

23.11.2018

EOAK/4963/2017

**Ratkaisija: Oikeusasiamies Petri Jääskeläinen**

**Esittelijä: Esittelijäneuvos Juha Haapamäki**

## **KESKUSRIKOSPOLIISILLE MOITTEET LAUSUNNOSTA**

### **1 KANTELU**

Kantelijat arvostelivat asianajajan laatimassa kantelussa keskusrikospoliisiin (KRP) menettelyä. He kertoivat olevansa hallituksen jäseniä osakeyhtiössä, joka oli neuvotellut Helsingin kaupungin kanssa erään tontin vuokrauksesta. Tontille rakennettaviin tiloihin oli tarkoitus tulla kaksi muutakin yhtiötä. KRP oli kuitenkin antanut kaupungille lausunnon, jonka mukaan em. yhtiöihin liittyy Bandidos MC -moottoripyöräkerhon jäseniä ja että kyseinen kerho on järjestäytynyt vakavien rikosten tekemistä varten. Tähän lausuntoon perustuen kaupunki antoi ymmärtää, että tonttia ei tultaisi kantelijoiden edustamalle yhtiölle vuokraamaan. Kantelijoiden mukaan KRP:n lausunnoissa mainittuja henkilöitä ei ole koskaan tuomittu mistään rikoksista ja että lausunnossa on viitattu tuomioistuinten ratkaisuihin, jotka eivät koske Bandidos Helsinki -kerhoa. Kantelijat katsoivat, että KRP on esittämällä virheellisiä väitteitä ja ihmisiä leimaamalla haitannut heidän elinkeinonvapauttaan ja oikeuttaan työhön.

### **2 SELVITYS**

- - -

### **3 RATKAISU**

#### **3.1 Tapahtumatietoja**

Tapahtumien kaikista yksityiskohdista ei ole saatu tarkkaa selvyyttä. Tapahtumat on kuitenkin selvitetty riittävästi tämän kanteluasian ratkaisemiseksi. Totean niistä lyhyesti seuraavaa.

Helsingin kaupungin kiinteistöviraston tonttiosaston osastopäällikkö - - - lähetti 30.1.2017 sähköpostin Helsingin poliisilaitoksen ylikomisario - - -. Siinä osastopäällikkö - - - viittasi aiempaan keskusteluunsa ylikomisario - - - - joka oli tuolloin myös Helsingin kaupungin kiinteistölautakunnan puheenjohtaja – kanssa ja kertoi, että eräs vuokrasopimus oli päättymässä ja yrittäjälle pyrittiin löytämään korvaava tontti toimitiloja varten. Osastopäällikkö - - - totesi viestissään, että *"meitä hämää se, että nykyisissä tiloissa on vuokralaisena bandidos- moottoripyöräkerho (heidän kerhotilat) ja nyt haluaisimme välttää, että kerho siirtyy Kivikkoon uuteen mökkiin"*. Edelleen viestissä yksilöitiin vuokralaiseksi tuleva osakeyhtiö ja kaksi muuta yhtiötä, jotka tulisivat toimimaan tiloissa sekä nimettiin eräitä näiden yhtiöiden vastuuhenkilöitä. Osastopäällikkö - - - toteaa, että *"kysymykseni siis oli näiden firmojen (erityisesti niiden esitettyjen vuokralaisten) osalta, ovatko nämä firmat legitiimejä toimijoita vai esim. kytköksissä näihin moottoripyöräkavereihin? Jos jotain julkista tietoa poliisilla tällaisesta on, niin olisi avuksi. Jos ei, niin pärjäämme varmasti ilmankin."*

Helsingin poliisilaitokselta osastopäällikkö - - - viesti välitettiin KRP:lle. Siellä asiassa tehtiin kantelussa arvosteltu lausunto, joka on päivätty 10.2.2017. Saadun selvityksen mukaan se on toimitettu Helsingin poliisilaitokselle ja sieltä edelleen Helsingin kaupungille.

Tässä rikosylikomisario A:n ja rikosylikonstaapeli B:n lausunnossa todetaan ensin, että KRP:n tehtävä on torjua kansainvälistä, järjestäytyntä, ammattimaista ja muuta vakavaa rikollisuutta ja viitataan poliisin hallinnosta annettuun asetukseen, jossa on säädetty KRP:n tehtävistä. Sen jälkeen on osastopäällikkö - - - viestissä yksilöityjen kolmen yhtiön osalta todettu, että yhdessä yhtiöistä kaksi nimeltä mainittua hallituksen jäsentä on Bandidos MC -jengin jäseniä, että toisen yhtiön hallitukseen kuuluvat em. jäsen sekä hänen vaimonsa ja että kolmannen yhtiön hallituksen nimeltä mainittu varsinainen jäsen on Bandidos MC -jengin johtajan ex-vaimo ja nimeltä mainittu hallituksen varajäsen on jäsen Bandidos MC:n alajengissä Support Team X. Vielä lausunnossa todettiin, että mahdollisesti perustettavan rakennusliikkeen vuokrausasiaa hoitava henkilö on jäsen Bandidos MC -jengissä. Lopuksi lausunnossa on yksilöity kolme lainvoimaista tuomiota, joissa Bandidos MC on todettu vakavien rikosten tekemistä varten järjestäytyneeksi ryhmäksi.

Osastopäällikkö - - - lähetti 8.3.2017 vuokrausasiaa hoitaneen yhtiön edustajalle sähköpostiviestin, jossa hän totesi, että ”*vuokrauksen valmistelun yhteydessä on ilmennyt, että kyseisissä yhtiöissä kaupparekisterin tietojen perusteella päätösvaltaa käyttävät henkilöt ovat Bandidos MC moottoripyöräkerhon jäseniä. Kyseinen ryhmä on poliisilta saadun tiedon mukaan todettu useissa oikeuden ratkaisuihin vakavien rikosten tekemistä varten järjestäytyneeksi ryhmäksi. Tämän uuden tiedon valossa pidän erittäin epätodennäköisenä, että Kivikon tontin vuokrausasia voisi edetä myönteisenä kaupungin päätöksenteossa. Toimivalta hyväksyä tai hylätä vuokraushakemus kuuluu tässä asiassa kiinteistölautakunnalle. Jos haluatte, niin viemme asian tuki kiinteistölautakunnan ratkaistavaksi, jolloin tähän asiaan otetaan myös tarkemmin kantaa*”.

### 3.2 Selvityksissä ja lausunnoissa esitetyt perusteet menettelylle

- - - Totean tiivistetysti niiden sisällöstä seuraavaa.

Rikosylikomisario A ja rikosylikonstaapeli B ovat vedonneet keskeisesti siihen, että poliisin tehtäviin kuuluu rikoksien ennalta estäminen ja KRP:lle erityisesti vakavimman rikollisuuden ja järjestäytyneen rikollisuuden torjunta. Lisäksi he ovat tuoneet esiin valtioneuvoston periaatepäätöksen järjestäytyneen rikollisuuden torjuntastrategiasta, jonka mukaan viranomaisten tulisi tehdä yhteistyössä yhdensuuntaisia järjestäytyntä rikollisuutta torjuvia päätöksiä. Lausunto on heidän mukaansa perustunut asiantuntijatodisteluun verrattavaan asiantuntijuuteen, joka puolestaan koostuu tiedoista, joita on saatu esitutkinnoista, tiedustelutiedoista (mm. tiedottajatie-dot), rekisteritiedoista, havaintotiedoista ja avoimista lähteistä saaduista tiedoista. Rikosylikonstaapeli B katsoi tiedot julkisiksi ja että tällä menettelyllä turvataan viranomaistoiminnan avoimuus ja läpinäkyvyys.

Helsingin poliisilaitoksen palveluksessa tapahtuma-aikaan ollut rikoskomisario - - - on lisäksi viitannut rikoslain 17 luvun 1a §:ään ja katsonut poliisin velvollisuudeksi vaikuttaa siihen, ettei Helsingin kaupungille aiheudu mahdollisen vuokrauksen toteutuessa osallisuutta rikokseen. Mainitun rikoslain säännöksen mukaan yksi järjestäytyneen rikollisryhmän toimintaan osallistumisen muoto voi olla, että järjestäytyneelle rikollisryhmälle luovutetaan toimitiloja tai muita sen rikollista toimintaa varten tarvitsemia tiloja.

KRP:n lausunnoissa on edellä esitetyn lisäksi korostettu järjestäytyneen rikollisuuden torjunnan tärkeyttä. Lausunnon tiedot ovat KRP:n mukaan julkisia. Vaikka tiedot olisivatkin salassa pidettäviä, niin poliisilain 7 luvun 2 §:n perusteella ne on kuitenkin ollut mahdollista luovuttaa.

Helsingin poliisilaitos on puolestaan todennut, ettei KRP ollut luokitellut lausuntoa salassa pidettäväksi. Poliisilain 7 luvun 2 § ei tule sovellettavaksi, vaan kyse on ollut viranomaisten välisestä tietojen vaihdosta, jossa poliisilaitos on toiminut vain välittäjän roolissa.

Poliisihallitus on katsonut, että kyse on ollut salassa pidettävistä tiedoista eivätkä poliisilain 7 luvun 2 §:n edellytykset salassa pidettävän tiedon luovuttamiselle ole täyttyneet. Myöskään poliisin laissa säädetystä yleisestä tehtävänkuvauksesta tai vakiintuneesta tavasta ei voi johtaa oikeutta tietojen antamiseen.

### 3.3 Poliisin toiminnan arviointi

#### 3.3.1 Lähtökohtia

En pidä ongelmallisena sitä, että lausunnossa on kerrottu eräistä julkisista tuomioistuinratkaisuksista, joissa Bandidos MC on katsottu vakavien rikosten tekemistä varten järjestäytyneeksi ryhmäksi. Tämä on julkinen tieto eikä se sinällään koske ketään henkilöä. Totean kuitenkin selvennyksenä, että noissa ratkaisussa ei ole ollut kyse rikoslain 17 luvun 1a §:n tarkoittamaan rikokseen (järjestäytyneen rikollisryhmän toimintaan osallistuminen) syylistymisestä vaan rikoslain 6 luvun 5 §:n tarkoittaman rangaistuksen koventamisperusteen arvioinnista eli siitä, oliko tietty rikos tehty osana järjestäytyneen rikollisryhmän toimintaa ja oliko Bandidos MC tuollainen ryhmä.

Keskeistä tässä asiassa on, oliko poliisilla oikeus luovuttaa Helsingin kaupungille tieto eräiden henkilöiden jäsenyydestä MC Bandidoksessa (ja sen "alajengissä").

Tällaisen tiedon "varmuus" ei ainakaan lähtökohtaisesti ole samanlaista kuin tieto edellä mainituista tuomioistuinratkaisuksista. Saadun selvityksen mukaan tämä asiantuntijanäkemyksessä koostuu useista eri lähteistä saatujen tietojen yhdistelystä ja myös ymmärryksestä asioiden välisistä yhteyksistä. Tällainen "tieto" voi varmuudeltaan olla varsin vaihtelevaa. Kantelussa ei näytetä kiistettävän esitettyjen jäsenyystietojen paikkansa pitävyyttä. On selvää, että poliisin antamien tietojen tulee pitää paikkansa, mutta tässä tapauksessa ei ole kysymys tietojen oikeellisuudesta. Keskeistä on, oliko poliisilla oikeus luovuttaa tällaisia tietoja.

Kantelu koskee vain poliisin menettelyä. Totean kuitenkin, että Helsingin kaupungin puolesta on tiedusteltu poliisilta vain julkisia tietoja, joten kaupungin menettelyä tietojen pyytämässä ei ole aihetta selvittää enemmälti.

Poliisihallituksen lausunnossa on kattavasti selostettu sovellettavia säännöksiä, enkä toista niitä jäljempänä muuta kuin keskeisiltä osin.

#### 3.3.2 Poliisin tehtävät

Menettelyn perusteeksi on ensinnäkin esitetty poliisille säädetty tehtävät.

Poliisin tehtäväkenttä on laaja ja rikostorjunta on sen keskeinen osa. Nimenomaan KRP:n tehtäviin kuuluu muun muassa vakavimman rikollisuuden ja järjestäytyneen rikollisuuden torjunta. On ilmeistä, että juuri tämän takia Helsingin kaupungin pyyntö on ohjautunut KRP:lle.

Vakavan ja järjestäytyneen rikollisuuden torjunta on erittäin tärkeää. Korostan kuitenkin, että poliisilain 1 §:ssä oleva tai muutkaan tehtävämäärittelyt eivät ole toimivaltasäännöksiä. Ne eivät sinällään perusta poliisille toimivaltaa ryhtyä minkä tyyppiin toimiin tahansa niiden tehtävien suorittamiseksi eikä poliisi voi pelkästään tehtäviinsä vedoten puuttua ihmisten lailla suojattuihin oikeuksiin. Silloin kun poliisi puuttuu henkilön oikeuspiiriin, tulee toimivallan aina perustua nimenomaiseen säännökseen (ks. esim. Helminen ym.: Poliisioikeus s.19). Se, että poliisilla on lainmukainen ja yhteiskunnallisesti toivottava motiivi menettelylleen, ei siis vielä sellaisenaan

oikeuta tällaista poliisin toimintaa, vaan sille tulee löytyä toimivaltaperuste laista. Tämä koskee myös kaikkein vakavimman rikollisuuden ennalta ehkäisyä. Poliisi voi tästäkin osin käyttää vain lain sallimia keinoja.

Myöskään valtioneuvoston periaatepäätös ei anna poliisille mitään uusia toimivaltuuksia. Siinänsä tuo päätös painottaa viranomaisten yhteistoimintaa, joka on tärkeää. Kuitenkin sekin voi tapahtua vain lain sallimin tavoin.

Tässä tapauksessa onkin arvioitava, onko tietojen antaminen edellyttänyt erityistä toimivaltasäännöstä ja jos näin on, niin onko sellaista säännöstä tässä tapauksessa ollut.

### 3.3.3 Luovutettujen tietojen luonne

Viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (julkisuuslain) 22 §:n mukaan

Viranomaisen asiakirja on pidettävä salassa, jos se tässä tai muussa laissa on säädetty salassa pidettäväksi tai jos viranomaisen lain nojalla on määrännyt sen salassa pidettäväksi taikka jos se sisältää tietoja, joista on lailla säädetty vaitiolovelvollisuus.

Salassa pidettävää viranomaisen asiakirjaa tai sen kopiota tai tulostetta siitä ei saa näyttää eikä luovuttaa sivulliselle eikä antaa sitä teknisen käyttöyhteyden avulla tai muulla tavalla sivullisen nähtäväksi tai käytettäväksi.

Julkisuuslain 23 §:ssä säädetään vaitiolovelvollisuudesta seuraavaa.

Viranomaisen palveluksessa oleva samoin kuin luottamustehtävää hoitava ei saa paljastaa asiakirjan salassa pidettävää sisältöä tai tietoa, joka asiakirjaan merkittynä olisi salassa pidettävä, eikä muutakaan viranomaisessa toimiessaan tietoonsa saamaa seikkaa, josta lailla on säädetty vaitiolovelvollisuus.

Jos luovutetut tiedot olivat salassa pidettäviä, on niiden luovuttamiselle poliisilta kaupungille ollut oltava laissa säädetty peruste. Julkisuuslainsäädäntö perustuu viranomaisten erillisyydelle, eikä tietojenvaihto viranomaisten välillä ole vapaata.

Salassa pidettävän tiedon luovuttaminen (eli paljastaminen) toiselle viranomaiselle on mahdollista vain tietyin edellytyksin. Tästä säädetään julkisuuslain 29 §:ssä seuraavaa.

Viranomaisen voi antaa toiselle viranomaiselle tiedon salassa pidettävästä asiakirjasta, jos:

- 1) tiedon antamisesta tai oikeudesta tiedon saamiseen on laissa erikseen nimenomaisesti säädetty;
- 2) se, jonka etujen suojaamiseksi salassapitovelvollisuus on säädetty, antaa siihen suostumuksensa;
- 3) asiakirja on tarpeen käsiteltäessä ennakkotietoa, ennakkoratkaisua, viranomaisen päätöksestä tehtyä muutoksenhakua taikka toimenpiteestä tehdyn kantelun tai alustusasian taikka kansainväliselle lainkäyttö- tai tutkintaelimelle tehdyn valituksen käsittelemiseksi;
- 4) tieto on tarpeen viranomaiseen kohdistuvan yksittäisen valvonta- tai tarkastustehtävän suorittamiseksi.

Viranomaisen voi antaa toiselle viranomaiselle tiedon sellaisista osoite- tai muista yhteystiedoista, jotka ovat 24 §:n 1 momentin 31 kohdan mukaan salassa pidettäviä.

Viranomaisen voi avata toiselle viranomaiselle teknisen käyttöyhteyden henkilörekisterinsä sellaisiin tietoihin, jotka toisen viranomaisen on laissa erikseen säädetyn velvollisuuden mukaan otettava päätöksenteossaan huomioon. Jos henkilötiedot on säädetty salassa pidettäväksi, käyttöyhteyden avulla saa hakea tietoja vain henkilöistä, jotka ovat antaneet siihen suostumuksensa, jollei salassa pidettävien tietojen luovuttamisesta erikseen nimenomaisesti säädetä toisin.

Näin ollen on ensin arvioitava, ovatko kaupungille luovutetut tiedot olleet salassa pidettäviä.

Saadun selvityksen mukaan lausunnossa esitetyt tiedot perustuivat asiantuntijuuteen, joka puolestaan koostuu tiedoista, joita on saatu esitutkinnoista, tiedustelutiedoista (mm. tiedottajatiedot), rekisteritiedoista, havaintotiedoista ja avoimista lähteistä saaduista tiedoista. Lisäksi asiantuntijuuteen vaikuttaa yleinen elämänkokemus ja järjestäytyneen rikollisuuden tutkinnasta saadun kokemuksen mukanaan tuoma ymmärrys asioiden välisistä yhteyksistä.

Käytettävissä olevan selvityksen perusteella ei ole kaikilta osin tarkasti arvioitavissa, mistä mikin lausunnon tieto on saatu. Asian arvioinnin kannalta on kuitenkin käsitykseni mukaan riittävää, että jengijäsenyyksien osalta kyse ei voine ollut olla ainakaan kaikilta osin avoimista lähteistä saaduista tiedoista; rikosylikonstaapeli B on itsekin todennut lausuntonsa perustuneen asiantuntijuuteen, joka koostuu avoimien lähteiden lisäksi muun muassa tiedustelutiedoista (mm. tiedottajatiedot), rekisteritiedoista ja havaintotiedoista. Edellä mainituista muut kuin avoimista lähteistä saadut tiedot ovat pääosin salassa pidettäviä. Esimerkiksi julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 4 kohdan mukaan ehdottomasti salassa pidettäviä ovat poliisin ja muun esitutkintaviranomaisen rikosten ehkäisemistä tai niiden selvittämistä varten ylläpitämät rekisterit ja rikosten ehkäisemistä koskevat selvitykset.

Viranomaisen henkilörekisterit eivät sinänsä ole salassa pidettäviä sillä perusteella, että ne ovat henkilörekisterejä. Julkisuuslain tai muun lain edellyttämä salassapito kohdistuu sen sijaan henkilörekisterissä oleviin henkilötietoihin ja salassapidon perusteita on arvioitava tietokohtaisesti (Mäenpää: Julkisuusperiaate s.202). Kuten todettu, viimeksi mainitut poliisin ja muiden esitutkintaviranomaisten rekisterit on julkisuuslaissa erikseen määritelty salassa pidettäviksi asiakirjoiksi.

Sinänsä ei ole tarpeen osoittaa, että kaupungille luovutetut tiedot ovat olleet salassa pidettäviä rekisteritietoja. Keskeistä tässä tapauksessa on tiedon laatu. Se, että eri lähteistä yhdistellen koottu tieto nimetään ”asiantuntijanäkemykseksi”, ei vapauta virkamiestä häntä sitovasta salassapitovelvollisuudesta.

Julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 32 kohdan mukaan (ehdottomasti) salassa pidettäviä ovat nimittäin myös 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. Tältä osin ei siis edellytetä, että tiedon paljastaminen aiheuttaisi haittaa tai vahinkoa, vaan kyse on ehdottomasta salassapidosta.

Tämän lainkohdan esitöissä (HE 30/1998 vp) todetaan, että yksityiselämän perustuslaillinen suoja voidaan toteuttaa vain säätämällä yksilöiden omaan elinpiiriin kuuluvat tiedot salassa pidettäviksi. Tämä viittaus tarkoittaa (nykyisin) viittausta siihen, että perustuslain 10 §:n mukaan jokaisen yksityiselämä, kunnia ja kotirauha on turvattu ja että henkilötietojen suojasta säädetään tarkemmin lailla.

Yksityiselämä tai yksityisyys ovat sinänsä väljiä käsitteitä. Joka tapauksessa jäsenyys MC Bandidoksessa kuuluu julkisuuslain em. kohdan sanamuodon mukaisen tulkinnan piiriin tietona henkilön elintavoista, osallistumisesta yhdistystoimintaan tai vapaa-ajan harrastuksista tai niihin verrattavana tietona. Myös Poliisihallitus on lausunnossaan katsonut, että kyse on tällä perusteella salassa pidettävästä tiedosta. Esimerkiksi se, millaisesta yhdistyksestä tai vapaa-ajan harrastuksesta on kysymys, ei vaikuta julkisuuslain puheena olevan kohdan tulkintaan. Vaikka poliisi ymmärrettävästi pyrkii vaikuttamaan vakavien rikosten tekemistä varten järjestäytyneeksi

ryhmäksi katsomiensa ryhmien toimintaedellytyksiin, ei niitä kohtaan ole käytettävissä mitään erityisiä toimivaltuuksia. Julkisuuslaki on kaikkien osalta sama.

Yleisellä tasolla totean, että puheena oleva julkisuuslain kohta ei avoimuudessaan ole ongelmaton. Senhän voi katsoa koskevan mitä tahansa hyvinkin arkista asiaa, jota ei voida pitää erityisen arkaluontoisena tietona. Lain esitöissäkään ei juuri avata, mitä kaikkea tämä salassapitoperuste kattaa. Olen arvostellut myös tämän salassapitoperusteen ehdottomuutta (ks. oikeusasiamiehen kertomus 2017 s. 22).

Tässä tapauksessa tietojen salassa pidettävyys ei ole erityisen tulkinnanvaraista. Totean kuitenkin vielä seuraavan.

Tieto siitä, että poliisi pitää henkilöä jäsenenä vakavien rikosten tekemistä varten järjestäytyneessä ryhmässä, on käsitykseni mukaan tietoa, jonka tyyppistä on julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 4 kohdan tarkoittamissa rekistereissä ja selvityksissä ja joihin tällaisia arvioita perustetaan. Henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa annetun lain mukaan esimerkiksi epäiltyjen tietojärjestelmä voi sisältää poliisilain 1 luvun 1 §:n 1 momentissa säädettyjen tehtävien suorittamiseksi hankittuja rikostiedustelu-, tarkkailu- ja havaintotietoja henkilöistä, joiden on syytä epäillä syyllistyvän tai syyllistyneen rikokseen, josta saattaa seurata vankeutta, tai myötävaikuttavan tai myötävaikuttaneen rikokseen, josta saattaa seurata enemmän kuin kuusi kuukautta vankeutta, tai huumausaineen käyttörikokseen. Viittaa myös siihen, että rikosylikonstaapeli B selvittää asiantuntijanäkemyksensä perustuneen muun muassa tiedustelutietoon (mm. tiedottajatiedot), rekisteritietoihin ja havaintotietoihin.

On vaikea ajatella, että tämän tyyppinen tieto ”asiantuntijanäkemykseksi” muuttuneena olisikin julkista ja esimerkiksi luovutettavissa tiedotusvälineille. Korostan, että turvallisuusselvityslain 25 §:n mukaan tämän tyyppinen tieto on vain hyvin rajoitetusti käytettävissä edes turvallisuusselvityksissä (josta lähemmin tuonnempana). Tuon lainkohdan mukaan

Perusmuotoista turvallisuusselvitystä laadittaessa voidaan käyttää keskusrikospoliisin epäiltyjen tietojärjestelmästä ilmenevien tietojen perusteella tekemää ilmoitusta, josta ilmenevät ne tiedot, jotka ovat tarpeen tietojen merkityksen arvioimiseksi suojelupoliisissa. Keskusrikospoliisi voi tehdä ilmoituksen, jos:

1) selvityksen kohteella on epäiltyjen tietojärjestelmästä saatavissa olevien tietojen perusteella toistuvia ja pysyväisluonteisia yhteyksiä sellaiseen henkilöön, jonka on tuomioistuimen päätöksen mukaisesti katsottu osallistuneen järjestäytyneen rikollisryhmän toimintaan tai jonka vireillä olevassa esitutkinnassa tai syyteharkinnassa epäillään osallistuneen tällaiseen toimintaan, jos yhteydet ovat omiaan saattamaan selvityksen kohteen alttiiksi ulkopuoliselle epäasialliselle vaikuttamiselle sekä siten vaarantamaan turvallisuusselvityksen perusteena olevan edun suojaamisen; tai

2) keskusrikospoliisi katsoo epäiltyjen tietojärjestelmässä olevien tietojen ja mahdollisten muiden selvitysten perusteella olevan perusteltu syy epäillä selvityksen kohteen syyllistyneen osallistumiseen järjestäytyneen rikollisryhmän toimintaan ja tiedon välittäminen on välttämätöntä turvallisuusselvityksen perusteena olevan edun suojaamiseksi järjestäytyneen rikollisryhmän toimilta tai vaikutukselta taikka rikoksen ennalta estämiseksi.

Edelleen voidaan huomioida myös seuraavat seikat. Rikoslain 17 luvun 1a §:ssä säädetään tietyin edellytyksin rangaistavaksi järjestäytyneen rikollisryhmän toimintaan osallistuminen. Pelkkä jäsenyys ei ole rangaistavaa, vaan edellytetään aktiivisuutta, eikä lausunnossa ole esitetty siinä mainittujen henkilöiden syyllistyneen edellä mainittuun tai muuhunkaan rikokseen. Kuitenkin ilmoitus siitä, että henkilö on vakavien rikosten tekemistä varten järjestäytyneen ryhmän jäsen, on varsin lähellä tällaista väitettä.

Korkeimman oikeuden ratkaisussa KKO:2018:51 on todettu, että rikos ei sinänsä ole siihen syyllistyneen yksityisasiasta, mutta yksityiselämään sisältyvä oikeus elää rauhassa kuuluu kuitenkin

lähtökohtaisesti myös rikoksesta tuomitulle henkilölle. Tieto rikokseen syyllistymisestä koskee henkilön yksityiselämää. Vaikka tällaiset tiedot olisivat olleet julkisuudessa, ei tämä sinänsä poista tietojen luonnetta yksityisyyttä koskevana tietona. Lisäksi totean, että myös henkilötietolain mukaan henkilötieto, joka kuvaa rikollista tekoa, on arkaluonteinen tieto. Arkaluonteisia henkilötietoja saa käsitellä vain asianomaisen suostumuksella tai laissa erikseen säädetyissä tapauksissa.

Henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa annetun lain 16 §:n mukaan poliisilla on oikeus käyttää poliisin henkilörekisterin tietoja muuhun kuin niiden keräämis- ja tallettamistarkoitusta vastaavaan tarkoitukseen, jos tiedot ovat tarpeen päätettäessä tai annettaessa lausuntoa luvan myöntämisestä tai voimassaolosta, jos luvan myöntämisen tai voimassaolon edellytykseksi on säädetty luvanhakijan tai luvanhaltijan luotettavuus, sopivuus tai muu sellainen ominaisuus, jonka arvioiminen edellyttää luvanhakijan tai luvanhaltijan terveydentilaan, päihteiden käyttöön, rikokseen syyllistymiseen tai väkivaltaiseen käyttäytymiseen liittyviä tietoja. Tässä yhteydessä ei kuitenkaan saa käyttää epäiltyjen tietojärjestelmän tietoja. Säännösten soveltaminen edellyttää, että poliisille on muussa laissa säädetty tehtäväksi kyseiset tehtävät ja että tässä yhteydessä on edellytetty luvan saajan luotettavuutta. Tällaisista muussa laissa olevista säännöksistä voidaan esimerkkinä mainita yksityisistä turvallisuuspalveluista annettu laki.

Nämäkin esimerkit omalta osaltaan osoittavat, että tietoa jäsenyydestä vakavien rikosten tekemistä varten järjestäytyneessä ryhmässä ei voi käsitellä vapaasti luovutettavana julkisena tietona.

### 3.3.4 Onko salassa pidettävien tietojen luovutukselle ollut laillinen peruste?

Koska tiedot jäsenyydestä ovat salassa pidettäviä, on arvioitava, onko jokin julkisuuslain 29 §:n mukainen peruste luovutukselle ollut käsillä. Kyseeseen voi käsitykseni mukaan tulla vain se, että tiedon antamisesta tai oikeudesta tiedon saamiseen on laissa erikseen nimenomaisesti säädetty.

KRP:n lausunnossa on arvioitu, että vaikka tiedot katsottaisiin salassa pidettäviksi, niin ne on voitu antaa poliisilain 7 luvun 2 §:n perusteella; rikosylikonstaapeli B ja rikosylikomisario A eivät ole tuohon lainkohtaan vedonneet, mitä ilmeisimmin sen takia että he ovat katsoneet, ettei sen tukea tietojen antamiseen tarvittu. Tuon lainkohdan mukaan

Poliisin henkilöstöön kuuluvan virkamiehen tai muun 1 §:n 2 momentissa tarkoitetun henkilön vaitiolovelvollisuus ei estä tiedon antamista viranomaiselle tai julkista tehtävää hoitavalle yhteisölle, jolla säädetyn tehtävänsä vuoksi on tarve saada tieto muuten salassa pidettävästä seikasta taikka henkilön luotettavuudesta tai sopivuudesta tehtävään. Tietojen luovuttamisesta turvallisuuden kannalta merkittävään tehtävään pyrkivän tai siinä olevan henkilön luotettavuuden varmistamiseksi säädetään erikseen laissa.

Edellä 1 §:n 2 momentissa säädetty vaitiolovelvollisuus ei estä ilmaisemasta sellaisia tietoja, joiden ilmaisemiseen on yksittäistapauksessa painava syy hengelle tai terveydelle vaarallisen tapahtuman, vaipautteen kohdistuvan rikoksen tai huomattavan ympäristö-, omaisuus- tai varallisuusvahingon estämiseksi taikka valtion turvallisuuden varmistamiseksi.

Lainkohdan 2 momentin soveltumattomuus on nähdäkseni niin ilmeistä, ettei sitä ole tarpeen enemmälti käsitellä.

Lainkohdan 1 momentin mukaan tiedon antaminen kaupungille olisi mahdollista kahdessa tapauksessa. Ensinnäkin jos kaupungilla säädetyn tehtävänsä vuoksi on tarve saada salassa pidettävä tieto. Toiseksi tiedon antaminen olisi mahdollista henkilön luotettavuudesta tai sopivuudesta tehtävään.

Lainkohdan esitöissä (hallituksen esitys 224/2010 vp) todetaan muun muassa, että ”aiemman poliisilain 43 §:n 2 momentin mukaan poliisin henkilöstöön kuuluva tai muu 1 momentissa tarkoitettu henkilö ei saanut tehtäviensä hoitoon kuulumattomalla tavalla käyttää hyväkseen eikä luvatta muille ilmaista sellaisia henkilön yksityisyyteen kuuluvia seikkoja, jotka hän on saanut tässä tehtävässä tietoonsa ja joiden ilmitulo voi aiheuttaa henkilölle vahinkoa tai haittaa. Momenttia voidaan pitää tarpeettomana, kun otetaan huomioon poliisilain säätämisen jälkeen säädetyn viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain säännökset” (joilla viitataan vaitiolovelvollisuutta koskevaan 23 §:ään ja 24 §:n 1 momentin 32 kohdassa säädettyyn yksityiselämää koskevien tietojen salassa pidettävyyteen).

Muutoin tässä hallituksen esityksessä ei ole tuotu esiin tämän asian ratkaisun kannalta merkityksellisiä seikkoja. Esityksessä ei siten selvennetä, mitä poliisilain 7 luvun 2 §:n 1 momentissa tarkoitetaan ilmaisulla ”säädetty tehtävä” tai ”luotettavuus tai sopivuus tehtävään”. Varsinkin viimeksi mainittu viittaus ei ole selvä, kun kuitenkin säännöksessä viitataan myös turvallisuusselvitysmenettelyyn.

Aiemman poliisilain vastaavan säännöksen (43 §:n 3 momentti) esitöissä on puolestaan todettu, että ”viranomaisia, joille muutoin salassa pidettävien tietojen luovuttaminen olisi käytännössä tarpeen, olisivat ylimpien laillisuusvalvontaviranomaisten ohella muun muassa sosiaali-, tulli- ja rajavartiolaitosviranomaiset. Julkista tehtävää hoitavilla yhteisöillä tarkoitettaisiin esimerkiksi valtion liikelaitoksia. Luvanhakijan tai luvanhaltijan luotettavuus, sopivuus tai muu sellainen ominaisuus on säädetty esimerkiksi liikenneluvan sekä vartioimisliikেলuvan ja vartioimisliikkeen vastaavan hoitajan hyväksymisen myöntämisen ja voimassaolon edellytykseksi. Näin ollen näissä tapauksissa lupaviranomaisena toimivalla lääninhallituksella on säännöksen tarkoittama tarve saada poliisilta tieto henkilön luotettavuudesta tai sopivuudesta” (hallituksen esitys 57/1994). Totean, että tuolloin ei ollut voimassa turvallisuusselvitysmenettelyä koskeva laki (poliisi antoi kylläkin luotettavuuslausuntoja, joilla oli saman tyyppinen tarkoitus) eikä myöskään julkisuuslaki. Totean myös, että aiempi poliisilaki oli ylipäättään väljempi: siinä ei muun muassa ollut mainintaa luotettavuudesta tai sopivuudesta tehtävään vaan vain luotettavuudesta tai sopivuudesta.

Edellä todetun perusteella pidän selvänä, ettei kyse ole ollut Helsingin kaupungille sille säädetyn tehtävän vuoksi tarpeellisesta tiedosta. Rikostorjunta ei kuulu kaupungin säädettyihin tehtäviin. Poliisihallitus on tältä osin todennut lausunnossaan, että

”Asiassa saaduissa selvityksissä ja lausunnoissa viitataan näiltä osin käsillä olevassa tapauksessa Helsingin kaupungin tehtävään kunnan omistamien tonttien vuokraamiseksi. Viime kädessä tiedon saamisen on katsottu perustuvan kaikkien viranomaisten oikeuteen ja velvollisuuteen olla edistämättä järjestäytyneen rikollisuuden toimintaa. Poliisihallitus katsoo, että kunnan lakisääteisiin tehtäviin sinänsä kuuluu osa-alueita, joissa tärkeänä osatekijänä on turvallisuus. Esimerkiksi maankäyttö- ja rakennuslaki (132/1999) edellyttää, että asemakaava on laadittava siten, että luodaan edellytykset terveelliselle, turvalliselle ja viihtyisälle elinympäristölle, palvelujen alueelliselle saatavuudelle ja liikenteen järjestämiselle (54 S). Näiltä osin Poliisihallitus toteaa, että kunnan tehtävänä ei kuitenkaan ole rikosten ennalta estäminen, vaan se on POIL 1 luvun 1 § 1 momentin mukaisesti poliisin tehtävä. Nyt puheena olevan kaltaisten tietojen luovuttamista ei näin ollen voida kestävästi perustella sillä, että luovuttamisella voitaisiin ehkäistä rikollisuutta.”

Voin yhtyä näihin näkemyksiin.

Kyse ei myöskään ole ollut henkilön luotettavuudesta tai sopivuudesta tehtävään. Kaupungin vuokralaiseksi pyrkivien yhtiöiden hallinnossa mukana oleminen ei ole kyseisessä lainkohdassa tarkoitettu tehtävä varsinkin, kun otetaan huomioon, mitä edellä siteeratusta hallituksen esityksessä 57/1994 on tältä osin todettu.



Näin ollen poliisilain 7 luvun 2 § ei ole oikeuttanut poikkeamaan poliisin vaitiolovelvollisuudesta kyseisten salassa pidettävien tietojen osalta.

Todettakoon, että eräissä aiemmissa laillisuusvalvontaratkaisuissa on arvioitu aiemman poliisilain 43 §:n näkökulmasta tapauksia, joissa poliisi on varoittamistarkoituksessa oma-aloitteisesti ilmoittanut henkilön työnantajalle, toimeksiantajalle tai vastaavalle taholle henkilön rikollisesta taustasta.

Apulaisoikeusmies Ilkka Raution ratkaisu dnro 2044/4/00 koski tapausta, jossa työnantajalle oli ilmoitettu sen nuorisoohjaajana toimineen työntekijän myöntäneen esitutkinnassa käyttäneensä kannabista ja pitäneensä sitä hallussa omaa käyttöä varten. Ratkaisussa kiinnitettiin huomiota myönnetyn teon vähäisyyteen ja siihen, että teko ei anna juurikaan aihetta epäillä, että kantelija olisi ollut työssään vaaraksi lapsille. Vaikka poliisi ei ollut menetellyt lainvastaisesti tuolloin voimassa olleen poliisilain 43 §:n valossa, niin apulaisoikeusmiehen mukaan olisi ollut perustelumpaa pidättäytyä ilmoituksesta.

Samantyyppinen oli apulaisoikeusasiamies Raution ratkaisu dnro 1556/4/2002, jossa poliisimies oli ilmoittanut kirjamyynnä toimineen henkilön toimeksiantajalle hänen rikollisesta taustastaan. Tässä ratkaisussa apulaisoikeusasiamies korosti tuolloisen poliisilain 43 §:n 2 momentin kannalta sitä, että mainittua säännöstä ei voida tulkita itsenäisenä, tietosuojaa koskevasta laajasta ja yksityiskohtaisesta sääntelystä riippumattomana säännöksenä, joka oikeuttaisi antamaan työnantajalle sellaista suullista yleistietoa työntekijän luotettavuudesta, jonka antamista muutoin on tiukasti säännelty.

Vielä asiassa on vedottu siihen, että poliisin velvollisuus oli estää se, että kaupungin puolelta syyllistyttäisiin rikoslain 17 luvun 1a §:ssä kriminalisoituun osallistumiseen järjestäytyneen rikollisryhmän toimintaan luovuttamalla Bandidos MC:lle toimitiloja. En pidä tällaisen rikosvastuun syntymistä varten otettavana mahdollisuutena. Ensinnäkään jos poliisi ei olisi antanut tietoa yhtiöiden vastuuhenkilöiden kytköksistä Bandidos MC:hen, ei kaupunki olisi niistä tiennyt. Muutoinkin kyseinen rikos edellyttää tahallisuutta, mikä tarkoittaa tietoisuutta kaikista tunnusmerkkitehtävistä. Tältäkin osin korostan, että vaikka poliisin tehtävä on estää rikoksia, se voi tehdä tämän vain lain sallimin keinoin. Poliisin 7 luvun 2 §:n 2 momentistakin käy ilmi, että salassa pidettävien tietojen antaminen rikosten estämiseksikään ei ole vapaata, vaan voi tulla kyseeseen vain tietyin edellytyksin. Nuo edellytykset eivät nyt ole täyttyneet. Viittaan myös hallituksen esityksessä 57/1994 todettuun siitä, että ”tiedon luovuttaminen rikosten tai muiden vaarallisten tapahtumien estämiseksi liittyy olennaisesti 1 §:ssä määriteltyyn poliisin yleiseen tehtävään. Kun poliisin yleisestä tehtäväpiiristä ei sellaisenaan johdu toimivaltuuksia, momentissa todettaisiin selvyyden vuoksi ne oikeushyvät, joiden suojelemiseksi muualla laissa säädetystä vaitiolovelvollisuudesta saataisiin poiketa”. Eri asia on, että poliisilla voi olla muita keinoja estää rikos kuin antaa salassa pidettäviä tietoja sivullisille.

### 3.3.5 Turvallisuusselvityslaki ja eräät muut lait

Tässä tapauksessa kaupunki on pyrkinyt selvittämään sopimuskumppaniensa taustoja. Tarkoitus näyttää olleen pitkälti sama kuin mistä on säädetty turvallisuusselvityslaisissa, joskin on hattu tietää vain mahdollisista yhteyksistä Bandidos MC:hen. Sinänsä turvallisuusselvityslaki ei olisi voinut tulla sovellettavaksi, kuten lausunnoissa on todettu. Totean kuitenkin seuraavan.

Turvallisuusselvityslaisissa on ensinnäkin säännökset yritysturvaluusselvityksistä, joiden avulla selvitetään yrityksen vastuuhenkilöiden taustoja, tietoturvaluuden tasoa yrityksessä ja yrityksen sitoumusten hoitokykyä. Yritysturvaluusselvitys voitaisiin laatia yrityksestä, joka viranomaisen sopimuskumppanina saa luokiteltuja salassa pidettäviä tietoja. Tämäkään selvitys ei olisi nyt voinut tulla käytettäväksi.

Turvallisuusselvityslaisissa on yksityiskohtaisesti säädetty selvityksen käytön edellytykset ja menettely, rajoituksia käytettävien tietolähteiden suhteen ja että selvitys voidaan tehdä vain kohteen suostumuksella. Edellä todetusti epäiltyjen tietojärjestelmän tiedot ovat vain hyvin rajoitettusti käytettävissä turvallisuusselvityksessä. Lakiehdotuksesta antamassaan mietinnössä hallintovaliokunta piti perusteltuna menettelyn tarkoitusta estää järjestäytyneeseen rikolliseen toimintaan osallistuvien ja sellaisesta toiminnasta epäiltyjen pääseminen erityistä suojaa vaativiin kohteisiin ja aineistoihin. Yhteiskunnalla on perusteltu syy suojautua eri keinoin järjestäytyneeltä rikollisuudelta ja muun muassa sen soluttautumiselta julkisen hallinnon hankintoihin ja tehtäviin. Kuitenkin tämän tavoitteen tärkeydestä huolimatta epäiltyjen tietojärjestelmän tietojen käyttöä turvallisuusselvityksissä rajoitettiin vahvasti.

Myös esimerkiksi rikosrekisterilaisissa (4a §), laissa lasten kanssa toimivien vapaaehtoisten rikostaustan selvittämisestä sekä laissa lasten kanssa työskentelevien rikostaustan selvittämisestä on kysymys henkilön sopivuuden ja luotettavuuden varmistamisesta. Näissä kaikissa on kyse rikosrekisteriotteen kautta saatavista tiedoista eli tuolloin käyvät ilmi vain tietyt kyseisen henkilön mahdollisesti tekemät rikokset, ei muita hänen luotettavuuteensa mahdollisesti vaikuttavia tekijöitä.

Nämäkin esimerkit osoittavat, että oikeutta saada henkilön luotettavuutta koskevia tietoja on lainsäädännössä vahvasti säädelty. Esimerkiksi turvallisuusselvityslaisissa on erikseen säädetty kohdehenkilön suostumuksesta edellytyksenä selvitykselle sekä tiedonsaanti- ja huomautusoikeudesta. Ei ole perusteltua, että nämä menettelyt voitaisiin ohittaa muutoin kuin laissa selkeästi säädettyissä tapauksissa.

### 3.3.6 Kuka vastaa lausunnon antamisesta?

Selvää on, että lausunnon antamisesta vastaavat rikosylikomisario A ja rikosylikonstaapeli B. He ovat selvitysten mukaan tienneet, missä tarkoituksessa lausunto on pyydetty ja että se tulaa toimittamaan Helsingin kaupungille. Päävastuun kantaa A esimiehenä.

Helsingin poliisilaitos näyttää toimineen asiassa lähinnä viestin välittäjänä. Helsingin kaupunki on pyytänyt siltä vain julkisia tietoja. Katson, että asian kaikkien käsittelyvaiheiden selvittäminen tai kaikkien asian kanssa poliisilaitoksella tekemisissä olleiden virkamiesten kuuleminen ei ole tarpeen.

## 4 TOIMENPITEET

Asiassa on selvitetty, että rikosylikomisario A ja rikosylikonstaapeli B ovat antaneet lausunnon, jossa on paljastettu salassa pidettäviä tietoja ja he ovat tienneet, että lausunto toimitetaan Helsingin kaupungille. He eivät selvästikään ole mieltäneet tietoja salassa pidettäviksi, vaan ovat katsoneet toimineensa poliisiin tehtävien edellyttämällä tavalla. Asiassa on myös sinänsä toimitettu keskusrikospoliisin ylimmänkin johdon (ainakin jälkikäteen) hyväksymällä tavalla. Tämä ei kuitenkaan poista lausunnon antaneiden poliisimiesten vastuuta.

Korostan, että henkilöä koskevien salassa pidettävien tietojen luovuttamista on perustuslaissa turvattujen henkilötietojen ja yksityiselämän suojan vuoksi pyrittävä säätelemään tarkasti. Tämä

koskee myös viranomaisten välistä tietojen vaihtoa. Salassa pidettäviä tietoja voidaan luovuttaa vain laissa säädetyin edellytyksin. Hyväkään tarkoitus ei riitä, eivätkä poliisin laissa säädetyt tehtävät sinällään anna poliisille mitään toimivaltuuksia. Niistä on erikseen säädettävä.

Tässä tapauksessa rikosylikomisario A ja rikosylikonstaapeli B ovat ilman laillista perustetta paljastaneet Helsingin kaupungille tietoja, jotka julkisuuslain mukaan olivat salassa pidettäviä. Tämän vuoksi saatan vastaisen varalle heidän tietoon käsitykseni heidän lainvastaisesta menettelystään. Kiinnitän vastaisen varalle myös keskusrikospoliisin huomiota tietojen salassa pidettyden ja niiden luovuttamisen tarkkaan harkintaan.

Tässä tarkoituksessa lähetän jäljennöksen tästä päätöksestäni A:lle, B:lle ja keskusrikospoliisille.

Lopuksi totean, että rikostorjunta on hyvin tärkeää ja mitä vakavammasta ja järjestäytyneemmästä toiminnasta on kyse, sitä vaativampaa sen torjunta usein on. Tämäkin on kuitenkin tehtävä lain puitteissa, lainsäätäjän antamin keinoin.

Ainakin osassa saaduista lausunnoista ja selvityksistä näytetään katsottavan, että nyt tarkasteltavana olevan kaltaiselle tietojen luovutukselle on tarvetta. Tiedossani on, että eräissä Euroopan maissa käytetään ns. hallinnollista torjuntaa eli eri viranomaisten laajaa yhteistyötä (mm. tietojen vaihtoa) järjestäytyneen rikollisuuden torjunnassa. Mikäli Poliisihallitus katsoo, että nykyinen lainsäädäntö ei tarjoa riittävästi keinoja järjestäytyneen rikollisuuden torjuntaan, se voi harkintansa mukaan ryhtyä tarvittaviin toimenpiteisiin lainsäädännön kehittämiseksi. Lähetän päätökseni tiedoksi myös Poliisihallitukselle.