



LAUREA
AMMATTIKORKEAKOULU

Uuden edellä

Asiakirjajulkisuus vakuutusosoikeudessa

Leskinen, Kati

2013 Hyvinkää

Laurea-ammattikorkeakoulu
Hyvinkää

Asiakirjajulkisuus vakuutusosoikeudessa

Kati Leskinen
Liiketalous
Opinnäytetyö
Toukokuu, 2013

Kati Leskinen

Asiakirjajulkisuus vakuutusosoikeudessa

Vuosi 2013

Sivumäärä 36

Opinnäytetyössä tarkastellaan asiakirjajulkisuutta ja valitusasian etenemistä vakuutusosoikeudessa. Erityisesti kiinnitetään huomiota asian julkisuuteen ja asianosaisen oikeuteen nähä itseään koskevia asiakirjoja. Lisäksi opinnäytetyössä tuodaan esille syitä, miksi valitusasian käsittely vakuutusosoikeudessa on osittain salaista.

Opinnäytetyössä käytetään oikeudellisina lähteinä lainsäädäntöä, lain esitöitä, oikeuskirjallisuutta sekä oikeustapauksia. Lisäksi tietopohjana toimivat vakuutusosoikeuden omat työohjeet. Erilaiset verkkolähteet kuuluvat olennaisena osana opinnäytetyön aineistoon. Tiedonsaanti-tarkoituksessa on haastateltu myös vakuutusosoikeuden tiedottajalakimiestä.

Opinnäytetyössä tarkastellaan ensin vakuutusosoikeutta, sen toimintaa ja tehtäviä sekä sijoitumista Suomen tuomioistuinjärjestelmään. Tämän jälkeen siirrytään viranomaisten toimintaa ohjaaviin periaatteisiin. Viranomaistoiminnan julkisuus sisältää hallinnon julkisuutta ja vertaillua yleisen tuomioistuimen ja hallintotuomioistuimen välillä. Lisäksi opinnäytetyössä kerrotaan asianosais- ja yleisöjulkisuudesta sekä asiakirjoista ja niiden julkisuudesta ja salassapidosta. Lopuksi kaikki oleellinen tiivistyy yhteenvedona, jossa pohditaan opinnäytetyötä prosessina.

Kati Leskinen

Publicity of documents in the Insurance Court

Year	2013	Pages	36
------	------	-------	----

This thesis will be treated a publicity of documents and progressing of appeal case in the Insurance Court. Especially will take notice a publicity of subject and party's right to see a documents that concern herself. Also this thesis will bring out the cause, why the processing of appeal case is partly secret in the Insurance Court.

In this thesis will be used at the form of legal sources legislation, preliminary work on the law, legal literature and case law. Also the instructions of the Insurance Court act the data base. Different kinds of Internet sources are inherent in this thesis material. The spokesmen Lawyer of the Insurance Court have been interviewed for information purposes.

This thesis will be treated the Insurance Court, its functions and duties and also placement in Finnish court system. After this will be move to the principles guiding the authorities. The activities of the authorities' publicity include public administration and comparison between general Court and administrative Court. This thesis will be told the publicity of parties and public access and also the publicity and secrecy of the document. In conclusion, all essential condensed summary, where the process reflection this thesis.

Lait ja lyhenteet

HallprosjulkL	laki oikeudenkäynnin julkisuudesta hallintotuomioistuimissa (30.3.2007/381)
HE	hallituksen esitys
HL	hallintolaki (6.6.2003/434)
HLL	hallintolainkäyttölaki (26.7.1996/586)
JulkL	laki viranomaisen toiminnan julkisuudesta (21.5.1999/621)
KHO	Korkein hallinto-oikeus
KKO	Korkein oikeus
OK	oikeudenkäymiskaari
PL	perustuslaki
Vako	vakuutusoikeus
VakuutusoikeusL	vakuutusoikeuslaki (21.2.2003/132)
	laki oikeudenkäynnin julkisuudesta hallintotuomioistuimissa annetun lain muuttamisesta (14.5.2010/409)
YhdenvertaisuusL	yhdenvertaisuuslaki (20.1.2004/21)
YTJulkL	laki oikeudenkäynnin julkisuudesta yleisissä tuomioistuimissa (30.7.2007/370)

Sisällys

1	Johdanto ja työn tavoitteet	7
2	Vakuutusoiikeus	8
2.1	Vakuutusoiikeuden henkilökunta	8
2.2	Vakuutusoiikeuden ratkaisukokoonpanot	9
2.3	Asian käsittely vakuutusoiikeudessa	10
2.4	Päätöksen poistaminen	12
3	Viranomaisten toimintaa ohjaavat periaatteet	13
3.1	Lainalaisuusperiaate	13
3.2	Julkisuusperiaate	13
3.3	Hallinnon oikeusperiaatteet	14
3.3.1	Yhdenvertaisuusperiaate	15
3.3.2	Tarkoitussidonnaisuusperiaate	16
3.3.3	Puolueettomuus- eli objektiviteettiperiaate	16
3.3.4	Suhteellisuusperiaate	17
3.3.5	Luottamuksensuojan periaate	17
4	Viranomaistoiminnan julkisuus	18
4.1	Hallinnon julkisuus	18
4.2	Tuomioistuinjulkisuus	19
4.3	Asianosaisjulkisuus	22
4.4	Yleisöjulkisuus	23
4.5	Diaaritietojen julkisuus ja salassapito	24
4.6	Asiakirjan julkisuus ja salassapito	25
4.6.1	Asiakirja ja viranomaisen asiakirja	25
4.6.2	Julkisuus ja salassapito	27
4.7	Neuvottelusalaisuus	29
4.8	Päätöksen julkisuus ja salassapito	31
5	Yhteenveto	33
	Lähteet	36

1 Johdanto ja työn tavoitteet

Suoritin toisen oikeudellisen työharjoitteluni vakuutus oikeudessa keväällä 2012. Harjoittelun jälkeen jäin vakuutus oikeuteen töihin, ensin kesäksi kirjaamoon asiakaspalvelutehtäviin ja myöhemmin syksyllä siirryin valmisteluosastolle notaariksi, missä työskentelen edelleen. Halusin tehdä työelämä lähtöisen opinnäytetyön, joka liittyy läheisesti omaan työhöni vakuutus oikeudessa ja on lisäksi ajankohtainen ja tärkeä aihe myös asiakkaille, joiden asioita vakuutus oikeudessa käsitellään.

Asiakirjajulkisuus nousi hyvin vahvasti esille kesän 2012 aikana, jolloin työskentelin asiakaspalvelutehtävissä vakuutus oikeudessa. Sain päivittäin puhelinsoittoja asiakkailta ja heidän omaisiltaan, jotka halusivat tietää, missä vaiheessa asian käsittely oli parhaillaan menossa. Lisäksi yhtä usein sain puheluita ihmisiltä, jotka halusivat tietää esimerkiksi puolisonsa asian etenemisestä. Tässä kohtaa juuri asiakirjajulkisuus astui kuvaan mukaan, sillä ellei kyseisellä soittajalla ollut valtuutusta asianosaiselta, en voinut antaa mitään tietoja kyseisestä henkilöstä. Edes valitusasiakirjojen saapumisesta vakuutus oikeuteen ei saanut kertoa tietoja, sillä myös tämä tieto kuului salassapidon piiriin. Kesän aikana sain siis runsaasti puheluita, jotka kaikki koskivat samoja aiheita – asiakirjoja ja niiden julkisuutta. Tästä kaikesta kiinnostuneena halusin tietää enemmän ja siksi valitsin aiheeksi juuri asiakirjajulkisuuden.

Opinnäytetyön tavoitteena on selvittää julkisuutta ja salassapitoa vakuutus oikeudessa asiakirjajulkisuuden näkökulmasta tarkasteltuna. Työssä tarkastellaan valitusasian etenemistä vakuutus oikeudessa. Erityisesti huomiota kiinnitetään asian julkisuuteen ja asianosaisen oikeuteen nähdä itseään koskevia asiakirjoja. Lisäksi opinnäytetyössä tuodaan esille syitä, miksi valitusasian käsittely on osittain salaista.

Käytän opinnäytetyössäni oikeudellisina lähteinä lainsäädäntöä, lain esitöitä, oikeuskirjallisuutta sekä oikeustapauksia. Lisäksi vakuutus oikeuden omat työohjeet, kuten oikeudenkäynnin julkisuus vakuutus oikeudessa, toimivat tietopohjana kerätessäni aineistoa opinnäytetyöhöni. Erilaiset verkkolähteet kuuluvat myös olennaisena osana opinnäytetyön aineistoon. Tiedonsaantitarkoituksessa haastattelen vakuutus oikeuden tiedottajalakimiestä, joka lähes päivittäin joutuu tekemisiin asiakirjajulkisuuden kanssa jossakin muodossa.

Opinnäytetyöni etenee siten, että ensiksi tarkastelen vakuutus oikeutta, sen toimintaa ja tehtäviä sekä sijoittumista Suomen tuomioistuinjärjestelmään. Tämän jälkeen kerron viranomaisen toimintaa ohjaavista erilaisista periaatteista. Viranomaistoiminnan julkisuus puolestaan sisältää mielestäni tärkeimmän osan opinnäytetyötäni, sillä siinä kerron muun muassa hallinnon julkisuudesta ja vertailen tuomioistuinjulkisuutta yleisen tuomioistuimen ja hallintotuomioistuimen välillä. Lisäksi kerron asianosais- ja yleisöjulkisuudesta sekä asiakirjoista ja nii-

den julkisuudesta ja salassapidosta. Lopuksi tiivistän kaiken oppimani uuden tiedon yhteenvedon, jossa samalla kerron omia havaintojani asiakirjajulkisuuden ihmeellisestä maailmasta.

2 Vakuutusoikeus

Vakuutusoikeus on toimeentuloturva-asioiden erityistuomioistuun, joka osana Suomen tuomioistuinjärjestelmää on riippumaton ja puolueeton tuomioistuin. Sen tehtävänä on tarjota laadukasta ja tehokasta oikeusturvaa toimeentuloturvan muutoksenhakijalle. Vakuutusoikeus kuuluu oikeusministeriön hallinnonalaan ja sen toiminnasta on säädetty vakuutusoikeuslaissa, valtioneuvoston asetuksessa vakuutusoikeudesta sekä vakuutusoikeuden työjärjestyksessä. Vakuutusoikeuden lainkäyttötoiminnassa sovelletaan erityisesti hallintolainkäyttölakia, joka on oikeudenkäyntimenettelyä hallintotuomioistuimissa sääntelevä laki. (Vakuutusoikeus 2013.)

Vakuutusoikeudessa käsiteltävät asiat koskevat muutoksenhakua viranomaisen tekemään päätökseen. Tällaisia asioita ovat muun muassa henkilön oikeus työ- tai kansaneläkkeeseen, työtömyysetuuteen, palkkaturvaan sekä asumis- tai opintotukeen. Lisäksi vakuutusoikeudessa käsitellään Kansaneläkelaitoksen maksamia erilaisia vammais- ja kuntoutusetuuksia sekä sairausvakuutuslain mukaisia etuuksia. Käsiteltävät asiat saattavat niin ikään koskea oikeutta korvaukseen esimerkiksi työtapaturman, ammattitaudin, rikosvahingon, sotilasvamman tai sotilastapaturman perusteella. Vakuutusoikeus on edellä mainituissa asioissa ainoa toimivaltainen tuomioistuin, lukuun ottamatta eräitä työtapaturma- ja ammattitautiasioita. Sen sijaan vakuutusoikeuden toimivaltaan ei kuulu käsitellä autovakuutus-, kotivakuutus- tai muita yksityisvakuutusasioita. (Vakuutusoikeus 2013.)

Muutoksenhakujärjestelmä toimeentuloturva-asioissa on pääsääntöisesti kaksivaiheinen. Etuuksia myöntävien laitosten ja yhtiöiden, kuten esimerkiksi Kansaneläkelaitoksen tai Pohjo-la Vakuutus Oy:n antamiin päätöksiin haetaan yleensä muutosta kyseisiä asioita käsittelevältä muutoksenhakulautakunnalta. Tällaisia lautakuntia ovat esimerkiksi Sosiaaliturvanmuutoksenhakulautakunta ja Tapaturma-asioidenmuutoksenhakulautakunta. Muutoksenhakulautakuntien antamiin päätöksiin haetaan puolestaan muutosta vakuutusoikeudelta, joka on ylin muutoksenhakuelin. Sen antamaan päätökseen ei voi hakea muutosta valittamalla. Ainoastaan eräissä tapaturmavakuutuslainsäädäntöön perustuvaa korvausta koskevissa asioissa on mahdollisuus hakea valituslupaa korkeimmalta oikeudelta. (Vakuutusoikeus 2013.)

2.1 Vakuutusoikeuden henkilökunta

Vakuutusoikeuden palveluksessa työskentelee päätoimisesti noin 108 henkilöä. Lisäksi vakuutusoikeudessa on kahdeksan valtioneuvoston tehtäväänsä määräämää sivutoimista lääkärijä-

sentä. Asioiden ratkaisemiseen osallistuvat ylituomari, laamannit, vakuutusosoikeustuomarit, esittelijät, lääkärijäsenet ja asiantuntijajäsenet. Kaikki asioiden ratkaisemiseen osallistuvat jäsenet ovat vannoneet tuomarinvalan tai antaneet tuomarinvakuutuksen. Myös lääkärijäsen osallistuu asian ratkaisemiseen yhtenä oikeuden jäsenenä. Näin ollen he kaikki toimivat tehtävässään tuomarin vastuulla. (Vakuutusosoikeus 2013.)

Ylituomari, laamannit, vakuutusosoikeustuomarit, asessorit sekä vakuutusosoikeussihteerit ovat kaikki suorittaneet ylemmän oikeustieteellisen korkeakoulututkinnon. Vakuutusosoikeuden lääkärijäsenet ovat puolestaan valtioneuvoston tähän tehtävään määräämiä riippumattomia ja puolueettomia henkilöitä, jotka ovat osa-aikaisessa virkasuhteessa vakuutusosoikeuteen. Vakuutusosoikeus voi myös tarpeen tullen pyytää valtioneuvoston määräämältä riippumattomalta ja puolueettomalta lääkärivarajäseneltä asiantuntijalausunnon. Jos asian katsotaan edellyttävän tietyn lääketieteellisen erityisalan asiantuntemusta, tällainen asiantuntijalausunto on usein paikallaan. Tällöin lausunto annetaan tiedoksi asianosaiselle ennen asian ratkaisemista. Asian ratkaisemiseen osallistuu tällaisessa tapauksessa myös vakuutusosoikeuteen virkasuhteessa oleva varsinainen lääkärijäsen. (Vakuutusosoikeus 2013.)

Asiantuntijajäsenet taas ovat valtioneuvoston viideksi vuodeksi kerrallaan, määräämiä riippumattomia ja puolueettomia henkilöitä. He osallistuvat vakuutusosoikeuslaissa erikseen määrättyissä asiaryhmissä valitusasioiden ratkaisemiseen. Tällaiset asiat koskevat erityisesti työoloja, yritystoimintaa tai sotilasvamma-asioita. Kaiken kaikkiaan asiantuntijajäseniä ja heidän varajäseniään toimii yhteensä noin sata vakuutusosoikeuden palveluksessa. (Vakuutusosoikeus 2013.)

Vakuutusosoikeus jakautuu kolmeen eri osastoon, joita kutakin johtaa laamanni. Osaston henkilökuntaan kuuluvat hänen lisäksi vakuutusosoikeustuomarit, asessori, vakuutusosoikeussihteerit sekä asioita valmistelevat notaarit. Jokaisella osastolla on oma valmisteluyksikkönsä, jossa työskentelee vakinaisesti yhteensä 23 notaaria. Hallinto- ja toimistopalveluyksikkö puolestaan vastaavat vakuutusosoikeuden hallinnon ja ratkaisutoiminnan edellyttämistä palveluista. Kyseiseen yksikköön kuuluvat informaattikko, tietohallinnon asiantuntija, kirjaaja, taloussihteeri, henkilöstösihteeri, noin 13 toimistosihteeriä sekä kaksi virastomestaria. Lisäksi vakuutusosoikeudessa työskentelee tiedottajalakimies, jonka tehtävinä on hoitaa muun muassa erilaisia viestintätehtäviä sekä ohjata asiakkaita asioiden vireillepanossa ja muissa asian käsittelyyn liittyvissä tehtävissä. (Vakuutusosoikeus 2013.)

2.2 Vakuutusosoikeuden ratkaisukokoonpanot

Vakuutusosoikeuden kolme osastoa ovat jakautuneet ratkaisukokoonpanoihin eli niin sanottuihin jaostoihin. Asiat ratkaistaan istunnossa esittelijän esittelyssä, jossa puheenjohtajana toimii

ylituomari, laamanni tai vakuutusosikeustuomari. Esittelijänä istunnoissa voi toimia joko vakuutusosikeussihteeri, asessori tai vakuutusosikeustuomari. Ratkaisukokoonpanoon kuuluu asiar ryhmästä ja -lajista riippuen aina kolme tai viisi jäsentä. Lainopillisissa asioissa kokoonpanossa on puheenjohtajan lisäksi kaksi lakimiesjäsentä, joista toinen on vakuutusosikeustuomari ja toinen asian esittelijä. Lääketieteellisissä asioissa asian ratkaisemiseen osallistuu esittelijän sijasta lääkärijäsen. Työeläke-, tapaturmavakuutus-, työttömyysturva- ja palkkaturva-asioiden ratkaisemiseen osallistuu myös kaksi asiantuntijajäsentä, jotka tuntevat työoloja tai yritystoimintaa. Sotilasvamma-asioiden ratkaisemiseen osallistuu puolestaan kaksi niitä tuntevaa asiantuntijajäsentä. (Vakuutusosikeus 2013.)

Asian käsittely vakuutusosikeudessa on pääsääntöisesti aina kirjallista. Kirjallisessa menettelyssä käytävät asian ratkaisemiseen liittyvät keskustelut kuuluvat tuomioistuimen neuvottelusalaisuuden piiriin. Siksi yleisöllä eikä myöskään asianosaisilla itsellään ole oikeutta olla läsnä vakuutusosikeuden istunnoissa. Vakuutusosikeus voi kuitenkin harkintansa mukaan toimittaa myös suullisen käsittelyn, mikäli muutoksenhakija on sitä pyytänyt tai jos vakuutusosikeus pitää sitä asian selvittämiseksi tarpeellisena. Suullisessa käsittelyssä asianosaisilla, samoin kuin yleisöllä, on lähtökohtaisesti oikeus olla läsnä. (Vakuutusosikeus 2013.)

Ylituomari sekä laamannit omilla osastoillaan valvovat oikeusperiaatteiden soveltamisen ja laintulkinnan yhdenmukaisuutta. Periaatteellisesti merkittävät asiat voidaan jaoston tekemän ratkaisun jälkeen siirtää ratkaistavaksi vahvennetussa istunnossa tai täysistunnossa. Vahvennetussa istunnossa puheenjohtajana toimii yleensä ylituomari ja muina osikeudenjäsenenä ovat asiaa aikaisemmin käsitelleet jäsenet, osaston laamanni ja muut samalla osastolla toimivat vakuutusosikeustuomarit. Ylituomari voi siirtää asian myös täysistuntoon, jossa hän toimii puheenjohtajana ja muina jäsenenä ovat asiaa aikaisemmin käsitelleet jäsenet, kaikkien osaston laamannit sekä kaikki vakuutusosikeustuomarit. (Vakuutusosikeus 2013.)

2.3 Asian käsittely vakuutusosikeudessa

Valitusasia saatetaan vakuutusosikeuden käsiteltäväksi kirjallisella valituskirjelmällä, jossa tulee ilmoittaa, miltä osin lautakunnan päätökseen halutaan muutosta, minkälainen muutoksen tulisi olla ja mitkä ovat muutosvaatimuksen perusteet. Lisäksi muutoksenhakijoiden tulee ilmoittaa postiosoitteensa ja mahdollisesti myös myöhemmin tapahtuva osoitteenmuutoksensa. Jossain tapauksissa muutoksenhakijalla on myös asiamies. Tällöin hänen tulee valituskirjelmän liitteenä toimittaa valtakirja ja merkitä kirjelmään prosessiosoite, jonne vakuutusosikeus lähettää kaikki asian käsittelyyn liittyvän postin. (Vakuutusosikeus 2013.)

Muutoksenhakijan valitus tai hakemus kirjataan vakuutusosikeuden kirjaamossa vireilletulleeksi. Tämän jälkeen muutoksenhakijalle tai hänen asiamiehelleen lähetetään asian vireilletulos-

ta ilmoitus sekä annetaan lisätietoja asian käsittelystä. Muutoksenhakijan tai hänen asiamiehensä on mahdollista toimittaa vakuutusosoikeudessa käsiteltävänä olevaan asiaan uutta selvitystä joko muutoksenhakukirjelmän liitteenä tai myöhemmin käsittelyn aikana. Kaikki lisäselvitykset, jotka ovat saapuneet vakuutusosoikeuteen ennen asian ratkaisemista, otetaan huomioon asian käsittelyssä. Vakuutusosoikeus voi tarvittaessa hankkia lisäselvitystä myös omasta aloitteestaan esimerkiksi asianosaisilta itseltään tai muilta viranomaisilta. (Vakuutusosoikeus 2013.)

Kirjaamosta asian käsittely siirtyy valmistelusta vastaavalle notaarille, jonka tehtävänä on tarkastaa, että vakuutusosoikeudelle on toimitettu asian käsittelyssä tarvittava aineisto. Notaari hankkii mahdollisesti puuttuvat asiakirjat, huolehtii tarvittavasta kirjeenvaihdosta ja laatii asiasta käsittelymuistion. Kun uutta lisäselvitystä on saapunut vakuutusosoikeuteen, notaari antaa sen tiedoksi asianosaisille. Samalla heille varataan tilaisuus antaa kirjallinen selitys asian johdosta, jos he niin haluavat. Selityksen antaminen ei ole välttämätöntä, eikä sen antamatta jättäminen estä asian ratkaisemista. Joissakin tapauksissa runsas lisäselvityksen toimitaminen saattaa hidastaa asian käsittelyä vakuutusosoikeudessa, sillä molemmille asianosaisille tulee antaa tilaisuus lausua oma kirjallinen vastaselityksensä vastapuolen selityksiin. Tämän vuoksi lisäselvitysten toistuva toimittaminen tai niiden toimittaminen pitkän ajan kuluttua asian vireilletulosta lähtien johtaa yleensä asian käsittelyajan pidentymiseen. (Vakuutusosoikeus 2013.)

Valmistelun jälkeen asiat jaetaan pääsääntöisesti vireilletulon mukaisessa järjestyksessä esittelijöille. Esittelijä perehtyy aineistoon ja laatii sen perusteella esittelymuistion sekä päätösluonnoksen. Esittelymuistiossa voi olla esimerkiksi selostusta asiaan liittyvistä tosiseikoista, lainsäädännöstä ja oikeuskäytännöstä sekä esittelijän omaa pohdintaa. Päätösluonnoksesta ilmenee esittelijän esitys asian ratkaisuksi ja sen perusteluiksi. Esityksen laatimisen jälkeen aineisto toimitetaan asian ratkaisemiseen osallistuville jäsenille, jotka puolestaan perehtyvät asiaan liittyvään aineistoon sekä esittelijän laatimaan esittelymuistioon ja päätösluonnokseen. Kun puheenjohtaja katsoo, että asia on ratkaistavissa, hän määrää sen käsittelylle istuntopäivän. (Vakuutusosoikeus 2013.)

Pääsääntöisesti asiat käsitellään vakuutusosoikeudessa niiden saapumisjärjestyksessä. Asiaryhmät, joihin kuuluvissa asioissa käsittelyajalla on katsottu olevan muutoksenhakijan oikeusturvan kannalta erityisen suuri merkitys, on määritelty tehostettuun käsittelyyn kuuluviksi eli kiireellisiksi. Tällaisia asioita ovat esimerkiksi erilaiset kuntoutusasiat. Lisäksi tehostettuun käsittelyyn otetaan asiat, joiden käsittelyaika on ennen asian vireilletuloa vakuutusosoikeudessa ollut erityisen pitkä. Tehostettuun käsittelyyn kuuluvat asiat pyritäänkin ratkaisemaan alle puolessa vuodessa niiden vireilletulosta. (Vakuutusosoikeus 2013.)

Asia ratkaistaan istunnossa, jossa ovat läsnä kaikki asian ratkaisemiseen osallistuvat jäsenet. Ensin esittelijä esittelee käsiteltävän asian. Lainopillisissa asioissa esittelijä osallistuu myös oikeuden jäsenenä asian ratkaisemiseen. Lääkeopillisten asioiden ratkaisemiseen osallistuu esittelijän sijasta puolestaan lääkärijäsen. Istunnossa asiasta keskustellaan ja tarvittaessa myös äänestetään. Istunnon jälkeen esittelijän tehtävänä on laatia tehdyn ratkaisun mukainen päätöksen, jonka hän toimittaa ratkaisukokouksen jäsenille tarkastettavaksi. Tämän jälkeen päätös kirjoitetaan puhtaaksi ja esittelijä allekirjoittaa lopulliset päätöskappaleet. Asia toimitetaan vielä osaston laamannille jälkitarkastusta sekä ratkaisukäytännön yhdenmukaisuuden valvontaa varten. Viimeiseksi päätösasiakirjat postitetaan asianosaisille tai tämän asiamiehelle. Asian käsittely vakuutusosoikeudessa päättyy siis päätöksen postittamiseen. Tätä ennen vakuutusosoikeuden päätöksen sisällöstä ei anneta tietoa. (Vakuutusosoikeus 2013.)

Asioiden keskimääräinen käsittelyaika vakuutusosoikeudessa on noin 12 kuukautta. Yksittäisen asian käsittelyaika voi kuitenkin poiketa edellä selostetusta. Käsittelyajan pidentymiseen voi johtaa muun muassa asiakirja-aineiston laajuus tai asian monimutkaisuus, kuin myös runsas lisäselvityksen toimittaminen. Usein muutoksenhakijat virheellisesti uskovat asian käsittelyajan laskennan lähteneen jo ensimmäisestä valitusasteesta, kuten vakuutusyhtiöstä. Käsitte-lyajaksi vakuutusosoikeudessa ei kuitenkaan lasketa aikaa, jonka valituskirjelmä liitteineen on ollut eläkelaitoksen, vakuutusyhtiön tai muun laitoksen käsiteltävänä ennen sen saapumista vakuutusosoikeuteen. (Vakuutusosoikeus 2013.)

Vakuutusosoikeus ei peri asian käsittelystä lainkaan maksuja. Muutoksenhakija joutuu lähtökoh- taisesti itse maksamaan mahdollisen asiamiehen tai avustajan palkkion. Mikäli vakuutusosoikeus hyväksyy muutoksenhakijan asiassa esittämät vaatimukset tai osan niistä, muutoksenhakijan vastapuoli voidaan kuitenkin velvoittaa korvaamaan asiamiehen tai avustajan palkkio ja muut asian hoitamisesta muutoksenhakijalle aiheutuneet kustannukset. Joissakin tapauksissa mu- toksenha- kija voidaan, lähinnä taloudellista asemaa koskevien edellytysten täyttyessä, myöntää oikeusapua vakuutusosoikeudessa käsiteltävää asiaa varten. Tällöin oikeudenkäyntiku- lut maksetaan valtion varoista joko kokonaisuudessaan tai osittain. Oikeusapua muutoksenha- kijan tulee itse hakea oikeusaputoimistolta. (Vakuutusosoikeus 2013.)

2.4 Päätöksen poistaminen

Vakuutusosoikeus voi hakemuksesta poistaa antamansa päätöksen tai muutoksenhakulautakun- nan antaman päätöksen. Edellytyksenä tähän on, että vakuutusosoikeus katsoo päätöksen perus- tuvan virheelliseen tai puutteelliseen selvitykseen tai olevan ilmeisesti lain vastainen. Kysei- tä poistomenettelyä sovelletaan useimmissa vakuutusosoikeudessa käsiteltävissä asiaryhmissä. (Vakuutusosoikeus 2013.)

Päätöksen poistamista koskeva asia saatetaan vakuutusosoikeuden käsiteltäväksi kirjallisella hakemuksella, josta tulee käydä ilmi sen perusteet. Muutoksenhakijan tulee siis hakemuksessaan yksilöidysti selostaa, miltä osin ja millä tavoin hän katsoo kyseessä olevan päätöksen olevan ilmeisesti lain vastainen tai perustuvan virheelliseen tai puutteelliseen selvitykseen. Hakemuksen liitteenä voi vakuutusosoikeudelle toimittaa myös uutta selvitystä. Myös päätös, jonka poistamista haetaan, tulee liittää hakemukseen joko alkuperäisenä tai kopiona. Hakemus on edellä selostettuja seikkoja lukuun ottamatta vapaamuotoinen. (Vakuutusosoikeus 2013.)

3 Viranomaisten toimintaa ohjaavat periaatteet

Tässä luvussa käsitellään erilaisia viranomaisen toimintaa ohjaavia oikeudellisia periaatteita. Viranomaistoiminnan perustana on sen sidonnaisuus voimassa olevaan lakiin ja sen noudattamiseen. Lisäksi viranomaistoimintaan kuuluu olennaisena osana julkisuusperiaate ja siihen sidoksissa oleva oikeusturva. Hallinnon oikeusperiaatteita on olemassa viisi erilaista, jotka niin ikään käydään läpi luvun lopuksi, sillä ne kaikki vaikuttavat viranomaisten toimintaan hallinnossa.

3.1 Lainalaisuusperiaate

Lainalaisuusperiaatteen mukaisesti kaiken julkisen vallan käytön on perustuttava eduskunnan hyväksymään lakiin. Julkisen hallinnon edellytetään oikeusvaltiossa noudattavan muodollista lakisidonnaisuutta laajempaa ja sisällöllisempää vaatimusta, hallinnon lainalaisuusperiaatetta. Kyseisen periaatteen mukaan hallintoelimet eivät voi tehdä julkisen vallan käyttöä sisältäviä päätöksiä tai muuten käyttää toiminnassaan julkista valtaa, ellei niille ole laissa määritelty siihen oikeutta. (Mäenpää 2011, 68-69.)

Lainalaisuusperiaatteen takia viranomaisen käyttämä julkinen valta ei voi perustua delegoituun lainsäädäntöön, kuten asetuksiin, eivätkä toimivallan perustaksi riitä myöskään pelkätään hallinnolliset normit, kuten ministeriön määräykset tai ohjeet. Viranomaisen velvollisuutena onkin toimivaltansa rajoissa soveltaa lakia eikä hallinnon sisäistä ohjausta. Julkisella vallan käytöllä tarkoitetaan tilanteita, joissa viranomainen tekee yksilön oikeuksiin tai velvollisuuksiin välittömästi vaikuttavia hallintopäätöksiä, kuten päättää rakennuskiellosta tai sosiaaliedusta. (Mäenpää 2011, 69.)

3.2 Julkisuusperiaate

Viranomaisten toiminnassa noudatetaan julkisuusperiaatetta, jonka mukaan jokaisella on halutessaan oikeus saada tietoa julkisesta vallankäytöstä ja viranomaisen muusta toiminnasta.

Oikeus saada tietoa viranomaisen toiminnasta on siis yleinen lähtökohta, josta voidaan poiketa vain erityisillä perusteilla, jotka on määriteltävä täsmällisesti lailla. Julkisuusperiaatteen edellytyksenä on menettelyn avoimuus ja viranomaisen velvollisuus tiedottaa toiminnastaan. Julkisuusperiaate pohjautuu PL 12 §:ään, jonka mukaan viranomaisen hallussa olevat asiakirjat ja muut tallenteet ovat julkisia, jollei niiden käyttöä ole erikseen lailla rajoitettu. Julkisuussäätelyä tarkentaa JulkL:n 3 §:n säännös, jonka mukaan lain tarkoituksena on toteuttaa avoimuutta ja hyvää tiedonhallintatapaa viranomaisten toiminnassa sekä antaa yksilöille ja yhteisöille mahdollisuus valvoa julkisen vallan ja julkisten varojen käyttöä, muodostaa vapaasti mielipiteensä, vaikuttaa julkisen vallan käyttöön sekä valvoa oikeuksiaan ja etujaan. (Mäenpää 2000, 1.)

Julkisuusperiaatteeseen liittyy oikeusvarmuuden turvaaminen, jonka mukaan viranomaisen toiminta on ennakoitavaa vain, jos toiminnan sisällöstä ja viranomaisen päätöksestä on saatavissa tietoa. Tällä voidaan taata myös perusedellytykset yksilön oikeusturvan toteutumiseksi. Julkisuusperiaatteen tehtävät ovat kuitenkin laajentuneet, sillä tiedon hallinta, saatavuus ja käyttökelpoisuus määrittelevät yleisiä edellytyksiä julkisen vallan käyttöön osallistumiselle ja siihen kohdistuvalla vaikuttamisella. Lisäksi tiedon julkisuus mahdollistaa yksilöille julkisen vallan ja julkisten varojen käytön valvonnan. Julkisuusperiaatteesta onkin nykyään muodostunut avoimen hallinnon osatekijä. Julkisuus luo mahdollisuuksia yleisen mielipiteen muodostamiselle, hallinnon toimintaa koskevalle viestinnälle sekä viranomaistoiminnan arvioinnille ja kritiikille. Tätä kautta julkisuusperiaate liittyy myös sananvapauden käyttämisen edellytyksiin. (Mäenpää 2000, 2; Mäenpää 2011, 96.)

3.3 Hallinnon oikeusperiaatteet

Hallinnon oikeusperiaatteet ovat sidoksissa oikeudenmukaisuuden vaatimukseen. Oikeidenmukaisuus voidaan ymmärtää lähinnä mielivaltaisen kohtelun kielloksi ja vaatimukseksi siitä, että teosta tai tapauksesta määrättävän seuraamuksen tulee olla siihen oikeassa suhteessa. Menettelyllisiä oikeusperiaatteita ovat muun muassa esteellisyyden huomioon ottaminen, asianosaisten kuuleminen ja päätöksen perustelemista koskevat perusvaatimukset. (Kulla 2012, 95.)

Esteellisyyssäännösten tarkoituksena on taata yksittäistapauksessa toiminnan objektiivisuus eli sulkea pois asiaankuulumattomat sivuvaikutteet. Hallintoasian käsittelyyn osallistuvalla virkamiehellä on velvollisuus itse ottaa huomioon esteellisyytensä ja tarvittaessa vetäytyä syrjään asian käsittelystä. Esteellisen henkilön osallistuminen on menettelyvirhe, joka vaikuttaa asian oikeudelliseen pätevyYTEEN. (Kulla 2012, 173-174.)

Oikeus tulla kuulluksi on PL 21 §:stä aiheutuva peruslähtökohta, joka täsmentyy HL 34 §:ssä kohdistumaan ensisijaisesti asianosaisiin. Asianosainen on sellainen, jonka oikeutta, etua tai

velvollisuutta käsiteltävänä oleva asia koskee. Lähtökohtaisesti asiaa ei saa ratkaista, ennen kuin asianosaista on kuultu eli tälle on varattu tilaisuus antaa selvityksensä muiden tekemistä vaatimuksista ja asiassa olevista selvityksistä, jotka voivat vaikuttaa asian ratkaisuun. Asianosaisten kuuleminen liittyy siis vahvasti ennakkolliseen oikeussuojaan ja on siten yksi keskeisiä hallinnon oikeussuojan takeita. (Husa & Pohjolainen 2009, 230-240.)

PL 21 §:n edellyttämä perusteluelvelvoite on yksi hyvän hallinnon veloitteen mukaisista julkiselle vallankäytölle asetetuista rajoitteista, jotka ohjaavat hallintomenettelyä. Perusteluiden tarkoituksena on informoida asianosaista siitä, mikä on ratkaisijan kanta ja mitkä ovat sen perusteet. Lisäksi perustelut liittyvät oikeusturvaan, koska ne auttavat asianosaista arvioimaan päätöksen oikeellisuutta ja mahdollista tarvetta hakea päätökseen muutosta hallintolainkäyttömenettelyssä. Perustelemisselvollisuus estää osaltaan myös sen, että asiat ratkaistaisiin huolimattomasti tai pintapuolisesti valmisteltuina. Päätöksen perusteleva auttaa virnaomaista lisäksi kontrolloimaan omaa toimintaansa. (Husa & Pohjolainen 2009, 245; Kulla 2012, 270.)

Viranomaisten toimivalta tarkoittaa erityistä kelpoisuutta suorittaa virkatoimia sillä tavoin, että niillä on aiottu oikeusvaikutus. Yleisesti toimivaltaan kuuluvat esimerkiksi viranomaisen valta tehdä hallintopäätöksiä, valta panna asia vireille tai valta vaatia selvitystä. Toimivalta hallinnossa on siis hallintoelimen tai yksittäisen virkamiehen oikeutta käyttää julkista valtaa suhteessa yksityiseen oikeusobjektiin. Julkista valtaa käytettäessä tehdään yleensä monenlaisia päätöksiä, jotka jollakin tavalla vaikuttavat ihmisten elämään. Erityisesti silloin, kun päätöksenteossa voidaan käyttää harkintaa, tulee huomioida HL 6 §:n mukaiset yleiset hallinto-oikeudelliset periaatteet. Kyseiset periaatteet ovat päätöksentekoa rajoittavia tekijöitä, joita viranomainen voi hallintotoimissaan käyttää. (Husa & Pohjolainen 2009, 223-225.)

3.3.1 Yhdenvertaisuusperiaate

Yhdenvertaisuus hallinnossa tarkoittaa, että ihmisiä kohdellaan tasapuolisesti samanlaisissa tilanteissa. Jo lähtökohtaisesti oikeusjärjestys rakentuu yhdenvertaisuuden varaan. Yhdenvertaisuus on niin sanotusti vertailuperiaate, jossa kahta tai useampaa tapausta verrataan toisiinsa. Tällöin pitää olla selvillä ne henkilöt, joita asia koskee, jaettavat edut ja rasitukset sekä vertailuperuste. Tasapuolisuusvaatimuksen soveltamisen hankaluus johtuu etupäässä siitä, että mitkään tapaukset eivät tarkkaan ottaen ole koskaan samanlaisia. Tällöin ratkaisija joutuu toimimaan arvionvaraisesti katsoessaan tapaukset samanlaisiksi tai erilaisiksi. YhdenvertaisuusL:n mukaan viranomaiset ovat velvollisia kaikessa toiminnassaan ottamaan huomioon yhdenvertaisuuden vaatimukset. (Kulla 2012, 95-97; Mäenpää 2008, 67.)

HL 6 §:ssä on määritelty yhdenvertaisuusperiaatetta hallintotoiminnan kannalta. Viranomaisen on kohdeltava hallinnossa asioivia tasapuolisesti ja johdonmukaisesti. Säännös koskee kaikkea viranomaistoimintaa sekä yksittäisen virkamiehen toimia hallinnossa. Tasapuolinen kohtelu koskee niin ihmisiä kuin oikeushenkilöitä. Yhdenvertaisuusperiaatteen keskeisenä sisältönä on syrjintäkielto, jonka mukaan ketään ei saa perusteettomasti asettaa eriarvoiseen asemaan. Syrjintä esimerkiksi alkuperän, uskonnon tai sukupuolen vuoksi on kiellettyä. Tasapuolinen kohtelu puolestaan on vaatimus siitä, että viranomaisen on normia tulkitessaan ja soveltaessaan kohdeltava samanlaisia tapauksia samalla tavoin, ottaen kuitenkin huomioon eroavaisuudet. Yhdenvertaisuusperiaate edellyttää myös johdonmukaisuutta. Samanlaisissa asioissa on yleensä noudatettava samanlaista menettelyä ja johdonmukaista ratkaisulinjaa. (Mäenpää 2008, 69-71.)

3.3.2 Tarkoitussidonnaisuusperiaate

HL 6 §:n mukaisesti viranomaisen on käytettävä toimivaltaansa yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin. Hallinto-oikeudessa tarkoitussidonnaisuus puolestaan tarkoittaa ensisijaisesti sitä, että sallittujen sisällöllisten toimintaperiaatteiden piiri on sovellettavan lain tarkoituksen rajoittama. Tarkoitussidonnaisuuden vaikutuksia arvioitaessa on ensin selvitettävä, minkä tarkoituserien toteuttamiseksi viranomaiselle on lainsäädännöllä annettu päätösvalta tai muu toimivalta. Sen jälkeen on tutkittava, onko viranomaisen tosiasiallisesti toiminut näiden vai joidenkin muiden eli kiellettyjen tarkoitusten toteuttamiseksi. (Kulla 2012, 99; Mäenpää 2008, 71-72.)

Käytännössä ei ole aina yksiselitteisesti määriteltävissä, mikä on viranomaisen toimivallan käytön oikea tarkoitus ja mitkä ovat toimivallan käytön sallitut rajat. Harkintavallan väärinkäyttöä voi olla esimerkiksi se, että viranomaisen käyttää painostuskeinona tai muuten väärin erityisasemaansa, joka perustuu joko julkisen vallan yksinomaiseen käyttöoikeuteen, palveluntuottajan asemaan tai määräävään markkina-asemaan. Koska julkisen vallan käyttö ei voi olla kaupankäynnin kohteena, ei esimerkiksi kunta voi sopia, että se tekee tietynsisältöisen rakennuslupa- tai kaavapäätöksen erillistä korvausta tai maksua vastaan. (Mäenpää 2008, 71-73.)

3.3.3 Puolueettomuus- eli objektiviteettiperiaate

HL 6 §:n mukaisesti viranomaisen toimien on oltava puolueettomia. Tämä tarkoittaa samaa kuin objektiivisuus, riippumattomuus tai asiallisuus. Julkishallinnossa puolueettomuus on yleinen vaatimus ja tavoite, jota pitää noudattaa. Tämä lisää viranomaisen toiminnan legitimitettiin eli siihen kohdistuvaa luottamusta. Lisäksi puolueettomuudella varmistutaan osaksi siitä, että toiminta on lainmukaista ja tosiasioita vastaavaa. Oikeustieteessä vakiintuneen kä-

sityksen mukaan puolueettomuus edellyttää aina, että toimien on oltava asiallisia ja perusteltavissa. Lähtökohtaisesti puolueettomuusvaatimus kohdistuu kaikkeen viranomaistoimintaan aina kirjallisista päätöksistä suullisiin käskyihin ja virkamiehen käyttäytymiseen. Kohteena on siis toiminnan sisältö ja toiminnassa noudatettava menettely. (Kulla 2012, 102-103; Mäenpää 2008, 73.)

Objektiivisuusperiaatteen toteutumista on pyritty vahvistamaan hallintolain säännöksillä sekä virka- ja rikosoikeudellisilla normeilla. Niiden mukaan esimerkiksi julkisyhteisön palveluksessa oleva on yleensä esteellinen, jos luottamus hänen puolueettomuuteensa on vaarantunut erityisestä syystä. Tällainen henkilö ei saa lainkaan osallistua asian käsittelyyn. Objektiivisuusperiaatetta tukee myös viranomaisen velvollisuus perustella aina päätöksensä. (Mäenpää 2008, 73.)

3.3.4 Suhteellisuusperiaate

Hallinto-oikeudellinen suhteellisuusperiaate tarkoittaa, että viranomaisen on suhteutettava toimenpiteensä voimakkuus sen tarkoitukseen siten, että yksityisten oikeuksia rajoitetaan mahdollisimman vähän. HL 6 §:n mukaisesti viranomaisen toimien on oltava oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Suhteellisuusperiaate edellyttää myös soveltuvuuden ja tarpeellisuuden huomioon ottamista. Soveltuvuusvaatimus edellyttää, että käytetään ainoastaan sellaisia keinoja, joilla tavoite voidaan saavuttaa. Tarpeellisuusvaatimus puolestaan tarkoittaa, että toimintaan on objektiivisesti arvioiden tarve ja valittavissa olevista keinoista valitaan se, joka rajoittaa henkilöiden oikeuksia vähiten. Suhteellisuusperiaatteeseen liittyy myös kohtuuden vaatimus. Kohtuuteen pyrittäessä otetaan huomioon käsiteltävän tapauksen ominaispiirteet tietyn tahon eduksi. (Kulla 2012, 104-105; Mäenpää 2008, 74-75.)

Suhteellisuusperiaatteella on keskeinen merkitys käsiteltäessä rajoittavaan tai kielteiseen ratkaisuun tai toimeen päättyviä asioita. Tämän takia esimerkiksi julkisuuslakiin sisältyy suhteellisuusvaatimus, jota on noudatettava julkisuutta rajoitettaessa. Suhteellisuusperiaate vaikuttaa myös viranomaisen toimivallan käyttöä kohtuullistavasti. Edellytyksenä on esimerkiksi, että virkamiehelle annetaan ensin varoitus, ennen kuin hänet irtisanotaan. (Mäenpää 2008, 75.)

3.3.5 Luottamuksensuojan periaate

Luottamuksensuoja on kiinteästi sidoksissa oikeusvarmuuden periaatteeseen, erityisesti oikeudellisen jatkuvuuden ja viranomaistoiminnan johdonmukaisuuden vaatimuksiin. Julkisoikeudessa tämä periaate on yhteydessä oikeusvoimaan, viranomaisten päätösten pysyvyyteen, taannehtivuuskieltoon ja vilpittömän mielen suojaan. Viranomaisten asiakirjojen julkinen luo-

tettavuus eli oikeaperäisyys on tunnustettu oikeudellisesti sitovaksi säännöksi. Asiakirjan sisältämiä tietoja pidetään oikeina eli laillisesti todistettuina, kunnes ne erikseen on todistettu vääriksi. HL 6 §:n mukaisesti viranomaisen toimien on suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia. Yksityisten henkilöiden tulee voida luottaa viranomaisten toiminnan oikeellisuuteen sekä viranomaisten tekemien hallintopäätösten pysyvyyteen (HE 72/2002, 56). Laillisuusvaatimus tarkoittaa viranomaistoimintaan kohdistuvaa perusteltua odotusta. Yksityinen henkilö voi perustellusti odottaa viranomaisen käyttäytyvän määrättyllä tavalla. (Kulla 2012, 107-109; Mäenpää 2008, 75-76.)

Suojattavan luottamuksen on oltava asiallisesti perusteltu ja lainmukainen. Esimerkiksi vakiintunut mutta lainvastainen viranomaiskäytäntö ei saa aikaan luottamuksensuojaa. Luottamuksensuoja edellyttää aina vilpittömää mieltä, joten yksityinen henkilö ei voi omalla selvästi lainvastaisella menettelyllään saada aikaan suojattavaa etua. Luottamuksensuojan tavoitteena ei ole muodostaa saavutettuja oikeuksia tai jäädyttää kerran tehtyä hallintopäätöstä täysin muuttumattomaksi. Viranomaistoiminta voi siten perustellusta syystä esimerkiksi muuttaa vakiintunutta ratkaisukäytäntöään. (Mäenpää 2008, 76-77.)

4 Viranomaistoiminnan julkisuus

Tässä luvussa kerron viranomaistoiminnan julkisuudesta, jonka lähtökohdat ovat PL 12 §:ssä. Sen mukaan jokaisella on oikeus sananvapauteen, johon sisältyy oikeus ilmaista, julkistaa ja vastaanottaa tietoja, mielipiteitä ja muita viestejä kenenkään estämättä. Lisäksi jokaisella on oikeus saada tietoa julkisesta asiakirjasta ja tallenteesta, joka on viranomaisen hallussa. Tätä säännöstä täydentää JulkL:n 3 §, jonka mukaan yksilöille ja yhteisöille tulee antaa mahdollisuus valvoa julkisen vallan ja julkisten varojen käyttöä.

Hallinnon julkisuus pitää sisällään jo aiemmin mainitsemani julkisuusperiaatteen, jota lähden nyt avaamaan juuri hallinnon näkökulmasta. Tämän jälkeen siirryn käsittelemään tuomioistuinjulkisuutta, jossa vertailen yleisten tuomioistuinten ja hallintotuomioistuinten eroavaisuuksia julkisuuden kannalta käyttäen apuna erilaisia esimerkkejä. Tuomioistuinjulkisuudesta jatkan asianosais- ja yleisöjulkisuuteen, minkä jälkeen vuorossa ovat asiakirjat ja viranomaisen asiakirjat sekä niiden eroavaisuudet. Viimeisenä tarkastelen diaaritietojen, asiakirjan ja päätöksen julkisuutta ja salassapitoa.

4.1 Hallinnon julkisuus

Hallinnossa sovellettavan julkisuusperiaatteen mukaisesti jokaisella on oikeus saada luotettavaa tietoa julkisesta vallankäytöstä ja viranomaisten toiminnasta. Viranomaisille on laissa säännelty tietynlainen julkisuus, joka asettaa velvollisuuksia, kuten avoimuuden ja hyvän tie-

donhallintatavan noudattamisen. Julkisuusperiaate kohdistuu ensisijaisesti viranomaisella olevaan, jossain muodossa tallennettuun tietoon sekä viranomaisen asiakirjoihin. Julkisuusperiaatetta toteutetaan hallinnossa lähinnä kolmella tavalla: käsittelyn julkisuutena, asiakirjajulkisuutena sekä tiedottamisena. (Kulla 2012, 339-341; Mäenpää 2007, 9; Mäenpää 2011, 96.)

Käsittelyn julkisuus on PL 21 §:n 2 momentin mukaisesti oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallintotavan tae. Käsittelyn julkisuus tarkoittaa, että ihmisillä on oikeus seurata käsittelyä hallintoviranomaisessa. Lisäksi jokaisella on julkisuusperiaatteen mukaan oikeus halutessaan saada tietoa julkisesta vallankäytöstä ja julkisten viranomaisten muusta toiminnasta. Lähtökohtaisesti viranomaisen toiminta ei ole yleisöjulkista sen käsitellessä yksittäistä hallintoasiaa. HL 24 §:n mukaan hallintoasia käsitellään julkisesti vain siinä tapauksessa, että niin on säädetty tai erityisen säännöksen nojalla päätetty. (Kulla 2012, 339-341; Mäenpää 2007, 9; Mäenpää 2011, 186.)

Oikeudenkäyntiasiakirjan julkisuus tai salassapito hallintotuomioistuimessa määräytyy pääsääntöisesti HallprosjulkL:n mukaisesti. Asiakirjat ovat yleensä julkisia, ja jokaisella on oikeus saada tietoa julkisesta oikeudenkäyntiasiakirjasta, ellei tietoa nimenomaan ole säädetty salaiseksi. Julkisuusperiaatteen mukaisesti hallintotuomioistuinten toimintatapoihin kuuluu myös oma-aloitteinen tiedottaminen. Hallintotuomioistuimissa käsittelytapa on lähtökohtaisesti kirjallista. Suullisia käsittelyitä järjestetään melko harvoin ja ne toimitetaan monesti suljetuin ovin. Siksi käsittelyn julkisuudella ei käytännössä ole niin suurta merkitystä kuin vastaavasti yleisissä tuomioistuimissa. Käsiteltäessä asiaa kirjallisessa menettelyssä on läsnäolo-oikeus vain niillä henkilöillä, joiden tehtäviin asian käsittely kuuluu. Asianosaisella ei myöskään ole oikeutta olla läsnä häntä koskevan hallintoasian kirjallisessa käsittelyssä. (Kulla 2012, 339-341; Mäenpää 2007, 9; Mäenpää 2011, 186.)

JulkL:n 20 §:ssä säädetään viranomaisen velvollisuudesta tuottaa ja jakaa tietoa. Viranomaisten aktiivinen tiedon tuottaminen riippuu siitä, kuinka laajasti viranomaisten asiakirjat ovat julkisia tai salassa pidettäviä. Viranomaisen on tuotettava tietoa sitä aktiivisemmin, mitä laajemmin sen tuotettu materiaali eli asiakirjat ovat salassa pidettäviä. Viranomaiselle on säädetty tiedonantovelvollisuus, mikä toteuttaa osaltaan viestinnällistä tiedottamisperiaatetta. Käytännössä tämä tarkoittaa, että viranomaisen verkkosivuilla on saatavissa tietoa JulkL:n määrittämistä tiedonantovelvollisuuden piiriin kuuluvista asioista, jotka koskevat useita ihmisiä tai ihmisryhmiä. (Voutilainen 2012, 129-132.)

4.2 Tuomioistuinjulkisuus

Tuomioistuinjulkisuus voidaan jakaa yleisiä tuomioistuimia sekä hallintotuomioistuimia koskevaan julkisuuteen. Hallitus antoi Eduskunnalle vuonna 2006 esitykset uudeksi laiksi niin yleisi-

en tuomioistuinten kuin hallintotuomioistuinten osalta. Molempien lakien tarkoituksena oli lisätä oikeudenkäynnin julkisuutta, mutta samalla korostaa tarvittavia eroavaisuuksia.

Yleisiä tuomioistuimia koskevan lakimuutoksen tavoitteena oli lisätä oikeudenkäyntien julkisuutta yleisissä tuomioistuimissa. Tavoitteena oli myös parantaa yleisten tuomioistuinten mahdollisuuksia tapauskohtaisen harkinnan perusteella ottaa monipuolisemmin ja joustavammin oikeudenkäynnissä huomioon sekä oikeudenkäynnin julkisuus, yksityiselämän suoja että muut oikeudenkäynnin julkisuuden toteuttamiseen vaikuttavat seikat. Yksi lainmuutoksen pyrkimys oli edistää tiedotusvälineiden mahdollisuuksia hoitaa tehtävänsä oikeudenkäynnin tosiasiallisen julkisuuden toteuttajina. Tavoitteena oli lisäksi selkeyttää oikeudenkäynnin julkisuutta koskevaa säännöstöä. (HE 13/2006.)

Hallintotuomioistuimia koskevan lakimuutoksen tavoitteena oli puolestaan lisätä oikeudenkäynnin avoimuutta sekä ratkaista julkisuuden ja yksityisyyden suojan välinen ristiriita asianosaisten oikeusturvan takaavalla tavalla. Tarkoituksena oli turvata erityisesti hallintotuomioistuinten päätösten ja niiden perustelujen julkisuus mahdollisimman laajasti ja selkeyttää samalla sääntelyä. (HE 12/2006.)

Yleisissä tuomioistuimissa oikeudenkäynti ja oikeudenkäyntiasiakirjat ovat pääsääntöisesti julkisia YTJulkL:n 2 §:n mukaisesti. Lakia sovelletaan valtakunnanoikeudessa, korkeimmassa oikeudessa, hovioikeudessa, käräjäoikeudessa, työtuomioistuimessa ja sota-oikeudessa. Lisäksi lakia sovelletaan myös niihin markkinaoikeudessa käsiteltäviin asioihin, joihin ei sovelleta hallintolainkäyttölakia. Hallintotuomioistuimella tarkoitetaan puolestaan korkeinta hallinto-oikeutta, hallinto-oikeutta ja vakuutus-oikeutta. Hallintolainkäyttöasian käsittely sekä oikeudenkäyntiasiakirjojen julkisuus hallintotuomioistuimissa määräytyy HallProsJulkL:n 2 §:n mukaisesti. Oikeudenkäynti ja oikeudenkäyntiasiakirja ovat pääsääntöisesti julkisia, jollei niitä erikseen ole määrätty salaisiksi.

Yleisissä tuomioistuimissa oikeudenkäynnin perustiedoista julkisia ovat aina asiaa käsittelevä tuomioistuin, asian laatu eli se mitä asiaa tuomioistuin käsittelee, missä vaiheessa asian käsittely on, suullisen käsittelyn ajankohta ja käsittelypaikka sekä asianosaisten yksilöimiseksi tärkeät tiedot. Tuomioistuimen on kuitenkin mahdollista määrätä salassa pidettäväksi asianomistajan henkilöllisyys rikosasiassa, joka koskee erityisen arkaluonteista hänen yksityiselämäänsä liittyvää seikkaa. Tällainen asia voi olla esimerkiksi jokin seksuaalirikosasia. Myös turvapaikanhakijan henkilöllisyys on tietyin edellytyksin mahdollista määrätä pidettäväksi salassa. (Oikeus. Tuomioistuimet. 2013.)

Hallintotuomioistuimen diaariin merkityt asianosaisten tunnistetiedot ovat HallprosJulkL:n 5 §:n mukaan salassa pidettäviä, jos ne yhdessä hallintotuomioistuimen asiakirjarekisteriin tai

päätökseen merkittyjen muiden tietojen kanssa ilmaisevat salassa pidettäväksi määrättyjä tietoja, kuten henkilön verotustietoja, liike- tai ammattisalaisuuksia tai henkilön yksityisyyden tai turvallisuuden suojaamiseksi salassa pidettäväksi säädettyjä tietoja.

Yleisissä tuomioistuimissa asianosaisten nimet ja muut diaaritiedot ovat, muutamaa poikkeusta lukuun ottamatta, julkista tietoa. Kuka tahansa voi siis soittaa käräjäoikeuteen ja tiedustella julkisuudesta tutun henkilön avioeroasiaa. Näin esimerkiksi lehdistön edustajalla on oikeus saada tietää asian käsittelyvaihe ja myöhemmin julkaista se vaikka iltapäivälehdessä. Lehdistöllä ja yleisöllä on niin ikään oikeus olla paikalla esimerkiksi asian julkisessa käsittelyssä ja saada tietoa julkisista oikeudenkäyntiasiakirjoista. Julkisuudesta on mahdollista kuitenkin tärkeiden syiden niin vaatiessa myös poiketa. Nämä poikkeustapaukset on laissa suoraan määrätty salassa pidettäväksi. Tuomioistuin voi lisäksi laissa säädetyin edellytyksin määrätä asian käsiteltäväksi yleisön läsnä olematta ja määrätä myös oikeudenkäyntiasiakirjat tarpeellisin osin salassa pidettäväksi. Tuomioistuimen ratkaisun julkisuutta on myös mahdollista rajoittaa. Kuitenkin vastaajan nimi, hänen syykseen luettu rikos sekä rangaistusvaatimukset ovat kuitenkin aina julkisia tietoja. (Oikeus. Tuomioistuimet. 2013.)

Hallintotuomioistuimissa asianosaisten tunnistetiedot ovat puolestaan salassa pidettäviä, koska käsiteltävät asiat koskevat yksityisyydensuojan piiriin kuuluvia asioita. Tämä tarkoittaa käytännössä, että lehdistön edustaja ei saa mitään tietoa asian mahdollisesta käsittelystä esimerkiksi vakuutusosoikeudessa. Jos toimittaja kysyy asian käsittelyvaihetta jonkun henkilön nimellä, ei hänellä ole valtuuksia saada kyseisiä tietoja ilman asianosaisten lupaa. Jos esimerkiksi julkisuudesta tutun pariskunnan lapsen vammaistukiasia on vireillä vakuutusosoikeudessa, ei lehdistön edustaja saa mitään tietoja kyseisestä asiasta, sillä se rikkoisi lapsen yksityisyydensuojaa.

Oikeudenkäynnin julkisuudella pyritään turvaamaan tuomiovallan avoimuus ja kontrolloitavuus kaikissa tuomioistuimissa. Oikeudenkäynnin julkisuudelle voidaan löytää neljä erilaista tehtävää. Yksi julkisuuden tehtävistä on suojella hallintoprosessin osapuolia ja kansalaisia salaiselta ja mielivaltaiselta tuomiovallan käytöltä; tätä voidaan kutsua myös termillä suoje-lufunktio. Toinen tehtävä on niin sanottu valvontafunktio, jonka avulla mahdollistetaan tuomiovallan käytön julkinen seuraaminen ja valvonta. Legitimiteettifunktio puolestaan tarkoittaa, että julkisuuden tehtävä on vahvistaa yleistä luottamusta tuomiovallan käytön lainmukaisuuteen ja asianmukaisuuteen. Neljäs tehtävistä on edistää oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin toteutumista hallintoprosessissa eli oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takaamisfunktio. (Mäenpää 2007, 6-7.)

4.3 Asianosaisjulkisuus

Oikeudenkäynnin osapuolena olevalla asianosaisella on JulkL:n 9 §:n 1 momentin mukainen oikeus saada tieto muustakin kuin julkisesta oikeudenkäyntiasiakirjasta, joka voi tai on voinut vaikuttaa hänen asiansa käsittelyyn. Tällaista asianosaisen laajennettua tiedonsaantioikeutta kutsutaan asianosaisjulkisuudeksi. Näin ollen asianosaisella on lähtökohtaisesti oikeus saada tietoa myös salassa pidettävistä asiakirjoista. Tämä asianosaisen tiedonsaantioikeus ei kuitenkaan ole rajoittamaton. HallproJulkL:n 9 §:n mukaan asianosaisen tiedonsaantioikeutta voidaan rajoittaa ja näin ollen hallintotuomioistuin voi jättää antamatta asianosaiselle tiedon salassa pidettävästä oikeudenkäyntiasiakirjasta. Asianosaisella tarkoitetaan hakijaa, valittajaa tai muuta, jonka oikeutta, etua tai velvollisuutta asia koskee. (Husa & Pohjolainen 2009, 256; Kulla 2012, 370; Mäenpää 2007, 124-132.)

Asianosaisjulkisuuden tarkoituksena on parantaa asianosaisena olevan henkilön oikeusturvaa silloin, kun häntä koskevaa asiaa käsitellään viranomaisessa. Laajemman tiedonsaantioikeiden turvin asianosainen voi käyttää oikeuksiaan, kuten oikeuden tulla kuulluksi asian käsittelyssä sekä saada tietoonsa ne seikat, jotka ovat vaikuttaneet asian käsittelyyn ja hänen oikeuksiinsa, etuihinsa ja velvollisuuksiinsa. Asianosainen voi omilla tiedonsaantioikeuksillaan valvoa asian käsittelyn lainmukaista toteutumista osana omia oikeuksiaan. (Voutilainen 2012, 198-199.)

Esittelijän laatima muistio ja ratkaisuehdotus sekä vakuutus oikeuden jäsenten kannanotot ovat salassa pidettäviä viranomaisen toiminnan julkisuudesta annetussa laissa olevien tuomioistuimen neuvottelusalaisuutta koskevien säännösten perusteella. Salassapitoaika on näiltä osin 80 vuotta ja se lasketaan aina asian vireilletulosta lähtien. Notarin laatima käsittelymuistio puolestaan on asianosaisille julkista tietoa. Muutoksenhakijoilla on kuitenkin mahdollisuus tutustua vakuutus oikeudessa vireillä olevaan asiaan liittyviin oikeudenkäyntiasiakirjoihin joko vakuutus oikeuden kirjaamossa tai minkä tahansa käräjäoikeuden kansliassa. Oikeudenkäyntiasiakirjoista on tällöin poistettu neuvottelusalaisuutta sisältävät asiakirjat, kuten esittelijän muistio tai vakuutus oikeuden jäsenten kannanotot. (Vakuutus oikeus 2012.)

Lähtökohtaisesti asianosaisella on siis oikeus saada tieto kaikista oikeudenkäyntiasiakirjoista, jotka ovat vakuutus oikeudella käsittelyssä. Asianosaisella ei kuitenkaan ole oikeutta saada tietoa neuvottelusalaisuuden piiriin kuuluvista tiedoista. Asianosaiselta voidaan mahdollisesti evätä myös oikeus saada tietoa asiakirjoissa olevasta sellaisesta lääketieteellisestä selvityksestä, josta tiedon saaminen saattaisi vaarantaa hänen mielenterveytensä ja jonka hoitohenkilökunta on salannut asianosaiselta itseltään. Tällaisia saattavat olla esimerkiksi psykiatrisen selvityksen. Muulla kuin asianosaisella on oikeus saada tieto diaaritiedoista, jos vakuutetun tunnistetietoja ei ole merkitty salaisiksi. (Vakuutus oikeuden työohje 7/2008.)

Vakuutusoikeus ei erikseen ilmoita asianosaiselle esimerkiksi istunto- tai lähettämispäivää, joten hän saa tiedon asian käsittelyvaiheesta vain soittamalla asiakaspalveluun tai asiaa hoitavalle notaarille ja tiedustelemalla diaaritietoja heiltä. Asianosaisella on oikeus saada päätös itselleen samana päivänä, kun se on merkitty vakuutusoikeuden diaarissa lähetetyksi. Käytännössä tämä onnistuu, jos asianosainen, hänen asiamiehensä tai muu valtuutettu henkilö tulee noutamaan päätöksen vakuutusoikeuden asiakaspalvelusta. Toinen vaihtoehto on saada yleisöjulkisen versio päätöksestä faksilla asianosaisen valitsemaan faksiosoitteeseen. Koska faksissa ei ole suojattua yhteyttä, joudutaan asianosaiselle antamaan tällaisissa tapauksissa yleisöjulkisen versio päätöksestä, vaikka muussa tapauksessa hän toki saisi asianosaisjulkisen version päätöksestä. Tällaiset kiireelliset tapaukset ovat yleisiä erityisesti tapaturma-asioissa, joissa asianosaisella on tietyissä tapauksissa oikeus hakea valituslupaa vakuutusoikeuden päätöksestä korkeimmalta oikeudelta. Valitusaika alkaa kulua päätöksen lähettämispäivästä, joten usein asianosainen haluaa saada päätöksen itselleen mahdollisimman nopeasti jatkotoimenpiteitä varten. (M. Parkkinen 2013.)

4.4 Yleisöjulkisuus

Jokaisella on JulkL:n 9 §:n mukaan oikeus saada tieto viranomaisen asiakirjasta, joka on julkinen. Viranomaisella ei ole tässä asiassa harkintavaltaa, vaan kysymys on jokaisen subjektiivisesta oikeudesta. Asiakirjan tiedoista kiinnostuneen tulee esittää pyyntönsä suullisesti tai kirjallisesti, mutta pyyntö on kuitenkin yksilöitävä riittävästi. Yksilöimisvelvollisuuden tarkoituksena on antaa viranomaiselle riittävästi tietoa, mihin asiakirjaan pyyntö kohdistuu. Eräissä tilanteissa viranomainen voi antaa tietoa vain tietyin, laissa säädetyin edellytyksin. Näin on esimerkiksi, jos tutkija pyytää tietoa salassa pidettävistä asiakirjoista tieteellistä tutkimusta varten. Tällöin pyytäjän on selvitettävä pyyntönsä perusteet eli tietojen käyttötarkoitus. (Kulla 2012, 381-383; Voutilainen 2012, 198.)

Tieto asiakirjasta annetaan suullisesti tai antamalla asiakirja nähtäväksi viranomaisen luona. Siitä on mahdollista saada myös kopio tai tuloste. Lähtökohtana on, että tieto asiakirjasta annetaan pyytäjän haluamalla tavalla. Viranomainen voi kuitenkin poiketa tiedon pyytäjän esittämästä antotavasta, mikäli pyynnön noudattaminen aiheuttaisi kohtuutonta haittaa virkatoiminnalle asiakirjojen suuren määrän, asiakirjojen kopioinnin vaikeuden tai muun niihin liittyvän syyn vuoksi. Mikäli vain osa asiakirjan tiedoista on julkista, on tieto annettava tästä osasta asiakirjaa, jos se vain on mahdollista niin, ettei salassa pidettävä osa tule julkiseksi. Käytännössä tällainen osajulkisuus tarkoittaa, että pyynnön esittäjälle annetaan peitelty versio asiakirjasta, jolloin salassa pidettävä osa on peitetty tai poistettu. (Kulla 2012, 386-387.)

Vakuutusosoikeuden päätöksestä voidaan antaa tieto sivulliselle, jos hän pyytää tiettyä asiaa esimerkiksi diaarinumerolla. Tällöin pyynnön esittäjälle annetaan yleisöjulkinen versio päätöksestä, jossa tunnistetiedot on peitetty asianosaisen salaamiseksi. Ennen vuoden 2007 lainmuutosta ratkaistuissa asioissa puolestaan noudatetaan JulkL:n 24 §:ää, jonka mukaan päätöksestä peitetään muun muassa asianosaisen nimi, osoite sekä mahdollinen puhelinnumero. (M. Parkkinen 2013.)

4.5 Diaaritietojen julkisuus ja salassapito

Hallintotuomioistuimen hyvään hallintotapaan kuuluu pitää yllä luetteloa eli niin sanottua diaaria tuomioistuimessa käsiteltäväksi otetuista, ratkaistuista sekä jo käsitellyistä asioista. Tämän rekisterin tärkeimpänä tehtävänä on sisältää tunnistetiedot vireillä olevista ja ratkaistuista asioista. Yhdessä hallintotuomioistuimen diaari ja sitä vastaava asiakirjarekisteri muodostavat oikeudenkäyntiasiakirjan. Diaarista on käytävä ilmi muun muassa asian vireillepanija, saapumispäivä sekä asian laatu. Koska diaari on oikeudenkäyntiasiakirja, ovat siihen merkityt tiedot yleensä julkisia. Mikäli diaariin taas sisältyy salassa pidettäviä tietoja, ei niistä voida antaa tietoja sivullisille. (Mäenpää 2007, 72-73.)

Hallintoprosessin julkisuuslain lähtökohtana on, että keskeisimmät hallintotuomioistuimessa käsiteltävää asiaa yksilöivät tunnistetiedot ovat julkisia. Poikkeuksellisesti osa tunnistetiedoista on kuitenkin pidettävä salassa. Tällöin salassapito kohdistuu vain niihin tunnistetietoihin, jotka mahdollistavat asianosaisen tai asiaan osallisen yksilöimisen. Yksilöintitieto on pidettävä salassa, jos se on välttämätöntä yksityisyyden suojan, verotustietojen tai liikesalaisuuksien suojaamiseksi. (Mäenpää 2007, 76.)

Valituskirjelmässä on HLL 24 §:n mukaisesti ilmoitettava valittajan nimi, kotikunta, postiosoite sekä puhelinnumero, joihin asiaa koskevat ilmoitukset, kuten kuulemiskirjeet voidaan toimittaa. Hallintotuomioistuimen diaariin merkitään yleensä näistä tiedoista tärkeimmät kunkin asianosainen yksilöimiseksi. Diaariin voi henkilön tai yrityksen yksilöintitietojen lisäksi sisältyä myös sellaisia arkaluontoisia tietoja, jotka nimeen yhdistettynä paljastaisivat salassa pidettävän tiedon. Tällainen voi olla esimerkiksi asianosaisen nimen yhdistäminen diaarissa samassa yhteydessä mainittuun huostaanottoasiaan. Yksilöintitietojen julkisuus hallintotuomioistuimissa voi yhdistämismahdollisuuden vuoksi johtaa salassa pidettävien tietojen paljastumiseen. Tämän vuoksi yhdistämismahdollisuutta on rajoitettu JulkL 5 §:ään sisältyvällä erityissäännöksellä. Sen mukaan hallintotuomioistuimen diaariin merkitty nimi tai muu vastaava yksilöintitieto on salattava, jos se yhdistettynä muihin diaaritietoihin tai päätöksen tietoihin ilmaisee yksityiselämän ja liikesalaisuuden suojaamiseksi salassa pidettävän tiedon. Tiedot on salattava myös, jos asia koskee verotustietoja, henkilön yksityisyyden, turvallisuuden tai liikesalaisuuden suojaamiseksi muussa laissa salassa pidettävää tietoa. Tunnistetietojen salassapitoa

koskevan säännöksen ensisijainen tarkoitus on päätöksen ja erityisesti sen perustelujen mahdollisimman laajan julkisuuden turvaaminen. Kun asianosaista ei voida tunnistetietojen salassapidon vuoksi yhdistää käsiteltävään asiaan, päätöksen sisältö voi olla yksityiskohtainen ja sen perustelut voidaan kirjoittaa laajasti. (Mäenpää 2007, 79-81.)

Hallintotuomioistuin saa antaa salassa pidettävät tunnistetiedot asianosaisen lailliselle edustajalle, lähiomaiselle tai muulle läheiselle, jos tiedon antaminen on perustellusta syystä tarpeen asianosaisen oikeuksien ja etujen turvaamiseksi. Kyseisen HallprosjulkL 6 §:n 2 momentin tarkoituksena on turvata asianosaisen oikeudet myös silloin, kun tämä on itse vapauden rajoituksen mahdollistavan päätöksen kohteena. Tällainen tilanne voi olla esimerkiksi silloin, kun selvitetään onko oikeudellisia edellytyksiä ottaa henkilö mielenterveyslain nojalla tahdosta riippumattomaan hoitoon. (Mäenpää 2007, 87-88.)

Vakuutus oikeudessa diaarijulkisuus määräytyy HallprosjulkL:n mukaisesti. Oikeudenkäyntiasiakirjojen julkisuus puolestaan määräytyy JulkL:n mukaan. Asian tullessa vireille vakuutus oikeudessa, se merkitään diaariin, jolloin vakuutetun ja muutoksenhakijan tunnistetiedot, kuten nimi, henkilötunnus ja osoitetiedot ovat salaisia. Muilta osin diaaritiedot taas ovat julkisia. Vakuutetulla tarkoitetaan sitä henkilöä, kenen etuus oikeuteen asia perustuu. Muutoksenhakija on yleensä vakuutettu itse, mutta se voi olla myös muun muassa vakuutetun edunvalvoja tai oikeudenomistaja. Muutoksenhakijana voi olla myös etuuslaitos, muu yhteisö tai työttömyysturva-asiamies. Jos muutoksenhakijana on jokin viimeksi mainituista, ei muutoksenhakijan tietoja salata diaarissa. (Vakuutus oikeuden työohje 7/2008.)

4.6 Asiakirjan julkisuus ja salassapito

Julkisuusperiaate koskee viranomaisen hallussa olevia asiakirjoja sekä muita tallenteita. Ne ovat aina julkisia, ellei niiden julkisuutta ole välttämättömien syiden vuoksi lailla erikseen rajoitettu. Asiakirjan määritelmällä ja viranomaisen käsitteellä on tämän vuoksi keskeinen merkitys julkisuuslain soveltamisessa. (Mäenpää 2011, 301.)

4.6.1 Asiakirja ja viranomaisen asiakirja

Lähtökohtana PL 12 §:n 2 momentissa on, että viranomaisen toiminnan tulee olla avointa, asiakirjojen julkisia ja jokaiselle kuuluu perusoikeus saada tietoa viranomaisen asiakirjoista. Hallintotuomioistuimet kuuluvat niihin viranomaisiin, joihin sovelletaan julkisuuslakia. Julkisuuslaki koskeekin etenkin asiakirjassa olevan tiedon antamista ja suojaamista. (Heuru 2003, 245; Mäenpää 2007, 35-44; Mäenpää 2011, 301.)

Asiakirjoja ovat kirjalliset ja kuvalliset esitykset, jotka on tallennettu jollekin alustalle, yleisimmin paperille. Kirjallisella esityksellä tarkoitetaan sellaista esitystä, joka sanallisesti eli kielellisesti ilmaisee tietyn ajatussisällön. Tyypillinen kirjallinen esitys on tulostettu, käsin tai koneella kirjoitettu tai painamalla tuotettu asiakirja, joka sisältää sanallisesti muotoillun viestin. Kirjalliset esitykset voivat sisältää esimerkiksi päätöksiä, tuomioita, muistioita, selvityksiä, valituksia ja kanteluita. Kuvallinen esitys puolestaan tarkoittaa karttaa, taulukkoa, kuvaa, piirrosta tai röntgenkuvia. Asiakirjoja voivat olla myös viestit, joiden sisällön selville saaminen vaatii apuvälineitä. Tällaisia asiakirjoja ovat esimerkiksi sähköiset asiakirjat, joiden sisältämä viesti tai tietosisältö on saatavissa selville vain teknisin välinein. Usein kyseisten asiakirjojen tallennusmuotona voi olla esimerkiksi tietokoneen kovalevy, cd-levy, magneetti- tai ääninauha taikka filmi. (Heuru 2003, 246; Kulla 2012, 357-359; Mäenpää 2008, 198-199; Mäenpää 2011, 302-303.)

Viranomaisen asiakirjalla tarkoitetaan asiakirjaa, jonka viranomainen on itse laatinut ja se on hänen hallussaan tai joka on toimitettu viranomaiselle asian käsittelyä varten. Viranomaisen laatimia asiakirjoja ovat muun muassa päätöksen käsitellyissä asioissa, lausunnot, esitykset, selvitykset ja suunnitelmat. Viranomaiselle toimitettuja asiakirjoja ovat puolestaan toisen viranomaisen tai yksityisen henkilön jättämät asiakirjat, kuten hakemukset ja ilmoitukset. Asiakirjan tulee olla viranomaisen hallussa ollakseen viranomaisen asiakirja. Se on voitu toimittaa viranomaiselle joko henkilökohtaisesti, lähetin tai postin välityksellä, faksina tai sähköpostin kautta. Asiakirjan toimitustavalla ei siis lain soveltamisalan kannalta ole merkitystä. (Heuru 2003, 246; Kulla 2012, 357-359; Mäenpää 2008, 195-196; Mäenpää 2011, 303-304; Wallin & Konstari 2000, 64-65.)

Viranomaisen asiakirjana ei pidetä laissa erikseen lueteltuja asiakirjoja. Tällaisia ovat muun muassa viranomaisen palveluksessa olevalle tai luottamushenkilölle hänen muun tehtävänsä tai asemansa vuoksi lähetetty kirje tai muu asiakirja. Lisäksi viranomaisen asiakirjana ei pidetä edellä mainitun henkilön laatimia muistiinpanoja tai sellaisia luonnoksia, joita laatija ei ole vielä antanut esittelyä tai muuta asian käsittelyä varten. Viranomaisen asiakirjana ei niin ikään pidetä viranomaisen sisäistä koulutusta, tiedonhakua tai muuta niihin verrattavaa sisäiseen käyttöön hankittua asiakirjaa. Myöskään viranomaiselle yksityisen lukuun suoritettavaa tehtävää varten annettua tai laadittua asiakirjaa ei pidetä viranomaisen asiakirjana. Viranomaisen sisäiset asiakirjat jäävät soveltamisalan ulkopuolelle. Tällaisia ovat muun muassa asiakirjat, jotka on laadittu neuvotteluja, yhteydenpitoa ja muuta viranomaisen sisäistä työkentelyä varten. (Heuru 2003, 246; Kulla 2012, 360-361.)

4.6.2 Julkisuus ja salassapito

Hallintoprosessissa käsitellään runsaasti erilaisia salassa pidettäviä tietoja ja asiakirjoja. Tällaisiin lukeutuvat muun muassa sosiaaliturvaa, lastensuojelua, terveyttä ja verotusta koskevat asiat. JulkL:n 22 ja 23 §:ssä määritellään salassapitovelvollisuuden sisältö. Oikeudenkäyntiasiakirjan salassapidossa keskeisen oikeudellisen sisällön muodostavat velvollisuus säilyttää asiakirjajulkisuus, vaitiolovelvollisuus sekä velvollisuus olla käyttämättä hyväkseen salassa pidettävää tietoa. (Mäenpää 2007, 94; Mäenpää 2008, 209-210.)

Asiakirjasalaisuuden säilyttämiselvelvollisuus pitää sisällään kolme kieltoa; asiakirjaa ei saa näyttää sivullisille, asiakirjaa ei saa luovuttaa sivullisille eikä asiakirjaa saa antaa sivullisen nähtäväksi tai käytettäväksi teknisen käyttöyhteyden avulla tai muulla tavalla. Vaitiolovelvollisuus tarkoittaa kieltoa paljastaa tieto esimerkiksi kertomalla siitä sivulliselle, joko suullisessa keskustelussa, selostamalla sitä puhelimitse tai muuten puhumalla siitä jossakin yhteydessä. Hyväksikäyttökiellon kohteena on aina asiakirjasalaisuuden ja vaitiolovelvollisuuden piiriin kuuluva tieto. Tällaista tietoa ei saa käyttää omaksi tai toisen hyödyksi, mutta ei myöskään toisen vahingoksi. (Heuru 2003, 252-253; Mäenpää 2007, 94-96.)

Salassa pidettävää asiakirjaa ja sen sisältämää tietoa suojataan nimenomaan sivullisilta. Sivullisena voidaan pitää salassapitovelvoitteiden kannalta jokaista, jolla ei ole oikeutta saada tietoa asiakirjasta. Tällaisia sivullisia ovat yleensä kaikki muut paitsi viranomainen, jonka asiakirjaa salassapitovelvoite koskee. Sivullisia ovat tällöin myös toiset viranomaiset samoin kuin toisen valtion viranomaiset ja kansallisen järjestön toimielimet. Myös asianosaisen läheiset katsotaan yleensä sivullisiksi salassapitovelvoitteen kannalta. Tällöin myöskään heillä ei ole oikeutta nähdä salassa pidettäviä asiakirjoja. (Mäenpää 2008, 211-212.)

Näyttökiellon kohteena ovat kaikki menetelmät, joiden avulla sivullinen voi tehdä näköhavaintoja asiakirjasta, sen jäljennöksestä tai tulosteesta. Näyttämisen ei tarvitse myöskään olla aktiivista. Esimerkiksi salassa pidettävän asiakirjan jättäminen suojaamatta tai tietokoneyhteyden jättäminen avoimeksi voi sisältää tällaisen asiakirjan näyttämisen. Luovutuskiellon kohteena puolestaan on asiakirjan eri tavoin tapahtuva antaminen sivulliselle. Asiakirja voi siirtyä sivulliselle pysyvästi tai väliaikaisesti, esimerkiksi antamalla tai lähettämällä se sähköpostin liitetiedostona. (Mäenpää 2011, 319.)

Salassa pidettävään viranomaisen asiakirjaan on tehtävä merkintä sen salassa pitämiseksi. Merkinnästä tulee käydä ilmi, miltä osin kyseinen asiakirja on salassa pidettävä ja mihin salassapito perustuu. JulkL:n 11 §:n 2 momentti sisältää säännökset niistä tilanteista, joissa asianosaiselta voidaan evätä tiedon saanti. Tällaisia saattavat olla esimerkiksi lapsen etua sekä henkilön terveydentilaa koskevat asiat. Pääsääntöisesti asianosaisella on oikeus saada tietoa

häntä itseään koskevista salassa pidettävään asiakirjaan sisältyvistä tiedoista. Tieto voidaan kuitenkin jättää antamatta erittäin tärkeän yleisen tai yksityisen syyn vuoksi. Jos asiakirjoihin sisältyy esimerkiksi toista henkilöä koskevia salassa pidettäviä tietoja, ne voidaan peittää asiakirjasta, jos tiedon antaminen niistä on vastoin toisen ihmisen yksityistä etua. (Heuru 2003, 259-263.)

JulkL:n 22 §:ssä säädetyn asiakirjajulkisuuden mukaan viranomaisen asiakirja on pidettävä salassa, jos jossakin laissa tietyt tiedot on säädetty vaitiolovelvollisuuden piiriin. Asiakirja voi olla salassa pidettävä myös viranomaisen antaman määräyksen nojalla. Salassapidon tulee kuitenkin aina perustua suoraan lain nimenomaiseen säädöksiin tai laissa säädettyyn valtuutukseen määrätä salassapidosta. Viranomaisen ei siis voi rajoittaa mielivaltaisesti asianosaisen tiedonsaantia salassapitotoimenpiteiden muun muassa siitä syystä, että asiakirjan antaminen olisi kiusallista viranomaiselle tai se jollakin tavalla leimaisi viranomaisen toimintaa. Vaitiolovelvollisuus koskee sekä kirjallisessa muodossa olevaa että tallentamatonta tietoa. Pelkästään salassa pidettävän tiedon näkeminen on vaitiolovelvollisuuden piiriin kuuluvaa tietoa, jota ei saa ilmaista ulkopuolisille. (Pahlman 2005, 114; Voutilainen 2012, 149.)

Hyväksikäyttökielto on osa salassapitovelvoitetta. Sen piiriin kuuluva henkilö ei saa käyttää salassa pidettäviä tietoja omaksi tai toisen hyödyksi tai toisen vahingoksi. Esimerkiksi henkilö ei saa käyttää salassa pidettävää tietoa hyväkseen omaksi hyödykseen tai vaikka puolisonsa hyödyksi. Myös vahingon merkitys tulee tulkita laajasti ja objektiivisin perustein. Asianosaisella itselläänkin on vaitiolovelvollisuus saamistaan, muita henkilöitä kuin häntä itseään koskevista salassa pidettävistä tiedoista. Vastaava velvollisuus on myös asianosaisen edustajalla ja avustajalla. (Kulla 2012, 401; Pahlman 2005, 114; Voutilainen 2012, 155.)

JulkL:n 23 §:n mukaan viranomaisen palveluksessa oleva samoin kuin luottamustehtävää hoitava henkilö ei saa paljastaa asiakirjan salassa pidettävää sisältöä. Hän ei myöskään saa paljastaa tietoa, joka asiakirjaan merkittynä olisi salassa pidettävä, eikä muutakaan viranomaisessa toimiessaan tietoonsa saamaa seikkaa, josta lailla on säädetty vaitiolovelvollisuus. Kyseinen henkilö ei saa paljastaa vaitiolovelvollisuuden piiriin kuuluvaa tietoa senkään jälkeen, kun hänen toimintansa viranomaisessa tai tehtävän hoitaminen viranomaisen lukuun on päätynyt. Sama säännös koskee myös sitä, joka on harjoittelijana tai muutoin toimii viranomaisessa tai viranomaisen toimeksiannosta tai toimeksiantotehtävää hoitavan palveluksessa. Vaitiolovelvollisuus on myös sillä henkilöllä, jolle viranomaisen on ilmoittanut julkisuus- tai salassapito-olettaman sisältävän salassapitosäännöksen osoittamissa rajoissa tietoja, jotka ovat yleisöltä salassa pidettäviä.

Vakuutus oikeudessa käsiteltäviin asioihin sovelletaan lakia oikeudenkäynnin julkisuudesta hallintotuomioistuimissa. Vakuutus oikeuden diaariin merkityt asianosaisen yksilöimiseksi tarpeel-

liset tiedot ovat salassa pidettäviä. Salassapito on välttämätöntä sen vuoksi, että tiedot yhdessä vakuutusosoikeuden asiakirjarekisteriin tai päätökseen merkittyjen muiden tietojen kanssa ilmaisevat viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 24 §:n 1 momentin 20 tai 23-32 kohdassa salassa pidettäväksi säädetyn tiedon tai muutoin salassa pidettäväksi säädetyn tiedon. (Vakuutusosoikeus 2012.)

JulkL:n nojalla salassa pidettäviä tietoja ovat kaikki henkilön terveydentilaa kuvaavat tiedot. Tällaisia tietoja ovat paitsi kaikki vakuutetun sairauksia koskevat tiedot, myös tiedot vammaisuudesta, hänen saamistaan terveydenhuollon tai kuntoutuksen palveluista, hoidon toteuttamiseksi suoritetuista toimenpiteistä taikka henkilön seksuaalisesta käyttäytymisestä tai suuntautumisesta. Salassa pidettäviä ovat myös asiakirjat, jotka sisältävät tietoja henkilön vuosituloista tai kokonaisvarallisuudesta, tuen tai etuuden perusteena olevista tuloista tai varallisuudesta, jotka muutoin kuvaavat hänen taloudellista asemaansa. (Vakuutusosoikeuden työohje 7/2008.)

Julkisuuden maksimointi tarkoittaa pyrkimystä toteuttaa oikeudenkäynnin julkisuus mahdollisimman laajasti. Hallintotuomioistuimien voi antaa tietoja myös salassa pidettävästä oikeudenkäyntiasiakirjasta. Tällöin julkisuuden maksimointi ilmenee osajulkisuutena ja tuomioistuimen on pyydettäessä annettava tieto salassa pidettävän asiakirjan julkisesta osasta, mikäli se on mahdollista salassa pidettävän osan paljastumatta. Osajulkisuus kohdistuu yleensä erityisesti asiakirjoihin, joissa on sekä salassa pidettäviä että julkisia osia tai osuuksia. (Mäenpää 2007, 3; Mäenpää 2011, 331.)

4.7 Neuvottelusalaisuus

Hallintotuomioistuimessa päätöksen tekoa edeltää aina jäsenten neuvottelu päätöksen sisällöstä ja lopputuloksesta. Keskeisintä on tuomioistuimen jäsenten asian ratkaisua koskeva keskustelu ja kirjalliset muistiot tai lausumat. Neuvottelujen perustana ovat yleensä asian käsittely- ja esittelyasiakirjat sekä, jos sellainen on järjestetty, myös neuvotteluja edeltävä suullinen käsittely. Kyseinen neuvottelu tapahtuu yleensä hallintotuomioistuimen monijäsenisessä ratkaisukokoonpanossa. Mikäli neuvottelussa ei päästä yksimieliseen ratkaisuun, päätös tehdään äänestämällä HLL 52 §:n mukaisella äänestysmenettelyllä. (Mäenpää 2007, 221.)

Neuvottelut toimitetaan asianosaisten ja yleisön läsnä olematta. Neuvottelun sisältö on HallproJulkL 15 §:n mukaisesti pidettävä salassa, joten sitä ei saa ilmaista ulkopuolisille. Neuvottelulla tarkoitetaan tässä tapauksessa tuomioistuimen ratkaisua varten tekemää päätösharkintaa sekä siihen liittyvää asian oikeudellista analyysia ja päätöksen kannalta merkityksellisten tosiasioiden arviointia. Neuvottelusalaisuuden tarkoituksena on taata ratkaisukokoonpanon jäsenille mahdollisuus vapaaseen ja luottamukselliseen keskusteluun päätöksen sisällöstä.

Tällainen tuomiovallan käyttöä koskeva neuvottelu mahdollistaa päätöksenteon riippumattomuuden, mielipiteiden vapaan ilmaisun sekä neuvottelujen monipuolisuuden. Siksi neuvottelusalaisuuden voidaan katsoa kuuluvan tuomioistuimen riippumattomuuden edellytyksiin. (Mäenpää 2007, 221-222.)

Neuvottelusalaisuuden kohteena ovat tuomioistuimen neuvottelussa esitetyt tiedot, asiaa käsiteltäessä käydyin keskustelun sisältö sekä asiakirjat, joita on käytetty neuvottelussa. Lisäksi neuvottelusalaisuuden kohteena olevia asiakirjoja ovat hallintotuomioistuimen jäsenten muistiot, muistiinpanot ja alustavat ratkaisuehdotukset. Myös esittelijän muistio kuuluu neuvottelusalaisuuden piiriin siltä osin, kuin se sisältää esittelijän oikeudellisen arvion tosiseikoista, sovellettavasta oikeudesta sekä ratkaisuehdotuksesta perusteluineen. (Mäenpää 2007, 222.)

Neuvottelusalaisuuden ulkopuolelle jäävät prosessin kohteena olevan asian faktoja, aikaisempia menettelyvaiheita ja valitusperusteita koskeva selvitys, vaikka se sisältyisi esittelyasiakirjoihin ja näitä tietoja olisi käsitelty neuvottelussa. Neuvottelusalaisuus ei myöskään koske asian esittelijän muistiota siltä osin, kuin se sisältää selostuksen asian aikaisemmista käsitelyvaiheista, valittajan vaatimuksista ja muita tietoja, jotka eivät kuulu päätösharkinnan alaan. Esittelymuistio tulee siis näiltä osin julkiseksi, kun asian käsittely tuomioistuimessa loppuu. Neuvottelusalaisuus ei kuitenkaan koske päätöksentekoon osallistuneiden henkilöiden nimiä, sillä ne on ilmoitettava päätöksessä. (Mäenpää 2007, 222-223.)

Neuvottelun perusteella tapahtuva äänestys tapahtuu aina suljetuin ovin. Päätöksessä on kuitenkin ilmoitettava sitä tehtäessä toimitetusta äänestyksestä. Lisäksi eriävät mielipiteet on liitettävä mukaan ratkaisuun. Näin ollen neuvottelusalaisuus ei siis koske äänestyslausekkeen sisältöä eikä esittelijän eriävää mielipidettä. (Mäenpää 2007, 223.)

Neuvottelusalaisuuden salassapitoaika on poikkeuksellisen pitkä, 80 vuotta asian vireilletulosta lähtien. Erityisen pitkää salassapitoaika perustelee lähinnä neuvottelusalaisuuden korostunut suojaamistarve. Salassapitoaika koskee sekä neuvottelun sisältöä että siinä käsiteltyjä asiakirjoja. Aika lasketaan siitä, kun valitus on saapunut tuomioistuimeen. (Mäenpää 2007, 224.)

Hallintoprosessissa asianosaisella on yleensä oikeus saada tietoa myös salassa pidettävästä oikeudenkäyntiasiakirjasta, joka voi tai on voinut vaikuttaa hänen asiansa käsittelyyn. Neuvotteluun liittyvillä asiakirjoilla on epäilemättä juuri tällaisia vaikutuksia asian käsittelyyn ja lopputulokseen. Silti asianosaisella ei asiaa koskevan erityissäännöksen vuoksi ole oikeutta ennen asian käsittelyn loppumista saada tietoja oikeudenkäyntiasiakirjoista siltä osin, kuin niihin sisältyy tietoja hallintotuomioistuimen neuvottelusta. Tämä asianosaisjulkisuuden poisulkeva rajoitus koskee myös asian esittelymuistiota ja ratkaisuehdotusta sekä muuta valmis-

teluasiakirjaa siltä osin, kuin niihin sisältyy neuvottelusalaisuuden piiriin kuuluvia tietoja. Vaikka asianosaisella onkin siis oikeus saada tietoa esittelymuistiosta, ratkaisuehdotuksesta ja valmisteluasiakirjasta, kun asian käsittely on päättynyt tuomioistuimessa, tämä tiedonsaanti-oikeus ei ulotu neuvottelusalaisuuden piiriin. (Mäenpää 2007, 225-226.)

Neuvottelusalaisuuden piiriin kuuluvat vakuutusosoikeudessa kaikki päätösharkintaan liittyvä keskustelu sekä muistiinpanot. Tällaisia ovat esittelymuistion ei-julkinen osa, jäsenten kannanotot ja merkinnät, esi-istunnossa ja varsinaisessa istunnossa käydyt neuvottelut ja tehdyt muistiinpanot sekä kaikki se päätösharkinta, jota ei ole kirjoitettu osaksi päätöksen perusteluja. Ennen ratkaisua on voitu esimerkiksi pohtia jotain asiaa, joka ei lopulta vaikutakaan asian ratkaisemiseen tai ratkaisun jälkeen on voitu keskustella asiasta. Myös nämä kaikki kuuluvat neuvottelusalaisuuden piiriin. Neuvottelujen sisältö on pidettävä salassa 80 vuotta asian viireilletulosta lukien. (Vakuutusosoikeuden työohje 7/2008.)

Vakuutusosoikeuden ratkaisu 19.5.1999/8759:98 käsittelee asiakirjajulkisuutta, käsittelymuistiota ja neuvottelusalaisuutta. Jutussa vakuutusosoikeuden käsittelymuistioon oli merkitty vakuutusosoikeuden lääkärin oikeuden jäsenenä antama lausunto, joka on osa OK 1 luvun 7 §:ssä tarkoitettua kokonaan salassa pidettävää neuvottelua. Asianosaisella ei ollut oikeutta saada tietoa edes viranomaisen luvalla siitä, mitä tuomioistuimen jäsen on asianosaisten ja yleisön läsnä olematta käydyssä neuvottelussa lausunut. Se, että neuvotteluun kuuluva kannanotto oli ilmaistu kirjallisessa muodossa, ei ollut asian arvostelun kannalta ratkaisevaa. Mainituilla perusteilla asianosaisella ei ollut oikeutta saada tietoa käsittelymuistioihin merkityistä vakuutusosoikeuden lääkärin lausunnoista, vaikka muilta osin käsittelymuistio olikin asianosaiselle julkinen asiakirja.

Myös toinen vakuutusosoikeuden ratkaisu, 13.11.1986/4980:86, käsittelee asiakirjan julkisuutta. Siinä vakuutusosoikeuden lääkärin jäsenen lausunto sisältää vakuutusosoikeuden ratkaisun tekoa edeltäneeseen neuvotteluun liittyviä OK 1 luvun 7 §:n nojalla salassa pidettäviä tietoja. Asianosaisella on siten oikeus saada tietoa lausunnosta vain viranomaisen luvalla. Muutoksenhaku ei ollut kuitenkaan esittänyt perusteita tällaisen luvan myöntämiselle.

4.8 Päätöksen julkisuus ja salassapito

Tuomioistuimen päätös on PL 12 §:n 2 momentissa tarkoitettu asiakirja, joka on julkinen, ellei julkisuutta ole välttämättömien syiden vuoksi lailla erikseen rajoitettu. Kenellä tahansa on siis oikeus saada tietoa päätöksestä. Hallintotuomioistuimen päätöksestä on ainakin käytävä ilmi tuomioistuimen nimi ja päätöksen päiväys, valittajan nimi ja päätös, josta alun perin valitettiin sekä tarpeellisilta osin selostus asiassa annetuista selvityksistä, päätöksen perustelut

ja lopputulos sekä päätöksentekoon osallistuneiden henkilöiden nimet. Kaikki edellä mainitut tiedot kuuluvat päätöksen perussisältöön ja ovat yleensä julkisia. (Mäenpää 2007, 203-207.)

Hallintotuomioistuimen päätös on yleensä julkinen, mutta siihen voi sisältyä myös salassa pidettäviä tietoja. Tällöin päätökseen sovelletaan osajulkisuutta koskevaa sääntelyä. Käytännössä osajulkisuuden toteuttaminen edellyttää menettelyä, jossa päätökseen sisältyvät salassa pidettävät tiedot peitetään tai poistetaan ulkopuoliselle annettavasta päätöksestä. Tällaisten poistojen jälkeen jäljelle jäävän päätöksen julkisen osan tulee muodostaa kuitenkin pääpiirteissään ymmärrettävä ja johdonmukainen kokonaisuus. (Mäenpää 2007, 210-212.)

Hallintotuomioistuimen päätös on annettava asianosaisille tiedoksi todisteellisesti, jos päätöksestä alkaa kulua valitusaika tai muu asianosaisen oikeuteen vaikuttava määräaika. Tarvittaessa päätös annetaan tiedoksi myös viranomaisille ja muille, jotka eivät ole olleet asianosaisia. Hallintotuomioistuimen on toimintansa avoimuutta edistääkseen tiedotettava sen tekemistä päätöksistä. Oikeudenkäynnin osapuolena olevalle asianosaiselle on annettava tieto päätöksen sisällöstä ennen kuin ratkaisun sisältävästä asiakirjasta annetaan tieto yleisölle. Tiedottamisen kohteena on siis päätöksen keskeinen sisältö ja lopputulos. (Mäenpää 2007, 218-220.)

Mikäli vakuutusosoikeuden päätös sisältää JulKL:n nojalla salassa pidettäviä vakuutetun yksityiselämän suojan piiriin kuuluvia tietoja, ovat diaarissa olevat vakuutetun tunnistetiedot salassa pidettäviä. Jos vakuutusosoikeuden päätös taas ei sisällä tällaisia tietoja, myös diaaritiedot ovat julkisia. Vireilletulovaiheessa kaikissa asioissa yksityisen asianosaisen tunnistetiedot salataan aluksi ja ne pidetään salaisina ainakin ratkaisun tekemiseen saakka. Ratkaisun tekemisen jälkeen jaosto päättää, julkistetaanko vakuutetun tunnistetiedot vai määrätäänkö ne pysyvästi salassa pidettäviksi. (Vakuutusosoikeuden työohje 7/2008.)

Muilla tahoilla on asianosaisen lisäksi oikeus saada tieto vakuutusosoikeuden päätöksestä. Vakuutusosoikeuden päätös on siis julkinen lukuun ottamatta päätöksessä olevia tunnistetietoja. Tällöin päätöksestä voidaan antaa tieto siten, että kaikki vakuutetun tunnistetiedot peitetään. Jos vakuutusosoikeuden päätös taas on kokonaan julkinen, voidaan tieto antaa siten, että ainoastaan vakuutetun osoitetiedot ja mahdollinen henkilötunnus peitetään. Jos vakuutusosoikeuden päätös puolestaan on julkinen vakuutetun tunnistetietojen osalta, mutta päätöksessä on salassa pidettävää, voidaan tieto antaa siten, että vakuutetun henkilötunnuksen ja osoitetietojen lisäksi vain siinä olevat salassa pidettävät terveydentilaa tai taloudellista asemaa koskevat tiedot peitetään. Mikäli vakuutusosoikeuden päätöksessä on tunnistetietojen lisäksi salassa pidettävää, peitetään tällaiset tiedot päätöksestä ennen se antamista muulle taholle kuin asianosaiselle. (Vakuutusosoikeuden työohje 7/2008.)

Vakuutusosoikeuden päätöksessä ja sen liitepäätöksessä olevat vakuutetun osoitetiedot ja henkilötunnus ovat aina salassa pidettäviä. Lisäksi salassa pidettäviä voivat olla tunnistetiedot ja muut tiedot, joiden perusteella henkilö voidaan tunnistaa. Päätösten julkisuudesta on olemassa neljä erilaista vaihtoehtoa. (Vakuutusosoikeuden työohje 7/2008.)

Ensimmäisessä tapauksessa vakuutetun tunnistetiedot ovat salassa pidettäviä, mutta päätös on julkinen. Mikäli asiassa annettu päätös sisältää JulkL:n nojalla salassa pidettäviä tietoja, vakuutetun diaarissa olevia tunnistetietoja ei muuteta julkisiksi, vaan ne määritellään pysyvästi salassa pidettäviksi. Tästä seuraa, että vakuutetun tunnistetiedot jäävät salaisiksi myös päätöksessä. Vakuutusosoikeuden päätös on siis julkinen lukuun ottamatta päätöksessä olevia vakuutetun tunnistetietoja. (Vakuutusosoikeuden työohje 7/2008.)

Toisessa tapauksessa vakuutetun tunnistetiedot ja päätös ovat molemmat julkisia. Jos vakuutusosoikeuden päätös ei sisällä JulkL:n nojalla salassa pidettäviä tietoja, ei myöskään vakuutetun tunnistetietoja salata päätöksessä. Tällöin asia on siis kokonaan julkinen. (Vakuutusosoikeuden työohje 7/2008.)

Kolmannessa tapauksessa tunnistetiedot ovat julkisia, mutta päätöksessä on salassa pidettävää. Jos vakuutetun tunnistetiedot ovat tulleet julkisiksi diaarissa ennen päätöksen antamista, esimerkiksi vakuutetun omasta pyynnöstään, ovat tiedot julkisia myös vakuutusosoikeuden päätöksessä. Tällöin päätöksessä olevat vakuutettua koskevat terveydentilaan tai taloudelliseen asemaan liittyvät JulkL:n nojalla salassa pidettävät tiedot ovat salaisia. (Vakuutusosoikeuden työohje 7/2008.)

Neljännessä tapauksessa vakuutetun tunnistetiedot ovat salaisia ja myös vakuutusosoikeuden päätöksessä on salassa pidettävää. Vakuutusosoikeuden päätös saattaa poikkeuksellisesti sisältää sellaisia tietoja, joiden perusteella vakuutettu voidaan tunnistaa siitä huolimatta, että hänen tunnistetietonsa ovat sekä diaarissa että vakuutusosoikeuden päätöksessä salassa pidettäviä. Vakuutettu voidaan tällaisissa tapauksissa tunnistaa päätöksessä olevien asiatietojen, perusteluiden tai muiden tietojen perusteella, tämä on kuitenkin poikkeuksellista. (Vakuutusosoikeuden työohje 7/2008.)

5 Yhteenveto

Lopuksi haluan kertoa hieman omia mietteitäni tästä opinnäytetyöstä ja sen kirjoittamisprosessista. Kuten alussa jo kerroin aloitin työskentelyn vakuutusosoikeudessa keväällä 2012. Jo hyvin varhaisessa vaiheessa sain idean kirjoittaa asiakirjajulkisuudesta vakuutusosoikeudessa, koska jouduin työni puolesta lähes päivittäin tekemisiin aiheen kanssa. Joka päivä opin jotakin uutta, mutta silti kaipasin konkreettista kirjallisuutta ja faktoja tueksi omalle oppimiselle.

leni. Päätin siis keskittyä aiheeseen opinnäytetyössä ja kertoa asian käsittelyvaiheiden kautta asiakirjan julkisuudesta.

Opinnäytetyön myötä opin, että asiakirjajulkisuus on varsin laaja kokonaisuus, johon vaikuttavat monet lait riippuen aina siitä, miltä kannalta asiaa haluaa tarkastella. Eroavaisuuksia löytyy juuri esimerkiksi tuomioistuinten välillä. Yleisellä puolella asiakirjat ovat lähes poikkeuksetta julkisia, mutta vakuutusosoikeudessa puolestaan asiakirjat ovat hyvin pitkälle salassa pidettäviä. Työssäni olen esimerkiksi saanut mahdollisuuden antaa vakuutusosoikeuden yleisöjulkisia päätöskappaleita, joista olen ensin peittänyt kaikki salassa pidettävät tiedot. Tämä peittelyoperaatio on todella pikkutarkkaa ja huolellista työtä, jonka tiedottajalakimies hyvin usein vielä tarkistaa, ennen kuin yleisöjulkinen päätöskappale saa postitusluvan.

Työn teoriaosuuden kirjoittaminen oli varsin pitkä prosessi, sillä löydettyäni mielenkiintoisen kirjan saatoin jäädä lukemaan sitä enemmän kuin olisi ollut ehkä tarpeen. Siksi eteneminen oli paikoitellen todella hidasta ja tuntui, etten saanut tekstiä aikaiseksi, vaan kaikki tieto jäi pääni sisälle. Onnistuin kuitenkin löytämään mielestäni varsin hyviä lähdekirjoja, jotka tukivat kirjoittamistani prosessin edetessä. Myös löytämäni hallituksen esitykset ja oikeustapaukset avaavat aihetta lukijalle ja tuovat samalla käytännön esimerkkejä työhöni.

Viranomaisten toimintaa ohjaavat periaatteet -luvussa olen keskittynyt niihin oikeusperiaatteisiin, jotka liittyvät erityisesti hallinnon alaan. Olen halunnut tuoda lukijalle esiin niitä viranomaisten toimintaan liittyviä periaatteita, jotka osaltaan vaikuttavat kaikkeen viranomaisten toimintaan, mutta joita ei varsinaisesti kerrota esimerkiksi asianosaiselle suoraan, vaan ne näkyvät vain itse toiminnassa. Lisäksi omalla kohdallani on ollut hyvää kertausta opetella ja miettiä omaa työskentelyä näiden periaatteiden valossa. Jokaisen viranomaisessa työskentelevän tulisi mielestäni kerran vuodessa kerrata nämä toiminnan periaatteet ja jos tarvetta päivittää omia käytäntöjään.

Opinnäytetyön tavoitteena oli selvittää julkisuutta ja salassapitoa vakuutusosoikeudessa asiakirjajulkisuuden näkökulmasta katsottuna. Mielestäni olen päässyt tähän tavoitteeseeni, sillä työssä paneudutaan juuri näihin asioihin. Vakuutusosoikeudessa hyvin vahvassa roolissa on neuvottelusalaisuus, jonka vuoksi asianosainen ei saa missään vaiheessa nähtäväkseen kaikkia käsittelyyn liittyviä asiakirjoja. Samalla tavalla myös päätöksistä on olemassa yleisöjulkinen kappale, jossa asianosaisen tunnistetiedot on peitelty. Nämä kaksi edellä mainittua asiaa luovat vakuutusosoikeudesta hieman salaperäisen kuvan julkisuuteen sekä itse asianosaisille. Työssäni notaarina joudun lähes päivittäin vastaamaan juuri näitä asioita koskeviin kysymyksiin ja selvittämään asiakkaille, miksi he eivät voi saada kaikkia asiakirjoja nähtäväkseen. Varsinkin asianosainen haluaisi saada selville mitä lääkäri on lausunut hänen asiakirjoistaan. Tähän ei minulla ole kuitenkaan mahdollisuutta vastata, sillä tieto kuuluu neuvottelusalaisuuden

piiriin, eikä näin ollen ole asianosaiselle julkista tietoa. Tätä seikkaa asianosaiset eivät kuitenkaan aina ymmärrä, vaan asian saa selvittää heille useamman kerran, ennen kuin he ymmärtävät, miksi en voi lukea heille lääkärin kommentteja. Nyt tämän opinnäytetyön myötä olen mielestäni saanut tuotua esille juuri ne seikat, jotka vaikuttavat vakuutusosoikeuden toimintaan ja siihen, miksi toiminta saattaa ulkopuolisen silmissä näyttää hieman salaperäiseltä ja peitellyltä.

Kaiken kaikkiaan olen omalta osaltani varsin tyytyväinen tähän opinnäytetyöhöni. On ollut hyvin opettavaista tarkastella asiakirjajulkisuutta ja yhdistää se vakuutusosoikeuden toimintaan. Välillä olen kesken työpäivän saattanut ajatella, että jokin asia täytyy muistaa kirjoittaa opinnäytetyöhön ja sitä kautta jakaa tietoa asiakirjajulkisuudesta myös lukijoille. Tästä on siis hyvä jatkaa työskentelyä, kun asiakirjajulkisuus on nyt selvitetty.

Lähteet

Kirjalliset lähteet

Heuru, K. 2003. Hyvä hallinto. Helsinki: Edita Prima.

Husa, J. & Pohjolainen, T. 2009. Julkisen vallan oikeudelliset perusteet. Hämeenlinna: Talentum Media.

Kulla, H. 2012. Hallintomenettelyn perusteet. Helsinki: Talentum Media.

Mäenpää, O. 2000. Julkisuusperiaate. Helsinki: Hakapaino Oy.

Mäenpää, O. 2007. Oikeudenkäynnin julkisuus hallintotuomioistuimissa. Helsinki: Edita Prima Oy.

Mäenpää, O. 2008. Oikeus hyvään hallintoon. Helsinki: Yliopistopaino.

Mäenpää, O. 2011. Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet. Porvoo: Bookwell.

Pahlman, I. 2005. Asiakirjajulkisuus ja tietosuojat sosiaali- ja terveydenhuollossa. Helsinki: Edita Prima Oy.

Voutilainen, T. 2012. Oikeus tietoon - Informaatio-oikeuden perusteet. Porvoo: Bookwell.

Wallin, A.-R. & Konstari, T. 2000. Julkisuus- ja salassapitolainsäädäntö - Laki viranomaisen toiminnan julkisuudesta ja siihen liittyvät lait. Jyväskylä: Gummerus Kirjapaino Oy.

Sähköiset lähteet

Oikeus. Tuomioistuimet. 2013. Viitattu 28.4.2013. <http://www.oikeus.fi/40572.htm>

Vakuutus oikeus. 2013. Viitattu 7.1.2013. <http://www.oikeus.fi/vakuutus oikeus/7021.htm>

Viranomaislähteet

Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi oikeudenkäynnin julkisuudesta hallintotuomioistuimissa sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 12/2006)

Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi oikeudenkäynnin julkisuudesta yleisissä tuomioistuimissa ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 13/2006)

Julkaisemattomat lähteet

M. Parkkinen 2013. Vakuutus oikeus 10.4.2013.

Vakuutus oikeuden työohje 7/2008. Oikeudenkäynnin julkisuus vakuutus oikeudessa.