioistuimen olisi pidettävä julkista luetteloa niistä henkilöistä, joiden vapaudenriistoa koskeva asia on ollut käsittelyssä. Oikeustoimittajat ry ei kuitenkaan ymmärrä, minkä vuoksi luetteloon merkittäisiin vain asianosaisen nimi. Oikeustoimittajat ry:n mukaan luetteloon tulisi merkitä myös asianosaisen henkilötunnus. Pelkkä luettelo vireillä olevista tai olleista asioista ei Oikeustoimittajat ry:n mukaan täytä työryhmän kaavailemaa ihmisoikeusturvaa. Näissä asioissa pitäisi ehdottomasti olla saatavissa myös tieto siitä, onko esimerkiksi pakkohoidosta valittaneen henkilön vaatimus hyväksytty vai hylätty sekä siitä, milloin päätös on tehty. Hallinnollisessa vapaudenriistossa on sama oikeusturvaintressi kuin rikosperusteisessa vapaudenriistossa.

Suomen Journalistiliitto ry on huolestunut esitykseen sisältyvistä huonosti perustelluista julkisuuden rajoituspyrkimyksistä, jotka ovat toimeksiannon kanssa ristiriidassa. Liitto pyytää oikeusministeriötä kiinnittämään kriittistä huomiota erityisesti diaarijulkisuutta kaventaviin ehdotuksiin. Työryhmän suunnittelemissa tavoilla ne ovat liiallisia, perustelemattomia ja kaventavat toteutuessaan merkittävästi julkisuutta. Erityisen pulmallisena liitto pitää niin sanottujen arkaluonteis-

ten asioiden diaarikäytäntöön esitettäviä muutoksia. Diaarijulkisuus ei saa työryhmän esittämällä tavalla muuttua automaattiseksi, vaan rajoitusten on aina oltava poikkeuksia, jotka voidaan tehdä vain välttämättömistä ja perustelluista syistä. Jos diaarijulkisuutta ryhdytään kuitenkin ehdotetuilla keinoilla rajoittamaan, on niiden vastapainoksi huolehdittava, että päätösten julkisuutta vastaavalla osin laajennetaan.

Suomen Tietotoimisto STT ja Viestinnän Keskusliitto ry pitävät tärkeänä, että hallintotuomioistuinten päätökset ovat julkisia perusteluineen. Päätösten julkisuuden turvaamiseen liittyvän diaaritietojen salassapidon pitäisi tulla kyseeseen vain poikkeuksellisissa tilanteissa ja vain siltä osin kuin kyse on asianosaisen henkilöllisyyden yksilöinnistä. Diaariin merkittävien tietojen salassapidon tarve ei ole aina tiedossa tietojen diaariin merkittäessä. Tiedotusvälineillä ja muilla asiasta kiinnostuneilla tulisi olla mahdollisuus saada tietoja hallintotuomioistuimissa vireillä olevista asioista. Viestinnän Keskusliitto ehdottaa lakiehdotuksen 4 §:n 1 momentin muotoiluksi seuraavaa:

Diaariin merkitty asianosaista koskeva tieto voidaan sen lisäksi, mitä viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa säädetään, pitää salassa, jos se on tarpeen tuomioistuimen tai muun lainkäyttöelimen päätöksen perusteluiden mahdollisimman laajan julkisuuden toteuttamiseksi. Tiedon salassa pitäminen tulee kuitenkin kyseeseen vain, jos tietojen antaminen on vastoin erittäin tärkeää yleistä etua taikka lapsen etua tai muuta erittäin tärkeää yksityistä etua.

Professori Timo *Konstarilla* ei ole huomautettavaa diaarijulkisuutta koskeviin ehdotuksiin. Hän pitää hyväksyttävänä myös sitä lähtökohtaa, että hallintolainkäytön asiarekistereihin sovellettaisiin viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain ja henkilötietolain säännöksiä. Hänen mukaansa huomiota kiinnittää sitä vastoin työryhmän ehdotus, jonka mukaan hallinnollista vapaudenriistoa koskevissa asioissa tuomioistuimella olisi velvollisuus pitää julkista luetteloa toimien kohteena olleista henkilöistä. Vaikka luettelon tietoja ei voitaisikaan yhdistää mihinkään tuomioistuimen ratkaisuun eikä siihen sisällytettäisi tietoja henkilön henkilötunnuksesta tai osoitteesta, on kysymys henkilötiedoista ja yksityisyyden suojasta. Julkisen luettelon pitäminen vaikuttaa ylimitoitetulta toimenpiteeltä, vaikka sitä perusteltaisiin - sinänsä ylimalkaisella - viittauksella kansainvälisiin ihmisoikeusvelvoitteisiin.

Professori Olli *Mäenpää* toteaa, että myös asiarekisteritietojen julkisuuteen ja sallassapitoon hallintolainkäytössä liittyy erityispiirteitä, jotka johtuvat nimenomaan tuomiovallan käytön erityisluonteesta hallintoasioissa. Näiden erityispiirteiden ottaminen huomioon ei estä soveltamasta työryhmän ehdottamaa lähtökohtaa, jonka mukaan hallintolainkäytön asiarekistereihin sovelletaan lähtökohteisesti julkisuuslain ja henkilötietolain säännöksiä. Jos sääntely korostaa vain päätöksen julkisuutta, hallintotuomioistuinten varsinaisen toiminnan julkisuus voi kaventua suhteettomasti. Hallintotuomioistuinten toiminnan ja valvonnan kannalta saattaa olla relevanttia myös esimerkiksi tietää, mitä asioita tuomioistuimessa on saatettu vireille, kuka on saattanut tietyn asian vireille ja ketä asia koskee. Nämä tiedot voivat olla ratkaisevia myös käsittelyjulkisuuden toteutumisi-

selle. Työryhmän ehdotus ei erityisesti kiinnitä huomiota näihin ongelmiin. Toisin työryhmän ehdotus voidaan ymmärtää myös niin, että perustelujen julkisuuden takaaminen ei voi salassapitoperusteena tulla sovellettavaksi kuin vasta päätöstä julkistettaessa. Näin sovellettuna ehdotus on sinänsä asianmukainen. Työryhmän alustava säännösehdotus "jos se on tarpeen tuomioistuimen...päätöksen perusteluiden mahdollisimman laajan julkisuuden toteuttamiseksi" on kuitenkin niin laaja ja tulkinnanvarainen, että sitä tulisi täsmentää.

2.1.2 Oikeudenkäyntiin liittyvien asiakirjojen julkisuus

Työryhmän ehdotus

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.

Lausunnot

Eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen mukaan on perusteltua täsmentää ja selkeyttää työryhmän esityksen mukaisesti asiakirjojen julkisuutta ja salassapitoa.

Valtioneuvoston oikeuskansleri toteaa, että hallintolainkäytössä ratkaistaan myös sellaisia yksilön perustoimeentuloturvaan kuuluvia tai esimerkiksi hänen vammaisuutensa perusteella myönnettäviä etuuksia, joiden käsittelyn yhteydessä joudutaan selvittämään esimerkiksi terveydentilaan ja sosiaalihuollon asiakkuuteen liittyviä tietoja, jotka ovat julkisuuslain nojalla salassa pidettäviä ilman lisäedellytyksiä (vahinkoedellytyksiä). Julkisuuslain salassapitosäännöksissä on lukuisia vahinkoedellytyslausekkeita, joita on lisäksi kahta laatua. Hallintoprosessissa olisi näidenkin soveltaminen oikeuskanslerin käsityksen mukaan perusteltava.

Sisäasiainministeriö toteaa lähteneensä oikeudenkäynnin julkisuus -toimikunnan mietinnöstä antamassaan lausunnossa siitä, että asiakirjojen julkisuuden ja salassapidon pitää määräytyä hallintolainkäytössä samalla tavoin kuin hallinnossa. Sisäasiainministeriö totesi aikaisemmassa lausunnossaan myös, että asianosaisen-

kin tiedonsaanti tulisi nykyiseen tapaan estää yleisen edun - esimerkiksi valtion turvallisuuden - vuoksi hallintotuomioistuimissa käsiteltävissä asioissa samassa laajuudessa kuin hallintoasioissa. Tämä näkökohta on ministeriön mukaan huomioitu oikeudenkäynnin julkisuus hallintolainkäytössä -työryhmän mietinnössä asianmukaisella tavalla.

Valtiovarainministeriö pitää kannatettavana työryhmän esitystä asiakirjojen sallassapidosta yhdenmukaisesti hallinnossa ja hallintolainkäytössä. Verotuksen toimittamisen edellytyksenä on, että verovelvolliset voivat antaa yksityiskohtaisia tietoja tuloistaan, varoistaan ja liiketoimistaan tietoisina siitä, että tietojen sallassapito voidaan varmistaa.

Työministeriö pitää työryhmän tavoin tärkeänä, että asiakirjojen julkisuuden ja sallassapidon tulee määräytyä hallintolainkäytössä samalla tavoin kuin hallinnossa.

Korkein hallinto-oikeus toteaa, että työryhmän ehdotuksen mukaan oikeudenkäyntiaineistoon kuuluvien asiakirjojen julkisuuteen ja sallassapitoon sovelletaan julkisuuslain ja erityislakien säännöksiä kuten hallinnossakin. Ehdotuksen perustelut ovat KHO:n mukaan asianmukaiset.

Asianosaisen tiedonsaantioikeutta rajoittamista koskevat perustelut työryhmän ehdotuksessa ovat KHO:n mukaan suppeahkot, mutta sinänsä hyväksyttävät. Työryhmän mietinnön liitteenä olevassa säännösluonnoksessa oleva luettelo muista kuin julkisista asiakirjoista, joista asianosaisella ei ole oikeutta saada tietoa, on asianmukainen. Tuomioistuimessa käytyjä oikeudenkäymiskaaren 1 luvun 7 §:ssä tarkoitettuja salassa pidettäviä neuvotteluja koskevat säännökset on tarkoitettu sisällyttää niihin yhteisiin oikeudenkäynnin julkisuutta koskeviin säännöksiin, jotka koskevat sekä hallintolainkäyttöä että riita- ja rikosasioiden oikeudenkäyntiä. Sen seikan, että asianosaisellakaan ei ole oikeutta saada oikeuden neuvottelua koskevia tietoja, on KHO:n mukaan kuitenkin käytävä laista joka tapauksessa selvästi ilmi. Tässä yhteydessä KHO toteaa, että oikeuden neuvotteluksi katsottavaa aineistoa voi sisältyä ja varsin usein sisältyykin säännösluonnoksen 7 §:n 2 momentin 3 ja 4 kohdassa tarkoitettuihin asiakirjoihin.

Helsingin hallinto-oikeus pitää ehdotettua ratkaisua hallintotuomioistuinten omaaloitteinen laaja selvittämisvelvollisuus huomioonottaen perusteltuna ja myös käytännön toiminnan kannalta selkeänä.

Helsingin hallinto-oikeus toteaa myös, että 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 mahdollisuuteen rajoittaa asianosaisen oikeutta tiedonsaantiin.

Turun hallinto-oikeuden mukaan viranomaisten toiminnan julkisuuslaki määrittää salassa pidettäviksi käsittelyn ja asiakirjat kaavamaisesti asian laadun mukaan. Sitä jo pelkästään sosiaalihuollon asiakkuus on salassa pidettävä tieto. Yksityisyy-

den suojan tarvetta oikeudenkäynnissä olisi kuitenkin arvioitava kussakin yksittäisessä asiassa tosiasiallisesti esiintyvistä yksityisyyden suojan tarpeista käsin eikä kaavamaisesti.

Turun hallinto-oikeus toteaa, että hallintotuomioistuimissa käsitellään suuri määrä mm. vero- ja sosiaaliasioiden, joissa yksityisyyden suojan piiriin lain mukaan kuuluvat tiedot sinänsä yleisellä tasolla ovat yksilön näkökulmasta katsottuna täysin hänen ympäristönsä tiedossa ja siinä mielessä julkisia. Vammaisuutta, lasten päivähoitoa tai omaisen hoitamista kotona ei nyky-yhteiskunnassa enää erityisesti pyritä salaamaan. Työmatkat, matkaryö tai yritykseen kuuluvan auton yksityiskäyttö eivät yleensä ole asioita, jotka voisivat olla ulkopuolisilta salassa. Näissä ja muissa vastaavissa tilanteissa on mahdollista rajoittaa oikeudenkäyntiaineiston salassapito vain yksilön kannalta olennaisiin, esimerkiksi terveys- ja taloustietoihin. Erityisesti vasta oikeudenkäyntivaiheessa syntyneissä asiakirjoissa näitä perustavanlaatuisia yksityisyydensuojan piiriin kuuluvia tietoja harvemmin esiintyy, koska niiden on täytynyt olla jo hallintoviranomaisessakin punnittavana ennen oikeudenkäyntiä. Jatkovalmistelussa tulisikin vielä harkita, olisiko asiakirjajulkisuus arvioitava erikseen jo hallintoviranomaisessa syntyneiden ja vasta oikeudenkäynnissä syntyneiden asiakirjojen osalta. Näin voitaisiin myös turvata työryhmän tärkeänä pitämä hallinnon asiakirjojen koko elinkaaren mittainen yhtäläinen salassapito, vaikka varsinaisten oikeudenkäyntiasiakirjojen salassapitoaste olisi lievempi.

Turun hallinto-oikeus suhtautuu kielteisesti työryhmän ehdotukseen rajoittaa asianosaisen oikeutta saada tieto tuomioistuimessa esillä olleesta oikeudenkäyntiaineistosta. Oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin peruselementteihin kuuluu, että asianosainen eli se, jonka etua, oikeutta tai velvollisuutta asia koskee, saa nähdäkseen ja kommentoitavakseen kaiken aineiston, jonka perusteella häntä koskeva asia ratkaistaan. Se, että hallintolainkäytössä asianosaisten määrä on yleensä suurempi kuin yleisissä tuomioistuimissa, ei voi oikeuttaa tästä perusperiaatteesta poikkeamista, ainakaan niin laajasti ja väljästi kuin työryhmä ehdottaa. Asianosaisjulkisuudesta säädettävien poikkeusten tulee olla harvinaisia, täsmällisesti säänneltyjä ja vain olennaisen tärkeitä yksilön oikeushyviä kuten henkeä, ruumiillista koskemattomuutta tai terveyttä suojaavia. Taloudelliset tai hallinnolliset intressit eivät riitä poikkeamaan yksilön oikeudesta vaatia oikeudenkäytöltä tasapuolisuutta. Nykyinen yleislausekkeeseen perustuva ja vielä laajennettavaksi ehdotettu asianosaisjulkisuutta rajoittava menettely on useassa Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomiossa todettu oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vaatimuksia vastaamattomaksi, viimeksi ns. Fortum-asiassa.

Hämeenlinnan hallinto-oikeus kannattaa ehdotusta ja toteaa, että ehdotus takaa muutoksenhakijan yksityisyyden suojan myös hallintolainkäyttöprosessissa. Myös ehdotetut poikkeussäännökset ovat tarpeen, koska salassapitokäytäntöön liittyvät punninnat joudutaan viime kädessä tekemään tapauskohtaisesti, jolloin pääsäännöistä on erittäin tärkeän yksityisen tai yleisen edun vuoksi voitava myös poiketa.

Vaasan hallinto-oikeuden mukaan työryhmä on tehnyt oikean valinnan katsoessaan, että hallintoviranomaisen ratkaisua seuraavan oikeudenkäynnin asiakirjojen

julkisuuden tulee olla sopusoinnussa julkisuus- ja erityislakien säännösten kanssa, siis samojen säännösten kanssa, jotka koskevat myös hallintotoimintaa.

Vaasan hallinto-oikeuden mukaan asianosaisen oikeus saada tutustua oikeudessa käsillä olevaan oikeudenkäyntiaineistoon on oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin kulmakiviä. Oikeuden rajoittaminen on paikallaan eräissä tapauksissa, joita luetaan ehdotuksen 7 §:ssä. Sen 7 kohdan sanamuoto "asiakirjaan, josta tiedon antaminen olisi vastoin erittäin tärkeää yleistä etua taikka lapsen etua tai muuta erittäin tärkeää yksityistä etua" antaa kuitenkin mahdollisuuden varsin laajaan tulkintaan. Tulkinta jäisi tuomioistuimelle, mutta ehdotuksen perusteluissa mainittu esimerkki antaa aiheen kysyä, kavennetaanko asianosaisjulkisuutta liikaakin. Esimerkin mukaan yleinen etu voi vaatia salassapitoa oppilaitosten pääsykokeiden ja kurssivalintojen arvosteluperusteista. Voidaan kysyä, mitkä menestymisen mahdollisuudet valituksella on, ellei valittaja ole saanut tietoa kokeen arvostelutavasta. Muutenkin asia on painoarvoltaan niin vähäinen, ettei ole riittäviä perusteita asianosaisen oikeuksien kaventamiseen.

Kouvolan hallinto-oikeuden mukaan on johdonmukaista ja selkeää, että asiakirjojen julkisuus hallinnossa ja hallintolainkäytössä noudattaa pääosin samoja sääntöjä. Kyse on useimmiten samoista asioista ja samanlaisista julkisuus- ja salassapitointresseistä.

Oulun hallinto-oikeuden mukaan ehdotus turvaa sen, että asianomaiselle hallinnossa lainsäädännöllä annettu yksityisyyden suoja jatkuu vastaavan tasoisena myös hallintolainkäytössä. Samoin on perusteltua säilyttää nykyiset asianosaisen tiedonsaantia koskevat rajoitukset.

Rovaniemen hallinto-oikeus pitää erityisen tärkeänä ehdotusta, jonka mukaan hallintolainkäyttöasian käsittelyyn liittyvien asiakirjojen julkisuus ja salassapito määräytyisivät julkisuuslain ja erityislakien säännösten perusteella. Näin varmistetaan se, etteivät asianosaiset luovu käyttämästä valitusoikeuttaan sen vuoksi, että hallinnossa salassa pidettäväksi säädetty tiedot tulisivat oikeudenkäynnissä julkisiksi. Asianosaisen oikeutta tiedonsaantiin tulisi voida rajoittaa työryhmän ehdottamalla tavalla. Selvennyksen vuoksi rajoituksiin on ehdotuksen mukaisesti hyvä lisätä asiakirja, jonka salassapidosta oikeudenkäynnissä on kyse.

Vakuutus-oikeus katsoo, että oikeudenkäyntiasiakirjojen julkisuuteen ja salassapitoon tulisi soveltaa julkisuuslain ja erityislakien säännöksiä, kuten työryhmä ehdottaa. Mikäli oikeudenkäyntiasiakirjojen julkisuus määräytyisi hallintolainkäyttövaiheessa toisin kuin hallintomenettelyvaiheessa, aiheuttaisi tämä monia ongelmia, joita työryhmän mietinnössäkkin on mainittu. Käytännössä olisi vaikeaa erottaa hallintolainkäyttömenettelyn pohjana olleet asiakirjat hallintomenettelyvaiheen asiakirjoista. Etuuslaitoksilla olisi hallussaan julkisuuden suhteen kahdenlaisia asiakirjoja. Ongelmana olisi myös, tekisikö julkisuuslain mukaisen päätöksen hallintolainkäytön oikeudenkäyntiasiakirjojen osalta asiakirjoja arkistoiva etuuslaitos vai pitäisikö päätöksenteko siirtää aina muutoksenhakuelimelle. Mahdollisesti olisi tarpeen antaa varmuuden vuoksi salassapitomääräys. Mikäli oikeudenkäyntiasiakirjojen julkisuus määräytyisi julkisuuslain mukaisesti, voisi niistä tiedon saamista koskevan ratkaisun tehdä asiakirjoja arkistoiva laitos.

Vakuutusosoikeudessa käsiteltävässä asiassa asianosaisen oikeutta saada tieto asiansa asiakirjoista ei ole vakuutusosoikeuden mukaan tarpeen rajoittaa. Lähinnä tämä saattaisi tulla kyseeseen silloin, kun asiakirjasta tiedon saaminen saattaa aiheuttaa vakavan vaaran asianosaisen terveydelle (mielenterveyspotilaat). Kontradiktorinen periaate on kuitenkin siinä määrin tärkeä oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin tae, että tällainen rajoitus ei voine tulla vakuutusosoikeudessa kyseeseen.

Markkinaoikeudella ei ole huomautettavaa työryhmän ehdotukseen. Työryhmän mietinnössä on otettu huomioon julkisista hankinnoista annetussa laissa (1992/1505) tarkoitettuun tarjouskilpailuun usein liittyvät liike- ja ammattisalaisuudet, joiden osalta asianosaisenkin tiedoksisaantioikeutta on perusteltua rajoittaa.

Helsingin käräjäoikeuden mukaan tuomioistuiminnassa tulisi asiakirjajulkisuutta käsitellä avoimemmin kuin hallinnossa yleensä. Oikeudenmukainen oikeudenkäynti edellyttää, että julkisuutta rajataan vain silloin, kun se on ehdottoman välttämätöntä erityisolosuhteissa, joissa julkisuus loukkaisi oikeudenmukaisuutta. Salaamiseen tulee siten olla välttämättömät syyt. Käräjäoikeuden mukaan työryhmä esittää erilaisia tahoja, joilla olisi intressiä pitää tietoja salassa myös oikeudenkäynnissä. Se mainitsee esimerkkeinä julkisen vallan, Suomea sitovat kansainväliset velvoitteet sekä Suomen viranomaisten tiedonsaantimahdollisuuden turvaamisen yhteistyötä ja tietojenvaihtoa vaativissa kansainvälisissä tehtävissä. Käräjäoikeus katsoo, että oikeudenkäynnissä on tärkeintä, että oikeudenkäynti on oikeudenmukainen ja mahdollisimman avoin.

Helsingin käräjäoikeus vastustaa jyrkästi työryhmän esitystä, jonka mukaan hallintotuomioistuimessa voitaisiin ratkaista asioita sellaisen tiedon perusteella, jota ei anneta asianosaiselle. Asianosaisen oikeus saada tieto kaikista hänen oikeuksiinsa vaikuttavista asioista ja asiakirjoista on yksi tuomioistuimissa käytävän oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin tärkeimmistä periaatteista. Asianosaisella tulee olla oikeus tulla kuulluksi kaikista hänen oikeuksiinsa vaikuttavista seikoista ja saada niiltäkin osin perusteltu oikeuden ratkaisu. Työryhmä esittää, että säännöstä saisi soveltaa vain poikkeuksellisesti. Ajatus ei käräjäoikeuden mukaan kuitenkaan ilmene lakitekstistä.

Myös *Tampereen käräjäoikeus* toteaa, että asianosaisen oikeus saada tieto kaikista hänen oikeuksiinsa vaikuttavista asiakirjoista on eräs oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin tärkeimmistä elementeistä. Ehdotuksessa loukataan asianosaisen oikeusturvaa laajemmaltikin, mutta se on myös oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin pääperiaatteiden vastainen. Kuulemisperiaatteesta on käräjäoikeuden mukaan poikettu vain turvaamistoimenpiteiden väliaikais määräysten ja telekuunteluasioiden osalta. Työryhmän mietinnön perusteluissa on todettu, että säännöstä saisi soveltaa vain poikkeuksellisesti. Tämä poikkeuksellisuus ei käräjäoikeuden mukaan kuitenkaan näy normitekstissä. Lainsäädäntömme on täynnä normeja, joissa puhutaan erittäin tärkeästä yleisestä edusta tai lapsen edusta. Mikäli katsotaan, että perustuslain ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen estämättä on mahdollista loukata tällä tavoin asianosaisen oikeutta tiedonsaantiin, säännös tu-

lisi kirjoittaa niin, että sen soveltamisen poikkeuksellisuus tulee näkyviin jo säännöstekstistä eikä vain perusteluista. Näin tärkeässä asiassa perusteluilla perusteleminen ei ole hyväksyttävää.

Eläkelautakunta kannattaa työryhmän ehdotusta siitä, että oikeudenkäyntiaineiston julkisuuteen ja salassapitoon sovelletaan julkisuuslain ja erityislakien säännöksiä. Koska eläkelautakunnan käsittelemät asiat sisältävät yksityiselämän suojan piiriin kuuluvia salassa pidettäviä tietoja, ei muilla kuin asianosaisella ole oikeutta saada näitä tietoja. Asianosaisen oikeutta saada tieto käsiteltävän asian asiakirjoista ei lautakunnan mukaan liene syytä rajoittaa eläkevakuutusasioissa, vaikka eläkeasiassa saattaa olla kyse esimerkiksi vaikeista mielenterveyttä koskevista ongelmista.

Valtion eläkelautakunta ja kuntien eläkelautakunta toteavat, että lähes kaikissa näissä lautakunnissa käsiteltävissä asioissa on julkisuuslain nojalla salassa pidettäviä tietoja. Henkilökohtaisten tietojen suojaaminen on tärkeää yksityisyyden suojan vuoksi. Kuntien eläkelautakunnan mukaan säännösten siitä, onko tieto julkinen vai salassa pidettävä, tulisi yhtenäisen käytännön takaamiseksi olla laintasoisia. Lautakunnat eivät ole rajoittaneet asianosaisten oikeutta saada tietoonsa asian käsittelyyn liittyviä tietoja tai asiakirjoja.

Tarkastuslautakunta toteaa, että julkisuuskysymys ei ole noussut tarkastuslautakunnassa suureksi kysymykseksi. Asianosaiselle annetaan mahdollisuus tutustua tarkastuslautakuntaan toimitettuihin asiakirjoihin. Diaarista hänelle annetaan pyynnöstä ote. Asian käsittelyn päätyttyä hän saa pyynnöstä tiedokseen asian valmistelulehden, josta on poistettu neuvottelusalaisuuden piiriin kuuluva osa. Asiakirjapyynnöt ovat tehneet asianosaiset ja pyynnöt ovat pääsääntöisesti kohdistuneet diaariin, kokouspöytäkirjaan ja asian valmistelulehteen. Muita kuin asianosaisen pyynnöt ei ole käytännössä esiintynyt. Tämä johtunee siitä, että ratkaisun lopputulokseen vaikuttavat yksittäisen henkilön terveydentilaan ja taloudelliseen asemaan liittyvät seikat. Irrotettuna näistä salassa pidettävistä seikoista ratkaisun julkisuusarvo menettää merkitystään.

Etelä-Suomen sosiaalivakuutuslautakunta kannattaa työryhmän ehdotusta. Hallinto- ja hallintolainkäyttöasioihin tulee soveltaa samoja säännöksiä, koska kyse on samoista asiakirjoista. Toimikunnan ehdotus salassapitomääräysten antamisesta edellyttäisi huomattavaa esittelijätyövoiman lisäämistä kun otetaan huomioon sosiaalivakuutuslautakunnissa käsiteltävät asiaryhmät. Mikäli salassapidosta päätettäisiin tapauskohtaisesti, ei salassapitokäytäntö selkeytyisi. Se saattaisi johtaa muutoksenhakuasioiden lisääntymiseen ja sen vuoksi lisäresurssien tarpeeseen ja muutoksenhakuelimen toiminnan ruuhkautumiseen.

Etelä-Suomen sosiaalivakuutuslautakunnan mukaan työryhmämietinnössä ei ole käsitelty toimikunnan mietintöön sisältyvää ehdotusta säännökseksi tuomioistuimen neuvottelun ja äänestyksen salassa pidosta. Mietinnössä on vain todettu, että hallintolainkäytössä olisi tarkoituksenmukaista soveltaa samoja säännöksiä kuin yleisissä tuomioistuimissa. Lautakunnan mukaan esittelymuistio on muutoksenhakulautakunnissa esittelijän avauspuheenvuoron perustana osa muutoksenhakuelimessä tapahtuvaa oikeudenkäynnin julkisuudesta annetun lain mukaan

yleisön läsnä olematta käytävää neuvottelua. Lain jatkovalmistelussa tulisikin kiinnittää erityistä huomiota siihen, tulisiko esittelymuistion olla julkinen asiakirja sen jälkeen, kun asian käsittely tuomioistuimessa on päättynyt, vai tulisiko sen tämän jälkeenkin kuulua neuvottelusalaisuuden piiriin.

Lounais-Suomen sosiaalivakuutuslautakunta toteaa, että sosiaalivakuutusprosessissa asianosainen hoitaa useimmiten itse asiaansa ilman avustajaa, jolloin hänen mahdollisuutensa yksityisyytensä suojaamiseen on turvattava riittävän tarkkarajaisella salassapitosäännöksellä.

Itä-Suomen sosiaalivakuutuslautakunta toteaa, että lautakunnassa käsiteltävissä asioissa on miltei poikkeuksetta kyse terveyteen, taloudelliseen asemaan tai muuten yksityisyyteen liittyvistä asioista, jotka ovat julkisuuslain tai muun lain perusteella salassa pidettäviä. Näitä tietoja on yksittäistapauksessa vaikea erottaa tapauksen siitä osasta, joka mahdollisesti on julkistettavissa. Asioiden yksityisyydestä johtuu, että julkinen oikeudenkäynti ei olisi myöskään yleisön kannalta kiinnostava.

Itä-Suomen sosiaalivakuutuslautakunta kiinnittää huomiota lakiluonnoksen 7 §:n 2 momentin 3 kohtaan, joka koskee esittelymuistiota, ratkaisuehdotusta ja niihin verrattavaa asian valmistelemiseksi laadittua asiakirjaa. Sosiaalivakuutuslautakunnassa valmisteluasiakirjat sisältävät usein myös lautakunnan lääkärjäsenen kirjallisen lausunnon lääketieteellisistä kysymyksistä. Se saattaa sisältää ilmaisuja, joiden ei ole tarpeellista tulla valittajan tietoon. Sen vuoksi on tärkeää, että asianosaisella ei ole oikeutta saada tietoa tästä asiakirjasta asian käsittelyn jälkeenkään. Samoin on laita esittelymuistion suhteen. Säännöstä tulisi muuttaa niin, ettei asianosaisella ole oikeutta saada tietoa valmisteluasiakirjoista. Tämä vastaisi oikeudenkäymiskaaren 1 luvun 7 §:ssä säädettyä kieltoa ilmaista päätöstä tehtäessä käytyjä neuvotteluja.

Tapaturmalautakunta pitää oikeana lähtökohtaa, jonka mukaan asiakirjojen julkisuus ja salassapito määräytyisi julkisuuslain ja erityislakien perusteella. Lautakunta toteaa, että julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 25 kohdan perusteella salassa pidettävillä asianosaisen terveydentilaa koskevilla tiedoilla on ratkaiseva merkitys valtaosassa lautakunnan asioista. Toisena salassapitoperusteena tulee usein kyseeseen saman momentin 23 kohta, joka koskee muun muassa etuuden perusteena olevia tuloja.

Työttömyysturvalautakunnalla ei ole huomauttamista työryhmän asiakirjajulkisuutta koskevaan ehdotukseen.

Opintotuen muutoksenhakulautakunta kannattaa työryhmän ehdotusta.

Myös *patentti- ja rekisterihallituksen valituslautakunta* kannattaa työryhmän ehdotusta julkisuuslain soveltamisesta. Käsiteltävien asioiden luonteesta johtuen ehdotukseen otetuilla erityissäännöksillä ei liene käytännön merkitystä lautakunnan toiminnassa.

Kilpailuvirasto pitää asianmukaisena, että asiakirjajulkisuudessa olisi lähtökohdana julkisuuslain soveltaminen myös hallintolainkäytössä. Virasto kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että työryhmämietinnössä ei ole yleisemmällä tasolla tuotu esiin ongelmia, jotka liittyvät liike- ja ammattisalaisuuksien suojaamiseen hallintolainkäytössä. Työryhmä on tuonut esiin ongelmia, jotka liittyvät mahdollisuuteen käyttää julkisia hankintoja koskevia tuomioistuinprosesseja keinona saada tietoja kilpailijoiden liike- ja ammattisalaisuuksista. Kilpailuvirasto korostaa, että vastaava tarve suojata liike- ja ammattisalaisuuksia hallintolainkäytössä ei ole harvinaisen muillakaan hallinnonaloilla. Kilpailuviraston ratkaisuihin liittyvässä muutoksenhaussa on esiintynyt tapauksia, joissa on jouduttu arvioimaan liike- ja ammattisalaisuuksien suojan ja asianosaisen tiedonsaantioikeuden välistä suhdetta. Työryhmän ehdottaman 7 §:n perusteluissa tulisi siten tuoda esiin, että tuomioistuimilla tulee hallinnonalasta riippumatta olla oikeus rajoittaa asianosaisen oikeutta tiedonsaantiin, mikäli oikeus tiedonsaantiin johtaisi kilpailijoiden liike- ja ammattisalaisuuksien selville saamiseen.

Verohallitus pitää perusteltuna työryhmän ehdotusta siitä, että asiakirjojen julkisuuteen ja salassapitoon sovelletaan julkisuuslain ja erityislakien säännöksiä. Verohallitus pitää perusteltuna myös työryhmän ehdottamia rajoituksia asianosaisen oikeuteen saada tieto asiakirjasta.

Teollisuuden ja Työnantajain Keskusliiton mukaan asianosaisen oikeutta saada tieto asiakirjasta tulisi rajoittaa samalla tavalla kuin nykyisin niin, ettei asianosaisella olisi oikeutta saada tietoa viranomaisen tai muun hankintayksikön järjestämää tarjouskilpailua koskevassa asiassa toisen tarjouksen tekijän liike- tai ammattisalaisuuksista.

Suomen Asianajajaliitto kannattaa työryhmän ehdotusta. Liitto toteaa, että oikeudenkäynnin julkisuus -toimikunnan ehdotuksessa painotettu oikeudenkäyntiasiakirjojen julkisuuden lisääminen ja sääntelyn irtaantuminen viranomaisten toiminnan julkisuutta koskevasta laista voisi johtaa asianosaisten oikeusturvan ja yksityisyyden kannalta epätydyttävään tilanteeseen hallintolainkäytössä, jossa usein käsitellään asianosaista koskevia arkaluonteisia tai hänen taloudellista asemaansa koskevia tietoja (esim. sosiaaliturva ja verotus). Toimikunnan ehdottamassa järjestelmässä hallintomenettelyssä salassa pidettävät tiedot voisivat muuttua hallintolainkäyttövaiheessa salassapitomääräyksen alaisiksi ja mahdollisesti julkisiksi.

Suomen Lakimiesliiton mukaan hallintolainkäyttö on korostetusti oikeusturvan toteuttamista. Olennaista on oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin toteuttaminen. Julkisuusintressi on siten oikeudenkäynnissä merkittävästi suurempi kuin hallinnossa. Työryhmä on perustellut kantaansa muun muassa sillä, että oikeudenkäynnin julkisuuden merkitys on suurin rikosasioissa, koska julkisuus suojaa syytettyä mielivaltaista puuttumista vastaan. Perustelu ontuu, koska myös suuressa osassa hallintolainkäyttöasioita on kyse viranomaisten toimista, jotka kohdistuvat yksityiseen henkilöön. Julkisuus voinee suojata yksilöä myös hallinnon mielivaltaa vastaan. Lisäksi asianosaisen oikeus julkiseen oikeudenkäyntiin voi toteutua vain, jos on myös yleisöjulkisuutta.

Suomen Lakimiesliitto toteaa, että hallintolainkäytössä oikeudenkäyntiaineistoon kuuluu yleensä koko hallinnossa kertynyt asiakirja-aineisto, vaikka vain osa siitä on merkityksellistä oikeudenkäynnin kannalta. Jos oikeudenkäynnin kannalta merkityksetön aineisto on ollut hallinnossa salassa pidettävää, sen ei tulisi tulla julkiseksi oikeudenkäynnissä. Työryhmän esittämä kaavamainen ratkaisu salaisi kuitenkin myös merkityksellisen aineiston. Vaikka yksityisyyden suojaan ja muihin salassapitointresseihin onkin kiinnitettävä huomiota, asia lienee ratkaistavissa julkisuusmyönteisemmin rasittamatta huomattavasti hallintotuomioistuinten resursseja. Koska hallinto-oikeusprosessi on useimmiten kirjallista, asiakirja-julkisuudella on lainkäytön seuraamisen kannalta huomattava merkitys.

Suomen Lakimiesliitto toteaa, että asianosaisen oikeudella saada tieto kaikista hänen oikeudenkäyntiinsä vaikuttavista asiakirjoista on yksi oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin tärkeimmistä perusteista. Poikkeaminen tästä oikeudesta synnyttää vakavan epäilyn oikeudenkäynnin tasapuolisuudesta. Liitto pitää selvästi virheellisenä lähtökohtaa, jonka mukaan asiassa sovelletaan samoja säännöksiä kuin hallinnossa. Asianosaisjulkisuudesta voidaan poiketa vain erittäin painavista syistä harvoissa erityistapauksissa.

Veronmaksajain Keskusliitto ry toteaa, että kysymys verotustietojen julkisuudesta tulee käsitellä yhtenä kokonaisuutena, koska verovelvollisen näkökulmasta on kyse kokonaisuudesta riippumatta siitä, mikä viranomaisen asiaa kulloinkin käsittelee.

Professori Timo *Konstarin* mukaan eri yhteyksissä lainvalmistelun vaiheissa on kiinnitetty huomiota siihen, että yksityisyyden suojan näkökulmasta ei ole asianmukaista, että hallinnossa salassa pidettäväksi säädetty tieto tulisikin muutoista haettaessa hallintotuomioistuimessa julkiseksi.

Professori Olli *Mäenpään* mukaan voidaan löytää hyväksyttäviä ja painaviakin perusteluja sille, että salassapitosäännökset olisivat erilaisia hallinnossa ja hallintolainkäytössä. Keskeisin näistä perusteluista on pyrkimys varmistaa julkisuusperiaatteen toteutuminen siten, että tuomiovallan käytön erityispiirteet otetaan asianmukaisesti ja riittävän laajasti huomioon. Työryhmä korostaa kylläkin aiheellisesti niitä ongelmia, joita oikeudenkäynnin julkisuus voi aiheuttaa asianosaisille. On totta, että oikeudenkäynnissä voidaan esittää asiakirjoja pyytämättä suostumusta siltä, jota asiakirja koskee. Oikeudenkäynnin julkisuus voi myös rajoittaa asianosaisen halua hakea muutosta hallintopäätökseen, jos se samalla johdaisi tietojen julkistumiseen tuomioistuinvaiheessa.

Professori *Mäenpään* mukaan työryhmän vastaus näihin ongelmiin on oikeudenkäynnin julkisuuden supistaminen soveltamalla suoraan viranomaisten julkisuuslakia. Työryhmä ei pidä mahdollisena oikeudenkäynnin julkisuus -toimikunnan ehdottamaa perusratkaisua, jonka mukaan tuomioistuin voisi sallia myös salassa pidettävän tiedon tai asiakirjan esittämisen julkisessa käsittelyssä "siinä laajuudessa kuin se asian käsittelemiseksi on tarpeellista". Työryhmän perusteluna on ilmeisesti se, että tuomioistuimen harkintavalta olisi tällöin liian laaja perustuslain perusoikeussäännösten kannalta. Yksinomaan tätä näkökohtaa ei kuitenkaan voi pitää ratkaisevana, kun käsittelyn ja oikeudenkäynnin julkisuus on sekä pe-

rustuslain 12.2 §:n että 21.2 §:n mukaan lähtökohdista poikkeaminen edellyttää täsmällisiä ja tarkkarajaisia säännöksiä. Myös perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt huomiota siihen, että viranomaisten julkisuuslain salassapitosäännösten suora soveltaminen tuomioistuimessa voi ongelmallisesti kaventaa oikeudenkäynnin julkisuutta. Perustuslakivaliokunta on katsonut, että tulee selvittää, onko oikeudenkäynnin julkisuutta koskevaa lainsäädäntöä tarkistettava ja tässä yhteydessä on arvioitava tarvetta tuomioistuinten tapauskohtaisen harkintavallan turvaamiseen (PeVL 43/1998 vp). Tällaista eriteltyä selvitystä ja arviota ei nyt sisälly työryhmän ehdotukseen. On kuitenkin ilmeistä, että juuri perustuslakivaliokunnan edellyttämän tapauskohtaisen harkinnan perusteella oikeudenkäynnin julkisuus ja perustuslaissa turvatut salassapitointressit ovat parhaiten sovittavissa yhteen myös valtiosäännön kannalta asianmukaisella tavalla.

Professori Mäenpää pitää erittäin ongelmallisina työryhmän perusteluja sille, että asianosaisen tiedonsaantioikeus olisi hallintolainkäytössä edelleen selvästi suppeampi kuin yleisessä lainkäytössä. Hallintolainkäytössä nykyään sovellettavat asianosaisjulkisuuden hyvin väljät erityisrajoitukset ovat käytännössä johtaneet useassa tapauksessa ristiriitaan Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6(1) artiklan vaatimusten kanssa. Asianosaisen oikeusturvaa kaventavia poikkeussäännöksiä ei myöskään voida ongelmitta sovittaa perustuslain 21 §:n turvaaman oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin sisältämiin vaatimuksiin. Työryhmän ehdottamat poikkeusperusteet soveltuisivat miltei millaisiin tilanteisiin tahansa. Poikkeusperusteet olisivat siten erittäin pulmallisia myös perusoikeutta rajoittavalta lainsäädännöltä vaadittavan täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden kannalta. Lisäksi ne horjuttavat hallintolainkäytössäkin välttämätöntä oikeudenkäynnin tasapuolisuutta (equality of arms) yksityisen asianosaisen ja viranomaisen välillä, mikäli asianosainen ei voi kommentoida hänen asiansa käsittelyyn mahdollisesti vaikuttavia tietoja. Asianosaisjulkisuutta koskevat työryhmän ehdotukset näyttäisivät siis vaativan perusteellista uudelleen arviointia. Oikeudenmukainen oikeudenkäynti edellyttää, että asianosaisella on myös hallintolainkäytössä oikeus saada tieto asiakirjasta tai tiedosta, joka voi vaikuttaa hänen asiansa käsittelyyn hallintotuomioistuimessa. Erikseen voitaneen pohtia suppeita poikkeustilanteita, joissa esimerkiksi yksilön terveydentila vakavasti vaarantuisi asianosaisjulkisuuden vuoksi tai joissa asianosaisjulkisuus mahdollistaisi toisen asianosaisen suoranaisten vahingoittamisen. Tällaisetkaan poikkeukset eivät saa vaarantaa asianosaisen oikeusturvaa.

2.1.3 Päätös

Työryhmän ehdotus

Tuomioistuimen päätöksen ja sen perustelujen tulisi olla mahdollisimman laajasti julkisia kaikissa asiaryhmissä. Tämä koskee niitäkin asiaryhmiä, joissa päätöseen 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.

Lausunnot

Eduskunnan apulaisoikeusasiamies pitää tärkeänä esityksen tavoitetta, jonka mukaan tuomioistuimen päätöksen ja sen perustelujen tulisi olla mahdollisimman laajasti julkisia kaikissa asiaryhmissä. Oikeustilaa selkeyttää työryhmän esitys, jonka mukaan yleisiä säännöksiä hallintolainkäyttöasiassa annetun päätöksen julkisuudesta ja salassapidosta sovellettaisiin myös veroasiassa.

Valtioneuvoston oikeuskansleri pitää tuomioistuimen ratkaisun sisällön ja sen perustelujen mahdollisimman laajaa julkisuutta tärkeänä silloinkin, kun perusteluihin sisältyy salassa pidettäviä tietoja.

Valtiovarainministeriö toteaa työryhmän esityksen merkitsevän verotustietojen julkisuudesta annetun erityislain muuttamista niin, ettei se koskisi hallintolainkäyttöviranomaisen päätöksen julkisuutta. Yleisiä säännöksiä hallintolainkäyttöasiassa annetun päätöksen julkisuudesta sovellettaisiin myös veroasioissa. Ministeriö katsoo, että verotustietojen salassapito tulisi säilyttää ennallaan eikä ole syytä luopua tuomioistuintenkaan osalta periaatteesta, jonka mukaan verotusasiakirjat, joista ilmenee tunnistettavissa olevaa verovelvollista koskevia tietoja, olisivat lähtökohtaisesti pidettävä salassa. Verotustiedot ovat luonteeltaan yksityiselämän piiriin kuuluvia tietoja. Verotusasiakirjojen salassapidolla suojataan usein myös liike- ja ammattisalaisuuden piiriin kuuluvia tietoja. Tuomioistuimen päätöksen ja sen perustelujen julkisuus on kuitenkin erityisen tärkeää, jotta yleisö voi arvioida lainkäytön laillisuutta ja tarkoituksenmukaisuutta. Tämä tavoite voidaan saavuttaa julkaisemalla päätös niin, ettei siitä ilmene yksityisyyden tai yrityksen liikesalaisuuden turvaamiseksi asianosaisten tunnistetietoja. Ministeriö toteaa, että nykyisin päätösten julkisuutta rajoittaa laki verotustietojen julkisuudesta ja salassapidosta, jota sovelletaan myös muutoksenhakuviranomaisen laatimiin asiakirjoihin.

Korkein hallinto-oikeus toteaa, että päätöksen julkisuus on keskeinen seikka oikeudenkäynnin julkisuudesta säädettäessä. Työryhmä ehdottaa, että tuomioistuimen päätös perusteluineen olisi julkinen julkisuuslain mukaisesti. KHO toteaa, että työryhmä tarkoittanee, että sovellettavaksi tulevat paitsi julkisuuslain myös erityislakien säännökset julkisuudesta ja salassapidosta, kuten työryhmän mietinnön liitteenä olevan säännösluonnoksen 6 §:n 1 momentissa mainitaan. Ehdotus tarkoittaa sitä, että salassa pidettävissä asioissa päätöksestä olisi annettavissa tietoja siten, että vain asianosaisten nimet ja muut tunnistetiedot jätetään ilmoittamatta. Tämä taas edellyttää diaarin asianosaistietojen salassapitoa sa-

moissa asiaryhmissä. Työryhmän ehdotusta voidaan KHO:n mukaan pitää perusteltuna ottaen huomioon, että useimmiten lienee tärkeämpää saada tieto tuomioistuimen päätöksen sisällöstä kaikkine perusteluineen kuin tieto siitä, ketä päätös koskee. Erityisesti ylimpien tuomioistuinten kohdalla on tärkeää turvata päätösten mahdollisimman suuri julkisuus.

Korkein hallinto-oikeus toteaa kuitenkin, että annettaessa jäljennöksiä asianosaisten nimet poistettuina päätöksen sisältöä voi joskus olla vaikea hahmottaa. Tekstin luettavuuden säilymiseksi nimet korvataan kirjainsymboleilla tuomioistuinten julkaistessa ratkaisuselosteita ennakkopäätöksistään. On myös oltava selvää, poistetaanko jäljennöksistä vain asianosaisten nimet, kaikki nimet vai kaikki tiedot, joiden perusteella asianosainen on tunnistettavissa. Järjestelmän toimivuuden säilymiseksi voikin olla tarpeen salata jäljennöksistä sellaisiakin tietoja, jotka ovat yleisöjulkisia. Myös tähän salaamiseen on oltava riittävä valtuutus laintasoisessa säännöksessä. KHO:n mukaan ehdotus lienee ymmärrettävä käytännön työn kannalta sujuvalla tavalla siten, että päätöksiä ei nimien ja muiden tunnistetietojen osalta tarvitse tuomioistuimen lainkäyttöratkaisuin erikseen määrätä salassa pidettäviksi, vaan tietojen antaminen salassa pidettäviä tietoja sisältävistä päätöksistä nimiä mainitsematta voi entiseen tapaan jatkua julkisuuslain 14 §:ssä tarkoitettuun ensi vaiheen virkamiesratkaisuihin. Tämä on ainakin KHO:n toiminnan kannalta käytännössä tärkeää, kun siltä pyydetään päivittäin jäljennöksiä tai tietoja useista salassa pidettäviä tietoja sisältävistä päätöksistä. Jatkovalmistelussa voitaneen selvittää, olisiko sellaisessa asiassa annetussa päätöksessä, jossa asianosaistiedot ovat salassa pidettäviä, syytä olla merkintä siitä, että päätös sisältää salassa pidettäviä tietoja.

Salassa pidettäviä tietoja voi sisältyä päätöksiin myös niissä asioissa, joissa asianosaistietoja diaarissa ei voida pitää suoraan lain nojalla salassa pidettävänä tai joissa asianosaistietoja ei ole ennalta päätetty salassa pidettäviksi. Salassapitotarve saattaa liittyä myös muuhun kuin asianosaiseen liittyvään seikkaan. Näitä tilanteita ajatellen työryhmä on ehdottanut, että tuomioistuin voi poikkeuksellisesti ja tietyin edellytyksin päättää, että päätös voidaan kokonaan tai osaksi pitää salassa, ei kuitenkaan lopputulosta ja sovellettuja lainkohtia. KHO:n mukaan voidaan kuitenkin kysyä, eikö näissä tilanteissa päätöksen salassapidon tulisi määräytyä nykyiseen tapaan suoraan julkisuuslain ja erityislakien perusteella. Työryhmän ehdotus jättää myös epäselväksi, mikä ehdotetun sääntelyn suhde on työryhmän ehdottamaan pääsääntöön, kun jo sen nojalla voidaan salassapitointressit turvata asianmukaisesti. Epäselväksi jää myös, onko työryhmä tarkoittanut, että tuomioistuin tekisi salassapitopäätöksen lainkäyttöratkaisuna.

Työryhmä on KHO:n mukaan muotoillut ehdotuksensa niin, että tuomioistuimen mahdollisuus päättää salassa pitämisestä koskee mitä tahansa asiakirjoja. Ehdotuksen perusteluista saa kuitenkin sen käsityksen, että työryhmä on tarkoittanut vain päätösten salassa pitämistä. Lisäksi mietinnön liitteenä oleva säännösluonnos eroaa varsinaisessa mietintötekstissä esitetystä muotoilusta siltä osin kuin säännösluonnoksessa viitataan salassapitosäännösten soveltamiseen. Jos työryhmän ehdotuksessa tarkoitetaan muitakin asiakirjoja kuin päätöstä, jää epäselväksi, mikä säännöksen tarkoitus on. Selkeä ratkaisu olisi tyytyä työryhmän ehdottamaan pääsääntöön, jonka mukaan asiakirjojen julkisuus ja salassapito määräy-

tyy julkisuuslain ja erityissäännösten perusteella. Yleisesti voidaan todeta, että salassapitomääräysten antaminen pääasian ratkaisun yhteydessä on menettelynä raskas ja saattaa käytännössä muodostua kaavamaisesti siten, että asiakirjojen erittely niiden julkisiin ja salassa pidettäviin osiin jää puutteelliseksi.

Korkein hallinto-oikeus toteaa, että työryhmän mukaan yleisiä säännöksiä hallintolainkäyttöasiassa annetun päätöksen julkisuudesta ja salassapidosta sovellettaisiin myös veroasioissa. Tulkinnanvaraiseksi verotusta koskevien päätösten julkisuutta arvioitaessa ei saa jäädä, sovelletaanko ja miltä osin niitä verotustietojen julkisuudesta ja salassapidosta annetun lain säännöksiä, joiden mukaan verotusta koskevien asiakirjojen salassapito määräytyy. KHO:n mukaan voidaan arvella, että ne julkisuuslain salassapitosäännökset, jotka yleisimmin voisivat tulla sovellettaviksi (liike- ja ammattisalaisuuksia ja yksityisen elinkeinotoimintaa koskevia seikkoja koskeva 24 §:n 1 momentin 20 kohta sekä henkilön vuosituloja, kokonaisvarallisuutta ja taloudellista asemaa koskeva 23 kohta), ovat suppeampia kuin salassapidon sisältöä määrittelevät verotustietojen julkisuudesta ja salassapidosta annetun lain säännökset.

Työryhmän ehdotusta siitä, että tuomioistuin voi tietyin edellytyksin päättää salassa pidettäviä tietoja sisältävän päätöksen tai sen osan julkisuudesta, on KHO:n mukaan pidettävä asianmukaisena. Selvyyden vuoksi olisi syytä säätää, että tietojen antamisen lisäksi mahdollisuus koskee päätöksistä laadittujen ratkaisuselosteiden julkaisemista.

Helsingin hallinto-oikeus toteaa, että työryhmän tavoitteena on ollut julkisuuden lisääminen hallintolainkäytössä siten, että päätösten ja perustelujen julkisuutta lisätään kaikissa asiaryhmissä. Hallinto-oikeus pitää ehdotusta periaatteessa kannatettavana ja asianmukaisena. Hallinto-oikeus toteaa kuitenkin, että tunnistetietojen poistaminen edellyttää käytännössä lakimiestyövoiman käyttämistä, joten ehdotuksen toteuttaminen vaatisi melko paljon resursseja. Tätä olisi jatkovalmistelussa selvitettävä.

Turun hallinto-oikeus kannattaa esitettyä hallintotuomioistuinten päätösten ja niiden perustelujen julkisuutta. Menettely mahdollistaa hallintolainkäytössä ratkaistavien asioiden julkistamisen niiden yhteiskunnallista merkitystä vastaavalla tavalla. Se olisi kuitenkin voitava toteuttaa niin, että diaaritietoja salataan mahdollisimman suppeasti.

Hämeenlinnan hallinto-oikeuden mukaan ehdotus takaa sen, että oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin toteutumista voidaan myös hallintolainkäytön osalta arvioida. Asioissa, joissa päätös sisältää salassa pidettäviä tietoja, asianosaisten tunnistetietojen salassapito on välttämätön edellytys päätösten mahdollisimman laajalle julkisuudelle. Tavoitteen toteuttamiseksi on erikseen harkittava, mitä esitys vaikuttaa kunkin asiaryhmän diaaritietojen julkisuuteen. Myös ehdotetut poikkeussäännökset ovat tarpeen, koska salassapitokysymyksiin liittyvät punninnat joudutaan viime kädessä tekemään tapauskohtaisesti, jolloin pääsäännöistä on erittäin tärkeän yksityisen tai yleisen edun vuoksi voitava myös poiketa.

Vaasan hallinto-oikeuden mukaan työryhmä on aivan oikein katsonut, että tuomioistuimen päätöksen ja sen perustelujen tulee olla mahdollisimman julkisia. Näin lainkäytön ennustettavuus on parempi ja tiedotusvälineiden kautta voidaan jakaa tietoa laillisista oikeuksista ja velvollisuuksista myös sellaisissa asioissa, joissa tiedot ovat yleensä salassa pidettäviä. Tämä edellyttää kuitenkin, että mahdollisuus yhdistellä diaarin ja päätösten tietoja asianosaisten tunnistetietojen selville saamiseksi estetään. Hallinto-oikeus pitää tärkeänä mahdollisuutta päätösten julkistamiseen lyhennettyinä niissä asioissa, joissa asiakirjat muuten ovat salassa pidettäviä. Lakiin on jätettävä tarpeellinen liikkumavara niin, että yhteiskunnalliselta merkitykseltään huomattavien ratkaisujen julkisuus voi olla laajempaa kuin lähinnä yksittäisten asianosaisten intressejä koskettavien päätösten.

Kouvolan hallinto-oikeus toteaa, että mahdollisuus salata päätöksen tunnistetietoja päätöksen perustelujen laajan julkisuuden toteuttamiseksi on periaatteellisesti merkittävä muutos nykytilanteeseen.

Kuopion hallinto-oikeus toteaa, että erilaisiin asiaryhmiin, mm. kunnallisvalitusryhmään, kuuluu asioita, jotka ovat lähtökohdiltaan julkisia (mm. virkamiesten irtisanomiset). Toisaalta niissä esiintyy usein salassa pidettäviä tietoja, joita on käsiteltävä päätöksessä. Näissä asioissa oikeudenkäynnin julkisuus on merkittävä tekijä paitsi oikeusturvan myös käytäntöjen yhtenäisyyden sekä julkisen vallan valvonnan kannalta. Näin ollen on oltava mahdollisuus, että asianosaisen tunnistetiedot voidaan pitää salassa sekä diaarissa että päätöksessä.

Oulun hallinto-oikeus pitää ehdotusta onnistuneena.

Vakuutusosikeus toteaa, että työryhmän esittämä pätee pääsääntöisesti myös vakuutusosikeuden päätökseen. Vakuutusosikeus on antanut salassa pidettäviä tietoja sisältävistä päätöksistä tietoja joko yksityisen asianosaisen tunnistetietoja lukuun ottamatta tai niin, että päätös on ollut tunnistetietojen osalta julkinen, mutta ei siltä osin kuin se on sisältänyt julkisuuslain nojalla salassa pidettäviä asianosaisen yksityiselämän suojan piiriin kuuluvia tietoja. Yleensä tiedon saamista koskevan pyynnön taustalla on ollut tarve saada tieto oikeuskäytännöstä, jolloin päätöksestä tiedon antaminen yksityisen asianosaisen tunnistetiedot peittäen on täyttänyt tiedon pyytäjän tarpeen. Tiedon saamista koskevan pyynnön taustalla saattaa kuitenkin olla myös tarve saada tieto siitä, miten tietyn asianosaisen asia on ratkaisu. Tällöin julkisuuslain mukaan tulisi ilmeisesti antaa päätöksestä tieto siten, ettei siitä ilmene päätökseen tai perusteluihin sisältyviä salassa pidettäviä seikkoja. Ongelmallista on mahdollisuus yhdistää nämä eri tavoin annetut tiedot, jolloin olisi mahdollista saada salassa pidettävä tieto.

Vakuutusosikeus toteaa, ettei mikään perusoikeus voine edellyttää sitä, että tieto vakuutusosikeuden päätökseen liittyvän yksityisen asianosaisen henkilöllisyydestä olisi julkinen. Tämän vuoksi vakuutusosikeuden päätös voitaisiin säätää kokonaan julkiseksi, mutta mikäli se sisältää salassa pidettäviä tietoja, yksityisen asianosaisen henkilötiedot ja muut tunnistetiedot, joiden perusteella hänet voidaan yksilöidä, olisivat salassa pidettäviä. Mikäli asian diaarinumero voisi olla salassa pidettävä diaarissa, voisi asian diaarinumero olla päätöksessä julkinen. Diaarinumeron julkisuus päätöksessä helpottaisi oikeuskäytännöstä tiedottamista. Diaa-

ritiedot säilyisivät riittävän julkisina, jotta oikeudenkäynnin perustietojen julkisuuden tarkoitus ei vaarantuisi. Julkisten diaaritietojen avulla olisi mahdollisuus edelleen seurata, mitä ja keiden asioita vakuutusoikeudessa käsitellään ja mikä on asian käsittelyn lopputulos.

Markkinaoikeudella ei ole huomautettavaa työryhmän ehdotukseen.

Helsingin kärjäoikeus viittaa työryhmän ehdotuksen virkkeeseen (s. 55), jonka mukaan "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". Kärjäoikeuden mukaan on vaikea ymmärtää, mitä tällä tarkoitetaan, kun päätös ehdotuksen mukaan on julkisuuslain mukaisesti julkinen. Kärjäoikeuden mukaan työryhmän kannanotto osoittaa, että halu julkiseen oikeudenkäyntiin on vain näennäinen.

Eläkelautakunta kannattaa ehdotusta, joka mahdollistaa sen, että lautakunnasta voidaan antaa esimerkiksi oikeuskäytännön selvittämiseksi päätöksiä, joista henkilö- ja muut tunnistetiedot on poistettu. Jos asian diaarinumero on salainen diaarissa, se voisi olla julkinen tieto päätöksessä.

Valtion eläkelautakunta toteaa, että lautakunnassa käsiteltävät asiat ovat julkisuuslain mukaan salassa pidettäviä. Lautakunnan mukaan ei ole estettä sille, että päätös perusteluinen on julkinen, mikäli diaarinumerot määrätään salaisiksi ja päätöksistä poistetaan henkilön tunnistetiedot. Asianosaisilla ja muilla henkilöillä on oikeus saada riittävästi tietoa valtion eläkelautakunnan oikeuskäytännöstä kuitenkin siten, ettei vaaranneta asianosaisen yksityisyyden suojaa. Valtion eläkelautakunta on harvoin toimittanut yksityiselle asianosaiselle valtion eläkelautakunnan päätöksiä perusteluineen mahdollisesti hänen valitusasioansa vastaavista muiden henkilöiden valitusasioista. Kahden henkilön lääketieteellisiä asioita ei yleensä voi verrata toisiinsa eikä lautakunnassa toisaalta ole resursseja selvittää valitusasioiden vastaavuutta. Lainopillisissa asioissa vastaavia valitusasioita on toimitettu asianosaisille, mikäli se on tapahtunut ilman kohtuutonta työmäärää.. Muille kuin asianosaisille lautakunta on toimittanut vain kirjallisen pyynnön perusteella diaarinumerolla yksilöidyn lautakunnan päätöksen perusteluineen. Asiakirjoista on poistettu henkilön tunnistetiedot.

Tarkastuslautakunta toteaa, että muita kuin asianosaisen tietopyyntöjä ei ole käytännössä esiintynyt. Tämä johtunee siitä, että ratkaisun lopputulokseen vaikuttavat yksittäisen henkilön terveydentilaan ja taloudelliseen asemaan liittyvät seikat. Irrotettuna näistä salassa pidettävistä seikoista ratkaisun julkisuusarvo menettää merkitystään.

Etelä-Suomen sosiaalivakuutuslautakunta kannattaa työryhmän ehdotusta. Sosiaalivakuutuslautakunnan käsiteltäviksi kuuluvista asiaryhmistä johtuu, että päätökset olisivat salassa pidettäviä ainakin samoilta osin kuin edellä on todettu diaarimerkintöjen osalta. Työryhmän ehdotus on lautakunnan mukaan kannatettavampi kuin toimikunnan ehdotus, joka lisäisi muutoksenhakuelinten työmäärää. Asianosaisen henkilötiedot on yksityiskohtaisten perustelujen turvaamiseksi voi-

tava pitää salassa muissakin kuin turvapaikka-asioissa toisin kuin toimikunta on ehdottanut.

Lounais-Suomen sosiaalivakuutuslautakunta yhtyy mietinnössä esitettyyn näkemykseen, jonka mukaan laaja asiakirjajulkisuus edellyttää, että asianosaisen tunnistetiedot on voitava pitää salassa sekä diaarissa että päätöksessä.

Tapaturmalautakunta toteaa, että lautakunnan päätösten perustelut sisältävät julkisuuslain nojalla salassa pidettävää tietoa. Salassa pidettävien tietojen merkitys on korostunut, kun lautakunnassa on kehitetty päätösten perusteluja entistä yksityiskohtaisemmiksi. Yksityisyyden suojaa voitaisiin perustelujulkisuutta vaarantamatta turvata esimerkiksi poistamalla päätöksestä henkilö- ja muut tunnistetiedot, mutta tällöinkin päätöksen tietoja (esimerkiksi diaarinumero) diaaritietoihin yhdistelemällä salassapito saattaisi vaarantua. Tapaturmalautakunnassa käsiteltävissä asioissa voi muutoksenhakijana olla vahingoittuneen ohella tai asemesta myös vahingoittuneen työnantaja. Käytännössä näitä tilanteita ilmenee erityisesti silloin, kun työnantajalla on sairausajalta maksamansa palkan perusteella oikeus saada päivärahaa vastaava korvaus. Käytännössä on ilmennyt jossain määrin epätietoisuutta siitä, milloin ja missä laajuudessa vahingoittuneen terveydentilaa koskevia julkisuuslain nojalla salassa pidettäviä tietoja työnantajalle luovutetaan tai sisällytetään työnantajalle annettavaan päätökseen.

Työttömyysturvalautakunnalla ei ole huomauttamista työryhmän ehdotukseen. Lautakunnassa sovelletaan asiakirjajulkisuuden osalta yleislakina julkisuuslakia. Lautakunnan päätökset tulevat salassa pidettäviä tietoja (esimerkiksi terveydentilaan tai taloudelliseen asemaan liittyvät tiedot) julkisiksi sen jälkeen kun sen tarkastuksen jälkeen allekirjoitettu ja postitettu asianosaisille.

Patentti- ja rekisterihallituksen valituslautakunta kannattaa ehdotusta julkisuuslain soveltamisesta. Käsiteltävien asioiden luonteesta johtuen ehdotukseen otetuilla erityissäännöksillä ei liene käytännön merkitystä lautakunnan toiminnassa.

Tietosuojavaltuutetun mukaan asiaan liittyvissä ehdotuksissa on huomioitu tasapuolisesti sekä julkisuuden että yksityisyyden suojan vaatimukset. Julkisuuden ja yksityisyyden suojan yhteensovittamiseksi tärkeä kannanotto sisältyy mahdollisuuteen peittää asianosaisten tunnistetiedot päätöksestä ja siihen liittyvistä asiakirjoista.

Verohallitus toteaa, että verotuksen yhtenäisyyden kannalta verotuspäätösten julkaiseminen on tärkeää. Verovelvollisen yksilöinti ei sen sijaan julkaisemisen yhteydessä ole tarpeen. Verohallitus ei yhdy työryhmän ehdotukseen yleisten säännösten soveltamisesta hallintotuomioistuimen antamiin verotuspäätöksiin eikä pidä työryhmän ehdotusta yksittäistapauksittain annettavista päätöksistä verasioihin soveltuvana. Verohallituksen näkemyksen mukaan verotustietojen salassapidon tulisi olla hallintolainkäytössä yhtä kattavaa kuin verotusmenettelyssä. Verotustietoja koskevan erityislain nojalla kaikki tunnistettavissa olevaa verovelvollista koskevat verotustiedot kuuluvat salassapidon piiriin. Julkisuuslain nojalla tietojen salassapito ei ole yhtä kattavaa. Verohallituksen mukaan on myös verotuspäätösten osalta vaikea löytää perusteluja sille, että perustuslaissa tarkoi-

tetut välttämättömät syyt salassapidolle olisivat erilaiset hallinnossa ja hallintolainkäytössä.

Suomen Asianajajaliitto toteaa, että yksityisyyden suojan korostuneesta tarpeesta huolimatta tulee myös hallintolainkäytön piirissä pyrkiä toteuttamaan tuomioistuimen päätösten ja niiden perustelujen mahdollisimman laajaa julkisuutta, jolla on asianajajan näkökulmasta erityinen merkitys oikeuskäytännön seuraamisen kannalta. Päätöksen julkisuus tulee turvata, vaikka asiakirjapyynnön esittäjällä onkin usein mahdollisuus eri lähteistä, kuten diaarista, saatavia tietoja yhdistelemällä tehdä päätelmänsä esimerkiksi jutun asianosaisista. Tämän ongelman haittavaikutuksia voidaan vähentää työryhmän ehdottamalla ratkaisulla, jonka mukaan hallintolainkäytössä voidaan diaaritietojen julkisuutta rajoittaa julkisuus- ja henkilötietolain nojalla.

Suomen Lakimiesliitto toteaa, että työryhmän ehdotukset laajentavat huomattavasti hallintolainkäytön päätösten ja perustelujen julkisuutta, mikä on kannatettavaa. Liiton mukaan päätösten julkisuus ei kuitenkaan riitä toteuttamaan oikeudenmukaiselta oikeudenkäynniltä edellytettävää julkisuusvaatimusta.

Veronmaksajain Keskusliitto ry:n mukaan työryhmän ehdotus siitä, että hallintolainkäytössä annetun verotusta koskevan päätöksen julkisuus poikkeaisi hallintoviranomaisen antaman päätöksen julkisuudesta, lisää säännösten vaikeaselkoisuutta.

Oikeustoimittajat ry:n mukaan ehdotuksen perusteella jää hieman hämäräksi, kuinka paljon päätösten ja niiden perustelujen julkisuutta olisi tarkoitus lisätä. Oikeustoimittajat ry ehdottaa hallintolainkäyttöön toteutettavaksi Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen mallia ("Strasbourgin mallia"). Ihmisoikeustuomioistuimen kaikki ratkaisut ovat kokonaan julkisia. Ihmisoikeustuomioistuin voi kuitenkin salata valittajan ja muun asianosaisen nimen, mutta tällöinkin ilmoitetaan yleensä tiettyjä henkilötietoja, kuten sukupuoli, syntymävuosi, ammatti ja asuinpaikkakunta. Ihmisoikeustuomioistuin ei salaa valittajan nimeä oma-aloitteisesti. Tiedossa on myös yksi suomalaistapaus, jossa valittaja oli ensin ilmoittanut haluavansa salata nimensä, mutta kun ihmisoikeustuomioistuin tiedusteli asiaa häneltä erikseen, hän suostui kuitenkin nimensä julkistamiseen. Ihmisoikeustuomioistuin selostaa päätöksissään asian kaikki vaiheet niin yksityiskohtaisesti, että ratkaisun luettuaan ulkopuolinen lukija on saanut käsityksen siitä, mistä on kyse ja mitkä ovat kyseisen tapauksen erityispiirteet. Tällöin päätöksen lukijalla ei ole tarvetta tarkistaa tietoja asiakirjoista.

Suomen Journalistiliitto ry kiittää työryhmää siitä, että se korostaa päätösten ja niiden perustelujen julkisuutta oikeusvarmuuden ja suuren yleisön luottamuksen turvaamiseksi. Tämän perusajatuksen soisi kuitenkin näkyvän kirkkaammin myös lopullisessa lakiesityksessä.

Suomen Tietotoimisto STT ja Viestinnän Keskusliitto ry pitävät tärkeänä, että hallintotuomioistuinten päätökset perusteluineen ovat pääsääntöisesti julkisia.

Oikeusturva-asiain neuvottelukunnan mukaan työryhmän keskeisenä ajatuksena on se, että hallintolainkäytön julkisuuden kannalta on tärkeää päätösten ja niiden perustelujen julkisuus. Juuri tämä edesauttaa tuomioistuintoiminnan kontrolloitavuutta sekä lisää luottamusta lainkäyttöön. Kun monessa tapauksessa päätöksiin tai sen perusteluihin sisältyy luonteeltaan yksityistä henkilöä koskevia salassa pidettäviä tietoja, yksityisyys voidaan suojata pitämällä asianosaisen tunnistetiedot salassa sekä diaarissa että päätöksessä.

Neuvottelukunnan mielestä ehdotettu linja on oikea. Hallintotuomioistuinten päätösten ja niiden perustelujen julkisuus on tärkeitä, koska sekä kansalaisilla että viranomaisilla tulee olla mahdollisuus tutustua tuomioistuinten ratkaisukäyttöön ja sen perusteella arvioida toimiaan. Myös oikeudenkäynnin kontrolloitavuuden kannalta on tärkeää tietää, miten tuomioistuinten ratkaisut muodostuvat. Jos ratkaisussa on liityntöjä yksityisyyden suojaan, on toissijaista tietää, ketkä ovat oikeudenkäynnin osallisina. Kun kuitenkin oikeudenkäynnin julkisuus on sinänsä perustuslain turvaaman oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin olennainen tae, tulisi huolehtia siitä, että tunnistetietojen salaaminen tulee kysymykseen vain niissä tapauksissa, joissa tällä tavoin voidaan varmistua päätösten ja niiden perustelujen julkisuudesta.

Professori Timo *Konstarin* mukaan on ilman muuta tärkeätä, että päätökset ja niiden perustelut tulevat myös hallintolainkäytössä mahdollisimman laajasti julkisiksi. Yksityisyyden suojan huomioon ottaminen tapahtuisi lähinnä siten, että asianosaisen tunnistetiedot diaarissa ja itse päätöksessä pidettäisiin salassa. Vaikka sellainen menettely ei aukotonta suojaa tarjoakaan, ei parempaakaan menettelytapaa liene tarjolla.

Professori Olli *Mäenpää* toteaa, että työryhmä on pyrkinyt korostamaan hallintolainkäytössä tehtyjen päätösten julkisuutta. Tältä osin ehdotukset ovatkin hyvin punnittuja ja julkisuutta asianmukaisesti toteuttavia. Hallintolainkäytön julkisuussääntelyn kehittelyn kannalta on huomionarvoista, että päätösten julkisuutta on voitu kohentaa vain irtautumalla viranomaisten julkisuuslain kaavamaisesta soveltamisesta hallintolainkäytössä. Samaa periaatetta on perusteltua noudattaa myös muita oikeudenkäynnin osa-alueita säänneltäessä.

2.2 Suullisen käsittelyn julkisuus

Työryhmän ehdotus

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.

Lausunnot

Eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen mukaan on asianmukaista, että suullisen käsittelyn julkisuutta koskevat säännökset hallintolainkäytössä koottaisiin työryhmän esittämällä tavalla kokonaisuudeksi.

Valtioneuvoston oikeuskanslerin mukaan voisi olla aiheellista varata tuomioistuimelle mahdollisuus poiketa perustellusta syyistä säännöstä, jonka mukaan päätöksen tehneellä hallintoviranomaisella on oikeus olla läsnä suullisessa käsittelyssä.

Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö katsoo sosiaalivakuutuksen osalta, että julkisuuslain soveltamisen tulisi nykyisen lainsäädännön tapaan jäädä muutoksenhakuelimen itsensä ratkaistavaksi. Eläkelautakuntaa ja tapaturmalautakuntaa koskevassa lainsäädännössä (työntekijäin eläkelain 20 §:n 2 momentissa ja tapaturmavakuutuslain 53 §:n 6 momentissa) on jo maininta, että oikeudenkäynnit ovat julkisia, mutta lautakunta voi päättää asian käsittelystä suljetuin ovin. Sosiaalihuollon osalta ministeriö katsoo, että suullisen käsittelyn tulisi jatkossakin olla suoraan lain nojalla suljettu nykyisten sosiaalihuollon asiakaslain (812/2000) 27 §:n 4 momentin, lapsenhuoltolain (361/1983) 16 §:n 3 momentin sekä lapsen huoltoa ja tapaamisoikeutta koskevan päätöksen täytäntöönpanosta annetun lain (619/1996) 12 §:n 2 momentin tarkoittamien salassa pidettävien tietojen osalta siinä laajuudessa, kuin mainituissa lainkohdissa nykyisin säädetään.

Opetusministeriö tarkastelee lausunnossaan asian käsittelyä valtion elokuva-lautakunnassa ja toteaa, että kuvaohjelmaa koskevan valituskäsittelyn luonteen vuoksi ei ole perusteltua järjestää julkista suullista käsittelyä eikä näin ollen ole syytä ulottaa kaikkia työryhmän ehdotuksia elokuva-lautakuntaan. Kuvaohjelmien tarkastusta koskevien valitusten määrä on vähäinen ja nykyiselle käsittelytavalle on asianmukaiset perusteet. Valituksessa tarkoitetun kuvaohjelman katsominen lautakunnan kokouksessa muodostaa keskeisen osan valituksen käsittelystä eikä esimerkiksi todistajien kuulemiseen ole asian luonteen vuoksi tarvetta. Kuvaohjelmien tarkastamisesta annetussa laissa olisi nimenomaan syytä säätää, että julkista suullista käsittelyä ei ole tarpeen järjestää.

Korkeimman hallinto-oikeuden mukaan työryhmän ehdotus suullisen käsittelyn julkisuudesta on muutoin asianmukainen, mutta olisi vielä harkittava, olisiko tuomioistuimelle jätettävä mahdollisuus toimittaa suullinen käsittely yleisön läsnä olematta, jos julkisesta käsittelystä saattaa koitua asianosaiselle erityistä haittaa. Tässä yhteydessä KHO viittaa markkinaoikeuslain 15 §:ään, joka perustuu perustuslakivaliokunnan kannanottoon (PeVL 35/2001 vp) sekä hallinto-oikeuslain 22 §:n 1 momenttiin. Näiden säännösten mukaan tuomioistuin voi määrätä asian käsiteltäväksi suljetuin ovin myös sillä perusteella, että julkisesta käsittelystä aiheutuisi asianosaiselle erityistä haittaa.

Helsingin hallinto-oikeus pitää työryhmän ehdotusta perusteltuna. Hallinto-oikeus toteaa, että ehdotuksen mukaan suullisen käsittelyn julkisuus voisi jonkin verran lisääntyä nykyisestä, koska hallinto-oikeus voisi erikseen päättää julkisuudesta oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin toteuttamiseksi. Sellainen vaara, että käsittelyjen julkisuus muodostuisi eri hallinto-oikeuksissa kovin erilaiseksi, voitaneen välttää koulutuksella.

Turun hallinto-oikeudella ei ole huomauttamista työryhmän esitykseen suullisten käsittelyjen julkisuudesta. Sääntely antaa tuomioistuimelle hyvät edellytykset sovittaa yksityisyyden ja julkisuuden vaatimukset keskenään kunkin yksittäistapauksen vaatimalla tavalla.

Hämeenlinnan hallinto-oikeuden mukaan ehdotus on johdonmukainen viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain kanssa. Hallinto-oikeus pitää myös ehdotettua poikkeusta hyvänä. Hallinto-oikeus toteaa, että käytännössä käsitellään paljon asioita, esimerkiksi lastensuojeluasiat ja mielenterveysasiat, joiden suullinen käsittely jouduttaneen jatkossakin toimittamaan kokonaan salaisena, koska suullisessa käsittelyssä käsiteltävät tiedot ovat pääosin luonteeltaan salassa pidettäviä ja jo tieto asianosaiseen kohdistuvan oikeudenkäynnin vireilläolosta on omiaan loukkaamaan hänen yksityisyyden suojaansa. Myös lähtökohteisesti julkisessa tai vain osittain yleisön läsnä olematta järjestettävässä suullisessa käsittelyssä saattaa yllättäen tulla esille salassa pidettäviä tietoja, joiden osalta tuomioistuimen tulisi pystyä välittömästi reagoimaan käsittelyn julkisuuteen. Ehdotus lisää siten jossain määrin tuomioistuimen työtä tuomioistuimen joutuessa kunkin suullisen käsittelyn osalta erikseen harkitsemaan, miltä osin käsittely on julkinen.

Vaasan hallinto-oikeuden mukaan hieman avoimeksi jää, katsooko työryhmä suljetuin ovin tapahtuvan suullisen käsittelyn edellyttävän aina tuomioistuimen erityistä määräystä asiassa ilmenneiden erityispiirteiden perusteella. Tällöin menettely poikkeaisi tietojen salassapidon osalta edeltävän kirjallisen menettelyn periaatteista ja esitys antaa aihetta samantapaisiin kriittisiin kommentteihin kuin mitä esitettiin oikeudenkäynnin julkisuus -toimikunnan mietinnön johdosta. Hallinto-oikeus katsoo, että julkisuuslain ja erityislakien salassapitovelvoite on asetettava selkeästi lähtökohdaksi ja että julkinen käsittely mahdollistetaan vain tuomioistuimen painavien syiden perusteella antamalla määräyksellä ja tällöinkin vain yksityisten asianosaisten antaman suostumuksen nojalla. Ellei näin menetel-

lä, menetetään ei-julkisten tietojen käyttöä koskeva ennakoitavuus, joka on tärkeä yksityisten asianosaisten harkitessa oikeudenkäynnin vireillepanoa.

Kouvolan hallinto-oikeus kannattaa ehdotusta ja toteaa, että julkisuus- ja salassapitointressit ovat samanlaisia niin kirjallisessa kuin suullisessa menettelyssäkin.

Oulun hallinto-oikeus pitää ehdotusta onnistuneena.

Vakuutusoikeuden mukaan suullisen käsittelyn julkisuuden tulisi määräytyä vakuutusoikeudessa voimassa olevan vakuutusoikeuslain mukaisesti. Suullinen käsittely olisi julkinen paitsi silloin, kun siinä esitetään julkisuuslain tai sovellettavan etuuslain nojalla salassa pidettävä tieto.

Vakuutusoikeus toteaa, että valituksen kohteena olevan etuuspäätöksen tehneellä laitoksella on asianosaisasema vakuutusoikeuden hallintolainkäyttömenettelyssä. Näin ollen etuuslaitoksella on yksityistä asianosaista vastaava oikeus osallistua suulliseen käsittelyyn. Asianomaiset etuuslaitokset ovatkin lähes poikkeuksetta osallistuneet vakuutusoikeudessa toimitettuihin suullisiin käsittelyihin.

Vakuutusoikeuden mukaan tulisi pohtia, mikä merkitys annetaan asianosaisen omalle tahdolle hallintolainkäytön julkisuuden kannalta. Käytännössä tämä saattaa tulla esiin juuri suullisessa käsittelyssä, kun yksityinen asianosainen haluaa asiansa julkista käsittelyä oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin turvaamiseksi.

Markkinaoikeudella ei ole huomautettavaa työryhmän ehdotukseen.

Eläkelautakunnan mukaan olisi parempi, että suullisen käsittelyn julkisuudessa noudatettaisiin samaa menettelyä kuin nykyisin vakuutusoikeudessa, sillä eläkelautakunnan käsittelyssä on lähes poikkeuksetta kysymys yksityiselämän suojaamiseksi salassa pidettävistä tiedoista. Yksityisen asianosaisen mielipide tulisi ottaa huomioon oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin harkinnassa silloin, jos henkilö haluaa luopua yksityiselämän suojastaan. Päätöksen tehneen hallintoviranomaisen edustajalla tulee olla oikeus olla läsnä suljetussa suullisessa käsittelyssä, vaikka tällä hallintoviranomaisella ei ole asianosaisasemaa pelkästään sillä perusteella, että se on tehnyt valituksen kohteena olevan päätöksen.

Valtion eläkelautakunnalla ei ole huomautettavaa ehdotuksesta. Lautakunnassa on lähtökohtana kirjallinen menettely. Suullinen käsittely toimitetaan tarvittaessa asian selvittämiseksi. Valtion eläkelautakunnassa on toimitettu yksi suullinen käsittely. Lautakunta toteaa, että mikäli suullisessa käsittelyssä ilmaistaan yksityisyyden suojan piiriin kuuluvia asioita, käsittely tulisi toimittaa pääsääntöisesti yleisön läsnä olematta. Asianosaisen tahdolle tulisi antaa merkitystä, mikäli hän haluaa asiansa suullisen toimittamisen julkisesti. Esimerkiksi lainopilliset valitusasiat, missä on kysymys palvelussuhteesta, voitaisiin käsitellä asianosaisen suostumuksella julkisesti.

Myös *kuntien eläkelautakunta* toteaa, että lähtökohtana on kirjallinen käsittely, mutta tarvittaessa järjestetään suullinen käsittely.

Tarkastuslautakunta toteaa, että menettely lautakunnassa on pääsääntöisesti kirjallista. Suullisen käsittelyjen pyyntöjä esitetään vuositason marginaalinen määrä. Julkinen käsittely tulisi kyseeseen vain suulliseen käsittelyyn liittyen.

Tapaturmalautakunta toteaa, että lautakunnassa on suhteellisen harvoin järjestetty suullinen käsittely. Suullisten käsittelyjen julkisuuden tulisi lautakunnan mukaan määräytyä työryhmän ehdotuksen mukaisesti.

Työttömyysturvautakunnalla ei ole huomauttamista ehdotuksen johdosta.

Opintotuen muutoksenhakulautakunta kannattaa työryhmän ehdotusta.

Patentti- ja rekisterihallituksen valituslautakunta toteaa, että työryhmän ehdotukset selventävät menettelyä lautakunnassa, sillä oikeudenkäynnin julkisuudesta annettua lakia ei sovelleta muutoksenhakulautakuntaan.

Valtion tilintarkastuslautakunta toteaa, että asian käsittely lautakunnassa perustuu kirjalliseen aineistoon. Lautakunta voi asian selvittämiseksi kuulla asianosaista myös suullisesti. Tarkempia säännöksiä suullisesta kuulemisesta ei ole. Tilintarkastuslakia koskeva uudistus on vireillä kauppaja- ja teollisuusministeriössä. Tässä yhteydessä voidaan selvittää, tarvitaanko valtion tilintarkastuslautakunnan osalta erityisiä julkisuussäännöksiä.

Valtion elokuva- ja elokuvataustakunnan mukaan kuvaohjelmien tarkastamisesta annetussa laissa olisi syytä säätää, että julkista suullista käsittelyä ei ole tarpeen järjestää. Valitusten määrä on vähäinen ja ehdotetun uudistuksen merkitys kuvaohjelmien tarkastukselle olisi varsin vähäinen. Nykyiselle käsittelytavalle on asianmukaiset perusteet.

Valituksen käsittely elokuva- ja elokuvataustakunnassa tapahtuu siten, että Valtion elokuva- ja elokuvataustakunta antaa valituksesta elokuva- ja elokuvataustakunnalle lausuntonsa. Valittaja voi tarvittaessa antaa vastineensa elokuvataustakunnan lausunnon johdosta. Kirjallisen aineiston valmistuttua elokuva- ja elokuvataustakunta kokoontuu ja katselee kuvaohjelman päätösvaltaisessa kokoonpanossa Valtion elokuvataustakunnan tiloissa, jossa myös tarkastettavaksi tulevat kuvaohjelmat katsotaan ja jossa on asianomaiset välineet eri menetelmin valmistettujen kuvaohjelmien katsomiseen. Kuvaohjelman katsomisen jälkeen lautakunnan jäsenet esittävät mielipiteensä ja lautakunta ratkaisee valituksen.

Valittaja ja tarkastusviranomaiset eivät nykyisin ole läsnä elokuva- ja elokuvataustakunnan kokouksessa missään vaiheessa asian käsittelyssä. Nykyisen lautakunnan kokoonpanon aikana ei lautakunnan kokouksissa ole ollut tarpeen kuulla asiantuntijoita. Kuvaohjelman katsominen muodostaa keskeisen osan valituksen käsittelystä eikä asian luonteen vuoksi ole tarvetta esimerkiksi todistajien kuulemiseen. Suullinen käsittely, jossa kuultaisiin asianosaisia, saattaisi olla tarpeen ainoastaan silloin, kun valittajan valitus tai tarkastusviranomaisen siitä antama kirjallinen lausunto on puutteellinen. Nykyisin asianomaiset ovat voineet täydentää antamiaan asiakirjoja lautakunnan kokoontumiseen saakka eikä sellaista tilannetta,

että valittajan vaatimus olisi epäselvä, ole kertaakaan ollut nykyisen lautakunnan aikana.

Elokuvalautakunnassa käsiteltävän valituksen kohteena on yleensä sellainen kuvaohjelma, jota ei ole Suomessa aikaisemmin julkisesti esitetty tai levitetty. Kuvaohjelmatalenteen julkisuudesta on oma erityissäännös kuvaohjelmien tarkastamisesta annetun lain 22 §:ssä. Sen mukaan tarkastusviranomaiselle lähetetty kuvaohjelma on pidettävä salassa, jos ei ole ilmeistä, että tiedon antaminen siitä ei loukkaa kuvaohjelmaan liittyviä tekijänoikeuksia tai aiheuta tarkastushakemuksen tekijälle tai muulle asiaan osalliselle taloudellista vahinkoa tai vaarana tarkastuksen tarkoituksen toteutumista. Samoista syistä myös muutoksenhaun kohteena oleva tallenne on pidettävä salassa eikä sitä ole mahdollista esittää muutoksenhaun suullisen käsittelyn yhteydessä yleisölle. Kuvaohjelman tarkastamisesta annetun lain mukaan kuvaohjelman julkinen esittäminen alaikäisille on kielletty ennen kuin se on tarkastettu ja hyväksytty esitettäväksi ja levitettäväksi. Valituksenalaisen kuvaohjelman esittäminen suullisessa käsittelyssä julkisesti on tästä syystä monin osin ongelmallinen. Yleisön joukossa ei voisi olla alaikäisiä. Jos kysymys on kuvaohjelmasta, jossa tarkastuksessa epäillä olevan rikoslain 17 luvun 17 ja 18 §:ssä tarkoitettua aineistoa, ei sen esittäminen julkisesti valitusta käsiteltäessä elokuvalautakunnassa ole asianmukaista. Elokuvatarkastamon tilat ovat suullisen käsittelyn kannalta epäkäytännölliset. Elokuvalautakunnan mukana näyttää kaiken kaikkiaan siltä, ettei kuvaohjelmaa koskevan valituksen käsittelyssä ole perusteltua järjestää julkista suullista käsittelyä eikä kaikkia työryhmän ehdotuksia näin ollen ole syytä ulottaa elokuvalautakuntaan.

Kansaneläkelaitos korostaa, että sen maksamia etuuksia koskevat asiakirjat ovat julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 25 kohdan mukaan salassa pidettäviä. Siten myös näitä etuuksia koskevat muutoksenhakuasiakirjat, joita käsittelevät vakuutus-oikeus, tarkastuslautakunta, työttömyysturvalautakunta, opintotuen muutoksenhakulautakunta aja sosiaalivakuutuslautakunnat, ovat salassa pidettäviä. Tämän vuoksi on tärkeää, että suullisen käsittelyn julkisuutta voidaan rajoittaa siten kuin työryhmä on yleisiä sääntöjä koskevan ehdotuksensa 9 §:ssä esittänytkin.

Kilpailuvirasto tuo esiin ongelman, joka liittyy liike- ja ammattisalaisuuksien suojaamiseen suullisessa käsittelyssä. Tietyissä tilanteissa jo pelkkä asianosaisen läsnäolo on ongelmallista liike- ja ammattisalaisuuksien suojaamisen kannalta. Määräävän markkina-aseman väärinkäyttöä koskevassa muutoksenhaussa asianosainen joutuu käytännössä usein näytön esittämiseksi selvittämään tuomioistuimelle yksityiskohtaisia tietoja kustannusrakenteistaan. Tällaisten tietojen voidaan usein katsoa olevan liike- tai ammattisalaisuuksia. Kilpailuvirasto ymmärtää, että asianosaisen läsnäolo-oikeuden rajoittaminen suullisessa käsittelyssä edellyttää vahvoja perusteita. Tästä huolimatta lakiin olisi syytä sisällyttää säännös, jonka mukaan tuomioistuin voisi yleisön lisäksi rajoittaa myös asianosaisen oikeutta olla läsnä suullisessa käsittelyssä, mikäli asianosaisen läsnäolo merkitsisi liike- tai ammattisalaisuuden tuleamista kilpailijan tietoon.

Verohallitus pitää välttämättömänä, että suulliseen käsittelyyn sovelletaan verotustietojen julkisuudesta ja salassapidosta annetun lain mukaista salassapitoa.

Verohallituksen mukaan käsittelyn tulisi kuitenkin olla aina suljettu, kun se koskee salassa pidettäviä verotusasioita.

Teollisuuden ja Työnantajain Keskusliiton mukaan suullinen käsittely tulisi toimittaa yleisön läsnä olematta sellaisissa tapauksissa, joissa viranomaisen tai muun hankintayksikön järjestämää tarjouskilpailua koskevassa asiassa esitetään toisen tarjouksen tekijän liike- tai ammattisalaisuuksia koskevia asiakirjoja tai tietoja.

Suomen Lakimiesliiton mukaan ehdotettu säännös on kirjoitettu niin, että lähtökohtana on lähes automaattinen salaaminen, mikäli asiassa käsitellään hallinnossa salaisia asiakirjoja tai tietoja. Lakimiesliiton käsityksen mukaan julkisen käsittelyn tulisi olla pääsääntö, josta poiketaan vain erikseen harkitusta syystä eikä kaavamaisesti.

Viestinnän Keskusliitto ry:n mukaan oikeudenkäyntiasiakirjojen salassa pitämisen ei tulisi automaattisesti johtaa käsittelyn toimittamiseen yleisön läsnä olematta. Hallintolainkäytössä tulisi noudattaa samoja periaatteita kuin yleisissä tuomioistuimissa riita- ja rikosasioissa. Tässä yhteydessä ei siten ole tarvetta poiketa oikeudenkäynnin julkisuustoimikunnan ehdotuksesta. Liitto ehdottaakin lakiehdotuksen 9 §:ään seuraavaa muotoilua:

Suullinen käsittely voidaan asianosaisen pyynnöstä tai erityisesti syystä muutoinkin sekä asiassa päätöksen tehneen tai puhevaltaa käyttävän viranomaisen esityksestä toimittaa kokonaan tai osittain yleisön läsnä olematta, jos siinä esitetään asiakirja tai tieto, joka on viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain mukaan salassa pidettävä, ellei oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin toteutumisen turvaamiseksi ole tarpeen, että suullinen käsittely on tällöinkin julkinen.

Oikeusturva-asiain neuvottelukunta pitää suullista käsittelyä koskevia ehdotuksia oikeansuuntaisina. Ehdotus selkeyttäisi myös viranomaisten julkisuudesta annetun lain soveltamisalaa.

Professori Olli *Mäenpään* mukaan työryhmän ehdotus on oikeansuuntainen parannut nykytilanteeseen. Ehdotus ei myöskään ratkaisevasti poikkea oikeudenkäynnin julkisuus -toimikunnan ehdotuksesta, jonka mukaan julkinen käsittely olisi pääsääntö, josta tuomioistuin voi tietyin edellytyksin poiketa. Työryhmän ehdotus on sen sijaan tältäkin osin suhteellisen kaavamainen. Ehdotus ei sellaisenaan estäisi maksimaalisen salassapidon toteutumista hallintolainkäytössä. Kaikesta huolimatta työryhmän ja toimikunnan ehdotukset täydentävät tältä osin jatkokäsittelyn mahdollistavalla tavalla toisiaan. Jatkokäsittelyssä olisikin paikallaan pyrkiä myös hallintolainkäytössä irtautumaan kaavamaisesti määräytyvistä suljetuista käsittelyistä. Tämä vastaisi myös Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntöä, mihin työryhmäkin viittaa.

2.3 Menettelysäännöksistä

Työryhmän ehdotus

Työryhmä ehdotti, 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 haakea 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.

Lausunnot

Eduskunnan apulaisoikeusasiamies pitää menettelyä ja muutoksenhakua koskevia esityksiä ja säännösehdotuksia osin epä johdonmukaisina. Työryhmän ehdotuksen mukaan hallintolainkäyttöelimen päätös, jolla kieltäydytään antamasta asiakirja tai tieto, olisi hallintoasian järjestyksessä tehtävä oikaisupäätös. Työryhmän säännösesityksen 11 ja 12 §:ssä selostetun oikaisumenettelyn osalta viitataan julkisuuslain 14 §:n 3 ja 4 momentteihin, joissa ei kuitenkaan säädetä asian käsittelystä oikaisuasiaina. Julkisuuslain 33 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen julkisuuslaissa tarkoitettuun päätökseen haetaan muutosta siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään. Kun yleislaissa (julkisuuslaissa) säädetään eri tavoin asian käsittelystä ja päättämisestä, tämä aiheuttaa sekaannusta ja vaikeuttaa oikeudenkäynnin julkisuutta koskevan erityislain ymmärtämistä.

Eduskunnan apulaisoikeusasiamies pitää eräissä tapauksissa ongelmallisena myös säännöstä, jonka mukaan julkisuusratkaisu tehdään hallintoviranomaisessa, kun asiakirja on hallintoviranomaisen hallussa siinä tarkoituksessa, että se toimitetaan hallintolainkäyttöelimelle oikaisumenettelyn, kuulemisen tai muun välitoimen jälkeen. Menettely soveltuu apulaisoikeusasiamiehen mukaan tilanteisiin, joissa muutoksenhakukirjelmä toimitetaan hallintoviranomaiselle oikaisua varten. Menettely voinee soveltua myös tilanteeseen, jossa hallintoviranomainen hankkii hallinto-oikeutta varten tarvittavat lausunnot ja selvitykset, joiden jälkeen asia toimitetaan hallintotuomioistuimelle ja se vasta tällöin tulee siellä vi-

reille. Sen sijaan menettely on ongelmallinen silloin, kun asia on jo vireillä hallintotuomioistuimessa, josta se on lähetetty hallintoviranomaiselle vain välitoimen suorittamista varten. Käytännössä asianosainen ei voi tietää, missä asiakirjat kulloinkin ovat. Ehdotus on myös ainakin osittain ristiriidassa säännösehdotuksen 11 §:n 2 momentin kanssa. Sen mukaan tiedon tai asiakirjan julkisuudesta päätettäisiin lainkäyttöjärjestyksessä, jos asianosainen pyytää tietoa vireillä olevaan oikeudenkäyntiin liittyen ja asia on tarpeen ratkaista pääasian yhteydessä oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin turvaamiseksi. Jos hallintoviranomainen tällöin tekisi päätöksen asiakirjapyyntönsä johdosta, tuomioistuimelle ei jää harkintavaltaa sen suhteen, tulisiko asia kuitenkin käsitellä lainkäyttöasiana.

Eduskunnan apulaisoikeusasiamies viittaa korkeimman hallinto-oikeuden valtioneuvostolle tekemään esitykseen hallintolainkäyttöä koskevan lainsäädännön muuttamiseksi ja toteaa, että jatkovalmistelussa arvioitaneen, onko oikeuspoliittisesti perusteltua, että korkeimman hallinto-oikeuden esityksen mukaisesti useissa hallintolainkäyttöasioissa ja työryhmän ehdotuksen mukaisesti osassa julkisuusasioita olisi tosiasiallisesti vain yksi oikeusaste, hallinto-oikeus.

Eduskunnan apulaisoikeusasiamies pitää perusteltuna ehdotusta, jonka mukaan hallintoasian käsittelyjärjestyksessä tehdystä julkisuusratkaisusta ei peritä maksua. Myös julkisuusratkaisua koskevan päätöksen täytäntöönpanosta muutoksenhaun yhteydessä on tarpeen määrätä.

Valtioneuvoston oikeuskansleri toteaa, että eräänlainen erityispiirre ovat tapaturmavakuutuslainsäädäntöön perustuvat korvausasiat, joissa vakuutuslaitoksen päätöksestä on muutoksenhaku tapaturmalautakuntaan ja edelleen vakuutusoi-keuteen. Näiden asioiden muutoksenhaussa sovelletaan hallintolainkäyttölakia. Kysymyksestä oikeudesta korvaukseen voi kuitenkin hakea valituslupaa korkeimmalta oikeudelta, joka valitusluvan myöntäessään ja valitusasian ratkaistessaan soveltaa oikeudenkäymiskaarta. Jos tuleva isuudessa päädytään erillisiin oikeudenkäynnin julkisuutta hallintolainkäytössä koskeviin säännöksiin, julkisuuskysymys samassa asiassa ratkaistaisiin siis eri oikeusasteissa eri perustein. Oikeuskansleri pitää aiheellisena, että jatkovalmistelussa myös tätä asiaa selvitettäisiin.

Sisäasiainministeriö toteaa, että mitä laajempi harkintavaltaa hallintotuomioistuimella on hallintoviranomaiseen verrattuna salassapidon osalta, sitä vaikeampaa hallintoviranomaisen on ennakoida hallintotuomioistuimen tekemää ratkaisua. Tämä tulee huomioida arvioitaessa sitä, minkä tahon tulisi tehdä tiedon julkisuutta koskevat ratkaisut. Jos ja kun hallintomenettelyssä ja hallintolainkäyttömenettelyssä noudatettavat julkisuussäännökset olisivat lähtökohtaisesti samat, kysymys ei olisi tosin tässä yhtä merkityksellinen kuin esimerkiksi esitutkintaineiston julkisuutta koskevien ratkaisujen eri vaiheissa tekemisen osalta.

Korkein hallinto-oikeus pitää monista syistä perusteltuna työryhmän ehdotusta siitä, että tietojen antamista asiakirjasta koskevien sivullisten pyyntöjen ratkaiseminen on hallintoasia. Yhtä perusteltua on ratkaista asianosaisten oikeudenkäynnin vireilläolon jälkeen tekemät asiakirjapyyntö hallintoasioina. Tietopyynnön ratkaiseminen lainkäyttöasiana on perusteltua silloin, kun tietopyynnön

on esittänyt vireillä olevan asian asianosainen ja pyyntö kohdistuu asian oikeudenkäyntiaineistoon. Näissäkään tilanteissa ei ainakaan selvissä myönteisissä ratkaisuissa ole tarvetta lainkäyttöratkaisuun, vaan tiedon luovuttamisesta voisi tällöin päättää esimerkiksi asian esittelijä tai muu asiaa käsittelevä virkamies kuten jaostonotaari. Työryhmän säännösluonnoksen 11 §:n 2 momentissa puhutaan tiedon pyytämisestä vireillä olevaan oikeudenkäyntiin liittyen. Säännöksessä tarkoitettaneen juuri siinä hallintolainkäyttöelimestä vireillä olevaa oikeudenkäyntiä, josta asiakirjoja pyydetään, eikä tilannetta, jossa oikeudenkäynti on vireillä jo muutoksenhakutuomioistuimessa ja asiakirjoja (esimerkiksi esittelijän muistiota) pyydetään siltä tuomioistuimelta, jonka päätökseen on haettu muutosta. Vähintään perusteluissa olisi syytä lausua asiasta selvästi.

Korkein hallinto-oikeus toteaa, että se, keitä kulloisessakin tietopyyntöasiassa on pidettävä asianosaisena, voi olla vaikeasti ratkaistava kysymys. Todennäköistä on, että niiden henkilöiden kuuleminen, joita koskevia tietoja on pyydetty, tulee käytännössä edelleenkin kysymykseen vain poikkeuksellisesti eikä kuulemista tarvitse suorittaa ainakaan siinä tapauksessa, että pyydetty asiakirja tai tieto on epäilyksittä julkinen. Muutoin tietojen antaminen julkisistakin asiakirjoista viivästyy pahasti eikä julkisuuslain 14 §:n 4 momentin mukaisia määräaikoja voida noudattaa.

Korkein hallinto-oikeus toteaa, että tähän asti julkisuuslain 14 §:n 3 ja 4 momentteissa tarkoitetut oikaisupyynnöt on käsitelty KHO:n kansliaistunnossa lainkäyttöasioina, vaikka ensi vaiheen virkamiesratkaisussa on ollut kyse hallintoasiasta. Työryhmän säännösehdotuksen mukaan KHO käsittelee oikaisupyynnöt hallintoasioina. KHO:n mukaan ei ole esitetty perusteita sille, miksi oikaisuasioita ei voitaisi KHO:ssa edelleenkin käsitellä lainkäyttöasioita. Tässä yhteydessä KHO toteaa myös, että se käsittelee ylimpänä lainkäyttöelimenä julkisuuslain 33 §:ssä tarkoitetut asiakirjajulkisuusasiat.

Työryhmä on esittänyt vaihtoehtoiset mallit oikaisuasian käsittelystä tilanteessa, jossa asiakirja, joka tulee toimitettavaksi hallintolainkäyttöelimelle, on vielä hallintoviranomaisen hallussa. KHO pitää mietinnössä mainituista vaihtoehtoista ensimmäistä hallintolainkäytön muutoksenhakujärjestelmän perusteisiin paremmin soveltuvana.

Korkein hallinto-oikeus pitää asianmukaisina ja perusteltuina työryhmän ehdotuksia, jotka koskevat muutoksenhakua oikaisupäätökseen ja hallintolainkäyttöpäätökseen. Myös työryhmän ehdotusta siitä, että muutoksenhaun tulisi lykätä asiakirjapyyntöön annetun päätöksen täytäntöönpanoa, KHO pitää asianmukaisena, mutta toteaa, että käytännössä täytäntöönpanoonkin liittyen voi olla ongelmana, ketä myönteisen päätöksen osalta ylipäätään voidaan pitää sellaisena asianosaisena, jolle päätös tulee toimittaa ja jolla on valitusoikeus päätöksestä. KHO pitää säännösluonnoksen sanamuotoa tulkinnanvaraisena sikäli, ettei siitä täysin selvästi ilmene, onko tarkoitus, ettei myöskään julkisuuslain 14 §:ssä tarkoitettua virkamiesratkaisuna tehtyä myönteistä päätöstä voitaisi panna täytäntöön. Tätä ei liene kuitenkaan tarkoitettu. Tässä yhteydessä KHO toteaa, että julkisuuslain perusteella ei voida hakea oikaisua virkamiehen ratkaisuun, jolla hän on päättänyt antaa asiakirjan. Julkisuuslain sääntelyä voidaan pitää jossain mää-

rin epäjohdonmukaisena siihen nähden, että vastaavasta viranomaispäätöksestä voidaan valittaa, mutta sääntelyä voidaan perustella, koska muutoin tietojen antaminen selvästi julkisistakin asiakirjoista lykkääntyisi.

Helsingin hallinto-oikeus toteaa, että menettely- ja muutoksenhakusäännöksiä tulee vielä jatkovalmistelussa selvittää. Ehdotuksen mukaan julkisuusratkaisun tekisi ensi vaiheessa hallintotuomioistuimen tehtävään määräämä virkamies, mutta vireillä olevaan oikeudenkäyntiin liittyen asianosaisen tietopyyntö ratkaistaisiin lainkäytön järjestyksessä. Tällöin on lähinnä kyse asianosaisen kuulemisesta häntä koskevassa oikeudenkäynnissä. Sanotuissa tilanteissa tällainen eriytynyt päätöksenteko voisi olla paikallaan. Ehdotuksesta ei kuitenkaan käy ilmi, missä järjestyksessä käsiteltäisiin esimerkiksi ulkopuolisen tietopyyntö vireillä olevan oikeudenkäynnin aikana.

Turun hallinto-oikeus toteaa, että työryhmän ehdotus sitoa oikeudenkäynnin julkisuus hallintolainkäytössä viranomaisten toiminnan julkisuuslain mukaiseen järjestelmään on sinänsä hallinto-oikeuden toiminnan kannalta yksinkertainen. Se säästäisi työtä ja johtaisi yhdenmukaiseen käytäntöön. Edellä esitetyllä tavalla se olisi kuitenkin kaavamainen ja johtaisi tarpeettoman laajaan salaamiseen. Toisaalta on hallinto-oikeuden mukaan arvioitavissa, että kummallakin järjestelmällä, kaavamaisella asian laatuun perustuvalla ja yksittäisen asian kohdalla tapahtuvaan harkintaan perustuvalla, päädyttäisiin ainakin olennaisten salassapidettävien tietojen kohdalla suunnilleen samanlaiseen tulokseen.

Turun hallinto-oikeus kannattaa varauksetta työryhmän ehdotusta siitä, että julkisuusratkaisu tehdään hallintopäätöksenä. Vain vireillä olevaan oikeudenkäyntiin suoranaisesti liittyvät ratkaisu on järkevää tehdä lainkäyttöpäätöksinä.

Hämeenlinnan hallinto-oikeus pitää ehdotusta onnistuneena. Säännösluonnoksen 11 §:n ratkaisuvaihtoehtoista hallinto-oikeus kannattaa vaihtoehtoa 2, koska nopein ja joustavin tapa tällaisessa tapauksessa on ratkaista asia oikaisupyyntöasiana siinä tuomioistuimessa tai hallintolainkäyttöelimessä, jossa vireillä oleva pääasiaa koskeva valituskin ratkaistaan.

Kouvolan hallinto-oikeus kannattaa ehdotusta, jonka mukaan tiedon antamisesta päätetään julkisuuslain 14 §:n mukaisessa järjestyksessä tai vireillä olevan oikeudenkäynnin yhteydessä lainkäyttöasian käsittelyjärjestyksessä. Ehdotus on hallinto-oikeuden mukaan selkeä. Hallinto-oikeudella ei ole huomautettavaa ehdotukseen toimivaltaisten kokoonpanojenkaan osalta. Sama koskee valitusteitä. Tilanteessa, jossa tuomioistuimelle osoitettu asiakirja on hallintoviranomaisen hallussa, on mietinnössä esitetty vaihtoehto 1 hallinto-oikeuden mukaan prosuaalisesti tehokkaampi ja selkeämpi.

Oulun hallinto-oikeuden mukaan ehdotus tuo menettelyyn käytännössä tarpeellista joustavuutta. Mitä tulee niihin tapauksiin, joissa valituskirjelmä tai muu asiakirja on hallintoviranomaisen hallussa siinä tarkoituksessa, että se toimitetaan hallintolainkäyttöelimelle oikaisumenettelyn tai kuulemisen taikka muun välitoimen suorittamisen jälkeen, hallinto-oikeus toteaa ensinnäkin, että pyynnöt tällaisissa tilanteissa ovat käytännössä hyvin harvinaisia. Hallinto-oikeus pitää

aiheellisena, että selvitetään sellaisen menettelyn tarpeellisuus, jossa valituskirjelmä voidaan jättää muulle kuin valitusviranomaiselle. Niin kauan kuin tällaista menettelyä edellyttäviä säännöksiä kuitenkin on ja kun edelleen jää muitakin tilanteita, joissa asiakirjat ovat toistaiseksi muun kuin valitusviranomaisen hallussa, pyynnön käsittelyn tulisi olla mahdollisimman joustavaa. Hallinto-oikeus pitää ensisijaisena työryhmän ehdottamaa vaihtoehtoa 1, mutta estettä ei kuitenkaan liene mahdollistaa meneteltäväksi myös siten, että hallintoviranomainen voi asian jouduttamiseksi siirtää pyynnön valitusviranomaisen ratkaistavaksi varsinkin, jos se on välittömästi toimittamassa asiakirjoja valitusviranomaiselle.

Rovaniemen hallinto-oikeus kannattaa ehdotuksia. Menettelyä koskevan 11 §:n 3 momentin osalta esitetyistä säännösvaihtoehdoista hallinto-oikeus kannattaa hallintoneuvos Esa Aallon lausumassa esitetyillä perusteilla ensimmäistä.

Myös *Ahvenanmaan hallintotuomioistuin* kannattaa lakiluonnoksen 11 §:n 3 momentin osalta ensimmäistä säännösvaihtoehtoa.

Vakuutus-oikeus toteaa, että voimassa olevan vakuutus-oikeuslain mukaan merkittävimmät laissa säädetyt hallintoasiat ratkaistaan vakuutus-oikeuden hallintoistunnossa, johon kuuluvat kaikki vakinaiset vakuutus-oikeustuomarit. Muut hallintoasiat kuuluvat ylituomarin toimivaltaan. Ylituomarin apuna toimii johtoryhmä, jolla ei ole kuitenkaan itsenäistä päätösvaltaa. Vakuutus-oikeudella ei siis ole julkisuuslain tyypistä asiaa varten luontevaa hallintoasian käsittelykokoonpanoa eikä sellaista ole katsottu tarpeelliseksi luoda pelkästään tätä tarkoitusta varten. Julkisuuslain mukaisen asian ratkaiseminen saattaa edellyttää syvällistä lainopillista harkintaa ja perusteltua päätöstä. Vakuutus-oikeudelle on tällaisessa tilanteessa luontevinta käsitellä asia lainopillisessa peruskokoonpanossa. Vakuutus-oikeuden noudattama menettely on todettu joustavaksi, kohtuullisen vaivattomaksi, riittävän joutuisaksi sekä tarvittavan asiantuntemuksen takaavaksi.

Vakuutus-oikeus toteaa, että työryhmän ehdotuksen mukaan julkisuusasiaa ei olisi kaikissa tapauksissa tarpeen ratkaista lainkäyttöasiana. Ilmeisesti tämä olisi perusteltua hallinto-oikeuksien osalta. Sinänsä ei ole estettä, etteikö vastaavasti voitaisi menetellä myös vakuutus-oikeuden osalta. Toisaalta työryhmänkin ehdottama menettelytapa johtaisi otaksuttavasti vakuutus-oikeuden osalta siihen, että käytännössä asiakirjapyynnöt jouduttaisiin ratkaisemaan lopulta lainkäyttökokoonpanossa. Valtaosa vakuutus-oikeuden asianosaisten tekemistä pyynnöistä koskee tiedon saamista neuvottelusalaisuuden piiriin kuuluvista tiedoista. Tällaiset pyynnöt jouduttaneen joka tapauksessa ratkaisemaan lainkäyttökokoonpanossa. Muunlaisiin asianosaisten tekemiin pyyntöihin tehtävään nimetty virkamies voi yleensä suostua. Sivulliset tekevät pyyntöjä hyvin harvoin eikä niidenkään ratkaiseminen lainkäyttökokoonpanossa aiheuttane merkittävämpää lisätyötä.

Vakuutus-oikeus katsoo, että vakuutus-oikeuden julkisuutta koskeva ratkaisu voitaisiin aina tehdä lainopillisessa kolmijäsenisessä kokoonpanossa. Silloinkaan, kun asia joudutaan ratkaisemaan suullisen käsittelyn yhteydessä, lääkärjäsenen tai työoloja tuntevien jäsenten osallistuminen julkisuusratkaisun tekemiseen ei ole välttämätöntä. Käytännössä tällainen ratkaisu koskisi lähinnä käsittelyn julkisuutta. Kun se koskisi välittömästi kaikkia oikeuden jäseniä ja kun myös sivu-

toimiset jäsenet ovat tällöin paikalla, olisi perusteltua, että myös he osallistuisivat julkisuusasian ratkaisemiseen. Tämän vuoksi julkisuutta koskeva ratkaisu tehtäisiin pääasian mukaisessa kokoonpanossa vain silloin, kun ratkaisu joudutaan tekemään suullisen käsittelyn aikana.

Vakuutusosoikeus pitää perusteltuna ehdotusta siitä, että asianosaisen vireillä olevan oikeudenkäynnin kuluessa esittämän asiakirjapyyntönsä ratkaisusta voisi valittaa vasta pääasian yhteydessä. Vireillä olevaan asiaan liittyvä, jonkun muun kuin asianosaisen pyynnön johdosta tehty julkisuusratkaisu ei edellytä pääasiaratkaisusta erillistä muutoksenhakumahdollisuutta. Toisaalta jonkun sivullisen tekemän pyynnön johdosta annettava julkisuusratkaisu ei varsinaisesti liity pääasiaan siten kuin asianosaisen pyynnöstä tehty ratkaisu. Näiden asioiden osalta ei ole tarpeen, että vakuutusosoikeuden julkisuusratkaisusta olisi mahdollista valittaa ennen pääasiaratkaisua ja siitä erillään.

Vakuutusosoikeus toteaa, että vakuutusosoikeuden julkisuuslain nojalla antama ratkaisu on käytännössä ainoa vakuutusosoikeuden ratkaisu, jonka yhteydessä voisi tulla sovellettavaksi hallintolainkäyttölain täytäntöönpanon keskeyttämistä koskevat hallintolainkäyttölain 31 ja 32 §.

Vakuutusosoikeuden käsittelemien asioiden osalta on syytä huomioida, että valitusmahdollisuus voisi tulla kysymykseen myös sellaisen päätöksen osalta, jolla vakuutusosoikeus on antanut pyydetyn tiedon. Kun sivullinen pyytää tietoa vakuutusosoikeuden päätöksestä, joka sisältää asianosaisen yksityiselämän piiriin kuuluvia salassa pidettäviä tietoja, asianosaisella saattaisi olla muutoksenhakuoikeus. Mikäli vakuutusosoikeus suostuu pyyntöön, tiedon antaminen voi loukata asianosaisen yksityiselämän suojaa, joten asianosaisella saattaisi olla oikeussuojan tarve. Työryhmä katsoo, että julkisen asiakirjan osalta kenelläkään ulkopuolisella ei ole valitusintressiä. Vakuutusosoikeuden mukaan mahdollisuus täytäntöönpanon lykkäämiseen on perusteltu ainakin sivullisen pyydettyä asiakirjasta tietoa.

Vakuutusosoikeus pitää perusteltuna, että vakuutusosoikeuden julkisuusasiassa antamaan päätökseen on mahdollista hakea muutosta. Valitusmahdollisuutta ei myöskään tulisi rajoittaa lupamenettelyllä tai muulla vastaavalla tavalla. Työryhmä ehdottaa, että muutoksenhaku lainkäytön järjestyksessä ratkaistuun asianosaisen asiakirjapyyntöön perustuisi pääasian mukaisesti määräytyvään muutoksenhakutiehen. Työryhmä katsoo kuitenkin, että kaikissa hallintoasian käsittelyjärjestyksessä käsitellyissä asiakirjapyyntöissä viimeisenä oikeusasteena toimisi myös vakuutusosoikeuden osalta korkein hallinto-oikeus. Vakuutusosoikeus lähtee siitä, että vakuutusosoikeudessa kaikki julkisuusratkaisut tehtäisiin lainkäyttömennettelyä noudattaen. Muutoksenhaun tulisi vakuutusosoikeuden osalta perustua pääasian mukaisesti määräytyvään muutoksenhakutiehen kaikkien asioiden osalta.

Vakuutusosoikeutta ja koko toimeentuloturvaetuuksien muutoksenhakujärjestelmää kohtaan tunnetun luottamuksen kannalta on erityisen tärkeää, että julkisuusratkaisujen oikeuskäytäntö olisi kautta linjan yhtenäinen. Tämän vuoksi kaikista lautakuntien julkisuusratkaisusta muutoksenhaku tulisi ohjata vakuutusosoikeuteen.

Vakuutusosoikeuden tapaturmavakuutuslainsäädäntöön perustuvista ratkaisuista on mahdollisuus hakea muutosta korkeimmalta oikeudelta siltä osin kuin on kysymys oikeudesta korvaukseen, mutta ei korvauksen määrän osalta. Vakuutusosoikeuden käsittelemissä tapaturma-asioissa asiakirjoja on käytännössä mahdotonta erotella määrää koskeviin ja oikeutta korvaukseen koskeviin. Tämän vuoksi kaikista tapaturma-asioista, joihin liittyy mahdollisuus hakea muutosta korkeimmalta oikeudelta - ainakin vireillä olevaan asiaan liittyvien pyyntöjen osalta - muutoksenhaku tulisi ohjata korkeimpaan oikeuteen. Muihin kuin vireillä oleviin asioihin liittyvien julkisuusratkaisujen osalta ei liene estettä sille, että muutoksenhaku ohjattaisiin korkeimmalle hallinto-oikeudelle, vaikka vakuutusosoikeuden ratkaisu olisikin tehty lainkäyttömenettelyä noudattaen. Tämä voisi kuitenkin johtaa yhden asiaryhmän osalta oikeuskäytännön hajaantumiseen. KHO ja KKO voivat arvioida samanlaista tapaturma-asiaan liittyvää julkisuuskysymystä toisistaan poikkeavalla tavalla. On jopa mahdollista, että saman asiakirjan julkisuus voisi tulla arvioitavaksi sekä KKO:ssa että KHO:ssa: Tämä voisi olla mahdollista esimerkiksi silloin, kun vakuutusosoikeudessa käsitelty asia tulee oikaisumenettelyn tai ylimääräisen muutoksenhaun jälkeen uudelleen käsiteltäväksi vakuutusosoikeuteen. Vaikka julkisuuteen liittyvät kysymykset ovat kaikissa vakuutusosoikeuden käsittelemissä asiaryhmissä keskenään samankaltaisia, kaikkien tapaturma-asioihin liittyvien julkisuuspäätösten muutoksenhaun ohjaamisesta KKO:een tuskin aiheutuisi merkittävää haittaa ratkaisukäytännön yhdenmukaisuuden kannalta. Menettely varmistaisi joka tapauksessa tapaturma-asioiden osalta yhdenmukaisen käytännön ja estäisi mahdollisuuden, että sama julkisuusasia ratkaistaisiin molemmissa korkeimmissa oikeuksissa.

Vakuutusosoikeus toteaa, että työryhmän ehdotuksen mukaan myös sosiaalivakuutuslautakuntien julkisuuspäätöksiin haettaisiin muutosta vakuutusosoikeudelta. Esitystä vastaan puhuu se, että sosiaalivakuutuslautakuntien päätöksiin haetaan nykyisin muutosta tarkastuslautakunnalta eivätkä nämä asiat kuulu vakuutusosoikeuden toimivaltaan. Toisaalta julkisuuskysymykset ovat näissäkin asioissa samankaltaisia kuin vakuutusosoikeuden käsittelemissä muissa asiaryhmissä. Toimeentuloturvan muutoksenhakukomitea on esittänyt, että sairauspäiväraha-asioissa säädettäisiin muutoksenhakumahdollisuus tarkastuslautakunnasta vakuutusosoikeuteen. Mikäli komitean ehdotus toteutuu, työryhmän esityksen mukainen menettelytapa on kaikilta osin perusteltu.

Vakuutusosoikeuden toimialaan kuuluvien etuuslaitosten julkisuuspäätöksistä haettaisiin ilmeisesti muutosta hallinto-oikeudelta. Muutoksenhaun ohjautumisesta itseoikaisutilanteessa tulisi säätää yksiselitteisesti, sillä haettaessa muutosta etuuslaitoksen etuuspäätökseen valitus toimitetaan ensin asianomaiselle etuuslaitokselle itseoikaisua varten. Jos laitos ei voi oikaista päätöstään, valitus siirretään muutoksenhakulautakunnalle. Menettely on sama haettaessa lautakunnan päätökseen muutosta vakuutusosoikeudelta.

Mikäli pääasia päättyy muutoksenhakuelimelle valituksena käsiteltäväksi, tulisi myös etuuslaitoksen julkisuutta koskevasta päätöksestä tehty valitus ratkaista pääasian yhteydessä, koska julkisuusasiassa annettava ratkaisu saattaa vaikuttaa asian oikeudenkäyntiaineiston muotoutumiseen. Mikäli julkisuusasia olisi vali-

tusasiaa käsiteltävänä hallinto-oikeudessa samaan aikaan kun varsinaista etuusasiaa koskeva valitus olisi vireillä muutoksenhakulautakunnassa, etuusasian ratkaisemista voitaisiin joutua lykkäämään siihen asti, kunnes julkisuusasia on ratkaistu hallinto-oikeudessa. Tämän vuoksi vireillä olevaan asiaan liittyvän julkisuusasian muutoksenhaku tulisi myös etuuslaitoksen päätöksen osalta ohjata pääasian mukaisesti. Käytännössä tämä tarkoittaisi, että muutoksenhaku vireillä olevaan etuuslaitoksen julkisuusasiassa antamaan päätökseen tulisi ohjata asianomaiseen lautakuntaan. Sääntelyn tulisi olla näiden tilanteiden osalta täsmällisiä, koska muutoksenhakijat voivat peruuttaa pääasiaa koskevan muutoksenhakunsa. Tällöin itse pääasia ei tule ratkaistavaksi muutoksenhakuelimessä eikä julkisuusasiankaan ratkaiseminen asianomaisessa muutoksenhakuelimessä ole enää perusteltua.

Muissa tilanteissa etuuslaitoksen julkisuusasiassa antamaan päätökseen haettaisiin muutosta julkisuuslain mukaisesti hallinto-oikeudelta ja edelleen korkeimmalta hallinto-oikeudelta. Muutoinkin vakuutusosoikeus pitää työryhmän ehdotusta muutoksenhakuteiden osalta kannatettavana.

Markkinaoikeus hyväksyy työryhmän ehdotuksen. Valtaosa asiakirjapyyntöistä voidaan ratkaista julkisuuslain 14 §:n mukaisessa käsittelyjärjestyksessä kuten mietinnössä on todettu. Työryhmän mietinnössä esitetään hallintoviranomaisen hallussa olevan tuomioistuimelle osoitetun asiakirjan osalta kaksi vaihtoehtoa. Markkinaoikeuden mukaan ei ole estettä toisena vaihtoehtona esitettyyn ratkaisuun eli siihen, että hallintoviranomaisen palveluksessa olevan virkamiehen ratkaisu käsiteltäisiin oikaisuasiana asianomaisessa hallintolainkäyttöelimessä. Menettely olisi todennäköisesti nopeampi kuin se, että asia käsiteltäisiin ensimmäisen vaihtoehdon mukaan hallintovalituksena hallinto-oikeudessa. Markkinaoikeus pitää tarkoituksenmukaisena myös ehdotusta muutoksenhausta hallintoasian järjestyksessä tehtyihin ratkaisuihin korkeimpaan hallinto-oikeuteen.

Eläkelautakunnan mukaan voitaisiin edelleen noudattaa nykyistä menettelyä. Lautakunnassa tiedon saamista koskevan pyynnön käsittelee ensi vaiheessa kansliapäällikkö tai hänen määräämänsä henkilö. Suullinen pyyntö riittää, jos pyyntöön voidaan suostua. Jos pyydettyä tietoa ei voida antaa, on yleensä kyse neuvottelusalaisuuden alaisista asioista. Tällöin on edellytetty kirjallista pyyntöä, jossa yksilöidään tarkemmin vaade ja asiakirjojen mahdollinen käyttötarkoitus ennen kuin asiassa annetaan valituskelpoinen päätös. Asia ratkaistaan jaostossa normaalissa lainkäyttömenettelyssä riippumatta siitä, onko pääasia vireillä vai aiemmin käsitelty. Samaa menettelyä noudatetaan riippumatta siitä, onko pyynnön esittänyt asianosainen tai ulkopuolinen taho. Vireillä olevassa asiassa päätös voidaan antaa vasta pääasian ratkaisun yhteydessä, sillä asian ratkaisemisella erikseen ei ole merkitystä, kun useimmat julkisuusasiat koskevat neuvottelusalaisuuden alaisia asioita. Suullisessa käsittelyssä julkisuutta koskevat vaatimukset käsitellään sen hetkisessä ratkaisukokoonpanossa.

Eläkelautakunnan mukaan olisi oikeuskäytännön yhtenäisyyden vuoksi hyvä, jos vakuutusosoikeuden alaisten muutoksenhakulautakuntien julkisuusasiassa antamista päätöksistä valitettaisiin aina vakuutusosoikeuteen riippumatta siitä, onko asia vireillä vai jo päätetty. Jos vireillä olevassa asiassa muutoksenhakija katsoo elä-

kelaitoksen menetelleen julkisuusasiassa säännösten vastaisesti, tämä asia tulisi voida ratkaista pääasian yhteydessä ensimmäisessä muutoksenhakuasteessa lautakunnassa ja sen jälkeen vakuutusosoikeudessa.

Valtion eläkelautakunta toimittaa suullisesta pyynnöstä asianosaiselle julkiset tiedot ja asiakirjat. Mikäli asianosainen ei ole tyytyväinen saamiinsa tietoihin häntä kehoitetaan tekemään asiassa kirjallinen tietosaantipyynnö, jossa hän yksilöi vaateensa ja asiakirjojen käyttötarkoituksen. Lautakunta käsittelee julkisuuslain mukaisen tietopyynnön istunnossaan lainopillisena hallintoasiana. Pyyntö on käsitelty kiireellisinä asioina. Pyyntöjä on ollut vuosittain vain muutamia ja ne ovat koskeneet lähinnä tiedon saamista neuvottelusalaisuuden piiriin kuuluvista tiedoista. Vakuutusosoikeuden alaisten lautakuntien tekemistä päätöksistä voisi valittaa vakuutusosoikeuteen tai korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Näin oikeuskäytäntö muodostuisi yhtenäiseksi.

Tarkastuslautakunta pitää keinotekoisena ratkaisuna muutoksenhaun järjestämistä sillä perusteella, onko kyse hallintoratkaisuksi vai lainkäyttöratkaisuksi luonnehdittavasta päätöksenteosta. Muutoksenhaun eriytyminen samankaltaisissa asioissa voisi johtaa myös erilaiseen ohjaukseen. Lautakunta kannattaa muutoksenhaun ohjaamista vakuutusosoikeuteen.

Tapaturmalautakunta toteaa, että valtaosassa julkisuusasioista on ollut kyse neuvottelusalaisuuden piiriin kuuluvista seikoista. Asiakirjapyynnöt ovat koskeneet erityisesti lautakunnan lääkärijäsenen asiassa esittämiä arviointeja ja niiden perusteluja. Tällaiset pyynnöt on ratkaistu lainkäyttökokouksessa, mikä olisi jatkossakin tarkoituksenmukainen menettely. Tällaisista ratkaisuista tulisi olla oikeus hakea muutosta samassa järjestyksessä kuin muistakin asioista valittamalla vakuutusosoikeuteen. Eräissä tapaturmavakuutusta koskevissa valitusasioissa voi hakea muutosta vakuutusosoikeuden päätökseen korkeimmalta oikeudelta. Jos muutoksenhaku julkisuusasioissa noudattaisi tapaturmavakuutusasian muutoksenhakujärjestystä, lienee tarkoituksenmukaisinta, että julkisuusasioissa muutoksenhaku ohjattaisiin kaikilta osin korkeimpaan oikeuteen.

Työttömyysturvalautakunta pitää ehdotettua kahden erillisen muutoksenhakutien käyttöä tarkoituksenmukaisena. Julkisuusasiaa koskeva päätös voitaisiin ratkaista hallintoasian käsittelyjärjestyksessä hallinto-oikeudessa nopeammin ja joustavammin kuin hallintolainkäyttöprosessissa. Tästä syystä hallintoasian käsittelyjärjestys olisi asianosaiselle ja ratkaisun tehneelle viranomaiselle edullisempi. Lainkäyttömenettelyn käyttäminen olisi perusteltua vasta, kun julkisuutta koskevalla päätöksellä on asiallinen yhteys vireillä olevan valitusasian käsittelyyn.

Opintotuen muutoksenhakulautakunta kannattaa työryhmän ehdotusta julkisuuslain 14 §:n mukaisesta menettelystä tiedon antamisessa asiakirjasta sekä sitä, että vakuutusosoikeuden alaiseen muutoksenhakujärjestelmään kuuluvien lautakuntien julkisuusratkaisuihin valitettaisiin vakuutusosoikeuteen.

Patentti- ja rekisterihallituksen valituslautakunta pitää työryhmän ehdottamaa julkisuusratkaisujen jakamista hallinto- ja lainkäyttöratkaisuihin sekä näissä ratkaisuissa käytettävää kokoonpanoa oikeasuuntaisena, tarkoituksenmukaisena ja

joustavana. Myös työryhmän ehdotukset muutoksenhakuteistä vaikuttavat tarkoituksenmukaisilta. Työryhmän lakiluonnoksen 11 §:n osalta lautakunta kysyy, olisiko lakiin otettava erikseen maininta lautakunnan hallussa olevasta valituskirjelmästä tai muusta asiakirjasta niissä tilanteissa, joissa lautakunta antaa valitusasiassa lausunnon korkeimmalle hallinto-oikeudelle, vai voidaanko esitettyjen vaihtoehtojen katsoa kattavan myös muutoksenhakulautakunnan hallussa olevat asiakirjat lausunnon antamisen aikana.

Professori Olli *Mäenpää* toteaa, että julkisuutta koskeva ratkaisu erityisesti asiakirjaa tai tietoa koskevaan pyyntöön on normaalisti hallintoasiaa koskeva ratkaisu, jonka tekemiseen sovelletaan hallintomenettelylakia. Tämä menettely vahvistaa asianosaisen oikeusturvaa. Tätä viranomaisten julkisuuslain edellyttämää menettelyn lähtökohtaa ei voi muuttaa se, että korkein oikeus on lain sanamuodosta poikkeavassa ratkaisussaan KKO 2002:27 päätenyt toisenlaiseen tulkintaan. On perusteltua, että jatkovalmistelussakin sääntelyn perustana säilyy julkisuutta koskevan ratkaisun luonne hallintoasiana riippumatta siitä, mikä tuomioistuimissa asiaa käsittelee. Tämän lisäksi on luonnollisesti edelleen tilanteita, joissa lainkäyttöasian käsittelyyn kiinteästi kytkeytyvä tai sisältyvä julkisuusratkaisu sekä päätös valitukseen tehdään lainkäytön järjestyksessä.

Julkisuusratkaisua koskevan muutoksenhaun järjestäminen edellyttäneen professori *Mäenpään* mukaan lisäselvittelyä.

2.4 Soveltamisala

Työryhmän ehdotus

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.

Lausunnot

Maa- ja metsätalousministeriö toteaa, että ministeriön hallinnonalalla toimii hallintolainkäyttöasioita käsittelevänä muutoksenhakulautakuntana maaseutuelinkeinojen valituslautakunta. Ministeriö pitää tärkeänä, että oikeudenkäynnin julkisuutta koskeva sääntely tulee koskemaan myös maaseutuelinkeinojen valituslautakuntaa.

Korkeimman hallinto-oikeuden mukaan soveltamisalamääritys säännösluonnoksen 1 §:ssä on sinänsä asianmukainen, mutta tulkinnanvarainen sikäli, että

yksiselitteisen selvästi ei ilmene, koskisivatko säännökset hallintolainkäyttöviranomaiselle annettuja ja sen laatimia asiakirjoja myös siinä varsin tavanomaisessa tilanteessa, että asiakirjat on asian käsittelyn hallintolainkäyttöviranomaisessa päätyttyä palautettu hallintoviranomaiselle joko säilytettäväksi tai asian uudelleen käsittelyä varten. Materiaalisten seikkojen osalta tästä epäselvyydestä ei aiheutune merkittäviä ongelmia, kun työryhmän ehdotukset lähtevät siitä, että asiakirjojen julkisuus ja salassapito määräytyvät hallintolainkäytössä ja hallinnossa samoilla perusteilla. Menettelyä koskevien seikkojen osalta on kuitenkin oltava selvää, minkä viranomaisen toimivaltaan kuuluu ratkaista hallintoviranomaiselle palautuneita asiakirjoja koskevat asiakirja- ja tietopyynnöt. Julkisuuslain 14 §:ssä ilmaistu pääsääntö, jonka mukaan asiakirjan antamisesta päättää se viranomainen, jonka hallussa asiakirja on, olisi asianmukainen menettely.

KHO pitää perusteltuna ehdotusta, jonka mukaan säännöksiä sovellettaessa hallintolainkäyttöviranomaisella tarkoitetaan paitsi korkeinta hallinto-oikeutta, hallinto-oikeuksia, vakuutus-oikeutta ja markkinaoikeutta, myös niitä muutoksenhakusioita käsittelemään perustettuja lautakuntia, joissa sovelletaan hallintolainkäyttölakia.

Vakuutus-oikeus toteaa, että vakuutus-oikeuden alaisten lautakuntien toiminnan julkisuuden tulisi määräytyä lähtökohtaisesti samoin kuin vakuutus-oikeuden. Lautakuntien osalta saattaa kuitenkin olla tarpeen ottaa huomioon niiden erityispiirteet. Tämä olisi parhaiten mahdollista siten, että asianomaista lautakuntaa koskevassa laissa olisi tarpeellisilta osin viittaussäännökset hallintomenettelyn julkisuutta säätelevään lakiin.

Eläkelautakunta pitää ainoana mahdollisuutena sitä, että vakuutus-oikeuden alaisissa muutoksenhakulautakunnissa sovelletaan samoja julkisuutta koskevia säännöksiä kuin muussa hallintolainkäytössä.

Opintotuen muutoksenhakulautakunta kannattaa työryhmän ehdotusta.

2.5 Lainsäädäntötekniinen tarkastelu

Työryhmän ehdotus

Työryhmä ei ottanut kantaa lainsäädäntötekniisiin ratkaisuihin, mutta tarkasteli erilaisiin lainsäädäntötekniisiin vaihtoehtoihin liittyviä näkökohtia. Lainsäädäntötekniinen ratkaisu riippuu siitäkin, millaista yleisiä tuomioistuimia koskeva sääntely olisi sisällöltään ja rakenteeltaan.

Keskeiset säännökset oikeudenkäynnin julkisuudesta hallintolainkäytössä voitaisiin lainsäädäntöteknisesti 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.

Lausunnot

Korkein hallinto-oikeus katsoo, että hallintolainkäytön julkisuutta ja riita- ja rikosasioiden julkisuutta koskevat säännökset lienee tarkoituksenmukaista sisällyttää yhteen oikeudenkäynnin julkisuutta koskevaan lakiin, vaikka vain osa säännöksistä tulisi koskemaan kaikkia prosessilajeja ja vaikka laki koskisi tuomioistuinten ohella myös muutoksenhakulautakuntia. Säännösten sijoittaminen samaan lakiin saattaisi myös havainnollistaa eri prosessilajien erityisiä piirteitä julkisuus- ja salassapitosäätelyn osalta.

Riippumatta siitä, mihin lakiin keskeiset oikeudenkäynnin julkisuutta hallintolainkäytössä koskevat säännökset sijoitetaan, on KHO:n mukaan tärkeää, että säännösten suhde muuhun lainkäytön julkisuuteen liittyvään lainsäädäntöön on selvä. Tässä suhteessa erityisen keskeinen on suhde julkisuuslakiin, lakiin verotustietojen julkisuudesta ja salassapidosta sekä lakiin sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista.

Korkein hallinto-oikeus toteaa, että lainvalmistelun yhteydessä on selvitettävä, missä muissakin laeissa on oikeudenkäynnin julkisuutta koskevia tai siihen liittyviä säännöksiä (esimerkiksi ampuma-aseain 113 §:n 2 momentti) ja miltä osin sellaiset oikeudenkäynnin julkisuutta koskevat säännökset olisi syytä sisällyttää säädettävään lakiin.

Helsingin hallinto-oikeuden mukaan ratkaisu siihen, tulisiko olla yksi yhteinen kaikkia tuomioistuimia koskeva laki vai hallintotuomioistuimille oma lakinsa vai olisiko mahdollista liittää julkisuutta koskevat säännökset esimerkiksi hallintolainkäyttölakiin, 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.

Turun hallinto-oikeus katsoo, että hallintolainkäyttöä koskevat julkisuussäännökset tulee sijoittaa samaan lakiin yleisten tuomioistuinten julkisuussäännösten kanssa. Perussäännökset oikeudenkäynnin julkisuudesta ovat joka tapauksessa yhteisiä molemmille tuomioistuinlinjoille. Yhteinen laki on omiaan vahvistamaan myös käsitystä hallintotuomioistuinten tuomioistuinluonteesta. Hallintolainkäyttöön liittyvät poikkeukset voidaan lainsäädäntöteknisesti sijoittaa yhteiseen lakiin.

Hämeenlinnan hallinto-oikeus pitää parhaana vaihtoehtona sijoittaa oikeudenkäynnin julkisuutta hallintolainkäytössä koskevat säännökset erilliseen lakiin. Koska säännökset tulevat eroamaan huomattavasti yleisten tuomioistuinten oikeudenkäynnin julkisuutta koskevista säännöksistä, yhteisen lain laatiminen ei liene tarkoituksenmukaista ja se tuottaa joka tapauksessa jo terminologian eroavuudesta johtuen vaikeuksia. Erillinen laki, johon on viitattu hallintolainkäyttölaissa, olisi selkeä vaihtoehto.

Vaasan hallinto-oikeus katsoo, että oikeudenkäynnin julkisuutta koskevat säännökset voidaan sijoittaa esimerkiksi oikeudenkäynnin julkisuutta koskevaan yleislakiin tai hallintolainkäyttölakiin. Tärkeämpää kuin säännösten paikka on kuitenkin lainsäädännön kehittäminen julkisuuden, yksityisyyden ja tuomioistuinten päätösten sisältöä koskevan tiedontarpeen vaatimukset huomioon ottaen.

Kuopion hallinto-oikeus toteaa, että ehdotetun kaltainen lainsäädäntö olisi ensi tilassa saatettava voimaan. Tuomioistuimissa noudatetaan voimassa olevaa lainsäädäntöä vaihtelevalla tavalla. Eri prosessilajien käsitteistö olisi mahdollisuuksien mukaan oltava yhtenäinen.

Vakuutus-oikeuden mukaan lähtökohtana tulisi olla hallintolainkäytön erityispiirteiden huomiointi. Hallintolainkäytössä, erityisesti vakuutus-oikeudessa, yksityiset asianosaiset hoitavat asiansa useimmiten ilman avustajaa. Tämä edellyttää, että hallintolainkäytön julkisuuden sääntely on helposti hahmotettavaa ja etenkin, että myös sen eroavuus yleisten tuomioistuinten toiminnan julkisuudesta on helposti havaittavaa. Nämä seikat puoltavat sitä, että hallintolainkäytön julkisuudesta tulisi säätää selkeästi erikseen. Hallintolainkäytön julkisuudesta tulisi laatia joko kokonaan oma lakinsa tai julkisuutta koskevat säännökset tulisi sisällyttää hallintolainkäyttölakiin.

Helsingin käräjäoikeuden mukaan olisi hyvä, jos koko oikeudenkäynnin julkisuudesta säädettäisiin yhdessä yleislaissa. Jos katsotaan, että hallintotuomioistuimissa tulee julkisuuden osalta olla ehdotuksen kaltainen sääntely, saattaa olla perustellumpaa säätää oikeudenkäynnin julkisuudesta hallintolainkäytössä erikseen.

Turun käräjäoikeus katsoo, etteivät ehdotukset takaa hallintolainkäytössä perustuslain mukaisista oikeudenkäynnin julkisuutta. Tämän vuoksi käräjäoikeus pitää parhaana, että koko oikeudenkäynnin julkisuus säädetään samassa laissa. Tällöin myös hallintolainkäytön julkisuus ja toisaalta sen salaamistarpeet voidaan parhaalla mahdollisella tavalla toteuttaa perustuslain mukaisesti.

Tampereen käräjäoikeus pitää perusteltuna, että mahdollisimman pian säädettäisiin oikeudenkäynnin julkisuuslaki esimerkiksi oikeudenkäynnin julkisuus -toimikunnan mietinnön pohjalta. Käräjäoikeuden mielestä keskeiset säännökset oikeudenkäynnin julkisuudesta hallintolainkäytössä tulisi sijoittaa oikeudenkäynnin julkisuutta koskevaan yleislakiin sikäli kuin kyse on tuomioistuimen toiminnasta tai siihen rinnastettavasta toiminnasta (muutoksenhakulautakunnat). Jos hallintolainkäyttöasioiden luonne tai tuomioistuimen suhde hallintoviranomaisiin edellyttää sitä, että osa oikeudenkäynnin julkisuutta koskevista säännöksistä sijoitettaisiin viranomaisten toiminnan julkisuudesta annettuun lakiin, tämä on mahdollista ratkaisun selkeyden vaarantumatta. Jos keskeiset säännökset sijoitettaisiin hallintolainkäyttölakiin tai erilliseen lakiin oikeudenkäynnin julkisuudesta hallintolainkäytössä, on vaara, että eri tuomioistuinten ratkaisulinjat eriytyvät eri asioissa. Säännösten sijoittaminen oikeudenkäynnin yleislakiin olisi myös omiaan korostamaan hallintotuomioistuinten roolia tuomioistuimina.

Eläkelautakunnan mukaan hallintolainkäytön julkisuudesta pitäisi säätää oma laki tai säännökset tulisi sisällyttää hallintolainkäyttölakiin. Säännösten tulee olla selkeitä, koska yksityiset henkilöt hoitavat sosiaalivakuutusasioissa usein itse omaa asiaansa.

Valtion eläkelautakunnan mukaan hallintolainkäytön julkisuudesta tulee säätää riittävän selkeästi. Näin ollen julkisuutta koskevat säännökset tulisi sisällyttää erillisenä lukuna hallintolainkäyttölakiin.

Kuntien eläkelautakunta toteaa, että koska hallintolainkäyttö poikkeaa erityispiirteidensä vuoksi yleisistä tuomioistuimista, erillinen hallintolainkäytön julkisuutta koskeva laki olisi perusteltu.

Tarkastuslautakunnan mukaan asiasta säädettäisiin parhaiten kaikkia muutoksenhakulautakuntia koskevassa säännöstössä, johon sisältyisivät menettelyä (edellytykset, kuka tekee päätökset) ja muutoksenhakua koskevat säännökset.

Verohallitus toteaa, että lainsäädäntöteknisesti asia voidaan ratkaista monella tavalla. Verohallitus pitää kuitenkin tärkeänä sitä, että verosalaisuus turvataan hallintolainkäytössä diaaritietojen, oikeudenkäyntiasiakirjojen, suullisen käsittelyn ja verotuspäätösten suhteen sijoitetaanpa säännökset verotustietojen julkisuutta koskeviin säännöksiin taikka erillisiin hallintolainkäytön julkisuutta koskeviin säännöksiin. Verohallitus pitää ensisijaisena verotustietojen julkisuudesta ja salassapidosta annetun lain soveltamista ja sen säännösten tarkistamista. Hallintolainkäyttöä koskevissa säännöksissä voitaisiin selkeyden vuoksi viitata verotuksen erityislakiin. Verotustietojen julkisuudesta ja salassapidosta annetun lain soveltamisalaa koskevia säännöksiä on joka tapauksessa uudistuksen yhteydessä tarkistettava.

Teollisuuden ja Työnantajain Keskusliitto varaa tilaisuuden lausua lainsäädäntöteknisistä ratkaisuista asian edetessä.

Suomen Asianajajaliiton mukaan olisi selkeyden kannalta toivottavaa, että säännökset hallintolainkäyttöä koskevista poikkeuksista suhteessa yleisissä tuomioistuimissa noudatettavaan menettelyyn sisällytettäisiin yleislakiin tuomioistuinten toiminnan julkisuudesta, jotta voitaisiin välttyä säädöksentäältä monimutkaistavalta ja hajauttavalta erityislakeihin nojautavalta sääntelyltä.

Veronmaksajain Keskusliitto ry toteaa, että verovelvollisen näkökulmasta olisi parempi, jos verotustietojen julkisuus kaikissa tilanteissa säädettäisiin yhdessä laissa ja muissa normeissa ainoastaan viitattaisiin tähän lakiin. Kysymys verotustietojen julkisuudesta tulee käsitellä yhtenä kokonaisuutena, koska verovelvollisen näkökulmasta on kyse kokonaisuudesta riippumatta siitä, mikä viranomainen asiaa kulloinkin käsittelee.

Professori Timo *Konstari* pitää tavoittelemisen arvoisena sellaista lainsäädäntöratkaisua, että käsittelyn julkisuudesta oikeudenkäynnissä säädettäisiin erillinen yleislaki, johon otettaisiin tarvittavat säännökset käsittelyn julkisuudesta myös hallintolainkäytön osalta. Sitä vastoin asiakirja-julkisuutta, asiakirjojen salassapitoa sekä siihen kohdistuvia rajoituksia koskevat säännökset lainkäytön alalla tulisi pyrkiä sijoittamaan ja pitämään yleislakina säädetyssä laissa viranomaisten toiminnan julkisuudesta. Julkisuuslainsäädäntö on jo nykyisellään siinä määrin mutkikas ja monitahoinen kokonaisuus, että mahdollisuuksien mukaan tulisi hillitä erityislakien säätämistä ja ratkaista sääntelyongelmat yleislakien puitteissa. Erillisen lain säätämistä oikeudenkäynnin julkisuudesta hallintolainkäytössä ei vastaavasti voi pitää suositeltavana sääntelyvaihtoehtona.

Professori *Konstari* toteaa, että työryhmän mietinnön liitteessä on myös säännös asianosaisen oikeudesta tiedonsaantiin (7 §), Työryhmä toteaa samassa yhteydessä, että sanotut säännökset ovat pääosin nykyisinkin viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa. Juuri tällaiset kohdat oikeudenkäynnin julkisuutta koskevissa lakiehdotuksissa vahvistavat sellaista käsitystä, että olisi syytä miettiä toisenkin kerran ennen kuin ryhdytään pirstomaan viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain varaan rakentuvaa sääntelyjärjestelmää.

3 MUUT LAUSUNNOISSA ESITETYT NÄKÖKOHDAT

Korkein hallinto-oikeus pitää asianmukaisena ehdotusta siitä, että hallintoasiana käsitellyn tietopyynnön ratkaisemisesta ei peritä maksua, mutta KHO:n mukaan tulisi harkita myös lainkäyttöasioina käsiteltyjen ratkaisujen maksuttomuutta etenkin siinä tilanteessa, että tietoa on pyytänyt asianosainen.

Korkein hallinto-oikeus toteaa, että valmisteluvaiheessa on vielä pohdittava riittävän yksityiskohtaisesti, mitä vaikutuksia uusilla säännöksillä olisi ennen niiden voimaantuloa laadittujen asiakirjojen ja tietojen julkisuuteen ja salassapitoon, sillä ehdotus sisältää eräitä merkittäviä muutoksia nykytilaan nähden, erityisesti diaarin osalta.

Korkein hallinto-oikeus viittaa työryhmän mietinnön liitteenä olevan säännösluonnoksen johdantoon, jossa todetaan, että hallintolainkäytössä olisi tarkoituksenmukaista soveltaa eräitä oikeudenkäynnin julkisuus -toimikunnan mietintöön sisältyviä säännösehdotuksia. KHO toteaa, että useimmista työryhmän tarkoittamista säännösehdoista on lausuttu KHO:n toimikunnan mietinnöstä antamassa lausunnossa. Lausunnossa on kritisoitu eräiden ehdotettujen säännösten sisältöä.

Korkein hallinto-oikeus viittaa myös työryhmän mietinnön liitteenä olevaan työryhmän puheenjohtajan muistioon, jossa pidetään tuomioistuinten ratkaisutoiminnan kannalta välttämättömänä, että tuomioistuimet saavat salassapitosäännösten estämättä muilta viranomaisilta ja julkista tehtävää hoitavilta valitusasian ratkaisemisessa tarvittavat tiedot. KHO:n mukaan on johdonmukaista, että alueellisista hallinto-oikeuksista ja vakuutus-oikeudesta säädettyyn tapaan säädetään nimenomaisesti myös KHO:n oikeudesta saada lainkäyttötoiminnassaan tarvitsemansa salassa pidettävät tiedot muilta viranomaisilta ja julkista tehtävää hoitavilta. KHO:n mukaan lakiin olisi myös syytä ottaa säännös, joka koskee tuomioistuimen oikeutta omasta aloitteestaan toimittaa muulle kuin valituksenalaisen hallintopäätöksen tehneelle viranomaiselle oikeudenkäyntiin liittyen salassa pidettäviä oikeudenkäyntiasiakirjoja esimerkiksi lausunto- ja selvityspyyntöjen yhteydessä. Tuomioistuimen päätöksiä on myös jatkossakin voitava toimittaa soveltamiskäytännön yhdenmukaistamiseksi asianomaisille viranomaisille.

Veronmaksajain Keskusliitto ry:n mukaan verotustietojen normipohja on hajanainen. Verovelvollisen näkökulmasta pitäisi olla yksiselitteisen selvää, mitkä verotustiedot ovat missäkin tilanteessa julkisia. Nyt on ääritapauksissa mahdollista jopa se, että verovelvollinen ei saa tietoja edes sellaisista verotusasiakirjoista, jotka ovat julkisia, koska säännöksiä tulkitaan eri paikoissa eri tavoin.

OIKEUSMINISTERIÖ

LAUSUNTOPYYNTÖ
16.7.2003LIITE I
OM 38/41/2002

Jakelussa mainituille

Oikeudenkäynnin julkisuus hallintolainkäytössä

Oikeusministeriö pyytää kunnioittavasti lausuntoa oheisesta työryhmän mietinnöstä (Oikeudenkäynnin julkisuus hallintolainkäytössä. Oikeusministeriön työryhmämietintö 2003:8).

Lausunto pyydetään toimittamaan 30.9.2003 mennessä oikeusministeriöön (Oikeusministeriö, PL 25, 00023 Valtioneuvosto). Lisätietoja asiasta antaa lainsäädäntöneuvos Arja Manner (sähköposti: arja.manner@om.fi; puhelin: 1606 7692).

Osastopäällikön sijainen,
lainsäädäntöjohtaja

Matti Niemivuo

LIITE

Oikeudenkäynnin julkisuus hallintolainkäytössä.
Oikeusministeriön työryhmämietintö 2003:8.

JAKELU

Eduskunnan oikeusasiamies x²
Valtioneuvoston oikeuskansleri x

Ulkoasiainministeriö x
Sisäasiainministeriö x
Puolustusministeriö x
Valtiovarainministeriö x
Opetusministeriö x
Maa- ja metsätalousministeriö x
Liikenne- ja viestintäministeriö
Kauppa- ja teollisuusministeriö
Sosiaali- ja terveysministeriö x
Työministeriö x
Ympäristöministeriö x

Korkein oikeus

² Lausunto on saatu tahoilta, joiden kohdalla on merkintä x.

Korkein hallinto-oikeus x

Helsingin hallinto-oikeus x

Turun hallinto-oikeus x

Hämeenlinnan hallinto-oikeus x

Vaasan hallinto-oikeus x

Kouvolan hallinto-oikeus x

Kuopion hallinto-oikeus x

Oulun hallinto-oikeus x

Rovaniemen hallinto-oikeus x

Ålands förvaltningsdomstol x

Vakuutusosasto x

Markkinaoikeus x

Helsingin käräjäoikeus x

Tampereen käräjäoikeus x

Turun käräjäoikeus x

Eläkelautakunta x

Valtion eläkelautakunta x

Kuntien eläkelautakunta x

Tarkastuslautakunta x

Etelä-Suomen sosiaalivakuutuslautakunta x

Lounais-Suomen sosiaalivakuutuslautakunta x

Itä-Suomen sosiaalivakuutuslautakunta x

Tapaturmalautakunta x

Työttömyysturvalautakunta x

Opintotuen muutoksenhakulautakunta x

Maaseutuelinkeinojen valituslautakunta x

Patentti- ja rekisterihallituksen valituslautakunta x

Kutsunta-asiain keskuslautakunta x

Valtion tilintarkastuslautakunta x

Elokuvalautakunta x

Kansaneläkelaitos x

Kilpailuvirasto x

Oikeusturva-asiain neuvottelukunta x

Tietosuojavaltuutettu x

Verohallitus x

Vähemmistövaltuutettu

Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry x

Teollisuuden ja Työnantajain Keskusliitto x

Oikeuspoliittinen yhdistys Demla ry

Suomen Asianajajaliitto x

Suomen Lakimiesliitto x

Veronmaksajain Keskusliitto ry x

Oikeustoimittajat ry x

Suomen Journalistiliitto ry x
Suomen tietotoimisto x
Viestinnän Keskusliitto x

professori Timo Konstari, Helsingin yliopisto x
professori Olli Mäenpää, Helsingin yliopisto x
professori Heikki Kulla, Turun yliopisto

am d:\oikjulk\lausuntotiivistelmä