

LAKIVALIOKUNNAN LAUSUNTO 14/1998 vp

Hallituksen esitys laiksi viranomaisten toiminnan julkisuudesta ja siihen liittyviksi laeiksi

Hallintovaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 23 päivänä huhtikuuta lähettäessään hallituksen esityksen laiksi viranomaisten toiminnan julkisuudesta ja siihen liittyviksi laeiksi (HE 30/1998 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi hallintovaliokuntaan samalla määrännyt, että lakivaliokunnan on annettava asiasta lausunto hallintovaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- lainsäädäntöneuvos Anna-Riitta Wallin, lainsäädäntöneuvos Asko Välimaa ja ylijohtaja Markku Salminen, oikeusministeriö
- ylitarkastaja Kari Pastuhov, sisäasiainministeriö
- kansliapäällikkö Klaus Helminen, Oikeuskanslerinvirasto
- kansliapäällikkö Ilkka Rautio ja vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Tatu Leppänen, eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia
- oikeusneuvos Kari Kitunen, korkein oikeus
- hallintoneuvos Timo Silenti, korkein hallinto-oikeus
- hovioikeudenneuvos Juhani Palmu, Vaasan hovioikeus
- kärjätuomari Markku Leskinen, Tampereen kärjäoikeus

- vakuutusylituomari Lea Kärhä, vakuutus-oikeus
- lääninoikeudentuomari Ritva Routio, Uudenmaan lääninoikeus
- valtiosyyttäjä Christer Lundström, valtakunnansyyttäjänvirasto
- tietosuojavaltuutettu Reijo Aarnio, Tietosuojavaltuutetun toimisto
- rikostarkastaja Tiina Nevanperä, keskusrikospoliisi
- puheenjohtaja, asianajaja Matti Wuori, Ihmis-oikeusjuristit ry
- asianajaja Aarno Arvela, Suomen Asianajajaliitto
- päätoimittaja Timo Vuortama, Suomen Journalistiliitto
- nimismies, johtava kihlakunnansyyttäjä Mikko Pöyry, Suomen Nimismiesyhdistys ry
- puheenjohtaja, johtava kihlakunnansyyttäjä Heikki Poukka, Suomen Syyttäjähdistys ry
- toimittaja Susanna Reinboth
- professori Olli Mäenpää..

Viitetieto

Lakivaliokunnalla on ollut käytettävissään perustuslakivaliokunnan tästä hallituksen esityksestä hallintovaliokunnalle antama lausunto (PeVL 43/1998 vp).

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan viranomaisten asiakirjojen julkisuutta ja salassapitoa koskeva lainsäädäntö uudistettavaksi kokonaisuudessaan. Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta korvaisi vuonna 1951 yleisten asiakirjain julkisuudesta annetun lain.

Esityksen tavoitteena on lisätä viranomaisten toiminnan avoimuutta, tehostaa julkisuusperiaatteen toteutumista julkisten tehtävien hoidossa, parantaa mahdollisuuksia saada tietoja viranomaisten käsittelyssä olevista asioista sekä siten lisätä yksilöiden ja yhteisöjen mahdollisuuksia osallistua julkiseen keskusteluun ja vaikuttaa yhteisten asioiden hoitoon.

Salassapidon perusteita on tarkoitus selkeyttää ja yhtenäistää. Uusia salassapitoperusteita säädettäisiin muun muassa todistajien suojelun

ja turvajärjestelyjen toteuttamiseksi. Yleisimmistä salassapitoperusteista otettaisiin säännökset lakiin viranomaisten toiminnan julkisuudesta, ja niitä sovellettaisiin pääsäännön mukaan siitä riippumatta, minkä viranomaisen hallussa asiakirja kulloinkin on. Tämän seurauksena yli 120 eri lakeihin ja asetuksiin sisältyvää salassapito- ja vaitiovelvollisuutta koskevaa säännöstä kumottaisiin.

Esitykseen sisältyy myös ehdotukset 77 eri lain muuttamisesta, näiden joukossa laki oikeudenkäynnin julkisuudesta annetun lain muuttamisesta.

Ehdotetut lait ovat tarkoitettut tulemaan voimaan noin puolen vuoden kuluttua siitä, kun ne on hyväksytty ja vahvistettu.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Yleisperustelut

Lakivaliokunnan lähtökohdat

Hallitusmuodon 16 §:n mukaan oikeudenkäynnin julkisuus on perusoikeus. Pykälän 2 momentin mukaan käsittelyn julkisuus ja oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeet turvataan lailla. Oikeudenmukaiseen oikeudenkäynnin takeisiin kuuluu myös asianosaisen oikeus tulla kuulluksi asiakirjoista, joiden perusteella häntä koskeva tuomioistuimen päätös tehdään. Säännöksen taustalla on Euroopan ihmisoikeussopimuksen säännökset ja velvoitteet, joihin Suomi on sitoutunut.

Julkisuusintressiä oikeudenkäynnissä pidetään vielä tärkeämpänä kuin hallinnossa. Tämä perustuu siihen, että julkinen ja oikeudenmukainen oikeudenkäynti suojaa osapuolia salaiselta oikeudenkäytöltä ja on tärkeä keino tuomioistuihin kohdistuvan yleisen luottamuksen ylläpitämiseksi.

Käsiteltävänä olevalla julkisuuslainsäädännön uudistuksella on merkittävä vaikutus paitsi hallintotoimintaan myös tuomioistuinten toimintaan ja lainkäyttöön. Hallituksen esityksestä kuitenkin puuttuu yleisesitys siitä, miten uusi lainsäädäntö vaikuttaa tuomioistuinlaitoksen toimintaan.

Tuomioistuinlaitos on 1990-luvulla ollut erittäin suurten uudistusten kohteena. Työtavat ovat muuttuneet oleellisesti. Julkisuussäännöksiin ei missään vaiheessa ole puututtu, mikä on aiheuttanut käytännön tulkintaongelmia.

Edellä todetun johdosta lakivaliokunta on keskittynyt asian käsittelyssä ehdotettujen säännösten tarkasteluun erityisesti oikeudenkäynnin julkisuusvaatimuksen kannalta. Käsittelyn pohjaksi valiokunta on pyytänyt ja saanut oikeusministeriöltä esittelymuistion asiasta. Koska esittelymuistio sisältää hallituksen esitystä täydentävää tietoa, josta voi olla apua lain soveltamiselle, muistio on otettu tämän lausunnon liitteeksi.¹

Saamansa selvityksen perusteella valiokunta katsoo, että asiakirjajulkisuutta koskevien säännösten modernisointi niin, että myös viran-

omaistoiminnalle asetettavat julkisuusmyönteiset vaatimukset kirjataan lain tasolle ja salassapitosäännökset keskitetään pääosin yhteen lakiin, on perusteltua. Lainkäytön kannalta tarkasteltuna ehdotettuihin julkisuussäännöksiin on kuitenkin syytä tehdä useampia muutoksia. Valtion puolta hallituksen esityksen hyväksymistä seuraavin huomautuksin.

Viranomaisten toiminnan julkisuutta ja oikeudenkäynnin julkisuutta koskevien lakien keskinäinen suhde

Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta (jäljempänä yleislaki) koskee asiakirjojen julkisuutta. Pääsääntö on lain 1 §:ssä. Sen mukaan viranomaisten asiakirjat ovat julkisia, jollei tässä tai muussa laissa erikseen toisin säädetä.

Koska viranomaisten ja edustuksellisten elinten toiminnan julkisuus voi toteutua myös kokousten ja istuntojen julkisuutena, yleislain 1 §:n 2 momentissa on viittaus mm. tuomioistuinten istuntojen seuraamisesta erikseen annettuun lainsäädäntöön. Tällä viittauksella tarkoitetaan lakia oikeudenkäynnin julkisuudesta vuodelta 1984, jota säädettäessä tavoitteena oli saada julkisuuslainsäädäntö sopusointuun Yhdistyneiden Kansakuntien kansalaisyhteisöoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan yleissopimuksen kanssa.

Käsittelyn julkisuus toteutuu yleensä vain niissä asioissa, joissa käsittely on suullinen. Oikeudenkäynnin julkisuuslainsäädännön mukaan pääsääntönä on, että suullinen käsittely on julkista. Tuomioistuimen on kuitenkin julistettava käsittely suljetuksi, jos julkinen käsittely saattaisi vaarantaa valtion ulkoista turvallisuutta taikka huonontaa valtion suhteita toiseen val-

tion taikka kansainväliseen yhteisöön. Lisäksi tuomioistuin voi päättää, että suullinen käsittely toimitetaan kokonaan tai osaksi yleisön läsnä olematta silloin, kun käsitellään esimerkiksi siiveellisyysrikosta tai muuta sellaista rikosasiaa, joka koskee erityisen arkaluonteista henkilön yksityiselämään liittyvää seikkaa, tai perheoikeudellisia asioita taikka kun alle 18-vuotias henkilö on syytteessä. Edelleen tuomioistuin voi päättää, että suullinen käsittely toimitetaan tarpeellisilta osin yleisön läsnä olematta esimerkiksi silloin, kun käsittelyssä esitetään salassa pidettävä asiakirja tai ilmaistaan tieto, josta on säädetty vaitiolovelvollisuus. Näihin oikeudenkäynnin käsittelyn julkisuutta koskeviin pääsääntöihin ei nyt puheena olevalla lainsäädäntöuudistuksella puututa, joten ne jäävät ennalleen.

Tuomioistuimissa käsiteltävien *asiakirjojen julkisuus* määräytyy sen sijaan pääosin yleislain mukaan oikeudenkäynnin julkisuuslain 9 §:n viittaussäännöksen perusteella.

Käsittelyn julkisuus ja asiakirjojen julkisuus ovat käytännössä kytkeytyneet yhteen siten, että oikeuden istunnossa julkisesti käsiteltyjen asiakirjojen on yleisesti katsottu tulevan julkisiksi pelkästään sillä, että niitä on käsitelty oikeudenkäynnissä. Tuomioistuimella on kuitenkin lain 9 §:n nojalla valta määrätä kokonaan tai osaksi suljetussa käsittelyssä esitetty asiakirja tai tieto, josta on säädetty vaitiolovelvollisuus, pidettäväksi määrääjän salassa lukuun ottamatta sovellettuja lainkohtia ja tuomiolauselmaa.

Näihin säännöksiin ehdotetaan nyt huomattavaa muutosta. Oikeudenkäynnin julkisuuslakiin ehdotetaan lisättäväksi uusi 5 b § eräiden salassa pidettävien asioiden käsittelystä oikeudenkäynnissä. Tässä uudessa pykälässä ehdotetaan, että yleislain 24 §:n 1 momentin 24—27, 29 ja 32 kohdassa tai niitä vastaavissa muissa laeissa salassa pidettäväksi säädettyjä tietoja saa esittää julkisessa käsittelyssä ja sen lisäksi ottaa julkiseen ratkaisuun siinä laajuudessa kuin se asian käsittelemiseksi ja tuomion perustelemiseksi on välttämätöntä. Säännöksestä seuraa se pykälän perusteluista ilmenevä seikka, että muut yleislain 24 §:ssä salassa pidettäväksi säädetty etuu-

¹ Esittelymuistio lähetettiin hallituksen esityksen täydennyksenä käsittelyn pohjaksi kaikille asian johdosta kuulluille. Esittelymuistio sisältää hallituksen esitystä täydentävän selostuksen nykyisistä tuomioistuinten asiakirjojen ja käsittelyn julkisuutta koskevista säännöistä, uudistuksen laajuudesta ja yleisistä tavoitteista tuomioistuinten kannalta sekä tuomioistuintoiminnan julkisuuteen vaikuttavista ehdotuksista. Muistion mukaan tuomioistuinten neuvottelusalaisuus säilyisi nykyisellään ja todistajan suoja ja asianosaisjulkisuutta lisättäisiin.

det eivät oikeudenkäynnissä ole salassa pidettäviä. Uusi 5 b § sisältää siis rajanvedon sen suhteen, mitä salassa pidettäviksi luokitelluista asioista voidaan vapaasti käsitellä tuomioistuimessa ja mitkä salassa pidettäviä tietoja koskevat asiakirjat jäävät ainakin osittain salaisiksi.

Julkisuuden kapenemisen uhka

Valiokunnassa kuullut asiantuntijat ovat pitäneet esitystä tarpeellisena, lakiteknisesti selkeästi jaoteltuna ja pykälää pääosin hyvin kirjoitettuna, mutta uudesta kirjoitustavasta johtuen kuitenkin vaikeasti hahmotettavana ja tulkinnanvaraisena. Yhteenvetona asiantuntijoiden yleisvaikutelmista korostuu huoli siitä, että esityksen päinvastaisesta tarkoituksesta huolimatta oikeudenkäynnin julkisuus on vaarassa kaventua huomattavasti.

Nykyisin voimassa olevissa, hajallaan siellä täällä sijaitsevilla säännöksissä ei ole kiinnitetty riittävästi huomiota henkilön yksityisyyden suojaan. Perusoikeusuudistuksen johdosta lainsäädännön täydentäminen tältä osin on tullut välttämättömäksi.

Kun lainsäädäntöön yhdellä kertaa lisätään useita säännöksiä, joilla täsmennetään perusoikeussuojaa ja yksityisyyden suojaamiseksi rajoitetaan erinäisten asiakirjojen julkisuutta, väistämättä syntyy vaikutelma julkisuuden huomattavasta kapenemisesta.

Valiokunnan käsityksen mukaan yksityisyyden suoja ei yleisesti ottaen ehdoteta perusteettomasti laajennettavaksi. Vahvana pääsääntönä säilyy asiakirjojen julkisuus. Salassapitosäännöksiä ei saa tulkita laventavasti, vaan ratkaisuun voidaan päätyä vasta, kun syytä ja vastasyitä on tapauskohtaisesti keskenään punnittu. Oikeudenkäynnin julkisuuden ei tämän vuoksi pitäisi mitenkään ratkaisevasti kaventua, esimerkiksi tieto rikosasiassa tuomitun nimestä ei uusien säännöstenkään mukaan voi olla salainen. Valiokunta esittää jäljempänä useita täsmennyksiä, joilla pääsääntöä voidaan vielä kirkastaa ja salassapitosäännöksiä rajoittaa.

Tuomioistuintoiminnan julkisuuden kehittäminen

Hallituksen esityksen laajuuden vuoksi oikeudenkäynnin julkisuutta koskeviin säännöksiin ei ole valmisteluvaiheessa voitu riittävästi paneutua. Valiokunnassa on tullut esiin useita sellaisia asioita, joita ei saada tässä yhteydessä tyhjentävästi ratkaistuksi. Sen vuoksi oikeudenkäynnin julkisuussäännökset tulee ottaa erikseen omana asianaan selvitettäväksi ja suoritettavan tutkimuksen perusteella uudelleen kokonaan kirjoitettaviksi. Siinä yhteydessä on erikseen selvitettävä nyt esiin tulleet useat ongelma-alueet:

— Yleisiä tuomioistuinta ja hallintotuomioistuinta koskevat julkisuussäännöt eroavat toisistaan jonkin verran, koska hallintolainkäytössä toiminta on pääosin kirjallista, minkä seurauksena julkisuus hallinto-oikeuksissa toteutuu enemmän asiakirjajulkisuutena kuin yleisissä tuomioistuimissa. Valiokunnalla ei ole riittävästi tietoa sen arvioimiseksi, onko näitä tuomioistuinta varten laadittava yhteinen vai erillinen säännöstö.

— Hallintotuomioistuinten oikeus saada tietoja ei nykyisin ole riittävän hyvin järjestetty.

— Tuomioistuimen riippumattomuuden eräs tausta on tuomareiden neuvottelusalaisuus. Nykyisin neuvottelusalaisuus perustuu oikeudenkäymiskaaren 1 luvun 7 §:ssä säädettyyn tuomarin valaan. Tämä ei nykykäsityksen mukaan ole riittävä oikeusperusta, joten neuvottelusalaisuus tulisi saattaa selkeästi lakisäätteiseksi.

— Syyttäjän ja tuomioistuimen diaareja koskevat säännökset ovat eri laeissa. Kun syyte ja siihen perustuva oikeudenkäynti ovat saman tapahtuman eri vaiheita, saattaisi olla perusteltua, että myös syyttäjän diaaria koskevat säännökset olisivat oikeudenkäyntiä ja lainkäyttöä koskevassa erityislainsäädännössä.

Syyttäjän tiedonsaantioikeuden turvaaminen

Valiokuntakäsittelyssä on käynyt ilmi, että myös syyttäjien tiedonsaantioikeus on puutteellisesti järjestetty. Syyttäjät ovat useimmiten sen varassa, että sillä viranomaisella, jolta tietoja pyydetään, on oikeus, mutta ei velvollisuutta antaa

pyydettyjä tietoja. Tällaiset säännökset eivät ole riittäviä syyttäjän työn kannalta katsottuna. Kansainvälinen yhteistyö rikosten selvittämisessä ja tuomitsemisessa puolestaan edellyttää, että suomalaiset syyttäjät voivat vastavuoroisesti antaa tarvittavia tietoja ulkomaille. Täydentäviä säännöksiä tarvitaan samanaikaisesti kuin julkisuuslainsäädäntö tulee voimaan. Koska niitä ei ole asianmukaista sisällyttää nyt käsiteltävänä olevaan kokonaisprojektiin, *valiokunta* esittää hallintovaliokunnalle,

että se edellyttää hallituksen huolehtivan siitä, että syyttäjän tiedonsaantioikeuden turvaavat asianomaiset säännökset on saatettu voimaan julkisuuslainsäädännön voimaan tullessa.

Tätä varten saattaisi olla asianmukaista, että julkisuuslainsäädäntö tulisi voimaan vasta loppuvuodesta 1999.

Eräät liitelait

Hallituksen esitykseen sisältyy edellä käsiteltyjen 1. ja 5. lakiehdotuksen lisäksi muitakin lakivaliokunnan toimialaan kuuluvia lakiehdotuksia. Valiokunta toteaa, ettei sillä ole huomauttamista 6. ja 34.—36. lakiehdotuksen johdosta.

Valiokunta toteaa lisäksi, että holhouslainsäädännön uudistamisen (HE 146/1998 vp — LaVM 20/1998 vp) johdosta 10. lakiehdotuksen pohjalaki kumotaan 1.12.1999.

Yksityiskohtaiset perustelut

1. Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta

6 § Viranomaisen laatiman asiakirjan julkiseksi tuleminen

Yleistä. Pykälän 1 momentin säännöksissä määritellään ajankohta, jolloin muiden säännösten perusteella julkiset asiakirjat tulevat julkisiksi. Säännöksessä ei siten määritellä siinä tarkoitettujen asiakirjojen julkisuutta sinänsä, vaan säännökset ovat toissijaisia salassapitosäännöksiin

sekä muihin tiedonsaantia rajoittaviin erityissäännöksiin nähden.

6,1 §:n 1 kohta. Pykälän 1 momentin 1 kohtaan sisältyy erityissäännös syyttäjän diaarin tietojen julkiseksi tulon määräytymisestä.

Syyttäjän diaaria koskevissa säännöksissä on havaittu eräitä tarkistamista kaipaavia kohtia seuraavasti:

— Syyttäjän diaaria ollaan siirtämässä uuteen atk-järjestelmään, jossa syyttäjä ei allekirjoita haastehakemusta. Tämän vuoksi säännöstä on syytä täsmentää siten, että allekirjoitukseen rinnastetaan asiakirjan muu varmentaminen.

— Kohdassa käytetty sanonta "päättös syyttämättä jättämisestä on tehty", on ylimalkainen ja sen vuoksi tulkinnanvarainen. Säännös on muutettava kattavammaksi niin, että siinä mainitaan erikseen se, että virallinen syyttäjä päättää jättää syytteen nostamatta, ja se, että asia jätetään sikseen. Tällöin säännöksen sanamuoto ulottuu kaikkiin sellaisiin syyttäjän päätöksiin, jotka tosiasiaassa merkitsevät sitä, ettei syytettä nosteta.

— Haaste voidaan rikosprosessimenettelysäännösten mukaan antaa kahdella tavalla, joko niin, että syyttäjä tekee haastehakemuksen tuomioistuimelle tai antaa haasteen itse. Säännöksen on sisällytettävä molemmat vaihtoehdot.

Valiokunta hyväksyy sen peruslähdekohdan, että diaarimerkinnän julkiseksi tulon ajankohtaan ei vaikuta se, missä järjestyksessä syyte nostetaan. Julkiseksi tulon ajankohdan tulee myös olla yksiselitteinen. Se ei voi jäädä riippumaan epämääräisestä tekijästä, kuten esimerkiksi haasteen tiedoksi antamisesta.

Uuteen diaariin tulee pääsääntöisesti merkinnä myös asianomistajasta. Tämän vuoksi valiokunnalle on esitetty, että pykälään lisättäisiin vastaavanlainen asianomistajan henkilöllisyyden suoja koskeva säännös kuin oikeudenkäynnin julkisuutta koskevan lakiehdotuksen 2 §:n 2 momentissa on. Tämän johdosta valiokunta toteaa seuraavaa. Syyttäjän diaaria ja tuomioistuinten diaaria koskevat säännökset sisältyvät eri lakeihin ja näiden lakien kirjoitustekniikat eroavat toisistaan. Nyt puheena olevan 6 §:n johdan-

tolauseesta seuraa, ettei esitettyä lisäystä tarvita eikä sitä voitaisi pykälän systematiikkaa rikkomatta siihen sisällyttää. Syyttäjän diaarin osalta samaan henkilöllisyyden suojaan päästään soveltamalla tarvittaessa 24 §:n 1 momentin 26 kohdan säännöstä.

Asiantuntijalausunnoissa on kiinnitetty huomiota myös säännöksestä johtuviin tulkintavaikeuksiin laillisuusvalvojien diaarin pidossa. Kanteluasian saapuessa laillisuusvalvojalle ei useinkaan ole helppoa sanoa, painottuuko asia syyteasiaksi vai kanteluasiaksi. Syytevaatimukset tai rikosilmoitukselta vaikuttava asia voi olla perusteeton, mutta melko harmittomalta näyttänyt asia saattaa tutkittaessa osoittautua vakavaksi. Kantelijan oma luonnehdinta asiasta on sattumanvaraista. — Valiokunnan käsityksen mukaan ongelma on pyrittävä tässä vaiheessa ratkaisemaan joustavalla soveltamiskäytännöllä. Asia kirjataan syyteasiaksi tai kanteluasiaksi sen mukaan, mikä asian sisältö sen kulloisenkin selvitysvaiheen mukaan on.

Valiokunta esittää, että 6 §:n 1 momentin 1 kohta muutetaan seuraavasti:

"1) jatkuvasti ylläpidettävän diaarin ja muun luettelon merkintä, kun se on tehty; syyttäjän diaarin tiedot epäillyistä tulevat kuitenkin julkisiksi vasta, kun epäiltyä koskeva haastehakemus *tai syyttäjän haaste* on allekirjoitettu *tai sitä vastavalla tavalla varmennettu taikka kun virallinen syyttäjä on päättänyt jättää syyteen nostamatta tai kun asia on jätetty sikseen;* "

6,1 §:n 7 ja 8 kohta. Pykälän 1 momentin 7 kohdassa on säännös tuomioistuimen päätöksen ja tuomion julkiseksi tulemisesta. Momentin 8 kohdassa on yleissäännös viranomaisen päätöksen julkitulosta.

Pykälän perusteluista ei käy selvästi ilmi, miten syyttäjän ratkaisu rangaistusmääräysasiassa tulee julkiseksi. Selvennykseksi valiokunta toteaa, että 7 kohta koskee vain tuomioistuimen päätöksiä ja tuomioita ja rangaistusmääräyksen julkitulo määräytyy pykälän 1 momentin 8 koh-

dan mukaan. Rangaistusmääräys tulee julkiseksi, kun syyttäjä on allekirjoittanut sen.

6 §:n 3 momentti. Pykälän 3 momentissa säädetään viranomaisille velvollisuus oma-aloitteisesti antaa tieto asiasta asianosaiselle jo ennen asiakirjan julkiseksi tulemistä.

Asianosaisen kannalta voi olla kiusallista, jos hän saa tiedon itseään koskevasta ratkaisusta esimerkiksi tiedotusvälineiden kautta ennen kuin ratkaisu on toimitettu hänelle. Säännösehdotuksen taustalla on se hyvään hallintoon ja oikeusvaltioon kuuluva periaate, että asianosainen saa itseään koskevan tiedon suoraan viranomaiselta. Tarve tällaisen menettelyn käyttämiseen tulee kyseeseen esimerkiksi silloin, kun asia on ollut tiedotusvälineiden erityisen kiinnostuksen kohteena tai asianosainen on julkisuuden henkilö.

Momentti koskee kaikkia 6 §:ssä tarkoitettuja asioita, joista annetaan toimituskirja tai muu asiakirja. Tämä tarkoittaa sitä, että myös tuomioistuimen ratkaisua annettaessa tätä lainkohdtaa on tarvittaessa sovellettava. Momentti koskee niin yleisiä tuomioistuijia, hallintotuomioistuijia kuin erityistuomioistuijia.

Tuomioistuijien antamien lainkäyttöratkaisujen osalta käytännön ongelmaksi on esitetty se, että periaatteessa tuomio on lopullinen vasta, kun se annetaan eli päivätään ja lähetetään (expedioidaan) asianosaiselle. Tiedon antaminen voidaan toteuttaa esimerkiksi siten, että kun tuomio on tosiasiasa allekirjoitettu ja valmis expedioitavaksi, se toimitetaan asianosaiselle telekopiolla tai siitä ilmoitetaan puhelimitse. Tieto tuomion sisällöstä voidaan näin antaa vähän ennen tuomion virallista antamista ja julkistamista.

11 § Asianosaisen oikeus tiedonsaantiin

Yleistä. Pykälä sisältää säännökset asianosaisen tiedonsaantioikeuden ulottuvuudesta ja sitä koskevista rajoituksista. Pykälän 2 momentissa on asianosaisjulkisuutta rajoittavat säännökset.

11,2 §:n 2 kohta. Pykälän 2 momentin 2 kohdan mukaan asianosaisjulkisuus ei koske esitut-

kinnassa esitettyä tai laadittua asiakirjaa ennen esitutinnan lopettamista, jos tiedon antamisesta aiheutuisi haittaa asian selvittämiseksi.

Säännös on syytä ulottaa esitutinnan lisäksi myös poliisitutkintaan, joka tarkoittaa muun muassa kuolemansyynäntutkintaa, liiketoimintakiellon tai lähestymiskiellon määräämisen edellytysten tutkintaa taikka ampuma-aselaisissa säädettyjen lupien peruuttamista koskevaa tutkintaa.

Lakivaliokunta esittää, että 11 §:n 2 momentin 2 kohtaa täydennetään seuraavasti:

"2) esitutkinnassa tai poliisitutkinnassa esitettyyn tai laadittuun asiakirjaan ennen esitutinnan tai poliisitutkinnan lopettamista, jos tiedon antamisesta aiheutuisi haittaa asian selvittämiseksi;"

11,2 §:n 4 kohta. Pykälän 2 momentin 4 kohdan mukaan asianosaisella ei ole oikeutta saada tietoa sellaisista asiakirjoista, jotka viranomaisen on laatinut tai hankkinut oikeudenkäynnin osapuolena oikeudenkäyntiin valmistautumista varten, jos tiedon antaminen olisi vastoin julkisyhteisön etua oikeudenkäynnissä.

Sanojen "oikeudenkäynnin osapuolena" on arveltu johtavan siihen epäkohtaan, että viranomaisen oikeudenkäyntiin valmistautumista varten hankkimat asiakirjat olisivat julkisia.

Valiokunta toteaa, että kohdassa on käytetty käsitettä "oikeudenkäynnin osapuolena" juuri sen korostamiseksi, että asiakirjat on laadittu mahdollista oikeudenkäyntiä varten. Säännöksen tarkoituksena on neutraliteettiperiaatteen toteuttaminen: julkisyhteisön ei tule julkisuuslainsäädännön vuoksi joutua yksityistä huonompaan asemaan tilanteissa, joissa julkisyhteisö rinnastuu yksityisiin. — Jos tarkoituksena olisi ollut, että säännös kohdistuu jo vireillä olevaan oikeudenkäyntiin, kohdassa olisi käytetty ilmaisu "oikeudenkäynnin asianosaisena".

11,2 §:n 7 kohta. Pykälän 2 momentin 7 kohdassa ehdotetaan todistajan suoja parannettavaksi siten, että hänen salassa pidettävää puhelinnumeroaan tai osoitetaan tai muita yhteystietojään ei anneta asianosaiselle, jos tiedon antami-

nen vaarantaisi todistajan turvallisuutta tai hänen etujaan ja oikeuksiaan.

Vastaava periaate on toteutettu lokakuussa 1997 voimaan tulleessa oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetussa laissa (ROL) siten, että tällaisia tietoja ei tarvitse ilmoittaa haastehakemuksessa. Todistajan suojeluperiaate on ulotettu todistajien lisäksi asianomistajiin ja asianosaisiin. Valiokunta esittää, että myös puheena olevassa 7 kohdassa suoja ulotetaan todistajan lisäksi asianomistajaan tai asianosaiseen. Tällöin kohta on muutettava kuulumaan seuraavasti:

"7) todistajan, asianomistajan tai asianosaisen taikka rikosilmoituksen, lastensuojelulain (683/1983) 40 §:ssä tarkoitetun ilmoituksen tai muun niihin verrattavan viranomaisen toimenpiteitä edellyttävän ilmoituksen tekijän salassa pidettäviin osoite-, puhelin- ja muihin vastaaviin yhteystietoihin, jos tiedon antaminen vaarantaisi todistajan, asianomistajan tai asianosaisen taikka ilmoituksen tekijän turvallisuutta, etuja tai oikeuksia."

Valiokunta toteaa, etteivät nämä säännökset vielä täytä todistajansuojeluun kohdistettuja odotuksia, vaan sitä varten tarvitaan kokonaan uutta lainsäädäntöä. Valiokunta on kiirehtinyt tällaisen lainsäädännön valmistelua rikosasiain oikeudenkäyntimenettelyn uudistamista alioikeuksissa koskevassa mietinnössään (LaVM 9/1997 vp — HE 82/1995 vp).

11 §:n 3 momentti. Pykälän 3 momentin mukaan tiedon oikeudenkäymiskaaren 1 luvun 7 §:ssä tarkoitetusta neuvottelusta saa vain viranomaisen luvalla.

Tuomioistuinten neuvottelusalaisuus on yksi riippumattoman oikeuslaitoksen perusedellytyksistä. Siitä seuraa, ettei säännöstä voida tulkita siten, että tuomioistuimen luvallakaan olisi mahdollista antaa asianosaisille tieto siitä, mitä tuomioistuimen jäsenet ovat suullisesti tai kirjallisesti neuvotteluissa ilmaisseet.

Pykälän perustelujen täydennykseksi valiokunta toteaa, että ilmaisu "asiakirja kuuluu riita-

tai rikosasiain oikeudenkäyntiaineistoon" on tulkittava siten laajasti, että se sisältää hakemusasiat ja ylimääräistä muutoksenhakua koskevat asiat. Säännös ei kuitenkaan ulotu hallintolainkäyttöön.

14 § Asiakirjan antamisesta päättäminen

14 §:n 4 momentti. Pykälän 4 momentissa ehdotetaan, että pykälässä tarkoitettu asia on käsiteltävä viivytyksettä ja tieto julkisesta asiakirjasta on annettava viimeistään kuukauden kuluessa siitä, kun viranomainen on saanut tiedon saamista koskevan pyynnön, taikka kahden kuukauden kuluessa, jos on sellaisia syitä, joiden vuoksi toimittaminen vaatii aikaa.

Säännösehdotus ei vastaa oikeus- eikä hallintokäytännössä nykyisin noudatettua, eduskunnan oikeusasiamiehen kannanottoihin perustuvaa käytäntöä siitä, että tieto on annettava viipymättä ja vaikeissakin asioissa muutaman päivän sisällä.

Lakivaliokunta katsoo — samoin kuin perustuslakivaliokunta lausunnossaan — että pääsäännön tulee olla se, että tieto julkisesta asiakirjasta on annettava mahdollisimman pian ja viimeistään kahden viikon kuluessa pyynnön vastaanottamisesta. Lakivaliokunta esittää, että 14 §:n 4 momentti muutetaan seuraavasti:

"Tässä pykälässä tarkoitettu asia on käsiteltävä viivytyksettä, ja tieto julkisesta asiakirjasta on annettava *mahdollisimman pian*, viimeistään *kahden viikon* kuluessa siitä, kun viranomainen on saanut asiakirjan saamista koskevan pyynnön. *Jos pyydettyjä asiakirjoja on paljon tai niihin sisältyy salassa pidettäviä osia tai jos muu niihin rinnastettava syy aiheuttaa sen, että asian käsittely ja ratkaisu vaatii erityistoimenpiteitä tai muutoin tavanomaista suuremman työmäärän, asia on (poist.) ratkaistava ja tieto julkisesta asiakirjasta annettava viimeistään kahden kuukauden kuluessa siitä, kun viranomainen on saanut asiakirjan saamista koskevan pyynnön.*"

18 § Hyvä tiedonhallintatapa

Pykälä sisältää säännökset viranomaisten velvollisuudesta edistää ja toteuttaa hyvää tiedonhallintatapaa. Tätä varten pykälän 1 momentissa asetetaan viranomaisille velvollisuus pitää julkisista asiakirjoistaan luetteloa, josta ilmenevät sen käsiteltäväksi annetut tai otetut sekä sen ratkaiset ja käsittelemät asiat. Pykälän 2 momentin mukaan tarkempia säännöksiä 1 momentissa säädettyjen velvoitteiden toteuttamiseksi tarpeellisista toimenpiteistä sekä niihin vaikuttavista tekijöistä annetaan asetuksella.

Syyttäjän diaaria koskevat säännökset ovat nyt puheena olevan lakiehdotuksen 6 §:ssä. Tuomioistuimen diaaria koskevat säännökset taas ovat oikeudenkäynnin julkisuudesta annetun lain 2 §:ssä, johon ne on pykälän perustelujen mukaan pyritty tyhjentävästi kokoamaan. Oikeudenkäynnin sujuvuuden kannalta on tärkeää, että syyttäjän ja tuomioistuimen diaarit ovat keskenään yhteen sopivia niin, että tietokentät ovat osittain samoja ja tietoja voidaan siirtää diaarista toiseen. Sen vuoksi on välttämätöntä, että niiden suunnittelu ja niitä koskevat tarkemmat ohjeet voidaan antaa joustavasti ja keskitetysti.

Valiokunta esittää, että 18 §:n 2 momenttiin lisätään lainkäyttöviranomaisten — tuomioistuimen ja syyttäjän — diaaria koskeva erityissäännös, jonka mukaan oikeusministeriö voi antaa näistä diaareista tarkempia määräyksiä, seuraavasti:

"Tarkempia säännöksiä 1 momentissa säädettyjen velvoitteiden toteuttamiseksi tarpeellisista toimenpiteistä annetaan asetuksella. *Tuomioistuimen ja syyttäjän diaarista antaa kuitenkin tarkempia määräyksiä oikeusministeriö. . . .*"

24 § Salassa pidettävät viranomaisen asiakirjat

Yleistä. Pykälä sisältää luettelomuodossa säännökset yleisimmistä salassapitoperusteista. Tavoitteena on ollut sellaisten yleissäännösten aikaansaaminen, ettei muissa laeissa juurikaan tarvittaisi erityissäännöksiä. Pääsääntönä on, että

luettelossa mainitut asiakirjat ovat salaisia, jollei erikseen toisin säädetä.

Pykälä on noussut valiokuntakäsittelyssä esityksen keskeisimmäksi säännökseksi. Valiokunta yhtyy perustuslakivaliokunnan lausunnossa esitettyihin näkemyksiin siitä, että käytetty kirjoitustapa — osa säännöksistä on ehdottomia, osassa säännöksistä on julkisuusolettamaan viittaava vahinkoedellytyslauseke, osassa salassapito-olettamaan viittaava vahinkoedellytyslauseke ja eräissä jopa osittain ehdottomia ja osittain vahinkoedellytyslausekkeeseen perustuvia säännöksiä — tekee pykälästä raskaan ja vaikeasti hahmotettavan. Eri kohtien uudelleen ryhmitteily tulisi vielä harkita.

24,1 §:n 3 kohta. Momentin 3 kohta koskee poliisille, tullille ja muille esitutkintaviranomaisille sekä tarkastus- ja valvontaviranomaisille tehtyjä rikosilmoituksia, esitutkintaan ja syyteharkintaan liittyviä asiakirjoja sekä haastehakemusta, haastetta ja siihen annettua vastausta rikosasiassa.

Säännöksessä on käytetty useampia epätarkkoja tai vakiintuneen käytännön vastaisia ilmauksia, jotka on syytä korjata. Osa näistä on samoja, joiden tarkistamista valiokunta on edellä 6 §:n kohdalla esittänyt.

Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan pitänyt säännöksen vahinkoedellytyslausekkeeseen sisältyvää, rikoksesta epäiltyyn kohdistettua ilmaisua "aiheuttaa aiheetonta leimautumista" epäonnistuneena ja esittänyt sen muuttamista. Lakivaliokunta puolestaan kiinnittää huomiota siihen, että rikoksesta epäillyn lisäksi myös muut asiaan osalliset saattavat kärsiä tiedon julkistamisesta. Lakivaliokunta esittää, että kohdassa käytetään ilmaisua "ilman painavaa syytä aiheuttaa asiaan osalliselle vahinkoa tai kärsimystä". Tällöin säännöksestä käy ilmi, että päättäessä tiedon antamisesta on punnittava toisaalta niitä perusteita, joiden takia tietoa tarvittaisiin ja toisaalta asiaan osalliselle aiheutuvaa vahinkoa tai kärsimystä.

Selvyyden vuoksi valiokunta toteaa, ettei tässä säännöksessä voida mainita esitutkinnan rinnalla poliisitutkintaa, koska säännös sisältää

ajallisesti rajoitetun salassapitovelvoitteen. Poliisitutkinta ei kaikissa tapauksissa päädy tuomioistuimeen. Poliisitutkinnassa voidaan sen sijaan tarvittaessa soveltaa pykälän 32 kohtaa, esimerkiksi lähestymiskieltoasiassa perhe-elämän ja henkilökohtaisten olojen suojaksi.

Lakivaliokunta esittää, että 24 §:n 1 momentin 3 kohta muutetaan seuraavasti:

"3) poliisille (*poist .*) ja muille esitutkintaviranomaisille, (*poist .*) viralliselle syyttäjälle sekä tarkastus- ja valvontaviranomaisille tehtyt ilmoitukset rikoksesta, esitutkintaa ja *syyteharkintaa* varten saadut ja laaditut asiakirjat sekä haastehakemus, haaste ja siihen annettu vastaus rikosasiassa, kunnes asia on ollut esillä tuomioistuimen istunnossa *taikka kun virallinen syyttäjä on päättänyt jättää syyteen nostamatta tai kun asia on jätetty sikseen*, jollei ole ilmeistä, että tiedon antaminen niistä ei vaaranna rikoksen selvittämistä tai tutkinnan tarkoituksen toteutumista tai *ilman painavaa syytä aiheuta asiaan osalliselle vahinkoa tai kärsimystä taikka* estä tuomioistuinta käyttämästä oikeuttaan määrätä asiakirjojen salassapidosta oikeudenkäynnin julkisuudesta annetun lain (945/1984) mukaan (*poist .*);"

24,1 §:n 5 kohta. Momentin 5 kohdassa ehdotetaan suojattavaksi poliisin taktisia ja teknisiä menetelmiä ja suunnitelmia koskevia asiakirjoja. Vastaavia menetelmiä ja suunnitelmia on rajavartiolaitoksella, tullilaitoksella ja vankeinhoitoviranomaisilla. Säännös on ulotettava myös näitä laitoksia koskevaksi. Säännöksen ilmaisu "yleisen turvallisuuden" on valiokunnan mielestä syytä yhtenäistää poliisilain 1 §:ään sisältyvän ilmaisun mukaiseksi ja käyttää käsitettä "yleisen järjestyksen ja turvallisuuden", sekä mainita erikseen rangaistuslaitoksen järjestyksen ylläpitäminen.

Valiokunta esittää, että 24 §:n 1 momentin 5 kohta muutetaan kuulumaan seuraavasti:

" 5) poliisiin, *rajavartiolaitoksen ja tullilaitoksen sekä vankeinhoitoviran-*

omaisen taktisia ja teknisiä menetelmiä ja suunnitelmia koskevia tietoja sisältävät asiakirjat, jos tiedon antaminen niistä vaarantaisi rikosten ehkäisemistä ja selvittämistä tai yleisen järjestyksen ja turvallisuuden taikka rangaistuslaitoksen järjestyksen ylläpitämistä;"

24,1 §:n 6 kohta. Säännös sisältää uuden kanteluasiakirjoja koskevan salassapitoperusteen, jossa olettamana on asiakirjan julkisuus.

Asiantuntijalausunnoissa säännöstä on pidetty tarpeellisena, mutta laillisuusvalvonnassa tähänkin säännökseen on nähty liittyvän samoja ongelmia, joita on selostettu edellä 6 §:n 1 momentin 1 kohdassa. Näistäkin selvittäneen noudattamalla tulkinnessa riittävää joustavuutta.

Säännöksellä ei tarkoiteta ylimääräisenä muutoksenhakuna tehtävää kantelua.

Kohdassa käytetty ilmaisu "kantelun kohteen aiheen leimautuminen" on tarkistettava samoin perustein kuin edellä 3 kohta. Lakivaliokunta esittää, että 24 §:n 1 momentin 6 kohta muutetaan kuulumaan seuraavasti:

" 6) kanteluasiakirjat ennen asian ratkaisua, jos tiedon antaminen niistä vaikeuttaisi asian selvittämistä tai *ilman painavaa syytä olisi omiaan aiheuttamaan asiaan osalliselle vahinkoa tai kärsimystä* ;"

24,1 §:n 15 kohta. Säännöksellä turvataan tarkastus- ja valvontatoimen tehokkuutta.

Myös tässä kohdassa esiintyy ilmaisu "tarkastuksen kohteen aiheetonta leimautumista". Yhdenmukaisesti edellä 3 ja 6 kohdassa esitetyn kanssa lakivaliokunta esittää, että kohta muutetaan kuulumaan seuraavasti:

"15) asiakirjat, jotka sisältävät tietoja viranomaisen tehtäväksi säädetystä tarkastuksesta tai muusta valvontatoimeen liittyvästä seikasta, jos tiedon antaminen niistä vaarantaisi valvonnan tai sen tarkoituksen toteutumisen tai *ilman painavaa syytä olisi omiaan aiheuttamaan asiaan osalliselle vahinkoa* ;"

24,1 §:n 19 kohta. Säännöksessä käytetään ilmaisu "oikeudenkäynnin osapuolina". Valiokunta viittaa edellä 11 §:n 2 momentin 4 kohdassa esitettyyn näiden sanojen merkityksestä.

24,1 §:n 23 kohta. Momentin 23 kohdan mukaan salassa on pidettävä henkilön taloudellista asemaa kuvaavat tiedot. Taloudellisella asemalla tarkoitetaan henkilön taloutta kokonaisuudessaan, esimerkiksi palkkaa päätoimesta tai kokonaisvarallisuutta koskevia tietoja. Tiedot kuuluvat ehdottoman salassapitovelvollisuuden piiriin.

Eräissä asiantuntijalausunnoissa on esitetty huoli siitä, että oikeudenkäynnissä joudutaan käsittelemään useita henkilön taloudellista asemaa koskevia asiakirjoja, joita ei selkeästi ole säädetty salaisiksi. Oikeudenmukainen oikeudenkäynti kuitenkin edellyttää, että asianosaiset voivat puolin ja toisin lausua käsityksensä kaikista esille tulevista asiakirjoista.

Valiokunta edellä yleisperusteluissa lausutun viitaten toteaa, ettei momentin 23 kohta tule oikeudenkäynnissä sovellettavaksi, koska sitä ei ole mainittu oikeudenkäynnin julkisuuslain 5 b §:ssä. Taloudellisia asiakirjoja voidaan uuden lainsäädännön voimaantulosta huolimatta käsitellä oikeudenkäynneissä samalla tavalla kuin nykyisinkin.

24,1 §:n 26 kohta. Säännöksen mukaan salassa pidettäviä ovat asiakirjat, jotka sisältävät tietoja rikoksesta epäillyn, asianomistajan tai muun rikosasiaan sisältyvän henkilön yksityiselämään liittyvistä arkaluonteisista seikoista taikka tietoja rikoksen uhrista, jos tiedon antaminen loukkaisi rikoksen uhrin oikeuksia tai hänen muistoaan tai läheisiään.

Voimassa olevassa laissa ei ole vastaavaa säännöstä, mitä on henkilön intymiteettisuojaan kannalta pidetty pahana epäkohtana.

Säännösehdotus on jakanut valiokunnassa kuultujen asiantuntijoiden mielipiteet. Viranomaistahot ovat pitäneet säännöstä kannatettavana, mutta tiedotusvälineiden edustajat esittäneet sen poistamista, koska julkisuus on tarkoitettu asianosaisten turvaksi.

Valiokunta pitää säännöstä yksityisyyden suojan turvaamisen kannalta välttämättömänä, joskin säännöstä sovellettaessa on tarkkaan harkittava, loukkaako tiedon antaminen rikoksen uhrin oikeuksia tai hänen muistoaan tai läheisiään. Käytännön elämässä saattaa kuitenkin esimerkiksi rikostutkinnassa ilmetä seikkoja, jotka vaatisivat uhrin kuvien julkistamista, vaikka läheiset kokisivat sen henkilökohtaisesti vaikeana. Tämän vuoksi valiokunta esittää, että säännökseen lisätään mahdollisuus tiedon antamiseen viranomaisen tehtävän suorittamiseksi seuraavasti:

"26) asiakirjat, jotka sisältävät tietoja rikoksesta epäillyn, asianomistajan tai muun rikosasiaan liittyvän henkilön yksityiselämään liittyvistä arkaluonteisista seikoista taikka tietoja rikoksen uhrista, jos tiedon antaminen loukkaisi rikoksen uhrin oikeuksia tai hänen muistoaan tai läheisiään, *jollei se ole tarpeen viranomaisen tehtävän suorittamiseksi* ;"

24,1 §:n 28 kohta. Säännöksen mukaan hallintoviranomaisen asiakirjat ja rekisterit, jotka sisältävät tietoja tuomitusta, ovat salaisia, jollei ole ilmeistä, että tiedon antaminen vaarantaa tuomitun tulevaa toimeentuloa, yhteiskuntaan sopeutumista tai turvallisuutta. Säännös tarkoittaa erityisesti vankeinhoidon ja kriminaalihuollon asiakirjoja.

Säännösehdotuksessa on jäänyt ottamatta huomioon, että mm. vankeinhoidon rekistereissä on myös sellaisia henkilöitä, joita ei ole tuomittu rangaistukseen. Tällaisia ovat esimerkiksi tutkintavangit ja ulkomaalaislain nojalla säilöön otetut. Säännös tulee ulottaa myös näihin henkilöihin.

Valiokunta esittää, että kohtaa täydennetään seuraavasti:

"28) hallintoviranomaisen asiakirjat ja rekisterit, jotka sisältävät tietoja tuomitusta, *vangitusta tai muutoin vapautensa menettäneestä henkilöstä* , jollei ole ilmeistä, että tiedon antaminen ei vaaranna henkilön tulevaa toimeentuloa, yhteiskun-

taan sopeutumista tai turvallisuutta, ja jos tiedon antamiseen on perusteltu syy;"

25 § Salassapito- ja luokitusmerkinnät

Pykälän 1 momentti sisältää säännökset asiakirjan salassapitoa koskevien merkintöjen tekemisestä asiakirjaan. Pääsäännöksi ehdotetaan salassapitomerkinnan tekemisen vapaaehtoisuutta. Säännösehdotus merkitsee muutosta nykytilaan.

Valiokunta katsoo, että salassapitosäännösten merkitys mitätöityy, jos viranomaisen luovuttaa asianosaiselle sellaisen ilman salassapitomerkintää olevan asiakirjan, joka on pidettävä salassa toisen tai yleisen edun vuoksi. Sen sijaan, jos salassapidon tarkoitus on suojata asianosaista itseään, asianosaiselle riittää ilman salassapitomerkintää oleva asiakirja.

Lakivaliokunta esittää, ottaen lisäksi huomioon perustuslakivaliokunnan lausunnossa tehdyn muutosehdotuksen, että pykälän 1 momentti muutetaan näin kuuluvaksi:

"Salassa pidettävään viranomaisen asiakirjaan, *joka annetaan asianosaiselle ja joka on salassa pidettävä toisen tai yleisen edun vuoksi, on tehtävä merkintä salassa pitämisestä. Merkintä voidaan tehdä muihinkin salassa pidettäviin asiakirjoihin. Merkinnästä tulee käydä ilmi, miltä osin asiakirja on salassapidettävä ja mihin salassapito perustuu.*"

33 § Muutoksenhaku

Pykälän mukaan viranomaisen päätökseen, jolla on kieltäydytty antamasta pyydetty asiakirja, saa hakea muutosta valittamalla siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään. Säännösehdotuksen lähtökohtana on, ettei valitusmahdollisuutta viranomaisen myönteisestä päätöksestä tarvita ja että muutoksenhaku määräytyy aina hallintolainkäyttölain mukaan.

Valiokunta toteaa, että hallintolainkäyttölain pääperiaatteen mukaan sekä myönteisestä että kielteisestä hallintopäätöksestä saa valittaa. Valitusoikeuden kieltämisestä on nimenomaisesti säädettävä lailla. Kun valittaminen myös myön-

teisestä päätöksestä voi olla jonkun intressissä, pykälää on syytä laventaa.

Säännöksissä on lisäksi otettava huomioon, että asiakirjapyyntö saatetaan esittää vireillä olevassa oikeudenkäynnissä. Silloin ei ole taroituksenmukaista, että muutoksenhaku eriytyy pääasiasta. Sen vuoksi pykälää on täydennettävä säännöksellä, joka koskee vireillä olevaan oikeudenkäyntiin liittyvää asiakirjapyyntöä. Täydentävään säännökseen on syytä ottaa myös määräys siitä, että muutoin asiassa noudatetaan oikeudenkäynnin julkisuudesta annetun lain säännöksiä. Tällöin asiakirjan luovuttamista tai epäämistä koskevasta päätöksestä ei voi erikseen valittaa. Valiokunta esittää — huomioon ottaen perustuslakivaliokunnan lausunnossa esitetyt hallintolainkäyttölain vaatimuksia koskevat muut seikat — pykälän hyväksymistä muutettuna seuraavasti:

"Viranomaisen tässä laissa tarkoitettuun päätökseen (*poist .*) saa hakea muutosta valittamalla siten kuin hallintolainkäyttölain (586/1996) säädetään, *jollei 2 momentista muuta johdu. Muun kuin hallintolainkäyttölain 7 §:ssä tarkoitettua viranomaisen päätöksestä valitetaan korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Valitus toimivaltaaan paikallisen tai alueellisen viranomaisen päätöksestä samoin kuin 4 §:n 1 momentin 8 kohdassa ja 4 §:n 2 momentissa tarkoitettua julkista tehtävää hoitavan laitoksen, yhteisön, säätiön ja yksityisen henkilön päätöksestä tehdään kuitenkin hallintolainkäyttölain 12 §:ssä tarkoitettulle toimivaltaiselle hallintotuomioistuimelle.*

Jos asianosainen pyytää tietoa asiakirjasta vireillä olevaan oikeudenkäyntiin liittyen, saa tuomioistuimen pyynnön johdosta antamaan ratkaisuun hakea muutosta siinä järjestyksessä, jota noudatetaan haettaessa muutosta siihen asiaan, johon pyyntö liittyy. Muutoksenhakuoikeudesta on lisäksi voimassa, mitä oikeudenkäynnin julkisuudesta annetussa laissa säädetään. (Uusi 2 mom.)"

35 § Rangaistussäännökset

Lakiehdotuksen rangaistussäännös on kirjoitettu viittaussäännöksen muotoon.

Valiokunta esittää kahden teknisen tarkistuksen tekemistä pykälään seuraavasti:

"Rangaistus 22 §:ssä säädetyn asiakirjan salassa pitämistä koskevan velvollisuuden sekä 23 §:ssä säädetyn vaitiolovelvollisuuden ja hyväksikäyttökiellon rikkomisesta tuomitaan rikoslain 40 luvun 5 §:n mukaan, jollei teko ole rangaistava rikoslain 38 luvun 1 ja 2 §:n mukaan tai jollei siitä muualla laissa säädetä ankarampaa rangaistusta.

Edellä 1 momentissa tarkoitettuna salassapitovelvollisuuden rikkomisena pidetään myös 27 §:ssä tarkoitettua sitoumuksen sekä 28 §:n 2 momentissa tarkoitettua määräyksen rikkomista."

5. Laki oikeudenkäynnin julkisuudesta annetun lain muuttamisesta

2 § Tiedot oikeudenkäynnistä

Pykälässä on tyhjentäviksi tarkoitettut säännökset tuomioistuimen diaarin tietojen julkisuudesta. Se on ensisijainen viranomaisten toiminnasta julkisuudessa annettavan lain 6 §:n 1 momentin 1 kohtaan nähden.

Valiokunta viittaa edellä 1. lakiehdotuksen 18 §:n kohdalla esittämäänsä. Tuomioistuimen ja syyttäjän diaarien yhteensopivuuden turvaamiseksi sanottuun 18 §:ään esitetään lisättäväksi säännös siitä, että oikeusministeriö antaa diaarista tarkempia määräyksiä.

5 b § Eräiden salassa pidettävien tietojen käsittely oikeudenkäynnissä

Pääsääntö on, että asian käsittely oikeudenkäynnissä on julkista. Julkisessa käsittelyssä voi kuitenkin tulla esiin sellaisia asiakirjoja ja tietoja, ettei niiden kaikkien julkiseksi tulo ole suotavaa. Sen takia lakiin ehdotetaan lisättäväksi 5 b §, joka sisältää rajanvedon siitä, mitä muutoin salaisina pidettävistä asioista voidaan va-

paasti käsitellä tuomioistuimessa ja minkä salaisten asioiden osalta asiakirjat jäävät salaisiksi.

Uudessa 5 b §:ssä ehdotetaan, että yleislain 24 §:n 1 momentin 24—27, 29 ja 32 kohdassa tai niitä vastaavia muissa laeissa salassa pidettäviksi säädettyjä tietoja saa esittää julkisessa käsittelyssä sekä lisäksi ottaa julkiseen tuomioon vain siinä laajuudessa kuin se asian käsittelemiseksi ja tuomion perustelemiseksi on tarpeen. Tästä seuraa, että muut yleislain 24 §:ssä salassa pidettäviksi säädettyt etuudet eivät oikeudenkäynnissä ole salassa pidettäviä. — Tarvittaessa yksittäistapauksissa voidaan kuitenkin julkisuuslain säädännön muiden pykälien nojalla päättää käsittelystä yleisön läsnä olematta. Valtion ulkoinen turvallisuus ja suhteet toiseen valtioon sekä kansainväliseen yhteisöön on pyritty turvaamaan oikeudenkäynnin julkisuuslain 4 §:ssä, jonka mukaan käsittely on aina pidettävä suljetuna, jos julkinen käsittely saattaisi vaarantaa valtion ulkoista turvallisuutta tai muita pykälässä mainittuja suhteita.

Pykälän yksityiskohtien osalta valiokunta esittää seuraavaa:

— Sana "tuomio" on liian suppea ja sen vuoksi se on syytä muuttaa käsitteeksi "ratkaisu".

— Tuomioistuimelle tulee antaa ehdotettua enemmän harkintavaltaa sen suhteen, kuinka laajalti asiakirjoja esitellään ja otetaan ratkaisuun. Sen vuoksi valiokunta — ottaen huomioon myös perustuslakivaliokunnan lausunnossa lausutun — esittää, että sana "vain" poistetaan ja sana "välttämätön" muutetaan sanaksi "tarpeellista".

— Pykälässä ei ole mainittu yleislain 24 §:n 1 momentin 30 kohtaa. Siinä suojataan mm. oppilashuoltoon ja koesuorituksiin liittyviä tietoja. Tällaiset tiedot voivat joissain tapauksissa tulla tuomioistuimen käsiteltäviksi, mutta niitä ei ole syytä pitää täysin julkisina. Sen vuoksi valiokunta esittää, että pykälän luetteloon lisätään 30 kohta.

— Pykälässä ei myöskään ole mainittu yleislain 24 §:n 1 momentin 31 kohtaa, joka suojaa salaisia puhelinnumeroita ja osoitetietoja. Näi-

den tietojen suoja häviää, jos ne esitetään julkisessa oikeudenkäynnissä tai otetaan julkiseen ratkaisuun. Sen vuoksi valiokunta esittää, että pykälään lisätään uusi 2 momentti, jossa kielletään 31 kohdassa tarkoitettujen salassa pidettävien tietojen esittäminen julkisessa oikeudenkäynnissä tai julkisessa ratkaisussa, jollei siihen ole erityisen painavaa syytä.

9 § Oikeudenkäyntiaineiston julkisuus

Pykälän 1 momentissa on perussäännökset oikeudenkäyntiasiakirjojen julkisuudesta. Pykälän 2 momentissa on säännös tuomioistuimen oikeudesta tietysin edellytyksin päättää, että oikeudenkäyntiaineisto sovellettuja lainkohtia ja tuomiolauselmaa lukuun ottamatta on pidettävä tarpeellisin osin salassa määrääjän. Tätä momenttia ei tässä yhteydessä ehdoteta muutettavaksi.

Valiokunnan huomiota on kiinnitetty siihen, että epäselvyyttä voi syntyä suoraan laista ilmenevän salassapitovelvollisuuden (9 §:n 1 mom.) ja erikseen annettavan salassapitomääräyksen suhteesta (9 §:n 2 mom.). Sen vuoksi on esitetty säännösten täydentämistä siten, että 5 b §:ssä tarkoitettujen tietojen salassapidosta ei tarvitsisi tehdä eri päätöstä. Valiokunnan mielestä tällainen säännös selkeyttäisi oikeudenkäyntiä ja turvaisi salassa pidettävät tiedot ehdotettua paremmin, erityisesti oikeudenkäynnin jälkeen. Tuomioistuimelle olisi kuitenkin annettava harkintavaltaa salassapidon laajuuden suhteen siten, että oikeudenkäynnissä esitetty tällainen asiakirja voisi tulla julkiseksi oikeuden nimenomaisella päätöksellä. Valiokunta esittää, että tätä koskeva 2 momentti lisätään lakiehdotukseen.

Muutoksesta seuraa, että myös johtolausetta on tarkistettava.

Lausunto

Lausuntonaan lakivaliokunta kunnioittavasti esittää,

että hallintovaliokunta ottaa huomioon, mitä edellä yleisperusteluissa on oikeudenkäynnin julkisuudesta esitetty,

että hallintovaliokunta ottaa huomioon lakivaliokunnan esitykset 1. lakiehdotuksen erinäisten pykälien sanamuodon tarkistamisesta ja

että 5. lakiehdotus hyväksytään muutettuna seuraavasti:

5.

Laki

oikeudenkäynnin julkisuudesta annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan oikeudenkäynnin julkisuudesta 21 päivänä joulukuuta 1984 annetun lain (945/1984) 2 § ja 9 §:n 1 ja 2 momentti, sellaisina kuin niistä ovat, 2 § laissa 404/1995 ja 9 §:n 1 momentti laissa 1254/1988, sekä
lisätään lakiin uusi 5 b § seuraavasti:

2 §
(Kuten HE)

5 b §

Eräiden salassa pidettävien tietojen käsittely oikeudenkäynnissä

Viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (/) 24 §:n 1 momentin 24—27, 29, 30 ja 32 kohdassa tai niitä vastaavia muussa laissa salassa pidettäväksi säädettyjä tietoja saa esittää suullisesti tai apuvälineiden avulla julkisessa käsittelyssä sekä ottaa julkiseen ratkaisuun siinä laajuudessa kuin se asian käsittelemiseksi ja ratkaisun perustelemiseksi on tarpeellista.

Mainitun lain 24 §:n 1 momentin 31 kohdassa tarkoitettuja salassa pidettäviä tietoja ei saa esittää julkisessa oikeudenkäynnissä eikä ottaa julkiseen ratkaisuun, jollei siihen ole erityisen painavaa syytä. (Uusi 2 mom.)

9 §

Oikeudenkäyntiaineiston julkisuus

(1 mom. kuten HE)

Jos suullinen käsittely on 4 ja 5 §:n nojalla ollut kokonaan tai osaksi suljettu tai jos siinä on esitetty salassa pidettävä asiakirja tai esine taikka ilmaistu tieto, josta on säädetty salassapitovelvollisuus, tuomioistuimella voi päättää, että oikeudenkäyntiaineisto sovellettuja lainkohtia ja tuomiolauselmaa lukuun ottamatta on pidettävä tarpeellisin osin salassa määräajan, kuitenkin enintään 40 vuotta päätöksen antamisesta. *Viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 24 §:n 1 momentin 26, 27 ja 29—31 kohdassa tai niitä vastaavat muussa laissa salassa pidettäväksi säädetty tuomioistuimelle annetut asiakirjat, samoin kuin momentin 24, 25 ja 32 kohdassa tai niitä vastaavat muussa laissa salassa pidettäväksi säädetty tuomioistuimelle annetut asiakirjat, jotka koskevat asianomistajaa tai sivullista rikosasiassa taikka asianosaista tai sivullista riita-asiassa tai hallintolainkäyttöasiassa taikka jotka sisältävät tietoja henkilön terveydentilasta, on pidettävä salassa ilman tuomioistuimen päätöstäkin, jollei tuomioistuimella asiaan liittyvän painavan yleisen edun vuoksi toisin päättä.* (Uusi 2 mom.)

Voimaantulosäännös
(Kuten HE)

Helsingissä 10 päivänä helmikuuta 1999

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Henrik Lax /r	Annika Lapintie /vas
vpj.	Matti Vähänäkki /sd	Kari Myllyniemi /kesk
jäs.	Sulo Aittoniemi /kesk	Reino Ojala /sd
	Juhani Alaranta /kesk	Markku Pohjola /sd
	Toimi Kankaanniemi /skl	Pekka Saarnio /vas
	Juha Karpio /kok	Jukka Tarkka /nuors.

OIKEUSMINISTERIÖN MUISTIO 9.10.1998

HALLITUKSEN ESITYS EDUSKUNNALLE LAIKSI VIRANOMAISTEN TOIMINNAN JULKISUUDESTA JA SIIHEN LIITTYVIKSI LAEIKSI (HE 30/1998 vp) ERITYISESTI TUOMIOISTUINTEN KANNALTA; ESITTELY LAKIVALIOKUNNALLE

1. Nykyiset asiakirjojen ja käsittelyn julkisuutta koskevat säännöt

Suomessa oikeutta saada tietoja viranomaisten toiminnasta ohjaa julkisuusperiaate. Tämän periaatteen mukaan jokaisella on oikeus saada tietoja viranomaisten toiminnasta niissäkin asioissa, jotka eivät koske välittömästi häntä itseään. Hallinnossa julkisuus toteutuu pääasiassa asiakirjojen julkisuutena. Viranomaisten asiakirjojen julkisuutta koskevat yleiset säännökset sisältyvät yleisten asiakirjojen julkisuutta koskevaan lakiin (83/1951).

Julkisuusperiaate ilmenee myös oikeutena seurata asioiden käsittelyä eduskunnan ja kuntien valtuustojen ja tuomioistuinten istunnoissa (ns. käsittelyn julkisuus). Myös alioikeuden istunnot ovat pääsäännön mukaan julkisia siten kuin oikeudenkäynnin julkisuudesta annetussa laissa (945/1984) säädetään.

Oikeudenkäyntiasiakirjojen julkisuudesta on oikeudenkäynnin julkisuudesta annetun lain 9 §:n pääsäännön mukaan voimassa, mitä yleisten asiakirjojen julkisuudesta on säädetty. Lakia koskeneessa hallituksen esityksessä pidettiin tarkoi-

tuksenmukaisena, että tuomioistuimen asiakirjojen julkisuus määräytyy mahdollisimman pitkälle yleisten asiakirjojen julkisuutta koskevien yleisten säännösten mukaan (HE 56/1984 vp).

Yleisten asiakirjojen julkisuudesta annetun lain 23 §:n 2 momentin mukaan edustajistossa on lupa julkaista asiakirja, jos se on tarpeen asian käsittelyä varten julkisessa istunnossa. Vastaavaa nimenomaista säännöstä ei ole oikeudenkäynnin julkisen istunnon vaikutuksista asiakirjojen julkisuuteen. Käytännössä katsottaneen, että oikeudenkäynnissä suullisessa käsittelyssä esitetty asiakirja tulee vastaavilta osin julkiseksi, jollei tuomioistuin erikseen päätöksellään määrää asiakirjaa salassa pidettäväksi. Tosin mm. mielentilatutkimukset ainakin joissakin tuomioistuimissa säilytetään erillään muusta oikeudenkäyntiaineistosta.

Tuomioistuin voi oikeudenkäynnin julkisuudesta annetun lain 9 §:n 2 momentin nojalla määrätä oikeudenkäyntiaineiston, sovellettuja lainkohtia ja tuomiolauselmaa lukuun ottamatta, tarpeellisin osin salassa pidettäväksi enintään 40 vuodeksi päätöksen antamisesta, jos suullinen käsittely on ollut kokonaan tai osaksi suljettu tai

jos siinä on esitetty salassa pidettävä asiakirja tai esine taikka ilmaistu tieto, josta on säädetty vai- tiolovelvollisuus.

2. Uudistuksen laajuus ja yleiset tavoitteet

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi kokonaan uusi laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta (jäljempänä yleislaki), joka korvaisi vuonna 1951 säädetyn lain yleisten asiakirjain julkisuudesta. Yli 120 eri laeissa ja asetuksissa olevaa salassapito- ja vai tiolovelvollisuutta koskevaa säännöstä ehdotetaan kumottaviksi. Esitykseen sisältyy ehdotukset 77 eri lain muuttamisesta.

Esityksen yleisinä tavoitteina on:

- 1) tehostaa, syventää ja laajentaa julkisuusperiaatteen toteutumista julkisten tehtävien hoidossa;
- 2) lisätä valmistelun julkisuutta;
- 3) edistää tiedonsaantia ja hyvää tiedonhallintatapaa;
- 4) selkeyttää salassapitoperusteita; sekä
- 5) luoda perusteet viranomaisten välisen tietojenvaihdon yhdenmukaiselle sääntelylle.

Esitystä laadittaessa lähtökohtana on ollut, että laki tulisi voimaan noin puolen vuoden kuluttua siitä, kun laki on hyväksytty. Lakiin ehdotetaan otettaviksi siirtymäsäännökset, jotka antaisivat viranomaisille aikaa sopeutua uusiin velvoitteisiin. Tietojärjestelmien kuntoon saattamiselle annettaisiin viiden vuoden aika, mikä mahdollistaisi tarvittavien muutosten ajoittamisen järjestelmien tavanomaisen uudistamisen yhteyteen.

3. Tuomioistuintoiminnan julkisuuteen vaikuttavista ehdotuksista

3.1. Käsittelyn julkisuus ja sen vaikutus asiakirjojen julkisuuteen

Oikeudenkäynnin julkisuutta koskevaan lakiin ehdotetaan otettavaksi uusi eräiden salassa pidettävien tietojen käsittelyä oikeudenkäynnissä koskeva erityissäännös (5 b §). Asiakirjan salassapitovelvollisuus voi oikeudenkäynnin julkisuudesta annetun lain 9 §:n 1 momentin perus-

teella merkitä, ettei asiakirjoja voida liittää muuhun, julkiseksi tulevaan oikeudenkäyntimateriaaliin. Salassa pidettäväksi säädetty tiedot voivat tulla julkisuuden piiriin suullisessa käsittelyssä, jollei tuomioistuin lain 5 §:n nojalla määrää asiaa kokonaan tai osaksi käsiteltäväksi yleisön läsnä olematta, minkä lisäksi tietoja voidaan ottaa tuomioistuimen julkiseen päätökseen. Käsittelyn pitäminen osin tai kokonaan suljettuna edellyttää tuomioistuimelta erillistä, perusteltua päätöstä. Tuomioistuin voi lisäksi määrätä oikeudenkäyntiaineiston tuomiolauselman lukuun ottamatta salaiseksi.

Henkilön yksityisyyteen liittyvä, hyvinkin arkaluonteinen tieto voidaan siten esittää julkisessa oikeudenkäynnissä ja ottaa julkiseen päätökseen. Tämä voi olla kohtuutonta erityisesti silloin, kun se, jota tieto koskee, ei ole oikeudenkäynnin osapuoli vaan esimerkiksi todistaja taikka on oikeudenkäynnissä rikoksen uhrin asemassa. Menettely heikentää muutoinkin niitä etuja, joiden suojaksi salassapitosäännökset on annettu.

Euroopan ihmistuomioistuin totesi ratkaisussaan (9/1996/627/811) tapaus Z vastaan Suomi, ettei valittajan (syytetyn aviopuoliso) henkilöllisyyden ja HIV-tartunnan paljastaminen hovioikeuden tuomiossa ollut perusteltua. Kysymys oli Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklassa taatun yksityiselämän suojan loukkaamisesta. Sairautta koskevien tietojen salassapitoaika (10 v) ei vastannut oikeudenkäynnin asianosaisten toivomuksia ja etuja; sairautta koskevien tietojen paljastuminen ilman suostumusta oikeudenkäynnissä jo sellaisenaan merkitsi, että valittajan oikeutta yksityis- ja perhe-elämän kunnioitukseen oli jo loukattu vakavasti ja oikeutta loukattaisiin edelleen, jos tiedot tulisivat julkisiksi vuonna 2002. Tämä loukkaus ei ollut perusteltu, ja kysymys on ihmisoikeussopimuksen loukkauksesta.

Tuomioistuinten huomion kiinnittämiseksi yksityisyyden suojan tarpeeseen ehdotetaan lakiin

oikeudenkäynnin julkisuudesta otettavaksi uusi pykälä, joka koskisi eräiden salassa pidettävien tietojen käsittelyä oikeudenkäynnissä. Säännös korostaisi osaltaan henkilön yksityiselämän suojaamisen merkitystä. Sen mukaan tiettyjä salassa pidettäviksi säädettyjä tietoja saa esittää suullisesti tai apuvälineiden avulla julkisessa käsittelyssä sekä ottaa julkiseen päätökseen vain siinä laajuudessa kuin se asian käsittelemiseksi ja päätöksen perustelemiseksi on välttämätöntä. Tuomioistuimen hallussa olevasta asiakirjasta ilmenevien tietojen käsittelystä tuomioistuimen julkisessa istunnossa voidaan katsoa seuraavan, kuten nykyisinkin, että asiakirja on vastaavilta osin julkinen. Sellaisten yksityiselämää koskevien tietojen suoja, joita tarkoitetaan ehdotetussa oikeudenkäynnin julkisuutta koskevan lain 5 b §:ssä, tehostuisi kuitenkin nykyisestään.

3.2. Tuomioistuinten asiakirjojen julkisuuden määräytymiseen vaikuttavat säännökset

Tuomioistuimet ovat ehdotetussa yleislaissa tarkoitettuja viranomaisia ja lakia sovelletaan siten niiden asiakirjoihin, jollei erikseen toisin säädetä. Voimassa olevan oikeudenkäynnin julkisuutta koskevan lain 9 §:n 1 momentin pääsäännön mukaan on voimassa, mitä yleisten asiakirjojen julkisuudesta on säädetty.

Uudistuksen yhtenä tavoitteena on salassapitoperusteiden yhtenäistäminen. Pääsäännön mukaan ehdotetun yleislain 24 §:ssä säädettävät salassapitoperusteet olisivat voimassa siitä riippumatta, minkä viranomaisen hallussa asiakirja on. Asiakirjan salassapitovelvollisuus synnyttäisi vastaavan laajuisen vaitiolovelvollisuuden.

3.2.1. Haastehakemukset

Ehdotettuun yleislakiin otettaisiin voimassa olevan lain tapaan julkiseksitulohetkeä koskevat säännökset (6 ja 7 §). Säännökset eivät määrittele asiakirjojen julkisuutta sinänsä, vaan julkiseksi tulon ajankohtaa, jos asiakirjat muiden säännösten mukaan ovat julkisia. Tämän vuoksi ehdotetut säännökset ovat toissijaisia salassapitosäännöksiin sekä muihin erityissäännöksiin nähden.

Viranomaiselle asian käsittelyä varten tai muutoin sen toimialaa tai tehtäviä koskevassa asiassa lähetetty tai toimitettu asiakirja tulisi lakiehdotuksen pääsäännön mukaisen oletettaman mukaan julkiseksi, kun viranomaisen on sen saanut, jollei salassapitosäännöksistä ja muista tiedonsaantia koskevista rajoituksista muuta johdu (7 §).

Ajankohtaan, jolloin haastehakemus *rikosasioissa* tulee julkiseksi, vaikuttaa ehdotetun yleislain 24 §:n 1 momentin 3 kohta. Säännösehdoituksen mukaan salassa pidettäviä ovat

"poliisille, tullille ja muille esitutkintaviranomaisille ja viralliselle syyttäjälle sekä tarkastus- ja valvontaviranomaisille tehdyt ilmoitukset rikoksesta, esitutkintaa ja syytteen harkintaa varten saadut ja laaditut asiakirjat sekä haastehakemus, haaste ja siihen annettu vastaus rikosasiassa, kunnes asia on ollut esillä tuomioistuimen istunnossa tai jätetty sikseen, jollei ole ilmeistä, että tiedon antaminen niistä ei vaaranna tutkinnan tarkoituksen toteutumista tai estä tuomioistuinta käyttämästä oikeuttaan määrätä asiakirjojen salassapidosta oikeudenkäynnin julkisuudesta annetun lain (945/1984) mukaan taikka aiheuta rikoksesta epäillyn aiheetonta leimautumista."

Säännöstä laadittaessa on pidetty erityisesti silmällä säännösten toimivuutta ja johdonmukaisuutta eri tilanteissa. Olennaista on ollut huolehtia siitä, että rikosasian eri vaiheissa on mahdollisuudet toteuttaa yhdenmukaisia julkisuuskysymysten ratkaisuja, joissa voidaan ottaa huomioon kunkin asian luonne ja erityispiirteet. Tarkoituksenmukaisena ei voitane pitää esim. sitä, että asia, josta syyttäjä voi antaa tietoa, muuttuu tuomioistuimelle siirryttyään kokonaan salaiseksi.

Ehdotus merkitsee, että viranomaisten harkintaa tiedon antamisesta esitutkinta-asiakirjoista ja muista rikosasiaa koskevista asiakirjoista ennen kun asia on esillä oikeuden istunnossa rajoitettaisiin. Lainkohdassa mainitut seikat on otettava huomioon.

Rikosta ja esitutkintaa koskevien tietojen sekä rikosasian haastehakemuksen ja haasteen sekä siihen annetun vastauksen salassapitovelvollisuus päättyy ehdotuksessa olevan oletettaman mukaan, kun asia on ollut esillä oikeuden istunnossa tai esitutinnan muuten päättyessä. Esitutkinta-asiakirjojen ja haastehakemuksen salassapitovelvollisuus lakkaisi siten normaalisti viimeistään rikosasian pääkäsitteilyn alkaessa tai jos asiassa suoritetaan poikkeuksellisesti suullinen valmistelu, tämän alkaessa. Esitutkinta-aineisto ja haastehakemus saattavat kuitenkin olla salassa pidettäviä senkin jälkeen, kun asia on ollut esillä tuomioistuimessa niiltä osin, kuin se sisältää muita laissa salassa pidettäviksi säädettyjä tietoja, kuten yksityiselämään liittyviä arkaluonteisia tietoja tai valtion turvallisuutta koskevia tietoja.

Rikosasioiden oikeudenkäyntimenettelyä uudistettiin lailla oikeudenkäynnistä rikosasioissa (689/1997). Uudistuksen tultua voimaan syntyi keskustelua siitä, milloin haastehakemus rikosasiassa ja siihen annettu vastaus tulevat julkiseksi. Oikeusministeriön 1.10.1997 asettama työryhmä laati arviointimuistion, jossa käsiteltiin haastehakemuksen ja eräiden muiden tuomioistuinasiakirjojen julkisuutta ja julkiseksi tuloa. Työryhmä totesi, että tuomioistuinten asiakirjojen julkisuutta koskevien säännösten uudistamistarve ei ole yleisesti niin kiireellinen, etteikö havaittuja epäkohtia voitaisi korjata sisällyttämällä tarvittavat säännökset julkisuuslainsäädännön kokonaisuudistukseen. Työryhmän muistio lähetettiin joulukuussa 1997 tiedoksi kaikille käräjäoikeuksille, minkä lisäksi asia oli esillä tuomioistuinten julkisuutta käsitelleillä koulutuspäivillä tammikuussa 1998. Myös hovioikeuksien presidentit ovat esittäneet asiasta muistion. Myöhemmin tehdyt selvitykset osoittivat, että käytäntö käräjäoikeuksissa on nyttemmin varsin yhtenäistä ja toisistaan osittain poikkeavat ohjeet ovat sopusoinnussa tuomioistuimelle kuuluvan harkintavallan kanssa.

Haastehakemus riita-asiassa tulisi julkiseksi yleisen säännön mukaan; ts. se tulisi julkiseksi, kun viranomaisena on sen saanut niiltä osin, kuin se ei sisällä salassa pidettäviksi säädettyjä tietoja (yleislaki, 7 §). Jos haastehakemukseen tai sen liitteisiin sisältyy esimerkiksi terveydentilaa tai liike- ja ammattisalaisuutta koskevia tietoja, asiakirjat ovat näiltä osin salassa pidettäviä.

3.2.2. Tuomioistuimelle annetuista muista asiakirjoista

Ehdotetun yleislain 24 §:n 1 momentin 27 kohdan mukaan salassa pidettäviä olisivat asiakirjat, jotka sisältävät tietoja rikoksesta syytetylle tehdystä oikeuspsykiatrisesta mielentilatutkimuksesta tai nuoresta rikoksenteijästä laaditusta henkilötutkinnasta taikka vankeusrangaistuksen sijasta suoritettavan yhdyskuntapalvelun soveltuvuusselvityksestä. Myös 24 §:n 1 momentin 26 kohdalla olisi merkitystä, ja sen mukaan voitaisiin olla antamatta mm. rikoksen uhrin valokuvia.

3.2.3. Diaarit ja muut luettelot

Diaarin ja muun luettelon merkintä tulee ehdotuksen mukaan julkiseksi, kun se on tehty (6 § 1 mom. 1 k). Diaarin ja vastaavan asiahakemiston tietosisällöstä ehdotetaan otettavaksi tarkemmat säännökset lain nojalla annettavaan asetukseen. Diaarista ja muusta hakemistosta tulisi olla saatavissa keskeiset käsiteltävää asiaa koskevat tiedot.

Jos diaarimerkintä sisältää salassa pidettäviä tietoja, se on tältä osin salassa pidettävä. Salassapitosäännökset voivat merkitä sitä, että hallintoviranomaisen diaarista ei ole annettavissa tietoa asian vireille saattajasta, jos asian ryhmä tai asian sisältöä kuvaava merkintä paljastaa salassa pidettävän tiedon.

Syyttäjän diaarin tiedot epäillyistä tulisivat ehdotettuun yleislakiin otetun erityissäännöksen mukaan julkisiksi vasta, kun epäiltyä koskeva haastehakemus on allekirjoitettu tai päätös syyttämättä jättämisestä on tehty. Julkiseksituloajankohdan myöhentäminen johtuu tarpeesta suojata sellaisia henkilöitä, joita ei syytetä. Säännösehdotuksen muotoilu osoittaa, että

asiassa, jossa on useita epäiltyjä, jokaisen epäilyn henkilöllisyyttä koskevien tietojen julkiseksitulohetki määräytyy erikseen. Erityissäännös vastaa oikeuskanslerin omaksumaa tulkintaa (Syyttäjäsanomien n:o 1/93).

Oikeudenkäynnissä on vanhastaan korostetusti esillä julkisuuden vaatimukset. Tarkoituksena onkin, että *tuomioistuinten diaareista* säädettäisiin tyhjentävästi *oikeudenkäynnin julkisuudesta annetun lain 2 §:ssä*, jota ehdotetaan muutettavaksi (lakiehdotus n:o 5). Tuomioistuimen diaariin ja muuhun asiakirjahakemistoon tehdyt merkinnät asianosaisen nimestä, asuinpaikasta samoin kuin asian laadusta sekä asian käsittelyn istuntoajankohdasta ja paikasta tulisivat ehdotuksen mukaan julkisiksi, kun ne on tehty. Yleisen poikkeuksen muodostavat pakkokeinolain 5 a luvussa tarkoitettua pakkokeinoa koskevat asiat.

Säännös merkitsee, ettei merkinnän julkisuuden vaikutta viranomaisten toimintaa koskevassa yleislaissa tai muussa laissa säädetyt salassapitosäännökset. Siten esimerkiksi rikosasiaa koskevasta haastehakemuksesta tehdyt merkinnät tulisivat julkiseksi heti, kun ne hakemuksen saavuttua tuomioistuimelle on tehty.

Pakkokeinolain 5 a luvussa tarkoitettua pakkokeinoa koskevassa asiassa tehdyt merkinnät tulevat ehdotuksen mukaan julkiseksi vasta, kun pakkokeinon käytöstä viimeistään on ilmoitettava rikoksesta epäillylle, jollei tuomioistuin päättä toisin. Tämä erityissäännös vastaa voimassa olevaa lakia.

Tieto asianomistajan henkilöllisyydestä rikosasiassa, joka koskee erityisen arkaluonteista henkilön yksityiselämään liittyvää seikkaa, voitaisiin ehdotuksen mukaan jättää antamatta. Erityisen arkaluonteisesta asiasta saattaa momentissa tarkoitettulla tavalla olla kysymys esimerkiksi seksuaalirikoksessa tai muussa rikoksessa, joka liittyy seksuaalielämään.

Diaaritietojen julkisuutta yleisissä hallintotuomioistuimissa ja vakuutuslaitoksissa voidaan arvioida eri näkökohdista käsin. Voidaan katsoa, että diaarin tulee olla samassa laajuudessa julkinen kuin muissakin tuomioistuimissa. Toisaalta huomiota voidaan kiinnittää siihen,

että hallintolainkäyttöasioiden luonne ja laatu poikkeaa yleisten tuomioistuinten käsittelemistä asioista. Yleisissä hallintotuomioistuimissa ja vakuutuslaitoksissa käsitellään asioita, joissa asianosaisen nimen ilmoittaminen yhdessä viireillä olevaa asiaa kuvaavan tiedon kanssa voi paljastaa yksityiselämää koskevan arkaluonteisenkin tiedon, kuten tiedot huostaanotosta tai pakkohoitoon määräämisestä. Asian käsittelyn perusteena olevat asiakirjat ovat usein salassa pidettäviä, joten diaari ei käytännössä välttämättä palvele julkisten asiakirjojen saamista. Jos hallintotuomioistuinten käsittelemien asioiden erityispiirteille haluttaisiin antaa merkitystä, voidaan puoltaa sellaistaakin järjestelyä, jossa asianosaisen nimet pidettäisiin salassa niissä tapauksissa, joissa nimi yhdistettynä asiaa koskevaan kuvaukseen paljastaa muutoin salassa pidettävän tiedon.

3.2.4. Tuomioistuimen päätökset

Tuomioistuimen päätös tulisi ehdotuksen mukaan julkiseksi, kun ratkaisu on annettu (6 §:n 1 mom. 7 k). Tämäkin säännös on toissijainen. Tuomioistuimella on oikeudenkäynnin julkisuutta koskevan lain mukaan oikeus määrätä päätös tuomioistuinlauselmaa ja sovellettuja lainkohtia lukuun ottamatta salaiseksi.

Ehdotetussa yleislaissa säädettäisiin viranomaiselle velvollisuus oma-aloitteisesti antaa tieto asiasta asianosaiselle jo ennen asiakirjan julkiseksi tuloa (6 § 3 mom.). Säännöksen tarkoituksena on turvata se, että asianosainen saa itseään koskevasta ratkaisusta tiedon suoraan viranomaiselta, mitä on pidettävä hyvänä hallintona ja oikeusvaltioon kuuluvana periaatteena. Asiakirjan julkiseksitulohetkeä ei kuitenkaan käytännön syistä ole katsottu mahdolliseksi sitoa siihen, että vastaanottaja on saanut asiakirjan. Tarkoituksenmukaisempaan vaihtoehtona on pidetty nyt ehdotettua menettelyä, joka merkitsee sitä, että etenkin yleistä mielenkiintoa herättävissä asioissa, joita koskevat asiakirjat ovat julkisia, viranomainen ilmoittaa ennakkolta vastaanottajalle tekemänsä ratkaisun sisällön. Tämä voi tapahtua esimerkiksi siten, että viranomai-

nen ilmoittaa ratkaisustaan puhelimitse tai lähettämällä telekopion.

3.3. Neuvottelusalaisuus säilyy nykyisellään

Oikeudenkäymiskaaren 1 luvun 7 §:ään sisältyvän tuomarivalan mukaan tuomari lupaa olla ilmaiseematta kenellekään niitä neuvotteluja, joita oikeus pitää suljettujen ovien takana. Tästä on katsottu seuraavan neuvottelua sisältävien asiakirjojen salassapitovelvollisuus.

Neuvottelusalaisuutta pidetään tärkeänä tuomioistuinten riippumattomuuden ja niiden toiminnan sujumuuden kannalta. Tietojen antaminen neuvottelua koskevista asiakirjoista on ehdotuksessa jätetty viranomaisen harkintaan. Neuvottelusalaisuuden piiriin kuuluvat ensi sijassa tuomioistuinten ja muiden lainkäyttöelinten jäsenten käymiä neuvotteluja sisältävät asiakirjat, kuten jäsenten muistiot ja muut neuvotteluja koskevat muistiinpanot. Oikeuskäytännössä on katsottu, että myös esittelijän lainkäyttöasian käsittelyä varten laatima esittelymuistio voi sisältää neuvottelusalaisuuden piiriin kuuluvia tietoja. Oikeuskäytännössä omaksuttua linjaa ei esitystä annettaessa ole katsottu tarpeellista ehdottaa muutettavaksi.

3.4. Todistajan suoja ja asianosaisjulkisuus

Ehdotetun yleislain 11 §:n 3 momentin pääsääntön mukaan asianosaisen oikeutta saada tieto riita- tai rikosasian oikeudenkäyntiaineistoon kuuluvista asiakirjoista ei voida rajoittaa tuomioistuimen neuvottelusalaisuuden piiriin kuuluvaa aineistoa lukuun ottamatta. Näiltä osin säännös vastaa nykyistä lainsäädäntöä.

Uuden yleislain 24 §:n 1 momentin 31 kohdan mukaan salassa pidettäviä olisivat tieto henkilön ilmoittamasta salaisesta puhelinnumerosta sekä henkilön pyynnöstä tieto hänen kotikunnastaan ja siellä olevasta asuinpaikastaan tai hänen tilapäisestä asuinpaikastaan samoin kuin puhelinnumerosta ja muista yhteystiedoista, jos henkilöllä on perusteltu syy epäillä itsensä tai perheensä terveyden tai turvallisuuden tulevan

uhatuksi. Osoite- ja muut yhteystiedot jäisivät ehdotetun yleislain 11 §:n 2 momentin 7 kohdan ja 3 momentin mukaan myös asianosaisen tiedonsaantioikeuden ulkopuolelle; *asianosaisen tiedonsaantioikeutta siis rajoitettaisiin*.

Säännösten tarkoituksena on *parantaa todistajan suoja* : hänen osoitetaan ja muita yhteystietojaan ei annettaisi asianosaisellekaan, jos tiedon antaminen vaarantaisi todistajan turvallisuutta tai hänen etujaan ja oikeuksiaan. Sama suoja ulottuisi myös rikosilmoituksen, lastensuojeluilmoituksen tai muun vastaavan viranomaisen toimenpiteitä edellyttävän ilmoituksen tekijään. Kohdan mukaan ei todistajan tai ilmoituksen tekijän henkilöllisyyttä voitaisi kokonaan salata. Oikeudenkäynnin julkisuudesta johtuu, että tieto todistajan henkilöllisyydestä on sinänsä julkinen. Nämä tiedot olisivat myös oikeudenkäyntiasiakirjoissa oikeudenkäynnin osapuolen asianosaisjulkisuuden ulkopuolella. Osoitteen ja muiden yhteystietojen suojalla halutaan estää esimerkiksi kosto fyysistä turvallisuutta uhkaamalla.

Asianosaisen pääosin rajoittamaton tiedonsaantioikeus ei koske ehdotuksen mukaan hallintolainkäyttöä. Lainvalmistelun eri vaiheissa selvitettiin eri mahdollisuuksia. Osoitettiin kuitenkin, että hallintolainkäytössä asioiden laatu on hyvin vaihteleva ja myös asianosaisten määrä saattaa olla suuri. Hallintoasiassa, esim. hallintolupa-asioissa, se määräytyy usein melko väljin kriteerein, mitä erityisesti kansalaisten vaikutusmahdollisuuksien parantamiseksi onkin pidettävä hyvänä. Hallintolainkäyttöasioihin kuuluviin asiakirjoihin voi sisältyä esimerkiksi toisen asianosaisen terveydentilaa tai esim. teknisiä liikesalaisuuksia koskevia tietoja. Vaikka asianosaisen tiedonsaantioikeus ei hallintolainkäyttöasioissa ehdotuksen mukaan olisikaan ehdoton, esityksen perusteluissa on korostettu sitä, että tiedonsaantioikeus voidaan evätä vain erittäin tärkeistä syistä. Arviointiin on saatavissa johtoa myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklasta.

3.5. Tietojen antaminen salaisesta oikeudenkäyntiaineistosta tutkimustarkoituksiin

Voimassa oleva laki sisältää ns. dispensisäännöksen (20 §:n 2 momentti), jonka mukaan voidaan antaa lupa erityisestä syystä salassa pidettävien tietojen saantiin. Luvan antamisesta päättää se ministeriö, jonka alaisen viranomaisen hallussa asiakirja on. Tuomioistuinten asemasta johtuu, että dispensin ei ole katsottu mahdollistavan tuomioistuinten salassa pidettävien tietojen antamista tutkimuskäyttöönkään. Erityissäännöksiä on yrityksen saneerauksesta annetun lain (47/1993) 100 §:ssä sekä yksityishenkilön velkajärjestelystä annetun lain (57/1993) 81 §:ssä.

Ehdotetun yleislain 28 §:n yleinen toimivalta luvan myöntämiseen salassa pidettävien tietojen luovuttamiseen tieteellistä tutkimusta, tilastointia ja viranomaisten suunnittelu- ja selvitystehtäviä varten annettaisiin sille viranomaiselle, jolla asiakirja on. Tämä merkitsee, että tuomioistuimelle tulisi oikeus antaa tietoja salassa pidetävästä oikeudenkäyntiaineistosta.

3.6. Yleislain muutosten muista vaikutuksista

Kokonaisuudistuksen yleisillä tavoitteilla ja ehdotuksilla on vaikutusta myös tuomioistuinlaitoksen toimintaan. Tässä yhteydessä on syytä kiinnittää huomiota erityisesti yleislain 5 luvun säännöksiin, jotka pääosin ovat kokonaan uusia. Luvussa säädettäisiin viranomaisten velvollisuuksista edistää tiedonsaantioikeuksien toteut-

tamista ja hyvää tiedonhallintatapaa. Tiedonsaantia olisi toteutettava tiedotustoiminnan avulla sekä tuottamalla julkaisuja, tilastoja ja päätösrekistereitä yleiseen käyttöön (20 §).

Viranomaisen tulee hyvän tiedonhallintatavan luomiseksi ja toteuttamiseksi huolehtia asiakirjoihin ja tietojärjestelmiin sisältyvien tietojen saatavuudesta, käytettävyydestä ja suojaamisesta sekä eheydestä ja muusta tietojen laatuun vaikuttavista tekijöistä. Tietojärjestelmissä on oltava hyvä julkisuus- ja salassapitorakenne niin, että julkiset tiedot ovat saatavissa. Säännökset merkitsevät eräiden tietojärjestelmien muuttamista siten, että niistä on saatavissa julkiset diaaritiedot.

4. Lopuksi

Julkisuus- ja salassapitolainsäädännön kokonaisuudistus on ollut laaja lainvalmisteluhanke, jonka tarkoituksena on luoda yhtenäiset perusteet kehittää viranomaisten tietojen julkisuutta, salassapitoa ja tietojen vaihtoa koskevaa lainsäädäntöä. Kaikkia erityiskysymyksiä ei esityksellä ole voitu hoitaa. Oikeusministeriön lainvalmisteluosaston tarkoituksena on ollut kokonaisuudistuksen jälkeen arvioida erikseen, onko nyt ehdotettujen muutosten jälkeen aihetta tarkistaa oikeudenkäynnin ja oikeudenkäyntiaineistojen julkisuutta koskevia säännöksiä. Tämä edellyttäneen pohjakeseen lainvalmistelua palvelevan tutkimushankkeen käynnistämistä.