



16.1.2018

Diaarinumero
H 644/17

Oikeusministeriön HAIPA-hanketoimistolle

HAIPA:n tiedonhallintasuunnitelman julkisuusmerkintöjä koskeva lausuntopyyntö 19.12.2017

JULKISUUSMERKINNÄT HAIPA:N TIEDONHALLINTASUUNNITELMASSA

HAIPA-hanketoimisto on pyytänyt korkeimman hallinto-oikeuden lausuntoa HAIPA:n tiedonhallintasuunnitelmaan tehtävistä asiakirjajulkisuutta koskevista merkinnöistä. Käytännössä lausuntopyynnön tarkoituksena on selvittää näkemyksiä siitä, millä tavalla sähköisen asioinnin kirjaamisesta ja arkistoisesta annetut Kansallisarkiston määräykset tulisi HAIPA:ssa toteuttaa.

Lausuntopyyntöön on liitetty HAIPA-hanketoimiston muistio 12.12.2017. Muistiossa on selostettu Kansallisarkiston määräystä koskien vaatimuksia ja ominaisuuksia, jotka ovat edellytyksenä eri tietojärjestelmiin sisältyvien asiakirjallisten tietojen pysyväle säilyttämiselle yksinomaan sähköisessä muodossa (SÄHKE2). Muistion mukaan SÄHKE2-määräys tulee edellyttämään HAIPA:ssa kaikkien tuomioistuimeen saapuvien ja siellä laadittavien asiakirjojen yksityiskohtaista luokittelua ja merkitsemistä julkiseksi, osittain salassa pidettäväksi tai salassa pidettäväksi sekä viimeksi mainituissa tapauksissa myös muun ohella salassapitoajan ja -perusteen merkitsemistä asiakirjaan.

HAIPA-hanketoimiston lausuntopyyntö liittyy ennen kaikkea asiakirjojen yleisöjulkisuuteen, johon myös korkein hallinto-oikeus lausunnossaan rajoittuu.

Korkein hallinto-oikeus toteaa lausuntonaan seuraavan:

1 Yleistä

Korkein hallinto-oikeus toteaa, että SÄHKE2-määräyksessä tarkoitettujen luokittelujen ja merkintöjen tekeminen ei ole käytännössä mahdollista. Kaikkien tuomioistuimeen saapuvien tai tuomioistuimessa tuotettavien asiakirjojen (ja asiakirjojen osien) yksilöllinen julkisuusluokittelu aiheuttaisi erittäin merkittävästi lisätyötä ja -kustannuksia nykytilanteeseen verrattuna. Tämä vesittäisi olennaisin osin HAIPA:lla tavoiteltavat toiminnalliset ja taloudelliset hyödyt.

SÄHKE2-määräyksen mukainen toimintamalli perustuu julkisuuslainsäädännön peruseriaatteiden vastaiselle lähtökohdalle. Asiakirjojen julkisuusluokittelun tekeminen kaikille asiakirjoille etukäteen johtaisi hyvin todennäköisesti asiakirjajulkisuuden tosiasialliseen heikentymiseen. Yksittäisen asiakirjan julkisuusarvion tekemiseen käytännössä käytettävissä oleva aika olisi asiakirjojen määrän vuoksi erittäin rajallinen, ja epävarmassa tilanteessa asiakirja todennäköisesti merkittäisiin mieluummin salassa pidettäväksi kuin julkiseksi.

SÄHKE2-määräyksessä tarkoitettu kaikkien asiakirjojen yksityiskohtainen luokittelu veisi merkittävästi resursseja lainkäyttöhenkilöstöltä ja vaarantaisi sen vuoksi tuomioistuinten ydintehtävänä olevan lainkäytön. Hyötyjä luokittelulla ei juuri saavutettaisi – päinvastoin se olisi suurelta osin turhaa työtä, koska vain pieneen osaan asiakirjoista kohdistuu koskaan tietopyyntöjä.

Tuomioistuinten lainkäyttötoiminnan edellytyksiä ei tule vaarantaa siksi, että asiakirjoille saadaan varmuuden vuoksi annettua luokitustiedot, joita Kansallisarkisto on määräaikaissa ja oikeudelliselta perusteeltaan kyseenalaisessa määräyksessään edellyttänyt. Lainsäädäntö ei tällaista luokittelua edellytä.

Selvyyden vuoksi todettakoon, että SÄHKE2-määräyksen mahdollinen noudattaminen AIPA:n tiedonhallintasuunnitelmassa ei osoita, että se voidaan toteuttaa myös HAIPA:ssa. HAIPA ja AIPA eivät ole keskenään vertailukelpoisia, kun otetaan muun ohella huomioon asiakirjajulkisuutta koskeva erilainen säädöspohja (esim. yleisten tuomioistuinten salassapitomääräykseen perustuva salassapito), asiakirjavolyymien erot sekä HAIPA:ssa käsiteltävien asiakirja-, asia- ja tietotyyppien monipuolisuus.

2 Julkisuusmerkintöjen tekeminen aiheuttaisi merkittävästi lisäkustannuksia ja -työtä

Korkeimman hallinto-oikeuden toimiala on erittäin laaja, ja korkeimmassa hallinto-oikeudessa käsiteltävät asiaryhmät ovat keskenään varsin erilaisia. Korkeimpaan hallinto-oikeuteen, samoin kuin hallinto-oikeuksiin ja erityistuomioistuimiin, saapuviin asioihin ja asiakirjoihin liittyvä tyypillisesti lukuisia erilaisia salassapitoperusteita.

Hallintotuomioistuimet eivät voi omassa toiminnassaan perustaa asiakirjojen julkisuutta tai salassapitoa siihen, miten esimerkiksi päätöksen tehnyt viranomainen on päätöksensä perusteena olevien asiakirjojen julkisuuden luokitellut. Käytännössä on varsin yleistä, että asiakirjojen julkisuutta ei ole yksityiskohtaisesti arvioitu tai viranomainen on ”varovaisuusperiaatetta” noudattaen merkinnyt päätöksensä perusteena olevia asiakirjoja laajasti salassa pidettäväksi, vaikka tosiasiallisesti asiakirjat sisältäisivät vain osittain tai ei lainkaan salassa pidettäviä tietoja. Asiakirjan julkisuus voi myös oikeudenkäynnin aikana muuttua.

Joka tapauksessa, vaikka SÄHKE2-määräyksen tarkoittamat julkisuusmerkinnät tehtäisiin hallintotuomioistuimissa vain sellaiseen aineistoon, jonka julkisuutta mikään viranomainen ei olisi aiemmin arvioinut, aiheuttaisi merkintöjen tekeminen tuomioistuimille merkittävästi lisäkustannuksia ja -työtä.

Hallintotuomioistuimissa asiakirjan julkisuus tai salassapito ei läheskään aina ole ratkaistavissa pelkästään asiaryhmän tai asiakirjan laadun (vrt. esim. esitutkinta- tai sakkolomake) perusteella. Julkisuuden tai salassapidon arvioiminen edellyttää säännönmukaisesti yksityiskohtaista perehtymistä asiakirjan sisältöön.

Monessa muutoin julkisena pidettävässä asiaryhmässä asiakirjoihin saattaa sisältyä salassa pidettävää tietoa. Esimerkiksi ympäristö- tai rakentamisasiassa asiakirjoihin saattaa sisältyä yksityishenkilön terveydentilaa koskevia tietoja, virkamiesasiassa virkamiehen terveydentilaa tai yksityiselämää koskevia tietoja, julkista hankintaa koskevassa asiassa liikesalaisuuksia ja oleskelulupa-asiassa vaikkapa tietoja henkilön aiemmin hakemasta kansainvälisestä suojelusta. Kaikissa näissä tilanteissa on kysymys asiakirjan osajulkisuudesta, jolloin SÄHKE2-määräyksen mukainen toiminta edellyttää salassa pidettävien tietojen manuaalista poimimista asiakirjasta sekä vain näihin tietoihin kohdistuvien salassapitomerkintöjen tekemistä.

Salassa pidettäviin asiaryhmiin kuuluvia asiakirjoja ei puolestaan voi pitää automaattisesti kokonaan salassa pidettävänä eikä toisaalta sellaisina, että ne olisivat automaattisesti kokonaan

julkisia henkilön tunnistetietojen anonymisoinnin jälkeen. Esimerkiksi tilanteessa, jossa salassa pidettävään asiaryhmään kuuluvassa asiassa oikeudenkäynnin osapuolena oleva henkilö on tosiasiasa julkisesti tiedossa vaikkapa yhteiskunnallisen asemansa tai asian saaman mediajulkisuuden vuoksi, on asiakirjan anonymisoinnin lisäksi välttämätöntä arvioida, sisältääkö asiakirja muullakin perusteella salassa pidettävää tietoa.

Asiakirjan julkisuutta tai salassapitoa on tietyissä tilanteissa myös mahdotonta asianmukaisesti arvioida pelkästään kyseisen asiakirjan sisältöä tarkastelemalla. Esimerkiksi kilpailuoikeusasioissa, julkisissa hankinnoissa sekä viestintä- ja energiamarkkinoita koskevissa asioissa on tyypillistä, että tuomioistuimeen toimitettaviin asiakirjoihin ilmoitetaan liittyvän salassa pidettäviä liikesalaisuuksia. Tuomioistuin ei salassapitoarvioinnissaan voi tukeutua yksinomaan tällaiseen ilmoitukseen. Kysymykseen siitä, onko asiakirjassa tosiasiasa yleisöjulkisuuden ulkopuolelle jääviä liikesalaisuuksia, vaikuttavat myös muut kuin asiakirjasta ilmenevät tiedot, kun tiedon luonteeseen liikesalaisuutena vaikuttaa lain mukaan tiedon todellinen salassapitointressi. Samankaltainen ongelma liittyy niihin lukuisiin tilanteisiin, joissa asiakirjan tai sen sisältämän tiedon julkisuus määräytyy julkisuuslainsäädännön perusteella tiedon antamisesta aiheutuvien haitallisten vaikutusten arvioimisen perusteella (ns. vahinkoedellytyslauseke). Viime kädessä salassapitoa koskeva kysymys saattaa edellyttää sen tahon kuulemistä, jota koskevasta tiedosta on kysymys.

Asiakirjan julkisuuden tai salassapidon arvioiminen on vaativa tehtävä, joka edellyttää monesti paitsi julkisuuslainsäädännön osaamista, myös kysymyksessä olevan oikeudenalan tuntemista. Kysymys ei ole työstä, joka olisi hoidettavissa yksinomaan teknisin kriteerein tai kansliatyönä asian muun valmistelun yhteydessä. Asiakirjojen yksilölliseen julkisuusluokitteluun sitoutuisi merkittävässä määrin nimenomaan lainkäyttöhenkilöstön resursseja.

Korkeimmassa hallinto-oikeudessa, hallinto-oikeuksissa ja erityistuomioistuimissa asiakirjavolyymit ovat erittäin suuret. Pelkästään korkeimpaan hallinto-oikeuteen on viime vuosina saapunut noin 4 000–6 500 lainkäyttöasiaa vuodessa, ja yhden asian asiakirjavihko käsittää tyypillisesti satoja tai tuhansia sivuja. Pelkästään korkeimmassa hallinto-oikeudessa arkistoitavaa asiakirja-aineistoa syntyy vuosittain noin 130 hyllymetriä. Vaikka osa aineistosta olisi mahdollista luokitella yksinkertaisinkin keinoin (esim. neuvottelusalaisuuden piiriin kuuluva aineisto), on ilmeistä, että huomattavan asiakirjamäärän yksilöllisen julkisuusarvioinnin edellyttämisellä olisi merkittävä vaikutus toiminnan kustannuksiin ja tarvittavaan työvoimaan.

SÄHKE2-määräyksen mukainen toimintatapa veisi merkittävästi resursseja hallintotuomioistuinten ydintehtävänä olevalta lainkäytöltä. Tämä näkyisi väistämättä muun ohella pidentyvinä käsittelyaikoina ja kasvaneina kustannuksina.

3 Julkisuusmerkintöjen tekeminen olisi käytännössä turhaa työtä

Kaikkien asiakirjojen julkisuuden luokittelu on ”varmuuden vuoksi” on käytännössä turhaa työtä. Suurin osa korkeimpaan hallinto-oikeuteen, hallinto-oikeuksiin ja erityistuomioistuihin saapuvista asiakirjoista on sellaisia, että niitä ei koskaan yleisöjulkisuuden perusteella edes pyydetä.

Korkeimmassa hallinto-oikeudessa arviolta 80-90 prosenttia kaikista saapuvista asiakirjoista on sellaisia, että niihin ei koskaan kohdistu ulkopuolista tietopyyntöä. Valtaosa tietopyynnöistä kohdistuu korkeimman hallinto-oikeuden päätöksiin.

Nykyisin korkeimmassa hallinto-oikeudessa yksittäisen asiakirjan julkisuus tai salassapito arvioidaan vasta, jos asiakirjaa pyydetään. Käytäntö on toiminut tehokkaasti ja ongelmitta. Asiakirjapyyntöihin vastataan tyypillisesti saman työpäivän aikana.

4 Kansallisarkiston SÄHKE2-määräyksen oikeudellinen perusta on kyseenalainen

Viranomaisen asiakirjahallinnon järjestämisestä sekä asiakirjajulkisuuden toteuttamisesta on säännöksiä muun ohella laissa oikeudenkäynnin julkisuudesta hallintotuomioistuimissa, laissa viranomaisten toiminnan julkisuudesta (julkisuuslaki), henkilötietolaissa, julkisen hallinnon tietohallinnon ohjauksesta annetussa laissa sekä arkistolaisissa. Julkisuuslain 25 §:ssä on säädetty asiakirjaan tehtävästä salassapito- ja luokitusmerkinnästä seuraavaa:

Viranomaisen asiakirjaan, jonka viranomainen antaa asianosaiselle ja joka on salassa pidettävä toisen tai yleisen edun vuoksi, on tehtävä merkintä sen salassa pitämisestä. Asianosaiselle on annettava tieto hänen salassapitovelvollisuudestaan myös silloin, kun salassa pidettäviä tietoja annetaan suullisesti.

Merkintä voidaan tehdä muihinkin kuin 1 momentissa tarkoitettuihin salassa pidettäviin asiakirjoihin. Merkinnästä tulee käydä ilmi, miltä osin asiakirja on salassa pidettävä ja mihin salassapito perustuu. Jos salassapito perustuu säännökseen, jossa on vahinkoedellytyslauseke, merkintä voidaan tehdä kuitenkin niin, että siitä ilmenee vain se säännös, johon salassapito perustuu.

Asiakirjaan voidaan tehdä merkintä sen osoittamiseksi, minkälaisia tietoturvaluokituksia asiakirjaa käsiteltäessä noudatetaan (luokitusmerkintä). Kansainvälisistä tietoturvaluokitusvelvoitteista annetussa laissa tarkoitettuihin asiakirjoihin on tehtävä turvallisuusluokitukselta merkintä siten kuin mainitussa laissa säädetään. Turvallisuusluokitukselta on tehtävä merkintä myös, jos valtioneuvoston tämän lain 36 §:n nojalla antamalla asetuksella niin säädetään.

SÄHKE2-määräys on annettu 19.12.2008. Sen voimassaoloa on viimeksi jatkettu vuoden 2017 lopussa siten, että määräys on voimassa 31.12.2018 saakka.

SÄHKE2-määräys on siinä olevan tiedon mukaan annettu arkistolain 8, 11, 13, 14 ja 16 §:n sekä sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetun lain 22 §:n 1 momentin nojalla. Mainituissa lainkohdissa ei säädetä asiakirjaan tehtävistä salassapito- tai luokitusmerkinnöistä, vaan yleisemmistä asiakirjahallinnon järjestämistä koskevista vaatimuksista.

SÄHKE2-määräyksessä asiakirjojen yksilölliselle ja heti asiakirjan saapuessa tehtävälle luokittelulle ja salassapitomerkinnoille asetetaan vaatimuksia, jotka menevät merkittävästi pidemmälle kuin mitä esimerkiksi julkisuuslaissa on salassapitomerkinnoista säädetty. Kansallisarkiston toimivaltaa tällaisten määräysten antamiseen voidaan pitää kyseenalaisena. Kansallisarkiston toimivaltasäätelyä on pidetty yleisemminkin ongelmallisena (esim. VM 37/2017: työryhmän raportti tiedonhallinnon lainsäädännön kehittämislinjauksista).

5 Yhteenveto ja johtopäätökset

SÄHKE2-määräyksessä tarkoitettujen luokittelujen ja merkintöjen tekeminen ei ole käytännössä mahdollista. Asiakirjojen yksilöllinen julkisuusluokittelu aiheuttaisi erittäin merkittävästi lisätyötä ja -kustannuksia, vesittäisi olennaisin osin HAIPA:lla tavoiteltavat toiminnalliset ja taloudelliset hyödyt ja olisi käytännössä suurelta osin turhaa työtä.

Kaikki HAIPA-hanketoimiston muistiossa tunnistetut erilaiset toimintavaihtoehdot ovat edellä todettuun nähden ongelmallisia. Vaihtoehdot 1 ja 3 aiheuttaisivat merkittäviä kustannuksia ja toiminnallista haittaa, kun taas vaihtoehdon 2 mukaisessa toimintatavassa asiakirjoihin tehtävät oletusarvoiset julkisuusmerkinnät eivät vastaisi todellisuutta ja sisältäisivät merkittävän riskin siitä, että tosiasiallisesti salassa pidettäviä asiakirjoja luovutetaan ulkopuolisille tai että tosiasiallisesti julkisia asiakirjoja ei luovutettaisi lainkaan.

Korkein hallinto-oikeus katsoo, että tuomioistuimeen saapuvien tai siellä laadittavien asiakirjojen yleisöjulkisuuden suhteen tulee HAIPA:ssa pyrkiä säilyttämään nykyistä toimintatapaa mahdollisimman pitkälti vastaava käytäntö. Tämä käytäntö turvaa asiakirjajulkisuuden mahdollisimman laajan ja joutuisan toteuttamisen kohtuullisin kustannuksin.

Asiaa tulee tarvittaessa edistää lainsäädäntöä muuttamalla tai vastaavin keinoin, ellei Kansallisarkisto muutoin muuta määräaikaisen määräyksensä oikeudelliselta perusteeltaan kyseenalaisia kohtia.

Lausunnon on valmistellut kansliapäällikkö Toni Kaarresalo. Lausunto on käsitelty korkeimman hallinto-oikeuden kansliaistunnossa 15.1.2018.

Presidentti



Pekka Vihervuori

Kansliapäällikkö



Toni Kaarresalo

TIEDOKSI

Oikeusministeri
Oikeusministeriön kansliapäällikkö

Valtioneuvoston oikeuskansleri