

KORKEIMMAN HALLINTO-OIKEUDEN PÄÄTÖS

Antopäivä 2 (10)
23.3.2010
Taltionumero
617
Diaarinumero
2254/1/08
Vuosikirja/Lyhyt ratkaisusel

Asia Tietojen luovuttamista väestötietojärjestelmästä koskeva valitus

Valittaja Espoon maistraatti

Päätös, josta valitetaan

Helsingin hallinto-oikeuden päätös 25.6.2008 nro 08/0802/2

Asian aikaisempi käsittely

Ilkka Janhunen (tuottaja, Aller Julkaisut Oy) on Espoon maistraatille 3.12.2007 toimittamassaan kirjelmässä pyytänyt saada tietää, milloin Jari Veikko Sillanpää on rekisteröinyt parisuhteensa, sekä rekisteröidyn parisuhteen toisen osapuolen nimen. Janhunen on ilmoittanut tarvitsevänsä tiedon taustatiedoksi omassa työssään.

Espoon maistraatti on 4.12.2007 tekemällään päätöksellä nro 760-2007-29/As-3 päättänyt kieltäytyä kyseisten tietojen antamisesta tai tiedon antamisesta siitä onko kyseisiä tietoja olemassa.

Hallinto-oikeuden ratkaisu

Helsingin hallinto-oikeus on valituksenalaisella päätöksellään Janhusen valituksesta kumonnut maistraatin päätöksen ja oikeuttanut Janhusen saamaan vaatimansa tiedot. Tiedot on annettava viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 16 §:ssä säädetyllä tavalla sen jälkeen, kun hallinto-oikeuden päätös on saanut lainvoiman.

Hallinto-oikeus on perustellut päätöstään seuraavasti:

Janhunen oli pyytänyt tiedot Jari Sillanpään mahdollisesta rekisteröidyn parisuhteen rekisteröintipäivämäärästä ja toisen osapuolen nimestä. Tietopyynnön on katsottava sisältävän myös pyynnön saada tieto siitä, onko parisuhdetta rekisteröity vai ei. Espoon maistraatti on muun muassa väestötietolain 25 §:n 1 momenttiin ja viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (julkisuuslaki) 24 §:n 1 momentin 25 kohtaan viittaten hylännyt pyynnön sen vuoksi, että vaadittujen tietojen antaminen voi loukata henkilön yksityisyyden suojaa, koska rekisteröidyn parisuhteen voidaan katsoa viittaavan henkilön seksuaaliseen suuntautumiseen. Maistraatti on katsonut, että myös tieto siitä, ettei sanottuja tietoja ole väestötietorekisterissä, on salassa pidettävä tieto.

Rekisteröidystä parisuhteesta annetun lain esitöistä (HE 200/2000 vp) ilmenee, että samaa sukupuolta olevat parit on haluttu asettaa perheoikeudellisesti yhdenvertaiseen asemaan avioparien kanssa. Samaa sukupuolta oleville pareille on haluttu antaa mahdollisuus valita, samoin kuin eri sukupuolta olevilla pareillakin on mahdollisuus valita, haluavatko he tulla täysimittaisesti perhelainsäädännön piiriin vai tyytyvätkö he siihen, että heihin sovelletaan vain avioliitonomaisia suhteita koskevaa sääntelyä. Toisaalta heillä on myös niin tahtoessaan mahdollisuus jättäytyä perhelainsäädännön ulkopuolelle. Lisäksi hallituksen esityksessä todetaan, että virallistamisen oikeusvaikutuksiin sovellettaisiin pääsäännön mukaan avioliittolain säännöksiä sekä muitakin säännöksiä, joilla säädellään aviopuolisoiden asemaa. Virallistamisen on katsottu merkitsevän, että osapuolet tulevat eräitä poikkeuksia lukuun ottamatta aviopuolisoita koskevien oikeuksien ja velvollisuuksien piiriin ja että muutoinkin virallistettuun parisuhteeseen sovellettaisiin kaikkea avioliitosta, aviopuolisoista ja kihlakumppaneista säädettyä, jollei toisin säädetä.

Rekisteröidystä parisuhteesta annetun lain 8 §:n 3 momentin mukaan laissa tai asetuksessa olevaa säännöstä, joka koskee avioliittoa, sovelletaan myös rekisteröityyn parisuhteeseen, jollei toisin säädetä. Pykälän 4 momentin mukaan laissa tai asetuksessa olevaa säännöstä, joka koskee aviopuolisoa, sovelletaan myös tässä laissa tarkoitetun parisuhteen osapuoleen, jollei toisin säädetä.

Väestötietolain 2 luvussa on säännökset väestötietojärjestelmän tiedoista. Luvun 4 §:n 1 momentin 2 kohdan mukaan väestötietojärjestelmään tallennetaan Suomen kansalaisesta perheoikeudellista asemaa kuvaavat vanhempia, avioliittoa, puolisoa ja lapsia koskevat tiedot.

Väestötietolain 25 §:n 1 momentin mukaan väestötietojärjestelmästä luovutettavan tiedon tulee olla tarpeellinen ilmoitettuun käyttötarkoitukseen. Tietoa ei saa luovuttaa, jos luovuttamisen voidaan perustellusta syyistä epäillä loukkaavan henkilön yksityisyyden suojaa, hänen etujaan tai oikeuksiaan taikka vaarantavan valtion turvallisuutta.

Väestötietolain muuttamista koskevassa hallituksen esityksessä (HE 192/1998 vp s. 3) todetaan, että tarkoituksena on ollut, että väestötietojärjestelmän asiakirjojen julkisuudesta ja tietojen luovuttamisesta säädetään edelleen mahdollisimman kattavasti väestötietolaissa ja että oikeus tietojen saantiin väestötietojärjestelmästä määräytyisi julkisuuslain mukaisesti vain asianosaisen oikeuden osalta.

Julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 25 kohdan mukaan salassa pidettäviä viranomaisen asiakirjoja ovat, jollei erikseen toisin säädetä, asiakirjat, jotka sisältävät tietoja sosiaalihuollon asiakkaasta tai työhallinnon henkilöasiakkaasta sekä tämän saamasta etuudesta tai tukitoimesta taikka sosiaalihuollon palvelusta tai työhallinnon henkilöasiakkaan palvelusta taikka tietoa henkilön terveydentilasta tai vammaisuudesta taikka hänen saamastaan terveydenhuollon ja kuntoutuksen palvelusta taikka tietoja henkilön seksuaalisesta käyttäytymisestä ja suuntautumisesta. Vaikka tämä lainkohta väestötietolakia koskevassa hallituksen esityksessä (192/1998 vp) lausuttu huomioon ottaen ei tässä tapauksessa tulekaan sovellettavaksi, voidaan lainkohdan sisällöstä saada johtoa yksityisyyden suojan arvioimiseen.

Hallinto-oikeus toteaa, että asiassa on kysymys väestötietojärjestelmään merkittävistä rekisteröidystä parisuhteesta annetun lain mukaisista tiedoista, joihin sovelletaan sanotun lain 8 §:n 3 ja 4 momentit huomioon ottaen väestötietolain 4 §:n 1 momentin 2 kohtaa. Tietojen antamista tai julkisuutta arvioitaessa tulee ottaa huomioon rekisteröidystä parisuhteesta annetun lain hallituksen esityksestä (200/2000 vp) ilmi käyvä lain tarkoitus saattaa samaa sukupuolta olevien henkilöiden parisuhteet yhdenvertaiseen asemaan avio-parien kanssa. Parisuhteen rekisteröintiä voidaan pitää vastaavana osoituksena keskinäisestä yhteenkuuluvuudesta kuin avioliiton solmimisesta. Tätä taustaa vasten ja kun lisäksi otetaan huomioon, ettei Sillanpää ole antanut asiassa selitystä, ei ole ilmennyt sellaista perusteltua syytä, jonka johdosta vaadittujen tietojen antamisen voitaisiin katsoa loukkaavan rekisteröityjen yksityisyyden suojaa tai

heidän etujaan tai oikeuksiaan. Tietoa siitä, onko parisuhdetta ylipäätään rekisteröity, ei voida pitää salassapidettävänä tietona tai sellaisena tietona, joka perustellusta syystä voistaisiin olla antamatta. Janhunen on ilmoittanut, että hän tarvitsee tiedot taustatiedoksi työssään. Pyydettyjä tietoja on sinänsä pidettävä tarpeellisina käyttötarkoitukseensa. Janhusella on siten oikeus saada tietopyynnössä tarkoitetut tiedot.

Sovelletut oikeusohjeet

Väestötietolaki 1 §, 4 § 1 momentti 2 kohta ja 25 § 1 momentti
Laki rekisteröidystä parisuhteesta 8 § 3 momentti ja 4 momentti

Käsittely korkeimmassa hallinto-oikeudessa

Espoon maistraatti on valituksessaan vaatinut, että Helsingin hallinto-oikeuden päätös kumotaan ja Janhusen tietopyyntö hylätään.

Tietojen luovuttamisesta väestötietojärjestelmästä säädetään väestötietolaissa. Tietoja voidaan lain 27 §:n mukaan luovuttaa, kun tietoja tarvitaan oikeuksien ja velvollisuuksien toteuttamiseksi. Lisäksi pykälässä on mainittu eräitä suoramarkkinointiin ja mainontaan liittyviä käyttörajauksia.

Hallituksen esityksen (HE 192/1998 vp) perustelujen mukaan laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta tulisi sovellettavaksi täydentävästi väestötietojärjestelmään siltä osin kuin väestötietolaissa ei ole erityissäännöstä. Perustelujen mukaan oikeudesta saada tietoja väestötietojärjestelmästä, tietojen luovuttamisen edellytyksistä, tietojen luovuttamistavoista ja päätöksen teosta tietojen luovuttamista koskevissa asioissa säädetään väestötietolain 6 luvussa. Oikeus tietojen saantiin väestötietojärjestelmästä määräytyisi viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain mukaisesti vain asianosaisen oikeuden osalta.

Väestötietolain 25 §:n mukaan tietoa ei saa luovuttaa, jos luovuttamisen voidaan perustellusta syystä epäillä loukkaavan henkilön yksityisyyden suojaa.

Henkilön perhesuhdetietoja eli sitä, onko henkilö avioliitossa vai ei, onko hänelle rekisteröity parisuhde tai onko henkilöllä lapsia, eikä näiden henkilöiden tietoja voida luovuttaa väestötietojärjestelmästä kuin väestötietolain 27 §:ssä mainittuihin tarkoituksiin.

Maistraatti on liittänyt valitukseensa *tietosuojavaltuutetun lausunnon* (4.7.2008), jossa on todettu muun ohella seuraavaa:

Kysymyksessä olevassa hallinto-oikeuden ratkaisussa on selostettu laajasti rekisteröidyn parisuhteen julkisuutta ja arvioitu sen rinnastamista avioliittoa koskevaan tietoon. Oikeus tietojen saamiseen tai tietojen julkisuus väestötietojärjestelmästä ei kuitenkaan määräydy julkisuuslain perusteella vaan väestötietolain perusteella. Väestötietolain esitöiden mukaan tarkoituksena on ollut, että väestötietojärjestelmän asiakirjojen julkisuudesta ja tietojen luovuttamisesta säädetään mahdollisimman kattavasti väestötietolaissa ja että oikeus tietojen saantiin väestötietojärjestelmästä määräytyisi julkisuuslain mukaisesti vain asianomaisen tietojensaantioikeuden osalta (HE 192/1998).

Väestötietolain mukaan väestötietojärjestelmän tiedot (esimerkiksi avioliittoa koskeva tieto) eivät ole julkisia tai kenen tahansa saatavilla, kuten asiaan liittyvissä asiakirjoissa perusteettomasti annetaan ymmärtää.

Väestötietolain 24 §:n mukaan luovuttamisen edellytykset voidaan jättää arvioimatta ainoastaan yksittäin luovutettavan osoitetiedon osalta, jollei tätä tietoa koske erikseen määrätyt rajoitukset. Tietojen luovuttamisen väestötietojärjestelmästä on aina täytettävä väestötietolaissa säädetyt edellä mainitut edellytykset. Nämä edellytykset koskevat niin rekisteröityä parisuhdetta, avioliittoa kuin muitakin perhesuhteita koskevia tietoja.

Käytännössä perhesuhteita kuten avioliittoa koskevia tietoja luovutetaan maistraateista yksityisille henkilöille väestötietojärjestelmästä annettavalla otteella hyväksyttävää väestötietolain 27 §:ssä määriteltyä tarkoitusta varten. Kansalaisen on voitava luottaa siihen, että hänen henkilötietojensa suojaa kunnioitetaan. Luottamusta väestötietojen osalta turvaa ennen kaikkea tietojen luovutusta koskevien säännösten noudattaminen ja luovutuksille asetettavat ehdot.

Väestötietolain 25 §:n mukaan tietoa ei saa luovuttaa, jos luovuttamisen voidaan perustellusta syystä epäillä loukkaavan henkilön yksityisyyden suojaa. Perustuslain 10 §:ssä säädetään oikeudesta yksityiselämän ja kunnian suojaan. Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklan 1 kappaaleen mukaan jokaisella on oikeus nauttia yksityis- ja perhe-elämäänsä kohdistuvaa kunnioitusta. Oikeuskäytännössä on katsottu, että tunneperäisiä suhteita, seurustelua ja perhe-elämää koskevat tiedot kuuluvat yksityiselämän suojan ydinalueeseen.

Väestörekisterikeskuksen yksityisen sektorin tietopalvelun käytännesääntöjen (360/79/04) mukaan rekisteröidyistä parisuhteista annetun lain nojalla rekisteröityä parisuhdetta koskevien tietojen luovuttamisessa väestötietojärjestelmästä sovelletaan samoja säännöksiä kuin avioliittotietojenkin osalta. Rekisteröityä parisuhdetta koskevien tietojen luovuttamiseen liittyy kuitenkin korostettu tarve harkita, toteutuuko henkilölle lainsäädännössä säädetty yksityisyyden suoja.

Janhunen on antanut selityksen. Espoon maistraatin päätös tulee jättää tutkimatta hallintolainkäyttölain 6 §:n nojalla. Valitus tulee hylätä, jos se tutkitaan, ja Espoon maistraatti on velvoitettava korvaamaan Janhusen oikeudenkäyntikulut korkeimmassa hallinto-oikeudessa.

Jari Sillanpää on antanut selityksen, jossa hän on vaatinut Espoon maistraatin valituksen hyväksymistä.

Espoon maistraatti on antanut vastaselityksen, jossa se on todennut valitusoikeuden perustuvan hallintolainkäyttölain 6 §:n 2 momenttiin. Maistraatilla on asiassa valvottavanaan julkinen etu.

Ilkka Janhunen ei ole selityksessään tuonut esiin mitään sellaisia seikkoja, jotka antaisivat aiheen maistraatin päätöksen kumoamiseen. Maistraattia ei myöskään tule velvoittaa korvaamaan Janhusen oikeudenkäyntikuluja korkeimmassa hallinto-oikeudessa.

Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisu

1. Väite Espoon maistraatin valitusoikeuden puuttumisesta hylätään.
2. Helsingin hallinto-oikeuden päätös kumotaan ja Espoon maistraatin päätös saatetaan voimaan.
3. Janhusen oikeudenkäyntikulujen korvaamista koskeva vaatimus hylätään.

Perustelut

1. Maistraatin valitusoikeus

Tietojen luovuttamista koskevaan päätökseen haetaan väestötietolain (507/1993) 33 §:n mukaan muutosta valittamalla noudattaen, mitä hallintolainkäyttölaissa (586/1996) säädetään.

Hallintolainkäyttölain 6 §:n 1 momentin mukaan päätöksestä saa valittaa se, johon päätös on kohdistettu tai jonka oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös välittömästi vaikuttaa. Pykälän 2 momentin mukaan viranomaisella on lisäksi valitusoikeus, jos laissa niin säädetään tai jos valitusoikeus on viranomaisen valvottavana olevan julkisen edun vuoksi tarpeen.

Jollei toisin ole säädetty, päätöksen tehneellä viranomaisella ei ole valitusoikeutta pelkästään sillä perusteella, että sen päätös on valituksen johdosta kumottu. Päätöksen tehneellä viranomaisella voi kuitenkin olla valitusoikeus, jos valitusoikeus on tarpeen viranomaisen valvottavana olevan julkisen edun vuoksi.

Väestötietolain 2 §:n 2 momentin mukaan maistraatti vastaa virka-alueensa rekisteritiedoista ja niiden ylläpidosta. Sille kuuluu tietojen keruuseen ja tallettamiseen sekä pääosin myös niiden tarkistamiseen ja luovuttamiseen liittyvien ratkaisujen tekeminen. Rekisteritiedot voivat sisältää perustuslain 10 §:n 1 momentin suojaamia tietoja. Maistraatin valvottavana on siten useiden sellaisten yksityisten etu, jotka eivät voi puolustaa etuaan. Oikeuskäytännön yhtenäisyyden ylläpitämiseksi ja yksityisten yhteisen edun valvomiseksi Espoon maistraatilla on esillä olevassa tilanteessa valvottavanaan julkinen etu. Tämän vuoksi sillä on ollut valitusoikeus tässä asiassa 1.3.2010 saakka voimassa olleiden säännösten mukaan.

Rekisterihallinnon viranomaisen valitusoikeudesta on nykyisin erikseen säädetty 1.3.2010 voimaan tullessa väestötietojärjestelmästä ja Väestörekisterikeskuksen varmennepalveluista annetussa laissa (661/2009), jonka 76 §:n 2 momentin mukaan rekisterihallinnon viranomaisella, jonka päätöksen hallinto-oikeus on kumonnut tai muuttanut, on oikeus hakea muutosta hallinto-oikeuden päätökseen valittamalla.

2. Tietojen luovuttaminen

Väestötietolain 6 luvussa säädetään lain esitöiden mukaan tyhjentävästi tietojen luovuttamisesta väestötietojärjestelmästä. Tietojen luovuttamiseen ei siten sovelleta viranomaisten toiminnan julkisuudesta annettua lakia, lukuun ottamatta asianosaisen tietojensaantioikeutta koskevia säännöksiä, joiden soveltamisesta nyt ei ole kysymys. Väestötietojärjestelmä ei siten ole sellainen julkinen viranomaisen asiakirja, josta jokaisella on oikeus saada tietoja viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 9 §:n mukaisesti.

Väestötietolain 27 §:n 1 momentin mukaan henkilölle ja yhteisölle luovutetaan väestötietojärjestelmästä tietoja, joita nämä tarvitsevat oikeuksiansa ja velvollisuuksiensa toteuttamiseksi. Tietoja voidaan luovuttaa myös suoramarkkinointiin, mielipide- ja markkinatutkimukseen, osoitepalveluna, asiakasrekisterin päivittämiseen, historialliseen tai tieteelliseen tutkimukseen taikka muuhun näihin verrattavaan tarkoitukseen, jos mainitussa laissa säädetyt muut edellytykset tietojen luovuttamiselle ovat olemassa ja jos henkilön oikeudesta kieltää osoitetietonsa luovuttaminen ei muuta johdu.

Janhusen ilmoittama käyttötarkoitus, tarve käyttää tietoja taustatietona lehtityössä, ei ole sellainen käyttötarkoitus, johon tietoja voidaan väestötietolain 27 §:n 1 momentin mukaan luovuttaa. Espoon maistraatin on siten tullut hylätä tietojen luovuttamista koskeva pyyntö.

Helsingin hallinto-oikeuden päätös on näin ollen kumottava ja Espoon maistraatin pyynnön hylkäävä päätös saatettava voimaan.

Väestötietolaki on kumottu 1.3.2010 voimaan tulleella lailla väestötietojärjestelmästä ja Väestörekisterikeskuksen varmennepalveluista (661/2009). Mainitun lain 80 §:n 4 kohdan mukaan lain voimaantullessa vireillä olevan väestötietojärjestelmän tietojen luovuttamista koskevan pyynnön käsittelyssä noudatetaan sanotun lain säännöksiä. Laissa ei säädetä sen soveltamisesta muutoksenhakuasteessa vireillä oleviin asioihin.

Korkein hallinto-oikeus on ratkaissut esillä olevassa asiassa vain väestötietolaissa säädettyä tietojensaantioikeutta koskevan asian. Asiaa ei ole syytä palauttaa maistraatille säännösten muuttumisen johdosta.

3. Asian näin päättyessä ja kun otetaan huomioon hallintolainkäyttölain 74 §, Janhuselle ei ole määrättävä maksettavaksi korvausta oikeudenkäyntikuluista korkeimmassa hallinto-oikeudessa.

Tätä kaikki asianomaiset noudattakoot.

Korkein hallinto-oikeus:

Pekka Vihervuori

Anne E. Niemi

Sakari Vanhala

Riitta Mutikainen

Hannu Ranta (t)Jäsenen nimi

Asian esittelijä,
oikeussihteeri Marja Leena Kempainen

JAKELU Päätös Espoon maistraatti, maksutta
Jäljennös Helsingin hallinto-oikeus
Ilkka Janhunen/Aller Julkaisut Oy
Jari Veikko Sillanpää