

# KHO 2022:112 – Viranomaisen rekisteritietojen luovuttaminen toimittajalle

Lakimies  
7–8/2023  
s. 1258–1269

## 1. Aluksi

Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisussa KHO 2022:112 on kyse Ylen toimittajan Poliisihallitukselle esittämästä tietopyynnöstä, jossa hän on pyytänyt saada Poliisihallitukselta sähköisenä kopiona henkilörekisterin, joka koskee järjestyksenvalvoja- ja vartijahyväksynnän saaneita henkilöitä, myös väliaikaisen vartijakortin saaneita henkilöitä ja tilapäisiä järjestyksenvalvojia. Aineisto koski poliisin hallintoasiain tietojärjestelmään sisältyviä noin 60 000:ta henkilöä koskevia tietoja, jotka pyydettiin toimittamaan journalistisiin tarkoituksiin. Poliisihallitus ei luovuttanut tietoja pyydetyllä tavalla, vaan rajasi ne annettavaksi nähtäville Poliisihallituksen tiloissa siten, että tietopyynnön esittäjä saapuu paikalle tutustumaan tietopyynnön kohteena oleviin tietoihin erikseen sovittavan menettelyn mukaisesti.

Tapauksessa oli ensin Helsingin hallinto-oikeuden<sup>1</sup> ja myöhemmin edelleen korkeimman hallinto-oikeuden arvioitavana kysymys siitä, onko Poliisihallitus voinut kieltäytyä luovuttamasta toimittajalle tämän pyytämää tietoaaineistoa sähköisessä muodossa. Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaistavana oli tarkemmin sanottuna se, onko poliisin hallintoasiain tietojärjestelmä joko viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999, julkisuuslaki, JulkL) 16 §:n 2 momentin ensimmäisessä virkkeessä tarkoitettu viranomaisen ratkaisuihin automaattisen tietojenkäsittelyn avulla ylläpidetty rekisteri sinänsä tai sisältyykö siihen järjestyksenvalvoja- ja vartijahyväksynnän saaneita henkilöitä koskeva sanotussa lainkohdassa tarkoitettu rekisteri vai onko kysymys saman momentin toisessa virkkeessä tarkoitettu muusta julkisesta asiakirjasta. Lisäksi ratkaistavana oli se, onko pyydettyjen henkilötietojen antamiselle poliisin hallintoasiain tietojärjestelmästä pyydetyllä tavalla JulkL 16.3 §:ssä tarkoitettut edellytykset ja mikä on mainitun lainkohdan suhde sovellettavaksi tulevaan saman pykälän 2 momentin säännökseen.

Tässä oikeustapauskomentissa tarkastellaan aluksi tapauksen käsittelyä sekä Helsingin hallinto-oikeudessa että korkeimmassa hallinto-oikeudessa. Tä-

\* *Jyri Paasonen*, OTT, dosentti, tutkija, Vaasan yliopisto – *Vesa Ellonen*, OTK, KTM, VT, väitöskirjatutkija, Itä-Suomen yliopisto. Paasonen on turvallisuusalan tutkija ja osakkaana useammassa yksityisen turvallisuusalan yrityksessä. Ellonen on aiemmin toiminut Poliisihallituksessa ylikomisarina valvomassa yksityistä turvallisuusalaa.

1. HelsHaO 15.6.2020, nro 20/0561/1.

män jälkeen tarkastellaan JulkL:n mukaista arviointia asiakirjan antamistavasta ja asiakirjojen luovutusedellytysten arviointia. Lisäksi tarkastellaan Ylelle tehtyä tietopyyntöä ja henkilötietojen käsittelyä journalistisissa tarkoituksissa. Lopuksi esitetään kokoavia johtopäätöksiä.

## 2. Tapauksen käsittely Helsingin hallinto-oikeudessa

JulkL 14 §:n mukaan viranomaisen asiakirjan antamisesta päättää se viranomainen, jonka hallussa asiakirja on, jollei 15 §:n 3 momentissa tai muualla laissa toisin säädetä. Säännöksen kolmannessa momentissa säädetään, että jos virkamies tai muu 2 momentissa tarkoitettu henkilö kieltäytyy antamasta pyydettyä tietoa, hänen on ilmoitettava tiedon pyytäjälle kieltäytymisen syy. Poliisihallituksen virkamiehen tai muuten Poliisihallituksen antamaan päätökseen on mahdollista hakea muutosta JulkL 14 ja 33 §:ssä säännellyin tavoin.

Toimittaja oli pyytänyt Poliisihallitukselta sähköisessä muodossa luetteloa järjestyksenvälvoija- ja vartijahyväksynnän saaneista henkilöistä siten, että listasta ilmenevät henkilön koko nimi, syntymäaika, kansalaisuus, sukupuoli, myöntänyt viranomainen, myöntämispäivämäärä, voimassaoloaika, koulutustiedot, ehdot ja rajoitukset sekä koiratieto. Helsingin hallinto-oikeus totesi esitettyjen asiakirjojen perusteella, ettei tällaista listausta ole suoraan tulostettavissa poliisin hallintoasiain tietojärjestelmästä vaan se tulee erikseen luoda. Hallinto-oikeus katsoi näin ollen, ettei kyse ollut JulkL 16.2 §:n ensimmäisessä virkkeessä tarkoitettusta viranomaisen ratkaisusta automaattisen tietojenkäsittelyn avulla ylläpidetyn rekisterin tiedoista.

Hallinto-oikeuden mukaan tietopyytäjän pyytämät tiedot muodostivat JulkL 16.3 §:ssä tarkoitettun viranomaisen henkilörekisterin. Kyseisessä lainkohdassa on säädetty erityisedellytyksiä sille, että tällaiseen henkilörekisteriin sisältyviä henkilötietoja voidaan luovuttaa kopiona, tulosteena tai sähköisessä muodossa. Tietojen luovuttaminen sähköisessä muodossa on kuitenkin JulkL 16.2 §:n toisessa virkkeessä tarkoitettulla tavalla viranomaisen harkinnassa silloinkin, kun kyse on 3 momentissa tarkoitetuista tiedoista. Hallinto-oikeuden perusteluiden mukaan Poliisihallitus on voinut JulkL 16.2 §:ssä säädetyn harkintavaltansa nojalla esittämillään syillä kieltäytyä luovuttamasta tietoja valittajan pyytämässä sähköisessä muodossa, vaikka 3 momentissa säädetyt luovuttamisen edellytykset sinänsä olisivat olleet käsillä.<sup>2</sup>

### 3. Tapauksen käsittely korkeimmassa hallinto-oikeudessa

Toimittaja haki valituslupaa Helsingin hallinto-oikeuden päätöksestä. Valituksessaan hän vaati, että hallinto-oikeuden ja Poliisihallituksen päätökset kumotaan ja Poliisihallitus veloitetaan luovuttamaan toimittajan pyytämät tiedot tietopyynnön mukaisesti. Korkeimmassa hallinto-oikeudessa oli ratkaistavana ensinnäkin, onko pyydettyjen henkilötietojen antamiselle poliisin hallintoasiain tietojärjestelmästä pyydetyllä tavalla JulkL 16.3 §:ssä tarkoitetut edellytykset ja mikä on mainitun lainkohdan suhde sovellettavaksi tulevaan saman pykälän 2 momentin säännökseen.

Ratkaistavana oli myös se, onko poliisin hallintoasiain tietojärjestelmä joko sinänsä JulkL 16.2 §:n ensimmäisessä virkkeessä tarkoitettu viranomaisen ratkaisusta automaattisen tietojenkäsittelyn avulla ylläpidetty rekisteri tai sisältyykö siihen järjestyksenvalvoja- ja vartijahyväksynnän saaneita henkilöitä koskeva sanotussa lainkohdassa tarkoitettu rekisteri vai onko kysymys saman momentin toisessa virkkeessä tarkoitetusta muusta julkisesta asiakirjasta. Lisäksi korkein hallinto-oikeus arvioi kysymystä tietojen antamistapaa koskevista edellytyksistä sovellettavan JulkL 16.2 §:n säännöksen perusteella ja tässä yhteydessä toimittajan valituksessa esitetyn johdosta otti kantaa myös siihen, mikä merkitys julkisen sektorin hallussa olevien tietojen uudelleenkäyttöä koskevalla Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivillä (2003/98/EY, PSI-direktiivi) ja sen muuttamisesta annetulla direktiivillä (2013/37/EU) mahdollisesti on nyt esillä olevan tietojen antamistapaa koskevan kysymyksen ratkaisemisessa.

Korkeimman hallinto-oikeuden mukaan JulkL 16.3 §:n mukaiset edellytykset tietojen luovuttamiselle sähköisenä kopiona täyttyivät. Korkein hallinto-oikeus totesi 16 §:n 3 momentin osalta, että lainkohdassa tarkoitettujen luovutuksen-saajaa koskevien edellytysten on täyttyttävä, jotta tietoja voidaan antaa lainkohdassa tarkoitetuilla tiedonantotavoilla. Lainkohdan sanamuodosta ”saa antaa” huolimatta on katsottava, että lainkohdalla ei ole korkeimman hallinto-oikeuden mukaan tarkoitettu antaa viranomaiselle henkilötietojen antamistapaa koskevaa harkintavaltaa vaan kysymys on tietojen lainkohdassa tarkoitetuilla tavoilla tapahtuvan antamisen ehdottomien edellytysten arvioimisesta.<sup>3</sup> Tällä tulkinnalla korkein hallinto-oikeus argumentoi Poliisihallituksen antaman päätöksen perusteluja vastaan: edellä mainitun säännöksen tulkinnan mukainen harkinta tietojen antamisesta ei olisi viranomaista pakottava velvollisuus.

Ratkaistavana olleesta asiasta siitä, onko Poliisihallituksen hallintoasiain tietojärjestelmä JulkL 16.2 §:n ensimmäisessä virkkeessä tarkoitettu rekisteri, korkein hallinto-oikeus oli yhtä mieltä Helsingin hallinto-oikeuden ratkaisun kanssa: sanottu lainkohta ei tule sovellettavaksi. Ratkaisunsa korkein hallinto-oikeus

3. KHO 2022:112, kohta 45.

keus perusti näkemykseen, ettei hallintoasiain tietojärjestelmään sisälly järjestyksenvalvoja- ja vartijahyväksynnän saaneita henkilöitä koskevaa sanotussa lainkohdassa tarkoitettua rekisteriä. Tähän nähden ja kun lisäksi on otettu huomioon Poliisihallituksen päätöksentekohetkellä voimassa olleen henkilötietojen käsittelystä poliisitoimissa annetun lain 3 §:n 2 momentti ja 3 momentin 6 kohta sekä asiakirjoista saatava selvitys, järjestyksenvalvoja- ja vartijahyväksynnän saaneita henkilöitä koskevien tietojen ei voitu katsoa sisältyvän hallintoasiain tietojärjestelmään pelkkinä ratkaisuinä taikka ratkaisuja koskevinä valmiina luetteloinä tai koosteinä sen kaltaisesti kuin JulkL 16.2 §:n ensimmäisessä virkkeessä on katsottava tarkoitettunä.<sup>4</sup>

Tietojen antamistapaa koskevassa arvioinnissa korkein hallinto-oikeus siis katsoi sovellettavaksi tulevan JulkL 16.2 §:n toinen virke, joka koskee tietojen antamista sähköisessä muodossa muusta julkisesta asiakirjasta kuin momentin ensimmäisessä virkkeessä tarkoitettusta rekisteristä. Sovellettavan lainkohdan takia tietojen antaminen toimittajan pyytämällä tavalla sähköisessä muodossa on Poliisihallituksen harkinnassa.<sup>5</sup>

Korkein hallinto-oikeus kuitenkin totesi, ettei viranomaisen harkinta asiassa ole vapaata vaan Poliisihallituksen tulee harkinnassaan ottaa huomioon, mitä JulkL 17.1 §:ssä on säädetty. Harkinnassa tulee erityisesti ottaa huomioon pyydettyjen tietojen käyttötarkoitus suhteessa julkisuusperiaatteeeseen ja sen tarkoitukseen. Lisäksi tässä yhteydessä on kiinnitettävä huomiota siihen, että tietoja oli pyydetty journalistisessa eli julkisuusperiaatteen toteutumisen kannalta keskeisessä tarkoituksessa. Poliisihallitus ei ollut päätöksissään käyttänyt sovellettavassa lainkohdassa osoitettua harkintavaltaa, vaan se on päätöksessään soveltanut virheellisesti JulkL 16.2 §:n ensimmäistä virkettä. Korkein hallinto-oikeus katsoi tältä osin, että Poliisihallituksen päätökset on kumottava ja asia palautettava Poliisihallitukselle uudelleen käsiteltäväksi asian ratkaisemiseksi JulkL 16.2 §:n toisen virkkeen soveltamista koskevalta osalta.<sup>6</sup>

PSI-direktiivin osalta korkein hallinto-oikeus totesi, ettei direktiivillä ole merkitystä Poliisihallituksen harkitessa tietojen antamistapaa JulkL 16.2 §:n toisen virkkeen perusteella, koska viranomaisten henkilörekisterien saatavuutta on rajoitettu JulkL 16.3 §:llä. PSI-direktiivin 1 artiklan 2 kohtaan on direktiivin muuttamisesta annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivillä (2013/37/EU) lisätty alakohta c, jonka mukaan direktiiviä ei sovelleta asiakirjoihin, jotka eivät ole saatavilla tai joiden saatavuutta on rajoitettu asiakirjojen saatavuutta koskevien järjestelmien perusteella henkilötietojen suojaamiseksi. Sama koskee sellaisia kyseisten järjestelmien perusteella saatavilla olevien asiakirjojen osia,

4. KHO 2022:112, kohta 52.

5. KHO 2022:112, kohta 54.

6. KHO 2022:112, kohta 56.

jotka sisältävät henkilötietoja, joiden uudelleenkäyttö on ristiriidassa yksilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä annetun lain kanssa.<sup>7</sup>

#### 4. JulkL 16 §:n mukainen arviointi asiakirjan antamistavasta ja säännöksen 3 momentin mukainen asiakirjojen luovutusedellytysten arviointi

Perustuslain (731/1999) 12 §:n 2 momentin mukaan viranomaisen hallussa olevat asiakirjat ja muut tallenteet ovat julkisia, jollei niiden julkisuutta ole välttämättömien syiden vuoksi lailla erikseen rajoitettu. Jokaisella on oikeus saada tieto julkisesta asiakirjasta ja tallenteesta. Oikeudesta saada tieto julkisesta viranomaisen asiakirjasta säädetään myös JulkL 9.1 §:ssä. JulkL 16.1 §:n mukaan viranomaisen asiakirjan sisällöstä annetaan tieto suullisesti taikka antamalla asiakirja viranomaisen luona nähtäväksi ja jäljennettäväksi tai kuunneltavaksi tai antamalla siitä kopio tai tuloste. Tieto asiakirjan julkisesta sisällöstä on annettava pyydetyllä tavalla, jollei pyynnön noudattaminen asiakirjojen suuren määrän tai asiakirjan kopioinnin vaikeuden tai muun niihin verrattavan syyn vuoksi aiheuta kohtuutonta haittaa virkatoiminnalle. Säännöksen toisen momentin mukaan viranomaisen ratkaisuihin automaattisen tietojenkäsittelyn avulla ylläpidetyn rekisterin julkisista tiedoista on oikeus saada kopio teknisenä tallenteena tai muutoin sähköisessä muodossa, jollei erityisistä syistä muuta johdu.

Samalla tavalla sähköisessä muodossa olevista tiheästi tai reaaliaikaisesti päivittyvistä julkisista asiakirjoista on oikeus saada kopio sähköisessä muodossa, jos tieto on sisällöltään nopeasti muuttuvaa tai vanhenevaa eikä se sisälly viranomaisen henkilörekisteriin tai muuhun sellaiseen asiakirjaan, josta tieto voidaan luovuttaa vain tietyin edellytyksin. Tietojen antaminen sähköisessä muodossa tai teknisenä tallenteena muusta julkisesta asiakirjasta on viranomaisen harkinnassa, jollei toisin säädetä. Jos kyse on videotallenteesta tai muusta vastaavasta tallenteesta, jolla on viranomaisen kuvaama kuulustelu tai muu tapahtuma, jossa henkilöä kuullaan, sovelletaan erityistä säännöstä: kopion saa antaa vain, jos tallenteesta kuultava henkilö siihen suostuu tai jos tallenteen sisältö huomioon ottaen on ilmeistä, ettei kopion antaminen johda tämän yksityisyyden suojan loukkaamiseen.

Edelleen säännöksen kolmannen momentin mukaan viranomaisen henkilörekisteristä saa antaa henkilötietoja sisältävän kopion tai tulosteen tai sen tiedot sähköisessä muodossa, jollei laissa ole toisin erikseen säädetty ja jos luovutuksensaajalla on henkilötietojen suojaa koskevien säännösten mukaan oikeus tal-

7. KHO 2022:112, kohta 57.

lettaa ja käyttää sellaisia henkilötietoja. Henkilötietoja saa kuitenkin luovuttaa suoramarkkinointia ja mielipide- tai markkinatutkimusta varten vain, jos niin erikseen säädetään tai jos rekisteröity on antanut siihen suostumuksensa.

Viranomaisen asiakirjan julkisuus perustaa jokaiselle yksilöllisenä perusoikeutena tiedonsaantioikeuden mutta myös viranomaiselle velvollisuuden antaa tieto. Tiedonsaantioikeuteen liittyy myös oikeus käyttää hyväksi saatua tietoa.<sup>8</sup> Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Tässä suhteessa tiedonsaantioikeuksien turvaamista edellyttävä JulkL 17 § on keskeinen yleissäännös, jonka mukaan viranomaisten on otettava huomioon tiedonsaantioikeudet päätöksenteossaan.

Viranomaisen voi antaa julkisen henkilötiedon kahdella pääasiallisella tavalla JulkL 16.1 ja 16.3 §:n sääntelystä riippuen. Nämä kaksi eri luovutustapaa ovat seuraavat: yksittäiset henkilötiedot viranomaisen antaa suullisesti tai nähtäväksi ja jäljennettäväksi viranomaisen tiloissa (JulkL 16.1 §) ja useat henkilötiedot viranomaisen antaa ne sisältävän kopion, tulosteen tai sähköisen tallenteen muodossa (JulkL 16.3 §). Tapoihin kohdistuu olennaisesti erilainen sääntely, mikä johtuu siitä, että yksittäisten julkisten henkilötietojen antaminen suullisesti tai nähtäväksi rinnastuu muiden yleisesti julkisten tietojen antamiseen viranomaisen tallenteista. Kysymys on siis julkisuusperiaatteen toteuttamisesta JulkL:n mukaisesti, eikä siihen kohdistu erityisiä rajoittavia edellytyksiä. Laajamittaisempi tietojen luovuttaminen kopiona, tulosteena tai sähköisenä tallenteena sen sijaan vaikuttaa vahvemmin myös tietosuojaan toteutumiseen, joten se on sidottu tiukempiin oikeudellisiin edellytyksiin.<sup>9</sup>

JulkL 16.2 §:n toisen virkkeen mukaisista sähköisessä muodossa olevista tiheästi tai reaaliaikaisesti päivittyvistä julkisista asiakirjoista tietojen antaminen sähköisessä muodossa tai teknisenä tallenteena muusta julkisesta asiakirjasta on viranomaisen harkinnassa, jollei toisin säädetä. Lain esitöissä todetaan, että kun tietoja pyydetään sähköisessä muodossa muista asiakirjoista, viranomaisen on 17 §:n mukaisesti ratkaisuaan harkitessaan otettava huomioon pyydettyjen tietojen käyttötarkoitus suhteessa julkisuusperiaatteeseen ja sen tarkoitukseen.<sup>10</sup>

Viranomaisen harkintavaltaa kaventavat lisäksi tietojen antamistapaa sähköisessä muodossa määrittävät hallintolain 6 §:ssä säädetty harkintavallan rajoitusperusteet. Erityisesti tarkoitussidonnaisuuden ja suhteellisuuden vaatimukset ovat merkityksellisiä harkintavaltaa käytettäessä. Kuitenkin viranomaisten asiakirjojen käsittelymuodon muututtua pääasiallisesti sähköiseen muotoon ei viranomaisella ole juuri harkintavaltaa sähköisen asiakirjan toimittamistavassa muutoin kuin siitä syystä, ettei tiedot saava henkilö pysty vastaanottamaan säh-

8. Olli Mäenpää, Hallinto-oikeus. Alma Talent 2023, s. 693.

9. Olli Mäenpää, Julkisuusperiaate. Alma Talent Oy 2020, s. 220.

10. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi viranomaisten toiminnan julkisuudesta ja siihen liittyviksi laeiksi 30/1998 vp, s. 73.

köisessä muodossa olevia asiakirjoja viranomaisen käytössä olevin keinoin tieturvallisella tavalla.<sup>11</sup>

Henkilötiedon luovuttamisen edellytykset määräytyvät JulkL 16.3 §:n erityissäännöksen mukaan, jos viranomaisen henkilörekisteristä pyydetään henkilötiedon luovuttamista kopiona, tulosteena tai sähköisessä muodossa. Sähköisessä muodossa luovuttamisella tarkoitetaan esimerkiksi tietojen luovuttamista sähköisenä tallenteena tai sähköpostin välityksellä.<sup>12</sup> JulkL 16.3 §:n selvän sanamuodon ja sitä tukevan esitöiden kannan mukaisesti säännös ei sovellu tiedon antamiseen suullisesti tai nähtäväksi eikä siten sitä rajoita.<sup>13</sup>

Säännös on toissijainen suhteessa muussa laissa säädettyihin viranomaisten henkilörekisterien tietojen luovutusta koskeviin säännöksiin. Tästä johtuu, että säännös tulee sovellettavaksi ensisijaisesti luovutettaessa tietoja sellaisista viranomaisten henkilörekistereistä, joita viranomainen voi pitää suoraan tietosuojalain (1050/2018) perusteella, kuten henkilöstöhallinnon rekistereistä tai viranomaiselle säädetyn tehtävän johdosta muodostuvista rekistereistä.<sup>14</sup> Eriytyissäännöksen rajoituksen ensisijaisena tarkoituksena onkin varmistaa, että JulkL:n nojalla tapahtuvat henkilötietojen laajamittaiset ja sähköiset luovutukset viranomaisen henkilörekisteristä eivät johda henkilötietojen lainvastaiseen käsittelyyn.<sup>15</sup>

## 5. Tietopyyntö Ylelle luovutetusta henkilörekisteristä ja henkilötietojen käsittely journalistisissa tarkoituksissa

Lopulta toimittaja siis sai Poliisihallitukselta yksityisen turvallisuusalan henkilörekisterin. Tämän kommentin toisella kirjoittajalla on voimassa oleva hyväksyntä sekä vartijaksi että järjestyksenvalvojaksi, joten luovutukseen sisältyy myös hänen henkilötietojaan, ja hän teki Ylen tietosuojavastaavalle yleisen tietosuojasetuksen (2016/679, tietosuojasetus) mukaisen tietopyynnön 18.5.2023. Tietopyynnössä tiedusteltiin, mitä henkilötietoja heillä on, miten niitä käsitellään ja kuka on niitä käsitellyt. Ylen tietosuojavastaava vastasi kirjallisesti 24.5.2023, että kyseiset tiedot on hankittu Ylelle ainoastaan journalistista tarkoitusta varten ja tästä syystä tietosuojasetuksen mukainen tarkastusoikeus ei päde kyseisiin tietoihin. Tietopyyntöön sovellettavassa tietosuojalain 27 §:ssä säädetään niin

11. Tomi Voutilainen, Tiedonsaanti viranomaisen asiakirjasta sähköisessä muodossa – KHO 2022:118. Lakimies 1/2023, s. 173–183, 182.

12. Mäenpää 2020, s. 221.

13. EOAK/1473/2016, s. 11.

14. HE 30/1998 vp, s. 73.

15. Mäenpää 2020, s. 222.

sanotusta journalistisesta poikkeuksesta. Journalistinen poikkeus tarkoittaa käytännössä sitä, että tietosuoja-asetus ei sellaisenaan päde journalistiseen tiedonkäsittelyyn, josta säädetään tietosuoja-asetuksen 85 artiklan nojalla.

Tarkasteltaessa henkilötietojen käsittelyä journalistisissa tarkoituksissa tulee aloittaa perustuslain 12 §:n mukaisesta sananvapaudesta. Sananvapauteen sisältyy oikeus ilmaista, julkistaa ja vastaanottaa tietoja, mielipiteitä ja muita viestejä kenenkään ennakolta estämättä. Perustuslain 10 §:n yksityiselämän suoja koskevassa säännöksessä on säädetty myös henkilötietojen suoja yhtenä perusoikeutena. Siinä missä sananvapauden ilmaisun keinot ovat muuttuneet merkittävästi digitalisoitumisen, teknologian kehityksen, verkkojulkaisujen ja sosiaalisen median myötä, on henkilötietojen käsittelyn luonne muuttunut merkittävästi henkilötietolain (523/1999) säätämisen jälkeen.<sup>16</sup> Myös henkilötietojen käsittelyä journalistisiin tarkoituksiin koskeva lainsäädäntö on muuttunut tietosuoja-asetuksen ja tietosuojalailla toteutettavan kansallisen harkintamarginaalin myötä. Tietosuoja-asetuksen 85 artikla velvoittaa jäsenvaltioita sovittamaan yhteen lainsäädännöllä oikeuden henkilötietojen suojaan, sananvapauteen ja tiedonvälityksen vapauteen.<sup>17</sup>

Tietosuoja-asetuksen johdanto-osan perustelukappaleessa 153 täsmennetään, että poikkeuksia on sovellettava erityisesti audiovisuaalisella alalla sekä uutis- ja lehtiarkistoissa tapahtuvaan henkilötietojen käsittelyyn. Kun journalistisen jutun edellyttämä tiedonhankinta, tietojen säilyttäminen ja tietojen julkaiseminen edellyttävät henkilötietojen käsittelyä, sananvapaus ja henkilötietojen suoja saattavat joutua jännitteeseen suhteeseen. Esimerkiksi tietojen minimoinnin vaatimus, läpinäkyvyyden periaate ja käyttötarkoitussidonnaisuuden periaate voivat rajoittaa journalistista toimintaa.<sup>18</sup>

Tietosuojalain 5 luvun 27 §:ssä säädetään henkilötietojen käsittelystä journalistisen, akateemisen, taiteellisen ja kirjallisen ilmaisun tarkoitusta varten.<sup>19</sup> Merkittävimmät poikkeukset tietosuoja-asetuksen soveltamiseen tehdään sananvapauden ja tiedonvälityksen vapauden takaamiseksi, kun kyse on henkilötietojen käsittelystä journalistisen, akateemisen, kirjallisen tai taiteellisen ilmaisun osalta.

16. Hallituksen esitys eduskunnalle EU:n yleistä tietosuoja-asetusta täydentäväksi lainsäädännöksi 9/2018 vp, s. 47.

17. Riitta Ollila, Henkilötietojen käsittely journalistisiin tarkoituksiin. Lakimies 7–8/2019, s.1080–1093, 1080.

18. Päivi Korpisaari – Flora Kukorelli, Vastustamisoikeus ja verotustietojen luovuttaminen – julkisuusperiaatteen, tietosuojalainsäädännön ja journalistisen poikkeuksien arviointia. Liikejuridiikka 2/2021, s. 189–220, 201.

19. Säännöksen mukaan sananvapauden ja tiedonvälityksen vapauden turvaamiseksi henkilötietojen käsittelyyn ainoastaan journalistisia tarkoituksia varten tai akateemisen, taiteellisen tai kirjallisen ilmaisun tarkoituksia varten ei sovelleta tietosuoja-asetuksen 5 artiklan 1 kohdan c–e alakohtaa, 6 ja 7 artiklaa, 9 ja 10 artiklaa, 11 artiklan 2 kohtaa, 12–22 artiklaa, 30 artiklaa, 34 artiklan 1–3 kohtaa, 35 ja 36 artiklaa, 56 artiklaa, 58 artiklan 2 kohdan f alakohtaa, 60–63 artiklaa ja 65–67 artiklaa.



Lisäksi säännöksen toisen momentin mukaan yleisen tietosuoja-asetuksen 27 artiklaa ei sovelleta sellaiseen henkilötietojen käsittelyyn, joka liittyy sananvapauden käyttämisestä joukkoviestinnässä annetussa laissa (460/2003) säädettyyn toimintaan. Tietosuoja-asetuksen 44–50 artiklaa ei sovelleta, jos soveltaminen loukkaisi oikeutta sananvapauden tai tiedonvälityksen vapauteen. Perustuslakivaliokunnan mukaan sääntelyssä on kyse sananvapauden rajoittamisesta henkilötietojen suojan tarkoituksessa ja vastaavasti henkilötietojen suojan rajoittamisesta sananvapauden tarkoituksessa. Perustuslakivaliokunta on pitänyt tällaista tasapainottamista valtiosääntöisesti välttämättömänä.<sup>20</sup>

Korkein hallinto-oikeus on käsitellyt Euroopan unionin tuomioistuimen antaman ennakkoratkaisun (C-73/07) perusteella kysymystä henkilötietojen käsittelystä toimituksellisessa tarkoituksessa nimenomaan sananvapauden ja henkilötietojen yhteensovittamisen osalta. Ratkaisussaan korkein hallinto-oikeus totesi, että silloisen henkilötietolain 2 §:n 5 momentin soveltamisalan rajauksen arvioinnin lähtökohtana oli se, onko kyseisen toiminnan tarkoituksena tietojen, mielipiteiden ja ajatusten ilmaiseminen yleisölle.<sup>21</sup> Ratkaisun mukaan tuolloin voimassa olleen tietosuojadirektiivin sääntely ei sinänsä merkinnyt sananvapauden vastaisia rajoituksia. Oikeuksien ja intressien välistä tasapainotusta on toteutettu jo tietosuojalainsäädännössä, minkä lisäksi tasapainotuksen mekanismien mahdollistaminen niin Euroopan unionin kuin viime kädessä kansallisella tasolla turvaa tasapainon säilymistä. Tietosuojasääntelyn rajoituksissa journalistisen ja taiteellisen sekä kirjallisen ilmaisun tarkoituksiin tapahtuvaa henkilötietojen käsittelyä varten ei sinänsä ole kyse soveltamisalan ulkopuolelle sijoittumisesta, vaan käsittelyyn soveltuu osa säännöksistä.<sup>22</sup>

## 6. Johtopäätökset

Korkein hallinto-oikeus on asianmukaisesti tarkastellut nyt kommentoitavassa ennakkopäätöksessään JulkL:ssa tarkoitettuja edellytyksiä rekisterin luovutukselle ja siihen liittyviä tietosuojanäkökuilma. Kolikolla on kuitenkin myös toinen puoli, kun kyseessä on yksityinen turvallisuusala, joka on merkittävässä roolissa kansallisessa turvallisuudessa Suomessa.

Yksityinen turvallisuusala vastaa lähes kokonaan turvallisuus- ja huoltokriittisten organisaatioiden turvallisuudesta. Tähän on myös herätty turvallisuusvi-

20. PeVL 14/2018 vp, s. 16.

21. KHO 2009:82.

22. Anette Alén-Savikko, Naamoja ja meemejä – Henkilötiedoista sosiaalisessa mediassa. Defensor Legis 4/2016, s. 497–514, 508.

ranomaisissa, kun turvallisuusympäristö on muuttunut. Huoltovarmuuskeskukseen on perustettu yksityisen turva-alan pooli, kun on ymmärretty alan merkitys huoltovarmuuskysymyksen kannalta. Yksityisen turvallisuusalan toimijoita on varattukin merkittävästi Puolustusvoimien toimesta. Julkl 24 §:n 10 kohdassa on salassa pidettäväksi määritelty asiakirjat, jotka koskevat muun muassa Puolustusvoimien varustamista, kokoonpanoa, sijoitusta tai käyttöä, jollei ole ilmeistä, että tiedon antaminen niistä ei vahingoita tai vaaranna maanpuolustuksen etua. Puolustusvoimien varaajan tulee käsitellä varausasiakirjoja salassapitoluokituksen mukaisesti, mutta toimittaja voi saada Poliisihallitukselta koko yksityisen turvallisuusalan henkilökäsitteen journalistisessa tarkoituksessa.

Käytännön tiedonhankinnassa on kysymys juuri siitä, mihin toimittajakin on vedonnut. Kun yksityisen turvallisuusalan toimijoista saadaan tiedot sähköisesti massaluvutuksena, voidaan niistä muodostuvia tietoja ajaa erilaisilla ohjelmistoilla ristiin muiden tiedostojen ja tietolähteiden kanssa. Yhdistelemällä erilaisia tietolähteitä voidaan selvittää asioita, jotka poikkeavat kyselyn alkuperäisestä tarkoituksesta. Jo pelkästään kyselyillä tiedoilla voidaan yhdistää vartijan kotipaikka ja hänen voimankäyttökoulutuksensa esimerkiksi ampuma-aseiden osalta. Jo näillä tiedoilla voidaan melko luotettavasti päätellä, ketkä vartijoista suojelevat sellaista valtiomme kriittistä infrastruktuuria, jonka aseellisen vartiointin yksityisistä turvallisuuspalveluista annettu laki mahdollistaa.

Tämän osalta voidaankin kääntää katse punnintaan journalistisen tarkoituksen ja kansallisen turvallisuuden tärkeydestä. Korkein hallinto-oikeus ei edes pohtinut henkilökäsitteen turvallisuusnäkökohtia ratkaisussaan. Tätä voidaan pitää hyvin erikoisena, koska tällainen henkilökäsitteeri potentiaalisesti kiinnostaa esimerkiksi eri valtioiden tiedustelupalveluita tai vaikkapa rikollisia. Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisu on julkisesti kaikkien saatavilla, joten on hyvin helppo jäljittää toimittaja ja yrittää tehdä tietomurto. Näistä syistä Ylälle tehdyssä tietopyynnössä tiedusteltiin, kuinka henkilökäsitteeriä käsitellään ja kuka tietoja on käsitellyt. Näkemyksemme mukaan olisi erittäin tärkeää varmistaa tällaisen henkilökäsitteen suojaaminen ja tietoturva, kuten viranomaisetkin vaativat turvallisuusluokitellun tiedon osalta. Poliisihallitus korosti vastineessaan korkeimmalle hallinto-oikeudelle, että tällaisia henkilö tietoja hallinnoidessaan Poliisihallituksella on tietosuoja- ja tietoturvalainsäädännön mukaisesti velvollisuus huolehtia asianmukaisesta riskienhallinnasta ja rekisteröityjen oikeuksien toteuttamisesta.

Valituksessaan korkeimmalle hallinto-oikeudelle toimittaja perusteli tarkoituksenaan olleen tietopyynnön kohteena olevan aineiston perusteella tarkastella yksityistä turvallisuusalaa ja suhdetta lainvalvontaan ja vallankäyttöön sekä sitä, missä määrin viranomaiset ovat myöntäneet järjestyksenvalvonta- ja vartijakortteja henkilöille, joilla on läheisiä kytköksiä ääriliikkeisiin. Toimittajan mukaan nämä asiat ovat jo itsessään sellaisia oikeutetun yhteiskunnallisen keskustelun kannalta merkittäviä kysymyksiä, jotka puoltavat tietojen antamista vaaditulla

tavalla. Lisäksi tehokkaat isojen tietomassojen analyysikeinot ovat nykyään yhä välttämättömämpi osa journalistin työtä ja median yhteiskunnallisen tehtävän toteuttamista.

Olemme samaa mieltä toimittajan kanssa siitä, että on tärkeää yhteiskunnan kannalta käydä keskustelua yksityisen turvallisuusalan toimijoista ja heidän kytköksistään. Yhtä tärkeää olisi tarkastella asiaa myös turvallisuusviranomaisten näkökulmasta. Ylipäätään enemmän pitäisi käydä keskustelua koko turvallisuusalasta ja sen tulevaisuudesta, koska korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisusta käy hyvin ilmi, miten huonosti julkisuus- ja tietosuojasääntely sekä turvallisuusnäkökohdat ovat yhdistettävissä.

Helsingin hallinto-oikeuden ja korkeimman hallinto-oikeuden päätökset perustuvat säännöksen sääntelytekniikan sanamuodon mukaiseen tulkintaan, jossa on sovellettu lain valmistelusta ilmeneviä oikeusohjeita. Olemme korkeimman hallinto-oikeuden kanssa samaa mieltä siitä, ettei Poliisihallituksen harkintavalta tietojen antamisessa ja tietojen antamistavasta päätettäessä ole vapaata vaan se on julkisuusperiaatteen vuoksi tiukan lakisidonnaista.

Korkeimman hallinto-oikeuden perusteluiden mukaan asian ratkaisi lopulta Poliisihallituksen päätöksen oikeudellinen virhe. Poliisihallitus oli vedonnut virheellisesti JulkL 16.2 §:n ensimmäiseen virkkeeseen. Molemmat tuomioistuimet totesivat käsityksemme mukaan aivan oikein, että tietopyynnön kohteena olevat tiedot eivät sisälly pelkistä ratkaisuista taikka ratkaisuja koskevista valmiista luetteloista tai koosteista muodostuvaan rekisteriin, mistä seuraa, että kyseinen ensimmäinen virke ei sellaisenaan tule sovellettavaksi. Virkkeen mukaan viranomainen voi kieltäytyä antamasta tiedot sähköisessä muodossa, jos sille on erityisiä syitä. Vastineessaan korkeimmalle hallinto-oikeudelle Poliisihallitus on käsittäksemme varsin ansiokkaasti verhotusti tuonut esille tällaisia turvallisuusalaan liittyviä toiminnallisia syitä, mutta niitä ei korkeimman hallinto-oikeuden päätöksen mukaan voitu ottaa huomioon, koska asiassa on sovellettava JulkL 16.2 §:n toista virkkeettä, joka ei virkkeen esitöiden perusteella sisällä vastaavaa harkintavaltaa.

Korkeimman hallinto-oikeuden laintulkinnasta rohkenemme olla eri mieltä – ja siis samaa mieltä kuin Helsingin hallinto-oikeus<sup>23</sup>. JulkL 16.2 §:n toinen virke alkaa viitaten ja verraten saman momentin ensimmäiseen virkkeeseen, koska se alkaa konjunktiolla: ”Samoin – –.” Tällä käsityksemme mukaan ilmaistaan, että ensimmäisessä virkkeessä säädelty on myös toisen virkkeen osalta voimassa siinä esitettyjä kohdennuksia lukuun ottamatta. Jos olemme perustavalta tulkinnaltamme oikeassa, ensimmäisessä virkkeessä säädettyjen erityisten syiden olla massaluovuttamatta tietoja sähköisesti osalta lakisidonnainen harkintavalta ulottuu myös toiseen virkkeeseen. Tässä tapauksessa Poliisihallituksen esittämät

23. Ks. KHO 2022:112, kohta 6, jossa referoidaan hallinto-oikeuden päätöstä asiassa keskeisimmiltä osiltaan.

erityiset syyt toimittajan pyytämien tietojen sähköisestä massaluvutuksesta olisi tullut ottaa myös korkeimman hallinto-oikeudessa arvioitavaksi.

Jos olemme sanamuodon mukaisessa tulkinnassamme oikeassa tai jos asiaa tarkastellaan säännösteknisen tarkastelun sijasta sen asiaperustein, oikeudellisesti arvioituna tapauksen ratkaisu kiteytyy siihen, oliko Poliisihallituksella erityisiä syitä kieltäytyä yksityisen turvallisuusalan henkilötietojen sähköisestä massaluvutuksesta vai onko korkeimman hallinto-oikeuden perusteleman JulkL 17 §:n julkisuusperiaatteen soveltaminen asiassa ratkaisevaa. Sillä, sovelletaanko JulkL 16.2 §:n ensimmäistä vai toista virkettä, on korkeimman hallinto-oikeuden perusteluiden mukaan olennaista merkitystä viranomaisen harkintavallan laajuudelle. Ensimmäisen virkkeen erityiset syyt on korkeimman hallinto-oikeuden perusteluiden mukaan tulkittava lakisidonnaiseksi tarkoituksenmukaisuusharkinnaksi, kun taas toisen virkkeen mukainen harkintavalta olisi lakisidonnaista harkintavaltaa, jota erityisesti rajoittaa mainittu julkisuusperiaate.<sup>24</sup>

Oikeusministeriö on asettanut työryhmän valmistelemaan JulkL:n ajantasaistamista. Työryhmän yhtenä tavoitteena on arvioida oikeusturvan ja seuraamusten merkitystä julkisuusperiaatteen toteutumisessa.<sup>25</sup> On syytä pohtia, miksi korkein hallinto-oikeus jätti turvallisuuskysymykset tarkastelematta, vaikka Poliisihallitus ne esitti omassa vastineessaan. Kommentoitavan korkeimman hallinto-oikeuden ennakkopäätöksen perusteella vaikuttaa selvältä, että JulkL 16.2 §:ää olisi selvennettävä, koska sen tulkinnasta ovat yksityisen turvallisuusalan valvontaviranomainen Poliisihallitus, Helsingin hallinto-oikeus ja korkein hallinto-oikeus olleet ratkaisevalta osin eri mieltä.

*Jyri Paasonen – Vesa Ellonen*

24. Vrt. KHO 2022:112, kohta 56.

25. Ks. oikeusministeriö, Julkisuuslain ajantasaistaminen osoitteessa <https://oikeusministerio.fi/julkisuuslain-ajantasaistaminen>.