

29.9.2005

1151/2/03

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Ilkka Rautio

Esittelijä: Oikeusasiamiehensihteeri Anu Rita

TIETOJEN LUOVUTTAMINEN POLIISIN HENKILÖREKISTEREISTÄ

1
ASIA

Olen havainnut eräitä ongelmia poliisin henkilörekistereiden salassapitoa ja tietojen luovuttamista näistä rekisteristä koskevien säännösten soveltamisessa. Otin asian tutkittavaksi omana aloitteena. Oman aloitteeni tausta ja tarkempi sisältö on seuraava.

Käsittellessäni terveydentilatiedon luovuttamisesta tehtyä kantelua (2545/4/00) kävi ilmi, että erään kihlakunnan poliisilaitoksen rekisterivastuuhenkilönä toiminut poliisimies M oli kantelijan vuokranantajan pyynnöstä, häätöoikeudenkäyntiä varten luovuttanut kantelijasta (jäljempänä A) poliisin rekistereistä etsimiään tietoja. A:n vuokranantajana toiminut kiinteistöosakeyhtiö oli pyytänyt poliisilaitokselta tietoa siitä, montako kertaa A:n aiheuttamista häiriöistä oli 1.4.2000 lukien tehty ilmoitus poliisille ja kuinka monta kertaa poliisit olivat käyneet A:n asunnossa näiden ilmoitusten johdosta. M selvitti kaikki kyseisessä asunnossa tapahtuneet ajalle 1.4.–30.10.2000 sijoittuvat poliisitoimenpiteet poliisin rekistereitä käyttäen ja luovutti löytämiensä tietojen perusteella 30.10.2000 laatimansa lausunnon A:n vuokranantajalle. M luovutti tietoja ja Länsi-Suomen läänin poliisin hälytyspäivystysjärjestelmästä (jäljempänä PÄIKE) ja poliisiasiain tietojärjestelmän tutkinta- ja virka-apujärjestelmästä (ns. RIKI-järjestelmä).

Länsi-Suomen läänin poliisin hälytyspäivystysjärjestelmästä (PÄIKE) M kirjasi lausuntoonsa tiedot kahdeksasta poliisipartion A:n osoitteessa suorittamasta tehtävästä. Näistä suurimmassa osassa oli kyse siitä, että A:n asunnosta oli ilmoitettu kuuluvan häiritsevää meteliä.

Tutkinta- ja virka-apujärjestelmästä (RIKI) luovutetut tiedot olivat seuraavanlaiset:

Ensimmäisessä oli kyse siitä, että poliisi oli käynyt A:n asunnossa noutamassa hänen lemmikkieläimensä tilapäishoitoon, koska A:n itsensä tiedettiin joutuneen sairaalahoitoon. Toisessa oli kyseessä kotirauhan suojaamiseksi tapahtunut A:n poliisilakiperusteinen kiinniotto ja säilössä pitäminen (poliisilaki 14 §:n 3 momentti). Kolmas ilmoitus koski A:han kohdistunutta rikosepäilyä (ilkivalta).

Asiaa tutkittaessa kävi ilmi, että M oli siirtynyt poliisilaitoksen palveluksesta eläkkeelle. Annoin jo kanteluasian yhteydessä hänelle huomautuksen terveydentilatietojen lainvastaisesta luovuttamisesta. Poliisihallinnossa ei tietääkseni tapahtuma-aikaan ole ollut käytettävissä lainsäädännön tulkitsemisen avuksi ohjeistusta siitä, miten tällaisissa asioissa tulisi menetellä, vaikka säännösten oikea soveltaminen vaikuttaa olleen varsin vaikeaa. M:ä ei myöskään ennen eläkkeelle siirtymistä ehditty kuulla muun kuin kantelun kohteena olleen menettelyn osalta. Näiden seikkojen vuoksi en pidä tarkoituksenmukaisena ja kohtuullisena enää ryhtyä toimenpiteisiin M:n osalta.

Kävi myös ilmi, ettei tämänkaltainen tietojen pyytäminen ja luovuttaminen ilmeisesti ollut ainutkertainen, vain tähän kihlakunnan poliisilaitokseen liittyvä menettelytapa. Muun muassa poliisin ylijohdon kyseisen tapahtuman jälkeen rekisteritietojen julkisuudesta antaman ohjeistuksen (Käsikirjan julkisuuskysymysten käsittelystä poliisissa SM-2005-01919/YI-2, s. 59-60, jäljempänä Julkisuuskäsikirja) ja muutoinkin saamieni tietojen perusteella vaikuttaa siltä, ettei ole mitenkään poikkeuksellista, että vuokranantaja tai asunto-osakeyhtiö pyytää poliisin rekisteritietoja häiriötilanteista käytettäväksi todisteena häätöoikeudenkäynnissä tai muissa asukkaaseen kohdistettavissa toimenpiteissä. Mainitun käsikirjan mukaan (s.59-60, alaviite): ”Poliisin kenttä- ja hälytystoiminnassa syntyneitä ja tehtävärekisteriin tallennettuja tietoja pyydetessä on tiedon pyytäjän perusteltava tietojen käyttötarkoitus. Käytännössä suurin osa tiedoista pyydetään samankaltaisiin käyttötarkoituksiin, joihin tiedon pyytäjä on usein asianosais- tai siihen verrattavassa asemassa. Tietoja pyydetään useimmiten liikenneonnettomuuksiin liittyvissä vakuutuskorvausasioissa, *vuokrasuhteisiin liittyviin irtisanomis-, häätö- ja huoneiston haltuunottotapauksiin tai asukkaalle annettavaa varoitusta harkittaessa* (kursivointi tässä).”

Koska tietojen luovutettavuudella poliisin rekistereistä näyttää olevan laajempaaakin merkitystä, otin asian eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 4 §:n nojalla omasta aloitteesta tutkittavaksi. Tähän vaikutti myös se, että saatujen selvitysten ja lausuntojen sekä poliisin ohjeistuksen perusteella säännösten soveltamisesta on ristiriitaisia käsityksiä.

Arvioin asiaa M:n menettelyn ja edellä mainitun poliisin nykyiseen ohjeistukseen (Julkisuuskäsikirja) pohjalta. Tarkoitukseni ei ole arvioida mainittua käsikirjaa kokonaisuudessaan. Huomautan jo tässä vaiheessa, että pohdin ainoastaan joitakin esimerkinomaisia tilanteita, jotka menettely kyseisessä kihlakunnassa toi esiin. Kaikkia tietojen julkisuuteen ja luovutettavuuteen liittyviä seikkoja ei ole mahdollista ottaa huomioon tällaisessa teoreettisessa pohdinnassa. Näin ollen jossain toisessa yksittäisessä tapauksessa voi olla tapauskohtaisia perusteita päätyä esittämästäni poikkeavaan ratkaisuun. Haluan tässä päätöksessä esittämälläni näkemyksillä vain kiinnittää huomiota eräisiin asiaan vaikuttaviin säännöksiin ja käsitykseni niiden oikeasta tulkinnasta sekä siihen ongelmalliseen tilanteeseen, että eri viranomaistahojen näkemykset joidenkin säännösten tulkinnasta eroavat selvästi toisistaan.

Tietosuojavaltuutettu toimitti oman aloitteen johdosta pyytämäni lausunnon (liitteenä). Kanteluasian yhteydessä oli pyydetty kirjallinen selvitys kyseessä olleen kihlakunnan poliisipäälliköltä ja poliisimies M:ltä sekä lausunnot tietosuojavaltuutetulta ja sisäasiainministeriön poliisiosastolta.

Selvityksissä ja lausunnoissa esitettiin muun muassa seuraavia näkemyksiä.

M katsoi selvityksessään, että tietoja pyytänyt kiinteistöosakeyhtiö oli asianosainen asiassa. Kihlakunnan poliisipäällikkö katsoi lausunnossaan, että (kanteluasiassa) kyseessä ollut poliisin rikosilmoitusjärjestelmään (RIKI) kirjattu ilmoitus on sinänsä julkinen ja kenellä tahansa on oikeus saada siitä tieto. Myös hän totesi, että tieto oli annettu asianosaisen pyynnöstä.

Olin pyytänyt sisäasiainministeriön poliisiosastoa jo kanteluasian yhteydessä kiinnittämään huomiota siihen, oliko M menetellyt oikein luovuttaessaan poliisin pitämistä rekistereistä kokoamansa tiedot, ja millä perusteella hänellä on ollut tai ei ole ollut oikeutta tähän. Poliisiosasto totesi lausunnossaan, ettei M poliisiosaston näkemyksen mukaan, ottaen erityisesti huomioon viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 24 §:n 1 momentin 3, 4 ja 28 kohtien säännökset, ole menetellyt lainvastaisesti luovuttaessaan ne poliisiin pitämistä rekistereistä kokoamansa tiedot, jotka ilmenevät M:n 30.10.2000 päiväystä lausunnosta. Poliisiosasto ei perustellut näkemystään tarkemmin.

Tietosuojavaltuutetun 16.10.2002 antama lausunto käsitteli kanteluasiaa. Yleisempää merkitystä on kuitenkin toteamukselle, että poliisin oikeus luovuttaa tietoja muille kuin poliisin henkilökisterilain 17–20 §:ssä mainituille tahoille määräytyy salassapitosäännösten sekä viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain ja henkilötietolain tietojen luovuttamista koskevien säännösten mukaisesti.

Oman aloitteen johdosta pyydettyssä, 11.7.2003 antamassaan lausunnossa tietosuojavaltuutettu totesi muun muassa seuraavaa: ”Molemmat M:n lausunnon laatimisessa apuna käyttämät rekisterit ovat lähtökohtaisesti salassa pidettäviä julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 4 kohdan perusteella. Samoin niiden sisältämät tiedot ovat käsitykseni mukaan salassa pidettäviä myös julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 32 kohdan nojalla.” Tietosuojavaltuutettu huomautti myös, ettei hän pidä mainittua kiinteistöosakeyhtiötä tässä asiassa asianosaisena ja ettei tietojen luovuttamiselle ole ollut perusteita. Tietosuojavaltuutettu perusteli kantaansa lisäksi muun muassa seuraavasti: Poliisin henkilökisterit on tarkoitettu käytettäväksi poliisilain 1 §:ssä tarkoitettujen tehtävien suorittamiseen. Poliisin henkilökistereitä ei ole perustettu erilaisten osapuolten siviilioikeudellisissa riidoissa käytettävien todistusten antamiseksi eikä tällaista tarkoitusta ole perustamispäätöksessä määritelty niiden käyttötarkoitukseksi.

Tällaisten todistusten antaminen ylipäätään ei ole poliisille kuuluva tehtävä. M:n on katsottava käsitelleen poliisin henkilökisterejä ja luovuttaneen niihin sisältyneitä tietoja rekisterin käyttötarkoituksen ja mainittuun erityislakiin (laki poliisin henkilökistereistä) sisältyvien luovutussäännösten vastaisesti ja siten lainvastaisesti.

3

RATKAISU

3.1

Sovelletusta lainsäädännöstä

M:n menettelyn aikaan voimassa oli poliisin henkilökistereistä annettu laki (509/1995), joka kumottiin 1.10.2003 voimaan tulleella henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa annetulla lailla (761/2003). Koska käytän M:n menettelyä vain esimerkkinä ongelmasta, tarkastelen asiaa vain nykyisin voimassa olevan lainsäädännön pohjalta.

Henkilötietolain (523/1999) 8 §:n 4 momentin mukaan oikeudesta saada tieto ja muusta henkilötietojen luovuttamisesta viranomaisen henkilökisteristä on voimassa, mitä viranomaisen asiakirjojen julkisuudesta säädetään.

Henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa annetun lain 1 §:n mukaan henkilötietojen käsittelyyn sovellettaisiin henkilötietolakia ja viranomaisten toiminnan julkisuudesta annettua lakia (621/1999) siltä osin kuin tässä laissa tai muussa laissa ei toisin säädetä. Lain esitöissä (HE 93/2002) todetaan, että viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain nojalla määräytyy muun muassa tietojen salassapidettävyys ja asianosaisen oikeus tiedonsaantiin. Tällä tarkoitettiin sekä silloista tilannetta että esityksessä ehdotettua uutta lainsäädäntöä. Esityksessä todetaan silloisen tilanteen osalta myös, että yksittäisen, muuten salassa pidettävän rekisteritiedon luovuttamiseen toiselle kotimaiselle viranomaiselle tai yksityiselle noudatetaan muuta (kuin poliisin henkilökistereistä annettua, selvennys tässä) lainsäädäntöä, erityisesti poliisilain 43 §:ä ja että tietojen salassa pidettävyys määräytyy pääsääntöisesti viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain mukaan. Ymmärtääkseni tilannetta ei ollut tarkoitus tältä osin muuttaa.

Edellä selostetun perusteella arvioin pyyntöä saada tieto poliisin henkilökisteristä lähtökohtaisesti pyydettyjen tietojen julkisuutta koskevan sääntelyn kannalta. Lisäksi arvioin, onko tietojen ollessa salassa pidettäviä mahdollisesti jokin seikka, esimerkiksi asianosaisen oikeus tiedonsaantiin, joka kuitenkin oikeuttaisi antamaan ne pyytäjälle. Harkittaessa tietojen luovuttamista viranomaisen henkilökisteristä tulee ottaa huomioon myös julkisuuslain tällaiselle luovutukselle asettamat edellytykset (mm. JulkL 13 ja 16 §), jotka pohjautuvat henkilötietolain sääntelyyn, esimerkiksi luovutuksensaajan oikeuteen tallettaa ja käyttää pyydettyjä henkilötietoja. Itse en tässä päätöksessäni pohdi

asiaa enempää viimeksi mainitulta kannalta, koska jo kyseessä olevien tietojen salassapidettävyys estäisi luovuttamasta näitä tietoja.

3.2

Salassapitosäännöksiä

Viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (jäljempänä JulkL tai julkisuuslaki) 24 §:n 1 momentin mukaan salassa pidettäviä viranomaisen asiakirjoja ovat, jollei erikseen toisin säädetä muun muassa:

3) poliisille tehty ilmoitukset rikoksesta sekä esitutkintaa ja syyteharkintaa varten saadut ja laaditut asiakirjat, kunnes asia on ollut esillä tuomioistuimen istunnossa taikka kun virallinen syyttäjä on päättänyt jättää syytteen nostamatta tai kun asia on jätetty sikseen, jollei ole ilmeistä, että tiedon antaminen niistä ei vaaranna rikoksen selvittämistä tai tutkinnan tarkoituksen toteutumista tai ilman painavaa syytä aiheuta asiaan osalliselle vahinkoa tai kärsimystä tai estä tuomioistuinta käyttämästä oikeuttaan määrätä asiakirjojen salassapidosta oikeudenkäynnin julkisuudesta annetun lain (945/1984) mukaan;

4) poliisin ja muun esitutkintaviranomaisen rikosten ehkäisemistä tai niiden selvittämistä varten ylläpitämät rekisterit ja rikosten ehkäisemistä koskevat selvitykset samoin kuin henkilöllisyyden tai matkustusoikeuden todentamista tai varmentamista koskevan hallintoasian käsittelyssä saamat ja ottamat henkilön valokuvat ja muut henkilötuntemerkkitiedot sekä henkilölle tai henkilökortille tai matkustusasiakirjalle annetut erityiset tunnisteet;

32) asiakirjat, jotka sisältävät tietoja henkilön poliittisesta vakaumuksesta tai tietoja henkilön yksityiselämän piirissä esittämistä mielipiteistä taikka tietoja henkilön elintavoista, osallistumisesta yhdistystoimintaan tai vapaa-ajan harrastuksista, perhe-elämästä tai muista niihin verrattavista henkilökohtaisista oloista.

JulkL:n 26 §:ssä säädetään muun muassa, että viranomainen voi antaa salassa pidettävästä viranomaisen asiakirjasta tiedon, jos tiedon antamisesta tai oikeudesta tiedon saamiseen on laissa erikseen nimenomaisesti säädetty.

JulkL:n 16 §:n 3 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 suoja koskevien säännösten mukaan oikeus tallettaa ja käyttää sellaisia henkilötietoja.

JulkL:n 11 §:n mukaan hakijalla, valittajalla sekä muulla, jonka oikeutta, etua tai velvollisuutta asia koskee (asianosainen), on oikeus saada asiaa käsittelevältä tai käsitelleeltä viranomaiselta tieto muunkin kuin julkisen asiakirjan sisällöstä, joka voi tai on voinut vaikuttaa hänen asiansa käsittelyyn.

Poliisilain 43 §:ssä säädetään vaitiolovelvollisuudesta ja toisaalta salassa pidettävän tiedon luovuttamisesta muun muassa seuraavaa: Poliisin henkilöstöön kuuluvan virkamiehen vaitiolovelvollisuudesta on voimassa, mitä

valtion virkamieslain (750/94) 17 §:ssä säädetään (43 § 1). Poliisin henkilöstöön kuuluva ei saa tehtäviensä hoitoon kuulumattomalla tavalla käyttää hyödykseen eikä luvatta muille ilmaista sellaisia henkilön yksityisyyteen kuuluvia seikkoja, jotka hän on saanut tässä tehtävässään tietoonsa ja joiden ilmitulo voi aiheuttaa henkilölle vahinkoa tai haittaa (43 § 2). Vaitiolovelvollisuus ei kuitenkaan estä asian ilmaisemista viranomaiselle tai julkista tehtävää hoitavalle yhteisölle, jolla säädetyn tehtävänsä vuoksi on tarve saada tieto muutoin salassa pidettävästä seikasta taikka henkilön luotettavuudesta tai sopivuudesta. Tietoja turvallisuuden kannalta merkittävään tehtävään pyrkivän tai siinä olevan henkilön luotettavuuden varmistamiseksi voidaan tarpeellisessa laajuudessa luovuttaa myös yksityiselle yhteisölle tai henkilölle (43 § 3). Vaitiolovelvollisuus ei estä ilmaisemasta sellaisia tietoja, joiden ilmaiseminen on yksittäistapauksessa tarpeen hengelle tai terveydelle vaarallisen tapahtuman, vapautteen kohdistuvan rikoksen taikka huomattavan ympäristö- tai omaisuusvahingon välttämiseksi taikka valtion turvallisuuden varmistamiseksi. (43 § 4). Poliisin henkilörekisteriin talletettujen tietojen luovuttamisesta teknisen käyttöyhteyden avulla muille kuin poliisille sekä henkilörekisterien käyttämisestä luotettavuuslausuntoja annettaessa säädetään poliisin henkilörekistereistä annetussa laissa (43 § 6).

3.3

Julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 4 kohdan soveltaminen

Kuten edellä totesin, eri tahojen näkemykset eräiden säännösten soveltamisesta kyseessä olevan kaltaisiin tapauksiin ovat ristiriitaisia. Tällainen säännös on julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 4 kohta. Kohdassa 2 on selostettu selvityksissä ja lausunnoissa esitettyjä kannanottoja. Seuraavassa joitakin lainvalmisteluasiakirjoista ja poliisin ohjeistuksesta löytyneitä näkemyksiä:

Julkisuuslain esitöiden (HE 30/1998, s. 89-90) mukaan kohdassa 4 säädettyä salassapidon perusteena on rikosten ehkäiseminen ja selvittäminen. Esimerkkinä poliisin rikosten ehkäisemistä ja selvittämistä varten ylläpitämistä rekistereistä mainitaan tekotaparekisteri ja sormenjälkirekisteri.

Poliisin ylijohdo antoi 1.6.2001 PÄIKE-tiedoista ohjeen SM-2001-1197/Tu-37, joka sisälsi käsikirjan tehtävien käsittelystä poliisin hälytys- ja kenttätoiminnassa. Käsikirjan osassa 2 käsitellään tietojen luovutusta ja tiedottamista. Siinä todetaan JulkL:n 24 §:n 1 momentin *4 kohtaan* (kursivointi tässä) ja rekisterin poliisilain 1 §:n mukaiseen perustamistarkoitukseen viitaten, että hälytysrekisterin tiedot ovat salassa pidettäviä, koska rekisterin yhtenä käyttötarkoituksena on muun muassa rikosten ehkäiseminen ja niiden selvittäminen (s. 8).

Julkisuuskäsikirjassa (SM-2005-01919/YI-2) todetaan että kenttä- ja hälytystoimintaa palvelevien rekistereiden sisältämät tiedot ovat lähtökohtaisesti salassapidettäviä (s. 14). Käsikirjassa todetaan toisaalla, että kenttä- ja hälytystoimintaan liittyvät rekisterit *saattavat* (kursivointi tässä) sisältää yksityisten tai yleisten intressien suojaamiseksi, ehdottomasti tai

harkinnanvaraisesti salassa pidettävää tietoa (s. 41). Edelleen todetaan: Jos nämä rekisterit sisältävät rikosten ehkäisemistä ja niiden selvittämistä koskevia tietoja, ne ovat salassa pidettäviä (s.41). Vielä (s. 51, alaviite 40) todetaan seuraavaa: ”Kenttä- ja hälytystoimintaan liittyvää hälytyskeskusrekisteriä pidetään sekä asiaan että henkilöön perustuvana, *salassa pidettävänä rekisterinä* (kursivointi tässä), joka saattaa sisältää luokitus-, tarkkailu- tai tekotapatietoihin rinnastettavia tietoja, joita käytetään rikosten selvittämisessä ja ennaltaehkäisemisessä.” Myös eräät muut Julkisuuskäsikirjan kohdat (s. 33-34 ja 59-60) näyttävät lähtevän siitä, etteivät kenttä- ja hälytystoiminnan rekisterit ole ainakaan kokonaisuudessaan julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 4 kohdan nojalla salassa pidettäviä.

RIK-tietojen osalta Julkisuuskäsikirjassa todetaan muun muassa seuraavaa: Poliisin tutkinta- ja virka-apujärjestelmään kuuluva rikosilmoitusrekisteri ei ole säännöksen (JulkL 24 § 1 mom 4 kohta, selvennys tässä) tarkoittama salassa pidettävä rekisteri (s. 33).

Sisäasiainministeriön poliisiosasto toimitti lausuntonsa liitteinä rekisteriselosteet M:n käyttämistä rekistereistä. Länsi-Suomen läänin poliisin lääninjohdon rekisterinpitäjänä laatiman Länsi-Suomen läänin poliisin hälytyspäivystysjärjestelmän (PÄIKE) rekisteriselosteeseen mukaan (päiväty 30.7.2001) rekisterin tiedot ovat JulkL:n 24 §:n perusteella salassa pidettäviä. Poliisin ylijohdon rekisterinpitäjänä laatiman tutkinta- ja virka-apujärjestelmän (RIKI) rekisteriselosteeseen mukaan (päiväty 23.3.2001) järjestelmän tiedot ovat JulkL:n 24 §:n perusteella salassa pidettäviä. Koko poliisiasiaan tietojärjestelmän rekisteriseloste on sittemmin uusittu (ainakin 22.9.2003), mutta seloste ei ole kerrotulta osaltaan muuttunut.

Tietojen kirjaamisesta poliisiasiaan tietojärjestelmään (PATJA) on 5.8.2005 annettu ohje SM-2004—02858/Ri-2 (voimaan 16.8.2005), jossa todetaan, että julkisuuslain mukainen rikos- tai muun ilmoituksen salassapito määräytyy ilmoituksen asiasisällön perusteella.

Määräyksessä (SM-2003-2621/Si-2, annettu 22.9.2003) Käytännösäännöt tarkastusoikeuden käyttämisestä poliisin henkilörekistereihin todetaan, että julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 4 kohdan mukaan poliisin henkilörekisterien tiedot ovat *pääsääntöisesti* (kursivointi tässä) salassa pidettäviä (jakso 6., s.3).

Käyttöoikeuksien hakemisesta ja eräistä henkilörekistereiden käyttöön liittyvistä menettelytavoista on 29.9.2004 annettu ohje (SM-2004-02750/Tu-44), jossa todetaan, että henkilörekistereissä olevien tietojen luovuttaminen edelleen kolmannelle on sallittua ainoastaan, jos tästä on laissa säädetty (s.2).

Selvitysten ja lausuntojen sekä yllä selostetun ohjeistuksen perusteella JulkL:n 24 §:n 1 momentin 4 kohdan soveltamisalasta vaikuttaa olevan täysin vastakkaisia näkemyksiä. Tietosuojavaltuutetun mukaan JulkL:n 24 §: 1 momentin 4 kohta koskee niin PÄIKE kuin RIKI tietojakin. Poliisin ylijohdon antamassa

ohjeistuksessa on ymmärtääkseni PÄIKE-tietojen osalta esitetty 4 kohdan soveltuvuudesta keskenään ristiriitaisia näkemyksiä. RIKI-tietojen osalta ylijohdo on Julkisuuslainsäädännössä katsonut, ettei 4 kohta sovellu. Poliisin ylijohdon antamassa edellä mainitussa määräyksessä tarkastusoikeuden käyttämisestä on puolestaan lähdetty siitä, että 4 kohdan mukaan poliisin henkilörekisterien tiedot ovat pääsääntöisesti salassa pidettäviä, tosin eri rekisterien asemaa tarkemmin yksilöimättä.

Omana kannanottonani esitän seuraavan:

Julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 4 kohdan sanamuodon perusteella voidaan perustella poliisin henkilörekistereiden laajaa salassapitoa. Varsin suuri osa poliisin toiminnasta, ja täten myös tuota toimintaa varten perustetuista rekistereistä kytkeytyy 4 kohdan mainitsemaan rikosten ehkäisemiseen ja selvittämiseen. Onhan rikosten ennalta estäminen, selvittäminen ja syyteharkintaan saattaminen yksi poliisilain 1 §:n mukaisista poliisin tehtävistä.

Toisaalta tarkasteltaessa esitöitä (HE 30/1998) syntyy mielikuva suppeammasta tulkinnasta. Esimerkkeinä mainitut tekotapa- ja sormenjälkirekisteri sekä 4 kohdalla tavoiteltu yleisten etujen toteutumisen turvaaminen rikostutkinnassa puoltavat mielestäni näkemystä, ettei 4 kohdan ole tarkoitettu kattavan lähes kaikkea poliisitoiminnassa rekisteröitävää tietoa. Esitöissä esimerkkinä mainittu tekotaparekisteri oli julkisuuslakia säädettäessä, ja vastaavat tiedot ovat edelleenkin, osa poliisiasiaintietojärjestelmää, johon myös muun muassa tutkinnan ja virka-apun tiedot osana kuuluvat. Lienee tarkoituksellista, että vain tietty osa poliisiasiaintietojärjestelmästä mainitaan, ja voitaneenkin katsoa, ettei ko. järjestelmää ole muilta osiltaan ollut tarkoitus säätää 4 kohdan mukaisesti rekisterinä salassa pidettäväksi. Monet poliisin rekistereissä olevat tiedot ovat nähdäkseni lisäksi sellaisia, että niiden salassapitäminen on perusteltua lähinnä yksityiselämän suojan kannalta, kun taas 4 kohdan säätämisperuste on selvästi ollut poliisin toimintamahdollisuuksien suojaaminen ja varmistaminen. Tämäkin puoltaa näkemystä 4 kohdan suppeahkosta tulkinnasta.

Mielestäni 4 kohdan osalta jää tulkinnanvaraiseksi myös, miten sitä sovelletaan tilanteessa, jossa osa rekisterin tiedoista liittyy rikosten ehkäisemiseen ja selvittämiseen, mutta osalla tiedoista ei ainakaan alun perin ole tällaista liityntää. Ymmärtääkseni tilanne on niin PÄIKEn kuin RIKInkin osalta juuri tämä. Molemmat sisältävät myös yleiseen järjestykseen ja turvallisuuteen, poliisitutkintaan ja virka-apuun liittyviä tietoja, jotka eivät ainakaan alkujaan palvele rikosten ennaltaehkäisemistä ja selvittämistä. Voidaanko tällöin koko rekisterin katsoa olevan salassapidettävä, koska sen yhtenä käyttötarkoituksena on rikosten ehkäiseminen ja selvittäminen (näin esim. ohje SM-2001-1197/Tu-37). Entä jos 4 kohtaa sovellettaisiin vain rikosten ennalta ehkäisemiseen ja selvittämiseen palvelemaan osaan tiedoista. Asettaisiko tämä yksittäiset, rekisterejä käyttävät poliisimiehet kohtuuttomien soveltamisongelmien eteen. Tosin jos 4 kohta ymmärretään suppeasti, tämä tulkintaongelma poistunee.

Itse pidän lainvalmistelutöiden valossa perustellumpana 4 kohdan suppeaa tulkintaa. Minulla ei kuitenkaan ole sellaista poliisin henkilörekisterien ja niihin liittyvien käytännön lainsoveltamistilanteiden tuntemusta, että pystyisin sanomaan, aiheutuuko tästä ongelmia rikostorjunnalle ja -tutkinnalle. Kuten jäljempää käy ilmi, tässä päätöksessä kyseessä olevien tietojen luovuttamisen kannalta ei mielestäni ole ratkaisevaa, sovelletaanko kyseessä oleviin henkilörekistereihin 4 kohtaa vai ei, koska M:n luovuttamat tiedot ovat nähdäkseni joka tapauksessa sisältönsä vuoksi muiden, lähinnä yksityisyyden suojaa koskevien julkisuuslain kohtien perusteella salassa pidettäviä.

Käsitykset julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 4 kohdan soveltamisesta ovat siis edellä selostetuin tavoin yllättävänkin ristiriitaisia. Tilannetta ei voi pitää tyydyttävänä. Näkemysten ja ohjeistuksen yhtenäistämiseksi, ja viime kädessä tarvittaessa lainsäädännön tarkentamiseksi, on ryhdyttävä toimenpiteisiin. Tämän vuoksi lähetän päätökseni tiedoksi oikeusministeriölle, sisäasiainministeriön poliisiosastolle ja tietosuojavaltuutetulle.

3.4

PÄIKE-tiedot

Tämän oman aloitteen perusteena olevassa tapauksessa vuokranantajalle oli luovutettu muun muassa Länsi-Suomen läänin poliisin hälytyspäivystysjärjestelmän (PÄIKE) avulla laadittu kooste vuokralaiseen ja hänen kotiinsa kohdistuneista poliisin hälytystehtävistä tietyllä ajanjaksolla.

Ymmärtääkseni kyse oli siitä, että sinänsä salassa pidettävien rekisteritietojen luovuttamisen vuokranantajalle katsottiin poliisilaitoksella olevan mahdollista, koska vuokranantajaa pidettiin asianosaisena. Myös edellä jaksossa 1 lainaamani Julkisuuskäsikirjan alaviite tarkoittaa sitä, että PÄIKE-tietoja voitaisiin luovuttaa vuokrasuhteisiin liittyviin irtisanomis-, häätö- ja huoneiston haltuunottotapauksiin tai asukkaalle annettavaa varoitusta harkittaessa, koska Julkisuuskäsikirjassa katsotaan tiedon pyytäjä olevan usein asianosais- tai siihen verrattavassa asemassa.

Oma näkemykseni kiinteistöosakeyhtiön asianosaisuudesta on toinen. Selostan ensin eräitä julkisuuslain valmisteluasiakirjoissa ja poliisin ylijohdon antamassa ohjeistuksessa esitettyjä näkemyksiä, minkä jälkeen perustelen oman kantani tarkemmin.

Julkisuuslain esitöissä (HE 30/1998, s. 65-69) todetaan asianosaisen tiedonsaantioikeudesta (11 §) muun muassa seuraavaa: Asianosaisen tiedonsaantioikeuden perusteella ei voisi saada esimerkiksi toista henkilöä koskevaa salassa pidettävää tietoa viranomaiselta sillä perusteella, että tietoja pyytävä tarvitsee tietoa käytettäväksi toisessa viranomaisessa vireillä olevassa muussa asiassa. Säännös koskee vain sellaisia asioita, joissa päätetään tai on päätetty jonkun oikeudesta, edusta tai velvollisuudesta. Asianosaistilanteesta ei ole kysymys esimerkiksi silloin, kun tietoja pyydetään asiakirjasta, joka on laadittu viranomaisen tosiasiallisen toiminnan yhteydessä.

Poliisin ylijohdanto antoi 1.6.2001 PÄIKE-tiedoista ohjeen SM-2001-1197/Tu-37, joka sisälsi käsikirjan tehtävien käsittelystä poliisin hälytys- ja kenttätötoiminnassa. Käsikirjan osassa 2 käsitellään tietojen luovutusta ja tiedottamista. Siinä todetaan asianosaisen käsitteestä muun muassa, että asianosaisia ovat esitutkinnassa rikoksesta epäilty ja asianomistaja sekä poliisitutkinnassa ensinnäkin ne, joiden oikeuksiin voidaan puuttua tutkinnan lopputuloksena ja toiseksi ne, joiden tavoitteena on saada itselleen jokin hallinnollinen etu tai oikeus. Edelleen todetaan, että poliisin hälytystoiminta on tyypillisimmillään tosiasiallista toimintaa, jossa ei ole kyse asianosaisjulkisuudesta (s. 9).

Omana näkemyksenäni esitän seuraavaa.

Nyt kyseessä olevat PÄIKE-tiedot ovat salassa pidettäviä ainakin JulkL:n 24 §:n 1 momentin 32 kohdan perusteella.

Toisin kuin osa selvityksen ja lausunnon antajista sekä sittemmin poliisin Julkisuuskäsikirja, en näe perustetta, jolla kiinteistöosakeyhtiölle olisi voitu luovuttaa salassa pidettävät tiedot A:n asuntoon kohdistuneista poliisitehtävistä. Kuten edellä todettiin, kyseessä olivat pääosin asunnosta kuuluneesta häiritsevistä metelistä tehdyt yleisöilmoitukset, joiden vuoksi poliisipartio oli käynyt asunnossa.

Luovutusta on perusteltu ainakin kiinteistöosakeyhtiön asianosaisuudella. Kyseessä on ollut poliisin tosiasiallinen toiminta, johon asianosaisen tiedonsaantioikeutta sääntelevä julkisuuslain 11 § ei ylipäätään useimmiten voi soveltua. Nyt kyseessä olevissa esimerkkitapauksissa poliisin toiminta on kohdistunut A:han tai muihin hänen kodissaan oleskelleisiin henkilöihin, siis A:n yksityiselämään, eikä asunnon omistaminen nähdäkseen tee kiinteistöosakeyhtiötä julkisuuslain 11 §:n tarkoittamassa mielessä asianosaiseksi A:n yksityiselämään kohdistuvaan tosiasialliseen viranomaistoimintaan. Poliisin toiminta ei ole 11 §:n edellyttämin tavoin koskenut kiinteistöosakeyhtiön etua, oikeutta tai velvollisuutta. Kiinteistöosakeyhtiö ei käsittäkseni siten voi olla julkisuuslain tarkoittama asianosainen ko. asioissa.

Poliisin vaitiolovelvollisuuden kannalta on merkitystä myös poliisilain 43 §:llä, jonka 2 momentti edellyttää, ettei poliisin henkilöstöön kuuluva tehtäviensä hoitoon kuulumattomalla tavalla luvatta ilmaise sellaisia henkilön yksityisyyteen kuuluvia seikkoja, joiden ilmitulo voi aiheuttaa henkilölle vahinkoa tai haittaa. Kyseessä ollut todisteiden kerääminen siviilioikeudenkäyntiä varten ei kuulu poliisin tehtävien hoitoon. Tietojen luovuttaminen ei tämänkään vuoksi ole ollut hyväksyttävää. Mielestäni kyse ei myöskään voi olla sellaisesta 43 §:n 4 momentin tarkoittamasta tilanteesta, jossa vaitiolovelvollisuus poistuu.

Koska todisteiden tuottaminen yksityisoikeudellisiin riita-asioihin ei liity poliisin poliisilaisissa säädettyihin tehtäviin, joita varten A:n henkilötietoja on rekisteröity,

menettely on myös henkilörekistereitä koskevan sääntelyn kannalta moitittavaa. Viittaa tältä osin tarkemmin tietosuojavaltuutetun lausuntoon.

Vaikuttaa siltä, että nyt kyseessä olevan kaltaisia tietopyyntöjä esiintyy ja että tällaisten tietojen saantiin on tietty tarve. Ilmeisesti luovutukset on koettu tarpeellisiksi myös käytännön poliisitoiminnassa. Kyseessä ovat kuitenkin perustuslain 10 §:n suojaaman yksityiselämän ja henkilötietojen suojan vuoksi salassapidettäviksi säädettyt seikat. Ollakseen sallittua tämän kaltaisten salassapidettävien tietojen luovuttaminen edellyttäisi selvää lain säännöstä, jollaista nykyiseen lainsäädäntöön ei nähdäkseni sisälly.

Otan tässä yhteydessä esiin myös poliisilain 43 §:n uudistamistarpeen. Salassa pidettävän tiedon yleisiä antamisperusteita koskevan julkisuuslain 26 §:n mukaan salassa pidettävä tieto voidaan antaa, jos siitä on laissa erikseen nimenomaisesti säädetty. Tämä tarkoittaa sitä, että luovutukseen oikeuttavan säännöksen tulee olla riittävän täsmällinen. Poliisilain 43 § on tältä osin ongelmallinen ja sen uudistaminen katsottiin jo julkisuuslakia säädettäessä aiheelliseksi. Olenkin jo 12.3.2003 antamassani päätöksessä (2319/4/00) kiinnittänyt asiaan huomiota ja lähettänyt tuolloin päätökseni sisäasiainministeriön poliisiosastolle tiedoksi ja otettavaksi huomioon lainsäädäntötyössä. Saatan näkemykseni tällä päätöksellä uudestaan poliisiosaston tietoon.

3.5

RIKI-tiedot

Vuokranantajalle oli luovutettu myös poliisiasiaintietojärjestelmän tutkinta- ja virka-apujärjestelmään (RIKI) kirjattuja tietoja. Luovutetut tiedot olivat seuraavanlaiset: ”Nokian kihlakunnan poliisilaitoksen rikostutkintaan on kirjattu seuraavat kolme ilmoitusta: Muu tutkinta: A:n kissa ja koira haettu asunnosta väliaikaishoitoon A:n ollessa pakkopäätöksellä hoidossa Pitkäniemen sairaalassa. Poliisilakiperusteiset kiinniotot: A huudatti TV-vastaanotinta todella lujaa häiriten naapureittensa rauhaa. Ilkivalta: A tyhjentänyt kissankakka-astian naapurinsa oven taakse.” Kaikkiin tapahtumiin oli lisäksi liitetty päiväys ja kellonaika, sekä ilkivalta-tietoon myös ilmoituksen tehneen, mielestään ilkivallan kohteeksi joutuneen naapurin nimi ja asunnon numero. Kyseessä olivat siis ns. S-asia, poliisilakiin (14 § 3) perustunut kiinniotto ja rikosepäily (R-asia).

Sairaalahoitoa koskevan tiedon osalta olen jo tutkinut asian kanteluna, kuten päätökseni alussa totesin. En enää käsittele asiaa tältä osin.

Poliisin ylijohdo on viime vuosina antanut muun muassa seuraavaa RIKI-tietojen julkisuuteen tai luovuttamiseen liittyvää ohjeistusta.

Julkisuuskäsikirjassa (SM-2005-01919/YI-2) todetaan muun muassa seuraavaa: Rikoksesta tehty ilmoitus on salassa pidettävä (s.41. Toteamus liittyy JulkL:n 24 §:n 1 mom 3 kohtaan, selvennys tässä.). Julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 3

kohdassa ei mainita esitutinnan rinnalla poliisitutkintaa. Poliisitutkintaa koskevat asiakirjat tulevat julkisiksi poliisitutkinnan päätyttyä, jolleivät asiakirjat ole julkisuuslain muiden säännösten nojalla tai kyseistä poliisitutkintaa koskevan erityissäännöksen perusteella pidettävä salassa. (s.42)

Tietojen kirjaamisesta poliisiasiaintietojärjestelmään (PATJA) on 5.8.2005 annettu ohje SM-2004-02858/Ri-2 (voimaan 16.8.2005), jossa todetaan, että julkisuuslain mukainen rikos- tai muun ilmoituksen salassapito määräytyy ilmoituksen asiasisällön perusteella.

Edellä kohdassa 3.3. on lisäksi selostettu JulkL:n 24 § 1 mom 4 kohtaan liittyvää säännöstöä.

Omana kannanottonani esitän seuraavan:

Julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 4 kohdan osalta salassapitoperusteena viitaan edellä kohdassa 3.3 lausuttuun. Muiden salassapito- ja luovutusperusteiden osalta totean seuraavan:

Poliisin käynti A:n kodissa hänen lemmikkieläintensä noutamiseksi on nähdäkseni sellainen salassapidettävä, henkilökohtaisia oloja koskeva seikka, jota JulkL:n 24 §:n 1 momentin 32 kohdassa tarkoitetaan. Samoin A:n joutuminen poliisin kiinniottamaksi asuintalossaan aiheuttamansa häiriön vuoksi (poliisilakiperusteinen kiinniotto) liittyy mielestäni hänen yksityiselämäänsä. Julkisuuslain esitöissä (HE 30/1998, s. 100) mainitaan yhtenä esimerkkinä 32 kohdan soveltamisesta poliisin suorittamat päihtymispidätykset. Nyt kyse on ollut muunlaisesta kiinniottoon johtaneesta häiriökäyttäytymisestä. En kuitenkaan näe syytä, miksei myös tässä tapauksessa olisi kyse A:n omaan elinpiiriin kuuluvasta, yksityiselämän suojan alaan luettavasta asiasta.

Kolmas tieto koski A:n tekemäksi epäiltyä rikosta. Käytettävissäni olevien asiakirjojen mukaan esitutkinta asiassa on päättynyt 11.12.2000. Tutkinta on siten ollut kesken tietoa 30.10.2000 luovutettaessa. Esitutkintapöytäkirjan mukaan tiedon luovuttanut M ei ole toiminut asiassa tutkinnanjohtajana. Edelleen pöytäkirjasta selviää, ettei A:ta ollut kuulusteltu asiasta vielä silloin, kun tieto luovutettiin. Totean, etten ole kuullut M:n selvitystä menettelyn perusteista tältä osin, joten on mahdollista, etteivät kaikki asian arvosteluun vaikuttavat seikat ole tiedossani. Tämän vuoksi esitän vain muutamia yleisiä huomioita.

Kerrottu tieto on ollut salassa pidettävä julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 3 kohdan perusteella. Salassapitovelvollisuus ei ole ehdoton, mutta olettamana on esitutkinta-asiakirjojen salaisuus. Tiedon antaminen edellyttää muun muassa, ettei se ilman painavaa syytä aiheuta asiaan osalliselle vahinkoa. Epäillyn osalta säännöksen taustalla on syyttömyysolettama eli ajatus siitä, ettei ketään saa kohdella syyllisenä ennen syyllisyyden vahvistavaa tuomiota. Mielestäni tieto olisi tässä tapauksessa ollut perustellumpaa jättää antamatta, erityisesti kun kyse oli vasta asianomistajan ilmoituksen perusteella kirjatusta, esitutkinnassa vielä

millään tavoin vahvistamattomasta epäilystä. Tässä tapauksessa tieto oli lisäksi esitetty ilman tarkennusta siitä, missä vaiheessa asia on. Jos tietoa annetaan, tulee luonnollisesti huolehtia siitä, ettei virheellistä käsitystä syyllisyydestä pääse syntymään. Lain mukaan esitutkintatietojen luovuttaminen edellyttää myös harkintaa muun muassa siitä, onko luovutuksesta tutkinnallista haittaa. Tämän arvioimiseksi on perusteltua, että asian tutkinnanjohtaja tekee luovutuspäätöksen.

A:n vuokranantajana toiminut kiinteistöosaakeyhtiö ei ole ollut asianosainen näissäkään asioissa eikä salassa pidettävien tietojen antamista voida perustella tällä. Poliisilain 43 § ei myöskään oikeuta näiden tietojen luovuttamiseen. Viittaaan näiltä osin tarkemmin kohdassa 3.4. esittämäni. Samoin viittaaan siihen, mitä tietosuojavaltuutettu on henkilötietojen käsittelystä todennut.

4

TOIMENPITEET

Esitin edellä kohdassa 3.3, että eri viranomaistahojen näkemykset viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 24 §:n 1 momentin 4 kohdan soveltamisesta poliisin henkilörekistereihin ovat ristiriitaisia. Saatan tämän näkemykseni oikeusministeriön ja tietosuojavaltuutetun sekä sisäasiainministeriön poliisiosaston tietoon toimenpiteitä varten. Pyydän oikeusministeriötä ja sisäasiainministeriötä ilmoittamaan viimeistään 30.6.2006, mihin toimenpiteisiin asia on antanut aihetta.

Lisäksi saatan edellä kohdissa 3.4. ja 3.5 esittämäni käsitykset tietojen luovuttamisesta vuokranantajalle sisäasiainministeriön poliisiosaston tietoon. Lähetän jäljennöksen päätöksestäni ministeriölle myös tässä tarkoituksessa. Lähetän päätökseni tiedoksi myös esimerkkitapauksena olleelle kihlakunnan poliisilaitokselle.