OIKEUSMINISTERIÖ
JUSTITIEMINISTERIET

22.10.2020 VN/3437/2019

Yksityisoikeus- ja oikeudenhoito-osasto
Erityisasiantuntija
Piritta Koivukoski-Kouhia

Eduskunnan lakivaliokunta

Oikeusministeriön vastine lakivaliokunnalle lakivaliokunnan kuulemisessa 6.10.2020 suullisesti esitettyjen huomautusten johdosta (HE 110/2020 vp)

Oikeusministeriön käytössä on ollut seuraavat asiantuntijoiden lisälausunnot: oikeusneuvos Tuomo Antila 8.10.2020 (korkein oikeus), oikeusneuvos Juha Lavapuro 13.10.2020 (korkein hallinto-oikeus), lainsäädäntöneuvos Eeva Lantto 9.10.2020 (valtiovarainministeriö), markkinaoikeuden ylituomari Jussi Karttunen 16.10.2020, vakuutusoikeuden ylituomari Tuula Kivari 8.10.2020 ja työtuomioistuimen presidentti Pekka Pärnänen 14.10.2020.

Oikeus hakea esiin ja käyttää tietovarantoon tallennettuja tietoja oikeuskäytännön yhtenäisyyden varmistamiseksi; ehdotetun tietovarantolain 12 § 1 momentti 4 kohta

Hallituksen esityksessä ehdotetaan, että tietovarantolain 12 §:n 1 momenttiin lisättäisiin uusi 4 kohta, jonka mukaan tuomioistuin saisi salassapitosäännösten estämättä hakea esiin ja käyttää toisen tuomioistuimen ratkaisu- ja päätösilmoitusjärjestelmään tallentamia ratkaisu- tai päätösasiakirjoja tai diaari- ja asianhallintatietojen valtakunnalliseen käsittelyjärjestelmään tallentamia ratkaisu- ja päätöstietoja, jos se olisi tarpeen oikeuskäytännön yhtenäisyyden varmistamiseksi. Oikeusministeriö on vastineessaan 5.10.2020 esittänyt kyseisen 4 kohdan soveltamisalaa rajattavaksi siten, että tietoja voisi käyttää vain, jos tietojen hakija on hallinto-, hovi- tai käräjäoikeus ja jos haettavat tiedot ovat toisen hallinto-, hovi- tai käräjäoikeuden tallentamia.

Lavapuron mukaan ehdotusta voidaan korkeimman hallinto-oikeuden näkökulmasta pitää perusteltuna siltä osin kuin kysymys on muiden tuomioistuinten katseluoikeuden rajaamisesta siten, ettei sen piiriin kuulu korkeimman hallinto-oikeuden tallentamia tietoja, koska korkein hallinto-oikeus huolehtii oikeuskäytännön yhtenäisyydestä ensisijaisesti ennakkopäätöksin ja lyhyillä ratkaisuselosteillaan. Lavapuro totesi kuitenkin, ettei ehdotus ole siltä osin perusteltu kuin sillä rajattaisiin korkeimman hallinto-oikeuden oikeutta hakea esiin ja käyttää tietovarantoon tallennettuja tietoja oikeuskäytännön yhtenäisyyden varmistamiseksi. Hallintolainkäytön yhtenäisyydestä huolehtiminen saattaa päinvastoin edellyttää varsinkin hallintotuomioistuinten soveltamiskäytännön selvittämistä sen arvioimiseksi, onko tietyn oikeudellisen kysymyksen tulkintaa syytä ohjata korkeimman hallinto-oikeuden ennakkopäätöksellä. Tältä osin ei myöskään ole perusteltua, että erityistuomioistuimet rajattaisiin säännöksen soveltamisalan ulkopuolelle.

Antila huomautti, ettei katseluoikeuden rajaaminen tietoja hakevien tuomioistuinten osalta ole korkeimman oikeuden näkökulmasta perusteltu. Yksi korkeimmassa oikeudessa sovellettavista valitusluvan myöntämisen perusteista liittyy oikeuskäytännön yhtenäisyyden varmistamiseen. Siksi korkeimmassa oikeudessa voi olla valituslupahakemuksen käsittelyn yhteydessä tarvetta selvittää, onko alempien tuomioistuinten oikeuskäytäntö jonkin asiassa esillä olevan kysymyksen osalta epäyhtenäistä. Tietoja tallentavien tuomioistuinten osalta korkein oikeus ei ole aikaisemmin pitänyt ongelmallisena sitä, että katseluoikeus koskisi myös korkeimman oikeuden ratkaisuja. Korkeimman oikeuden näkökulmasta ei kuitenkaan ole aihetta vastustaa sitä, että myös korkeimman oikeuden ratkaisut yhdenmukaisuussyistä rajattaisiin säännöksen soveltamisalan ulkopuolelle, jos näin tehdään korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisujen osalta. Muutosehdotus

ei kuitenkaan ole perusteltu siltä osin kuin erityistuomioistuinten ratkaisut rajattaisiin säännöksen soveltamisalan ulkopuolelle. Korkeimman oikeuden tarve selvittää alempien tuomioistuinten oikeuskäytäntöä voi kohdistua myös erityistuomioistuinten ratkaisuihin.

Myös *Karttunen, Kivari ja Pärnänen* katsoivat, ettei erityistuomioistuimia tulisi jättää ehdotetun kohdan soveltamisalan ulkopuolelle. Ehdotetun kaltainen rajaus voisi vaikeuttaa sen kohteeksi joutuvan tuomioistuimen toimintaa. Karttusen, Kivarin ja Pärnäsen mukaan on myös syytä huomata, että kyseisen lainkohdan soveltaminen tapahtuu aina yksittäisen asian yhteydessä, kun tuomioistuin ja siellä työskentelevä virkamies harkitsee virkavastuulla, onko toisen tuomioistuimen ratkaisutietojen haku välttämätöntä oikeuskäytännön yhdenmukaisuuden varmistamiseksi käsiteltävänä olevassa asiassa.

Karttunen totesi olevan erittäin tavallista, että markkinaoikeuden käsiteltävänä olevassa immateriaalioikeudellisessa riita-asiassa viitataan aikaisempaan käräjä-, hovi- tai korkeimman oikeuden ratkaisuun taikka vaihtoehtoisesti aiempaan korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisuun, joka viimeksi mainittu saattaa koskea nimenomaan kysymyksessä olevan teollisoikeuden pätevyyttä. Vastaavaa tarvetta esiintyy myös markkinaoikeudessa oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain mukaan käsiteltävissä asioissa kuten verkkotunnusasioissa, joissa aikaisemmin toimivaltainen valitustuomioistuin oli markkinaoikeuden sijaan Helsingin hallinto-oikeus. Välttämättä myöskään toimivallan jako markkinaoikeuden ja hallinto-oikeuksien kesken ei aina ole niin yksiselitteisen selkeä, etteikö tarvetta hallinto-oikeuksien ratkaisuihin tutustumiseen voisi olla. Karttusen mukaan ei tulisi tehdä myöskään sellaista rajausta, että ylimmät tuomioistuimet rajattaisiin lainkohdan soveltamisalan ulkopuolelle, kun kysymys on tietoja tallentavista tuomioistuimista.

Kivari totesi, että vakuutusoikeudella ei ole vastaavaa tarvetta oikeuskäytännön yhdenmukaisuuden varmistamiseen kuin esimerkiksi käräjä-, hovi- tai hallinto-oikeuksilla, koska toista vastaavia asioita käsittelevää tuomioistuinta ei ole. Tietyt yksittäiset lainkäyttöasiat voivat kuitenkin olla sidoksissa yleisessä tuomioistuimessa tai hallinto-oikeudessa käsiteltävään asiaan. Tällaisia asioita voivat olla esimerkiksi työeläkelainsäädännön soveltamiseen liittyvät asiat sekä työttömyysturva- ja lapsilisäasiat. Ottaen huomioon muuttuva toimintaympäristö ja asioiden yhä lisääntyvä monimuotoisuus, voi tulevaisuudessa tulla eteen nykyistä enemmän sellaisia tilanteita, joissa pitää seurata toisen tuomioistuimen ratkaisukäytäntöä. Työttömyysturva-asiat ovat tästä hyvä esimerkki.

Pärnäsen mukaan työtuomioistuimessa tietyt yksittäiset lainkäyttöasiat voivat olla sidoksissa yleisessä tuomioistuimessa tai hallinto-oikeudessa käsiteltävään asiaan. Tyypillisesti työehtosopimuksissa työsuhteen päättämisen osalta viitataan työsopimuslain säännöksiin työsuhteen päättämisestä kirjoittamatta säännöksiä auki työehtosopimukseen. Tällöin työtuomioistuimessa joudutaan ottamaan huomioon myös oikeuskäytännön yhtenäisyys ja se, miten tuota lakia on muualla tulkittu. On myös paljon muita tilanteita, jolloin työtuomioistuimessa sovelletaan lainsäädäntöä eikä niinkään työehtosopimuksen tai virkaehtosopimuksen määräystä. Tällaisia ovat esimerkiksi väitettyyn vanhentumiseen tai syrjintään tahi yhdenvertaisuuteen liittyvät kysymykset. Ottaen lisäksi huomioon muuttuva toimintaympäristö ja asioiden yhä lisääntyvä monimuotoisuus, työtuomioistuimella voi tulevaisuudessa olla vielä nykyistä enempi tarvetta toisten tuomioistuinten ratkaisukäytännön seuraamiseen. Paikalliseen sopimiseen ja palkkojen harmonisointiin liittyvät kysymykset voivat muun muassa olla tällaisia seurattavia asioita.

> Oikeusministeriö katsoo, että koska korkeimmat oikeudet ohjaavat lainkäyttöä ensisijaisesti ennakkopäätöksin, muilla tuomioistuimilla ei ole perusteltua tarvetta katsoa korkeimpien oikeuksien tietovarantoon tallentamia ratkaisuja ja ratkaisutietoja. Edellä esitetyn mukaisesti ylimmillä tuomioistuimilla ja erityistuomioistuimilla on kuitenkin käräjä-, hovi- ja hallinto-oikeuksia vastaava tarve selvittää myös muiden tuomioistuinten oikeuskäytäntöä. Jotta yhtenäistä lainkäyttöä kansalaisten yhdenvertaisuuden turvaamiseksi voidaan edistää kaikissa tuomioistuimissa, ja jotta soveltamisala olisi yksiselitteinen, oikeusministeriö esittää, että tietovarantolakiehdotuksen 12 §:n 1 momentin 4 kohta muutetaan seuraavasti (muutokset hal-

lituksen esitykseen ja oikeusministeriön vastineessa 5.10.2020 annettuun ehdotukseen alleviivattuina):

12 §

Oikeus hakea esiin ja käyttää tietovarantoon tallennettuja tietoja

Oikeushallinnon viranomainen saa salassapitosäännösten estämättä hakea esiin ja käyttää toisen oikeushallinnon viranomaisen ratkaisu- ja päätösilmoitusjärjestelmään tai diaari- ja asianhallintatietojen valtakunnalliseen käsittelyjärjestelmään tallentamia tietoja, jos:

---

4) tietojen hakija on tuomioistuin, haettavat tiedot ovat muun tuomioistuimen kuin korkeimman oikeuden tai korkeimman hallinto-oikeuden tallentamia, tiedot sisältyvät ratkaisutietoihin tai ratkaisuasiakirjoihin ja tiedot ovat tarpeen oikeuskäytännön yhtenäisyyden varmistamiseksi.

Oikeus hakea esiin ja käyttää tietovarantoon tallennettuja tietoja oikeuskäytännön yhtenäisyyden varmistamiseksi; ehdotetun tietovarantolain 12 § 2 momentti

Oikeusministeriö on vastineessaan 5.10.2020 esittänyt, että tietovarantolakiehdotuksen 12 §:än lisätään uusi 2 momentti, jotta korostetun salassapitointressin omaavat asiaryhmät jäisivät ehdotetun 12 §:n 1 momentin 4 kohdan soveltamisalan ulkopuolelle. Esitetyn 12 §:n 2 momentin mukaan kyseisen pykälän 1 momentin 4 kohdassa säädettyä ei sovelleta, jos tiedot koskevat siviili- tai sotilastiedustelua, maanpetos- tai valtiopetosrikoksia, anonyymiä todistelua, salaisia pakkokeinoja tai turvallisuusluokiteltuja asiakirjoja taikka tuomioistuin on erikseen rajannut ratkaisutiedot tai ratkaisuasiakirjat mainitun kohdan soveltamisalan ulkopuolelle.

Lavapuro lausui ehdotetusta 12 §:n 2 momentista, että lähtökohtaisesti korostetun salassapitointressin sisältämien asiaryhmien rajaamista tuomioistuinten katseluoikeuden ulkopuolelle voidaan pitää perusteltuna. Ehdotus ei kuitenkaan ole ongelmaton. Hallintotuomioistuimilla ei ole velvollisuutta turvallisuusluokitella asiakirjoja eikä sellaista velvollisuutta voi myöskään perustaa ehdotetun kaltaiseen yleisluonteiseen viittaukseen turvallisuusluokitelluista asiakirjoista. Turvallisuusluokitteluvelvollisuuden ulottaminen lainkäyttöön edellyttäisi erillistä arviointia. Ehdotettuun lakiin ei myöskään sisälly erillisiä säännöksiä siitä, millaisessa menettelyssä tuomioistuin päättäisi erikseen rajata salassa pidettävät ratkaisutiedot tai ratkaisuasiakirjat tietovarantolain 12 §:n 1 momentin 4 kohdan soveltamisalan ulkopuolelle.

Antila totesi, ettei säännöksessä erikseen lueteltujen asiaryhmien osalta ole huomautettavaa. Muilta osin Antila piti ehdotusta ongelmallisena. Turvallisuusluokiteltujen asiakirjojen osalta ehdotus näyttää olevan ristiriidassa hallituksen esityksen perustelujen kanssa. Epäselväksi jää, merkitsisikö nyt ehdotettu säännös hallituksen esityksen perusteluista poikkeavaa kantaa sen suhteen, tuleeko yleisten tuomioistuinten turvallisuusluokitella asiakirjat. Asia on käytännössä merkittävä, eikä oikeustila saa jäädä epäselväksi. Myös ilmaisu ”tuomioistuin on erikseen rajannut salassa pidettävät ratkaisutiedot tai ratkaisuasiakirjat mainitun kohdan soveltamisalan ulkopuolelle” on epäselvä ja herättää kysymyksiä, mitä tämä käytännössä tarkoittaisi. Antaisiko säännös yksittäiselle tuomioistuimelle toimivallan kieltää yleisesti kaikkien sen tallentamien salassa pidettävien ratkaisutietojen tai ratkaisuasiakirjojen katselemisen 4 kohdan nojalla vai olisiko kysymys siitä, että tuomioistuimen ratkaisukokoonpano voisi antaa yksittäisen lainkäyttöasian käsittelyn yhteydessä määräyksen siitä, että muut tuomioistuimet eivät voi saada tähän asiaan liittyviä salassa pidettäviä tietoja käyttöönsä 4 kohdan mukaisen katseluoikeuden nojalla. Jos tarkoitetaan jälkimmäistä, on epäselvää, missä menettelyssä tuomioistuin määräyksen antaisi. Tulisi myös säännellä, missä ratkaisukokoonpanossa määräys tulisi antaa, missä vaiheessa ja kauanko se olisi voimassa. Lisäksi Antila totesi pitävänsä tärkeänä, että selvitetään millaisia tietojärjestelmiin ja niiden ominaisuuksiin liittyviä kustannus- ja muita vaikutuksia ehdotetulla varsin monitahoisella rajoitussäännöksellä olisi.

Valtiovarainministeriö piti ehdotusta kattavana turvallisuusluokiteltujen asiakirjojen osalta, mutta katsoi tietoturvallisuuden kannalta olevan ongelmallista, kuinka pääsy soveltamisen ulkopuolelle jääviin tietoihin estetään sivullisilta. Asiakirjojen turvallisuusluokittelusta valtionhallinnossa annetussa valtioneuvoston asetuksessa (1101/2019, *turvallisuusluokitteluasetus*) on säännöksiä muun muassa turvallisuusluokitellun asiakirjan käsittelyoikeudesta. Lisäksi turvallisuusluokitteluasetuksessa on esimerkiksi vaatimuksia tietojärjestelmille, tiedonsiirron salaamisesta, vastaanottajan tunnistamisesta sekä lokitietojen keräämisestä. Mainitut tietoturvallisuusvaatimukset on säädetty sen takia, että turvallisuusluokitellun aineiston paljastuminen sivullisille voi eri asteisella tavalla vaarantaa Suomen turvallisuutta. Valtiovarainministeriön mukaan turvallisuusluokiteltuja tietoja ei tulisi tallentaa järjestelmään lainkaan, jos niihin pääsyä ei voida rajata tai estää taikka niitä muutoinkaan riittävästi suojata tietojärjestelmässä. Valtiovarainministeriö ehdotti, että turvallisuusluokitellut tiedot rajataan pois tallentamisvelvollisuuden piiristä.

Oikeusministeriö pitää tarkoituksenmukaisena ja perusteltuna, ettei oikeutta tietojen hakemiseen ja käyttöön rajoiteta turvallisuusluokitteluun perustuen ja viittaa siihen, mitä todetaan hallituksen esityksen sivuilla 10-11. Julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetun lain (906/2019, *tiedonhallintalaki*) 18 §:n mukaan valtion virastoissa ja laitoksissa toimivien viranomaisten, tuomioistuimien ja valitusasioita käsittelemään perustettujen lautakuntien on tiettyjen edellytysten täyttyessä turvallisuusluokiteltava asiakirjat. Tiedonhallintalain 18 §:n 1 momentin mukaan turvallisuusluokkaa koskeva merkintä on tehtävä, jos asiakirja tai siihen sisältyvä tieto on salassa pidettävä viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 24 §:n 1 momentin 2, 5 tai 7–11 kohdan perusteella ja asiakirjaan sisältyvän tiedon oikeudeton paljastuminen tai oikeudeton käyttö voi aiheuttaa vahinkoa maanpuolustukselle, poikkeusoloihin varautumiselle, kansainvälisille suhteille, rikosten torjunnalle, yleiselle turvallisuudelle tai valtion- ja kansantalouden toimivuudelle taikka muulla niihin rinnastettavalla tavalla Suomen turvallisuudelle. Turvallisuusluokkaa koskevan merkinnän edellytyksenä on siten se, että asiakirja tai siihen sisältyvä tieto on salassa pidettävä julkisuuslain tiettyjen kohtien perusteella.

Tuomioistuinten oikeudenkäyntiasiakirjojen ja oikeudenkäyntiä koskevien perustietojen julkisuudesta säädetään erityislaeissa; laissa oikeudenkäynnin julkisuudesta yleisissä tuomioistuimissa (370/2007) ja laissa oikeudenkäynnin julkisuudesta hallintotuomioistuimissa (381/2007). Oikeudenkäyntiasiakirjat eivät siten ole salassa pidettäviä julkisuuslain perusteella vaan edellä mainittujen oikeudenkäyntien julkisuuslakien perusteella, vaikka mainituissa laeissa viitataan julkisuuslakiin. Turvallisuusluokitteluasetusta koskevassa valtiovarainministeriön muistiossa 28.11.2019 onkin todettu, ettei yleisten tuomioistuinten tule turvallisuusluokitella oikeudenkäyntiasiakirjoja tiedonhallintalain 18 §:n nojalla annetun asetuksen mukaisesti. Vastaavasti myöskään hallintotuomioistuimilla ei ole velvollisuutta turvallisuusluokitella asiakirjoja, minkä myös Lavapuro on edellä mainitussa lausunnossaan todennut. Kun tuomioistuimilla ei ole velvollisuutta turvallisuusluokitella ratkaisuasiakirjoja, ei ole myöskään mahdollista tehdä turvallisuusluokkiin perustuvaa jaottelua sille, mitä salassa pidettäviä asiakirjoja voisi katsoa oikeushallinnon valtakunnallisesta tietovarannosta ja mitä ei.

Jos tuomioistuimen pitäisi merkitä ratkaisuasiakirja turvallisuusluokiteltuja tietoja sisältäväksi, se vaatisi kokonaan uuden menettelysäännöksen säätämistä. Käytännössä uuden merkinnän tekeminen tarkoittaisi turvallisuusluokittelua vastaavaa velvollisuutta. Kun tuomioistuimilla ei ole tiedonhallintalain perusteella velvollisuutta turvallisuusluokitella oikeudenkäyntiasiakirjoja, ei tällaista turvallisuusluokittelua vastaavaa velvollisuutta ole tarkoituksenmukaista luoda myöskään uudella menettelysäännöksellä. Tietovarantolaissa ei myöskään ole mahdollista viitata turvallisuusluokiteltaviin asiakirjoihin, koska tuomioistuimilla ei ole edellä esitetyin perustein velvollisuutta turvallisuusluokitella asiakirjojaan. Kuten Lavapuro on todennut, turvallisuusluokitteluvelvollisuuden ulottaminen lainkäyttöön edellyttäisi erillistä ar-

viointia. Myös se, että tuomioistuin voisi erikseen rajata ratkaisutiedot tai ratkaisuasiakirjat mainitun 4 kohdan soveltamisalan ulkopuolelle, vaatisi erillisiä menettelysäännöksiä, joiden säätäminen ei ole tässä yhteydessä tarkoituksenmukaista.

12 §:n 1 momentin 4 kohdan mukainen oikeus tietojen käyttämiseen on rajattu ratkaisutietoihin ja –asiakirjoihin. Kyseisen kohdan perusteella ei siten voi hakea esiin mitään muita oikeudenkäyntiasiakirjoja kuten muun viranomaisen turvallisuusluokittelemaa ja tuomioistuimelle oikeudenkäyntiä varten toimittamaa asiakirjaa.

Aikaisemmassa ehdotuksessa on lueteltu tiettyjä asiaryhmiä, joihin liittyy korostettu salassapitointressi. Korostettu salassapitointressi liittyy myös salaiseen tiedonhankintaan, joka pitää lisätä soveltamisalan ulkopuolelle jääviin asiaryhmiin.

Jotta ehdotetun kohdan soveltamisala olisi yksiselitteinen; jottei tuomioistuimille asetettaisi tiedonhallintalaista poikkeavia velvollisuuksia, ja jotta kaikki tarvittavat korostetun salassapitointressin omaavat asiaryhmät jäisivät soveltamisalan ulkopuolelle, oikeusministeriö esittää, että tietovarantolakiehdotuksen 12 §:än lisätään uusi 2 momentti seuraavasti (muutokset oikeusministeriön vastineessa 5.10.2020 annettuun ehdotukseen alleviivattuna):

12 §

Oikeus hakea esiin ja käyttää tietovarantoon tallennettuja tietoja

---

Mitä edellä 1 momentin 4 kohdassa säädetään, ei sovelleta, jos tiedot koskevat siviili- tai sotilastiedustelua, maanpetos- tai valtiopetosrikoksia, anonyymiä todistelua, salaisia pakkokeinoja tai salaista tiedonhankintaa.
