

22.5.2001

2156/4/00

**Ratkaisija: Oikeusasiamies Lauri Lehtimaja**

**Esittelijä: Vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Marja Leskinen**

## **PÄÄTÖS KANTELUUN KORKEIMMAN OIKEUDEN ESITTELYMUISTIOTA KOSKEVASSA ASIASSA**

### **1 KANTELU**

A kertoo 18.9.2000 eduskunnan oikeusasiamiehelle osoittamassaan ja tänne 3.10.2000 saapuneessa kantelukirjoituksessa, että hän oli 15.11.1999 pyytänyt korkeimmalta oikeudelta esittelijän muistiota rikosasiaan liittyvässä valituslupa-asiassa R 99/379. Hän oli saanut korkeimman oikeuden kirjaajalta jäljennöksen esittelymuistion julkisesta osasta seuraavana päivänä 16.11.1999. Koska hän ei ollut saanut muistion salassa pidettävää osaa, hän pyysi korkeimmalta oikeudelta 18.11.1999 jäljennöstä esittelymuistiosta kokonaisuudessaan. Korkeimman oikeuden kirjaaja ilmoitti hänelle faksilla 19.11.1999, että hakemus menee korkeimman oikeuden jaoston käsittelyyn. Korkein oikeus antoi hänelle kielteisen päätöksen 19.9.2000 (H 99/364).

A arvostelee sitä, että korkeimman oikeuden päätöksen saaminen esittelymuistion jäljennöstä koskevaan pyyntöön (H 99/354) kesti yli 10 kuukautta.

### **2 SELVITYS**

Korkeimman oikeuden presidentti toimitti 24.11.2000 päivätyllä kirjeellään häneltä pyytämäni selvityksen asian käsittelyvaiheista korkeimmassa oikeudessa. Tämän jälkeen hankittiin puhelimitse lisäselvitystä korkeimman oikeuden esittelymuistioita koskevien asiakirjapyyntöjen käsittelyta-voista. Pyysin vielä 17.1.2001 päivätyllä kirjeellä korkeimman oikeuden presidentiltä lausuntoa kantelun johdosta, mutta presidentti ilmoitti kokevansa itsensä asiassa esteelliseksi. Tämän jälkeen varasin 25.1.2001 päivätyllä kirjeelläni korkeimmalle oikeudelle vielä tilaisuuden lausua käsityksensä eräistä asiakirjapyyntöjen käsittelyä korkeimmassa oikeudessa koskevista yleisistä kysymyksistä. Asiaa käsiteltiin korkeimman oikeuden täysistunnossa 7.2.2001, jolloin korkein oikeus päätti antaa vastauksensa kansliapäällikön kirjeellä. Korkeimman oikeuden kansliapäällikö välitti korkeimman oikeuden vastauksen oikeusasiamiehelle 23.3.2001 päivätyssä kirjeessään.

### **3 RATKAISU**

#### **3.1 Tapahtumat**

Jäljennöksen esittelymuistion julkisesta osasta A oli saanut pyyntöään seuraavana päivänä. Tämän jälkeen A pyysi 18.11.2000 jäljennöstä esittelymuistiosta kokonaisuudessaan. Asia jaettiin esittelijälle 25.1.2000 ja tarkastava jäsen tarkasti esittelijän ratkaisuehdotuksen 9.6.2000. Asia esiteltiin

korkeimman oikeuden viisijäsenisellä jaostolla 12.6.2000. Tämän jälkeen päätöskonsepti ja asiakirjat kiersivät asian ratkaisemiseen osallistuneilla jäsenillä. Päätöstaltio kirjoitettiin valmiiksi 28.7.2000, minkä jälkeen asiakirjat kiersivät uudestaan jäsenillä taltion allekirjoittamista varten. Päätös annettiin 19.9.2000.

Korkein oikeus hylkäsi A:n hakemuksen. Perusteluinaan korkein oikeus lausui seuraavan:

*"Kysymyksessä olevassa jutussa laaditusta muistiosta ei ole annettu hakijalle jäljennöstä siltä osin kuin se sisältää tietoja asianosaisten ja yleisön läsnäolematta tuomioistuimessa käydyistä oikeudenkäymiskaaren 1 luvun 7 §:ssä tarkoitetuista neuvotteluista. Tältä osin asianosaisella on viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 11 §:n 3 momentin nojalla oikeus saada asiakirjasta tieto vain viranomaisen luvalla. Luvan saamiselle voi oikeudenkäymiskaaren 1 luvun 7 §:n salassapitovelvollisuus huomioon ottaen olla perusteita vain poikkeuksellisesti. Kysymyksessä olevan muistion osa, josta hakijalle ei ole annettu jäljennöstä, ei sisällä sellaista, josta hakijan edellä lausuttu huomioon ottaen tulisi esittämillään perusteilla saada tieto."*

## 3.2

### Oikeudellinen arviointi

#### 3.2.1

##### Oikeusohjeet

##### Perustuslaki

Suomen perustuslain 12 §:n 2 momentin mukaan viranomaisen hallussa olevat asiakirjat ja muut tallenteet ovat julkisia, jollei niiden julkisuutta ole välttämättömien syiden vuoksi lailla erikseen rajoitettu. Perustuslain 21 §:n (entisen hallitusmuodon 16 §:n) mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa.

##### Julkisuuslaki

Viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun, 1.12.1999 voimaan tulleen lain (621/1999, jäljempänä julkisuuslain) 4 §:n 1 momentin 2 kohdan mukaan viranomaisella tarkoitetaan tässä laissa myös tuomioistuimia ja muita lainkäyttöelimiä. Uusi julkisuuslaki on tullut sovellettavaksi myös ennen lain voimaantuloa tehtyjen mutta lain voimaan tullessa edelleen vireillä olleiden asiakirjapyyntöjen käsittelyyn.

Ns. asianosaisjulkisuudesta on säädetty julkisuuslain 11 §:ssä. Tämän pykälän 3 momentin mukaan oikeudenkäynnin asianosainen saa riita- tai rikosasian oikeudenkäyntiaineistoon kuuluvasta asiakirjasta tiedon vain viranomaisen luvalla siltä osin kuin se sisältää tietoja oikeudenkäymiskaaren 1 luvun 7 §:ssä tarkoitetusta neuvottelusta.

Julkisuuslain 4 luvussa (13-16 §) on säädetty menettelytavoista, joita noudatetaan annettaessa tietoja viranomaisen asiakirjan sisällöstä. Nämä säännökset koskevat sekä julkisia että salassa

pidettäviä asiakirjoja. Tämän luvun 14 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen asiakirjan antamisesta päättää se viranomainen, jonka hallussa asiakirja on, jollei toisin säädetä. Saman pykälän 4 momentin mukaan asiakirjan antamista koskeva asia on käsiteltävä viivytyksettä, ja tieto julkisesta asiakirjasta on annettava mahdollisimman pian, kuitenkin 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 vaativat erityistoimenpiteitä tai muutoin tavanomaista suuremman työmäärän, asia on ratkaistava ja tieto julkisesta asiakirjasta annettava viimeistään kuukauden kuluessa siitä, kun viranomainen on saanut asiakirjan saamista koskevan pyynnön. Julkisuuslain voimaantulosäännöksessä (37 §) on säädetty tältä osin eräitä poikkeuksia.

Korkeimman oikeuden käsittelyjärjestystä koskevat säännökset

Korkeimmasta oikeudesta annetun lain 7 §:n 1 momentin mukaan korkeimmassa oikeudessa asiat käsitellään ja ratkaistaan jaostoissa. Lain 7 a §:n 1 momentin mukaan korkein oikeus on tuomionvoipa viisijäsenisenä.

Korkeimman oikeuden työjärjestyksen (23.8.1994) 8 §:n mukaan kansliapäällikkö esittelee korkeimman oikeuden hallinto- ja talousasiat täysistunnolle tai presidentille. Työjärjestyksen 11 §:n mukaan lainkäyttöasiat taas jaetaan esittelijöille ensisijaisesti asiaryhmäjaon mukaan. Työjärjestyksen 12 §:n mukaan lainkäyttöasiat esitellään yleensä niiden saapumisjärjestyksessä. Ennen muita on kuitenkin esiteltävä laissa kiireelliseksi säädetty tai muusta syystä kiireelliset asiat. Sellaiset korkeimmalle oikeudelle kuuluvat asiat, jotka eivät ole jaoston, presidentin tai yksittäisen virkamiehen ratkaistavia, ratkaistaan työjärjestyksen 3 §:n mukaan korkeimman oikeuden täysistunnossa.

### 3.2.2

#### Kannanotto

##### 3.2.2.1

#### Korkeimman oikeuden käytännöstä saatu tieto

Korkeimman oikeuden kansliapäälliköltä saadun tiedon mukaan päätös esittelymuistiota koskevan jäljennöksen antamisesta tehdään korkeimmassa oikeudessa sen täysilukuisessa jaostokäsittelyssä. Tätä koskeva hakemus käsitellään normaalin lainkäyttöasian tavoin. Tällaisen menettelytavan noudattamisesta on aikanaan keskusteltu ja tehty päätös korkeimman oikeuden 29.12.1982 pidetyssä täysistunnossa. Korkeimman oikeuden työjärjestyksessä ei ole erikseen säädetty julkisuuslain mukaisten asiakirjapyyntöjen käsittelystä.

Tämän ilmoituksen johdosta varasin korkeimmalle oikeudelle tilaisuuden lausua käsityksensä seuraavista yleisistä kysymyksistä.

1) Kun korkein oikeus käsittelee omaa esittelymuistiotaan (myös sen oikeudenkäymiskaaren 1 luvun 7 §:n nojalla salassa pidettävää osaa) koskevaa asiakirjapyyntöä, katsooko korkein oikeus toimivansa julkisuuslain 14 §:ssä tarkoitettuna viranomaisena, jolloin asia on lain mukaan "viivytyksettä" käsiteltävä, vai lainkäyttöasiaa käsittelevänä tuomioistuimena?

2) Onko korkeimmassa oikeudessa nykyisin noudatettu, esittelymuistioita koskevien asiakirjapyyntöjen käsittelyjärjestys korkeimman oikeuden mielestä sopusoinnussa perustuslain 21 §:ään ja julkisuuslain 14 §:ään perustuvan joutisuusvaatimuksen kanssa vai pitäisikö korkeimman oikeuden nykyisiä menettelytapoja joiltakin osin tarkistaa esimerkiksi korkeimman oikeuden työjärjestystä muuttamalla?

3) Onko korkein oikeus havainnut uudessa julkisuuslainsäädännössä sellaisia soveltamisongelmia, joihin korkeimman oikeuden käsityksen mukaan tulisi tässä yhteydessä kiinnittää huomiota?

Korkeimman oikeuden kansliapäällikkö totesi julkisuuslain 14 §:n olevan korkeimman oikeuden mielestä "tulkinnanvarainen" siltä osin kuin kysymys on tiedon antamisesta tuomioistuimen hallussa olevasta, lainkäyttöasiassa laaditusta esittelymuistiosta. Ensimmäiseen kysymykseen vastaaminen edellyttäisi siten kannanottoa laintulkintaan. Vastaava kysymys oli käsiteltävänä korkeimmassa oikeudessa paraikaa vireillä olevassa valitusasiassa. Sen vuoksi kysymykseen ei voitu ottaa tässä yhteydessä kantaa.

Edelleen kansliapäällikkö mainitsi, että korkeimmassa oikeudessa oli helmikuussa 2000 asetettu valiokunta selvittämään korkeimman oikeuden organisaation ja toimintojen muutostarpeita. Lokakuussa 2000 asetettu työryhmä puolestaan selvittää mahdollisuuksia esittää lainsäädännöllisiä muutoksia toimivaltaisiin kokoonpanoihin eräissä tapauksissa kuten esimerkiksi käsittelemään esittelymuistioita koskevia asiakirjapyyntöjä. Menettelytapojen tarkistaminen on näin ollen vireillä. Lisäksi kansliapäällikkö viittasi oikeusministeriön asettamaan toimikuntaan, joka valmisteleo oikeudenkäynnin julkisuutta koskevan lainsäädännön uudistamista.

Vertailumielessä voidaan korkeimman hallinto-oikeuden osalta todeta, että korkeimmasta hallinto-oikeudesta annetun asetuksen 7 §:n 1 momentin 4 kohdan (696/1999) nojalla käsitellään erityises- sä kansliaistunnossa ne asiat, jotka koskevat julkisuuslain mukaan viranomaisen ratkaistavia ha- kemuksia. Korkeimman hallinto-oikeuden keskimääräinen käsittelyaika näissä asioissa on kor- keimman hallinto-oikeuden kansliapäälliköltä saadun tiedon mukaan noin 1-2 kuukautta siitä, kun hakemus on saatettu kansliaistunnon käsiteltäväksi.

### 3.2.2.2

#### Asiakirjapyyntöjen käsittelystä yleisesti

Saadun selvityksen perusteella korkein oikeus käsittelee esittelymuistioita koskevia asiakirjapyyntöjä lainkäyttöasioiden tavoin mutta pitää kuitenkin tulkinnanvaraisena sitä, onko tältä osin kysymys lainkäyttöasioista vai julkisuuslain 14 §:ssä tarkoitetuista asiakirjapyyntöistä. Korkein oikeus ei ole katsonut voivansa ottaa kantaa tähän asiaan tässä yhteydessä, koska tätä kysymystä vastaava kysymys on esillä korkeimmassa oikeudessa paraikaa vireillä olevassa valitusasiassa.

Laillisuusvalvonnan näkökulmasta pidän kuitenkin tärkeänä arvioida sitä, missä ominaisuudessa Korkein oikeus on kantelun kohteena koskevaa asiakirjapyyntöä käsitellessään toiminut. Tästä riippuu näet viime kädessä se, minkä oikeusohjeiden valossa asian käsittelyä on tarkasteltava.

Julkisuuslain 14 §:ssä on säädetty asiakirjan antamista koskevasta viranomaisen päätöksenteosta ja julkisuuden toteuttamista koskevan pyynnön käsittelystä. Lain 4 §:n mukaan viranomaisella tar-

koitetaan tässä laissa myös tuomioistuimia ja siten myös korkeinta oikeutta.

Lain 14 §:n sanamuodon valossa voidaan ehkä pitää tulkinnanvaraisena sitä, tarkoitetaanko tässä pykälässä mainitulla "asiakirjan antamisesta päättämisellä" ainoastaan sen ratkaisemista, onko pyydetty asiakirja julkinen vai ei, vai koskeeko 14 § myös luvan antamista salassa pidettävän tiedon saamiseen. Korkein oikeus onkin viitannut ratkaisussaan vain julkisuuslain 11 §:n 3 momenttiin, jonka mukaan esittelymuistion salassa pidettävästä osasta saa tiedon vain viranomaisen luvalla, ei sen sijaan lain 14 §:ään.

Julkisuuslain 4 luvun systematiikka viittaa kuitenkin siihen, että 14 § on tarkoitettu lähtökohtaisesti koskemaan kaikkia tilanteita, joissa kysymys on tiedon antamisesta "viranomaisen asiakirjasta", ei ainoastaan itse asiakirjan julkisuusluonteen ratkaisemisesta ja tiedon antamisesta *julkisesta* asiakirjasta.

Lain 14 §:n 4 momentin mukaan asiakirjan antamista koskeva asia on käsiteltävä "viivytyksettä". Hallituksen esityksen perustelujen mukaan tämä vaatimus koskee sekä ensi asteen päätöksentekoa että tilannetta, jossa tiedon antamisesta kieltäytyminen on saatettu viranomaisen ratkaistavaksi. Myös muutoksenhakuasteessa pitää tietopyyntöä koskevien asioiden kiireellisyys ottaa huomioon, vaikka säännös ei muutoksenhakua nimenomaisesti koskekaan.

Mitä keskeisemmin viranomaiselle osoitettu pyyntö koskee perusoikeuksien ydinaluetta, kuten esimerkiksi tiedon saamista viranomaisen asiakirjasta, sitä joutuisemmin tällainen pyyntö on mielestäni pyrittävä käsittelemään ja ratkaisemaan. Tämäkin näkökohta puoltaisi sitä tulkintaa, että julkisuuslain 14 §:ssä säädetty viivytyksettömän käsittelyn vaatimus koskee myös julkisuuslain 11 §:n 3 momentin mukaista luvan antamista. Tämä tulkinta osaltaan edistäisi perustuslain 12 §:n 2 momentissa mainitun julkisuusperiaatteen ja siten julkisuuslain tarkoituksen toteutumista. Perustuslain 22 §:n valossa lain soveltajan on yleensäkin pyrittävä suosimaan perusoikeusmyönteisiä laintulkintoja.

Edellä mainittu 14 §:n tulkinta on saanut kannatusta myös oikeuskirjallisuudessa. Olli Mäenpään (Julkisuusperiaate, Helsinki 1999, s. 253) mukaan *"myös ei-julkisia asiakirjoja koskevat pyynnöt on käsiteltävä viivytyksettä. Tämä velvoite koskee siis sekä pyyntöä saada tieto asiakirjasta, joka ei vielä ole tullut julkiseksi, että pyyntöä saada tieto salassa pidettävästä asiakirjasta. Viivytyksettä on niin ikään käsiteltävä asia, joka koskee poikkeuksen tekemistä asiakirjan salassapidosta."*

Sen sijaan julkisuuslain 14 §:n 4 momentissa säädetyt määräajat näyttäisivät ensisijaisesti koskevan sitä, missä ajassa tieto on annettava *julkisesta* asiakirjasta, ei välttämättä luvan antamista salassa pidettävän tiedon saamiseen. Tosin momentin viimeisessä virkkeessä mainitaan, että sellainenkin asiakirjapyyntö, jonka käsittely ja ratkaisu vaativat erityistoimenpiteitä tai tavallista suuremman työmäärän mm. asiakirjoihin sisältyvien salassa pidettävien osien takia, on *"ratkaistava* ja tieto julkisesta asiakirjasta annettava" viimeistään kuukauden kuluessa. Tämä sanamuoto mahdollistaisi senkin tulkinnan, että kaikki julkisuuslaissa tarkoitettut asiakirjapyyntöt, siis myös salassa pidettävää tietoa koskevat, olisi ainakin *ratkaistava* kuukauden (tai 37 §:n voimaantulosäännöksen tarkoittamissa tapauksissa kahden kuukauden) kuluessa. Tältä osin lain sanamuoto ja sen esitöissä esitetyt kannanotot eivät kuitenkaan anna selkeätä vastausta.

### 3.2.2.3

#### Käsillä olevan tapauksen arviointia

A on saanut korkeimman oikeuden kirjaajalta jäljennöksen esittelijän muistiota koskevasta julkisesta osasta välittömästi pyyntöään seuraavana päivänä. Muistion salassa pidettävää osaa koskevan asiakirjapyynnön käsittely on puolestaan kestänyt korkeimmassa oikeudessa yli 10 kuukautta.

Tämän johdosta totean seuraavan.

Kun A on saanut jäljennöksen esittelijän muistiota koskevasta julkisesta osasta välittömästi, väite käsittelyn viipymisestä kohdistuu muistion julkisuuslain 11 §:n 3 momentin nojalla salassa pidettävään osaan, josta voi saada tiedon vain viranomaisen luvalla. Julkisuuslain 14 §:n 4 momentissa erikseen yksilöidyt määrääjat, joiden yhteydessä on huomattava myös lain 37 §:n 2 momentin voimaantuloa koskeva säännös, näyttäisivät koskevan lähinnä vain tiedon antamista asiakirjan *julkisesta* osasta. Korkeimman oikeuden menettelyä arvioitaessa on kuitenkin otettava huomioon paitsi perustuslain 21 §:n 1 momentin mukainen yleinen velvollisuus välttää "aiheetonta viivytystä" myös julkisuuslain 14 §:n 4 momentissa säädetty yleinen velvoite viivytyksettömyyden käsittelyyn.

Laissa tai korkeimman oikeuden työjärjestyksessä ei ole säädetty siitä, missä järjestyksessä julkisuuslain mukaisia asiakirjapyyntöjä käsitellään. Työjärjestys mahdollistaa kuitenkin myös tavallista nopeamman käsittelyn ja jopa velvoittaa ottamaan asioiden kiireellisyyserot huomioon (12 §). Korkeimman oikeuden sisäisissä ohjeissa ei ole kuitenkaan mainintaa siitä, että esittelymuistioita koskevia julkisuuslain 11 §:n 3 momentin nojalla ratkaistavia asiakirjapyyntöjä olisi käsiteltävä kiireellisinä. Korkeimman oikeuden käytännössä ne on käsitelty normaalien lainkäyttöasioiden tavoin, jolloin asiat on työjärjestyksen 12 §:n mukaan yleensä esitelty niiden saapumisjärjestyksessä. Näin on ilmeisesti menetelty myös A:n tapauksessa.

Katson, että 10 kuukauden käsittelyaika on ollut A:n asian luonne huomioon ottaen liian pitkä. Kysymys on asiakirjojen mukaan ollut lähinnä siitä, että A on ollut tyytymätön valituslupapäätöksen perustelemattomuuteen ja on tämän takia halunnut nähtäväkseen valituslupa-asiassa laaditun esittelymuistion kokonaisuudessaan. Käsitykseni mukaan A:n asiakirjapyyntöä koskeva asia on ollut sekä tosiseikkojen että oikeuskysymysten puolesta melko yksinkertainen eikä sen ratkaiseminen ole ilmeisesti vaatinut korkeimmalta oikeudelta poikkeuksellisen suurta työmäärää. Mielestäni se olisi pitänyt ja se olisi voitu ratkaista nopeammin kuin 10 kuukaudessa.

## 4

### YHTEENVETO JA TOIMENPITEET

Korkein oikeus on käsitellyt esittelymuistion salassa pidettävää osaa koskevan asiakirjapyynnön normaalin lainkäyttöasian tavoin. Se on esitelty korkeimman oikeuden työjärjestyksen 12 §:n pääsäännön mukaisesti saapumisjärjestyksessä eikä sitä ole käsitelty työjärjestyksessä tarkoitettuna ns. kiireellisenä asiana. Asiakirjapyynnön käsittelyyn ja ratkaisemiseen on tällöin kulunut korkeimmassa oikeudessa noin 10 kuukautta. Mielestäni tämä on ollut liian pitkä aika siihen nähden, että asiassa on ollut kysymys perustuslain 12 §:n 2 momentissa tarkoitetun julkisuusperiaatteen toteuttamisesta ja että julkisuuslain 14 §:n mukaan viranomainen on velvollinen ratkaisemaan asiakirjan antamista koskevat pyynnöt "viivytyksettä".

Saatan tämän käsitykseni eduskunnan oikeusasiamiehen johtosäännön 9 §:n 2 momentin nojalla korkeimman oikeuden tietoon.

Korkein oikeus on tämän asian yhteydessä todennut, että julkisuuslain soveltaminen jää tällaisissa tapauksissa tulkinnanvaraiseksi. Sen vuoksi ja viitaten myös edellä lausumaani esitän eduskunnan oikeusasiamiehen johtosäännön 10 §:n 2 momentin nojalla valtioneuvoston harkittavaksi, tulisiko julkisuuslain sääntelyä tältä osin selkeyttää.

Edellä mainitussa tarkoituksessa lähetän jäljennöksen tästä päätöksestäni korkeimmalle oikeudelle ja oikeusministeriölle. Päätöksestäni ilmenevät näkökohdat saatettaneen korkeimman oikeuden organisaation ja toimintojen muutostarpeita selvittelevien valmisteluelinten samoin kuin oikeudenkäynnin julkisuutta koskevan lainsäädännön uudistamista valmistelevan toimikunnan tiedoksi ja huomioon otettavaksi.

Pyydän korkeinta oikeutta ja oikeusministeriötä ilmoittamaan minulle kuluvan vuoden loppuun mennessä, mihin toimiin tai uudistuksiin tässä päätöksessäni esitetyt näkökohdat ovat mahdollisesti antaneet aiheen.

Kantelukirjoituksen liitteet palautetaan oheisena.