

KKO 2023:24 – Oma-aloitteinen tietojen antaminen toiselle viranomaiselle

Lakimies
5/2023
s. 801–810

1. Johdanto

Korkeimman oikeuden (KKO) ennakkopäätös 2023:24 koskee tapausta, jossa A:lta oli takavarikoitu rahavaroja poliisin kiinnioton yhteydessä. Poliisi oli oma-aloitteisesti ilmoittanut rahavaroista ulosottoviranomaiselle. Rahat oli tämän jälkeen ulosmitattu A:n ulosottovelkojen suorittamiseksi. KKO:n mukaan tieto A:n varoista oli viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999, julkisuuslaki tai JulkL) 24 §:n 1 momentin 3 kohdan nojalla salassa pidettävä ja julkisuuslain 23 §:n nojalla lähtökohtaisesti vaitiolovelvollisuuden piirissä.¹ Poliisilain (872/2011) 7 luvun 2 §:n 1 momentin mukaan vaitiolovelvollisuus ei estä tiedon antamista viranomaiselle tai julkista tehtävää hoitavalle yhteisölle, jolla säädetyn tehtävänsä vuoksi on tarve saada tieto muuten salassa pidettävästä seikasta taikka henkilön luotettavuudesta tai sopivuudesta tehtävään. KKO katsoi, että poliisilla ei ollut ollut poliisilain 7 luvun 2 §:n 1 momentin nojalla toimivaltaa ilmoittaa oma-aloitteisesti ulosottoviranomaiselle A:lta takavarikoiduista varoista.

Eduskunnan apulaisoikeusasiamies on vuonna 2018 antamassaan ratkaisussa arvioinut poliisin oikeutta antaa oma-aloitteisesti tieto takavarikoiduista varoista ulosottoviranomaiselle. Toisin kuin KKO apulaisoikeusasiamies on katsonut, että poliisin menettelylle oli nähtävissä perusteita poliisilain 7 luvun 2 §:n 1 momentin sanamuodosta, esitöistä ja oikeuskirjallisuudestakin. Apulaisoikeusasiamies ilmoitti kuitenkin näkemyksensä, että perustellumpaa olisi ollut pidättyä ilmoittamasta rahoista oma-aloitteisesti. Apulaisoikeusasiamies perusteli kannanottoaan aiemmassa laillisuusvalvontakäytännössä esitetyillä perusoikeussääntelyyn ja hallinnon lainalaisuusperiaatteeseen liittyvillä näkökohdilla. Yksilöä koskevien tietojen oma-aloitteisesta antamisesta toiselle viranomaiselle tulee säätää laissa, koska se viranomaistoimenpiteenä kohdistuu henkilön yksityisyyden suojaan sekä oikeusasemaan. Poliisilain säännös taas on yleisluontoinen, eikä siinä nimenomaisesti säädetä tietojen oma-aloitteisesta antamisesta toiselle viranomaiselle.²

1. KKO 2023:24, kohta 10 ja KKO 2020:62, kohta 12.

2. Eduskunnan apulaisoikeusasiamies EOAK 4783/2017, 20.6.2018 osoitteessa <https://www.oikeusasiamies.fi/r/fi/ratkaisut/-/eoar/4783/2017>. Ks. eduskunnan apulaisoikeusasiamies, dnro 605/4/02, 15.11.2004 ja dnro 869/4/03, 26.8.2005 osoitteessa <https://www.oikeusasiamies.fi/r/fi/ratkaisut/-/eoar/869/2003>.

Tässä kirjoituksessa tarkastellaan ratkaisun KKO 2023:24 perusteella, min-käläisin edellytyksin viranomaisen voi omasta aloitteestaan antaa henkilötietoja toiselle viranomaiselle. Korkeimman oikeuden ratkaisun perusteluissa henkilötietojen käsitteen sijaan käytetään käsitettä yksityisiä tahoja koskevat tiedot. Lainsäädäntö ei kuitenkaan tunne tällaista käsitettä. EU:n yleisen tietosuojaa-asetuksen³ 4(1) artiklan mukaan henkilötiedoilla tarkoitetaan kaikkia tunnistettuun tai tunnistettavissa olevaan luonnolliseen henkilöön liittyviä tietoja. Henkilötietojen käsite kattaa lähtökohtaisesti kaikki yksilöä koskevat tiedot. Oma-aloitteisella tietojen antamisella tarkoitetaan viranomaisen oikeutta tai velvollisuutta antaa, luovuttaa tai ilmoittaa tietoja toiselle viranomaiselle ilman, että tiedot saava viranomaisen on niitä erikseen pyytänyt.⁴ Salassapito muodostaa keskeisimmän esteen viranomaisten väliselle tiedonkululle, joten ensin käsitellään viranomaisella olevien henkilötietojen salassapidon määräytymisen perusteita. Kolmannessa luvussa tarkastellaan tietojen antamiseen liittyvää julkisen vallan käyttöä. Neljännessä luvussa analysoidaan oma-aloitteisen tietojen antamisen perusteita. Lopuksi esitetään kirjoituksen päätelmät.

2. Vahinkoedellytyslausekkeen sisältävän salassapitosäännöksen soveltaminen

Perustuslain (731/1999, PL) 12 §:n 2 momentin mukaan viranomaisen hallussa olevat asiakirjat ovat julkisia, jollei niiden julkisuutta ole välttämättömien syiden vuoksi lailla erikseen rajoitettu. Viranomaisen hallussa olevien asiakirjojen ja tietojen julkisuutta voidaan rajoittaa pelkästään lailla ja vain välttämättömistä syistä.⁵ Viranomaisen ei voi oman harkintansa mukaan rajoittaa hallussaan olevien tietojen julkisuutta. Julkisuuslaissa on säädetty viranomaisten asiakirjojen salassapidosta sekä siihen liittyvistä velvoitteista. Lisäksi erityislainsäädäntöön sisältyy salassapitoa koskevia säännöksiä. Salassapitovelvoite sisältää asiakirja-

3. Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2016/679 luonnollisten henkilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelystä sekä näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta ja direktiivin 95/46/EY kumoamisesta (yleinen tietosuojaa-asetus).

4. Ks. Evgeniya Kurvinen – Khatija Ahokas – Åsa Elmerot – Tuomas Hassinen – Merete Havre – Kimmo Kuukasjärvi – Kari Laitinen – Mika Launiala – Kalle Määttä – Kärt Salumaa-Lepik – Meri Sariola – Helinä Tiura-Virta – Tomi Voutilainen, Oma-aloitteinen tietojen antaminen rikosten torjumiseksi. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2023:39, s. 12 (Kurvinen ym. 2023).

5. Ks. PeVL 43/1998 vp (HE 30/1998 vp laiksi viranomaisten toiminnan julkisuudesta ja siihen liittyviksi laeiksi), s. 2–3 ja PeVM 25/1994 vp (HE 309/1993 vp perustuslakien perusoikeus-säännösten muuttamisesta), s. 9.

salaisuuden, vaitiolovelvollisuuden ja hyväksikäyttökiellon (JulkL 22 ja 23 §). Salassapidosta poikkeamiselle on oltava lainmukainen peruste (JulkL 10 §).

KKO:n käsittelemässä tapauksessa tieto rikoksesta epäiltynä kiinniotetun A:n varoista tulkittiin julkisuuslain 24.1 §:n 3 kohdan nojalla salassa pidettäväksi. Lainkohdan mukaan muun muassa esitutkintaa ja syyteharkintaa varten saadut ja laaditut asiakirjat ovat salassa pidettäviä,

kunnes asia on ollut esillä tuomioistuimen istunnossa taikka kun syyttäjä on päättänyt jättää syytteen nostamatta tai kun asia on jätetty sikseen, jollei ole ilmeistä, että tiedon antaminen niistä ei vaaranna rikoksen selvittämistä tai tutkinnan tarkoituksen toteutumista tai ilman painavaa syytä aiheuta asiaan osalliselle vahinkoa tai kärsimystä tai estä tuomioistuinta käyttämästä oikeuttaan määrätä asiakirjojen salassapidosta oikeudenkäynnin julkisuudesta yleisissä tuomioistuimissa annetun lain (370/2007) mukaan.

Säännöksen salassapito-intressi liittyy ensisijaisesti yleisten etujen toteutumiseen rikostutkinnassa ja muussa poliisitoiminnassa.⁶ Toissijaisesti se suojaa yksityisiä etuja, sillä salassapitosäännöksen tarkoituksena on myös estää esitutkintatietojen ennenaikaisesta julkiseksi tulosta rikoksesta epäillylle tai muulle asiaan osallisille aiheutuvat vahingot.⁷

Julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 3 kohta sisältää salassapito-olettamaan perustuvan vahinkoedellytyslausekkeen. Se lukeutuu salassapitosäännöksiin, joissa tiedon laatuun perustuvaa ehdotonta salassapitoa ei ole pidetty tarpeellisenä. Salassapito-olettamaan perustuvissa salassapitosäännöksissä edellytetään olevan ilmeistä, ettei tiedon antamisesta aiheudu haittaa suojattaville eduille.⁸ Julkisuuslain 17 §:n 2 momentin mukaan salassapito-olettamaan perustuvia salassapitosäännöksiä sovellettaessa on tapauskohtaisesti arvioitava, aiheutuuko salassapitosäännöksessä tarkoitettujen tiedon antamisesta haitallisia vaikutuksia. Näissä tapauskohtaista harkintaa edellyttävissä tilanteissa, kuten salassapitosäännösten kohdalla yleensä, tulee noudattaa perustuslain 12 §:n 2 momentissa turvatun julkisuusperiaatteen toteutumista edistävää tulkintaa. Vahinkoedellytyslausekkeilla on pyritty rajoittamaan salassapito siihen, mikä on kussakin tilanteessa suojattavan intressin kannalta välttämätöntä.⁹ Kohdassa tarkoitetuista asiakirjoista voidaan antaa tietoja, jos on ilmeistä, etteivät esitutkinnan tavoitteet

6. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi viranomaisten toiminnan julkisuudesta ja siihen liittyviksi laeiksi 30/1998 vp, s. 87.

7. HE 30/1998 vp, s. 87, 89–90 ja HaVM 31/1998 vp (HE 30/1998 vp laiksi viranomaisten toiminnan julkisuudesta ja siihen liittyviksi laeiksi), s. 14. Ks. Riku Neuvonen, Yksityisyyden suoja Suomessa. Lakimiesliiton Kustannus 2014, s. 165–169 ja Evgeniya Kurvinen, Suomen ja Venäjän viranomaisten välinen henkilötietojen vaihto ja sen sääntely. Itä-Suomen yliopisto 2021, s. 157–158 osoitteessa <https://erepo.uef.fi/handle/123456789/26486>.

8. HE 30/1998 vp, s. 88.

9. HaVM 31/1998 vp, s. 13.

tai tuomioistuimen mahdollisuudet määrätä oikeudenkäyntiasiakirjat salassa pidettäviksi taikka rikoksesta epäillyn tai muun asiaan osallisen edut vaarannu.¹⁰

Viranomaisen on aina erikseen arvioitava vahinkoedellytyslausekkeen täyttymistä.¹¹ Tällöin viranomaisen pitää ottaa kantaa siihen, soveltuuko salassapitoperuste arvioitavaan asiakirjaan tai tietoon ja aiheuttaisiko tiedon antaminen vaaraa tai haittaa salassapidon suojaamille intresseille. Vahingollisten tai haitallisten edellytysten jäädessä toteutumatta asiakirja ei ole salassa pidettävä vaan julkinen, joten siitä voidaan antaa tieto.¹² Varsinkin viranomaisten välisissä suhteissa vahingonedellytyslausekkeen täyttymisen tapauskohtainen arviointi on erityisen tärkeää, koska tiedon antaminen toiselle viranomaiselle lakisääteisten tehtävien suorittamista varten ei lähtökohtaisesti vaaranna salassapitointressiä.¹³

Tässä kommentoitavan KKO:n ratkaisun perusteluissa A:lta takavarikoituja varoja koskevan tiedon salassapidon osalta on viitattu julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 3 kohtaan ilman tarkempaa salassapidon arvioinnin kuvausta. Poliisin virkatoimien kohteena olevia yksityisiä tahoja koskevien salassa pidettävien tietojen luovuttamisen muille viranomaisille on katsottu merkitsevän puuttumista toimenpiteen kohteena olevien henkilöiden yksityiselämän suojaan tai muutoin poikkeamista salassa pidettävää tietoa koskevasta vaitiolovelvollisuudesta. Salassapito vaikuttaa perustuneen yksityiselämän suojan turvaamiseen. Ratkaisun perusteella julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 3 kohdan soveltamiseen liittyvän vahinkoedellytyslausekkeen täyttyminen eli se, aiheuttiko A:lta takavarikoituja varoja koskevan ilmoituksen tekeminen ulosottoviranomaiselle A:lle vahinkoa tai kärsimystä, jää epäselväksi. Näin varsinkin, kun vahingon tai kärsimyksen aiheutumista arvioidaan apulaisoikeusasiamiehen marraskuussa 2004 antaman ratkaisun valossa. Ratkaisussa katsottiin, ettei poliisi menetellyt lainvastaisesti, kun se ilmoitti ulosottoviranomaiselle oma-aloitteisesti pidätetyn hallussa olevasta huomattavasta käteisrahamäärästä. Tämän tiedon käyttäminen ulosottoviranomaisen lakisääteisen tehtävän täyttämiseen ei myöskään muodostanut poliisin toimenpiteen kohteena olevalle henkilölle yksityisyyden suojaan liittyvää vahinkoa tai haittaa.¹⁴

10. HE 30/1998 vp, s. 90 ja HaVM 31/1998 vp, s. 12–14.

11. Ks. Tomi Voutilainen, KHO 2021:13 – Viranomaisen tiedonsaantioikeus. Lakimies 3–4/2021, s. 676–687, 678.

12. Olli Mäenpää, Julkisuusperiaate. 4. uud. painos. Alma Talent 2020, s. 244–245.

13. Voutilainen 2021, s. 680 ja Anna-Riitta Wallin – Timo Konstari, Julkisuus- ja salassapitolainsäädäntö. Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta ja siihen liittyvät lait. Suomalaiset oikeusjulkaisut 2000, s. 130.

14. Eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen ratkaisussa (dnro 605/4/02, 15.11.2004) takavarikoituja rahavaroja koskevien tietojen salassapitoa on arvioitu julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 23 ja 28 kohdan perusteella. Edellinen koskee henkilön taloudellista asemaa kuvaavia tietoja ja jälkimmäinen hallintoviranomaisen asiakirjoihin ja rekistereihin sisältyviä tietoja. Ratkaisun perustelujen mukaan ne eivät asettaneet estettä tietojen luovuttamiselle. Lisäksi arvioitiin, oliko

KKO:n ratkaisun perusteluista ei käy ilmi oma-aloitteisesta tietojen antamisesta A:lle aiheutuneen vahingon tai kärsimyksen laatu tai luonne. Vaikka tietosuojalain (1050/2018) 35 §:ssä säädetään henkilötietojen käsittelyyn yleisesti liittyvästä vaitiolovelvollisuudesta, viranomaisella olevat henkilötiedot eivät lähtökohtaisesti ole salassa pidettäviä eivätkä vaitiolovelvollisuuden piirissä. Tämä perustuu EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen 86 artiklaan, joka mahdollistaa kansallisella tasolla henkilötietojen suojan ja julkisuusperiaatteen yhteensovittamisen. Kansallisen liikkumavaran rajoissa säädetyn tietosuojalain 28 §:n mukaan oikeuteen saada tieto ja muuhun henkilötietojen luovuttamiseen viranomaisen henkilörekisteristä sovelletaan, mitä viranomaisten toiminnan julkisuudesta säädetään. Julkisuuslain yksityiskohtaisia salassapitosäännöksiä sovelletaan siten viranomaisissa käsiteltäviin henkilötietoihin.¹⁵ Julkisuuslain salassapitosäännökset koskevat vain yksityiselämän suojan ydinalueeseen kuuluvia henkilötietoja eivätkä yleisesti henkilötietoja.¹⁶ Yksityiselämän ydinalueelle kuuluvat tietosuoja-asetuksen 9(1) artiklassa tarkoitetut erityiset henkilötietoryhmät, yksityiselämän suojaamiseksi salassa pidettäviksi säädetyt tiedot sekä valtiosääntöisesti arkaluonteiset tiedot^{17,18}. Näin ollen viranomaisella olevat henkilötiedot ovat julkisia, ellei niiden julkisuutta ole välttämättömien syiden vuoksi lailla erikseen rajoitettu.

3. Tietojen antaminen julkisen vallan käytön muotona

KKO:n mukaan poliisin virkatoimien kohteena olevia yksityisiä tahoja koskevien salassa pidettävien tietojen luovuttaminen muille viranomaisille oli julkisen vallan käyttöä.¹⁹ PL 2.3 §:n mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Julkisen vallan käyttäjällä tulee aina olla viime kädessä eduskunnan säätämään lakiin palautettavissa oleva toimivaltaperuste.²⁰ Perustuslakivaliokunnan mu-

kysymyksessä silloisen, nyt jo kumotun poliisilain (493/1995) 43 §:n 2 momentissa tarkoitettusta yksityisyyteen kuuluvasta seikasta, jonka ilmitulo voi aiheuttaa henkilölle vahinkoa tai haittaa.
15. Ks. tietosuojalain ja julkisuuslain välisestä suhteesta myös Tomi Voutilainen, Oikeus tietoon – Informaatio-oikeuden perusteet. 2. uud. painos. Edita Publishing 2019, s. 436–437.

16. Ks. Voutilainen 2019, s. 482.

17. Ks. arkaluonteisten tietojen määrittelystä myös Voutilainen 2019, s. 171–172.

18. Voutilainen 2019, s. 69. Yksityiselämän käsitettä on avattu rikoslain yksityiselämää loukkaavan tiedon levittämistä koskevan säännöksen esitöissä. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi rikoslain, pakkokeinolain 10 luvun 7 §:n ja poliisilain 5 luvun 9 §:n muuttamisesta 19/2013 vp, s. 38–39.

19. KKO 2023:24, kohta 13.

20. Hallituksen esitys Eduskunnalle uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi 1/1998 vp, s. 74.

kaan toimivallasta puuttua yksilön perusoikeuksiin on aina säädettävä riittävän tarkkarajaisella ja soveltamisalaltaan täsmällisellä lailla.²¹

Julkisen vallan käsitteelle ei ole yleistä määritelmää, vaan sen tulkinta määrytyy kulloinkin käsillä olevan sääntelykontekstin mukaan.²² Julkisen vallan käyttöön liittyy kuitenkin yksipuolisuutta, ja sen vaikutukset ulottuvat yksityisiin oikeussubjekteihin.²³ Julkisen vallan käytöksi on katsottu hallintotoimintaa, joka kohdistuu välittömästi yksityisen oikeusasemaan etuja suoden, oikeuksia perustaen, velvoitteita asettaen tai pakottaen.²⁴ Toisaalta on myös tunnistettu, että julkisen vallan käyttö ei aina näyttäydy lopulliseen asiaratkaisuun rinnastuvan hallintopäätöksen muodossa eivätkä sen vaikutukset yksityisten oikeuksiin, etuihin tai velvollisuuksiin välttämättä ole suoria ja ehdottomia. Tämä liittyy yleisemmin oikeusvaltioperiaatteen vahvistumiseen, johon kuuluu julkisen vallan käytön alan laaja-alaisen tulkinnan korostaminen.²⁵

Viranomaisen asiakirjan antamisesta päättää lähtökohtaisesti aina se viranomainen, jonka hallussa asiakirja on (JulkL 14.1 §). Viranomaisen asiakirjan antamisesta päättäminen sisältää julkisen vallan käyttöä tai on osa julkisen vallan käyttöä.²⁶ Edellytyksenä on, että asiakirjojen tai tietojen antamista koskevalla päätöksellä on vaikutuksia yksityisen oikeusasemaan. Päätöksellä voi olla vaikutuksia yksityisen oikeusasemaan silloin, kun se tehdään yksilön pyynnöstä. PL 12.2 §:n mukaan jokaisella on oikeus saada tieto julkisesta asiakirjasta. Jokaisella tässä tarkoitetaan luonnollista henkilöä, vaikka perusoikeussäännökset ulottuvat välillisesti myös oikeushenkilöihin.²⁷ Viranomaisella olevien tietojen antamisesta päättäminen merkitsee siten puuttumista perusoikeutena turvattuun oikeuteen.

Tietojen antamisella voi olla vaikutuksia yksityisen oikeusasemaan myös silloin, kun annettavat tiedot liittyvät yksilöön. Salassa pidettävien tietojen antaminen on julkisen vallan käyttöä, jos salassapitointressinä on yksityiselämän tai

21. PeVL 1/2018 vp (HE 159/2017 vp laiksi sosiaali- ja terveystietojen toissijaisesta käytöstä sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi), s. 8; PeVL 30/2010 vp (HE 17/2010 vp valvontarangaistusta ja sähköistä valvontaa avolaitoksissa koskevaksi lainsäädännöksi), s. 6.

22. Ks. myös Marietta Keravuori-Rusanen, Yksityinen julkisen vallan käyttäjänä – Valtiosääntö-oikeudellinen tutkimus julkisen hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle. Edita Publishing 2008, s. 109–115 ja Tomi Voutilainen, Hankinta-asiakirjojen julkisuus yhtiömuotoisessa yhteishankintayksikössä – KHO 2023:7. Lakimies 2/2023, s. 371–380, 376–377.

23. HE 1/1998 vp, s. 74. Ks. myös Keravuori-Rusanen 2008, s. 116–117.

24. Heikki Kulla – Janne Salminen, Hallintomenettelyn perusteet. 11. uud. painos. Alma Talent 2021, s. 34. Ks. julkisen vallan käytön käsitteestä esimerkiksi Olli Mäenpää, Hallinto-oikeus. 3. uud. painos. Alma Talent 2023, s. 201–202; Keravuori-Rusanen 2008, s. 100–138; Suviana Hakalehto-Wainio, Valta ja vahinko – Julkisen vallan käyttäjän vahingonkorvausvastuu vahingonkorvauslaissa. Talentum Media 2008, s. 70–73 ja Tomi Voutilainen – Evgeniya Kurvinen, Kuntien tietohallinnon järjestäminen – vastuut ja rajoitteet ulkoistamisessa. Edilex 2015/19, s. 4–5.

25. Keravuori-Rusanen 2008, s. 122–124. Ks. Voutilainen 2023, s. 376–379.

26. Voutilainen 2019, s. 540 ja Voutilainen 2023, s. 376.

27. Ks. myös Kurvinen 2021, s. 148.

henkilötietojen suoja taikka muun yksityisen edun suoja.²⁸ Muiden kuin salassa pidettävien tietojen antaminen on julkisen vallan käyttöä, jos sillä on vaikutuksia yksityisen oikeusasemaan. Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön valossa vaikuttaa siltä, että annettavien tietojen käyttötarkoituksen perusteella määräytyy, liittyykö tietojen antamiseen julkisen vallan käyttöä.²⁹ Tässä kommentoitavana olevassa tapauksessa tietojen antaminen johti A:lta takavarikoitujen rahavarojen ulosmittaukseen. Tietojen antaminen oli osa julkisen vallan käyttöä, kun se ulosottotoimessa johti A:ta koskevan päätöksen tekemiseen ja ulosottotoimenpiteiden suorittamiseen.

4. Oma-aloitteisen tietojen antamisen perusteet

Viranomaisella olevien tietojen antamisen perusteet määräytyvät sen mukaan, onko annettava tieto julkinen vai salassa pidettävä. Salassa pidettävien tietojen antamisesta toiselle viranomaiselle on säädetty julkisuuslain 29 §:ssä. Sen 1 momentin 1 kohdan mukaan viranomaisella voi antaa toiselle viranomaiselle tiedon salassa pidettävästä viranomaisen asiakirjasta, jos tiedon antamisesta tai oikeudesta tiedon saamiseen on laissa erikseen nimenomaisesti säädetty. Julkisuuslaki lähtee siitä, että tietoja viranomaisen asiakirjasta annetaan pyynnöstä (JulkL 13 §). Viranomaisella voi antaa salassa pidettäviä tietoja toiselle viranomaiselle omasta aloitteestaan, jos laissa säädetään viranomaisen oikeudesta tai velvollisuudesta antaa salassa pidettäviä tietoja toiselle viranomaiselle.³⁰

Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön perusteella viranomaisten tietojen saamista ja luovuttamista salassapitovelvollisuuden estämättä koskevasta sääntelystä, joka on merkityksellinen yksityiselämän ja henkilötietojen suoja koskevan perustuslain 10 §:n kannalta, tulee käydä ilmi, mihin ja ketä koskeviin tietoihin tiedonsaantioikeus ulottuu ja se, että tiedonsaanti on sidottava laissa joko tarpeellisuus- tai välttämättömyysedellytykseen.³¹ Valiokunnan mukaan arkaluonteisten tietojen käsittelyn salliminen koskee yksityiselämään kuuluvan henkilötietojen suojan ydintä, minkä vuoksi siihen kohdistuvia rajoituksia on arvioitava perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten – erityisesti hyväksyttä-

28. Ks. salassapitointresseistä Voutilainen 2019, s. 447–450.

29. Ks. PeVL 51/2018 vp (HE 242/2018 vp laiksi henkilötietojen käsittelystä poliisitoimissa sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi), s. 3–4 ja PeVL 14/2018 vp (HE 9/2018 vp EU:n yleistä tietosuoja-asetusta täydentäväksi lainsäädännöksi), s. 6.

30. Ks. Kurvinen ym. 2023, s. 40–42.

31. PeVL 1/2015 vp (HE 5/2015 vp laiksi työttömyysturvalain muuttamisesta), s. 2 ja PeVL 19/2012 vp (HE 292/2014 vp henkilötietojen käsittelyä Rikosseuraamuslaitoksessa koskevaksi lainsäädännöksi), s. 3–4.

vyiden ja oikeasuhtaisuuden – kannalta. Sääntelyn, joka mahdollistaa arkaluonteisten tietojen saamisen ja luovuttamisen salassapitovelvollisuuden estämättä, on oltava täsmällinen.³²

Vaikka ratkaisun KKO 2023:24 perusteella jäävät epäselväksi – edellä luvussa 2 kuvatulla tavalla – julkisuuslain 23 §:n 1 momentin 3 kohdan mukaisen vahinkoedellytyslausekkeen täyttyminen ja myös se, millä tavalla A:lta takavarikoituja rahavaroja koskeva tieto on merkityksellinen perusoikeuksina turvattujen yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta, tämä tieto on arkaluonteinen. Perustuslakivaliokunnan mukaan viranomaisepäily rikoksesta muodostaa valtiosääntöisesti arkaluonteisen henkilötiedon.³³ Tiedon antaminen rikoksesta epäiltynä kiinniotetusta paljastaa siis arkaluonteisia seikkoja. Arkaluonteisten tietojen salassapitoa voidaan pitää välttämättömänä perustuslain 10 §:n 1 momentissa turvattu yksityiselämän suojaamiseksi. Tosin arkaluonteisten tietojen salassapidon tulee perustua lakiin.³⁴ Se, että viranomaisella olevat tiedot liittyvät yksilöön, ei sellaisenaan yksittäistapauksessa muodosta estettä viranomaisten väliselle tiedonkululle.

Tässä kommentoitavana olevassa ratkaisussa oma-aloitteisen tietojen antamisen perusteeksi oli esitetty poliisilain 7 luvun 2 §:n 1 momentti. Sen mukaan vaihtolovelvollisuus ei estä tiedon antamista viranomaiselle tai julkista tehtävää hoitavalle yhteisölle, jolla säädetyn tehtävänsä vuoksi on tarve saada tieto muuten salassa pidettävästä seikasta taikka henkilön luotettavuudesta tai sopivuudesta tehtävään. Edellä kuvatun perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännöstä ilmenevän perusoikeusrajoituksia koskevan täsmällisen ja tarkkarajaisen lailla säätämisen vaatimuksen valossa voidaan pitää ongelmallisena sitä, ettei pykälässä nimenomaisesti säädetä oikeudesta tai velvollisuudesta antaa tietoja eikä siitä, mihin ja ketä koskeviin tietoihin se kohdistuu. KKO kiinnitti huomiota juuri säännöksen yleisluontoisuuteen sekä siihen, ettei lainkohdassa säädetä poliisin toimivallasta antaa tietoja oma-aloitteisesti, vaikka lain esitöiden perusteella säännöksellä vaikuttaa kuitenkin olleen tarkoitus säätää myös poliisin oma-aloitteisesta tietojen antamisesta.³⁵

Poliisilain 7 luvun 2 §:n 1 momentilla ei vaikuta olevan itsenäistä merkitystä, sillä sen soveltaminen on sidottu toisen viranomaisen tarpeeseen saada tiedot lakisääteisten tehtäviensä suorittamiseksi. Oma-aloitteisen tietojen antamisen esteeksi muodostuukin se, että poliisilla ei ole yleistä oikeutta eikä velvollisuutta

32. PeVL 51/2018 vp, s. 4; PeVL 42/2016 vp (HE 111/2016 vp nuorisolaiksi), s. 2–3 ja PeVL 38/2016 vp (HE 100/2016 vp laeiksi pelastuslain ja hätäkeskustoiminnasta annetun lain muuttamisesta), s. 2–3.

33. PeVL 51/2018 vp, s. 12 ja PeVL 60/2018 vp (HE 259/2018 vp laiksi henkilötietojen käsittelystä Tullissa sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi), s. 11.

34. Ks. PeVL 14/2018 vp, s. 8.

35. KKO 2023:24, kohdat 14 ja 18 ja Hallituksen esitys eduskunnalle poliisilaeiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi 224/2010 vp, s. 147.

selvittää, mitä tietoja toinen viranomaisella mahdollisesti tarvitsee.³⁶ Toisen viranomaisen lakiin perustuva oikeus tietojen saamiseen pyynnöstä ei myöskään muodosta viranomaiselle perustetta tällaisten tietojen oma-aloitteiseen antamiseen.³⁷

Yksityisten etujen suojaamiseksi salassa pidettäviksi säädettyjen tietojen antaminen toiselle viranomaiselle on julkisen vallan käyttöä, koska se merkitsee puuttumista yksityiselämän suojaan.³⁸ Muiden kuin salassa pidettävien henkilötietojen antaminen rinnastuu tietojen antamiseen viranomaisen julkisesta asiakirjasta. Viranomaisella on suoraan julkisuuslain 9 §:n 1 momentin perusteella oikeus saada tieto toisen viranomaisen julkisesta – myös henkilötietoja sisältävästä – asiakirjasta. Tosin tämän oikeuden toteuttaminen edellyttää julkisuuslain 13 §:ssä tarkoitetun pyynnön esittämistä.³⁹ Viranomaisella voi oma-aloitteisesti antaa muita kuin salassa pidettäviksi säädettyjä tietoja toiselle viranomaiselle vain laissa vahvistetun perusteen nojalla, jos tietojen antamisella on vaikutuksia yksityisen oikeusasemaan.

5. Lopuksi

Viranomaisella olevien tietojen antamisen perusteet määräytyvät sen mukaan, onko annettava tieto julkinen vai salassa pidettävä. Viranomaisen asiakirjojen – myös henkilötietoja sisältävien – julkisuuden rajoittamisen edellytyksenä on, että rajoitusta voidaan pitää perustuslain 12 §:n 2 momentissa tarkoitettulla tavalla välttämättömänä. Asiakirjajulkisuuden rajoitusten on perustuttava laintasoi-siin säännöksiin. Vahinkoedellytyslausekkeen sisältävän salassapitosäännöksen soveltaminen puolestaan edellyttää tapauskohtaista harkintaa. Viranomaisten välisessä tiedonkulussa vahinkoedellytyslauseke ei lähtökohtaisesti aseta estettä, koska tiedon antaminen toiselle viranomaiselle lakisääteisiä tehtäviä varten ei vaaranna salassapitoa. Salassapitosäännösten ohella viranomaisten välistä tiedonkulkua voi rajoittaa julkisuuslain lähtökohta pyyntöperusteisesta tietojen antamisesta. Salassa pidettävien henkilötietojen oma-aloitteisesta antamisesta toiselle viranomaiselle tulee säätää laissa nimenomaisesti. Viranomaisella voi oma-aloitteisesti antaa muita kuin salassa pidettäviksi säädettyjä henkilötietoja toiselle viranomaiselle vain laissa vahvistetun perusteen nojalla, jos tietojen antamisella on vaikutuksia yksityisen oikeusasemaan. Tällöin tietojen antamisesta

36. Kurvinen ym. 2023, s. 43.

37. Ks. KKO 2023:24, kohdat 8, 15, 16 ja 18.

38. Ks. Voutilainen 2019, s. 478–487.

39. HE 30/1998 vp, s. 64. Ks. henkilötietojen antamisesta Mäenpää 2020, s. 216–225.

päättäminen sisältää julkisen vallan käyttöä tai on osa julkisen vallan käyttöä, jonka tulee perustua lakiin. Tietojen antamisen mahdollistava tai tietojen antamiseen velvoittava säännös muodostaa toimivaltaperusteen.

Evgeniya Kurvinen