

Yksityisyyttä vai avoimuutta? Tietosuojan vaikutus julkisuusperiaatteeseen

HAKUSANAT: julkisuuslaki, yleinen tietosuoja-asetus, julkisuusperiaate, henkilötieto, perusoikeudet

1. Johdanto

Tässä artikkelissa tarkastellaan sitä, miten yksityisyyden suojelu erityisesti henkilötietojen suojan muodossa on vaikuttanut kotimaiseen julkisuusperiaatteeseen. Esimerkkejä siitä, että julkisuusperiaatteen toteutuminen on epävarmaa, löytyy monelta taholta.¹ Periaatteen häilyvyyteen on eittämättä useita syitä, mutta ilmeisin on yksityisyyden suoja tietosuojan muodossa. Euroopan unionin oikeudessa henkilötietojen suoja on saanut vahvan aseman, mikä saattaa vaikuttaa myös meillä. Oikeus on voimistunut ja osittain se on tapahtunut muiden periaatteiden kustannuksella.²

Unionin yleisellä tietosuoja-asetuksella³ on kaksi kirjattua päämäärää: henkilötietojen suojaaminen sekä tietojen vapaa liikkuvuus. Asetusta on usein tulkittu lähes yksinomaan henkilötietojen suojaamisen viitekehyksessä niin, että tietojen

* *Susanna Lindroos-Hovinheimo*, OTT, professori, Helsingin yliopisto. Tämä kirjoitus on laadittu Suomen Akatemian rahoittamassa tutkimushankkeessa PoP – Is this Public or Private? Kirjoittaja kiittää vertaisarvioitsijoita hyödyllisistä kommentteista aikaisempaan versioon.

1. Ks. esim. Emilia Korkea-aho, Tsaarinaikaista avoimuutta? Perustuslakiblogi 22.09.2017; Ida Koivisto, Miten läpinäkyvyyttä esitetään? Kysymys Sanna Marinin sähköpostien julkisuudesta. Perustuslakiblogi 19.01.2021.
2. Artikkelin tarkoituksena ei ole esittää, että yksityisyyden ja julkisuuden vastakkainasettelu olisi uusi ilmiö, tai että julkisuusperiaate olisi uhattuna pelkästään tietosuoja-asetuksesta johtuen. Jo tietosuojadirektiivi aiheutti runsaasti päänvaivaa. Ks. tästä esim. Heikki Kulla – Mikael Koillinen, *Julkisuus ja henkilötietojen suoja viranomaistoiminnassa*. Turun yliopiston 2014. Ks. aiheesta myös Anu Talus, *From Simply Sharing the Cage to Living Together – Reconciling the Right of Public Access to Documents with the Protection of Personal Data in the European Legal Framework*. Helsinki 2019.
3. Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2016/679 luonnollisten henkilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä sekä näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta ja direktiivin 95/46/EY kumoamisesta (yleinen tietosuoja-asetus).

vapaa liikkuvuus on jäänyt taka-alalle.⁴ Tästä antaa viitteitä erityisesti Euroopan unionin tuomioistuimen (EUT) ratkaisukäytäntö.⁵

Samaan aikaan kansalliset tuomioistuimet ovat kiinnittäneet huomiota julkisuusperiaatteen tärkeyteen. Korkein hallinto-oikeus on vaalinut julkisuusperiaatetta useissa viimeaikaisissa ratkaisuissaan.⁶ Tiedotusvälineet ovat myös olleet aktiivisia. Kuten jäljempänä kirjoituksessa huomataan, muun muassa STT, Yle ja Helsingin Sanomat ovat vaatineet julkisuusperiaatteen toteutumista tuomioistuinteitse viranomaisten hylättyä tietopyyntöjä. Ylimmät lainvalvojat ovat myös toistuvasti kiinnittäneet huomiota siihen, ettei julkisuusperiaate toteudu.⁷ Keskeisiksi ongelmiksi eduskunnan oikeusasiamies on nostonut muun muassa sen, että salassapito on ajoittain liian ehdotonta tai epä johdonmukaista, julkisuuden toteuttaminen henkilötietojen anonymisoinnilla on vaikeaa sekä sen, että julkisuuslain ja tietosuojanormiston suhdetta ei tunneta tai se on epäselvä.⁸

Tarkastellessamme julkisuusperiaatteen ja tietosuojan välisiä suhteita, on hyvä pitää mielessä niiden merkittävät erot. Ensinnäkin, julkisuusperiaate on lähtökohtaisesti oikeus, joka edistää yleistä etua. Tietosuoja taas on ensisijaisesti yksilön oikeus. Toiseksi, sääntelyn tarkoitus ja logiikka ovat hyvin erilaisia. Julkisuuslailla pyritään edistämään julkisuusperiaatetta ja laki määrittelee, miten viranomaisen tietoja tulee antaa. Tietosuoja-asetus sen sijaan sisältää sääntöjä siitä, miten henkilötietoja saa käsitellä. Tietojen julkisuuteen tietosuoja sääntely kyllä vaikuttaa, mutta ei aina estä sitä. Tiedot voivat olla julkisia mutta henkilötiedot pysyvät henkilötietoina riippumatta siitä, ovatko ne julkisia vai eivät. Siten tietosuoja sääntely ja julkisuus sääntely lomittuvat toisiinsa, eivätkä lähtökohtaisesti ole vastakkaisia, vaan erillisiä kokonaisuuksia.

Vaikka yksityisyyttä suojellaan nykyään voimakkaasti varsinkin tietosuojan muodossa, on vastavoimiakin nähtävissä. Unioni on viime aikoina lähtenyt edistämään myös tiedon avoimuutta, tai ainakin sen liikkuvuutta ja uudelleen käy-

4. Ks. esim. Nadezhda Purtova, *The Law of Everything*. Broad concept of personal data and future of EU data protection law. *Law, Innovation and Technology* 1/10 2018, s. 40–81.

5. Esimerkiksi *Asia C-40/17 Fashion ID GmbH & Co. KG v. Verbraucherzentrale NRW e.V.*, EU:C:2019:629; *Asia C-131/12 Google Spain SL ja Google Inc. v. Agencia Española de Protección de Datos (AEPD) ja Mario Costeja González*, EU:C:2014:317; *Asia C-362/14 Maximilian Schrems v. Data Protection Commissioner*, EU:C:2015:650; *Asia C-582/14 Patrick Breyer v. Saksa*, EU:C:2016:779.

6. KHO on tilastojen valossa antanut julkisuusperiaatetta koskevia vuosikirjapäätöksiä viime vuosina melko runsaasti. Vuonna 2021 niitä annettiin seitsemän (2021:170, 2021:152, 2021:38, 2021:27, 2021:26, 2021:13, 2021:9). Vuonna 2020 julkisuusperiaatetta koskevia vuosikirjapäätöksiä annettiin kahdeksan ja vuonna 2019 niin ikään kahdeksan. Ks. julkisuusperiaatteen tulkintaongelmista muissa kuin tietosuojayhteisissä esim. Susanna Lindroos-Hovinheimo, *Ovatko ministerille lähetetyt kirjeet julkisia?* *Lakimies* 7–8/2020, s. 1288–1296.

7. Ks. esim. OKV/1730/1/2018, OKV/1174/1/2019, OKV/174/10/2020, OKV/359/10/2020, OKV/1078/10/2020.

8. EOAK/2808/2021, s. 1. Ks. myös eduskunnan oikeusasiamiehen näkemys julkisuuslain ja henkilötietojen suojaa koskevan lainsäädännön suhteesta EOAK/1473/2016.

tettävyyttä.⁹ Aivan helposti tämä ei käy, sillä tietosuojalle on unionin oikeudessa muodostunut vahva asema. Silti tiedon liikkuvuuteen ja avoimeen saatavuuteen on voimakas oikeuspoliittinen paine.¹⁰

Sillä välin kun oikeustila EU:ssa elää, voi olla hyödyllistä katsahtaa kotimaiseen oikeuteemme ja pohtia, minkälaisena julkisuusperiaatteen ja tietosuojan välinen suhde näyttäytyy.¹¹ Tämän lainopillisen tarkastelun päämäärä on ensisijaisesti oikeustilan kuvaaminen ja systematisointi.¹² Kartoitan nykytilaa oikeustapausten kautta, jotka toimivat tässä kirjoituksessa esimerkkeinä. Niiden kautta piirtyy kenties yleisempääkin kuvaa siitä, minkälaisia tulkintaongelmia julkisuusperiaatteeseen kohdistuu yksityisyysoikeuksien johdosta. Keskityn kolmeen ajankohtaiseen teemaan: oikeudenkäynnin julkisuuteen, verotietojen julkisuuteen sekä tietosuoja-asetuksesta johdettavaan tietojensaantioikeuteen. Tavoitteena on siis hahmotella normiston suhteita ja mahdollisia ristiriitoja sekä tarkastella todellisia tulkintapulmia, joita on noussut eri viranomaisten toiminnassa.¹³

Tämä tutkimus ei keskity informaatio-oikeuteen, hallinto-oikeuteen eikä perusoikeusjuridiikkaan, vaan leikkaa kaikkia näitä alueita. Lisäksi tarkastelu leviää jossain määrin myös prosessioikeuden suuntaan. Julkisuusperiaatteen tulkintaongelmia hahmotellaan siten monissa erilaisissa yhteyksissä.¹⁴ Punaisena lankana kulkee kysymys siitä, minkälaisena julkisuusperiaatteen ja yksi-

9. Ks. esim. komission ehdotus datasäädökseksi: COM(2022) 68 final, Euroopan parlamentin ja neuvoston asetustietojen oikeudenmukaista saatavuutta ja käyttöä koskevista yhdenmukaisista säännöistä (datasäädös), sekä komission ehdotus datahallintasäädökseksi: COM(2020) 767 final, Euroopan parlamentin ja Neuvoston asetus eurooppalaisesta datahallinnosta (datahallintosäädös).

10. Ks. komission datastrategiasta https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/europe-fit-digital-age/european-data-strategy_fi, vierailtu 26.4.2022. Ks. myös Susanna Lindroos-Hovinheimo, Data protection clashes with data sharing: How will the EU reconcile its two aims? *European Law Blog* 1.3.2021.

11. Raja-an tarkastelun pääasiassa EU-oikeuteen ja kansalliseen oikeuteen, vaikka Euroopan ihmisoikeussopimus oikeuskäytäntöineen onkin kolmas merkittävä lähde. Sen perusteellinen käsittely ei kuitenkaan ole mahdollista tässä kirjoituksessa.

12. Kirjoitus liittyy yleiseen keskusteluun siitä, miten voimistunut yksityisyyden sääntely vaikuttaa ja miten sen tulisi vaikuttaa oikeuteen ja yhteiskuntaan. Näihin syvällisiin teemoihin en kuitenkaan tässä yhteydessä uppoudu, vaan ne jäävät jatkotutkimuksen varaan. Ks. tämän suuntaisesta tutkimuksesta esim. Susanna Lindroos-Hovinheimo, *Private Selves – Legal Personhood in European Privacy Protection*. Cambridge University Press 2021.

13. Julkisen sektorin hallussa olevien henkilötietojen käsittelyyn liittyy monenlaisia ongelmia, joista osa tulee hyvin kuvattua artikkelissa Tomi Voutilainen – Matti Muukkonen, *Sosiaali- ja terveydenhuollon tiedonhallinnan sääntelyn systematiikkaongelmat*. *Edilex* 35/2021, s. 1–24.

14. Oikeustilan epäselvyydestä kertoo myös se, että oikeusministeriö valmistelee julkisuuslain uudistusta. Tarkoituksena on muun muassa selvittää, voiko viranomaisten asiakirjojen julkisuuden ja henkilötietojen suojan välistä suhdetta selkeyttää. Ks. <https://oikeusministerio.fi/-/julkisuuslaki-ajantasaisistetaan>, vierailtu 16.6.2021.

tyisyysoikeuksien suhde näyttäytyy käytännössä.¹⁵ Lisäksi artikkelissa pyritään selventämään sitä juridista kokonaisuutta, jonka yksityisyysoikeudet ja julkisuusperiaate muodostavat. Tulkinnan tueksi esitän perinteisen lainopin metodein konstruoidun kuvauksen siitä, mikä on toisaalta julkisuusperiaatteen ja toisaalta yksityisyysoikeuksien – erityisesti tietosuojan – keskeinen sisältö, *ratio* ja soveltamisala.

Oikeudenkäynnin julkisuutta koskevia tapauksia on syytä tarkastella siksi, että niiden kohdalla julkisuusperiaatteen tulkinta on ollut erityisen vaihtelevaa. Samoin on verotietojen julkisuuden laita ja niitä koskevia tapauksia tarkastellaan myös yksityiskohtaisesti. Lopuksi käsittelen tilannetta, jossa tietosuojasääntely ja julkisuusperiaate voisivat johtaa samaan suuntaan, nimittäin siihen, että vi-
ranomaisen tulisi luovuttaa henkilötieto.

Materiaalia läpi käydessä silmään pistää yksi mielenkiintoinen piirre: suurin osa julkisuusperiaatteen ja yksityisyysoikeuksien törmäyksistä onnistutaan usein ratkomaan niin, ettei kaikista hankalimpiin kysymyksiin tarvitse ottaa kantaa. Tietosuoja ja julkisuusperiaatetta ei monessakaan tapauksessa ole loppujen lopuksi punnittu vastakkaisissa kupeissa, vaan on kyetty löytämään lopputulos, jolla kiperä tilanne on voitu välttää. Molempien oikeuksien ydin on kyetty suo-
jaamaan samanaikaisesti määrittelemällä tuo ydin niin, että vastakkainasettelu lievenee.¹⁶ Samalla on vältetty varsinainen ongelma: miten sovittaa yhteen kaksi vastakkaista perusoikeutta.

Kirjoitus etenee niin, että tarkastelen ensin tietosuojan ja julkisuusperiaatteen jännitteistä suhdetta tietosuojasääntelyn kokonaisuudessa. Sen jälkeen keski-

15. On syytä tarkentaa, että käytän yksityisyysoikeuksia yläkäsitteenä. Sen alle sijoittuvat niin yksityiselämän suoja kuin tietosuojakin. Muita yksityisyysoikeuksia ovat jaottelussani muun muassa luottamuksellisen viestin suoja ja kotirauhan suoja. Tämä erottelu on tässä yhteydessä heuristinen, mutta katson sen vastaavan melko hyvin sekä EU-oikeuden että kansallisen oikeuden nykytilaa. Mielestäni se vastaa myös perustuslakivaliokunnan näkemystä pääpiirteittäin. Valiokunta ei aina tee tarkkaa eroa yksityiselämän ja henkilötietojen suojan välillä, vaan tarkastelee usein molempia yhdessä (ks. esim. PeVL 17/2021 vp, s. 40–44). Voi kuitenkin olla perusteltua tehdä toisenlainen jaottelu erityisesti Euroopan ihmisoikeussopimukseen keskittyvässä tarkastelussa, puhumattakaan Euroopan ulkopuolisista oikeusjärjestyksistä.

16. Anu Talus toteaa väitöskirjassaan sen olevan hyvinkin mahdollista: ”To draw together the previous sections, the apparent tension between the colliding rules of data protection and public access to documents legislation on the surface level of law does not reflect a collision of the underlying principles. The principles which reflect these rights can be reconciled while maintaining the essence of both rights. Thus, there is no genuine conflict of fundamental rights, even if the tension between the examined rules is apparent.” Talus 2019, s. 267. Perusoikeuksien ydintä koskeva teoreettinen keskustelu käy eurooppaoikeudessa kuumana, eikä ole aina aivan yksinkertaista väittää, että perusoikeuksilla olisi jokin ydin. Ks. esimerkiksi German Law Journalin erikoisnumero vuodelta 2019, erityisesti Mark Dawson, Orla Lynskey – Elise Muir, What is the Added Value of the Concept of the “Essence” of EU Fundamental Rights? German Law Journal 20 2019, s. 763–778. Kotimaisessa perusoikeuskeskustelussamme oikeuksien ytimen olemassaoloon on suhtauduttu positiivisesti.

tyn julkisuusperiaatteeseen, erityisesti lakiin viranomaisten toiminnan julkisuudesta, eli julkisuuslakiin.¹⁷ Jaottelun perusteella on mahdollista hahmottaa normiaineiston systematiikka, joka on edellytys hankalien käytännön ongelmien ratkaisemiselle. Artikkelin toinen osa käsittelee esimerkkejä oikeuskäytännöstä. Niissä tarkentuu kuva julkisuusperiaatteen ja yksityisyysoikeuksien hankalasta yhteen sovittamisesta.

2. Tietosuoja vastaan julkisuusperiaate: tietosuojaoikeudellinen näkökulma

Henkilötietojen suojaja pohjautuu EU-oikeudessa SEUT 16 artiklaan ja perusoikeuskirjan 8 artiklaan sekä runsaaseen määrään sekundäärilainsäädäntöä, josta tietosuoja-asetus on merkittävin instrumentti. Tietosuoja on unionin tasolla lähes täysin harmonisoitu.¹⁸ Toisin on julkisuusperiaatteen ja hallinnon läpinäkyvyyden laita. EU-sääntelyä asiakirjojen julkisuudesta on olemassa vain EU:n omien toimielinten osalta.¹⁹ Myös perusoikeuskirjan 41 ja 42 artiklat asiakirja-julkisuudesta koskevat pelkästään unionin toimielimiä ja laitoksia.²⁰

Kotimaisessa valtiosäännössämme sekä tietosuoja että julkisuusperiaate nauttivat perustuslain tasoista suojaa. Perustuslakivaliokunnan vakiintunut kanta on, että tietosuoja on osa PL 10 § yksityisyyden suojaa.²¹ Lisäksi valiokunta on katsonut, että kansallinen tietosuojan taso tulee lähtökohtaisesti turvattua silloin, kun noudatetaan unionin tietosuoja-asetusta.²² Siten kansallinen oikeus

17. Laki viranomaisen toiminnan julkisuudesta 621/1999.

18. Kompetenssi säättää tietosuojasta on lähtökohtaisesti EU:lla ja EU on sitä myös varsin kattavasti käyttänyt. Tämä ei tarkoita sitä, etteikö unionin lainsäätäjät olisi jättänyt jäsenmaille kansallista liikkumavaraa. Näin tietosuoja-asetus nimenomaan toimii; se on kokonaisharmonisointiin tähtäävä instrumentti, joka sisältää kuitenkin kansallista liikkumavaraa monessa artiklassa.

19. Ks. viimeaikaisesta oikeuskäytännöstä esim. Asia C-576/19 Intercept Pharma EU:C:2020:873.

20. Ks. aiheesta esim. Giulia Meo, *Har offentlighetsprincipen blivit en gemensam konstitutionell tradition? En jämförelse mellan Sverige, England och Italien*. *Europarättslig tidskrift* 3/2020, s. 391–409; Dan Wyatt, *The Anaemic Existence of the Overriding Public Interest in Disclosure in the EU's Access to Documents Regime*. *German Law Journal* 21 2020, s. 686–702; Päivi Leino, *Just a little sunshine in the rain: The 2010 case-law of the European Court of Justice on access to documents*. *Common Market Law Review* 48/2011, s. 1215–2011.

21. PeV niputtaa usein tietosuojan ja yksityiselämän suojan, jotka ovat molemmat yksityisyysoikeuksia. Ks. esim. PeVL 71/2018 vp, s. 2, ”Ehdotus on merkityksellinen perustuslain 10 §:ssä turvatun yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta.”

22. PeVL 14/2018 vp, s. 4: ”Perustuslakivaliokunnan mielestä henkilötietojen suojaja tulee jatkossa turvata ensisijaisesti yleisen tietosuoja-asetuksen ja säädettävän kansallisen yleislainsäädännön

sisältää perustuslain tasolla eräänlaisen lakiviittauksen tietosuoja-asetukseen, jonka valossa perusoikeutta henkilötietojen suojaan tulee arvioida.

Asetuksen 4 artiklan mukaan henkilötiedolla tarkoitetaan mitä tahansa tietoa, josta yksilö on tunnistettavissa. Näitä ovat muun muassa henkilön nimi, henkilötunnus, valokuva, paikannustieto, IP-osoite ja terveyttä koskeva tieto. Osa tiedoista on yleensä luonnostaan julkisia, ainakin joiltakin osin. Tietosuoja-sääntelyllä pyritäänkin määrittelemään sitä, miten ja millä ehdoin henkilötietoja saa kerätä, tallentaa taikka siirtää, eli käsitellä.²³ Tietosuoja-sääntelyllä ei siis määritellä tietojen julkisuutta.

Tapauksissa, joissa unionin tuomioistuin on punninnut tietosuojaaja ja viranomaisen toiminnan julkisuutta, eli hallinnon läpinäkyvyyttä, on muutamia. Niissä on havaittavissa henkilötietojen suoja merkittävänä perusoikeutena jo *Bavarian Lager* -ratkaisusta lähtien, eli ajalta ennen tietosuoja-asetusta.²⁴ Tietosuojaaja on pidetty voimakkaampana perusoikeutena kuin hallinnon läpinäkyvyyttä myös ratkaisussa *Psara*.²⁵ On siten ilmeistä, että unionin oikeus suhtautuu tietosuojaan vakavasti myös silloin, kun kyse on julkisesta hallintotoimesta.²⁶

Tietosuoja-sääntely ei kuitenkaan sellaisenaan vaikuta julkisuusperiaatteeseen jäsenvaltioissa.²⁷ Unioni ei ole lainkaan säädellyt julkisuusperiaatetta, vaan se on yhä kansallisen lainsäädännön varassa ja voidaan perustellusti olla sitä mieltä, ettei unionilla ole myöskään selkeää kompetenssia tällä alueella. Kotimaisessa oikeudessamme julkisuudesta säädetään ensisijaisesti julkisuuslaissa.

nojalla. Perustuslakivaliokunnan mielestä lähtökohtaisesti riittävää on, että henkilötietojen suojaaja ja käsittelyä koskeva sääntely on yhteensopivaa tietosuoja-asetuksen kanssa [–].”

23. Tietosuoja-sääntelyä koskevaa tutkimuskirjallisuutta on valtavasti, eikä kaikkeen ole tässä yhteydessä mielekästä viitata. Hyödyllisiä yleisesityksiä ovat Christopher Kuner, Lee A. Bygrave, Christopher Docksey – Laura Drechsler (eds), *The EU General Data Protection Regulation (GDPR): A Commentary*. Oxford University Press 2021; Päivi Korpisaari – Olli Pitkänen – Eija Warma-Pitkänen, *Uusi tietosuojalainsäädäntö*. Alma Talent 2018 sekä *European Data Protection Law Review* -julkaisu.

24. Asia C-28/08, Euroopan komissio v. The Bavarian Lager Co. Ltd., EU:C:2010:378.

25. Asiat T-639/15 - T-666/15 ja T-94/16, Maria Psara and Others v. Euroopan parlamentti, EU:T:2018:602. Ks. myös Asiat C-92/09 ja 93/09, Volker ja Markus Schecke GbR ja Hartmut Eifert v. Land Hessen, ECLI:EU:C:2010:662; Asia T-82/09, Gert-Jan Dennekamp v. Euroopan parlamentti, ECLI:EU:T:2011:688; Asia T-190/10, Kathleen Egan ja Margaret Hackett v. Euroopan parlamentti, ECLI:EU:T:2012:165; Asia T-115/13, Gert-Jan Dennekamp v. Euroopan parlamentti, ECLI:EU:T:2015:497; Asia C-615/13 P, ClientEarth ja Pesticide Action Network Europe (PAN Europe) v. European Food Safety Authority, ECLI:EU:C:2015:489; Asia C-669/19 P BP vastaan Euroopan unionin perusoikeusvirasto (FRA), ECLI:EU:C:2020:713.

26. Ks. kuitenkin myös Susanna Lindroos-Hovinheimo, *Data Protection Does Not Always Override Authorities’ Need to Obtain Data*. *European Data Protection Law Review* 4/2019, s. 568–572.

27. Kotimaista tietosuojalakia säädettäessä omaksuttiin kanta, jonka mukaan henkilötietojen luovuttamisesta viranomaisen henkilörekisteristä säädettäisiin vastaisuudessaakin laissa viranomaisten asiakirjojen julkisuudesta. Julkisuuslakiin ei ehdotettu muutoksia. Hallituksen esitys eduskunnalle EU:n yleistä tietosuoja-asetusta täydentäväksi lainsäädännöksi 9/2018 vp, s. 113.

Julkisuuslaki ja tietosuojasääntely tulevat lähelle toisiaan käytännön tilanteissa siksi, että henkilötietoja sisältävien asiakirjojen luovuttaminen on toimi, joka kuuluu tietosuojasetuksen soveltamisalaan, sillä luovuttaminenkin on käsittelyä. Viranomaisen luovuttaessa henkilötietoja tulee siten tarkastella, onko tämä käsittelytoimi asetuksen kehikossa sallittu. Monissa tapauksissa tämä ei kuitenkaan aiheuta suurta pulmaa, sillä laillinen käsittelyperuste löytyy esimerkiksi asetuksen 6(1) artiklan c alakohdasta, jonka mukaan käsittely on sallittua, kun se on tarpeen rekisterinpitäjän lakisääteisen velvoitteen noudattamiseksi. Myös yleinen etu, josta säädetään 6(1) artiklan e alakohdassa, on mahdollinen käsittelyperuste. Kumpaankin antaa viitteitä asetuksen 86 artiklan sananmuoto.

Vaikka tietosuojasetus ei sinänsä koske asiakirjojen julkisuutta, on julkisuusperiaate kuitenkin mainittu 86 artiklassa:

”Viranomaiset taikka julkis- tai yksityisoikeudelliset yhteisöt yleisen edun vuoksi toteutetun tehtävän suorittamiseksi voivat luovuttaa viranomaisten tai yhteisöjen hallussa olevien virallisten asiakirjojen sisältämiä henkilötietoja viranomaiseen tai yhteisöön sovellettavan unionin oikeuden tai jäsenvaltion lainsäädännön mukaisesti, jotta voidaan sovittaa yhteen virallisten asiakirjojen julkisuus ja tämän asetuksen mukainen oikeus henkilötietojen suojaan.”

Artikla jättää melko paljon tulkinnan varaa. Se mahdollistaa monenlaista jäsenvaltioiden lainsäädäntöä, jolla julkisuusperiaatteesta säädetään. Mitä kaikkea voidaan säätää, onkin sitten hankalampi kysymys. Artikla ei sitä sano, mutta on ilmeistä, ettei jäsenvaltion normeilla voida sivuuttaa keskeisiä tietosuojasetuksesta johdettavia oikeuksia. Artiklan tarkka merkitys on kuitenkin vielä jossain määrin epäselvä, kunnes siitä saadaan ennakkoratkaisuja.

Asetuksen johdanto-osa toimii tulkinnan apuna. Sen 154 kohdassa todetaan, että asetuksen soveltamisessa voidaan ottaa huomioon virallisten asiakirjojen julkisuus, joka on yleinen etu. Viranomaisen tai julkishallinnon elimen olisi voitava luovuttaa hallussaan olevien asiakirjojen sisältämiä henkilötietoja, jos siihen sovellettavassa unionin oikeudessa tai jäsenvaltioiden lainsäädännössä niin säädetään. Kyseisessä lainsäädännössä olisi sovittava yhteen virallisten asiakirjojen julkisuus ja julkisen sektorin hallussa olevien tietojen uudelleenkäyttö sekä oikeus henkilötietojen suojaan. Johdannon maininnasta ei saada sen tarkempaa ohjenuoraa artiklan soveltamiseen taikka kansallisen liikkumavaran laajuuteen, vaan se toistaa pitkälti sitä, mitä artiklakin sanoo.²⁸ Jäsenvaltioissa voidaan säätää julkisuusperiaatteesta ilman, että tietosuojasetus sitä estäisi,

28. Oikeuskirjallisuudessa on todettu, ettei artikla merkitse poikkeusta tietosuojasetuksen muuhun normistoon. Ks. esim. Herke Kranenborg, Article 86 Processing and public access to official documents, teoksessa Christopher Kuner – Lee A. Bygrave – Christopher Docksey – Laura Drechsler (eds), *The EU General Data Protection Regulation (GDPR): A Commentary*. Oxford University Press 2021, s. 1213–1222.

mutta kansallisen lainsäätäjän on sovittava yhteen tietosuoja ja julkisuusperiaate. Kotimaisessa oikeudessa selvää, että julkisuuslaki on se instrumentti, jossa merkittävimmät yhteen sovittamista koskevat lainsäädännölliset ratkaisut on tehty.²⁹

Lähtökohta on siis Suomessa se, että tietojen julkisuudesta on säädetty julkisuuslaissa. Toki julkisuuslaki on yleislaki, jonka syrjäyttää tietyissä tilanteissa erityislainsäädäntö.³⁰ Sellaisena erityislainsäädäntönä on kuitenkin vaikea pitää tietosuoja-asetusta. Hierarkiasäännöillä näiden perusoikeuksien törmäykset eivät ratkea. Tietosuoja-asetus ei syrjäytä julkisuuslakia, vaan molempia on sovellettava rinnakkain.³¹ Perusoikeudet on sovittava yhteen.

3. Tietosuoja vastaan julkisuusperiaate: julkisuuslain näkökulma

Viranomaistoiminnassa pätee yleisesti julkisuusperiaate, jonka mukaan viranomaisen asiakirjat ovat julkisia ja jokaisella on oikeus saada tietoa viranomaisen toiminnasta. Poikkeukset julkisuusperiaatteeseen edellyttävät PL 12 §:n 2 momentin mukaisesti lailla säätämistä ja välttämättömiä syitä.

Viranomaisen asiakirja on hieman harhaanjohtava käsite, sillä julkisuusperiaate kohdistuu ennen kaikkia tietoihin. Tämä on toki huomattu jo nykyistä lakia säädettyessä, jolloin hallituksen esityksessä todettiin, että ”asiakirja” on tekninen käsite ja kattaa sekä asiakirjat että tekniset tallenteet. Säännökset ovat siis sovellettavia riippumatta tietojen tallennustavasta tai olomuodosta.³²

Kaikkiin viranomaisen asiakirjoihin sovelletaan julkisuusperiaatetta ja kaikki asiakirjat, tiedot ja tallenteet, joita viranomaisilla on, ovat siten lähtökohtaisesti julkisia. Poikkeukset luetaan julkisuuslain 5 §:ssä, jonka mukaan viranomaisen asiakirjana ei pidetä esimerkiksi viranomaisen palveluksessa olevalle hänen muun tehtävänsä tai asemansa vuoksi lähetettyä asiakirjaa. Erityistä tulkinnallista päänvaivaa aiheuttaa rajaus, jonka mukaan viranomaisen asiakirjana ei pidetä valmistelevia asiakirjoja, kuten sellaisia luonnoksia, joita laatija ei ole

29. Joissakin EU-maissa julkisuusperiaatteen ja tietosuojan suhteesta säädetään kansallisessa tietosuojasääntelyssä, ei julkisuussääntelyssä. Ks. esim. Herke Kranenborg, *Access to Documents and Data Protection in the European Union: On the Public Nature of Personal Data*. *Common Market Law Review* 4(45) 2008, s. 1079.

30. Ks. tästä Olli Mäenpää, *Julkisuusperiaate*. *Alma Talent* 2020, s. 48–52.

31. Perusoikeusjärjestelmä muodostaa kokonaisuuden, jossa jokaisella perusoikeudella on lähtökohtaisesti yhtä vahva asema. Ks. tästä esim. Riku Neuvonen – Pauli Rautiainen, *Perusoikeuskonkurrenssi Suomen perusoikeusjärjestelmässä*. *Lakimies* 6/2013, s. 1011–1031.

32. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi viranomaisten toiminnan julkisuudesta ja siihen liittyviksi laeiksi 30/1998 vp, s. 33. Ks. oikeuskirjallisuudesta erityisesti Tomi Voutilainen, *Hallituksen asiakirjat – onko niitä?* *Edilex* 52/2021.

vielä antanut esittelyä tai muuta asian käsittelyä varten. Milloin asiakirja tulee julkiseksi, on näissä tilanteissa ajoittain hankalaa arvioida.³³

Otaen huomioon asiakirjan ja viranomaisen laajat määritelmät, on julkisuuslain soveltamisala huomattavan laaja. Julkisuusperiaate on siten kattavasti säädelty tämän yleislain kautta. Periaate konkretisoituu lain 9 §:ään, jonka mukaan jokaisella on oikeus saada tieto viranomaisen julkisesta asiakirjasta.³⁴

Henkilötietojen osalta on ensinnäkin huomattava, ettei julkisuuslaki toimi samalla logiikalla kuin tietosuojasääntely. Julkisuuslain mukaan tiedot jaotellaan lähtökohtaisesti julkisiin ja ei-julkisiin, siinä missä tietosuojasääntely kiinnittyy henkilötiedon määritelmään. Julkiset tiedot voivat olla henkilötietoja ja toisin päin: henkilötiedot voivat hyvin olla julkisuuslain mukaan julkisia. Näin usein onkin. Tyypillinen julkinen henkilötieto on ihmisen nimi. Sen salaamiselle viranomaisen asiakirjasta on oltava jokin syy.

Julkisuuslain mukaan henkilötiedot kuuluvat siis julkisuusolettaman piiriin. Laki sisältää kuitenkin salassapitoperusteita, joilla tällaisten tietojen julkisuutta voidaan rajoittaa. Näillä salassapitoon tähtäävillä normeilla on käytännössä ratkaistu useita tietosuojan ja julkisuusperiaatteen yhteensovittamisen tilanteita. Julkisuuslain 24 §:n 1 momentti muodostaa luettelon salassapitoperusteista. Siihen sisältyy monenlaisia yksityisyyteen liittyviä tietoja. Salassa pidettäviä ovat muun muassa tiedot henkilön vuosituloista tai kokonaisvarallisuudesta sekä taloudellista asemasta (23 kohta), tiedot rikoksesta epäillyn, asianomistajan tai muun rikosasiaan liittyvän henkilön yksityiselämään liittyvistä arkaluonteisista seikoista (26 kohta) sekä tiedot henkilön poliittisesta vakaumuksesta tai yksityiselämän piirissä esittämistä mielipiteistä taikka henkilön elintavoista tai osallistumisesta yhdistystoimintaan sekä tiedot perhe-elämästä tai muista vastaavista henkilökohtaisista oloista (32 kohta).³⁵

Selkein yhteys julkisuuslain ja tietosuoja-asetuksen välillä löytyy julkisuuslain 16 §:stä. Sen 3 momentin mukaan viranomaisen henkilörekisteristä saa antaa henkilötietoja vain, jos luovutuksensaajalla on henkilötietojen suoja koskevien säännösten mukaan oikeus tallettaa ja käyttää sellaisia henkilötietoja. Yhteys

33. Ennen kuin asiasta on tehty päätös, tiedon saaminen valmisteluasiakirjasta riippuu viranomaisen harkinnasta (JulKL 9.2 §). Esimerkiksi valmisteluun asetetun toimikunnan pöytäkirja tulee julkiseksi viimeistään silloin, kun asiassa tehdään päätös. Julkisuuslaki mahdollistaa kuitenkin asiakirjan antamisen jo sitä ennen.

34. Ks. mielenkiintoinen keskustelu siitä, koskeeko tiedonsaantioikeus myös toisen valtion viranomaisia väitöskirjassa Evgeniya Kurvinen, Suomen ja Venäjän viranomaisten välinen henkilötietojen vaihto ja sen sääntely. Kurvinen 2021, s. 144–160.

35. Näiden kohtien perusteella käy ilmi, että tiedot, joita tietosuoja-asetuksen kontekstissa kutsutaan arkaluonteisiksi, ovat usein salassa pidettäviä. Ks. Mäenpää 2020, s. 453–454. Näin ei kuitenkaan aina ole, sillä arkaluonteisten tietojen käsittelyrajoitukset tietosuoja-asetuksen 9 artiklan mukaisesti jättävät varsin paljon liikkumavaraa sekä kansalliselle että EU-lainsäätäjälle, jolloin arkaluonteisia tietoja voidaan käsitellä monin eri perustein, eivätkä ne suinkaan ole automaattisesti julkisuuslainsäädännön luokittelun mukaan salassa pidettäviä.

löytyy myös tietosuojalaki³⁶, jonka 28 §:n mukaan oikeuteen saada tieto ja muuhun henkilötietojen luovuttamiseen viranomaisen henkilökisteristä sovelletaan, mitä viranomaisten toiminnan julkisuudesta säädetään. Nämä kaksi kotimaista säännöstä muodostavat mielenkiintoisen kokonaisuuden siten, että julkisuuslaki viittaa tietosuojasääntelyyn ja tietosuojalain vastaava pykälä takaisin julkisuuslakiin.

Miten näitä lainkohtia tulisi tulkita? Ongelma on siinä, että julkisuuslaki kehottaa viranomaisia antamaan tietoja jokaiselle syytä kysymättä, mutta 16 §:n 3 momentti asettaa poikkeuksen. Henkilökisteristä saa antaa henkilötietoja vain, jos tietosuojasääntelystä löytyy oikeus tällaisten tietojen käsittelemiseen. Käytännössä tällaisia oikeuksia tarjoavat tietuoja-asetuksen 6 ja 9 artikkelit, joissa luetellaan tyhjentävästi henkilötietojen lailliset käsittelyperusteet.³⁷

Julkisuuslain 16 § on hankala erityisesti siksi, ettei henkilökisterin määritelmä ole aivan selvä. Tulkinnassa auttaneekin se, että julkisuuslain tehtävä on säädellä julkisuusperiaatetta, joka on ensisijainen kaikessa viranomais-toiminnassa. Tästä johtuen on vaikea vetää johtopäätöstä, että mikä tahansa tietojoukko, johon sisältyy henkilötietoja, olisi henkilökisteri.³⁸ Jos näin olisi, tulkittaisiin julkisuuslakia selvästi sen hengen vastaisesti ja julkisuusperiaatetta supistaen.³⁹ On kuitenkin huomattava, että tämä tulkinta tuo mukanaan sekaannuksen vaaran. Tietuoja-asetuksen kontekstissa esiintyy myös tekninen termi ”rekisteri”. Asetuksen 4(1) artiklan mukaan rekisterillä tarkoitetaan mitä tahansa jäseneltyä henkilötietoja sisältävää tietojoukkoa, josta tiedot ovat saatavilla tietyin perustein, oli tietojoukko sitten keskitetty, hajautettu tai toiminnallisin tai maantieteellisin perustein jaettu. Siten tietuoja-asetuksen kontekstissa ’rekisteri’ on huomattavasti laajempi käsite kuin julkisuuslain henkilökisteri.⁴⁰

36. Tietosuojalaki 1050/2018.

37. Ks. aiheesta myös Petteri Jartti, Rikosasiaan liittyvän ratkaisun pyytäminen ja antaminen viranomaisen rekisteristä. *Defensor Legis* 1/2020, s. 62–79.

38. Ks. KHO 2012:88. Tuomioistuin totesi henkilötietolain tarkoituksen olleen yksityisyyden suojan turvaaminen henkilötietoja käsiteltäessä. Valtioneuvoston kanslian järjestämään seminaariin osallistumista ei KHO pitänyt osallistujien yksityisyyden suojan piiriin kuuluvana seikkana. Osallistujaluetteloa ei KHO:n mukaan voitu pitää henkilökisterinä eikä myöskään viranomaisen henkilökisterinä. Tämän julkisuusmyönteisen ratkaisun mielenkiintoinen yksityiskohta on tapa, jolla tietuoja ja yksityisyyden suoja kietoutuvat tulkinnassa yhteen. Valitettavasti ratkaisusta ei kuitenkaan ilmene selkeää sääntöä sille, mitkä kaikki tietojoukot voivat muodostaa henkilökistereitä.

39. Mäenpää huomauttaa, että 16 §:n 3 momentin rajoituksen ensisijaisena tarkoituksena on varmistaa, että julkisuuslain nojalla tapahtuvat henkilötietojen laajamittaiset ja sähköiset luovutukset viranomaisen henkilökisteristä eivät johda henkilötietojen lainvastaiseen käsittelyyn. Mäenpää 2020, s. 221–222. Sääntelyllä ei ole tarkoitus estää esimerkiksi yksittäisten tietopyyntöjen perustella annettavia tietoja.

40. Ks. esim. KHO 2020:8. Tapaus koski viranomaisen pankille tekemää tietopyyntöä. Tuomiossa katsottiin, että laajan tietopyynnön toteuttaminen oli rinnastettavissa kokonaisen asiakasrekisterin luovuttamiseen. Tietopyynnön toteuttamista pidettiin tietosuojasääntöjen vastaisena.

Julkisuuslakia tulkittaessa ei ole syytä hakea tukeutua asetuksen rekisterin määrittelmään, jolla viitataan erilaiseen kokonaisuuteen kuin julkisuuslain 16 §:n henkilörekisteri.

Kokoavasti voidaan todeta, ettei tietosuoja-asetus määrittele suhdettaan julkisuusperiaatteeseen, vaan jättää tämän tehtävän kansalliselle lainsäätäjälle. Henkilötietojen julkisuus (tai siitä poikkeaminen) määräytyy kotimaisessa katsannossa julkisuuslain perusteella. Tietosuoja-asetusta on kuitenkin sovellettava sen rinnalla. Systematiikka on tältä osin selvä. Alla käsitellyistä tapauksista huomaamme, ettei tarkkaa ohjenuoraa ole aina löydettävissä periaatteiden yhteensovittamiselle, vaikka tietojen julkisuus onkin pääsääntö.

4. Henkilötiedot ja oikeudenkäynnin julkisuus

Tietosuoja saattaa asettua vastakkain oikeudenkäynnin julkisuuden kanssa, joka on suojeltu perustuslain 21 §:ssä. Myös perusoikeuskirjan 47 artiklan 2 kohdan mukaan ”Jokaisella on oikeus kohtuullisen ajan kuluessa oikeudenmukaiseen ja julkiseen oikeudenkäyntiin riippumattomassa ja puolueettomassa tuomioistuimessa, joka on etukäteen laillisesti perustettu”. Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6(1) artikla sisältää vastaavanlaisen normin. Lähtökohta on oikeudenkäynnin julkisuus. Tuomiot ja muut tuomioistuinten ratkaisut on myös annettava julkisesti. Oikeudenkäynnin julkisuutta voidaan kuitenkin rajoittaa tietyin perustein, myös yksityisyyden suojan niin vaatiessa.

Henkilötietojen käsittely tuomioistuimissa on tietenkin sallittua, myös arkaluonteisten tietojen. Tietosuoja-asetuksen 9 artiklan 2 momentin f kohdan mukaan erityisiä henkilötietoryhmiä voidaan käsitellä, ”kun käsittely on tarpeen oikeusvaateen laatimiseksi, esittämiseksi tai puolustamiseksi tai aina kun tuomioistuimet suorittavat lainkäyttötehtäviään.” Asetus sallii myös jonkin verran kansallista lainsäädäntöä, joka rajoittaa tietosuojaoikeuksia. Tällaisia tilanteita varten asetukseen on sisällytetty 23 artikla, joka määrittelee liikkumavaraa. Oikeudenkäynnin julkisuuden kannalta merkittävä on 23 artiklan 1 kohdan f alakohta, jonka mukaan rajoitus on sallittu, jos siinä noudatetaan keskeisiltä osin perusoikeuksia ja -vapauksia ja se on demokraattisessa yhteiskunnassa välttämätön ja oikeasuhteinen toimenpide, jotta voidaan taata *oikeudellisen riippumattomuuden ja oikeudellisten menettelyjen suojelu*. Oikeudenkäynnin julkisuus asettuu luontevasti tämän rajoitusperusteen alle. Artiklan soveltaminen ei kuitenkaan ole vielä vakiintunut.⁴¹

41. Euroopan unionin tuomioistuin ei ole antanut ratkaisuja, joissa se soveltasi yhteen oikeudenkäynnin julkisuutta ja tietosuojaa. Lähimmäksi teemaa tulee asia C-245/20, X ja Z v. Auto-

Oikeudenkäynnin julkisuutta voidaan rajoittaa vain lailla. Yleisiä tuomioistuintimia koskee laki oikeudenkäynnin julkisuudesta yleisissä tuomioistuimissa.⁴² Sen ensimmäisestä pykälästä ilmenee pääsääntö: ”Oikeudenkäyntiasiakirjat ovat julkisia, jollei tässä tai muussa laissa toisin säädetä”. Toisin säädetään, useassakin kohtaa, erityisesti arkaluonteisten tietojen osalta.

Esimerkiksi 6 §:n mukaan tuomioistuin voi määrätä salassa pidettäväksi asianomistajan henkilöllisyyden rikosasiassa, joka koskee erityisen arkaluonteista hänen yksityiselämäänsä liittyvää seikkaa. Oikeudenkäyntiasiakirja taas on 9 §:n 2 momentin mukaan pidettävä salassa siltä on osin kuin se sisältää arkaluonteisia tietoja henkilön yksityiselämään, terveydentilaan, vammaisuuteen tai sosiaalihuoltoon liittyvistä seikoista. Ratkaisun julkisuudesta sen sijaan säädetään 24 §:ssä, joka on monimutkainen. Tuomioistuin voi määrätä ratkaisun pidettäväksi tarpeellisin osin salassa, jos ratkaisu sisältää:

- 1) 9 §:ssä salassa pidettäväksi säädettyjä tietoja;
- 2) tietoja, joiden salassa pitämiseksi on annettu 10 §:ssä tarkoitettu salassapitomääräys; taikka
- 3) tietoja, joiden salassa pitämiseksi asian suullinen käsittely on toimitettu yleisön läsnä olematta.

Ratkaisun lopputulos ja sovelletut lainkohdat ovat tällöinkin julkisia. Jollei kyseinen asianosainen toisin pyydä, tuomioistuin voi kuitenkin määrätä pidettäväksi salassa muun muassa asianomistajan henkilöllisyyden rikosasiassa, jos rikosasia koskee erityisen arkaluonteista hänen yksityiselämäänsä liittyvää seikkaa. Yksityselämään liittyvien tietojen ja henkilötietojen salaaminen on siis monessa tilanteessa mahdollista, vaikka julkisuus onkin pääsääntö.⁴³

Eduskunnan oikeusasiamies on useissa ratkaisuisissa painottanut, ettei henkilötietoja saa salata liikaa.⁴⁴ Oikeustila vaikuttaa silti olevan epävarma, sillä uusia ratkaisuja tulee jatkuvasti. Apulaisoikeusasiamies Pölönen antoi elokuussa 2020 ratkaisun, jonka mukaan Itä-Uudenmaan käräjäoikeus ei ollut noudattanut julkisuusperiaatetta tarpeellisissa määrin. Oikeustoimittajat ry oli kantelija ja katsoi, että Itä-Uudenmaan käräjäoikeus oli toiminut vastoin lakia salatessaan tuomiolauselmasta tuomion lopputulokseen kuuluvia tietoja, laatiessaan tuomiosta hyvin niukan julkisen selosteen ja salatessaan tuomiosta tietoja, joita ei

riteit Persoonsgegevens, EU:C:2022:216, jossa tuomio annettiin maaliskuussa 2022. Tässä ennakkoratkaisussa tuomioistuin keskittyi kuitenkin vain tietosuojaan valvovien viranomaisten toimivallan pohtimiseen.

42. Laki oikeudenkäynnin julkisuudesta yleisissä tuomioistuimissa 370/2007.

43. Ks. aiheesta Petteri Jartti, Rikosasiaan liittyvän ratkaisun pyytäminen ja antaminen viranomaisen rekisteristä. Defensor Legis 1/2020, s. 62–79; Tomi Voutilainen, Tiedonsaanti rikosoikeudenkäyntiin liittyvistä asiakirjoista. Edilex 2016, s. 505–524.

44. Ks. EOA 3947/4/08, EOA 1357/4/08 sekä EOAK/6318/2018.

ole ollut tarpeen salata tai jotka liittyivät olennaisesti syytteessä tarkoitettuun tekoon tai sen rikosoikeudelliseen arviointiin. Nurmijärvellä oli tapahtunut henkirikos, jonka uhri oli lapsi. Poliisi oli tiedottanut asiasta esitutkinnan aikana niukasti. Syyttäjä ei ollut tiedottanut asiasta lainkaan syyteharkinnan aikana tai sen jälkeen.

Ennen murhasyytteen lukemista käräjäoikeus oli julistanut istunnon toimitettavaksi yleisön läsnä olematta. Murhasyyte oli käsitelty kokonaisuudessaan suljettuina ovin. Käräjäoikeus oli antanut välituomion, josta oli annettu julkinen seloste. Vastaja oli välituomiolla määrätty mielentilatutkimukseen. Lopulta käräjäoikeus tuomitsi vastaajan taposta ja muista rikoksista yhteiseen 11 vuoden vankeusrangaistukseen. Käräjäoikeus oli tuomiolauselmassaan salannut kaikki tiedot asianomistajille tuomituista korvauksista. Tuomiosta annettu julkinen seloste ei kertonut esimerkiksi sitä, millä ankaroitamisperusteella syyttäjä oli arvioinut teon murhaksi eikä tapoksi, eikä sitä, minkä ikäinen lapsi oli.

Apulaisoikeusasiamiehen ratkaisussa ilmenee perustuslakivaliokunnankin omaksuma kanta, jonka mukaan julkisuusintressi on oikeudenkäynnissä vielä vahvempi kuin viranomaistoiminnassa yleensä.⁴⁵ Esimerkiksi pelkästään se seikka, että tietty asiakirja on esitutkintaviranomaisen tai syyttäjän hallussa olevana säädetty salassa pidettäväksi, ei tarkoita automaattisesti sitä, että sama asiakirja olisi salassa pidettävä myös oikeudenkäyntiasiakirjana.⁴⁶

Apulaisoikeusasiamies toteaa, että yleinen kiinnostus rikosasioita kohtaan voi johtua monesta syystä, mutta julkinen oikeudenkäynti on silti tärkeä demokraattisessa oikeusvaltiossa. Sitä kautta yhteiskunnassa voidaan selvittää menneitä tekoja, tapahtumia ja laiminlyöntejä avoimesti. Tuomarin tehtävänä ei ole arvioida yleisön tai median vaikuttimia. Olipa kiinnostuksen kohteena ja syynä mikä tahansa, asian julkisuusmyönteinen käsittely ja hyvin perustellut ratkaisut tarjoavat tuomioistuimille hyvän tilaisuuden esitellä oman toimintansa oikeudenmukaisuutta ja laadukkuutta.⁴⁷ Apulaisoikeusasiamiehen ratkaisussa painotetaan siis julkisuusmyönteistä laintulkintaa monin eri perustein. Vaikka kyseessä olisi henkilötieto tai yksityiselämää koskeva tieto, on oikeudenkäynnin julkisuus pääsääntö.⁴⁸

Yhteenvetona voidaan todeta, ettei tietosuojasetus lähtökohtaisesti rajoita oikeudenkäynnin julkisuutta. Koska salaaminen on kuitenkin mahdollista

45. PeVL 43/1998 vp, s. 7 ja PeVL 31/2005 vp, s. 4.

46. EOAK/5847/2019.

47. EOAK/5847/2019.

48. Tarkastelen tässä yhteydessä vain yleisiä tuomioistuinta, en lakia oikeudenkäynnin julkisuudesta hallintotuomioistuimissa. Kuten ystävällinen vertaisarvioija totesi, perinteisesti sitä, että henkilö on rikosprosessin kohteena, ei ole – ainakaan tähän asti – pidetty kenenkään yksityisasiana, mutta sitä, että hän on lastensuojelun asiakkaana, pakkohoidon tarpeessa tai taloudellisten sanktioiden kohteena, on. Hallintotuomioistuinta koskevia julkisuusvaatimuksia on tarkasteltava toisessa yhteydessä niiden mielenkiintoisiin piirteisiin keskittyen.

henkilöön ja yksityisyyteen liittyvillä perusteilla, on henkilötietojen suojaamisella merkitystä myös oikeudenkäynnin julkisuutta pohdittaessa. Pääsääntö kuitenkin on selvä: oikeudenkäynnit ja niihin liittyvät asiakirjat ovat julkisia vielä suuremmissa määrin kuin muu viranomaisten toiminta.⁴⁹

5. Esitutkinta-aineisto ja julkisuusperiaate

Rikosprosessin julkisuus nousi esille myös United Brotherhood -tapauksessa, jossa KHO antoi päätöksensä 2021.⁵⁰ Toimittaja Susanna Reinboth oli pyytänyt saada valituskelpoisen päätöksen rikoksesta epäiltyjen nimien salaamisesta rikollisjärjestö United Brotherhoodia koskevien esitutkintapöytäkirjojen osalta. Tutkinnanjohtaja oli päättänyt salata kaikki nimitiedot henkilöistä, joiden poliisi epäili kuuluvan järjestäytyneeseen rikollisryhmään.

Keskusrikospoliisin kanta oli, että järjestäytyneeseen rikollisryhmään kuuluvien henkilöiden nimien salaaminen perustuu julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 32 kohtaan, jonka mukaan salassa pidettäviä tietoja ovat henkilön yksityiselämän piirissä esittämät mielipiteet tai tiedot henkilön elintavoista, osallistumisesta yhdistystoimintaan tai vapaa-ajan harrastuksista, perhe-elämästä tai muista niihin verrattavista henkilökohtaisista oloista. Keskusrikospoliisi painotti, että julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 32 kohtaa ei ole rajattu salassapitoperustetta soveltavan viranomaisen osalta. Näin ollen salassapitoperuste koskee kaikkea viranomaistoimintaa julkisuuslain soveltamisalalla, mukaan lukien siis esitutkintaviranomaisia.

Keskusrikospoliisin mukaan tietojen saamista oli rajoitettu julkisuusperiaate ja viranomaisen toiminnan avoimuus huomioiden ainoastaan siinä määrin kuin suojattavan edun vuoksi oli ollut tarpeellista. Suojattavaa etua ei ilmaistu selkeästi, mutta se lienee ollut epäiltyjen yksityiselämä, kun salaaminen toteutettiin julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 32 kohtaan viitaten. Asia oli kuitenkin poliisinkin mielestä tulkinnanvarainen, sillä julkisuuslaista tai sen esitöistä ei ole löydettävissä selkeää vastausta salassapitoon juuri näissä tapauksissa.

Hallinto-oikeus päätti kumota keskusrikospoliisin päätöksen ja oikeuttaa valittajan saamaan esitutkintapöytäkirjoista nimitiedot niistä henkilöistä, jotka olivat rikoksesta epäiltyjä ja joiden poliisi epäili kuuluvan järjestäytyneeseen rikollisryhmään. Hallinto-oikeus ei käsitellyt ratkaisussaan tietosuoja sääntelyä

49. Ks. myös Satu Rantaeskola, Asianomistajan yksityiselämän suoja rikosprosessissa. Alma Talent 2021.

50. KHO 2021:170. Ks. myös Helsingin hallinto-oikeuden aiempi päätös H1491/2020 joulukuulta 2020.

lainkaan, mutta tarkasteli kyllä yksityiskohtaisesti perustuslain 10 §:ssä suojattua yksityiselämän suojaa. Ratkaisussa käy selväksi, ettei rikos ole siihen syyllistyneen yksityisasiasia.⁵¹

Korkein hallinto-oikeus antoi asiassa vuosikirjapäätöksen joulukuun alussa 2021. Se yhtyi Helsingin hallinto-oikeuden näkemyksiin, mutta painotti myös yhdenvertaisuutta. KHO:n mukaan kansalaisten yhdenvertaiseen kohteluun liittyvien näkökohtien vuoksi olisi ongelmallista, mikäli julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 32 kohdan soveltaminen johtaisi siihen, että järjestäytyneeseen rikollisryhmään kuuluvien henkilöiden nimitiedot eivät muista kansalaisista poiketen tulisi esitutkimateriaalin kautta julkisiksi.

Vaikka KHO päättyy ratkaisuunsa puhtaasti julkisuuslakia tulkiten, heijastelee tapaus myös tietosuojasääntelyä. Ratkaisussa oli pohdittavana henkilötiedon antaminen toimittajalle. Siten voidaan todeta, että ratkaisussa oli kyse paitsi asiakirjan julkisuudesta, myös henkilötiedon julkisuudesta. KHO:n ratkaisusta on luettavissa selkeä kannanotto siitä, että myös esitutkinnan yhteydessä julkisuusperiaate on vahva, vaikka asiakirjoissa olisi henkilötietoja.⁵² Ratkaisussa korostuu, ettei henkilötietojen suoja sellaisenaan syrjäytä julkisuusperiaatetta. Suotavaa olisi toki ollut, että KHO olisi edes ohimennen viitannut tietosuojasääntelyyn. Vaikka onkin systematiikan kannalta kannatettavaa pitää tulkinnassa erillään tietosuojanormit ja julkisuuslaki, saattaisi tulevia tulkintaongelmia ratkottaessa olla hyötyä siitä, että korkeimmat oikeudet ottaisivat enenevissä määrin huomioon molemmat silloin, kun asialla on selkeä liittymä kumpaankin.

6. Verotietojen julkisuus ja tietosuojaan sisältyvä vastustamisoikeus

Verotietojen julkisuus on kotimaisen oikeutemme ikuisuuskysymyksiä, joka on jälleen noussut esille, osin tietosuoja-asetuksesta johtuen. Onko verotus viranomaistoimintaa, johon soveltuu julkisuusperiaate? Verotustietojen julkisuudesta ja salassapidosta annetun lain⁵³ 5 §:n 1 momentin mukaan vuosittain toimitetussa verotuksessa tuloverotuksen julkisia verotustietoja ovat verovelvollisen

51. Ks. samoin KKO 2005:136 kohta 10 ja KKO 2018:51 kohta 22.

52. Poliisia koskevia asioita on ollut vireillä useita. Helsingin hallinto-oikeus on esimerkiksi antanut kaksi ratkaisua asiassa, jossa Itä-Uudenmaanpoliisilaitos vetosi tietosuojaan salatesaan nimikirjanotteita. Virkamiehet olivat pyytäneet, ettei nimikirjanotteiden tietoja anneta toimittajalle. Nimikirjanotteet ovat kuitenkin nimikirjalain 6 §:n mukaan julkisia. Ratkaisut annettiin 5.11.2020 ja 9.11.2021 ja niiden mukaan poliisilaitoksen tulee luovuttaa asiakirjat salaamattomina muilta kuin terveystietoja koskevilta osilta.

53. Laki verotustietojen julkisuudesta ja salassapidosta 1346/1999.

nimi, syntymävuosi ja kotikunta. Lisäksi julkisia ovat muun muassa tiedot valtionverotuksessa verotettavasta ansiotulosta; valtionverotuksessa verotettavasta pääomatulosta; kunnallisverotuksessa verotettavasta tulosta sekä veronkannossa maksettavasta ja palautettavasta määrästä. Suuri osa verotiedoista on siis julkisia.

Tietojen julkisuus toteutuu käytännössä siten, että julkiset verotustiedot pidetään nähtävillä verotoimistoissa ja niistä annetaan tietoja asiakaspalvelussa otteina ja puhelimitse. Verohallinto on lisäksi tarjonnut tiedotusvälineille erillisenä palveluna mahdollisuutta pyytää Verohallinnolta henkilöiden tuloverotuksen julkisia tietoja vähintään 100 000 euroa ansainneista henkilöistä niin sanottuna mediapalveluna. Tämä palvelu on perustunut julkisuuslain 21 §:n 1 momenttiin. Verohallinnon kanta on, että kyse on ollut tietoaaineistojen tuottamisesta pyynnöstä, mihin viranomaisella on edellä mainitun säännöksen nojalla oikeus, mutta ei velvollisuutta.

Tietosuoja-asetuksen soveltamisen myötä henkilöille on avautunut mahdollisuus vastustaa verotietojensa luovuttamista mediapalvelun yhteydessä. Verohallinto toimii nykyään niin, että se poistaa näiden henkilöiden tiedot tiedotusvälineille luovutettavista tiedostoista. Esimerkiksi vuoden 2018 verotietojen osalta Verohallinto oli hyväksynyt noin 230 henkilön pyynnöt, joilla henkilöt olivat tietosuoja-asetuksen 21 artiklassa tarkoitettulla tavalla vastustaneet verotietojensa luovuttamista mediapalvelun yhteydessä.

Artikla 21(1) vastustamisoikeudesta kuuluu näin:

”Rekisteröidyllä on oikeus henkilökohtaiseen erityiseen tilanteeseensa liittyvällä perusteella milloin tahansa vastustaa häntä koskevien henkilötietojen käsittelyä, joka perustuu 6 artiklan 1 kohdan e tai f alakohtaan⁵⁴, kuten näihin säännöksiin perustuvaa profilointia. Rekisterinpitäjä ei saa enää käsitellä henkilötietoja, paitsi jos rekisterinpitäjä voi osoittaa, että käsittelyyn on olemassa huomattavan tärkeä ja perusteltu syy, joka syrjäyttää rekisteröidyn edut, oikeudet ja vapaudet tai jos se on tarpeen oikeusvaateen laatimiseksi, esittämiseksi tai puolustamiseksi.”

Vastustamisoikeuden menestyksellinen käyttäminen edellyttää henkilökohtaiseen erityiseen tilanteeseen liittyvää perustetta. Jos henkilö vetoaa vastustamisoikeuteensa, ei tietoja saa enää käsitellä siinä tarkoituksessa, johon vastustamisoikeutta on käytetty. Poikkeuksen muodostavat tapaukset, joissa esimerkiksi jokin tärkeä ja perusteltu syy syrjäyttää vastustamisoikeuden.

Asetuksen 21 artiklaa on luonnollisinta tulkita niin, että rekisterinpitäjä saa kyllä käsitellä henkilön tietoja vastaisuudessakin jossakin toisessa tarkoituksessa,

54. 6(1) artiklan e alakohta: käsittely on tarpeen yleistä etua koskevan tehtävän suorittamiseksi tai rekisterinpitäjälle kuuluvan julkisen vallan käyttämiseksi; f alakohta: käsittely on tarpeen rekisterinpitäjän tai kolmannen osapuolen oikeutettujen etujen toteuttamiseksi, paitsi milloin henkilötietojen suoja edellyttävät rekisteröidyn edut tai perusoikeudet ja -vapaudet syrjäyttävät tällaiset edut, erityisesti jos rekisteröity on lapsi.

tai liittyen toiseen käsittelykokonaisuuteen. Verohallinnolla on siten mahdollisuus käsitellä henkilöiden verotietoja vastaisuudessa muutoin kuin mediapalvelun tuottamisen yhteydessä, vaikka henkilö olisi käyttänyt vastustamisoikeuttaan.

Vastustamisoikeuteen liittyvät asiat etenivät kohti Helsingin hallinto-oikeuden ratkaisuja siten, että useat tiedotusvälineet pyysivät saada käyttöönsä Verohallinnon päätökset niistä henkilöistä, jotka olivat käyttäneet vastustamisoikeuttaan. Tietopyynnöistä osa koski diaaritietoja, osa muita tietoja. Osassa pyydettiin vain asiakirjojen sisältämiä julkisia tietoja.

Verohallinto hylkäsi näitä tietopyyntöjä vedoten muun muassa siihen, ettei se enää voi EU:n tietosuojasetuksen ja julkisuuslain mukaan luovuttaa tietoja niistä henkilöistä, jotka vastustavat tietojensa luovuttamista. Helsingin hallinto-oikeus ratkaisi huhtikuussa 2021 seitsemän asiaa koskevaa valitusta.⁵⁵

Verohallinto perusteli päätöksiään sillä, että tieto vastustamisoikeuden käyttämisestä oli salassa pidettävä ja sillä, että Verohallinnon aiemmilla päätöksillään hyväksymä henkilötietojen käsittelyn vastustaminen esti tietopyyntöjen kohteena olevien tietojen luovuttamisen. Hallinto-oikeudessa oli tiedotusvälineiden valitusten johdosta arvioitavana, oliko Verohallinto voinut hylätä tietopyynnöt mainitsemillaan perusteilla.

Verohallinto perusteli päätöksiään myös niin, että yleisen tietosuojasetuksen nojalla rekisteröidyn tulee pyynnössään esittää henkilökohtaiseen erityiseen tilanteeseensa liittyvät syyt, joihin hän perustaa oikeutensa vastustaa henkilötietojensa luovuttamista. Henkilökohtaisen erityisen tilanteen selittämisen myötä nämä vastustamisoikeutta koskevat pyynnöt sisältävät julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 32 kohdassa tarkoitettuja tietoja, kuten tietoja henkilön perhe-elämästä ja muista henkilökohtaisista oloista.⁵⁶

Lisäksi Verohallinto oli katsonut, että tiedot vastustamisoikeuden käyttäneistä henkilöistä kuuluvat tietosuojalain 35 §:ssä säädetyn vaitiolovelvollisuuden piiriin, koska ne sisältävät tietoja henkilön ominaisuuksista, henkilökohtaisista oloista ja taloudellisesta asemasta. Näiden sekä tietosuojalain 35 §:ssä tarkoitettujen tietojen salassapidon perusteena on perustuslain 10 §:n 1 momentissa säädetty yksityiselämän ja henkilötietojen suoja.⁵⁷

Tietosuojalain 35 § koskee vaitiolovelvollisuutta. Sen mukaan

”Joka henkilötietojen käsittelyyn liittyviä toimenpiteitä suorittaessaan on saanut tietää jotakin toisen henkilön ominaisuuksista, henkilökohtaisista oloista, taloudellisesta asemasta taikka toisen liikesalaisuudesta, ei saa oikeudettomasti ilmaista sivulliselle

55. Päätökset H1675/2021, H1676/2021, H1677/2021, H1680/2021, H1684/2021, H1689/2021 ja H1696/2021; Diaarit 20282/2020, 7399/2019, 20367/2020, 20065/2020, 20067/2020, 7549/2019 ja 20069/2020.

56. Päätös H1689/2021 Yleisradio Oy / Yle Uutiset.

57. Päätös H1689/2021 Yleisradio Oy / Yle Uutiset.

näin saamiaan tietoja eikä käyttää niitä omaksi tai toisen hyödyksi tai toisen vahingoksi.”

Hallinto-oikeus oli lähtökohtaisesti eri mieltä verohallinnon kanssa. Se katsoi, että vaikka henkilötietojen käsittelyn vastustamista koskeviin asiakirjoihin voi sisältyä salassa pidettäviä tietoja, pelkkä tieto vastustamisoikeuden käyttämisestä ei ollut tässä yhteydessä salassa pidettävä tieto, eikä tieto vastustamisoikeuden käyttämisestä itsessään ollut sellainen tieto, jonka luovuttamista Verohallinnon aiemmat, vastustamispyyntöjen johdosta antamat lainvoimaiset päätökset rajoittivat. Näin ollen vastustamisoikeutta käyttäneiden henkilöiden henkilöllisyyttä koskevien tietojen luovuttamiselle ei ollut Verohallinnon päätöksissä mainittuja esteitä. Tämän vuoksi Verohallinnon päätökset oli osittain kumottava.⁵⁸

Kahdessa valitusasiassa Verohallinnolta oli pyydetty luetteloita eniten ansainneista henkilöistä siten, että vastustamisoikeutta käyttäneitä henkilöitä ei ollut poistettu luetteloista. Hallinto-oikeus katsoi, että vaikka pyydetty tiedot eivät olleet salassa pidettäviä, Verohallinnolla ei ollut velvollisuutta tuottaa pyydettyjä aineistoja, vaan Verohallinto oli sille kuuluvan harkintavallan perusteella voinut hylätä pyynnöt.⁵⁹ Toisessa asiassa, jossa luettelo oli pyydetty sähköisessä muodossa, tuomioistuin totesi lisäksi, että tietopyynnössä oli kysymys nimenomaan sellaisesta henkilötietojen käsittelystä, jota vastustamisoikeuden hyväksymistä koskevat lainvoimaiset päätökset rajoittivat, minkä vuoksi pyydettyjä tietoja ei myöskään tällä perusteella voitu luovuttaa pyydetyssä muodossa tiedotusvälineen edustajalle. Nämä valitukset hylättiin.⁶⁰

7. Verotapausten arviointia

Ratkaisut antavat runsaasti pohdittavaa. Huomionarvoista on ensinnäkin se, ettei tuomioistuin arvioinut tietosuojasetuksen 21 artiklassa tarkoitetun vastustamisoikeuden käyttämistä koskevien Verohallinnon päätösten lainmukaisuutta, koska nämä päätökset olivat saaneet lainvoiman. Vastustamisoikeus toimi esteenä tietojen luovuttamiselle vain niissä tapauksissa, joissa valittajan vaatimus olisi edellyttänyt saman käsittelyn jatkamista, jota henkilöt olivat menestyksekästä vastustaneet 21 artiklan nojalla. Näissä tilanteissa tietosuojaoikeus asettui

58. Osa tietopyynnöistä kohdistui kuitenkin sellaisiin asiakirjoihin, joita Verohallinnolla ei ollut valmiina ja joiden laatimiseen sillä ei ollut lakisääteistä velvoitetta. Hallinto-oikeus katsoi, että Verohallinto oli voinut hylätä tietopyynnöt näiltä osin.

59. Päätös H1676/2021 Suomen tietotoimisto.

60. Päätös H1677/2021 Helsingin Sanomat.

siis suoraan vastakkain julkisuusperiaatteen kanssa, sillä kyseessä oli julkisuuslain sekä verotustietojen julkisuudesta ja salassapidosta annetun lain mukaan julkinen tieto. Vain näissä tilanteissa voidaan katsoa, että tietosuoja painoi ratkaisuisissa julkisuusperiaatetta enemmän.

Toiseksi, ratkaisuisissa käy ilmi, että ensisijainen normi on julkisuuslaki, jonka lisäksi tulkitaan tietosuoja-asetusta soveltuvin osin. Argumentointi on systemaattikaltaan selkeää ja hyvin perusteltua. Viranomaisen toiminnan julkisuutta arviotaessa ensisijainen oikeuslähde Suomessa on julkisuuslaki, ei tietosuoja-asetus.

Hallinto-oikeuden tulkinta kuvaa hyvin sitä, että julkisuuslain salassapito- ja tietojen luovuttamissäännökset toimivat eri logiikalla kuin tietosuoja-asetuksen ja sitä täydentävän tietosuojalain säännöt. Tämä on johdonmukaista, sillä kumpikin normiainees tähtää eri tavoitteisiin ja muodostaa oman kokonaisuutensa. Yhdessä ne eivät sitä vastoin muodosta selkeää tai ymmärrettävää kokonaisuutta ja siksi niiden rinnakkainen soveltaminen on ajoittain hankalaa.

Yhteinen punainen lanka kaikissa näissä verotapauksissa on, että yleisen tietosuoja-asetuksen 21 artiklan 1 kohdassa tarkoitettun, tiettyjä henkilötietojen käsittelytoimenpiteitä rajoittavan vastustamisoikeuden käyttö *ei ole asiakirjojen salassapitoperuste*. Julkisuusperiaate on otettava huomioon ja kun niin tehdään, ei hallinto-oikeuden mukaan vastustamisoikeuden käyttö muuta asiakirjaa tai edes sen osaa salaiseksi. Siten julkisuuslaki ei estä näiden tietojen luovuttamista. Eri asia on, että tietosuoja-asetuksen 21 artikla estää kyllä tietojen käsittelyn jatkamisen mediapalvelun muodossa.

8. Julkisuus ja tietosuojaan sisältyvä tietojensaantioikeus

Tarkastelen lopuksi vielä tilannetta, jossa julkisuuslain ei katsottu edellyttävän tietojen luovuttamista, mutta se olisi saattanut olla välttämätöntä tietosuoja-asetuksen valossa. Kyse on asianosaisjulkisuudesta. Siinä keskeinen on julkisuuslain 11 §, jonka pääsäännön mukaan asianosaisella on oikeus saada asiaa käsittelevältä tai käsitelleeltä viranomaiselta tieto muunkin kuin julkisen asiakirjan sisällöstä, joka voi tai on voinut vaikuttaa hänen asiansa käsittelyyn. Lain 12 § on niin ikään merkittävä asianosaisjulkisuuden kannalta, sillä sen mukaan jokaisella on lähtökohtaisesti oikeus saada tieto itseään koskevasta asiakirjasta.

Korkein hallinto-oikeus antoi kesällä 2020 vuosikirjapäätöksen,⁶¹ jossa se käsitteli jonkin verran julkisuusperiaatteen ja tietosuoja sääntelyn yhteyksiä nimenomaan asianosaisjulkisuuteen liittyen. Tapaus on monin tavoin mielenkiintoinen, eikä tulkintatehtävä ollut tässäkään aivan yksinkertainen.

61. KHO 2020:72.

A oli vuonna 2018 pyytänyt Verohallinnolta selvitystä itseään ja erästä yritystä koskevien lokitietojen käsittelystä. Verohallinto oli päättänyt olla luovuttamatta pyydettyjä tietoja lokitietojen käsittelystä. Asia eteni Helsingin hallinto-oikeuteen, jossa se tutkittiin julkisuuslain valossa. Hallinto-oikeus totesi, että henkilöllä, jonka oikeutta, etua tai velvollisuutta asia koskee, on lähtökohtaisesti oikeus saada asiaa käsittelevältä tai käsitelleeltä viranomaiselta tieto, joka voi tai on voinut vaikuttaa hänen asiansa käsittelyyn.

A:n pyytämät tiedot olivat osa Verohallinnon käyttölokijärjestelmää. Hallinto-oikeuden mukaan verotustietojen käsittelystä tallennetut lokitiedot eivät kuitenkaan koskeneet A:ta itseään, vaan Verohallinnon tietojärjestelmien käyttäjiä. Hallinto-oikeuden mukaan käyttölokijärjestelmän tiedot olivat salassa pidettäviä julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 7 kohdan perusteella. Sen mukaan

”henkilöiden, rakennusten, laitosten, rakennelmien sekä tieto- ja viestintäjärjestelmien turvajärjestelyjä koskevat ja niiden toteuttamiseen vaikuttavat asiakirjat, jollei ole ilmeistä, että tiedon antaminen niistä ei vaaranna turvajärjestelyjen tarkoituksen toteutumista.”

A valitti korkeimpaan hallinto-oikeuteen uudistaen vaatimuksensa. Lisäksi hän totesi, että tietosuoja-asetuksen 15 artikla oli sivuutettu hallinto-oikeuden päätöksessä kokonaan. A vaati, että asiaa tarkasteltaisiin myös tietosuoja-oikeudelliselta kannalta. Asetuksen 15 artiklan mukaan rekisteröidyllä on oikeus saada rekisterinpitäjältä vahvistus siitä, että häntä koskevia henkilötietoja käsitellään tai että niitä ei käsitellä. Jos niitä käsitellään, on henkilöllä lähtökohtaisesti oikeus saada pääsy tietoihin.

Korkein hallinto-oikeus kiinnitti huomiota siihen, että A oli jo valituksessaan Helsingin hallinto-oikeudelle viitannut paitsi julkisuuslakiin, myös muun ohella yleiseen tietosuoja-asetukseen ja henkilötietolakiin. Hallinto-oikeus oli kuitenkin käsitellyt ja ratkaissut asian yksinomaan asiakirjajulkisuusasiana soveltaen pelkästään julkisuuslain säännöksiä. KHO:n huomautus on jossain määrin erikoinen, sillä A:n viittaamisella ei tämänkaltaisessa asiassa liene ratkaisevaa merkitystä. Tuomioistuimen on joka tapauksessa tunnettava kaikki ratkaisuun mahdollisesti vaikuttavat lait. Koska tietosuoja-asetus on sellaisenaan sovellettava, olisi luonnollista, että se olisi otettu ratkaisussa huomioon jo alusta alkaen.

KHO painotti, että rekisteröidyllä on tietosuoja-asetuksen 79 artiklan nojalla oikeus valittaa viranomaisen asemassa olevan rekisterinpitäjän yleisen tietosuoja-asetuksen 15 artiklaa soveltaen tekemästä tiedonsaantioikeuden epäämistä koskevasta päätöksestä suoraan hallinto-oikeudelle. Tämä oli toinen peruste sille, että KHO:n mukaan Helsingin hallinto-oikeuden olisi pitänyt käsitellä A:n valitus paitsi asiakirjajulkisuusasiana, myös rekisteröidyn tiedonsaantioikeutta

koskevana tietosuoja-asiana soveltaen tietosuoja-asetuksen säännöksiä.⁶² Siten merkittäväksi tuntuu muodostuvan kysymys siitä, minkälaisena asiana A:n valitus eteni tuomioistuimissa.

Systemaattista selkeyttä edistää se, että ongelmia tarkastellaan joko ensisijaisesti julkisuuslain taikka tietosuoja-asetuksen valossa. Tässä tapauksessa olisi kuitenkin luonnollista, että tilanne olisi hahmotettu molempien kehikossa jo alusta asti. KHO kumosi päätöksen ja palautti asian Helsingin hallinto-oikeudelle uudelleen käsiteltäväksi siksi, että tietosuoja-asetusta ei ollut sovellettu.

Tapauksessa on useita huomionarvoisia seikkoja. Kyseessä ei ole tyypillinen tilanne, jossa julkisuusperiaatetta asetetaan jonkun henkilön tietosuojaan vastaan. A vetosi sekä julkisuuslakiin että tietosuojaansa saadakseen lokitiedot. Julkisuuslaki ei tässä tapauksessa riittänyt, sillä Helsingin hallinto-oikeus tulkitsi A:n pyytämien tietojen koskevan Verohallinnon tietojärjestelmien käyttäjiä, eivätkä ne siten koskeneet A:ta. Lokitiedot eivät siten olleet henkilötietoja.

Tulkinta on jossain määrin yllättävä. Tietosuoja-asetuksen mukaan kaikki tiedot, joista henkilö on tunnistettavissa, ovat henkilötietoja. Siten lokitiedot voivat olla henkilötietoja, tai sitten ei, mutta ratkaisevaa tapauksessa on, voidaanko A tunnistaa niistä.⁶³ Korkein hallinto-oikeus ei eksplisiittisesti ottanut kantaa tähän kysymykseen, mutta implisiittisesti kenties kyllä. Viitatessaan sekä 15 artiklaan että 79 artiklaan se antaa ymmärtää, että tiedot ovat A:n henkilötietoja, ja niihin soveltuvat hänen tietosuoja-oikeutensa. Jos nimittäin tiedot eivät olisi henkilötietoja, ei tietosuoja-asetus soveltuisi lainkaan.

Helsingin hallinto-oikeus teki uuden ratkaisun kesäkuussa 2021 ja pitäytyi aiemmassa tulkinnessaan. Sen hylkäsi A:n pyynnön saada tiedot. Tuomioistuimien ilmeisesti luotettavaa todistelua siitä, ettei lokitiedoista ole mahdollista tunnistaa A:ta. Johtopäätöksensä hallinto-oikeus totesi, etteivät pyydetyt lokitiedot olleet

62. Asetuksen 79 artiklassa säädetään oikeudesta tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin rekisterinpitäjää tai henkilötietojen käsitelijää vastaan. Sen 1 kohdan mukaan ”Jokaisella rekisteröidyllä on oikeus tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin, jos hän katsoo, että hänen tähän asetukseen perustuvia oikeuksiaan on loukattu sen takia, ettei hänen henkilötietojensa käsittelyssä ole noudatettu tätä asetusta, sanotun kuitenkaan rajoittamatta käytettävissä olevien hallinnollisten muutoksenhakukeinojen tai muiden kuin oikeudellisten oikeussuojakeinojen käyttöä, mukaan lukien 77 artiklaan perustuva oikeus tehdä valitus valvontaviranomaiselle.”

63. EUT:n ratkaisukäytännön valossa voidaan kyseenalaistaa, jäävätkö lokitiedot henkilötiedon määritelmän ulkopuolelle. Esim. ratkaisussa Breyer se katsoi, että rekisterinpitäjän hallussa olevat tiedot olivat henkilötietoja, vaikka rekisterinpitäjä ei voinut tunnistaa niistä henkilöitä, sillä rekisterinpitäjällä oli mahdollisuus saada toiselta toimijalta lisätietoja, joiden avulla tunnistaminen oli mahdollista. Ks. Asia C-582/14, Breyer Patrick Breyer v. Saksa, EU:C:2016:779. Ks. lokitiedoista myös apulaistietosuojavaltutetun päätös 4.8.2020, 7681/152/18. Tässä ratkaisussa nousee esille se ongelmallinen seikka, että samat tiedot voivat olla sekä tietoja käsittelevän työntekijän että asiakkaan henkilötietoja. Vastaavanlaisesta ongelmasta Ks. EUT:n ratkaisu Asiassa C-434/16, Peter Nowak v. Data Protection Commissioner, EU:C:2017:994.

A:ta itseään koskevia henkilötietoja, eikä hänellä siten ollut tietosuoja-asetuksen 15 artiklan perusteella oikeutta saada näitä tietoja.⁶⁴

Mielenkiintoista on, että tällä tietosuoja-asetuksen tulkinnalla hallinto-oikeus päätyy käytännössä kaventamaan julkisuuslain 11 § ja 12 §:n soveltamista. Tietosuoja-asetus edellyttää, että henkilö on tunnistettavissa tiedoista, mutta julkisuuslain asianosaisjulkisuutta koskevaa normistoa ei lain *ratio* huomioon ottaen ole välttämätöntä tulkita samalla tavalla. Erityisesti julkisuuslain 12 § olisi voinut olla hyödyllinen punnintaa tehtäessä, sillä voitaneen perustella, että lokitiedot koskivat kuitenkin A:ta tavalla tai toisella siksi, että ne liittyvät hänen asiansa käsittelyyn.⁶⁵ Hallinto-oikeus ei ratkaisussaan syventynyt julkisuuslain 12 §:ään juurikaan.

Hallinto-oikeuden johtopäätöksistä voidaan olla monta mieltä. Yleisemmin tapauksessa ilmenee kuitenkin se tärkeä seikka, että asianosaisjulkisuus leikkaa paitsi julkisuuslain myös tietosuojasääntöjen normittamaa aluetta. Tämänkaltaisissa asioissa on annettava merkitystä paitsi julkisuusperiaatteelle, myös muille perusoikeuksille. Yksityisyysoikeuksiin suojaan sisältyy se, että henkilö saa viranomaiselta tiedot häntä itseään koskevissa asioissa. Liittymäkohtia on myös oikeussuojaan perusoikeutena. Mielenkiintoista on, että ratkaisun kaltaisessa tilanteessa sekä julkisuuslaki että tietosuoja-asetus ohjaavat ratkaisua tietojen antamisen suuntaan, mutta tuomioistuimien ei silti määrää tietoja annettaviksi.

9. Johtopäätökset

Artikkelin tavoite oli yhtäältä hahmotella normiston suhteita ja mahdollisia ristiriitoja sekä toisaalta tarkastella sellaisia tulkintapulmia, joita on ilmennyt erilaisten viranomaisten toiminnassa. Punaisena lankana on ollut kysymys siitä, minkälaisena julkisuusperiaatteen ja yksityisyysoikeuksien suhde näyttäytyy käytännössä. Johtopäätöksenä voidaan todeta, että normimateriaali on monimutkaista, vaikeaselkoista ja hajanaista.

Lainsäädäntöä tarkasteltaessa käy ilmi, ettei tietosuoja-asetus lähtökohtaisesti rajoita julkisuusperiaatetta. Tietosuoja ja julkisuusperiaate on kuitenkin

64. Päätös H3175/2021, s. 10.

65. Ratkaisussa ilmenee, että Verohallinnon mukaan lokitietojen keräämisen tarkoitus on Verohallinnon virkailijoiden valvonta. ”Lokitietojen osalta rekisteröitynä subjektina on Verohallinnon virkailija ja tietojen käsittelyn tarkoituksena on varmistaa tietojärjestelmän turvallisuus ja se, että henkilötietoja käsitellään Verohallinnossa oikein.” Silti on selvää, että tiedoilla on myös yhtymäkohtaa asiakkaaseen: ”Lokitiedoilla ilmenee myös asiakasta koskevia henkilötietoja, jotka tallentuvat lokitiedoille silloin, kun virkailija käsittelee jonkun asiakkaan tietoja.” Päätös H3175/2021, s. 4.

sovittava yhteen. Se on hankalaa eritoten siksi, että julkisuuslain salassapito- ja tietojen luovuttamisäännökset toimivat eri logiikalla kuin tietuoja-asetuksen ja sitä täydentävien lakien säännöt. Kumpikin normiaines tähtää eri tavoitteisiin ja muodostaa oman kokonaisuutensa.

Sääntelyssä huomataan myös, ettei yleensä ole hedelmällistä asettaa julkisuuslakia ja tietosuoja-sääntelyä vastakkain. Molempia tulee soveltaa rinnakkain, jolloin voidaan välttyä ainakin joiltakin tulkintapulmilta. Kun kyse on viranomaisen toiminnasta, on ensisijainen periaate julkisuus. Se on sovittava yhteen henkilötietojen suojan kanssa.

Yksityisyyden suoja ja tietosuoja koskevat säännöt ovat kuitenkin ajoittain hankalasti tulkittavissa julkisuuslain luomassa kehikossa, joka sääntelee viranomaisten toiminnan julkisuutta Suomessa. Monilla julkisuuslain salaamisperusteilla on yhtymäkohtia tietosujasääntelyyn, mikä tekee systemaattisen soveltamisen ajoittain hankalaksi. Myös julkisuuslain 16 §, jossa viitataan henkilötietojen suojaan, on sisällöltään epäselvä

Esimerkkitapausten avulla on havaittavissa, että kotimaisessa oikeuskäytännössä herää monenlaisia kysymyksiä julkisuusperiaatteen tulkinnasta. Olen tässä artikkelissa tarkastellut vain muutamia tapauksia. Otos ei ole laaja, mutta osoittanee kuitenkin, että yksityisyysoikeuksia on tulkittu niin, että ne rajoittaisivat julkisuusperiaatetta. Näin voi ilman muuta käydä tilanteissa, joissa julkisuusperiaate ja yksityisyyden suoja asettuvat suoraan vastakkain. Silloin oikeudellinen harkinta muuttuu vaikeasta lähes mahdottomaksi. Viranomaisen toiminnan julkisuuden tulisi kuitenkin aina olla ratkaisua ohjaava lähtökohta.

Oikeudenkäynnin julkisuutta koskevissa esimerkeissä on käynyt ilmi se mielenkiintoinen seikka, että vaikka julkisuusintressi on usein suurempi kuin muussa viranomaisen toiminnassa, on salaaminen sekä oikeudenkäyntiasiakirjoissa että esitutkinta-aineistossa yleistä. Molemmissa yllä tarkastelluissa tapauksissa oli kyse henkilötiedoista. Tietosuojanormisto ei sinänsä rajoita oikeudenkäynnin julkisuutta. Koska tietojen salaaminen on julkisuuslainsäädännön kehikossa kuitenkin mahdollista henkilöön ja yksityisyyteen liittyvillä perusteilla, on henkilötietojen suojaamisella merkitystä myös oikeudenkäynnin julkisuutta pohdittaessa. Pääsääntö kuitenkin on selvä: oikeudenkäynnit ja niihin liittyvät asiakirjat ovat julkisia vielä suuremmissa määrin kuin muu viranomaisten toiminta.

Verotietojen julkisuutta koskevissa tapauksissa huomio keskittyy selkeämmin tietosujasääntelyyn, sillä ratkaisuisissa oli eksplisiittisesti kyse myös tietosuoja-asetuksen soveltamisesta. Asetuksesta johtuva vastustamisoikeus toimi esteenä tietojen luovuttamiselle, mutta vain niissä tapauksissa, joissa tietojen luovuttaminen tiedotusvälineille olisi edellyttänyt saman käsittelyn jatkamista, jota henkilöt olivat menestyksekkäästi vastustaneet 21 artiklan nojalla. Ratkaisuisissa käy selkeästi ilmi, ettei henkilötietojen vastustamisoikeuden käyttö ole asiakirjojen salassapitoperuste. Tähän lopputulokseen päädytään systemaatti-

sesti siten, että tuomioistuimien pitää ensisijaisena normina julkisuuslakia, jonka lisäksi tulkitaan tietosuoja-asetusta soveltuvin osin. Ratkaisuissa konkretisoituu se, että viranomaisen toiminnan julkisuutta arvioitaessa ensisijainen oikeuslähde on julkisuuslaki, ei tietosuoja-asetus.

Lokitetietoja koskevassa tapauksessa kävi kuitenkin niin, että sen enempää julkisuuslaki kuin tietosuoja-asetukseen ei riittänyt tietojen antamiseen. Tarkasteltavana oli asianosaisjulkisuus, joka on oma kokonaisuutensa julkisuusperiaatteen kontekstissa. Tapaus on tämän artikkelin teeman kannalta mielenkiintoinen eritoten siksi, että se koskee tilannetta, jossa sekä julkisuuslainsäädäntö että tietosuojanormisto edellyttäisivät tietojen antamista. Tapaus havainnollistaa sitä, etteivät tietosuojasääntely ja julkisuusperiaate suinkaan aina asetu vastakkain. Kumpikaan ei tässä tapauksessa auttanut A:ta saamaan tietoja, mutta molemmat olivat lähtökohtaisesti käytettävissä asianosaisjulkisuutta vaadittaessa. Systemaattista tarkasteluamme tämä tapaus täydentää osoittamalla, että julkisuuslaki ja tietosuoja-asetus ovat toisiaan täydentäviä, eikä niitä ole hyödyllistä jäsentää siten, että ne aina asettuisivat toisiaan vastaan.

Privacy or openness? The impact of data protection on the right of access to information

SUSANNA LINDROOS-HOVINHEIMO, LL.D., Professor, University of Helsinki

The author discusses the impact that the right to personal data protection has had on the Finnish principle of open government (right of access to information). Data protection legislation has been strongly developed by the European Union, while the principle of open government has a national constitutional pedigree. The two regimes appear to collide in many walks of life. The exact interpretation of their relationship is currently problematic. The author discusses the relevant norms so as to clarify the relationship, by way of analysing the purpose and scope of the principles in EU law and national legislation. In several cases, it becomes clear that the two principles need not be seen as mutually exclusive. Finally, the author suggests that the principle of open government, that is, the right of access to information, should be given priority, even though the data protection rules should be applied as well.