

28.8.2019

EOAK/3519/2019

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Pasi Pölönen

Esittelijä: Esittelijäneuvos Jarmo Hirvonen

LAUSUNTO LUONNOKSESTA VALTIONEUVOSTON ASETUKSEKSI ASIAKIRJOJEN TURVALLISUUSLUOKITTELUSTA VALTIONHALLINNOSSA

Valtiovarainministeriössä on valmisteltu luonnos valtioneuvoston asetukseksi asiakirjojen turvallisuusluokittelusta valtiorhallinnossa. Ministeriö on pyytänyt eduskunnan oikeusasiamiehen lausuntoa asetusluonnoksesta sekä asetusta koskevasta muistiosta.

Lausuntopyynnön kohteena olevalla asetuksella on tarkoitus julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetun lain (jäljempänä tiedonhallintalaki) 18 §:n 4 momenttiin sisältyvän asetuksenantovaltuuden mukaisesti säätää asiakirjojen turvallisuusluokittelusta, turvallisuusluokiteltaviin asiakirjoihin tehtävistä merkinnöistä ja turvallisuusluokiteltujen asiakirjojen käsittelyyn liittyvistä tietoturvaluustoimenpiteistä.

Pydyttynä lausuntona esitän seuraavan.

Tiedonhallintalaki tulee voimaan 1.1.2020. Lain 18 §:n mukaan viranomaisten, tuomioistuimien ja valitusasioita käsittelemään perustettujen lautakuntien on turvallisuusluokiteltava asiakirjat ja tehtävä niihin turvallisuusluokkaa koskeva merkintä sen osoittamiseksi, minkälaisia tietoturvaluustoimenpiteitä asiakirjaa käsiteltäessä noudatetaan.

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.

Turvallisuusluokittelusta, turvallisuusluokiteltaviin asiakirjoihin tehtävistä merkinnöistä ja turvallisuusluokiteltujen asiakirjojen käsittelyyn liittyvistä tietoturvaluustoimenpiteistä säädetään mainitun lainkohdan perusteella tarkemmin valtioneuvoston asetuksella, jonka luonnoksesta nyt on kysymys.

Asiakirjoihin tehtävistä salassapitoa koskevista merkinnöistä säädetään jatkossakin viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 25 §:ssä (jäljempänä julkisuuslaki). Luonnostellussa asetuksessa tarkoitettuihin asiakirjoihin tehtäisiin julkisuuslakiin perustuvaa salassapitoa ja sen perustetta osoittavan merkinnän ohella turvallisuusluokitusta osoittava merkintä. Asiakirjan julkisuus määräytyisi edelleen julkisuuslain mukaan. Asetuksessa määritelty turvallisuusluokittelu ei myöskään vaikuttaisi julkisuuslaissa tarkoitettujen asiakirjapyyntöjen käsittelyyn.

Tiedonhallintalain 3 §:n 3 momentin mukaan kyseisen lain 19, 20, 26 ja 27 §:ää ei sovelleta tuomioistuimien lainkäyttöön. Luonnosteltu asetusta täsmentäisi tiedonhallintalain 18 §:ää. Asetus koskisi näin ollen myös tuomioistuimia ja niiden harjoittamaa lainkäyttötoimintaa. Tuomioistuimet olisivat luonnostellun asetuksen 2 §:n määritelmän mukaan valtiorhallinnon viranomaisia.

Asetusta valmisteltaessa ei näyttäisi kiinnitetyn huomiota siihen, että tuomioistuimet eivät lainkäyttötoiminnassaan ensisijaisesti sovelle julkisuuslakia vaan oikeudenkäynnin julkisuudesta hallintotuomioistuimissa annettua lakia (381/2007) tai oikeudenkäynnin julkisuudesta yleisissä tuomioistuimissa annettu lakia (370/2007), jotka ovat julkisuuslakiin nähden erityislakeja.

Yleiset tuomioistuimet eivät arvioi oikeudenkäyntiasiakirjojen julkisuutta oikeudenkäynnissä julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 2, 5 tai 7–11 kohtien perusteella. Asiakirjojen turvallisuusluokittelusellakaan ei voine näin ollen olla vaikutusta oikeudenkäyntiasiakirjojen julkisuuteen tai siihen, miten asiakirjojen käsittely riita- tai rikosasian oikeudenkäynnissä tapahtuu.

Yleisissä tuomioistumissa käsiteltävissä jutuissa vedotaan usein kirjallisina todisteina asiakirjoihin, jotka sisältävät tietoja esimerkiksi poliisin teknisistä ja taktisista menetelmistä. Tällaiset asiakirjat on yleensä poliisin toimesta merkitty pidettäväksi salassa julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 5 kohdan perusteella. Poliisi tai muu esitutkintaviranomainen ei yleensä ole halukas paljastamaan teknisiä tutkintamenetelmiään ja lähtee siitä, että teknistä tutkintaa koskevat asiakirjat ovat mainitun lainkohdan nojalla salassa pidettäviä, koska niiden sisältämän tiedon antaminen kyseisessä lainkohdassa mainituin tavoin ”vaarantaisi rikosten ehkäisemistä ja selvittämistä”.

Luonnostellun asetuksen mukaisesti toimittaessa poliisi turvallisuusluokittelisi edellä tarkoitetut teknisiä ja taktisia menetelmiä paljastavat asiakirjat ja tekisi niihin asetukseen perustuvat turvallisuusluokkaa koskevat merkinnät. Tässä arvioinnissa poliisin tulisi luonnostellun asetuksen mukaan punnita,

- a) voiko asiakirjoissa olevan tiedon paljastuminen ”aiheuttaa erityisen suurta vahinkoa” rikosten ehkäisemiselle ja selvittämiseksi (ERITTÄIN SALAINEN, TL I),
- b) voiko asiakirjojen paljastuminen ”aiheuttaa merkittävää vahinkoa” rikosten ehkäisemiselle ja selvittämiseksi (SALAINEN, TL II),
- c) voiko asiakirjoissa olevan tiedon paljastuminen ”aiheuttaa vahinkoa” rikosten ehkäisemiselle ja selvittämiseksi (LUOTTAMUKSELLINEN, TL III) vai
- d) voiko asiakirjoissa olevan tiedon paljastuminen ”aiheuttaa haittaa” rikosten ehkäisemiselle ja selvittämiseksi (KÄYTTÖ RAJOITETTU, TL IV).

Luonnostellun asetuksen ja sen taustalla olevan tiedonhallintalain 18 §:n mukaan turvallisuusluokkaa osoittava merkintä tehdään ainoastaan julkisuuslain mukaan salassa pidettäviin asiakirjoihin. Julkisuuslakiin perustuva salassapito edellyttää siis julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 5 kohdalla sitä, että poliisin teknisiä ja taktisia menetelmiä koskevan tiedon paljastuminen ”vaarantaisi rikosten ehkäisemistä ja selvittämistä”. Kyseisen ilmaisun systemaattinen sovittaminen luonnostellussa asetuksessa käytettyihin ilmaisiin kuten ”voi aiheuttaa haittaa” rikosten ehkäisemiselle ja selvittämiseksi, ei ole ongelmatonta. Kumpi ilmaisu tarkoittaa korkeampaa kynnystä?

Jos ”voi aiheuttaa haittaa” on kynnyksenä matalampi kuin ilmaisu ”vaarantaisi” – kuten asiantuntijat näyttäisi olevan – olisivatko TL IV-luokan asiakirjat silloin edes julkisuuslain nojalla salassa pidettäviä? Entä mikä on haitan, vahingon, merkittävän vahingon ja erityisen suuren vahingon ero käytännössä, jos kysymys on vaikkapa henkirikosten tutkintaan tai teletietojen analysointiin liittyvästä salattavasta teknisestä tai taktisesta yksityiskohdasta?

Oman terminologisen ongelmansa muodostaa sekin, että tiedonhallintalain 18 §:ssä käytetään ilmaisua ”voi aiheuttaa vahinkoa rikosten torjunnalle”. ”Rikosten torjunta” saattaa tarkoittaa jokseenkin samaa kuin julkisuuslaissa käytetty ”rikosten ehkäiseminen ja selvittäminen”, mutta

asetusluonnoksessa käytetty ”voi aiheuttaa haittaa” kuvannee joka tapauksessa matalampaa kynnystä kuin tiedonhallintalaissa käytetty ”voi aiheuttaa vahinkoa”.

Kun lähtökohtana siis on, että kaikki turvallisuusluokituksen saavat asiakirjat ovat myös julkisuuslain nojalla salassa pidettäviä eli salaisia, tuntuu oudolta, että niihin tehdään merkintä ”LUOTTAMUKSELLINEN” tai ”KÄYTTÖ RAJOITETTU”. Tarkoittavathan nuo merkinnät ainakin sanojen yleiskielisen merkityksen perusteella jotain vähemmän salaista kuin salainen tai salassa pidettävä.

Teknisiä ja taktisia tutkintamenetelmiä koskevat julkisuuslain nojalla salassa pidettävät ja turvallisuusluokitellut asiakirjat päätyvät syyteharkinnan jälkeen usein käräjäoikeuteen, jolloin sovellettavaksi tulee oikeudenkäynnin julkisuudesta yleisissä tuomioistuimissa annettu laki. Kuten edellä on todettu, yleiset tuomioistuimet eivät arvioi oikeudenkäyntiasiakirjojen julkisuutta suoraan julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 2, 5 tai 7–11 kohtien perusteella eikä asiakirjojen turvallisuusluokituksellakaan voi olla vaikutusta siihen, miten asiakirjojen käsittely oikeudenkäynnissä tapahtuu ja miten niiden julkisuus määräytyy.

Oikeudenkäynnin ja oikeudenkäyntiasiakirjojen julkisuus on aihepiiri, joka kuuluu perus- ja ihmisoikeuksien ytimeen. Luonnostellun asetuksen merkitykseen on tällaisessa asiayhteydessä suhtauduttava jo lähtökohtaisesti hyvin varauksellisesti.

Yleisissä tuomioistuimissa käsiteltävissä jutuissa vedotaan usein kirjallisina todisteina asiakirjoihin, jotka ovat julkisuuslain nojalla salassa pidettäviä. Useimmiten kysymys on väkivaltarikoksiin liittyvistä lääkärintausunnoista. Lääkärintausunnot ovat poliisin ja syyttäjän hallussa olleessaan julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 25 kohdan nojalla salassa pidettäviä, mutta käräjäoikeudessa oikeudenkäynnin julkisuudesta yleisissä tuomioistuimissa annetun lain 9 §:n 3 momentin nojalla rikosasian suullisen käsittelyn alettua julkisia. Lääkärintausunnon saa siis tilattua käräjäoikeudesta, vaikka poliisi ja syyttäjä eivät voi luovuttaa samaa asiakirjaa. Tällainen tilanne voi koskea myös turvallisuusluokiteltuja asiakirjoja. Tuomioistuin voi siis tietyissä tapauksissa omaa erityislakia soveltaessaan luovuttaa kenelle tahansa asiakirjoja, jotka ovat julkisuuslain nojalla salassa pidettäviä ja joissa on turvallisuusluokitusta osoittava merkintä.

Esimerkiksi poliisin teknisiä ja taktisia menetelmiä paljastavat asiakirjat, jotka mainitaan tiedonhallintalain säätämiseen johtaneessa hallituksen esityksessä (HE 284/2018 vp, s. 97) lain 18 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa, eivät oikeudenkäynnin julkisuudesta yleisessä tuomioistuimissa annetun lain 9 §:n perusteella ole suoraan sanotun lainkohdan nojalla salassa pidettäviä oikeudenkäyntiasiakirjoja. Ne voidaan kuitenkin pyynnöstä, tai erityisestä syytä myös viran puolesta, saman lain 10 §:n perusteella määrätä pidettäväksi salassa, jos niiden julkiseksi tuleminen ”todennäköisesti aiheuttaisi merkittävää haittaa tai vahinkoa niille eduille, joiden suojaamiseksi salassapitovelvollisuus on säädetty”. Arvioitavana oleva salassapidolla suojattu etu on poliisin käyttämien teknisten tai taktisten menetelmien osalta oikeudenkäynnissäkin ”rikosten ehkäiseminen ja selvittäminen” eli käytännössä sama tai lähes sama asia kuin ”rikosten torjunta”, jota ilmaisua on käytetty tiedonhallintolain 18 §:ssä. Huomion arvoista kuitenkin on, että turvallisuusluokituksen perusteena käytettävä kynnys on tiedonhallintalaissa toinen (”...voi aiheuttaa vahinkoa...”) kuin oikeudenkäyntiä koskevassa julkisuussäätelyssä (”...todennäköisesti aiheuttaisi merkittävää haittaa tai vahinkoa...”) asetusluonnoksen edellä mainituista kynnyksistä puhumattakaan.

Yleinen tuomioistuin ei voine samanaikaisesti noudattaa oikeudenkäyntiin sovellettavaa julkisuuslakia ja toimia turvallisuusluokittelun edellyttämällä tavalla siten kuin luonnostellussa asetuksessa on kaavailtu. Mainittujen säädösten suhdetta tulisikin käsitykseni mukaan vielä asetuksen jatkovalmistelussa huolellisesti pohtia.

Edellä todetut oikeudenkäyntiasiakirjoja koskevat ongelmat liittyvät myös tuomioistuimen ratkaisun julkisuuteen ja ratkaisun myöhempään käsittelyyn. On tavanomaista, että tuomioistuimen ratkaisun perusteluista saattaa ilmetä esimerkiksi edellä tarkoitettuja poliisin teknisiä ja taktisia menetelmiä. Tällöin osa perusteluista saatetaan salata. Oikeudenkäynnin julkisuudesta yleisessä tuomioistuimessa annetun lain 5 luku sisältää säännökset tuomioistuimen ratkaisun julkisuudesta. Ajatus siitä, että tarpeellisin osin tai kokonaan salattuun tuomioon lisättäisiin salaamista koskevan perustellun käsittelyratkaisun lisäksi toisin perustein arvioitua turvallisuusluokista osoittava merkintä, ei olisi sopusoinnussa oikeudenkäynnin julkisuutta koskevan sääntelyn kanssa. Vielä sopimattomampaa olisi, jos oikeudenkäynnin julkisuutta koskevan erityislain perusteella julkiseen tuomioon jouduttaisiin sääntelyn erilaisista kynnyksistä johtuen lisäämään esimerkiksi merkintä "LUOTTAMUKSELLINEN" tai "KÄYTTÖ RAJOITETTU".

Yhteenvedona edellä todetusta voidaan todeta, että luonnosteltu asetukset ei ongelmitta sovellu tuomioistuinten harjoittamaan lainkäyttötyöhön ennen muuta sen vuoksi, ettei lainkäyttötoimintaan tuomioistuimissa sovelleta julkisuuslakia siltä osin kuin oikeudenkäyntien julkisuudesta on toisin säädetty. Ainoastaan tietyt julkisuuslain säännöksiä sovelletaan täydentävästi, koska niistä ei ole oikeudenkäynnin julkisuudesta annetussa laissa säännöksiä (esim. hyvä tiedonhallintatapa). Koska turvallisuusluokittelu on tiedonhallintalain 18 §:ssä sidottu nimenomaan julkisuuslakiin, sääntelyn rakenne vaikuttaa tässä suhteessa varsinkin yleisten tuomioistuinten osalta ongelmalliselta.

Mielestäni asian perusteelliseen jatkovalmisteluun antaa aiheutta myös se, että edellä selostamiini oikeudellisten kynnysten määritelmiin, joiden perusteella asiakirjan status eri yhteyksissä määräytyy, sisältyy vaikeasti hahmotettavaa ja epäyhtenäistä terminologiaa erilaisista yleiselle edulle aiheutuvista haitoista ja vahingoista ja niiden todennäköisyydestä.

Asetusluonnoksessa käytetyt ilmaisut ovat muiltakin osin paikoitellen epätäsmällisiä, mikä vaikuttaa olevan tietoturvaluuteen liittyvässä sääntelyssä tyypillistä. Velvoitteet määritellään väljästi; on toteutettava "riittävät", "asianmukaiset" tai "tarpeelliset" toimenpiteet. Virkavelvollisuuksien määrittelyn tarkkarajaisuuden ja siihen liittyvän laillisuusvalvonnan toteuttamisen kannalta asetuseronnus on tässä suhteessa ongelmallinen.

Yksityiskohtana totean, että asetuseronnoksen 1 §:n 1 momentissa mainitun termin tietoturvaluustoimenpide kohdalla voisi olla informatiivista viitata julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetun lain 2 §:n 8 kohdan määritelmään.

Poliisihallitus on antamassaan lausunnossaan kiinnittänyt huomiota siihen, että asetuseronnoksen 8 §:n 2 momentin mukaan valtionhallinnon viranomaisen olisi pidettävä luetteloa henkilöistä, joilla on oikeus käsitellä turvallisuusluokan I, II tai III asiakirjoja. Tältä osin Poliisihallitus on ehdottanut, että luettelointivaatimuksen sijaan asetuseronnosta muotoiltaisiin uudelleen niin, että viranomaisilla olisi oltava tieto henkilöistä, joilla on oikeus käsitellä turvallisuusluokkien III–I asiakirjoja. Poliisihallituksen ehdotus vaikuttaa mielestäni perustellulta.

Poliisilaitoksissa, syyttäjänvirastoissa ja tuomioistuimissa käsitellään säännönmukaisesti turvallisuusluokiteltua asiakirja-aineistoa. Tällaista aineistoa käsitellään ajoittain myös eduskunnan oikeusasiamiehen kansliassa. Turvallisuusluokiteltua aineistoa sisältäviä juttuja ei välttämättä jaeta vain tietyille työntekijöille, vaan lähtökohtaisesti kaikki tai lähes kaikki työntekijät voivat saada tällaista materiaalia käsiteltäväkseen. Vaatimus siitä, että käsittelyyn oikeutetut henkilöt tulisi erikseen luetella, kattaisi käytännössä monen viranomaisen koko henkilökunnan.

Yhdyn Poliisihallituksen näkemykseen myös asetuseronnoksen 13 §:n osalta. Luonnosteltu velvoite TL III -asiakirjojen kuljettamisesta jatkuvan valvonnan alaisuudessa ei olisi Poliisihallituksen lausunnossa esiin tuoduista syistä tarkoituksenmukainen toiminnan sujuvuuden näkökulmasta.

Muilta osin minulla ei ole asetusluonnoksen suhteen tässä vaiheessa huomautettavaa.

Tämä lausunto annetaan lausuntopyynnön mukaisesti lausuntopalvelussa (www.lausuntopalvelu.fi).