

18.9.2017

EOAK/1473/2016

**Ratkaisija: Oikeusasiamies Petri Jääskeläinen**

**Esittelijä: Esittelijäneuvos Pasi Pölönen**

## **TUOMIOISTUIMISSA JULKISUUSPERIAATETTA VAARANTAVIA TOIMINTATAPOJA**

### **1 KANTELU**

Kantelija arvosteli Helsingin hovioikeuden menettelyä asiakirjapyyntöä käsittelemässä. Hän viittasi sanomalehtitietoihin (HS 1.5.2016), joiden mukaan hovioikeudessa olisi otettu käyttöön toimintatapa, jossa kaikki hovioikeuden julkisiin asiakirjoihin kohdistuvat tietopyynnöt vaaditaan tekemään kirjallisesti ja ilmoittaen tiedon pyytäjän nimi ja syy tiedusteluun.

Minulle on tehty samasta asiasta myös toinen Helsingin hovioikeutta koskeva kantelu (EOAK/1794/2016). Annan tuossa asiassa kantelijalle erillisen, asiallisesti tätä päätöstä vastaavan päätöksen.

Vastaavasta asiasta on kanneltu myös Varsinais-Suomen kärjäoikeutta koskien (EOAK/1532/2016); tuossa kanteluasiassa oli kyse yksilöidystä kantelijan omasta asiakirjapyyntöstä. Annan mainittuun asiaan erillisen päätöksen.

### **2 SELVITYS**

Kantelun johdosta hankittiin Helsingin hovioikeuden 5.9.2016 päivätty lausunto ja siihen liitetty hovioikeudessa 23.10.2015 laadittu muistio.

Kantelijalle varattiin tilaisuus antaa vastine selvityksistä 7.10.2016 mennessä. Hän ei toimittanut vastinetta.

Käytettävissäni on ollut lisäksi Oikeustoimittajat ry:n 19.8.2015 sähköpostitse useille vastaanottajille – muun muassa oikeusministerille, valtakunnansyyttäjälle, lakivaliokunnan puheenjohtajalle ja tuomioistuinten päällikkötuomareille – lähettämä kannanotto tuomiotietojen julkisuuden salaamisesta. Oikeustoimittajat ry toi esille havaintoja eri tuomioistuimista, joissa oli kieltäydytty luovuttamasta tuomioita, jos tietoa kysytään vain henkilön nimellä (eikä diaarinumerolla).

### **3 RATKAISU**

#### **3.1**

Oikeusohjeita

#### Suomen perustuslaki

Perustuslain 10 §:n 1 momentin mukaan jokaisen yksityiselämä, kunnia ja kotirauha on turvattu. Henkilötietojen suojasta säädetään tarkemmin lailla.

Perustuslain 12 §:n 2 momentin mukaan viranomaisen hallussa olevat asiakirjat ja muut tallenteet ovat julkisia, jollei niiden julkisuutta ole välttämättömien syiden vuoksi lailla erikseen rajoitettu. Jokaisella on oikeus saada tieto julkisesta asiakirjasta ja tallenteesta.

## Oikeudenkäynnin julkisuuslaki

Oikeudenkäynnin julkisuudesta yleisissä tuomioistuimissa annetun lain 2 §:n 3 momentin mukaan siltä osin kuin tässä laissa ei toisin säädetä, tuomioistuimessa sovelletaan, mitä viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa (621/1999) säädetään.

Oikeudenkäynnin julkisuuslain 4 §:n mukaan tiedot asiaa käsittelevästä tuomioistuimesta, asian yksilöidystä laadusta, asian käsittelyn vaiheista sekä suullisen käsittelyn ajankohdasta ja käsittelypaikasta samoin kuin asianosaisen yksilöimiseksi tarpeelliset tiedot ovat julkisia. Lain 6 §:n mukaan diaaritietojen julkisuutta voidaan rajoittaa ainoastaan asianomistajan tai turvapaikanhakijan henkilöllisyyden osalta.

Oikeudenkäynnin julkisuuslain 13 §:n 1 momentin mukaan oikeudenkäyntiasiakirjan antamisen tavoista on voimassa, mitä viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 16 §:ssä säädetään. Lakia koskevassa hallituksen esityksessä (HE 13/2006 vp s. 31) todetaan muun muassa seuraavaa:

”Tuomioistuimen diaari muodostaa henkilötietolaissa (523/1999) tarkoitetun henkilörekisterin, joten asiakirjarekisteriin merkittyjen tietojen käsittelyssä sovellettaisiin myös henkilötietolain säännöksiä. Tietojen antamisessa diaarista sovellettaisiin myös julkisuuslain 16 §:n 3 momentin säännöstä, jonka mukaan viranomaisen henkilörekisteristä saa antaa henkilötietoja sisältävän kopion tai tulosteen tai sen tiedot sähköisessä muodossa, jollei laissa ole toisin erikseen säädetty, jos luovutuksensaajalla on henkilötietojen suojaa koskevien säännösten mukaan oikeus tallettaa ja käyttää sellaisia henkilötietoja.

Kopion antamiseen viranomaisen henkilörekisteristä vaikuttaa merkittävästi se, mihin käyttötarkoitukseen tietoja pyydetään. Henkilötietolaki ei rajoita tavanomaisiin henkilökohtaisiin tarkoituksiin tapahtuvaa henkilötietojen käsittelyä (henkilötietolain 2 §:n 3 mom) eikä tiedotusvälineitä tai muuta ilmaisuvapauden käyttöä varten tapahtuvaa henkilötietojen käsittelyä (henkilötietolain 2 §:n 5 mom). Henkilötietoja voidaan siten luovuttaa kopioina näitä tarkoituksia varten. Muissa tapauksissa tietoja luovutettaessa on selvitettävä, onko tietojen pyytäjällä oikeus henkilötietolain säännösten perusteella tallettaa ja käyttää pyydettyjä tietoja.”

Oikeudenkäynnin julkisuuslain 22 §:n 1 momentin mukaan tuomioistuimen ratkaisu on julkinen, jollei tuomioistuin 24 §:n nojalla määrää sitä tarpeellisin osin salassa pidettäväksi.

## Julkisuuslaki

Tuomioistuinten osalta sovelletaan ensisijaisesti oikeudenkäynnin julkisuudesta yleisissä tuomioistuimissa annetun lain säännöksiä tiedonsaantioikeuden perusteista. Yleislakina oikeudesta tiedon saantiin säädetään viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (julkisuuslaki) 9–12 §:ssä.

Asiakirjojen ja tietojen pyytämisen- ja antamistapaa koskevissa julkisuuslain 13–16 §:ssä ei säännellä oikeudesta tiedon saantiin, vaan menettelyistä tieto- ja asiakirjapyynnöissä.

Julkisuuslain 13 §:n 1 momentin mukaan pyyntö saada tieto viranomaisen asiakirjan sisällöstä on yksilöitävä riittävästi siten, että viranomainen voi selvittää, mitä asiakirjaa pyyntö koskee. Tiedon pyytäjää on diaarin ja muiden hakemistojen avulla avustettava yksilöimään asiakirja, josta hän haluaa tiedon. Tiedon pyytäjän ei tarvitse selvittää henkilöllisyyttään eikä perustella pyyntöään, ellei tämä ole tarpeen viranomaiselle säädetyn harkintavallan käyttämiseksi tai sen selvittämiseksi, onko pyytäjällä oikeus saada tieto asiakirjan sisällöstä.

Pykälän 2 momentin mukaan pyydetessä saada tieto salassa pidettävästä asiakirjasta taikka viranomaisen henkilörekisteristä tai muusta asiakirjasta, josta tieto voidaan luovuttaa vain tietyin edellytyksin, tiedon pyytäjän on, jollei erikseen toisin säädetä, ilmoitettava tietojen käyttötarkoitus sekä muut tietojen luovuttamisen edellytysten selvittämiseksi tarpeelliset seikat sekä tarvittaessa tiedot siitä, miten tietojen suojaus on tarkoitettu järjestää.

Asiakirjan antamistavasta säädetään julkisuuslain 16 §:ssä. Pykälän 1 momentin mukaan viranomaisen asiakirjan sisällöstä annetaan tieto suullisesti taikka antamalla asiakirja viranomaisen luona nähtäväksi ja jäljennettäväksi tai kuunneltavaksi tai antamalla siitä kopio tai tuloste. Tieto asiakirjan julkisesta sisällöstä on annettava pyydetyllä tavalla, jollei pyynnön noudattaminen asiakirjojen suuren määrän tai asiakirjan kopioinnin vaikeuden tai muun niihin verrattavan syyn vuoksi aiheuta kohtuutonta haittaa virkatoiminnalle.

Julkisuuslain 16 §:n 2 momentin mukaan viranomaisen ratkaisusta automaattisen tietojenkäsittelyn avulla ylläpidetyn rekisterin julkisista tiedoista on oikeus saada kopio teknisenä tallenteena tai muutoin sähköisessä muodossa, jollei erityisistä syistä muuta johdu. Tietojen antaminen vastaavassa muodossa muusta julkisesta asiakirjasta on viranomaisen harkinnassa, jollei toisin säädetä.

Julkisuuslain 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, jos luovutuksensaajalla on henkilötietojen suojaa koskevien säännösten mukaan oikeus tallettaa ja käyttää sellaisia henkilötietoja.

Viimeksi mainitun momentin osalta julkisuuslakia koskevassa hallituksen esityksessä (HE 30/1998 vp) todetaan muun muassa seuraavaa:

”Säännös on toissijainen suhteessa muussa laissa oleviin viranomaisten henkilörekisterien tietojen luovutusta koskeviin säännöksiin. Tästä johtuu, että säännös tulee sovellettavaksi ensisijaisesti luovutettaessa tietoja sellaisista viranomaisten henkilörekistereistä, joita viranomainen voi pitää suoraan henkilörekisterilain perusteella. Yleensä on kysymys viranomaisen henkilöstöhallinnon rekistereistä sekä sellaisista henkilörekistereistä, jotka syntyvät viranomaiselle säädetyn tehtävän johdosta. (s. 73) ...

Sääntelyn tarkoituksena on estää se, että henkilötietojen julkisuus johtaisi henkilötietojen suojaa koskevien säännösten vastaiseen rekisterinpittoon tai muuhun tietojen käsittelyyn... Luovutusrajoitus koskee lähtökohtaisesti luettelosta ja muusta manuaalisesti ylläpidetystä henkilörekisteristä annettavaa jäljennöstä ja atk:n avulla pidetystä rekisteristä annettavaa tulostetta riippumatta siitä, luovutetaanko tällöin yhtä vai useampaa henkilöä koskevia tietoja. (s. 74) ...

Yksittäinen henkilötieto ei pääsäännön mukaan muodosta luovutuksensaajan hallussa henkilörekisteriä. Siten sääntely ei asiallisessa suhteessa muuttuisi nykyistä tiukemmaksi, etenkin kun otetaan huomioon, että henkilötietojen suojaa koskevia säännöksiä ei sovelleta henkilötietojen keräämiseen, tallettamiseen, käyttöön ja muuhun käsittelyyn tavanomaisia henkilökohtaisia tarkoituksia varten. (s. 75) ...

Sosiaalisessa kanssakäymisessä tarvittavien henkilötietojen lisäksi luonnollinen henkilö voi kerätä, tallettaa ja käsitellä henkilötietoja myös seuratakseen yleisten asioiden käsittelyä viranomaisissa sekä harrastustoiminnassaan. Nämä käyttötarkoitukset kuulunevat yleensä voimassa olevassa henkilörekisterilain tarkoitetun tavanomaisen henkilötietojen käytön piiriin, jota laki ei koske. (s. 75)”

Oikeuskirjallisuudessa (Mäenpää, Olli: Julkisuusperiaate, 2009, s. 223–224 ja 226) todetaan:

”Julkisuuslakia sovelletaan myös viranomaisen henkilökisteriin. Julkisuuslain soveltamisen kannalta myös viranomaisen henkilökisteri on julkisuuslain tarkoittama viranomaisen asiakirja. Tiedon antamista viranomaisen henkilökisteristä on siten arvioitava julkisuuslain määrittelemien perusteiden mukaisesti. Tähän lähtökohtaan perustuu henkilötietolain 8 §:n 3 momentin [pitänee olla 4 momentin] säännös, jonka mukaan tietojen luovuttaminen viranomaisen henkilökisteristä määräytyy julkisuuslain mukaan. ...

Henkilötietojen julkisuutta ja salassapitoa ei arvioida henkilötietolain vaan julkisuuslain nojalla (HetiL 8.4§; JulkL 16.3 §). ... Viranomaisen henkilökisteristä samoin kuin viranomaisen asiakirjasta voidaan antaa tieto, ellei pyydetty tieto tai koko rekisteri ole salassa pidettävä. ...

Viranomaisen henkilökisterit eivät sinänsä ole salassa pidettäviä sillä perusteella, että ne ovat henkilökisterejä. Julkisuuslain tai muun lain edellyttämä salassapito kohdistuu sen sijaan henkilökisterissä oleviin henkilötietoihin.

Rajoituksen [julkisuuslain 16 §:n 3 momentin] tarkoituksena on varmistaa, että julkisuuslain nojalla tapahtuvat henkilötietojen laajamittaiset ja sähköiset luovutukset eivät johda henkilötietojen lainvastaiseen käsittelyyn. Luovutusedellytykset on arvioitava kussakin tapauksessa erikseen. ...

Arvioitaessa, milloin tiedon saajalla on oikeus tallettaa ja käyttää luovutettavia henkilötietoja viranomaisen henkilökisteristä, on otettava huomioon, että henkilötietolaki ei koske henkilötietojen käsittelyä, jonka luonnollinen henkilö suorittaa yksinomaan henkilökohtaisiin tai niihin verrattaviin tavanomaisiin yksityisiin tarkoituksiin (HetiL 2.3 §). ... Henkilökohtaisiin tarkoituksiin voidaan yleensä lukea myös pelkästään henkilön tiedon halu.”

Edelleen oikeuskirjallisuudessa (Mäenpää, Olli: Julkisuusperiaate, 3., uudistettu painos, 2016) todetaan seuraavaa:

”Julkinen henkilötieto voidaan antaa viranomaisen henkilökisteristä kahdella pääasiallisella tavalla. Niihin kohdistuu olennaisesti erilainen sääntely, joka riippuu henkilötiedon luovutustavasta:

- Yksittäiset henkilötiedot: Viranomaisen antaa henkilötiedon suullisesti tai nähtäväksi ja jäljennettäväksi viranomaisen tiloissa (JulkL 16.1 §).
- Useat henkilötiedot: Viranomaisen antaa henkilötietoja sisältävän kopion, tulosteen tai sähköisen tallenteen (JulkL 16.3 §).

Sääntelyn erilaisuus johtuu lähinnä siitä, että yksittäisten julkisten henkilötietojen antaminen suullisesti tai nähtäväksi rinnastuu muiden yleisesti julkisten tietojen antamiseen viranomaisen tallenteista. Siihen ei siten kohdistu erityisiä rajoittavia edellytyksiä, koska kysymys on julkisuusperiaatteen toteuttamisesta. Sen sijaan laajamittaisempi tietojen luovuttaminen kopiona, tulosteena tai sähköisenä tallenteena vaikuttaa vahvemmin myös henkilötietojen suojan toteutumiseen, joten se on sidottu tiukempiin oikeudellisiin edellytyksiin.” (s. 203) ...

”Laajamittaiset tiedonantomuodot voivat olla ongelmallisia henkilötietojen suojan kannalta, ja siksi niiden käyttäminen on sidottu erityisedellytykseen. Sen mukaan tiedon saajalla on näitä luovutustapoja käytettäessä oltava henkilötietojen suojaa koskevien säännösten mukaan oikeus tallettaa ja käyttää luovutettavia henkilötietoja. Erityisedellytyksen tarkoituksena ei ole rajoittaa henkilötietojen julkisuutta vaan estää se,

että henkilötietojen julkisuutta käytettäisiin henkilötietojen suojaa koskevien säännösten vastaiseen henkilötietojen käsittelyyn.” (s. 204)

Julkisuuslain voimaantulon aikaan julkaistussa teoksessa (Ahvenainen, Taisto – Rätty, Tapio: Julkisuuslainsäädäntö. Julkisuus ja salassapito kunnassa, 1999, s. 95) todetaan aikaisemmasta henkilötietojen massaluvutusta ja arkaluonteista otantaa koskevasta erillissäätelystä luopumisesta seuraavaa (korostus lisätty):

”Henkilötietolain yhteydessä muutettiin viranomaisen teknisenä tallenteena ylläpitämässä henkilörekisterissä olevien henkilötietojen massaluvutusta arkaluonteista otantaa koskevaa vuoden 1951 asiakirjajulkisuuslain 18 a §:n säännöstä. Tämä säännös on voimassa julkisuuslain voimaantuloon (1.12.1999) asti ja se vastaa sisällöltään julkisuuslain 16 §:n 3 momentin säännöstä.”

Aikaisemmassa henkilörekisterilaissa oli säännökset henkilötietojen massaluvutuksesta ja arkaluonteisesta otannasta. Niiden tarkoitus oli rajoittaa sellaista henkilötietojen luovutusta, johon saattaa sisältyä tavanomaista suurempia tietosuojariskejä (ks. HE 96/1998 vp s. 8).

Julkisuuslain 17 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen on tämän lain mukaisia päätöksiä tehdessään ja muutoinkin tehtäviään hoitaessaan velvollinen huolehtimaan siitä, että tietojen saamista viranomaisen toiminnasta ei lain 1 ja 3 § huomioon ottaen rajoiteta ilman asiallista ja laissa säädettyä perustetta eikä enempää kuin suojattavan edun vuoksi on tarpeellista ja että tiedon pyytäjiä kohdellaan tasapuolisesti.

Julkisuuslain 18 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen tulee hyvän tiedonhallintatavan luomiseksi ja toteuttamiseksi huolehtia asiakirjojen ja tietojärjestelmien sekä niihin sisältyvien tietojen asianmukaisesta saatavuudesta, käytettävyydestä ja suojaamisesta sekä eheydestä ja muusta tietojen laatuun vaikuttavista tekijöistä sekä tässä tarkoituksessa erityisesti huolehtia siitä, että sen palveluksessa olevilla on tarvittava tieto käsiteltävien asiakirjojen julkisuudesta sekä tietojen antamisesta ja käsittelyssä sekä niiden ja asiakirjojen ja tietojärjestelmien suojaamisesta noudatettavista menettelyistä, tietoturvallisuusjärjestelyistä ja tehtävänjaosta, samoin kuin siitä, että hyvän tiedonhallintatavan toteuttamiseksi annettujen säännösten, määräysten ja ohjeiden noudattamista valvotaan (5 kohta).

### Henkilötietolaki

Henkilötietolain 2 §:n 3 momentin mukaan laki ei koske henkilötietojen käsittelyä, jonka luonnollinen henkilö suorittaa yksinomaan henkilökohtaisiin tai niihin verrattaviin tavanomaisiin yksityisiin tarkoituksiinsa (EU:n tietosuojasetuksessa niin sanottu *kotitalouspoikkeus*).

Henkilötietolain 5 §:n mukaan rekisterinpitäjän tulee käsitellä henkilötietoja laillisesti, noudattaa huolellisuutta ja hyvää tietojenkäsittelytapaa sekä toimia muutoinkin niin, ettei rekisteröidyn yksityiselämän suoja ja muita yksityisyyden suojan turvaavia perusoikeuksia rajoiteta ilman laissa säädettyä perustetta.

Henkilötietolain 8 §:ssä säädetään henkilötietojen käsittelyn yleisistä edellytyksistä. Lainkohdan mukaan henkilötietoja saa käsitellä muun muassa rekisteröidyn yksiselitteisesti antamalla suostumuksella (1 kohta) ja jos käsittelystä säädetään laissa tai jos käsittely johtuu rekisterinpitäjälle laissa säädetystä tai sen nojalla määrätystä tehtävästä tai veloitteesta (4 kohta). Pykälän 4 momentin mukaan oikeudesta saada tieto ja muusta henkilötietojen luovuttamisesta viranomaisen henkilörekisteristä on voimassa, mitä viranomaisten asiakirjojen julkisuudesta säädetään.

Henkilötietolain 8 §:ään tehtiin muutos hallintovaliokunnassa. Hallituksen esityksessä 4. momentin sanamuotoa ”Tietojen luovuttamisesta viranomaisen henkilörekisteristä on voimassa, mitä viranomaisten asiakirjojen julkisuudesta säädetään” muutettiin sanonnallisesti muotoon: ”*oikeudesta saada tieto ja muusta henkilötietojen luovuttamisesta viranomaisen henkilörekisteristä on voimassa, mitä viranomaisten asiakirjojen julkisuudesta säädetään*” (HaVM 26/1998 vp s. 6 ja 10).

Henkilötietolain 11 §:n 1 momentin mukaan arkaluonteisten henkilötietojen käsittely on kielletty. Pykälän 3 kohdan mukaan arkaluonteisina tietoina pidetään henkilötietoja, jotka kuvaavat tai on tarkoitettu kuvaamaan rikollista tekoa, rangaistusta tai muuta rikoksen seuraamusta.

Henkilötietolain 12 §:ssä säädetään poikkeuksista arkaluonteisten tietojen käsittelykiellosta. Lain 11 §:ssä säädetty ei estä, muun muassa, tietojen käsittelyä, joka on tarpeen oikeusvaateen laatimiseksi, esittämiseksi, puolustamiseksi tai ratkaisemiseksi (4 kohta) ja tietojen käsittelyä, josta säädetään laissa tai joka johtuu välittömästi rekisterinpitäjälle laissa säädetystä tehtävästä (5 kohta).

Korkeimman oikeuden ennakkoratkaisussa KKO 2004:15 toimittaja oli pyytänyt hovioikeudelta jäljennökset hovioikeuden eräissä rikosasioissa antamista tuomioista tuomiolauselmineen. Asiassa oli kysymys siitä, oliko vastaajien ja asianomistajan henkilötunnusten loppuosat peitettävä. (Ään.) Vuoden 2004 olosuhteissa korkein oikeus katsoi, että henkilötietolaki ei soveltunut silloin, kun tuomioistuin antaa jäljennöksen tuomiosta tai päätöksestä. Nytemmin ratkaisun oikeusohjetta on pidettävä vanhentuneena, koska tuomioistuinten käytössä olevat asianhallintajärjestelmät ovat merkittävilta osilta vaihtuneet ja voimaan on tullut laki oikeudenkäynnin julkisuudesta yleisissä tuomioistuimissa. Aikaisempaa tilannetta koskeneessa ratkaisussa korkein oikeus totesi:

”Tuomioiden ja päätösten tallekappaleita säilytetään tuomioistuimissa tai arkistolaitoksissa tuomioistuinten omaa tutkimistarvetta varten ja siitä syystä, että ulkopuoliset henkilöt voivat saada tuomioista ja päätöksistä tietoja siltä osin kuin ne ovat julkisia. Tuomiot ja päätökset saattavat tosin sisältää henkilötietolain 3 §:n 1 kohdassa tarkoitettuja henkilötietoja. Niitä ei tuomioistuimissa kuitenkaan käsitellä automaattisen tietojenkäsittelyn avulla eikä niitä ole muutoinkaan järjestetty siten, että tiettyä henkilöä tai tiettyjä henkilöitä koskevat henkilötiedot voitaisiin mahdollisimman helposti löytää. *Tuomioita ja päätöksiä ei siten voida pitää henkilötietolaissa tarkoitettuna henkilörekisterinä. Yllä selostetut henkilötietolain 2 §:n 2 momentin säännökset huomioon ottaen henkilötietolaki ei sovellu tilanteeseen, jossa tuomioistuin antaa jäljennöksen tuomiosta tai päätöksestä siihen oikeutetulle.*”

Oikeuskirjallisuudessa (Pitkänen, Olli – Tiilikka, Päivi – Warmo, Eija: Henkilötietojen suoja, 2013) todetaan muun muassa seuraavaa:

”Henkilötietojen automaattisen käsittelyn lisäksi henkilötietolakia sovelletaan muuhunkin henkilötietojen käsittelyyn, kuten manuaaliseen kortistoon tai osoitemuistioon, kun henkilötiedot muodostavat tai niiden on tarkoitus muodostaa henkilörekisteri tai sen osa.”  
...

”Henkilötietolain soveltamisalan ulkopuolelle jää sellainen henkilötietojen käsittely, jota luonnollinen henkilö suorittaa yksinomaan henkilökohtaisiin tai niihin verrattaviin tavanomaisiin yksityisiin tarkoituksiinsa. Tällaisiin tarkoituksiin käsiteltäviä henkilötietoja ovat esimerkiksi henkilökohtaiseen käyttöön tarkoitettut nimi-, osoite- ja puhelinnumerotiedot. Henkilökohtaisiin tarkoituksiin käsiteltävinä tietoina voidaan pitää myös omassa tai perheen tavanomaisessa harrastustoiminnassa tai sosiaalisessa toiminnassa ylläpidettäviä henkilötietoja. Henkilökohtaisia tarkoituksia eivät ole elinkeinon

tai ammatin harjoittamista varten tapahtuvat tietojen käsittelytoimet. Alun perin henkilötietolain soveltamisalan ulkopuolelle jäävä yksityinen tietojen käsittely voi tulla henkilötietolain soveltamisalan piiriin, jos tiedot julkaistaan tai luovutetaan laajempaan käyttöön.” (s. 31).

Oikeuskirjallisuudessa (Neuvonen, Riku: Yksityisyyden suoja Suomessa, 2014, s. 74) on todettu, että henkilötietolain soveltamisalan ulkopuolelle jäävää luonnollisen henkilön tavanomaisiin tai henkilökohtaisiin tarkoituksiin tekemää henkilötietojen käsittelyä on muun muassa kirjeenvaihto ja osoitetietojen kerääminen.

Unionin tuomioistuimen tapauksessa František Ryneš (C-212/13, kohta 32) katsottiin, että ”Siltä osin kuin kyse on luonnollisista henkilöistä, kirjeenvaihto ja osoitteiston pitäminen ovat direktiivin 95/46 johdanto-osan 12 perustelukappaleen valossa toimintaa ’yksinomaan yksityisissä tai henkilökohtaisissa asioissa’, vaikka ne sattumanvaraisesti koskevat tai voivat koskea muiden henkilöiden yksityiselämää”. Tapauksessa Satakunnan Markkinapörssi Oy ja Satamedia Oy (C-73/07, kohta 43) Unionin tuomioistuin sitä vastoin katsoi, että kyse ei ollut yksinomaan yksityisissä tai henkilökohtaisissa asioissa tapahtuvasta henkilötietojen käsittelystä, kun yhtiöiden toiminnan tarkoituksena oli saattaa kerätyt verotiedot ennalta määrittelemättömän henkilöryhmän tietoon.

Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisussa KHO 25.10.2012 (T 2962) katsottiin, että henkilötietojen keräämistä väestötietojärjestelmästä lainhuudon hakemista varten oli pidettävä henkilötietolain 2 §:n 3 momentissa tarkoitettuna henkilötietojen käsittelynä yksinomaan henkilökohtaisiin tai niihin verrattaviin tavanomaisiin yksityisiin tarkoituksiin.

Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisussa KHO 11.8.2017 (T 3820) nimikirjan katsottiin olevan viranomaisen henkilörekisteri. Nimikirjanotteet säilytetään julkisuuslain 13 §:n 2 momentin mukaisessa ratkaisurekisterissä. A oli pyytänyt kahden poliisin nimikirjoja heidän esteellisyytensä selvittämiseksi. Korkein hallinto-oikeus katsoi, että ilmoitettu käyttötarkoitus oli henkilötietolain 2 §:n 3 momentin mukainen ja jäi henkilötietolain soveltamisalan ulkopuolelle. Ratkaisussa täsmennettiin, että tämän käyttötarkoituksen ei tarvitse olla sama kuin se tarkoitus, johon kyseinen viranomaisen henkilörekisteri on perustettu.

Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisussa KHO 2007:72 on jäsennetty julkisuuslain 16 §:n 2 ja 3 momenttien keskinäistä suhdetta. Perintäyhtiö oli pyytänyt veroviranomaiselta julkisia tulo- ja varallisuusverotietoja sähköisessä muodossa henkilöistä, joihin kohdistuu saatavien perintää. Yrityksen tarkoituksena oli selvittää perinnän kohteena olevien velallisten tulo- ja varallisuusasemaa. Korkein hallinto-oikeus katsoi, että pyydetyt tiedot täyttivät henkilötietolain tarpeellisuus- ja virheettömyysvaatimukset ja että verotuksen julkisia tietoja ei voitu pitää julkisuuslain 16 §:n 2 momentissa tarkoitettuna viranomaisen ratkaisusta pidettynä rekisterinä. Niiden luovuttaminen sähköisessä muodossa jäi mainitun momentin mukaan Verohallituksen harkintaan. Korkein hallinto-oikeus luonnehti julkisuuslain 16 §:n 3 momenttia siten, että siinä säädetään ”lisärajoituksista, jotka koskevat sekä asiakirjan antamista perinteisellä tavalla että sen sähköistä luovuttamista.” Kun kyse on lisärajoituksia koskevasta momentista, ei verohallitus olisi saanut hylätä asiakirjapyyntöä suoraan 3 momentin perusteella, eikä hallinto-oikeus toisaalta ollut voinut suoraan oikeuttaa yritystä saamaan pyytämiänsä julkisia tietoja. Verohallinnon tuli ensin voida käyttää julkisuuslain 16 §:n 2 momentin mukaista harkintaa. Asia palautettiin tässä tarkoituksessa Verohallinnolle uudelleen käsiteltäväksi.

Oikeuskirjallisuudessa on suhtauduttu kriittisesti henkilötietolain ja julkisuuslain eräisiin sääntelyvalintoihin ja lakien ajanmukaisuuteen (Voutilainen, Tomi: Teknisten käyttöyhteyksien sääntely, Oikeus 2/2016, s. 260–268). Lakien keskinäissuhteen tulkinnanvaraisuuteen liittyvänä huomiona todetaan (s. 264), että

”Henkilötietolain ja julkisuuslain säännökset muodostavatkin eräänlaisen luupin, jossa henkilötietolaissa viitataan tiedonsaantioikeuksien osalta julkisuuslakiin ja julkisuuslaissa henkilötietolakiin tietoluovutusedellytyksien osalta.”

Totean, että Euroopan unionin tietosuoja-asetus on tullut voimaan 24.5.2016 ja sitä sovelletaan kahden vuoden siirtymäajan jälkeen 25.5.2018 alkaen. Tämä merkitsee nykyisen henkilötietolain sääntelyn kokonaisuudesta. Oikeusministeriö on asettanut työryhmän (OM1/41/2016) selvittämään Euroopan unionin yleisen tietosuoja-asetuksen edellyttämien kansallisten lainsäädäntötoimenpiteiden tarvetta.

EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen täytäntöönpanotyöryhmän mietinnössä (OMML 35/2017) esitetään henkilötietolain korvaamista uudella tietosuojalalla. Tietosuoja-asetus mahdollistaa kansallisen asiakirjajulkisuuden yhteensovittamisen henkilötietojen suojan kanssa. Työryhmä on pohtinut julkisuuslain muutostarpeita, mutta ei ehdota siihen muutoksia. Osa työryhmästä kuitenkin katsoo julkisuuslain eräiden säännösten muuttamisen perustelluksi (mietinnön liitteenä on luonnos ehdotukseksi julkisuuslain muuttamisesta). Työryhmämietinnöstä antamassani lausunnossa (EOAK/4185/2017) olen yhtynyt näkemykseen tarpeesta muuttaa julkisuuslain eräitä pykäläiä, nimenomaan juuri nyt käsillä olevaa julkisuuslain 13 ja 16 §:iä.

Liiteluonnoksen mukaan henkilötietoja sisältävästä asiakirjasta tiedon pyytäjän olisi jatkossakin ilmoitettava henkilötietojen käyttötarkoitus. Ilmoitusvelvollisuutta ei kuitenkaan olisi, jos annettavien tietojen määrä ja laatu sekä muut olosuhteet huomioon ottaen on ilmeistä, että tiedon antaminen ei johda henkilötietojen suojan loukkaamiseen. Liiteluonnoksen ehdotuksen mukaan jatkossa ei tehtäisi enää eroa asiakirjan antamistavan perusteella, eli sähköisen tiedonantamistavan erityissääntelystä luovuttaisiin.

Mietinnössä todetaan muun muassa: ”Nykyisen yhteensovittamisen puutteellisuudet seuraavat osittain siitä, että tietojen luovuttamista ja jakamista koskevat ratkaisut perustuvat 20 vuoden takaiseen tarkasteluun. Yhteensovittaminen pohjautuu siten keskeisiltä osin erilaisten tiedonluovutustapojen erittelemiseen ja nykyisin jo vanhentuneeseen käsitteistöön kuten tuloste ja kopio. Samoin tietojen luovuttamista henkilörekisteristä koskee oma säännöksensä. Henkilötietojen suojaa koskevassa lainsäädännössä henkilörekisterin käsitteellä ei kuitenkaan ole enää vastaavaa merkitystä kuin 20 vuotta sitten.”

### 3.2

#### Selvitysten sisältöä

Helsingin hovioikeuden presidentti - - - toteaa lausunnossaan, että hovioikeus noudattaa asiakirjoja koskevia tietopyyntöjä täyttäessään voimassa olevaa lainsäädäntöä, erityisesti oikeudenkäynnin julkisuudesta yleisissä tuomioistuimissa annettua lakia (370/2007), viranomaisten toiminnan julkisuudesta annettua lakia (621/1999) sekä henkilötietolakia (523/1999). Oikeushallinnon valtakunnallisesta tietojärjestelmästä annetulla lailla (372/2010) ei ole hovioikeuden käsityksen mukaan tässä yhteydessä merkitystä (ks. 2 §:n 3 momentti).

Tuomioistuimen diaari on henkilörekisteri eikä tietojen antamista siitä voida arvioida yksinomaan sen mukaan, onko tieto julkinen vai ei. Tuomioistuimen on siten diaaritietoa koskevan luovuttamispyynnön johdosta otettava huomioon henkilötietolain säännökset, mikä ilmenee viranomaistoiminnan julkisuudesta annetun lain 16 §:n 3 momentista.



Henkilötietolaista voi johtua, että tietojen pyytäjän on ilmoitettava tietojen käyttötarkoitus sekä muut tietojen luovuttamisen edellytysten selvittämiseksi tarpeelliset seikat. Käytännön syyt voivat aiheuttaa myös sen, että tietopyynnön käsittely tosiasiallisesti edellyttää kirjallista pyyntöä tai ainakin, että suullisesti esitetty tietopyyntö ja mahdollinen selvitys dokumentoidaan tuomioistuimessa tarpeen mukaan.

Presidentin lausunnon mukaan henkilötietolain suhde julkisuuslainsäädäntöön on aiheuttanut tuomioistuimille pohdintaa erityisesti niissä tapauksissa, joissa tuomioistuimelle on tehty tietopyyntöjä tiedon saamiseksi esimerkiksi jotakuta nimeltä mainittua henkilöä koskevista rikosasioista. Hovioikeuden käsityksen mukaan tuomioistuimilla on saattanut olla tällaisten tietopyyntöjen täyttämässä vaihtelevaa käytäntöä.

Hovioikeudessa kysymystä on selvitetty ja asiasta on laadittu syksyllä 2015 muistio, jossa käsitellään asiaa koskevaa lainsäädäntöä ja esitetään, miten tietopyyntöjä on hovioikeudessa käsiteltävä. Muistio vastaa hovioikeuden nykyistä käsitystä ja toimintatapaa tietopyyntöjen käsittelyssä. Hovioikeus viittaa mainittuun muistioon. Muistio on jaettu hovioikeuspiirin käräjäoikeuksille sekä muille hovioikeuksille.

Muistion mukaan hovioikeudessa erotetaan niin sanotut avoimet tietopyynnöt (joissa pyyntö on yksilöity asianosaisen nimellä tai vastaavalla yksilöintitiedolla) yksittäiseen asiaan kohdistuvista tietopyynnöistä. Muistiossa todetaan muun muassa seuraavaa:

”Tuomioistuimen diaari muodostaa henkilörekisterin. Tietojen luovuttaminen tuomioistuimen asianhallintajärjestelmästä avoimen tietopyynnön perusteella tarkoittaa henkilötietolain mukaista henkilötietojen käsittelyä, jota on edellä todetusti rajoitettu rekisteröityjen oikeuksien ja yksityisyyden suojaamiseksi. Näin ollen avointen tietopyyntöjen käsittelyssä on otettava huomioon henkilötietolaissa säädetty edellytykset henkilötietojen käsittelylle.” (s. 4)

...

”... tietojen antaminen tuomioistuimen asianhallintajärjestelmästä avoimen tietopyynnön perusteella on hovioikeuden näkemyksen mukaan mahdollista seuraavasti:

...

- Luonnollisen henkilön tavanomaisiin yksityisiin tarkoituksiin suorittama käsittely: Henkilötietolaki ei koske sellaista tietojen käsittelyä, jonka luonnollinen henkilö suorittaa yksinomaan henkilökohtaisiin tai niihin verrattaviin tavanomaisiin yksityisiin tarkoituksiinsa. Tällaisena tarkoituksena on mainittu esimerkiksi osoitteiston pitäminen ja kirjeenvaihto. Luonnollisen henkilön avointa tietopyyntöä on arvioitava tapauskohtaisesti. Mikäli pyyntö ei koske seuraavassa kohdassa käsiteltäviä oikeusvaateen laatimista, tiedon pyytäjän on esitettävä tietojen luovuttamiselle muu peruste.” (s. 4)

”On hyvä korostaa, että tilanteessa, jossa tietoa pyydetään tuomioistuimen käsiteltävänä olevasta asiasta (yksilöimällä esimerkiksi diaarinumerolla tai muutoin tiettyyn tuomioistuimen asiaan viittaavalla tavalla, esimerkiksi asianosaisen nimellä, asianimikkeellä ja summittaisella ratkaisujankohdalla), kysymyksessä ei ole tiettyyn henkilöön avoimesti, vaan yksittäiseen tuomioistuimen asiaan kohdistuva haku. Tällöin estettä tiedon luovuttamiseen ei ole ja tuomioistuimen on avustettava diaarin avulla tiedon pyytäjää löytämään etsimänsä tieto.” (s. 5)

...

”Hovioikeus kuitenkin katsoo, että myös tiedon luovuttamiseen suullisesti on oltava henkilötietolaissa säädetty peruste, jos kysymyksessä on avoin tietopyyntö. Perusteena tälle näkökannalle on, että avoimeen tietopyyntöön vastaaminen edellyttää tiedon hakemista tuomioistuimen diaarista annetulla yksilöintitiedolla, esimerkiksi henkilön nimellä. Haun tulokset muodostavat otteen järjestelmään (eli henkilörekisteriin) tallennetuista arkaluontoisista tiedoista. Kun tietojen käsittelyä ja luovuttamista henkilörekisteristä on erityisesti arkaluontoisten tietojen osalta rajoitettu, perustetta arvioida tietojen luovuttamista eri tavalla luovutustavan (suullisesti, kopiona, tulosteena

tai sähköisessä muodossa) perusteella ei hovioikeuden käsityksen mukaan ole, vaan luovutus edellyttää aina henkilötietolain 8 tai 12 §:n mukaista perustetta. Selvitys perusteen olemassa olosta on toimitettava kirjallisesti, jotta tuomioistuin voi varmistua pyynnön ja sen tarkoituksen oikeellisuudesta ja jotta pyynnöstä jää tuomioistuimelle selvitys eli tosiasiallisesti avoimeen tietopyyntöön vastaaminen edellyttää pääsääntöisesti kirjallista pyyntöä.” (s. 6)

...

”Jotta tuomioistuin voi täyttää rekisterinpitäjälle kuuluvat velvoitteensa ja varmistua tiedon pyytäjän henkilöllisyydestä ja oikeudesta tietojen vastaanottamiseen (esimerkiksi tiedotusvälineen edustaja tai asianajaja), tietopyyntö on syytä pyytää kirjallisesti. Tietopyynnot on hyvä arkistoida tuomioistuimen erikseen määrittelemäksi ajaksi.” (s. 7)

### 3.3

#### Kannanotto

##### 3.3.1

##### Lähtökohtia

Helsingin hovioikeuden osalta käsiteltävänäni olevat kaksi samankaltaista kantelua (tämä ja EOAK/1794/2016) on tehty asiaa koskevan uutisoinnin perusteella. Kanteluiden taustalla ei toisin sanottuna ole kantelijoiden itsensä Helsingin hovioikeudelle osoittamaa asiakirja- tai tietopyyntöä. Siten käsiteltävänäni ei ole hovioikeuden menettely yksilöityihin asiakirjapyyntöihin vastaamisessa. Olen arvioinut asiaa yleisemmällä tasolla.

Tiivistetysti asiassa on kyse julkisuuslain ja henkilötietolain välisestä suhteesta ja keskeisimmin siitä, kuinka rutiininomaisesti henkilötietojen suojan perusteella voidaan poiketa julkisuusperiaatteen lähtökohdasta, jonka mukaan asiakirja- tai tietopyyntöä ei tarvitse perustella. Kyse on myös tietopyynnön yksilöinnissä avustamisesta ja siitä, että asiakirjan antamistavoista suullisesti tai nähtäväksi annettavia tietoja eivät koske samat lisärajoitukset kuin mitkä koskevat henkilötietojen antamista kopiona, tulosteena tai sähköisessä muodossa.

Totean heti alkuun, että toisin kuin toisessa kantelussa väitetään, hovioikeudessa ei ole selvityksen mukaan omaksuttu toimintatapaa, jossa kaikki hovioikeuden julkisiin asiakirjoihin kohdistuvat tietopyynnot vaadittaisiin tekemään kirjallisesti ja ilmoittaen tiedon pyytäjän nimi ja syy tiedusteluun. Kirjallisten perusteluiden edellyttäminen koskee rajatumminkin niin sanottuja ”avoimia tietopyyntöjä”, mikä on käsite, joka perustuu hovioikeuden muistioon (eikä suoraan lakiin).

Hovioikeuden muistio ilmentää hovioikeuden presidentin mukaan hovioikeuden nykyistä käsitystä ja toimintatapaa tietopyyntöjen käsittelyssä. Muistio on laadittu käytännössä ilmenneiden vaihtelevien käytäntöjen ohjaamiseksi yhdenmukaisemmaksi. Yhdenmukaisuuteen on pyritty laajemminkin, koska muistio on lähetetty tiedoksi kaikille hovioikeuspiirin käräjäoikeuksille ja muille hovioikeuksille.

Pidän tietopyyntöjen käsittelyä koskevan ohjeistuksen laatimista sinänsä perusteltuna yhdenmukaisten käytäntöjen varmistamiseksi. Ylipäätään viranomaisen on huolehdittava siitä, että sen palveluksessa olevilla on tarvittava tieto asiakirjojen antamisessa noudatettavasta menettelystä (julkisuuslain 18 §:n 1 momentin 5 kohta).

Hovioikeuden muistiosta ilmenevät toimintatavat eivät kuitenkaan näkemykseni mukaan ole kaikin osin oikeudellisesti hyväksyttäviä. Perustelen käsitystäni lähemmin seuraavasti.

### 3.3.2

Tietojen antaminen suullisesti ja avustaminen pyynnön yksilöinnissä diaarin avulla

Perustuslain 12 §:n 2 momentin mukaan viranomaisen hallussa olevat asiakirjat ja muut tallenteet ovat julkisia, jollei niiden julkisuutta ole välttämättömien syiden vuoksi lailla erikseen rajoitettu. Jokaisella on oikeus saada tieto julkisesta asiakirjasta ja tallenteesta.

Julkisuusperiaatetta konkretisoidaan yleislakina sovellettavalla julkisuuslailla ja julkisuudesta erikseen annetuilla säännöksillä. Käräjä- ja hovioikeusasiakirjojen ja tietojen julkisuuden perusta määrittyy julkisuuslain ja oikeudenkäynnin julkisuudesta yleisissä tuomioistuimissa annetun lain perusteella.

Asiakirjojen pyytämistä ja antamista koskevat julkisuuslain säännökset, kuten lain 13 § ja 16 §, eivät säädä itse oikeudesta tiedon saamiseen, vaan vain tiedon antamisen tavoista. Sanottu ilmenee suoraan julkisuuslain ja henkilötietolain säännöksistä. Asian hahmottamista tosin vaikeuttaa se, että kyse on kahden lain ”luoppimaisesta” keskinäisviittauksesta: Julkisuuslain 16 §:n 3 momentissa viitataan henkilötietolakiin (”Viranomaisen henkilörekisteristä saa antaa henkilötietoja sisältävän kopion tai tulosteen tai sen tiedot sähköisessä muodossa, jollei laissa ole toisin erikseen säädetty, jos luovutuksensaajalla on henkilötietojen suojaa koskevien säännösten mukaan oikeus tallettaa ja käyttää sellaisia henkilötietoja”), ja viitatussa henkilötietolaissa (sen 8 §:n 4 momentissa) viitataan ”takaisin” julkisuuslakiin (”Oikeudesta saada tieto ja muusta henkilötietojen luovuttamisesta viranomaisen henkilörekisteristä on voimassa, mitä viranomaisten asiakirjojen julkisuudesta säädetään”). Valittua sääntelytekniikkaa ei voida pitää kovin yksiselitteisenä siihen nähden, että henkilötietolakia säädettäessä hallintovaliokunta korosti, että menettelytavat tietojen antamisessa määrittävät yksinomaan julkisuuslain perustella.

Henkilötietolaki ja julkisuuslaki olivat valmisteltavina samanaikaisesti. Henkilötietolakia koskevassa hallituksen esityksessä (HE 96/1998 vp s. 27) suhteesta julkisuuslakiin todettiin: ”... (HE 30/1998 vp) on eduskunnan käsiteltävänä. Yhdenmukaisuuden vuoksi on tarkoituksenmukaista, että tietojen luovuttamisesta viranomaisten tiedostoista säädettäisiin laissa viranomaisten toiminnan julkisuudesta.”

Käsitykseni mukaan vakiintunut tulkinta ja käytäntö on se, että julkinen tieto viranomaisen henkilörekisteristä annetaan pyydettyessä suullisesti. Julkisuuslain esitöissä tehdään selväksi, että sanamuotonsa mukaisesti 16 §:n 3 momentin ”henkilötietojen luovutusrajoitus koskisi tietojen antamista kopiona tai tulosteena tai sähköisessä muodossa.” Myös se on todettu, että säännös ei siten estä sitä, että tietoja pyytännyt itse tekee muistiinpanoja julkisista henkilörekisteriin merkityistä tiedoista (ks. HE 30/1998 vp s. 74).

Julkisuuslain 16 §:n 3 momentin selvän sanamuodon ja sitä tukevan esitöiden kannan mukaisesti säännös ei siis sovellu tiedon antamiseen suullisesti tai nähtäväksi, eikä siten sitä rajoita. Tämä ilmenee selvästi myös korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisukäytännöstä (esim. KHO 2016:161). Kuitenkin tästä ja siitä huolimatta, että hovioikeuden muistiossa viitataan samaa johtopäätöstä edustavaan oikeuskirjallisuuden näkemykseen, hovioikeus on asiasta päinvastaisella kannalla. Tätä hovioikeus perustelee sillä, että avoimeen tietopyyntöön vastaaminen edellyttää tiedon hakemista tuomioistuimen henkilörekisteristä (diaarista), ja haun tulokset muodostavat otteen järjestelmään tallennetuista arkaluontoisista tiedoista. Hovioikeuden mukaan myös tällaisten tietojen suulliseen tietoon saamiseen tarvitaan henkilötietolain 8 tai 12 §:n mukainen peruste. Tämä peruste tulee toimittaa kirjallisesti. Hovioikeuden presidentti - - - on tosin todennut, että riittävää voi olla myös suullisen pyynnön kirjaaminen eli dokumentointi tuomioistuimessa.

Pidän tätä hovioikeuden linjausta julkisuuslain 13 §:n 1 momentin ja 16 §:n 1 ja 3 momentin vastaisena. Julkisuuslain 13 §:n 1 momentti koskee kaiken tyyppisten tietojen ja asiakirjojen pyytämistä ja edellyttää kaikissa tapauksissa sitä, että ellei tiedon pyytäjä yksilöi kyseeseen tulevaa asiaa täsmällisesti, häntä avustetaan viran puolesta käytettävissä olevan diaarin ja muiden hakemistojen avulla. Tähän viranomaisveloitteeseen sisältyy siis jo "sisäänrakennetusti" viranomaisen henkilörekisterien käyttö. Tarkoituksena on nimenomaan sellainen pyynnön yksilöinnin edistäminen, että tuloksena on yksilöity asia tai asiakirja. Diaarin tai vastaavien järjestelmien käyttö tiedon pyytäjää avustavassa tarkoituksessa asiakirjan yksilöimiseksi kuuluu nimenomaisesti julkisuuslain 13 §:n 1 momentin piiriin eikä tarkoita sellaista henkilötietojen käsittelyä, jolta voidaan edellyttää julkisuuslain 16 §:n 3 momentin mukaisia perusteita. Julkisuuslain 16 §:n 3 momentti koskee nimenomaisesti vain tietojen antamista kopiona, tulosteena tai sähköisessä muodossa, eikä tätä linjausta voida sivuuttaa hovioikeuden luomalla "avoimen tietopyynnön" konstruktiolla, jota, kuten edellä on viitattu, julkisuuslaki ei tunne.

Nähdäkseni julkisuuslain 13 §:n 1 momentin pääsääntö siitä, että tietopyyntöä ei tarvitse perustella, menettäisi pitkälti merkityksensä, jos tietojen käyttötarkoitusta ym. tiedusteltaisiin aina, kun julkista tietoa pyydetään viranomaisen henkilörekisteristä. Julkisuuslain 13 §:n 2 momentista voidaan panna merkille hallintovaliokunnan ehdottama täsmennys (HaVM 31/1998 vp) siitä, että "asiakirjasta tietoja pyytävän selontekovelvollisuus koskisi tietoja henkilörekisteristä pyydettyinä vain niitä tilanteita, joissa tietojen antamiselle on säädetty erityiset edellytykset. Siten pyydettyinä tietoja sellaisesta henkilörekisteristä, joka sitä koskevien säännösten mukaan on tarkoitettu yleiseen käyttöön, ei ole velvollisuutta selvittää pyydettyjen tietojen käyttötarkoitusta."

### 3.3.3

Kirjallisten perusteluiden edellyttäminen yksittäisen asiakirjapyyntöä täyttämiseksi

Tuomioistuinten lainkäyttöratkaisuista käytännössä kaikki sisältävät henkilötietoja. Tuomioistuinten perustehtävänä on antaa oikeussuojaa yleensä juuri luonnollisia henkilöitä koskevissa asioissa, mistä syystä tuomioistuinten ratkaisut sisältävät luonnollisia henkilöitä koskevia tietoja. Osa henkilötiedoista on henkilötietolain tarkoittamalla tavalla arkaluonteisia. Tämä ei itsessään tarkoita, että tiedot olisivat salassa pidettäviä, olkoonkin että arkaluonteisten tietojen luettelo pitkälti vastaa julkisuuslaissa ehdottomasti salassa pidettäväksi säädettyjä tietoja.

Henkilötiedon käsite on laaja. Henkilötiedolla tarkoitetaan kaikenlaisia luonnollista henkilöä taikka hänen ominaisuuksiaan tai elinolosuhteitaan kuvaavia merkintöjä, jotka voidaan tunnistaa häntä tai hänen perhettään tai hänen kanssaan yhteisessä taloudessa eläviä koskeviksi.

Myös henkilörekisterin käsite on laaja. Automaattisen tietojenkäsittelyn avulla käsiteltävät henkilötietoja sisältävät tietojoukot ovat aina henkilörekisterejä. Myös manuaaliset rekisterit voivat olla henkilörekistereitä, jos käsiteltävät henkilötiedot muodostavat tai niiden on tarkoitus muodostaa henkilörekisteri tai sen osa (ks. HE 96/1998 vp s. 32). Henkilötietolain 3 §:n määritelmäsäännöksessä manuaalista henkilörekisteriä kuvataan henkilötietoja sisältävänä tietojoukkona, joka on järjestetty kortistoksi, luetteloksi tai muulla näihin verrattavalla tavalla siten, että tiettyä henkilöä koskevat tiedot voidaan löytää helposti ja kohtuuttomitta kustannuksitta.

## *Henkilötietolain soveltamisala*

Henkilötiedon arkaluonteisuudesta tai tiedon julkisuudesta tai salassapidosta ei seuraa, että henkilötietoja sisältävän viranomaisen asiakirjan sähköinen luovuttaminen tulisi automaattisesti henkilötietolain soveltamisalaan. Tämä johtuu henkilötietolain soveltamisalan rajoituksista.

Henkilötietolain 2 §:n 2 momentin mukaan lakia sovelletaan henkilötietojen automaattiseen käsittelyyn ja myös muuhun henkilötietojen käsittelyyn *silloin, kun henkilötiedot muodostavat tai niiden on tarkoitus muodostaa henkilörekisteri tai sen osa*. Säännöksen 3 momentin mukaan henkilötietolaki ei koske henkilötietojen käsittelyä, jonka luonnollinen henkilö suorittaa *yksinomaan henkilökohtaisiin tai niihin verrattaviin tavanomaisiin yksityisiin tarkoituksiinsa*.

Nähdäkseni sekä 2 että 3 momenttien soveltamisalarajoitukset ovat asiassa olennaisia. Henkilötietolakia koskevassa hallituksen esityksessä (HE 96/1998 vp s. 33) viimeksi mainitusta rajauksesta todetaan, että

”Henkilökohtaisiin tai niihin verrattaviin tarkoituksiin käsiteltäviä henkilötietoja ovat esimerkiksi henkilökohtaiseen kirjeenvaihtoon liittyvät tiedot sekä henkilökohtaiseen käyttöön tarkoitetut nimi-, osoite- ja puhelinnumerotiedot ja tiedot tuttavien merkkipäivistä. Nykyisen lain soveltamisalan ulkopuolelle jää henkilötietojen kerääminen, tallettaminen ja käyttö yksinomaan henkilökohtaisiin tai niihin verrattaviin tavanomaisiin yksityisiin tarkoituksiin.”

Henkilötietolain esitöissä ja oikeuskirjallisuudessa korostetaan, että tavanomaiseksi henkilökohtaiseksi tai yksityiseksi tarkoitukseksi riittää yksinkertaisesti jo se, että *henkilö haluaa tiedon*. Silloin, kun henkilö pyytää tuomioistuimen tai muun viranomaisen asiakirjaa, henkilöllä täytyy luonnollisesti olettaa olevan tietoon kohdistuva kiinnostus tai halu. Julkisuuslain esitöissä on myös katsottu, että yksittäinen henkilötieto ei pääsäännön mukaan muodosta luovutuksensaajan hallussa henkilörekisteriä. Esitöiden mukaan sosiaalisessa kanssakäymisessä tarvittavien henkilötietojen lisäksi luonnollinen henkilö voi kerätä, tallettaa ja käsitellä henkilötietoja myös seuratakseen yleisten asioiden käsittelyä viranomaisissa sekä harrastustoiminnassaan (HE 30/1998 vp s. 75).

Näkemyks yleisten asioiden seuraamisesta henkilökohtaisena tai yksityisenä tarkoituksena saa tukea myös oikeuskäytännöstä. Korkein hallinto-oikeus katsoi 29.3.2000 antamassaan päätöksessä (taltio 651, Dnro 1627/1/09) seuraavaa:

”Arvioitaessa edellytyksiä luovuttaa tietoja viranomaisen henkilörekisteristä on otettava huomioon, että julkisuusperiaatteen ydinsisältöön kuuluu julkisuuslain 3 §:ssä säädetyin tavoin mahdollisuus valvoa julkisen vallan käyttöä. Tämä edellyttää julkisuuslain esitöiden (HE 30/1998 vp s. 48) mukaan, että ’yksilöillä ja heitä edustavilla yhteisöillä on mahdollisuus saada riittävästi tietoa julkisten tehtävien hoitamisesta ja julkista valtaa käyttävien organien toiminnasta sekä yhteiskuntaoloista’.”

Tapauksessa yksityishenkilö oli pyytänyt listaa Kelan pää- ja sivutoimisista asiantuntijalääkäreistä. Korkein hallinto-oikeus katsoi, että ”henkilötietolain ja julkisuuslain keskinäistä suhdetta ei voida painottaa niin, että henkilötietolain säännökset estäisivät julkisia tehtäviä hoitavien henkilöiden nimiä koskevien tietojen luovuttamisen niitä pyytävälle yksityishenkilölle. Tähän nähden [valittajan nimi] on henkilötietolain 2 §:n 3 momentin nojalla myös oikeus käsitellä pyytämääns nimitietoja mainitussa lainkohdassa tarkoitetulla tavalla eikä julkisuuslain 16 §:n 3 momentti ole pyydettyjen nimitietojen luovuttamisen esteenä. [Valittajan nimi] ilmoitus, että hän haluaa tiedon siitä, ketkä osallistuvat Kansaneläkelaitoksen päätöksentekoon asiantuntijalääkäreinä muun ohella

valvoakseen heidän sidonnaisuuksiaan, on riittävä julkisuuslain 13 §:n 2 momentissa tarkoitettu selvitys tietojen käyttötarkoituksesta.”

Se, että asiakirjaa pyydetään sähköisessä muodossa, ei itsessään vaikuta henkilötietolain soveltamisalaan.

Hovioikeuden muistiossa lähestymistapana on kuitenkin edellyttää luonnollisen henkilön, joka esittää *sähköisessä muodossa* toteutettavan niin sanotun *avoimen tietopyynnön*, ilmoittavan tietojen luovuttamisen perusteeksi oikeusvaateen laatimisen ym. (henkilötietolain 12 §:n 1 momentin 4 kohta) tai ”muun perusteen”.

Muistion mukaan *vireillä olevasta* asiasta tuomioistuimen on annettava tieto aina eli myös avointen tietopyyntöjen kohdalla. Tätä perustellaan sillä, että oikeudenkäynnin julkisuus voi toteutua ainoastaan silloin, jos tuomioistuimen käsiteltävänä olevasta asiasta on yleisön saatavilla vähintään perustiedot. Olen tästä sinänsä samaa mieltä. Kuitenkin sama perustelu koskee nähdäkseni myös päättyneiden asioiden asiakirjoja, koska oikeudenkäynnin julkisuus ylittää toteutuu pitkälti asiakirjajulkisuuden kautta.

Päättyneissä asioissa vaatimusta perustellaan siis sillä, että avoimen haun tulosten katsotaan muodostavan otteen henkilörekisteriin tallennetuista arkaluontoisista tiedoista, mitä kautta sovellettavaksi tulevat henkilötietojen luovuttamista koskevat erityisvaatimukset. Näitä erityisehtoja ei kuitenkaan aseteta silloin, jos tietoja tai asiakirjoja pyydetään (satutaan pyytämään tai osataan pyytää) yksilöidysti tietyt tuomioistuimen asiat yksilöiden – vaikka kyse olisi samoista asiakirjoista. Toisin sanottuna tiedon pyytämisen tapa näyttäisi ratkaisevan sen, annetaanko asiakirjat sähköisessä muodossa ilman kirjallisten perusteluiden (muusta perusteesta) vaatimista.

Kuten jo totesin, hovioikeuden omaksuma avoimen tietopyynnön käsite ei perustu lakiin, vaan kyse on ilmeisesti hovioikeuden itsensä omaksumasta termistä. Nähdäkseni pitkälti tähän käsitteeseen perustuvassa hovioikeuden linjauksessa ei oteta riittävästi huomioon julkisuusperiaatteen vaatimuksia sekä julkisuuslain ja henkilötietolain muodostamaa sääntelykokonaisuutta eikä henkilötietolain soveltamisalan rajoitusta.

Koska henkilötietolaki ei rajoita tavanomaisiin henkilökohtaisiin tarkoituksiin tapahtuvaa henkilötietojen käsittelyä, voidaan henkilötietoja luovuttaa kopioina, myös sähköisessä muodossa, näitä tarkoituksia varten. Lain esitöiden mukaan ”muissa tapauksissa” on selvitettävä tietojen pyytäjän oikeutta henkilötietojen käsittelyyn (ks. HE 13/2006 vp s. 31). Esityölausuman mukaan henkilötietojen käsittelyn perustetta ei siis tulisi tiedustella silloin, kun pyyntö tehdään tavanomaisessa henkilökohtaisessa tarkoituksessa, vaan vain muulloin. Kysymykseksi jää, kuinka erottaa tavanomainen henkilökohtainen tarkoitus muista tarkoituksista.

Hovioikeuden vaatimus perusteen ilmoittamisesta myös yksittäisille avoimille asiakirjapyyntöille tähtääkin ymmärtääkseni henkilötietolain soveltamisalakysymyksen ratkaisemiseen eli sen selvittämiseen, tuleeko tieto henkilökohtaisiin tarkoituksiin vai johonkin muuhun tarkoitukseen. Jos kaikkien tietopyyntöjen kohdalla taustaolettamana pidettäisiin pyytäjän henkilökohtaista tavanomaista käyttötarkoitusta, ei käyttötarkoitusta tulisi periaatteessa lainkaan kysyä, koska henkilökohtainen käyttö jää henkilötietolain ulkopuolelle. Tällöin seurauksena voisi olla se, että viranomaisen havaitsematta voisi jäädä sellaisia tilanteita, joissa henkilötietolaki soveltuu ja joissa henkilötietojen saamiseksi tulee esittää peruste tietojen käsittelemiselle.

Kuitenkin sikäli kuin tietopyynnölle vaaditaan perusteita säännönmukaisena menettelynä lähes kaikkien avointen tietopyyntöjen kohdalla, pidän linjausta liian pitkälle menevänä. Tiedustelu tietojen käyttötarkoituksesta on tarkoitettu poikkeukseksi ja sovellettavaksi tilanteisiin, joissa kyse ei ole henkilökohtaiseen käyttöön tulevista tiedoista. Hovioikeuden linjauksessa poikkeus näytetään kuitenkin käännetyn pääsäännöksi.

Lähtökohtana asiassa tulee nähdäkseni pitää julkisuusperiaatetta, josta voidaan tapauskohtaisesti poiketa esimerkiksi tilanteissa, joissa yksityishenkilö kerää tietoja nimenomaan yhdistelläkseen tietoja laajemmaksi henkilörekisteriksi. Käsittekseni mukaan tämä periaatteessa aina vallitseva potentiaalinen mahdollisuus ei kuitenkaan itsessään riitä oikeuttamaan sitä, että henkilötietolain soveltamisalan rajoitus lähtökohtaisesti sivuutetaan ja siirrytään käytäntöön, jossa yksityishenkilön tietopyynnölle edellytetään oletusarvoisesti perusteluja. Perusteluiden vaatiminen voi olla hyväksyttävää sellaisissa yksittäistapauksissa, joissa viranomaisella on aihetta epäillä, että luonnollinen henkilö kerää tietoja nimenomaan muodostaakseen niistä henkilötietolain vastaisen henkilörekisterin tai käsitelläkseen muuten henkilötietoja luvatta. Tällaisessa tilanteessa henkilötietojen suojan toteuttamisen painoarvo nousee, mikä voi näkyä tiukempina menettelymuotoina asiakirjapyyntöjen toteuttamisessa.

Esimerkiksi Unionin tuomioistuimen tapauksessa Bodil Lindqvist (6.11.2003, C-101/01) henkilötietojen henkilökohtaisen käytön käsitteen ulkopuolelle jäi menettely, jossa valittaja oli julkaissut internet-sivustollaan valokuvia ja muita henkilötietoja vapaaehtoistyötä tekevästä henkilöstä. Sitä, että kotisivulla viitattiin henkilöihin ja yksilöitiin heidät joko nimeltä tai muulla tavoin, kuten ilmoittamalla heidän puhelinnumeronsa tai antamalla tietoja heidän työsuhteestaan ja harrastuksistaan, pidettiin kokonaan tai osittain automatisoituna henkilötietojen käsittelynä.

Lindqvist-tapausta on kommentoitu teoksessa Pitkänen ym. 2013 s. 32: ”maailma on runsaassa vuosikymmenessä muuttunut merkittävästi. Kuvien jakaminen sosiaalisessa mediassa on nyt niin tavallista, että tuomioistuin saattaisi sosiaaliadekvaattisuuden ja *ultima ratio* -periaatteen takia päätyä erilaiseen lopputulokseen kuin vuonna 2003.”

### *Julkisuuslain 16 §:n 2 ja 3 momenttien merkitys sähköisen tietopyynnön kannalta*

Asian arvioinnin lähtökohtana hovioikeuden muistiossa korostetaan nähdäkseni oikein, että henkilötietojen suoja korostuu arkaluonteisten tietojen käsittelyssä silloin, kun tietoja on mahdollista saada pitkältä ajalta ja kun tiedoista voidaan tehdä yhteenvetoja. Muistiossa tuodaan ilmi, että julkisuuslain 16 §:n 3 momentin ”tarkoituksena on estää se, että henkilötietojen julkisuus johtaisi henkilötietojen suojaa koskevien säännösten vastaiseen rekisterinpittoon tai muuhun tietojen käsittelyyn.”

Lisäksi muistiossa katsotaan, että henkilötietojen luovutusrajoitus on lähtökohtaisesti voimassa riippumatta siitä, koskevatko tiedot yhtä vai useampaa ihmistä, ja että ”henkilötiedoille voi olla tarpeen tarjota suojaa silloinkin, kun luovutettavat tiedot koskevat vain yhtä henkilöä.”

Viimeksi mainitut siteeraukset on otettu suoraan julkisuuslakia koskevasta hallituksen esityksestä, eikä niiden suhteen ole sinänsä huomautettavaa.

Ymmärtääkseni julkisuuslain 16 §:n 3 momentin erityissäännös sähköisestä muodosta on alun perin tarkoitettu ennen kaikkea laajoja tietomassoja, tietojen yhdistelyä ja arkaluonteista otantaa tarkoittaviin tilanteisiin. Oikeuskirjallisuudessa Olli Mäenpää (Julkisuusperiaate, 2016) on korostanut säännöksen tällaista tarkoitusta eli soveltuvuutta nimenomaan laajamittaiseen tietojen luovuttamiseen. Julkisuuslain esitöissä (HE 30/1998 s. 74) on todettu, että

momentissa ei käytetä massaluovutuksen tai arkaluonteisen otannan käsitettä, mutta tämä johtui tarpeesta sovittaa kirjoitustapa tuolloin valmisteilla olleeseen EU:n tietosuojadirektiiviin.

Oikeuskirjallisuudessa on tuotu esille, että julkisuuslain 16 §:n 3 momentin sääntely tuli vastaamaan sisällöltään aikaisemman henkilörekisterilain sääntelyä henkilötietojen massaluovutuksesta ja arkaluonteisesta otannasta (em. Ahvenainen – Rätty, 1999). Tämäkin viittaa siihen, että puheena oleva 3 momentti koskee nimenomaan laajamittaisia henkilötietoja, ei niinkään yksittäisiä asiakirjoja. Asia tuodaan varsin selvästi ilmi henkilötietolain perusteluissa. Käsiteltäessä henkilötietolain suhdetta julkisuuslakiin hallituksen esityksessä HE 96/1998 vp s. 41 todetaan näet seuraava (korostus lisätty):

”Lähtökohtana on, ettei laissa edelleenkään rajoitettaisi yksittäisen tiedon luovuttamista viranomaisen henkilörekisteristä, jollei salassapitosäännöksistä muuta johdu. Laissa viranomaisten toiminnan julkisuudesta säädettäisiin myös, millä edellytyksillä *henkilötietojen laajamittainen luovuttaminen* esimerkiksi sähköisessä muodossa on sallittua.”

Asiassa voidaan huomioida myös julkisuuslain 16 §:n 2 momentti. Kyse on erityissäännöksestä tiedon saamisesta sähköisessä muodossa viranomaisen niin sanotun ratkaisurekisterin julkisista tiedoista (lähtökohtainen oikeus saada tiedot sähköisesti) ja muista julkisista asiakirjoista (sähköinen toimittaminen on viranomaisen harkintavallassa). Momentin mukaan ”viranomaisen ratkaisusta automaattisen tietojenkäsittelyn avulla ylläpidetyn rekisterin julkisista tiedoista on oikeus saada kopio teknisenä tallenteena tai muutoin sähköisessä muodossa, jollei erityisistä syistä muuta johdu. Tietojen antaminen vastaavassa muodossa muusta julkisesta asiakirjasta on viranomaisen harkinnassa, jollei toisin säädetä.”

Ratkaisurekisterinä on pidetty muun muassa koulukohtaisia tilastotietoja ylioppilastutkinnon tuloksista (KHO 2007:39) ja viranomaisen nimikirjoja (KHO 11.8.2017 (T 3820)). Verotuksen julkisia tietoja ei pidetty ratkaisurekisterinä tapauksessa KHO 2007:72.

Julkisuuslain 16 §:n kokonaisuuden sisäinen logiikka puhuu nähdäkseni sellaisen tulkinnan puolesta, että ensin arvioidaan 16 §:n 3 momentin edellytysten kautta, saako viranomainen ylipäätään antaa henkilörekisteristään henkilötietoja sisältävän kopion, tulosteen tai sen tiedot sähköisessä muodossa. Momenttia on pidetty lisärajoituksena, jota sovelletaan asiakirjan antamiseen niin perinteisellä (paperituloste tai -kopio) kuin sähköisellä tavalla (KHO 2007:72) – mutta ei tiedon suulliseen antamiseen tai asiakirjan nähtäville antamiseen. Julkisuuslain 16 §:n 2 momentti koskee tietojen tai asiakirjojen toimittamista sähköisessä muodossa. Tiedon pyytäjällä on lähtökohtainen oikeus saada julkiset ratkaisutiedot sähköisessä muodossa. Muiden julkisten asiakirjojen sähköisen toimittamisen suhteen viranomaisella on laajempi harkintavalta.

Muistutan vielä edellä käsitellystä henkilötietolain soveltamisalan rajoituksesta. Sikäli kuin kyse on luonnollisen henkilön yksinomaan henkilökohtaisiin tai niihin verrattaviin tavanomaisiin yksityisiin tarkoituksiin liittyvästä tieto- tai asiakirjapyynnöstä, ei henkilötietolaki sovellu. Tällöin myöskään julkisuuslain 16 §:n asiakirjan antamistapaa koskevat rajoitukset eivät tule sovellettavaksi. Lähtökohdan tulee olla julkisuusperiaatteen puolella, jolloin perusteluja henkilötietojen käytöstä ei oletusarvoisesti tule edellyttää. Kuitenkin tulkinnanvaraisissa yksittäistapauksissa viranomainen voi edellyttää tiedon pyytäjän ilmoittavan henkilötietojen suojan toteuttamiseksi tarpeellisia tietoja.



### *Hovioikeuden tulkinta julkisuusperiaatteen toteutumisen kannalta*

Julkisuusperiaatteeseen kuuluu, että viranomaisen ei saa vaatia selvitystä asiakirjasta tietoa pyytävän henkilöllisyydestä eikä siitä, mihin tarkoitukseen tietoa pyydetään, ellei se ole tarpeen viranomaisen harkintavallan käyttämiseksi tai sen selvittämiseksi, onko tiedon antaminen lain mukaista (esim. HE 30/1998 vp s. 12).

Hovioikeuden muistiossa henkilötietojen suojaan suhtaudutaan eri tavoin riippuen siitä, onko tietoa osattu pyytää täsmällisesti tuomioistuimen asia yksilöiden (esimerkiksi diaarinumerolla) vai vain asianosaisen tai muun henkilön nimen perusteella. Näin pyynnön muoto näyttäisi ratkaisevan henkilötietojen suojan toteutumisen.

Edellä olen käsitellyt sitä, että muistion tällainen linjaus ei ota asianmukaisesti huomioon julkisuuslain 13 §:n 1 momentin mukaista velvollisuutta pyynnön yksilöinnissä avustamiseen diaarin ja muiden hakemistojen avulla.

Ehtoa perustelun ilmoittamisesta on arvioitava myös julkisuuslain 17 §:n 1 momentin valossa. Säännöksen mukaan viranomaisen on velvollinen huolehtimaan siitä, että tietojen saamista viranomaisen toiminnasta ei lain 1 ja 3 § huomioon ottaen rajoiteta ilman asiallista ja laissa säädettyä perustetta eikä enempää kuin suojattavan edun vuoksi on tarpeellista ja että tiedon pyytäjiä kohdellaan tasapuolisesti.

Käsitykseni mukaan säännös edellyttää tietopyyntöjen yksittäistapauksellista arviointia. Näin ei tapahdu, jos niin sanotuissa avoimissa tietopyyntöissä edellytetään käytännössä säännönmukaisesti henkilötietolaissa säädettyjä perusteita. Muistiossa on tosin todettu, että luonnollisen henkilön avointa tietopyyntöä on arvioitava tapauskohtaisesti. Kuitenkin muistion mukaan tällä on tarkoitettu vain sitä, että mikäli pyyntö ei koske oikeusvaateen laatimista (henkilötietolain 12 §:n 1 momentin 4 kohta), tiedon pyytäjän on ilmoitettava tiedon luovuttamiselle muu peruste. Olen jo edellä kritisoinut tätä linjausta yhtäältä henkilötietolain 2 §:n 3 momentin soveltamisalarajoituksen ja toisaalta julkisuusperiaatteen toteutumisen kannalta.

Julkisuusperiaatteen toteutumisessa voidaan ottaa edelleen ottaa huomioon eräitä reaalisia ja vertailevia argumentteja. Nyky-yhteiskunnassa viranomaisten asiakirjat on laadittu ja ne säilytetään enenevässä määrin myös tai yksinomaan sähköisessä muodossa. Käytännössä tietoja pyydetään useimmiten ja joka tapauksessa erittäin usein juuri asianosaisen nimen perusteella. Viranomaisilla on erilaisia asianhallintajärjestelmiä, eikä julkisuusperiaatteen toteutumisen nähdäkseen tule riippua siitä, osaako tietoa pyytävä yksilöidä asiakirjapyyntönsä juuri kulloisenkin viranomaisen käyttämän tietojärjestelmän tai arkistosäännön edellyttämin yksilöintitiedoin.

Hallintoviranomaisiin kohdistuu sama julkisuuslain 16 §:n 3 momentin vaatimus kuin tuomioistumiin. Jos myös muissa viranomaisissa sovellettaisiin samanlaista linjausta kuin hovioikeudessa, tulisi käytännössä useimmiten tietopyyntö tulkittavaksi henkilötietojen käsittelyksi. Seurauksena olisi, että kirjallisia perusteluita edellytettäisiin huomattavassa valtaosassa asiakirjapyyntöistä. Tämä olisi julkisuusperiaatteen alussa mainitun ulottuvuuden kannalta tuhoisaa. Tiedossani ei kuitenkaan ole, että missään hallintoviranomaisessa olisi omaksuttu hovioikeuden muistiossa kuvattua toimintalinjaa.

Pidän hovioikeuden tulkintaa julkisuuslain 16 §:stä hyvin ongelmallisena perustuslain 12 §:n 2 momentin julkisuusperiaatteen ja tätä periaatetta konkretisoivan julkisuuslain 13 §:n kannalta. Samalla minun on todettava, että asiakokonaisuus on oikeudellisesti vaikea. Henkilötietolain ja julkisuuslain keskinäisestä suhteesta ei ole säädetty yksiselitteisen selkeästi. Sääntely on

lisäksi ajalta, jolloin käytettävissä ei ole ollut nykyisen kaltaisia diaari- ja asianhallintajärjestelmiä, ja jolloin sähköinen asiointi ja asiakirjojen sähköinen toimittaminen oli ylipäättään huomattavasti vähäisempää kuin nykyään. Asian vaikeutta kuvaa osaltaan se, että edes yleisen tietosuoja-asetuksen täytäntöönpanotyöryhmä ei päässyt yksimielisyyteen julkisuuslain nyt puheena olevien säännösten muutostarpeista.

Käsitykseni on, että voimassa olevan julkisuuslain 13, 16 ja 17 §:iä tulee soveltaa kokonaisuutena ja ottaen huomioon se, että viime kädessä asiassa on kyse kahden perusoikeutena turvatun oikeuden välisestä punninnassa: perustuslain 10 §:n mukaan henkilötietojen suojasta säädetään tarkemmin lailla, toisaalta perustuslain 12 §:n mukaan viranomaisen asiakirjat ovat lähtökohtaisesti julkisia ja jokaisella on oikeus saada tieto julkisesta asiakirjasta ja tallenteesta.

### 3.4

#### Julkisuuslain sääntelyn täsmentämistarve

Julkisuuslain sääntely nyt puheena olevassa suhteessa ei ole mielestäni ajan tasalla, eikä sääntely ole riittävän yksiselitteistä.

Edellä mainitun toisen kanteluasian (EOAK/1532/2016) selvityksistä ilmenee, että kyse ei ole vain Helsingin hovioikeuden tai Helsingin hovioikeuspiirin sisäisestä linjauksesta, vaan laajemmasta linjanvedosta yleisissä tuomioistuimissa. Varsinais-Suomen kärjäoikeuden viitatussa asiassa antaman selvityksen mukaan asiaa on käsitelty kärjäoikeuksien laamannien kokouksessa 10.9.2015. Varsinais-Suomen kärjäoikeudessa ohjeistusta on muutettu 18.9.2015 vastaamaan päällikkötuomarien yhteistä kantaa. Tulkinta vastaa Helsingin hovioikeuden muistion linjauksia rikosasioiden tietopyynnöistä. Varsinais-Suomen kärjäoikeuden tietojen mukaan käytäntö vastaa myös Turun hovioikeuden kirjaamon noudattamaa ohjeistusta.

Nyt käsitelty oikeudellinen linjaus näyttää siis olevan yleisissä tuomioistuimissa laajasti omaksuttu. Tiedossani ei kuitenkaan ole, onko jossakin tuomioistuimessa tehty linjauksen mukaisia lainkäyttöratkaisuja. Mikäli näin on, mielestäni julkisuusperiaatteen asianmukainen toteutuminen edellyttää, että julkisuuslain 13 ja 16 §:ää ja niiden suhdetta henkilötietolakiin tarkistetaan ja täsmennetään viipymättä.

Käsitykseni mukaan myös tulevan tietosuojasääntelyn muutoksen kansallisen täytäntöönpanon yhteydessä on pidettävä silmällä julkisuuslain suhdetta henkilötietojen suojaan.

## 4 YHTEENVETO JA TOIMENPITEET

Saatan edellä esittämäni käsitykset Helsingin hovioikeuden tietoon. Tässä tarkoituksessa lähetän sille jäljennöksen tästä päätöksestäni.

Kiinnitän huomiota erityisesti seuraaviin käsityksiini:

- diaarin tai vastaavien järjestelmien käyttö tiedon pyytäjää avustavassa tarkoituksessa asiakirjan yksilöimiseksi kuuluu nimenomaisesti julkisuuslain 13 §:n 1 momentin piiriin eikä tarkoita sellaista henkilötietojen käsittelyä, jolta voidaan edellyttää julkisuuslain 16 §:n 3 momentin mukaisia perusteita
- julkisuuslain 16 §:n 3 momentti koskee nimenomaisesti vain tietojen antamista kopiona, tulosteena tai sähköisessä muodossa, eikä tätä lain mukaista linjausta voida sivuuttaa "avoimen tietopyynnön" konstruktiolla

- julkinen tieto viranomaisen henkilörekisteristä tulee antaa pyydettyä suullisesti, nähtäväksi tai jäljennettäväksi ilman henkilötietolaissa säädetyn perusteen tiedustelemista tai edellyttämistä (julkisuuslain 16 §:n 1 momentti verrattuna 3 momenttiin)
- luonnolliselta henkilöltä saa vaatia julkisuuslain 16 §:n 3 momentin luovutusedellytyksiä ilmoitettavaksi vain silloin, jos yksittäistapauksellisen arvioinnin perusteella on aihetta epäillä, että kysymys on muusta kuin yksinomaan henkilökohtaisiin tai niihin verrattaviin tavanomaisiin yksityisiin tarkoituksiin tehdystä tietopyynnöstä.

Lähetän jäljennöksen tästä päätöksestäni myös oikeusministeriölle ja esitän sen harkittavaksi, että julkisuuslain 13 ja 16 §:ää ja niiden suhdetta henkilötietolakiin tarkistetaan ja täsmennetään.

Pyydän ministeriötä saattamaan kannanottoni kaikkien yleisten tuomioistuinten tietoon ja selvittämään, onko niissä tehty edellä kohdassa 3.4 tarkoitettuja lainkäyttöratkaisuja. Mikäli niin on, esitän, että edellä mainittuun lainvalmisteluun ryhdyttäisiin viipymättä.

Pyydän oikeusministeriötä ilmoittamaan minulle 31.12.2017 mennessä, mihin toimenpiteisiin esitykseni on johtanut.