



Asia: VM/1076/03.01.01/2019 VM056:00/2019

Lausuntopyyntö luonnoksesta valtioneuvoston asetukseksi asiakirjojen turvallisuusluokittelusta valtionhallinnossa

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Valtiovarainministeriö on pyytänyt korkeimman hallinto-oikeuden lausunnon luonnoksesta valtioneuvoston asetukseksi asiakirjojen turvallisuusluokittelusta valtionhallinnossa sekä asetusta koskevasta muistiosta. Asetuksessa säädettäisiin julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetun lain 18 §:n 1 momentissa tarkoitettujen asiakirjojen turvallisuusluokittelusta, turvallisuusluokiteltaviin asiakirjoihin tehtävistä merkinnöistä sekä turvallisuusluokiteltujen asiakirjojen käsittelyä koskevista tietoturvallisuustoimenpiteistä valtionhallinnon viranomaisissa.

Korkein hallinto-oikeus toteaa lausuntonaan seuraavan:

Asetusluonnoksen 6 §:n 1 momentin mukaan valtionhallinnon viranomaisen on ennakolta varmistuttava siitä, että turvallisuusluokitellun asiakirjan suojaamisesta huolehditaan asianmukaisesti, kun se antaa turvallisuusluokitellun asiakirjan muulle kuin valtionhallinnon viranomaiselle. Säännöksen sanamuoto on tulkinnanvarainen.

Säännöksellä tarkoitetaan mahdollisesti sitä, että valtionhallinnon viranomaisen on varmistuttava siitä, että asiakirjan vastaanottava taho tulee huolehtimaan turvallisuusluokitellun asiakirjan suojaamisesta asianmukaisesti. Tältä osin voidaan todeta, että lainkäyttö- ja hallintoasioissa toteutettavan kuulemismenettelyn yhteydessä taikka viranomaiselle esitetyn asiakirjapyyntö johdosta on mahdollista, että turvallisuusluokiteltu asiakirja tulee asian-osaisen tiedonsaantioikeuden perusteella antaa yksityiselle taholle. Asetuksesta tai sitä koskevasta muistiosta ei ilmene, millaisia toimenpiteitä viranomaiselta tuolloin käytännössä edellytetään ennakolta varmistumisen suhteen. Viranomaisilla ei käytännössä yleensä ole tosiasiasa mahdollisuutta varmistua siitä, että vastaanottava yksityinen taho huolehtii asiakirjan

asianmukaisesta suojaamisesta eikä yksityisellä taholla edes ole veloitetta suojata salassa pidettäviä tietoja sisältäviä asiakirjoja ja niihin sisältyviä tietoja lukuun ottamatta vaitiolovelvollisuutta ja hyväksikäyttökieltoa koskevia veloitteita. Koska tätä kysymystä ei edes asetusta koskevassa muistiossa ole tarkasteltu, syntyy se vaikutelma, ettei säännöstä laadittaessa ole mielletty, että turvallisuusluokiteltu asiakirja voi paitsi asetusluonnoksen 6 §:n 2 momentissa tarkoitetuissa tilanteissa, myös esimerkiksi edellä mainituissa tilanteissa tulla luovutetuksi muulle kuin viranomaistaholle. Kysymystä on syytä vielä tarkastella lähemmin kuten myös asetuksen 6 §:n 1 momentin ja asiakirjojen antamistapoja koskevan viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 16 §:n suhdetta.

Turvallisuusluokittelusta säädettyä on joka tapauksessa otettava huomioon, etteivät luokittelua koskevat säännökset ole ristiriidassa kuulemismenettelyyn liittyvien tai muiden asianosaisen tiedonsaantioikeutta koskevien lainsäätöjen sekä oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin toteutumista koskevien perustuslaillisten vaatimusten ja kansainvälisen normiston kanssa. Jos asetuksen 6 §:n 1 momenttia ei ole tarkoitettu sovellettavaksi asianosaisen tiedonsaantioikeuteen kytkeytyvissä tilanteissa, tämän tulisi ilmetä säännöksistä selkeästi.

Jos asetusluonnoksen 6 §:n 1 momentti onkin tarkoitettu sovellettavaksi ainoastaan annettaessa turvallisuusluokiteltu asiakirja muulle viranomaiselle kuin valtionhallinnon viranomaiselle, säännös tulee tältä osin muotoilla selkeämmin.

Asetusluonnoksen 8 §:n mukaan valtionhallinnon viranomaisten olisi pidettävä luetteloa henkilöistä, joilla on oikeus käsitellä turvallisuusluokan I, II tai III asiakirjoja. Vaatimus on ulotettu koskemaan varsin alhaista turvallisuusluokittelun tasoa ("LUOTTAMUKSELLINEN"). Hallintotuomioistuimissa tietojen luokittelun lähtökohtana olisi tuomioistuimelle toimitetun asiakirjan muussa viranomaisessa tehty turvallisuusluokittelu. Asiakirjan käsittelyksi asetusluonnoksessa määritellyt toiminnot huomioon ottaen korkeimman hallinto-oikeuden olisi näin ollen käytännössä mainittava luettelossa suurin osa kansliahenkilökunnasta ja koko lainkäyttöhenkilökuntansa. Vaihtoehto, jossa luettelossa mainittaisiin vain ne henkilöt, joiden käsittelemisiin vireillä oleviin asioihin kulloinkin tosiasiallisesti sisältyy turvallisuusluokiteltuja tietoja tai joiden käsittelemissä asioissa näitä tietoja esiintyy useimmiten, ei sekään ole tyydyttävä. Sitä, onko tietty henkilö mainittu asetuksen edellyttämässä luettelossa, ei voida pitää tuomioistuinlain 8 luvun 7 §:n mukaisena perusteena määrätä asioiden jakamisesta valmisteltaviksi ja ratkaistaviksi.

Lainsäädännössä ei ole säädetty luettelon sisältämien tietojen salassapidosta. Luettelon julkisuudesta voisi olla tuomioistuimen toiminnalle ja siinä mainituille virkamiehille haittaa.

Asetuksen voimaantulo- ja siirtymäsäännösten mukaan turvallisuusluokittelua koskevan merkinnän tarve arkistoitujen tai valtionhallinnon viranomaisella säilytettävänä olevien asiakirjojen osalta on arvioitava siinä vaiheessa, kun valtionhallinnon viranomaisen ottaa asiakirjan uudelleen käsittelyyn.

Koska arkistoitujen ja säilytettävänä olevien asiakirjojen määrä on erittäin suuri, on olennaisen tärkeää säätää mahdollisimman selkeästi ja käytännön tosiasialliset tarpeet huomioon ottaen siitä, missä tilanteissa tällaisten asiakirjojen turvallisuusluokittelutarve aktualisoituu. Säännöksen ilmaisu ”asiakirjan ottaminen uudelleen käsittelyyn” on tulkinnanvarainen ja sen suhde asiakirjan käsittelyä koskevaan asetuksen 2 §:n 2 kohdan määritelmään jää epäselväksi. Tätä viranomaisten resurssien käyttämisenkin kannalta merkittävää kysymystä on syytä vielä tarkastella, kun sitä ei asetusta koskevassa muistiossakaan ole tehty.

Muistiossa ei ole arvioitu sääntelyn vaikutusta tuomioistuimissa perinteisesti yleiseen ja myös valtionhallinnossa alati yleistyvään etätyöskentelyyn sellaisten asioiden parissa, joihin tyypillisesti liittyy turvallisuusluokiteltua aineistoa.

Korkein hallinto-oikeus on lakiehdotuksesta antamissaan lausunnoissa kiinnittänyt useampaan otteeseen huomiota siihen, että lailla ei tulisi olla vaikutusta tuomioistuimen lainkäyttötoiminnan edellytyksiin. Lainkäyttötoiminnassaan tuomioistuinta sitoo sen oma prosessinormisto sekä kulloinkin sovellettavaksi tuleva aineellinen lainsäädäntö. Asiakirjojen julkisuuden ja salassapidon osalta sovellettava laki on oikeudenkäynnin julkisuudesta hallintotuomioistuimissa annettu laki (381/2007), jota ei ole erikseen edes mainittu tiedonhallintalaissa. Asetuksessa tulee ottaa tuomioistuimen lainkäyttö paremmin huomioon ja harkita, sovelletaanko kaikkia asetuksen vaatimuksia tuomioistuihin lainkaan tai samanlaisina kuin valtionhallinnon viranomaisiin.

Lausunnon ovat valmistelleet oikeusneuvos Hannu Ranta ja Eija Siitari sekä esittelijäneuvos Mikko Rautamaa. Lausunto on käsitelty korkeimman hallinto-oikeuden kansliaistunnossa 26.8.2019.

Presidentti Kari Kuusiniemi

Kansliapäällikkö Emil Waris

Waris Emil
Korkein hallinto-oikeus