Oikeusneuvos Juha Lavapuro 14.9.2020 H 409/20

Eduskunnan lakivaliokunnalle

HALLITUKSEN ESITYS HE 110/2020 vp EDUSKUNNALLE LAEIKSI OIKEUSHALLINNON VALTAKUNNALLISESTA TIETOVARANNOSTA, VIRANOMAISTEN TOIMINNAN JULKISUUDESTA ANNETUN LAIN 24 §:N MUUTTAMISESTA JA OIKEUSREKISTERIKESKUKSESTA ANNETUN LAIN MUUTTAMISESTA

Eduskunnan lakivaliokunta on pyytänyt korkeimmalta hallinto-oikeudelta kirjallista lausuntoa yllä mainitusta hallituksen esityksestä.

Yleisiä näkökohtia

Hallituksen esityksessä esitetään eräitä muutoksia voimassa olevaan oikeushallinnon valtakunnallisesta tietojärjestelmästä annettuun lakiin (372/2010). Samalla lain nimike muutetaan laiksi oikeushallinnon valtakunnallisesta tietovarannosta (jäljempänä oikeushallinnon tietovarantolaki).

Hallituksen esityksessä ehdotettavat muutokset voimassa olevaan lainsäädäntöön ovat suurelta osin teknisiä ja liittyvät lainsäädännön täsmentämiseen ja selkeyttämiseen eikä niillä muuteta voimassa olevan lain keskeisiä ratkaisuja. Erityisen tärkeää on, että laista käy edelleen selvästi ilmi, että se on tarkoitettu koskemaan vain Oikeusrekisterikeskuksen ylläpitämää valtakunnallista tietovarantoa, eikä lailla ole vaikutusta tuomioistuinten ja muiden oikeushallinnon viranomaisten tuomioistuinten omien asianhallintajärjestelmien, kuten valmisteilla olevan HAIPA-tietojärjestelmän käyttöön tai niihin talletettujen tietojen luovuttamiseen.

Korkein hallinto-oikeus pitää ehdotettuja muutoksia pääosin perusteltuina. Samalla korkein hallinto-oikeus korostaa, että esityksessä tarkasteltu oikeushallinnon valtakunnallinen tietovaranto sisältää arkaluonteisia ja erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia henkilötietoja, joiden käsittely on syytä rajata täsmällisillä ja tarkkarajaisilla säännöksillä vain välttämättömään. Tällaisten tietojen salassapitoa voidaan pitää myös välttämättömänä perustuslain 10 §:n 1 momentissa turvatun yksityiselämän suojaamiseksi. Salassapitosäännösten edelle menevästä viranomaisten oikeudesta saada tietoja taikka luovuttaa niitä toiselle viranomaiselle on sen vuoksi säädettävä täsmällisesti ja tarkkarajaisesti lain tasolla.

Näille näkökohdille on annettava erityinen painoarvo säädettäessä viranomaisen oikeudesta saada tai luovuttaa tietoja salassapitosäännösten estämättä sähköisessä toimintaympäristössä (ks. myös PeVL 73/2018 vp). Lain täsmentämistä voidaan tältäkin kannalta katsoen pitää perusteltuna.

Korkein hallinto-oikeus
Högsta förvaltningsdomstolen
Fabianinkatu 15 (PL 180) 00131 Helsinki
Fabiansgatan 15 (PB 180) 00131 Helsingfors
Puh. / Tel. 029 564 0200
korkein.hallinto-oikeus@oikeus.fi
www.kho.fi / www.hfd.fi

Säännösehdotuksiin liittyviä yksityiskohtaisia huomioita

2 § Suhde muuhun lainsäädäntöön

Oikeushallinnon tietovarantolain 2 §:ssä säädettäisiin voimassa olevan lain tapaan lain suhteesta muuhun lainsäädäntöön. Pykälän 1 momentissa määritellään lain suhdetta asiaa koskeviin yleislakeihin.

Pykälään olisi perusteltua lisätä viittaus siitä, että oikeudenkäyntien ja oikeudenkäyntiasiakirjojen julkisuudesta säädetään oikeudenkäynnin julkisuudesta yleisissä tuomioistuimissa annetussa laissa sekä oikeudenkäynnin julkisuudesta hallintotuomioistuimissa annetussa laissa. Ottaen huomioon, että julkisen hallinnon tiedonhallinnasta (906/2019) annettua lakia sovelletaan yleislakina oikeushallinnon viranomaisiin ja mainitun lain 3 §:n 3 momentissa säädetyin rajoituksin myös tuomioistuimiin, oikeushallinnon tietovarantolain 2 §:ään olisi aiheellista sisällyttää viittaus myös tiedonhallintalakiin.

Tietovarantolain 2 §:n 2 momentissa oleva informatiivinen viittaus osaan oikeushallinnon muita rekisterejä koskevaan sääntelyyn kumottaisiin tarpeettomana. Tähän ei ole huomauttamista.

12 § Oikeus hakea esiin ja käyttää tietovarantoon talletettuja tietoja

Ehdotetussa 12 §:ssä säädettäisiin voimassa olevan lain tapaan oikeushallinnon viranomaisen oikeudesta käyttää toisen oikeushallinnon viranomaisen tallettamia tietoja. Pykälän 1 momenttiin ehdotetaan lisättäväksi uusi 4 kohta, jonka mukaan tuomioistuin saisi salassapitosäännösten estämättä hakea esiin ja käyttää toisen tuomioistuimen ratkaisu- ja päätösilmoitusjärjestelmään tallettamia ratkaisu- tai päätösasiakirjoja tai diaari- ja asianhallintatietojen valtakunnalliseen käsittelyjärjestelmään tallettamia ratkaisu- ja päätöstietoja, jos se olisi tarpeen oikeuskäytännön yhtenäisyyden varmistamiseksi.

Tammikuun alussa 2020 voimaan tulleessa oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa (808/2019) korkeimman hallinto-oikeuden asemaa on pyritty kehittämään aiempaa enemmän hallintoa ja hallintotuomioistuimia ratkaisuillaan ohjaavan tuomioistuimen suuntaan. Valituslupajärjestelmän käyttöalan laajentamisen on katsottu mahdollistavan sen, että korkein hallinto-oikeus voi keskittyä aiempaa paremmin sekä vaativiin oikeuskysymyksiin että oikeuskäytännön yhtenäisyyden turvaamiseen. Korkein hallinto-oikeus kiinnittää tältä osin huomiota siihen, että korkein hallinto-oikeus huolehtii oikeuskäytännön yhtenäisyydestä ensisijaisesti ennakkopäätöksillään ja lyhyillä ratkaisuselosteillaan, joiden julkaisemisesta se päättää itse niiden ennakkopäätösarvon perusteella. Tähän nähden ratkaisulla, jossa muutkin korkeimman hallinto-oikeuden päätökset olisivat tuomioistuinten vapaasti saatavilla valtakunnallisesta tietovarannosta, voi olla oikeuskäytännön yhtenäisyyden kannalta vaikeasti ennakoitavia vaikutuksia.

Korkein hallinto-oikeus kiinnittää tässä suhteessa myös huomiota siihen, että oikeudenkäynnin julkisuudesta hallintotuomioistuimissa annetun lain (381/2007) 9 a § mahdollistaa jo nykyisin salassa pidettävän oikeudenkäyntiasiakirjan luovuttamisen toiselle hallintotuomioistuimelle lainkäytön yhtenäisyyden varmistamiseksi. Kyseisen säännöksen esitöissä ei erikseen arvioitu tällaisen menettelyn vaikutuksia hallintolainkäytössä, vaan sitä perusteltiin lähinnä samanlaisen säännöksen ottamisella lakiin oikeudenkäynnin julkisuudesta yleisissä tuomioistuimissa annettuun lakiin (Ks. HE 102/2009 vp, s. 39). Nyt käsiteltävänä olevan hallituksen esityksen perusteluiden valossa ei ole pääteltävissä, onko oikeudenkäynnin julkisuudesta hallintotuomioistuimissa annetun lain 9 a §:n säännöksellä oikeudenkäyntiasiakirjan luovuttamisesta toiselle tuomioistuimelle ollut oikeuskäytännön yhtenäisyyden kannalta myönteisiä vaikutuksia.

Tuomioistuinten mahdollisuudella hakea esiin ja käyttää muiden tuomioistuimien ratkaisutietoja salassapitosäännösten estämättä on merkitystä myös perustuslain 21 §:n 2 momentissa turvatun oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin kannalta. Toisin kuin julkaistut ennakkopäätökset, jotka ovat yhtäläisesti asianosaisten saatavilla, ehdotuksessa tarkoitetut ratkaisu- ja päätösasiakirjat voivat olla salassa pidettäviä. Oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin sisältämiin oikeussuojatakeisiin kuuluu muun muassa se, että asianosainen saa mahdollisuuden lausua kaikesta siitä asiaan vaikuttavasta aineistosta, jolla voi olla vaikutusta annettavaan päätökseen (ks. PeVL 39/2009 vp, s. 3-4). Korkein hallinto-oikeus korostaa, että tuomioistuimella on salassa pidettäviä ratkaisutietoja hyödyntäessäänkin velvollisuus varmistua siitä, ettei hyödyntäminen vaaranna asianosaisen oikeutta oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin.

16 § Tietojen luovuttaminen yleisen tiedonsaantioikeuden perusteella

Ehdotetussa 16 §:ssä säädettäisiin oikeudenkäynnin perustietojen ja muiden diaaritietojen luovuttamisesta yleisen tiedonsaantioikeuden perusteella. Hakuperusteena ei 16 §:n 1 momentin 3 kohdassa ilmaistun pääsäännön mukaan saisi käyttää henkilön nimeä tai muuta henkilön tunnistetietoa. Hallituksen esityksessä ehdotetaan kuitenkin, että tästä pääsäännöstä voidaan poiketa silloin, kun kysymys on journalistisesta tarkoituksesta. Ehdotetun 16 §:n 3 momentin mukaan Oikeusrekisterikeskus voi 16 §:n 1 momentin 3 kohdan estämättä luovuttaa journalistisiin tarkoituksiin sellaisia oikeudenkäynnin perustietoja ja muita diaaritietoja diaari- ja asianhallintatietojen valtakunnallisesta käsittelyjärjestelmästä, jotka tuomioistuimessa ovat julkisia ja joiden luovuttamista tuomioistuin ei ole rajoittanut tämän pykälän 2 momentin nojalla. Tiedot voidaan luovuttaa myös sähköisessä muodossa.

Korkein hallinto-oikeus pitää sekä perustuslain 12 §:ssä turvatun sananvapauden että tuomioistuinten työmäärän näkökulmasta myönteisenä, että oikeudenkäynnin perustietoja ja muita diaaritietoja voidaan luovuttaa keskitetysti Oikeusrekisterikeskuksen toimesta. Samalla on selvää, että tuomioistuinten asiakirjoihin kohdistuvat tietopyynnöt käsitellään vastaisuudessakin tuomioistuimessa noudattaen oikeudenkäynnin julkisuudesta hallintotuomioistuimissa (381/2007) ja yleisissä tuomioistuimissa (370/2007) annettuja lakeja sekä julkisuuslakia (621/1999).

Korkein hallinto-oikeus pitää toisaalta perusteltuna, että tietojen luovuttamiseen henkilön nimen tai muun henkilön tunnistetiedon perusteella suhtaudutaan pidättyvästi. Luovuttaminen saattaa muodostua ongelmalliseksi myös silloin, kun kysymys on oikeudenkäyntiasian perustiedoista ja muista diaaritiedoista.

Asiaa on käsitelty korkeimman hallinto-oikeuden hiljattain tekemässä päätöksessä, joka on julkaistu lyhyenä ratkaisuselosteena 6.3.2020/1068. Kyseisessä tapauksessa toimittaja oli pyytänyt hallinto-oikeudelta sen eräässä turvapaikka-asiassa antaman päätöksen siten, että tietopyyntö oli yksilöity turvapaikanhakijan nimellä ja päätöksen antopäivällä. Tietopyyntöön liitetyistä asiakirjoista ilmeni, että kysymyksessä oleva turvapaikanhakija oli kuollut. Hallinto-oikeus oli hylännyt tietopyynnön, koska päätöksen asiasisältö sekä asiakirjoista saatava muu selvitys huomioon ottaen asiassa ei voitu varmistua siitä, että tiedon antaminen päätöksestä ei olisi vaarantanut turvapaikanhakijan läheisten turvallisuutta.

Korkein hallinto-oikeus kiinnitti asiassa antamassaan päätöksessä huomiota hallinto-oikeuden päätöksen asiasisältöön ja siihen, että tietopyyntö oli yksilöity turvapaikanhakijan nimellä. Se katsoi, että vaikka oikeudenkäynnin julkisuuden turvaamista koskeva vaatimus huomioon ottaen hallinto-oikeuden päätöstä ei voitu jättää kokonaan luovuttamatta, oli se pidettävä salassa eräiltä keskeisiltä osiltaan, kuten muun muassa valittajan nimen osalta, koska se oli välttämätöntä turvapaikanhakijan läheisten turvallisuuden takaamiseen liittyvän edun suojaamiseksi.

Hallituksen esityksen perusteluiden mukaan Oikeusrekisterikeskus varmistaisi valtakunnallisen tietovarannon rekisterinpitäjänä, kuuluuko tietopyyntö ehdotetun 16 §:n 3 momentissa tarkoitetun journalistisen poikkeuksen piiriin (s. 24). Perustelut vaikuttavat ilmentävän oletusta siitä, että Oikeusrekisterikeskus arvioisi ainoastaan journalistisen tarkoituksen olemassaolon. Korkein hallinto-oikeus viittaa edellä kuvattuun lyhyeen ratkaisuselosteeseen ja toteaa, että oikeudenkäyntiasiaa koskevien diaaritietojen luovuttaminen saattaa tapauksesta riippuen olla osin lainvastaista myös silloin, kun tietopyynnön esittäjällä on journalistinen tarkoitus. Tietopyyntöihin vastaamisessa on siten journalistista poikkeustakin sovellettaessa huolehdittava siitä, että tietojen luovuttamisessa noudatetaan julkisuuslaissa ja muussa lainsäädännössä olevia vaatimuksia.