VALTIOVARAINMINISTERIÖ

Lausunto

14.9.2020

Eduskunnan lakivaliokunnalle

Valtiovarainministeriön asiantuntijalausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laeiksi oikeushallinnon valtakunnallisesta tietovarannosta, viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 24 §:n muuttamisesta ja Oikeusrekisterikeskuksesta annetun lain muuttamisesta (HE 110/2020 vp)

Eduskunnan lakivaliokunta on pyytänyt valtiovarainministeriöltä kirjallista asiantuntijalausuntoa hallituksen esityksestä eduskunnalle laeiksi oikeushallinnon valtakunnallisesta tietovarannosta, viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 24 §:n muuttamisesta ja Oikeusrekisterikeskuksesta annetun lain muuttamisesta (HE 110/2020 vp).

Seuraavassa on valtiovarainministeriön lausunto.

Laki oikeushallinnon valtakunnallisesta tietovarannosta

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki oikeushallinnon valtakunnallisesta tietovarannosta, jäljempänä ”tietovarantolaki”. Valtiovarainministeriö huomauttaa, että valtiovarainministeriön toimialaan kuuluu julkisen hallinnon tiedonhallinnan yleiset perusteet sisältäen muun muassa julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetun lain (906/2019), jäljempänä ”tiedonhallintalaki”. Lausunnon kohteena olevan hallituksen esityksen osalta valtiovarainministeriölle ei ole varattu mahdollisuutta valmisteluvaiheessa tutustua ja lausua tietovarantolakiehdotukseen. Seuraavassa valtiovarainministeriö tuo esille joitain keskeisimpiä huomioita tietovarantolakiehdotuksesta.

Ehdotetun sääntelyn systemaattisuus

Valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan lain systematiikka ei ole selkeä, mikä tekee myös sääntelystä vaikeaselkoista. Esimerkiksi tietovarantolakiehdotuksen 4 §:ssä ehdotetaan nykyistä sääntelyä vastaavasti, että tietovaranto koostuisi osajärjestelmistä. Vaikka esityksen mukaan tarkoituksena nimenomaisesti on ollut huomioida tiedonhallintalaista seuraavat muutokset, ei ehdotettu sääntely vastaa sitä, mitä tiedonhallintalaissa on säädetty tietovarannon käsitteestä. Osajärjestelmien sijaan tiedonhallintalain mukaan tietovaranto koostuu tietoaineistoista, toisin sanoen tietovaranto on tietoaineistojen kokonaisuus. Tietovarantoa voidaan puolestaan käsitellä sekä tietojärjestelmien avulla sekä manuaalisesti. Sääntelyn sekavuutta järjestelmä-termin käytön osalta lisää vielä se, että esimerkiksi HAIPA ja AIPA ovat tiedonhallintalain mukaisia tietojärjestelmiä, joissa esityksen perusteella vaikuttaa olevan sekä valtakunnallisen tietovarannon tietoaineistoja että tuomioistuinten ja Syyttäjälaitoksen tietoaineistoja.

Valtiovarainministeriö Snellmaninkatu 1 A, Helsinki PL 28, 00023 Valtioneuvosto Puh 0295 16001 (Vaihde) Faksi 09 160 33123 valtiovarainministerio@vm.fi www.vm.fi Y-tunnus 0245439-9

Vastaavasti lakiehdotuksen 16 §:ssä säädettäisiin Oikeusrekisterikeskukselle oikeus luovuttaa tietoa pykälässä mainituista osajärjestelmistä. Valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan tietojen luovutusoikeus tulisi kohdistaa *tietoihin* ei tietojärjestelmään. Valtiovarainministeriö pitää valitettavana, ettei valtiovarainministeriöltä ole pyydetty lausuntoa tietovarantolakiehdotuksesta valmistelun aikaisemmassa vaiheessa, jolloin olisi voitu kiinnittää huomiota sekä tietovarantolakiehdotuksen sisäiseen että tiedonhallintalain väliseen systemaattisuuteen. Valtiovarainministeriö painottaa, että nyt lausuttavana olevan lakiehdotuksen on sisällöltään vastattava yleislakina sovellettavaksi tulevan tiedonhallintalain käsitteistöä ja sisältöä.

Tietojen luovutustapa

Tietovarantolakiehdotuksen 12 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi oikeudesta hakea esiin ja käyttää tietovarantoon tallennettuja tietoja. Pykälän sisällön perusteella vaikuttaa enemmänkin, että pykälässä säädetään *oikeudesta saada tietoja sekä tietojen käsittelyperusteesta*. Lisäksi vaikuttaa siltä, että pykälässä säädetään tietojen luovutuksesta nimenomaisesti katseluyhteyden avulla. Tiedonhallintalain 2 §:n 12 kohdan mukaan katseluyhteydellä tarkoitetaan tietojärjestelmään toteutettua tietoaineistojen katselun mahdollistavaa rajattua näkymää. Katseluyhteydellä tarkoitetaan nimenomaan sellaisia tietojen luovutustilanteita, joissa luovutus ei tapahtuisi tietojärjestelmien välillä, vaan toinen viranomainen voisi katsella erillisellä näkymällä rajatusti toisen viranomaisen tietojärjestelmässä olevia tietoja. Tiedonhallintalain mukainen katseluyhteys voidaan avata viranomaisen tietojärjestelmään niissä tilanteissa, kun toisella viranomaisella on tietoihin tiedonsaantioikeus ja käsittelyperuste. Esityksessä tuodaan myös esille (s. 8), että tietovarantolain 12 § mahdollistaa tietojen hakemisen, muttei mahdollistaisi tietojen luovuttamista viranomaiselta toiselle. Valtiovarainministeriö korostaa, että *katseluyhteys on eräs tietojen luovutustapa* eli tällöin tulee kyseeseen tietojen luovuttaminen. Tietovarantolakiehdotuksen 12 §:ää ja sen otsikkoa olisi hyvä selkiyttää edellä lausuttu huomioiden.

Tietovarantolakiehdotuksen 17 §:ssä säädettäisiin tietojen luovuttamisesta sähköisessä muodossa. Ehdotetun pykälän mukaan Oikeusrekisterikeskus voisi luovuttaa tietoja sähköisessä muodossa pykälässä luetelluille tahoille pykälässä mainittuja käsittelytarkoituksia varten. Ehdotetulle sääntelylle koskien nimenomaisesti tietojen sähköistä luovutustapaa ei ole enää perusteita siltä osin, kuin tiedot luovutetaan tiedonhallintalain 22–24 §:ssä säädetyllä tavalla tai julkisuuslain 16 §:ssä säädetyllä tavalla ja tietojensaajalla on tiedonsaantioikeus ja oikeus käsitellä tietoja. Siltä osin kuin pykälässä säädetään Oikeusrekisterikeskuksen tietojenluovutusoikeudesta ja käsittelyperusteista tulisi varmistaa, ettei sääntely ole päällekkäistä mainittujen tahojen muualla säädettyjen tiedonsaantioikeuksien kanssa.

Valtiovarainministeriö painottaa sääntelyn selkeyttä viranomaisten välisessä tietojen vaihtoa ja hyödyntämistä koskevissa säännöksissä. Valtiovarainministeriö kiinnittää huomiota siihen, että perustuslakivaliokunta on toistuvasti eri yhteyksissä kritisoinut tällaisia tiedonsaantiin ja luovuttamiseen liittyvää kaksoissääntelyä ja pitänyt sitä raskaana sääntelymallina (esim. PeVL 71/2014 vp). Teknisiä rajapintoja ja katseluyhteyksiä koskevan sääntelyn eräänä tarkoituksena on vähentää tarvetta säätää oikeudesta tietojen luovuttamiseen. Sääntelymalli tulisi lähtökohtaisesti perustua viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999) mukaisesti tiedonsaantioikeuksista säätämiseen. Aiemmin tietojen luovutusoikeudet oli sidottu mahdollisuuteen luovuttaa tietoja teknisten käyttöyhteyksien avulla. Koska teknisiä käyttöyhteyksiä koskeva sääntely on korvattu teknisiä rajapintoja ja katseluyhteyksiä koskevilla säännöksillä, ei tietojen luovutusoikeuksista tulisi säätää enää mekaanisesti

vanhentuneen sääntelyopin mukaisesti. Tiedonhallintalaki on säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella ja tiedonhallintalain sääntelymalli lähtee siitä, että tietojen antamisen teknisten rajapintojen ja katseluyhteyksien avulla tapahtuu tiedonsaantioikeuksia koskevan sääntelyn perusteella. Luovutusoikeudesta ei tarvitse erikseen säätää.

Tiedonhallinnan muutosvaikutusten arviointi

Voimassaolevaan tietojärjestelmälakiin nähden uuden tietovarantolain 12 ja 17 §:stä ehdotetaan poistettavaksi termi *tekninen käyttöyhteys*. Lain 17 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa tuodaan esille seuraavaa: ” Pykälä vastaisi sisällöltään tietojärjestelmälain 17 pykälän 1 momenttia muuten, mutta sana *tietojärjestelmä* korvattaisiin sanalla *tietovaranto* ja ilmaisu *tekninen käyttöyhteys* poistettaisiin, koska tietojen sähköisestä luovutustavasta teknisen rajapinnan tai katseluyhteyden avulla säädetään tiedonhallintalaissa. Kyse olisi teknisistä muutoksista.” Valtiovarainministeriö tuo esille, että vaikka lainsäädäntöteknisesti kyse on teknisen käyttöyhteys -termin osalta teknisestä muutoksesta, tulee tiedonhallintalain teknistä rajapintaa ja katseluyhteyttä koskevien säännösten soveltamisessa ottaa huomioon tiedonhallintalaissa säädetyt suojatoimenpiteet, jotka tulee olla toteutettuna, jotta tekninen rajapinta tai katseluyhteys voidaan avata. Tältä osin esityksestä ei käy ilmi, onko Oikeusrekisterikeskuksen tietojärjestelmien osalta arvioitu se, täyttävätkö ne jo nykyisin tiedonhallintalaissa asetetut vaatimukset. Esimerkiksi esityksestä ei käy ilmi, kuinka kaikkien salassa pidettävien asiakirjojen osalta merkitykselliset vaatimukset on tarkoitus täyttää. Valtiovarainministeriö huomauttaa, että tiedonhallintalain 8 §:n 2 momentin mukaan toimialasta vastaavan ministeriön on laadittava tiedonhallinnan muutosvaikutusarviointi silloin, kun valmisteltavat säännökset vaikuttavat tietoaineistoihin ja tietojärjestelmiin. Hallituksen esityksestä ei ilmene, onko tiedonhallintalaissa edellytetty muutosvaikutusarviointi tehty valmistelun yhteydessä.

Erityiset huomiot tietovarantolakiehdotuksen 12 §:stä koskien salassa pidettävien ja turvallisuusluokiteltavien asiakirjojen käsittelyä

Suhteessa voimassa olevaan tietojärjestelmälakiin ehdotetun lain 12 §:n 1 momentin 4 kohta olisi uusi. Kohdan mukaan oikeushallinnon viranomainen saa salassapitosäännösten estämättä hakea esiin ja käyttää toisen oikeushallinnon viranomaisen ratkaisu- ja päätösilmoitusjärjestelmään tai diaari- ja asianhallintatietojen valtakunnalliseen käsittelyjärjestelmään tallentamia tietoja, jos tietojen hakija on tuomioistuin, haettavat tiedot ovat toisen tuomioistuimen tallentamia, tiedot sisältyvät ratkaisutietoihin tai ratkaisuasiakirjoihin ja tiedot ovat tarpeen oikeuskäytännön yhtenäisyyden varmistamiseksi. Valtiovarainministeriö näkee ehdotetun 12 §:n 1 momentin – ja etenkin sen uuden 4 kohdan haasteellisena salassa pidettävien ja erityisesti turvallisuusluokiteltavien asiakirjojen osalta. Mikäli tuomioistuimen on sisällytettävä toisen viranomaisen sille toimittamia turvallisuusluokiteltuja tietoja – tai näistä tiedoista jalostettuja tietoja ratkaisuasiakirjaan, niin näiden tietojen ei tulisi esityksen mukaisesti olla tietoverkon kautta saatavilla määrittelemättömälle joukolle tuomioistuinten henkilöstöä ilman esitettyä tarkempia vaatimuksia tai kontrolleja. Myös esimerkiksi Korkein oikeus on nähnyt sääntelyn haasteellisena lakiesityksen taustalla olevaa työryhmäraporttia koskevassa lausunnossaan (https://www.lausuntopalvelu.fi/FI/Proposal/Participation?proposalId=7f5623de-0958-4dcf-93c7-6eed580d5705).

Esityksen jaksossa 2.2. on tuotu esille, ettei asiakirjojen turvallisuusluokittelusta valtionhallinnossa annettu valtioneuvoston asetus (1101/2019) soveltuisi oikeudenkäyntiasiakirjan käsittelyyn oikeudenkäynnin julkisuudesta yleisissä

tuomioistuimissa annetun lain soveltamisalaan kuuluvissa tuomioistuimissa. Perustelut on johdettu turvallisuusluokitteluasetuksen perustelumuistiosta. Esityksen mukaan tämän perusteella ”ei ole myöskään mahdollista tehdä turvallisuusluokkiin perustuvaa jaottelua sille, mitä salassa pidettäviä asiakirjoja voisi katsoa oikeushallinnon valtakunnallisesta tietovarannosta ja mitä ei” (s. 11).

Valtiovarainministeriö katsoo olevan perusteltua, että oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin turvaamiseksi oikeudenkäynnin julkisuudesta on säädetty erikseen. Oikeudenkäynnin julkisuudesta yleisissä tuomioistuimissa annetun lain (370/2007) salassapitosäännökset (erityisesti 9 §) poikkeavat julkisuuslaista merkittävämmin kuin oikeudenkäynnin julkisuudesta hallintotuomioistuimissa annetun lain (381/2007), joista viimeksi mainitussa laissa (8 §:n alkuosa) lähtökohtana on, että oikeudenkäyntiasiakirjan julkisuudesta ja salassapidosta on voimassa, mitä asiakirjan julkisuudesta viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa tai muussa laissa säädetään, jollei mainitussa laissa toisin säädetä.

Toisaalta mainitut oikeudenkäynnin julkisuutta koskevat lait lähentyvät sääntelyssä toisiaan siten, että oikeudenkäynnin julkisuudesta yleisissä tuomioistuimissa annetun lain 10 §:n mukaan ”Tuomioistuin voi asianosaisen pyynnöstä tai erityisestä syystä muutoinkin päättää, että oikeudenkäyntiasiakirja on pidettävä tarpeellisin osin salassa, jos siihen sisältyy muussa laissa salassa pidettäviksi säädettyjä tietoja, joiden julkisiksi tuleminen todennäköisesti aiheuttaisi merkittävää haittaa tai vahinkoa niille eduille, joiden suojaamiseksi salassapitovelvollisuus on säädetty.” Ja toisaalta oikeudenkäynnin julkisuudesta hallintotuomioistuimissa annetun lain 8 §:n loppuosan mukaan: ”Hallintotuomioistuin voi kuitenkin salassapitosäännösten estämättä antaa oikeudenkäyntiasiakirjasta tiedon siinä laajuudessa kuin se on tarpeen oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin taikka asiaan liittyvän tärkeän yleisen tai yksityisen edun turvaamiseksi.”

Mitä tulee tiedonhallintalain 18 §:n 1 momentin nojalla turvallisuusluokiteltaviin asiakirjoihin, niin molemmat oikeudenkäynnin julkisuutta koskevat lait mahdollistavat turvallisuusluokiteltavan – tai muunkin salassa pidettävän asiakirjan salassa pitämisen myös oikeudenkäyntiasiakirjana. Oikeudenkäynnin julkisuutta yleisissä tuomioistuimissa koskevassa laissa merkitykselliset lainkohdat ovat tältä osin 9 §:n 1 momentin 1 kohta ja 10 §. Lisäksi on syytä ottaa huomioon, että oikeudenkäyntiasiakirja voi muussa viranomaistoiminnassa, jossa asiakirjan salassapito määräytyy julkisuuslain mukaan, olla tiedonhallintalain 18 §:n 1 momentissa tarkoitettu turvallisuusluokiteltava asiakirja.

Turvallisuusluokiteltavien asiakirjojen käsittelyn osalta on säädetty tiedonhallintalakia tiukempia vaatimuksia valtioneuvoston asetuksessa asiakirjojen turvallisuusluokittelusta valtionhallinnossa (1101/2019). Esimerkiksi asetuksen 8 § (Käsittelyoikeudet ja niiden luettelointi), 11 §:n 1 mom. 3 kohta (tietojärjestelmien käyttäjille annetaan vain ne tiedot, oikeudet tai valtuudet, jotka ovat tehtävien suorittamiseksi välttämättömät) ja 14 § (Asiakirjan käsittelyn seuraaminen). Lisäksi kaikkien salassa pidettävien asiakirjojen käsittelyssä on noudatettava tiedonhallintalain 14 §:ää (tiedonsiirron salaaminen ja vastaanottajan tunnistaminen) ja 17 §:ää (Lokitietojen kerääminen).

On myös otettava huomioon, että oikeudenkäynnin julkisuutta koskevat lait antavat luovuttavalle tuomioistuimelle oikeuden luovuttaa salassa pidettävä oikeudenkäyntiasiakirja toiselle tuomioistuimelle lainkäytön yhtenäisyyden varmistamiseksi vastaanottajan käsiteltävänä olevan asian ratkaisua harkittaessa. Nyt ehdotettu katseluyhteyden saaminen kääntäisi luovutusoikeutta koskevan sääntelyn tiedonsaantioikeudeksi, jonka tarkempi toteutus mukaan lukien kontrollointi jää ehdotuksen valossa epäselväksi. Epäselväksi jää esimerkiksi se,

ketkä tuomioistuimissa voisivat hakea ehdotetussa 12 §:n 1 momentin 4 kohdassa tarkoitettuja tietoja. Esityksessä (jakso 2.2.) todetaan, että: ”Katseluoikeuden tulisi olla tuomioistuimella eikä yksittäisellä tuomarilla vastaavasti kuin jo voimassa olevassa tietojärjestelmälain 12 §:ssä. Myös oikeudenkäyntien julkisuuslakien perusteella asiakirjat luovutetaan toiselle tuomioistuimelle, ei yksittäiselle asiaa käsittelevälle tuomarille.” Kuitenkin ilmeisesti edelleen luonnolliset henkilöt pääsääntöisesti käyttäisivät katseluyhteyttä, joten sanotun merkitys ei avaudu.

Valtiovarainministeriö esittää, että ehdotetun 12 §:n 1 momentin – ja etenkin sen uuden 4 kohdan sääntelyä harkittaisiin vielä muun muassa edellä kuvatun valossa. On epäsuhtaista, että muissa valtionhallinnon viranomaisissa käsitellään salassa pidettäviä asiakirjoja – ja etenkin turvallisuusluokiteltuja asiakirjoja tarkasti rajatulla tavalla ja taas samoja asiakirjoja käsiteltäisiin oikeudenkäyntiasiakirjoina hyvin avoimeksi määriteltyyn tarkoitukseen ja tietotuvallisuuden osalta avoimeksi jäävällä toteutuksella. Ei ole toivottava tilanne, että jos tuomioistuimen on kuvattava turvallisuusluokiteltuja tietoja ratkaisuasiakirjassaan, niin nämä turvallisuusluokiteltavat tiedot ovat tietoverkon kautta saatavilla määrittelemättömälle joukolle tuomioistuinten henkilöitä ilman esitettyä tarkempia rajauksia tai vaatimuksia koskien tiedonsaantitarpeesta tai tietojenkäsittelyn tietoturvallisuudesta. Eräs mahdollinen ratkaisu voisi olla se, että tuomioistuimilla olisi velvollisuus tai oikeus harkintansa mukaan (ks. esim. laki oikeudenkäynnin julkisuudesta yleisissä tuomioistuimissa 10 §) olla viemättä yhteiseen tietovarantoon salassa pidettäviä – tai ainakin turvallisuusluokiteltuja tietoja sisältäviä ratkaisuasiakirjoja. Näistä asiakirjoista voitaisiin viedä tietovarantoon julkiset versiot tai ainoastaan viitetiedot.

Lisäksi edellä esille nostettu huomioiden valtiovarainministeriön mukaan voisi olla tarkoituksenmukaista, että oikeudenkäynnin julkisuutta koskevia säännöksiä yhtenäistettäisiin ja niiden suhdetta julkisuuslakiin sekä tiedonhallintalakiin ja sen nojalla annettuihin säännöksiin (erityisesti turvallisuusluokittelua ja turvallisuusluokiteltavien asiakirjojen käsittelyä koskevat säännökset) tarkasteltaisiin lähitulevaisuudessa.

Laki Oikeusrekisterikeskuksesta annetun lain muuttamisesta

Oikeusrekisterikeskuksesta annetun lain muuttamista koskevan ehdotuksen mukaan lakia muutettaisiin siten, että Oikeusrekisterikeskuksen päällikön viran nimi olisi jatkossa ylijohtaja, kun sen nyt on johtaja.

Valtion virastojen ja laitosten päälliköiden nimikehierarkian mukaisesti pienimmissä organisaatioissa nimikkeenä on johtaja, keskisuurissa organisaatioissa ylijohtaja ja isoissa valtakunnallisissa organisaatioissa pääjohtaja. Mitään yleistä ohjeistusta tai linjauksia nimikkeiden käytöstä ei kuitenkaan ole. Nimike määräytyy lähtökohtaisesti tehtävän ja johdettavana olevan organisaation mukaan. Myös hallinnonalan oma käytäntö vaikuttaa asiaan.

Oikeusrekisterikeskuksen organisaatio on kasvanut sitä koskevan lain säätämisen jälkeen ja keskuksen päällikkö on 1.3.2020 lukien muutettu valtion virkamiesasetuksen muutoksella (VMA 71/2020) valtion ylimmän virkamiesjohdon viraksi. Oikeusrekisterikeskuksen päällikön nimikkeen muuttaminen johtajasta ylijohtajaksi on linjassa näiden muutosten kanssa. Valtiovarainministeriö on antanut oikeusministeriölle nimikemuutosehdotusta puoltavan lausunnon myös 29.4.2020.