

30.9.2011

Dnro 1354/2/11

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Jussi Pajuoja

Esittelijä: Oikeusasiamiehensihteeri Anu Rita

POLIISILLA OLEVIENTIETOJEN LUOVUTTAMINEN VUOKRANANTAJALLE TAI ASUNTO-OSAKEYHTIÖLLE

1 ASIA

Otin eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 4 §:n nojalla omasta aloitteestani tutkittavaksi sen, erään kanteluasian (dnro 4018/4/10) yhteydessä havaitsemani seikan, että poliisin ylijohdon käsikirja Julkisuuskysymysten käsittelystä poliisissa (SM-2005-01919/YI-2, päivitetty 18.12.2008) vaikutti vuokralaista ja asunto-osakeyhtiön osakkeenomistajaa käsittelevien tietojen luovuttamista vuokranantajalle tai asunto-osakeyhtiölle koskevin osin olevan ristiriidassa apulaisoikeusasiamies Ilkka Raution 29.9.2005 tekemän ratkaisun (dnro 1151/2/03) kanssa, samoin kuin oman näkemykseni kanssa.

Lyhyesti ilmaistuna kyse on siitä, että poliisin ylijohdon ohjeistuksen mukaan tietoja "häiritsevää elämää koskevasta poliisiasiasta" voidaan luovuttaa asunto-osakeyhtiölle tai vuokranantajalle niiden oletetun asianosaisaseman perusteella. Oman näkemykseni ja apulaisoikeusasiamies Raution aiemmin esittämän näkemyksen mukaan vuokranantaja tai asunto-osakeyhtiö ei ole noihin poliisintehtäviin nähden julkisuuslaissa tarkoitettu asianosainen eikä siten oikeutettu saamaan salassa pidettäviä asukkaan yksityiselämää koskevia tietoja.

Asia käy yksityiskohtaisesti ilmi sisäasianministeriön oikeusyksikölle 13.4.2011 osoittamastani lausuntopyynnöstä, joka on tämän päätöksen liitteenä.

2 SELVITYS

Sisäasiainministeriön oikeusyksikkö toimitti Poliisihallituksen lausunnon ja antoi oman lausuntonsa asiassa.

3 RATKAISU

3.1 Sisäasiainministeriön oikeusyksikön ja Poliisihallituksen lausunnot

Sisäasiainministeriön oikeusyksikkö totesi katsovansa lausuntopyynnössäni esitetyn perusteella, ettei asianosaisaseman määrittely (Julkisuuskäsikirja s. 29 - 32) ole tällä hetkellä apulaisoikeusasiamiehen kannan mukainen, ja pyysi Poliisihallitusta nykyisenä poliisin ylijohdona antamaan oman lausuntonsa Julkisuuskäsikirjan ajantasaisuudesta.

Sisäasiainministeriö kysyi lausuntopyynnössään Poliisihallitukselta myös, onko sen tiedossa muita kanteluita, kansalaispalautetta tai esimerkiksi oikeustapauksia kotihälytystehtäviä koskevien tietojen luovutuksiin liittyen.

Lausunnossaan 15.9.2011 Poliisihallitus vastasi, ettei sen tiedossa ole muita kuin lausuntopyynnössä mainitut kotihälytystehtäviä koskevien tietojen luovutuksiin liittyvät tapaukset. Poliisihallitus totesi myös, että asiaa on ohjeistettu Julkisuuskäsikirjaa vastaavalla tavalla myös ohjeessa "Tehtävien käsittely poliisin hälytys- ja kenttätoiminnassa" (SM-2006-3177/Tu-37, 22.11.2006). Poliisihallitus totesi molempien ohjeiden sisältävän osittain vanhentuneita tietoja ja ilmoittaa ottavansa eduskunnan oikeusasiamiehen esittämät näkemykset huomioon, kun näitä toiminnallisia ohjeita päivitetään.

Sisäasiainministeriön oikeusyksikkö totesi lisäksi omana lausuntonaan, että tarve ohjeiden päivittämiseen on poliisin ylijohdossa nyt tunnistettu ja hälytys ja kenttätoimintaa koskevan ohjeen osalta päivittäminen myös aloitettu, minkä vuoksi oikeusyksikkö katsoo, ettei sisäasiainministeriön taholta ole tässä vaiheessa aihetta enempiin toimenpiteisiin.

Sisäasiainministeriön oikeusyksikkö ilmoitti sopineensa Poliisihallituksen kanssa laillisuusvalvontatarkastuksesta loka-marraskuun vaihteessa. Tuossa tilaisuudessa oikeusyksikkö totesi tulevansa tarkastamaan, kuinka ohjeita "Käsikirja Julkisuuskysymysten käsittelystä poliisissa" ja "Tehtävien käsittely poliisin hälytys- ja kenttätoiminnassa" on tämän nyt esillä olevan kysymyksen osalta päivitetty.

3.2

Kannanotto

Kun sisäasiainministeriön oikeusyksikkö ja Poliisihallitus ovat ilmoittaneet ryhtyvänsä edellä selostettuihin toimenpiteisiin, asia ei ainakaan tässä vaiheessa anna minulle aihetta muuhun kuin, että pyydän vielä sisäasiainministeriön oikeusyksikköä edellä mainitun Poliisihallituksen laillisuusvalvontatarkastuksen jälkeen ilmoittamaan minulle havaintonsa ja mahdolliset toimenpiteensä nyt esillä olevan kysymyksen osalta 31.12.2011 mennessä.

4

TOIMENPITEET

Lähetän tämän päätökseni sisäasiainministeriön oikeusyksikölle kohdassa 3.2 ilmoitetussa tarkoituksessa sekä tiedoksi Poliisihallitukselle.

13.4.2011

Dnro 1354/2/11

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Jussi Pajujoja

Esittelijä: Oikeusasiamiehensihteeri Anu Rita

LAUSUNTOPYYNTÖ OMAN ALOITTEEN JOHDOSTA – POLIISILLA OLEVIENTIETOJEN LUOVUTTAMINEN VUOKRANANTAJALLE TAI ASUNTO-OSAKEYHTIÖLLE

Ongelma

Olen erääseen kanteluasiaan (dnro 4018/4/10, ohessa) vastatessani havainnut, että poliisin ylijohdon käsikirja Julkisuuskysymysten käsittelystä poliisissa (SM-2005-01919/YI-2, päivitetty 18.12.2008) on vuokralaista ja asunto-osakeyhtiön osakkeenomistajaa käsittelevien tietojen luovuttamista vuokranantajalle tai asunto-osakeyhtiölle koskevin osin ristiriidassa apulaisoikeusasiamies Ilkka Raution 29.9.2005 tekemän ratkaisun (dnro 1151/2/03, ohessa) kanssa.

Julkisuuskäsikirjassa esitetään seuraavaa.

Eduskunnan oikeusasiamies on katsonut, ettei kiinteistöosakeyhtiöllä ollut asianosaisasemaa sen pyytäessä yhtiön asunnossa asuvan henkilön salassa pidettäviä terveydentilatietoja (alleiviivaus tässä).

EOA (1151/2/03): Oikeusasiamies katsoi, ettei asunnon omistava kiinteistöosakeyhtiö ollut asianosainen ja ettei sille täten olisi voinut luovuttaa tietoja viranomaisen henkilökäytöstä koskien asuntoon tehtyjä häilytyksiä. Asianosaisen tiedonsaantioikeuden perusteella ei voisi saada esim. toista henkilöä koskevaa salassa pidettävää tietoa viranomaiselta sillä perusteella, että tietoja pyytävä tarvitsee tietoja käytettäväksi toisessa viranomaisessa vireillä olevassa muussa asiassa (HE 30/1998, s. 65–69).

Sen sijaan kiinteistö- tai asunto-osakeyhtiöllä on asianosaisen asema siinä tilanteessa, jossa sillä on suoraan lain perusteella velvollisuus turvata yhtiön asukkaiden oikeuksia. Esimerkiksi kerrostalo- tai muussa vastaavassa huoneistossa tapahtuva häiriökäyttäytyminen loukkaa usein muiden asukkaiden kotirauhaa. Häiriökäyttäytyminen saattaa samalla loukata myös huoneiston omistajan eli taloyhtiön oikeutta ja velvollisuutta säilyttää kaikkien asukkaiden kotirauha. Tästä syystä osakeyhtiöllä on asunto-osakeyhtiölain (809/1991) 81 §:n mukaan oikeus ottaa huoneisto yhtiön haltuun, jos huoneistossa vietetään häiritsevää elämää tai jos osakkeenomistaja tai muu huoneistossa asuva ei noudata, mitä järjestyksen säilymiseksi yhtiön tiloissa on tarpeen. Jos huoneistossa vietettävällä häiritsevällä elämällä on vaikutuksia asunto-osakeyhtiön oikeuksien ja velvollisuuksien toteuttamiseen, voidaan yhtiöllä katsoa olevan asianosaisasema tällaista häiritsevää elämää koskevassa poliisiasiassa. Edellä asunto-osakeyhtiön ja osakkeen-omistajan suhteesta esitetty koskee myös vuokranantajan ja vuokralaisen suhdetta, koska asuinhuoneistojen vuokrauksesta annetun lain (481/1995) 61 §:n mukaan vuokranantajalla on oikeus purkaa vuokrasopimus muun muassa, jos vuokralainen viettää tai sallii vietettävän huoneistossa häiritsevää elämää taikka jos vuokralainen huoneistossa rikkoo, mitä terveyden tai järjestyksen säilyttämiseksi on säädetty tai määrätty. (s. 30–31)

Poliisin ylijohdon ohjeistuksen mukaan tietoja "häiritsevää elämää koskevasta poliisiasiasta" voidaan siis yllä selostetuin tavoin luovuttaa asunto-osakeyhtiölle tai vuokranantajalle.

Ylijohdon ohjeistuksessa esitetty näkemys vuokranantajan asianosaisasemasta on vastakkainen apulaisoikeusasiamies Raution ratkaisussa dnro 1151/2/03 esittämän näkemyksen kanssa. Julkisuuskäsikirjassa mainittuja terveydentilatietoja koskee Raution ratkaisu dnro 2545/4/00 (ohessa), kun taas ratkaisu dnro 1151/2/03 käsittelee muiden salassa pidettävien tietojen luovuttamismahdollisuutta.

suutta väitetyn asianosaisaseman perusteella. Raution ratkaisussa dnro 1151/2/03 on ollut kyse nimenaan siitä, ettei vuokranantaja yleensä ole julkisuuslaissa tarkoitettu asianosainen eikä siten oikeutettu saamaan vuokralaisen yksityiselämää koskevia tietoja.

Yleistä

Tässä omassa aloitteessa tarkoitukseni ei ole pohtia kysymystä siitä, miltä osin ja millä perusteella poliisilla henkilörekistereissä tai niin sanotuissa viranomaisen asiakirjoissa olevat vuokralaisen tai asunto-osakeyhtiön osakkeenomistajan kotielämään liittyvät tiedot ylipäättään ovat julkisia tai salassa pidettäviä. Lähtökohtana on, että perustuslaissa taatun yksityiselämän suojan piiriin kuuluvina ja muun muassa julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 32 kohdan perusteella poliisin henkilön kotiin kohdistamat hälytystehtävät ja muutkin virkatoimet ovat melko laajasti salassapidettäviä. Ilmeisesti tämä vastaa poliisin ylijohdonkin näkemystä. Tämä oma aloite koskee siis niitä poliisin henkilörekistereissä tai viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (jäljempänä julkisuuslaki) mukaisissa viranomaisen asiakirjoissa olevia vuokralaisen tai asunto-osakeyhtiön osakkeenomistajan kotiin kohdistuneita poliisin virkatoimia koskevia tietoja, jotka eivät ole julkisia ja joiden luovuttamisesta päättämiseksi on siten ratkaistavaa, onko vuokranantaja tai asunto-osakeyhtiö julkisuuslaissa tarkoitettu asianosainen eli tuolla perusteella oikeutettu saamaan tietoja.

Asianosaisen käsite

Selvyyden vuoksi toistan alla eräitä apulaisoikeusasiamies Raution ratkaisussa dnro 1151/2/03 esittämiä näkemyksiä, jotka ovat luettavissa myös ratkaisun jaksoista 3.4 ja 3.5.

"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.

Kuten edellä todettiin, kyseessä olivat pääosin asunnosta kuuluneesta häiritsevästä 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 ylipäättään 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 nähdäkseni tee kiinteistöosakeyhtiötä julkisuuslain 11 §:n tarkoittamassa mielessä asianosaiseksi A:n yksityiselämään kohdistuvaan tosiasialliseen viranomaistoimintaan. Poliisin toiminta ei ole 11 §:n edellyttämien tavoin koskenut kiinteistöosakeyhtiön etua, oikeutta tai velvollisuutta. Kiinteistöosakeyhtiö ei käsittäkseni siten voi olla julkisuuslain tarkoittama asianosainen ko. asioissa.

Koska todisteiden tuottaminen yksityisoikeudellisiin riita-asioihin ei liity poliisin poliisilaissa säädettyihin tehtäviin, joita varten A:n henkilötietoja on rekisteröity, menettely on myös henkilörekistereitä koskevan sääntelyn kannalta moitittavaa."

Raution ratkaisussa on siis kyse seuraavasta.

Asianosaisella on oikeus saada tieto, jos asiakirja voi tai on voinut vaikuttaa asian käsittelyyn. Asiakirjalla, joka voi tai on voinut vaikuttaa asian käsittelyyn, tarkoitetaan asiakirjaa, joka kysymyksessä

olevassa asiassa (alleviivaus tässä) on viranomaiselle esitetty tai jonka viranomaisen asiaa käsitellessään on itse hankkinut tai laatinut (HE 30/1998, s. 65). Niin sanotussa tosiasiallisessa viranomaistoiminnassa, josta hälytystehtävissä on kyse, ei siten yleensä voi olla lain tarkoittamaa asianosaistilannetta. Tehtävän yhteydessä ei tapahdu sellaista lain tarkoittamaa "asian käsittelyä", jossa vuokranantaja tai asunto-osakeyhtiö olisi asianosainen. Asianosaisaseman synnyttävän asian, jonka käsittelyyn asiakirja voi tai on voinut vaikuttaa tulee siis olla sama asia kuin se, joka vaikuttaa tietoa pyytäneen etuun, oikeuteen tai velvollisuuteen. Kuten julkisuuslain esitöissä todetaan, asianosaisen tiedonsaantioikeuden perusteella ei voi saada esimerkiksi toista henkilöä koskevaa salassa pidettävää tietoa viranomaiselta sillä perusteella, että tietoja pyytävä tarvitsee tietoa käytettäväksi toisessa viranomaisessa vireillä olevassa muussa asiassa. Kun vuokranantaja tai asunto-osakeyhtiö pyytää tietoja esimerkiksi vuokrasopimuksen purkamiseen tai asunto-osakkeen haltuun ottamiseen liittyen, kyse on esitöiden tarkoittaman tilanteen kaltaisesta asetelmasta, jossa tietoja ei voi saada. Asianosaisuutta asukkaan kotiin kohdistuneisiin poliisiin virkatoimiin ei synny jälkikäteen sillä perusteella, että vuokranantaja tai asunto-osakeyhtiö haluaa mahdollisesti kohdistaa asukkaaseen joitakin siviilioikeudellisia toimia.

Omasta puolestani esitän lisäksi seuraavia näkökohtia.

Kysymystä siitä, voiko vuokranantaja tai asunto-osakeyhtiö olla vuokralaisen tai osakkeenomistajan kotiin kohdistuvien poliisin virkatoimien asianosainen, voidaan arvioida myös asianosaisjulkisuutta koskevan sääntelyn tavoitteiden kannalta. Asianosaisjulkisuuden keskeisenä tarkoituksena on vahvista viranomaisen kanssa asioivan oikeusturvaa. Oikeuskirjallisuudessa asianosaisjulkisuuden perustehtävästä on todettu muun muassa seuraavaa.

Asianosaisjulkisuuden keskeisenä tarkoituksena on vahvistaa viranomaisen kanssa asioivan oikeusturvaa ja mahdollisuutta saada asian käsittelyyn vaikuttavia tai vaikuttaneita tietoja. Lisäksi se toimii asian riittävää ja monipuolista selvittämistä edistävänä menettelytakeena. Asianosaisjulkisuus turvaa myös menettelyn tasapuolisuutta ja objektiivisuutta. Tuomioistuinkäsittelyssä asianosaisjulkisuus toimii olennaisena oikeudenkäynnin oikeudenmukaisuuden osatakeena. (Olli Mäenpää, 2008, Julkisuusperiaate, s. 140)

Myös näistä sääntelyn tavoitteista voidaan havaita, että asianosaisjulkisuus ei yleensä tule kyseeseen tosiasiallisen toiminnan osalta.

Kun vuokranantaja tai asunto-osakeyhtiö ei voi olla asianosaisena asukkaan kotiin kohdistuvissa tosiasiallisissa poliisitoimissa, voitaneen kysyä, voidaanko tiedonsaantioikeus perustaa niiden osalta siihen, että kyseessä olisivat julkisuuslain 12 §:ssä tarkoitettut itseä koskevat asiakirjat sen vuoksi, että näillä molemmilla tahoilla on omistusoikeus huoneistoon, johon asukkaalla on vain hallintaoikeus. Oikeus saada tietoja tosiasiallisen toiminnan yhteydessä syntyneistä asiakirjoista perustuukin yleensä julkisuuslain 12 §:ään (näin myös HE 30/1998, s. 66).

Asukkaalla on kodissaan kotirauhan ja yksityiselämän suoja, joka on voimassa myös asunnon omistajaa kohtaan. Tämän vuoksi esimerkiksi perusteista, joilla asunto-osakeyhtiöllä tai vuokranantajalla on oikeus päästä asuntoon, on laissa erikseen säädetty. Tähän nähden en pidä mahdollisena, että vuokranantajalla tai asunto-osakeyhtiöllä olisi ilman nimenomaista yksilöityä sääntelyä oikeus saada tietoa asukkaan kotielämää koskevista viranomaisten asiakirjoista. Se, että osakkeenomistajan hallintaoikeuteen tai vuokralaisen vuokraoikeuteen voidaan kohdistaa eräitä laissa säädettyjä toimenpiteitä, ei tee asukkaan kotielämää koskevista asiakirjoista julkisuuslain 12 §:n tarkoittamia asunto-osakeyhtiötä tai vuokranantajaa itseään koskevia asiakirjoja. Nähdäkseni asukasta koskevia salassapidettäviä tietoja ei siten voi luovuttaa vuokranantajalle tai asunto-osakeyhtiölle itseä koskevikseen.

Olen vielä pohtinut sitä, mikä on poliisilta saatavien tietojen tosiasiallinen merkitys vuokranantajalle tai asunto-osakeyhtiölle. Nähdäkseni se, että poliisin tiedot eivät olisi saatavissa, ei estä toteuttamasta huoneistossa vietettävään häiritsevään elämään perustuvaa vuokranantajan oikeutta purkaa vuokrasopimus tai asunto-osakeyhtiön oikeutta ottaa huoneisto haltuun. Nämä toimenpiteet voidaan, ja viime kädessä tulee, perustaa häiritsevästä elämästä havaintoja tehneiden henkilöiden kertomaan. Tieto siitä, että poliisi on kutsuttu johonkin asuntoon naapureiden ilmoittaman häiriön perusteella, ei osoita, että häiriötä ylipäättäen on ollut tai että se on ollut edellä mainittujen oikeustoimien perusteeksi riittävää.

Lausuntopyyntö

Pyydän sisäasiainministeriön oikeusyksikköä antamaan lausunnon asiassa.

Pyydän lähettämään lausunnon sekä palauttamaan asiakirjat viimeistään 31.5.2011.