

Helsingin hallinto-oikeus
Radanrakentajantie 5
00520 HELSINKI
Puhelin 029 56 42000
Faksi 029 56 42079
Sähköposti helsinki.hao@oikeus.fi

Päätös

1 (7)

14/0937/5

1.12.2014

Diaarinumero
07342/13/1203

Asia Asiakirjajulkisuutta koskeva valitus

Valittaja Jarkko Sipilä

Päätös, josta valitetaan

Poliisihallitus 11.11.2013 numero 2020/2013/4793

MTV uutisten toimittaja Jarkko Sipilä on pyytänyt saada kopion Poliisihallituksen ja Mika Myllylän omaisten välillä luvatonta rekisterikäyttöä koskevassa asiassa 9.9.2013 tehdystä sovintosopimuksesta.

Pyydetty asiakirja on annettu Sipilälle siten, että asiakirjasta on peitetty viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 24 §:n 1 momentin 23 ja 26 kohtien perusteella salassa pidettävät kohdat.

Päätöksen perusteluiden mukaan kyseessä oleva sopimus liittyy useissa käräjäoikeuksissa vireillä olleisiin rikosasioihin, joissa poliisin palveluksessa olevia virkamiehiä on syytetty Mika Myllylän kuolemansyyn selvittämistä koskevan ilmoituksen luvattomasta käytöstä. Poliisihallitus on sopinut asian rekisterinpitäjänä sekä syytettyjen poliisin palveluksessa olevien virkamiesten esimiesvirastona. Asiakirjasta peitetty kohdata pitävät sisällään Mika Myllylän omaisten yksityiselämään liittyviä arkaluonteisia seikkoja sekä tietoja rikoksen uhrista siten, että tiedon antamisen voidaan arvioida loukkaavan rikoksen uhrin oikeuksia tai heidän läheisiään. Loukkaavuuden arvioinnissa on otettu huomioon, että osa sopijapuolista on pyytänyt asiakirjan salassapitoa. Asiakirjasta peitettyihin kohtiin sisältyy lisäksi Mika Myllylän omaisten – joista osa on alaikäisiä lapsia – taloudellista asemaa koskevia tietoja.

Asiakirjaa ei voida luovuttaa niiltä osin kuin se pitää sisällään viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain nojalla salassa pidettävää tietoa. Tästä syystä asiakirja luovutetaan vain julkisilta osiltaan.

Valituksessa esitetyt vaatimukset

Päätös on kumottava ja Poliisihallitus on velvoitettava antamaan Sipilälle hänen pyytämänsä asiakirjat nähtäväksi ja jäljennettäväksi.

Poliisihallituksen on korvattava Sipilän oikeudenkäyntikulut asiassa 500 eurolla.

Poliisihallitus on tulkinnut erityisesti viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 24 §:n 1 momentin 23 kohtaa täysin virheellisesti ja julkisuusperiaatteen vastaisesti. Salassapito kyseisen lainkohdan nojalla edellyttää, että tieto

jollakin tavalla kuvaa kokonaistuloa tai varallisuutta. Julkisuuslakia koskevassa hallituksen esityksessä on todettu, että säännöksen mukaan mitkä tahansa tuloa koskevat tiedot eivät olisi salassa pidettäviä, jolleivät ne kuvaa henkilön taloudellista asemaa laajemmin.

Tässä tapauksessa ei ole kyse tiedosta, joka kuvaisi henkilön taloudellista asemaa laajemmin, vaan yksittäisestä korvauksesta. Maksettava korvaus on rinnastettavissa suoraan esimerkiksi rikosoikeudenkäynnissä maksettavaan korvaukseen. Vaikka itse oikeudenkäynti olisi salainen, tuomiolauselmaan liitetyt korvaussummat ovat aina julkisia.

Tapauksissa syytetyt ja tuomitut ovat poliisimiehiä. Poliisihallitus on katsonut rekisterinpitäjän vastuunsa niin suureksi, että se on ollut valmis maksamaan korvaukset. Viranomaisen vahingonkorvauslain nojalla maksama korvaus ei ole tieto, joka voidaan salata julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 23 kohdan perusteella. Sopimuksella ja korvaussummalla on yleistä merkitystä myös sen takia, että sopimuksen tekoa edeltäneissä urkinto-oikeudenkäynneissä omaisten korvausvaatimukset on hylätty.

Julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 26 kohdan mukaisen salassapitoperusteen arviointi on vaikeaa tietämättä mustattuja kohtia. Sopimus on kuitenkin hyvin suppea. On myös vaikea nähdä tarvetta siihen, että tällaisessa sopimuksessa ylipäätään selostettaisiin aidosti salassa pidettäviä seikkoja. Käräjäoikeuksissa urkkimistapaukset on käsitelty julkisesti, vain esitutkinta-aineisto on määrätty salassa pidettäväksi.

Poliisihallitus toteaa päätöksessään, että se on salassapitoratkaisua tehdessään huomioinut sopijapuolen salassapitopyynnön. Menettely on virheellinen. Tällaiseen tapaukseen on otettu kantaa korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisussa 27.9.2013 T 3090. Korvaussopimusta on arvioitava julkisuuslain perusteella.

Asian käsittely ja selvittäminen

Poliisihallitus on antanut lausunnon. Asiassa on kysymys alaikäisten lasten tekemästä sopimuksesta, jonka nojalla heille on maksettu korvauksia. Sinänsä on selvää, että korvaus on kertaluonteinen erä, ja näin ollen se ei lähtökohtaisesti täytä julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 23 kohdan asettamaa edellytystä salassapidosta. Asiassa on kuitenkin pantava merkille, että kysymys on alaikäisen saamasta muusta kuin vähäiseksi katsottavasta korvauksesta, jonka jo notorisesti voidaan olettaa muodostavan merkittävän osan tämän vuosituloista taikka muusta kokonaisvarallisuudesta. Tällä perusteella korvaussumman on kertaluonteisenakin katsottava kuvaavan henkilöiden taloudellista asemaa lainkohdan tarkoittamalla tavalla siten, että tieto korvaussummasta on katsottava salassa pidettäväksi.

Vaikka julkisuuslain esitöiden mukaan lain 24 §:n 1 momentin 26 kohdan säätämisen taustalla oli tarve säännellä esitutkinta-aineiston salassa pidettävyydestä tilanteissa, joissa esitutkinta ei syystä tai toisesta johda tuomioistuinkäsittelyyn, eivät lain sanamuoto tai sen esityöt kvalifioi 26 kohtaa siten, että sitä ei voitaisi yleisemmin soveltaa kaikkiin viranomaisen asiakirjoihin, milloin salassa pidettävyyden edellytykset muutoin sanamuodon mukaan täyttyvät.

Oikeudenkäynneissä, joissa poliisin palveluksessa olevien virkamiesten on katsottu syyllistyneen henkilökisteririkokseen, käräjäoikeudet ovat katsoneet Mika Myllylän kuolemansyyn selvittämistä koskevan poliisiasiain tietojärjestelmän ilmoituksen katsomisen loukanneen Myllylän omaisten yksityisyyden suojaa. Vastaavalla tavalla omaisten yksityisyyden suojan piiriin kuuluvaksi asiaksi on katsottava sellaisen sopimuksen tarkoitus ja sopimusehdot, joka kiinteästi liittyy tällaiseen asiaan. Tietoja on samalla perusteella pidettävä myös arkaluonteisina. Arkaluonteisuuden arvioinnissa Poliisihallitus on antanut lisäksi merkitystä sille, että osa sopijapuolista on Mika Myllylän alaikäisiä lapsia. Alaikäisten lasten yksityisyyden loukkausta koskeviin rikosasioihin liittyvät sopimukset ovat jo sinänsä tyypillisesti heidän kannaltaan arkaluonteisia asioita. Poliisihallitus on myös ottanut huomioon, että kysymys on ollut lasten tekemästä sopimuksesta heidän isänsä kuolemaan liittyvässä asiassa. Asetelman voidaan objektiivisesti arvioiden katsoa korostavan sopimuksen tarkoituksen ja sisällön arkaluonteisuutta. Arvioinnissa on lisäksi annettu merkitystä sille, että lapset ovat pyytäneet asiakirjan salassa pitämistä. Pyynnölle ei kuitenkaan ole annettu itsenäistä merkitystä, vaan se on otettu huomioon osana kokonaisharkintaa siltä osin kuin kysymys on ollut nimenomaan tietojen arkaluonteisuuden arvioinnista. Tietojen arkaluonteisuus pitää jo käsitteenä sisällään sellaisen subjektiivisuuden elementin, jonka vuoksi asianosaisen mielipiteen huomioon ottamista osana kokonaisharkintaa ei voida pitää menettelyllisesti virheellisenä.

Suvi-Päivikki Paavola on antanut selityksen lastensa Benjami, Olivia ja Wiljami Myllylän huoltajana. Kyseisessä asiassa Mika Myllylän lasten yksityisyyttä on suojattava siten, että pyydetyistä asiakirjasta ei anneta julkisuuteen enempää tietoa, kuin mitä jo on annettu. Kyseessä on lasten yksityiselämään liittyvä erittäin arkaluonteinen asia, jossa on kysymys heidän isänsä kuolemansyyn selvittämistä koskevan poliisiasian tietojärjestelmän laittoman käyttämisen aiheuttamasta yksityisyyden loukkaamisesta. Alaikäisten lasten edun suojaaminen vaatii, että sopijapuolten tekemästä sovintosopimuksesta ei anneta julkisuuteen sellaisia tietoja kuin mitä nyt on pyydetty. Yleinen etu tai muukaan julkisuus ei tässä asiassa vaadi tietojen julkaisemista.

Pirkko Myllylä, Jouko Myllylä ja Pia Myllylä eivät heille varatusta tilaisuudesta huolimatta ole antaneet selitystä.

Jarkko Sipilä on antanut vastaselityksen. Kysymys on yhteiskunnan näkökulmasta periaatteellisesti merkittävästä asiasta. Kyse on siitä, voiko Poliisihallitus maksaa alaistensa poliisimiesten tekemistä rikoksista korvauksia sopimuksilla samaan aikaan menossa olevat oikeudenkäynnit sivuuttaen siten, että korvaussopimus ja -summa määrätään laajentavalla laintulkinnalla salassa pidettäväksi. Demokraattisen yhteiskunnan keskeisiin periaatteisiin kuuluu, että jokaisella on oikeus vapaasti muodostaa ja ilmaista mielipiteensä yhteisistä asioista ja vaikuttaa niihin. Tämä edellyttää muun ohella, että yksilöillä ja yhteisöillä sekä tiedotusvälineillä on mahdollisuus saada luotettavaa tietoa julkista valtaa käyttävien tahojen toiminnasta sekä yhteiskuntaoloista ja julkisen vallan toimenpiteiden vaikutuksista niihin.

Merkitään

Asiaa ratkaistaessa hallinto-oikeudella on ollut käytettävissään tietopyynnön kohteena oleva asiakirja.

Hallinto-oikeuden ratkaisu

Hallinto-oikeus kumoaa Poliisihallituksen päätöksen ja oikeuttaa Sipilän saamaan pyydetyn asiakirjan. Asiakirja on annettava viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 16 §:ssä säädetyllä tavalla sen jälkeen, kun hallinto-oikeuden päätös on saanut lainvoiman.

Hallinto-oikeus hylkää Sipilän oikeudenkäyntikuluvaatimuksen.

Perustelut

Sovellettavista lainkohdista

Viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (julkisuuslaki) 1 §:n 1 momentin mukaan viranomaisten asiakirjat ovat julkisia, jollei mainitussa laissa tai muussa laissa erikseen toisin säädetä.

Julkisuuslain 3 §:n mukaan mainitussa laissa säädettyjen tiedonsaantioikeuksien ja viranomaisten velvollisuuksien tarkoituksena on toteuttaa avoimuutta ja hyvää tiedonhallintatapaa viranomaisten toiminnassa sekä antaa yksilöille ja yhteisöille mahdollisuus valvoa julkisen vallan ja julkisten varojen käyttöä, muodostaa vapaasti mielipiteensä sekä vaikuttaa julkisen vallan käyttöön ja valvoa oikeuksiaan ja etujaan.

Julkisuuslain 9 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada tieto viranomaisen asiakirjasta, joka on julkinen.

Julkisuuslain 17 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen on mainitun lain mukaisia päätöksiä tehdessään ja muutoinkin tehtäviään hoitaessaan velvollinen huolehtimaan siitä, että tietojen saamista viranomaisten 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 22 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen asiakirja on pidettävä salassa, jos se julkisuuslaissa 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.

Julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 23 kohdan mukaan salassa pidettäviä viranomaisen asiakirjoja ovat, jollei erikseen toisin säädetä, asiakirjat, jotka sisältävät tietoja henkilön vuosituloista tai kokonaisvarallisuudesta taikka tuen tai etuuden perusteena olevista tuloista ja varallisuudesta taikka jotka muutoin kuvaavat hänen taloudellista asemaansa, sekä ulosottoviranomaisen asiakirjat siltä osin kuin ne sisältävät sellaisia tietoja, jotka ulosottorekisteriin merkittynä olisivat ulosottokaaren mukaan salaisia, sekä tiedot luonnollisesta henkilöstä ulosottovelallisenä ja ulosottoselvitys.

Julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 26 kohdan mukaan salassa pidettäviä viranomaisen asiakirjoja ovat, jollei erikseen toisin säädetä, asiakirjat, jotka sisältävät tietoja rikoksesta epäillyn, asianomistajan tai muun rikosasiaan liittyvän henkilön yksityiselämään liittyvistä arkaluonteisista seikoista samoin kuin sellaista asiakirjat, jotka sisältävät tietoja rikoksen uhrista, jos tiedon antaminen loukkaisi rikoksen uhrin oikeuksia tai hänen muistoaan tai läheisiään, jollei tiedon antaminen ole tarpeen viranomaisen tehtävän suorittamiseksi.

Asian oikeudellinen arviointi

Useita poliisin palveluksessa olevia virkamiehiä on syytetty ja tuomittu 5.7.2011 kuollutta Mika Myllylää koskevan poliisiasiain tietojärjestelmän ilmoituksen oikeudettomasta käytöstä. Myllylän omaiset ovat vaatineet syytetyiltä poliisimiehiltä korvauksia. Nyt käsiteltävänä olevassa asiassa on kysymys Poliisihallituksen Myllylän omaisten kanssa 9.9.2013 asiassa tekemästä sovintosopimuksesta.

Poliisihallitus on katsonut, että mainittu sopimus sisältää julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 23 ja 26 kohtien perusteella salassa pidettäviä tietoja. Sipilälle hänen tietopyyntönsä perusteella luovutetusta osin peitetystä asiakirjasta ilmenee sopimuksen luonne, sopijapuolet, asian tausta ja maininta, että sopimuksen allekirjoittamisen jälkeen osapuolilla ei ole asiaan liittyviä vaatimuksia.

Hallinto-oikeus on tutustunut tietopyynnön kohteena olevaan asiakirjaan.

Julkisuuslakia koskevan hallituksen esityksen (HE 30/1998 vp) lain 24 §:n 1 momentin 23 kohtaa koskevissa yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan, että kohdan mukaan salassa olisi pidettävä henkilön taloudellista asemaa kuvaavat tiedot. Kohtaan ei sisälly vahinkoedellytyslauseketta, joten nämä tiedot kuuluisivat ehdottoman salassapitovelvollisuuden piiriin. Taloudellisella asemalla tarkoitetaan henkilön taloutta kokonaisuudessaan, esimerkiksi palkkaa päätoimesta tai kokonaisvarallisuutta koskevia tietoja. Samoin henkilön maksukykyä kuvaavat tiedot voivat olla laissa tarkoitettulla tavalla taloudellista asemaa kuvaavia. Säännöksen mukaan mitkä tahansa tuloa koskevat tiedot eivät olisi salassa pidettäviä, jolleivät ne kuvaa henkilön taloudellista asemaa laajemmin. Siten esimerkiksi kunnallisen luottamushenkilön kokouspalkkiota koskeva tieto ei ole lainkohdassa tarkoitettu salassa pidettävä tieto.

Poliisihallitus on lausunnossaan tuonut esiin, että asiassa on kysymys alaikäisen saamista muusta kuin vähäiseksi katsottavasta korvauksesta, jonka voidaan olettaa muodostavan merkittävän osan hänen vuosituloistaan taikka muusta kokonaisvarallisuudestaan, minkä vuoksi korvaussumman on kertaluonteisenakin katsottava kuvaavan henkilöiden taloudellista asemaa julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 23 kohdan tarkoittamalla tavalla.

Kyseessä olevan sopimuksen yksityisinä osapuolina ovat olleet Mika Myllylän sopimuksen tekohetkellä alaikäiset lapset Benjami, Olivia ja Wiljami Myllylä sekä Pirkko Myllylä, Jouko Myllylä ja Pia Myllylä.

Julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 23 kohdan perusteella salassa pidettävissä tiedoissa on kysymys tiedoista, jotka laajemmin kuvaavat henkilön taloudellista asemaa kokonaisuutena. Nyt kysymyksessä olevan sopimuksen sisällöstä sekä sopijapuolten määrästä johtuen sovintosopimuksesta ei Poliisihallituksen lausunnossa esitetty huomioon ottaenkaan voida katsoa ilmenevän yksittäisten sopijapuolten taloudellisesta asemasta sellaista julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 23 kohdassa tarkoitettua tietoa, joka olisi salassa pidettävä.

Kyseessä olevan asiakirjan ei myöskään voida katsoa sisältävän tietoja Mika Myllylän omaisten yksityiselämään liittyvistä arkaluonteisina pidettävistä seikoista eikä tietoja rikoksen uhrista.

Edellä esitetyn perusteella hallinto-oikeus toteaa, että Poliisihallitus ei ole voinut valituksenalaisessa päätöksessä esitetyillä perusteilla osittainkaan hylätä Sipilän tietopyyntöä.

Oikeudenkäyntikuluvaatimus

Hallintolainkäyttölain 74 §:n 1 momentin mukaan asianosainen on velvollinen korvaamaan toisen asianosaisen oikeudenkäyntikulut kokonaan tai osaksi, jos erityisesti asiassa annettu ratkaisu huomioon ottaen on kohtuutonta, että tämä joutuu pitämään oikeudenkäyntikulunsa vahinkonaan. Mitä tässä pykälässä ja 75 §:ssä säädetään asianosaisesta, voidaan soveltaa myös päätöksen tehneeseen viranomaiseen. Pykälän 2 momentin mukaan harkittaessa julkisen asianosaisen korvausvelvollisuutta on otettava erityisesti huomioon, onko oikeudenkäynti aiheutunut viranomaisen virheestä.

Oikeudenkäynnin ei voida katsoa aiheutuneen viranomaisen virheestä. Kun lisäksi otetaan huomioon asian laatu, ei ole kohtuutonta, että Sipilä joutuu pitämään oikeudenkäyntikulunsa vahinkonaan.

Sovelletut oikeusohjeet

Perusteluissa mainitut

Muutoksenhaku

Tähän päätökseen saa hakea muutosta valittamalla korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Valituskirjelmä on toimitettava korkeimpaan hallinto-oikeuteen.

Valitusosoitus on liitteenä (hallintovalitus).

Hallinto-oikeuden kokoonpano

Asian ovat ratkaisseet hallinto-oikeuden jäsenet Markku Setälä, Taina Pyysaari (t) ja Elena Feldman.

Esittelijä Jonna Konstari

Jakelu

Päätös

Jarkko Sipilä saantitodistuksin
MTV-Uutiset
00033 MTV
(tiedote oikeudenkäyntimaksusta)

Jäljennös

Poliisihallitus

Benjami Myllylä
Olivia ja Wiljami Myllylä / Suvi-Päivikki Paavola
Asiamies: AA Hannu Laakso saantitodistuksin
Asianajotoimisto Hannu Laakso
Kauppatori 2
67100 KOKKOLA

Pirkko Myllylä saantitodistuksin

[REDACTED]
[REDACTED]

Jouko Myllylä saantitodistuksin

[REDACTED]
[REDACTED]

Pia Myllylä saantitodistuksin

[REDACTED]
[REDACTED]

VALITUSOSOITUS

Hallinto-oikeuden päätökseen saa hakea muutosta valittamalla **korkeimpaan hallinto-oikeuteen** kirjallisella valituksella.

Valitusaika

Valitus on tehtävä **30 päivän kuluessa hallinto-oikeuden päätöksen tiedoksisaantipäivästä**, sitä päivää lukuunottamatta.

Tiedoksisaantipäivän osoittaa tiedoksianto- tai saantitodistus. Milloin kysymyksessä on sijaistiedoksianto, päätös katsotaan tiedoksisaaduksi, ellei muuta näytetä, kolmantena päivänä tiedoksianto- tai saantitodistuksen osoittamasta päivästä. Virkakirjeen katsotaan tulleen viranomaisen tietoon saapumispäivänään.

Valituskirjelmän toimittaminen

Valituskirjelmä on toimitettava valitusajassa **viranomaiselle, joka on mainittu päätöksen kohdassa Muutoksenhaku**. Valitusasiakirjojen tulee olla perillä valitusajan viimeisenä päivänä ennen viraston aukioloajan päättymistä.

Valituskirjelmän sisältö ja allekirjoittaminen

Valituskirjelmässä on ilmoitettava

- valittajan nimi ja kotikunta
- postiosoite ja puhelinnumero, joihin asian käsittelyä koskevat ilmoitukset valittajalle voidaan toimittaa
- päätös, johon haetaan muutosta
- miltä kohdin päätökseen haetaan muutosta ja mitä muutoksia siihen vaaditaan tehtäväksi
- perusteet, joilla muutosta vaaditaan.

Valittajan, laillisen edustajan tai asiamiehen on allekirjoitettava valituskirjelmä. Jos valittajan puhevaltaa käyttää hänen laillinen edustajansa tai asiamiehensä taikka jos valituksen laatijana on muu henkilö, on valituskirjelmässä ilmoitettava myös tämän nimi ja kotikunta.

Valituskirjelmän liitteet

Valituskirjelmään on liitettävä

- hallinto-oikeuden päätös alkuperäisenä tai jäljennöksenä
- todistus siitä, minä päivänä päätös on annettu tiedoksi, tai muu selvitys valitusajan alkamisajankohdasta
- asiakirjat, joihin valittaja vetoaa vaatimuksensa tueksi, jollei niitä ole jo aikaisemmin toimitettu viranomaiselle.

Asiamiehen, jollei hän ole asianajaja tai yleinen oikeusavustaja, on liitettävä valitukseen valtakirja.

Korkeimman hallinto-oikeuden osoite

Postiosoite:	Käyntiosoite:
PL 180	Fabianinkatu 15
00131 HELSINKI	Helsinki

Faksi: 029 56 40382

Sähköposti: korkein.hallinto-oikeus@oikeus.fi