



9.11.2021

Dnro 22863/03.04.04.01/2020

Asia Asiakirjajulkisuutta koskeva valitus

Valittaja Rami Mäkinen / Sanoma Media Finland Oy

Päätös, josta valitetaan**Itä-Uudenmaan poliisilaitos / Vantaan pääpoliisiasema 13.11.2020
POL-2019-61348**

Helsingin hallinto-oikeus oli päätöksellään 5.11.2020 numero 20/0895/1 oikeuttanut Ilta-Sanomien toimittajan Rami Mäkisen saamaan kahdesta Itä-Uudenmaan poliisilaitoksen poliisimiehestä nimikirjanotteet, joista Mäkinen oli 30.8.2019 tehnyt tietopyynnön, lukuun ottamatta niihin mahdollisesti sisältyviä salassa pidettäviä tietoja. Hallinto-oikeus oli todennut, että nimikirjanotteet ovat julkisuuslaissa tarkoitettuja viranomaisen asiakirjoja, jotka ovat lähtökohtaisesti julkisia. Henkilöillä, joiden nimikirjanotteista on kysymys, ei siten ole lakiin perustuvaa kategorista oikeutta kieltää tiedon antamista nimikirjanotteista. Mäkinen on siten oikeutettu saamaan pyytämänsä nimikirjanotteet lukuun ottamatta niihin mahdollisesti sisältyviä salassa pidettäviä tietoja. Hallinto-oikeus ei ensi asteena arvioinut, sisältyykö tietopyynnön kohteena oleviin nimikirjanotteisiin lain nojalla yleisöltä salassa pidettäviä tietoja, vaan tämä jätettiin poliisilaitokselle arvioitavaksi.

Poliisilaitos on valituksenalaisella päätöksellään luovuttanut hallinto-oikeuden päätöksen mukaisesti Mäkiselle hänen pyytämänsä nimikirjanotteet lukuun ottamatta niihin sisältyviä salassa pidettäviä tietoja. Nimikirjanotteista on peitetty julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 25, 26, 31 ja 32 kohtien nojalla salassa pidettävät tiedot. Muunlainen tietojen luovuttaminen muodostaisi uhkan poliisimiesten ja heidän läheistensä turvallisuudelle ja olisi myös poliisimiesten yksityisyyttä loukkaavaa.

Valituksessa esitetyt vaatimukset

Päätös on kumottava siltä osin kuin Mäkiselle luovutetuista nimikirjanotteista on salattu tietoja ja Itä-Uudenmaan poliisilaitos on velvoitettava luovuttamaan nimikirjanotteet Mäkiselle salaamattomina. Päätös on kumottava myös siltä

osin kuin siitä on salattu osia ja Itä-Uudenmaan poliisilaitos on velvoitettava antamaan Mäkiselle päätös POL-2019-61348 salaamattomana. Itä-Uudenmaan poliisilaitos on velvoitettava korvaamaan Mäkisen oikeudenkäyntikulut.

Poliisilaitos teki asiassa 13.11.2020 päätöksen, jolla se näennäisesti myöntyi luovuttamaan pyydyt nimikirjanotteet Mäkiselle, kuten hallinto-oikeus oli linjannut. Mäkiselle luovutetuista versioista on kuitenkin salattu käytännössä kaikki tiedot. Vain poliisimiesten ensimmäinen etunimi ja nykyinen virkanimike on jätetty julkisiksi.

Poliisilaitos perustelee nimikirjanotteiden salaamista julkisuuslain 24 §:n 1 momentin kohdilla 25, 26, 31 ja 32. Salaaminen perustuu virheelliseen lain tulkintaan. Asiassa on keskeisesti kysymys julkisuusperiaatteesta, journalismin toimintaedellytyksistä ja viranomaisen harkintavallan rajoista.

Poliisimiesten henkilötiedoista on salattu toinen etunimi, sukunimi ja henkilötunnus. Salausperusteina ovat julkisuuslain 24 §:n 1 momentin kohdat 26, 31 ja 32.

Kohta 26 koskee rikosasiaan liittyvien henkilöiden yksityiselämään liittyviä arkaluonteisia seikkoja. On mahdotonta nähdä, että nimi olisi tällainen arkaluonteinen seikka tai, että nimen voisi ajatella loukkaavan rikoksen uhrin oikeuksia, hänen muistoaan tai hänen läheisiään. Rikoksiin liittyviä arkaluonteisia tai loukkaavia tietoja nimikirjaan ei edes kerätä. Se ei ole rikosasiaan liittyvä asiakirja, joten kohta 26 ei tule sovellettavaksi. Siltä osin kuin nimikirjaan kerätään virkamiehen omia rangaistuksia koskevia tietoja, ne on määritelty salassa pidettäväksi nimikirjalaisissa (1010/1989), joten niitä ei voi olla mukana Mäkiselle luovutetuissa otteissa.

Kohdan 31 kytös nimen salaamiseen jää täysin epäselväksi. Kohdassa säädetään muun muassa salaisen puhelinnumeron, osoitteen ja muiden yhteystietojen salassapidosta sekä alakohdissa lisäksi anonyymien todistajan, vankilasta vapautuvan rikosentekijän uhrin ja Suomessa oleskelevan ulkomaalaisen tietojen salassapidosta turvallisuussyistä.

Kohta 32 on julkisuuslain kaatoluokka, johon on koottu sekalainen joukko yksityiselämän suojaan liittyviä salausperusteita. On absurdi ajatus, että nimi nauttisi tässä kohdassa tarkoitetulla tavalla yksityisyyden suojaan valtion virkamiestä koskevassa lakisääteisessä nimikirjanotteessa.

Myöskään henkilötunnuksen salaamista ei voi perustella julkisuuslailla. Oikeuskäytännössä tuomiolauselmaan kirjattu henkilötunnus on katsottu julkiseksi tiedoksi (KKO 2004:15), joten ainakaan julkisuuslain 24 §:n mukainen salassa pidettävä tieto se ei ole. Sinällään nimikirjalain 9 §:n perusteella vaikuttaisi siltä, ettei henkilötunnusta olisi pitänyt lainkaan kirjata Mäkiselle luovutettuihin nimikirjanotteisiin. Jostakin syystä luovutettujen otteiden käyttötarkoitukseksi on kirjattu virkakäyttö, vaikka Mäkinen on alusta lähtien pyytänyt otteita journalistiseen käyttötarkoitukseen.

Muita poliisilaitoksen salaamia tietoja ovat koulutus, kielitaito, työura, virantoimituksen ja työnteon keskeytykset, asevelvollisuus ja asepalvelus sekä kunniamerkit ja arvonimet. Käytössä ovat julkisuuslain salassapitoperusteista kohdat 25 ja 32.

Nimikirjalain ja sitä täydentävän nimikirja-asetuksen (1322/1989) ehdoton lähtökohta on, että nämä tiedot pitää kirjata nimikirjanotteeseen ja, että ne ovat lähtökohtaisesti julkisia. Ainoastaan rangaistustiedot on nimikirjalaissa määritelty salassa pidettäviksi.

Itä-Uudenmaan poliisilaitoksen salausperusteista kohta 25 koskee muun muassa henkilön terveydentilaan liittyviä tietoja. Virkamiehen poissaolo virkatoimestaan ei voi olla salattava tieto nimikirjanotteessa, vaikka poissaolon syy olisikin esimerkiksi sairausloma. Sairausloman syy on salassa pidettävä yksityisyyden piiriin kuuluva tieto, mutta näin tarkkaa tietoa ei nimikirjaan kerätä.

Kohdan 32 määrittelemä yksityiselämän suoja ei lähtökohtaisesti sovellu lainkaan nimikirjaan kerättäviin valtion virkamiehiä koskeviin tietoihin. On kyseenalaista, missä määrin nimikirjaan kerätyt vastaavat tiedot kenestäkään kansalaisesta voisivat olla 32 kohdan perusteella salassa pidettäviä, mutta virkamiestä koskevassa nimikirjanotteessa nämä tiedot ovat lähtökohtaisesti julkisia. Tämä käy selväksi nimikirjalain ja siihen myöhemmin tehtyjen muutosten esitöistä.

Nimikirjaan kerättävät tiedot on lueteltu tyhjentävästi laissa. Nimikirja voi sisältää julkisuuslain nojalla salassa pidettävää tietoa korkeintaan poikkeustapauksissa. Poliisimiehen kohdalla tällainen salainen tieto saattaisi olla esimerkiksi tieto peitetehtäviin annetusta koulutuksesta, jolloin salausperuste olisi julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 5 kohta, johon tässä asiassa ei ole vedottu.

Poliisilaitos vetoaa muun ohella työturvallisuuslakiin. Poliisilaitoksella on kiistatta velvollisuus huolehtia työntekijöidensä työsuojelusta, mutta valituksenalaiseen julkisuuskysymykseen asia ei liity. Poliisilaitos ei myöskään voi toteuttaa työsuojeluvouitteitaan muita lakeja tai säännöksiä, kuten julkisuus- tai tietosuojalakeja, rikkomalla tai väärin soveltamalla.

Edelleen poliisilaitos vetoaa julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 26 kohtaan. Pyydetyissä nimikirjanotteissa ei sanallakaan viitata poliisilaitoksen mainitsemaan rikokseen, jossa poliisimiehet ovat asianomistajina. Näin voi salaamisesta huolimatta päätellä, sillä tietoja virkamiehestä rikosasian asianomistajana ei kerätä eikä edes saa kerätä nimikirjaan, joka on viranomaisrekisteri, tai sisällyttää nimikirjanotteeseen, joka on määrämuotoinen, lailla ja asetuksella täsmällisesti määritelty asiakirja. Kyseinen rikos on täysin nimikirjasta irrallinen tapahtuma.

Kohta 26 suojelee yhtä lailla rikoksesta epäillyn kuin uhrin oikeuksia. Jos kohta 26 kelpuutettaisiin kaikkien nimikirjatietojen salausperusteeksi, ilmeisesti myös rikoksesta epäillylle pitäisi myöntää sama oikeus. Ajatuksen

ongelmallisuus on ilmeinen. Tulkinta mahdollistaisi jopa rikoksesta epäiltyjen poliisien tai muiden virkamiesten tietojen peittelyn. Poliisissa tämänkaltaisia pyrkimyksiä on ilmennyt, esimerkkinä ratkaisu KHO:2018:154.

Koska murhan yrityksestä ei nimikirjanotteessa ole mainintaa, nimikirjanote itsessään ei myöskään paljasta rikoksen asianomistajan henkilöllisyyttä.

Mäkisellä ja Ilta-Sanomilla on ollut asianomistajien henkilöllisyys tiedossaan elokuusta 2019 lähtien. Yleisöjulkinen tieto heidän henkilöllisyytensä on ollut 25.8.2020 lähtien, jolloin tapauksesta nostettiin syytteet Itä-Uudenmaan käräjäoikeudessa. Ilta-Sanomien tai Mäkisen käsityksen mukaan mikään muukaan tiedotusväline ei ole tähän päivään mennessä julkaissut asianomistajien nimiä tai muita heidän henkilöllisyytensä paljastavia tunnistetietoja.

Mäkinen ei ole missään vaiheessa tietopyynnössään tai hallinto-oikeudessa tuonut oma-aloitteisesti esiin kyseistä ampumistapausta. Poliisilaitos nosti tapauksen esiin päätöksensä perusteluissa, joten siihen viittaamista ei voi tässä valituksessa välttää.

Poliisilaitoksen päätöksessä kerrotaan, että poliisimiehet ovat ”kieltäneet nimikirjanotteeseen salaiseksi merkittyjen tietojen luovuttamisen journalistiseen tarkoitukseen”. Sanamuoto jättää epäselväksi, mitä tällä tarkoitetaan. Se, että poliisi on merkinnyt jonkun tiedon salaiseksi, ei tarkoita, että tieto myös tosiasiallisesti olisi salassa pidettävä. Toisaalta tässä kuvaillun kaltaista kieltämisoikeutta julkisuuslaki tai nimikirjalaki eivät tunne.

Poliisilaitos vetää perusteluissaan perättömän ja hypoteettisen yhtäläisyysmerkin tietojen luovuttamisen ja niiden julkaisemisen välille. Poliisilaitos viittaa yksittäiseen kohtaan EIT:n laajassa ja perusteellisessa ratkaisussa Couderc ja Hachette Filipacchi Associés v. Ranska 10.11.2015 (suuri jaosto). Kyseinen ratkaisu on tämän valituksen kannalta irrelevantti.

Ilta-Sanomien tai Mäkinen eivät ole julkaisseet tietopyynnön kohteena olevien poliisimiesten yksityisyyttä loukkaavaa tai häiritsevää aineistoa tai menetelleet muutenkaan niin, että ihmisoikeussopimuksen 8 artiklan tarkoituksen voisi katsoa millään muotoa vaarantuneen. Ei ole mitään syytä olettaa, että näin tapahtuisi jatkossakaan. Tässä valituksessa ei ole kysymys tietojen julkaisemisesta vaan tietojen julkisuudesta.

Nimikirjalla on oma itsenäinen käyttötarkoituksensa valtion palveluksessa olevien henkilörekisterinä. Nimikirjan tiedot eivät muutu salaiseksi sillä perusteella, että jossakin on tapahtunut rikos. Edes keskeneräisen esitutkinnan takia ei voida salata muussa yhteydessä jo julkiseksi tullutta asiakirja-aineistoa, eikä tässä tapauksessa ole siitäkään kysymys, vaan juttu on jo loppuun tutkittu ja tullut julkiseksi.

Poliisilaitos on salannut valituksenalaisesta päätöksestään osia julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 25, 26 ja 32 kohtien perusteella. Salatuiksi on merkitty

kohdat, joissa viitataan edellä mainittuun ampumistapaukseen ja murhan yrityksiin.

Poliisin salassapitoleima itsessään ei ole Mäkistä, Ilta-Sanomia tai ketään muutakaan oikeudellisesti velvoittava. Se on vain poliisin näkemys tiedon julkisuusasteesta. Näkemysten paikkansa pitävyyden arvioi viime kädessä tuomioistuin.

Olisi tarkoituksenmukaista ja prosessiekonomista arvioida poliisin päätöksen salassapidon oikeellisuus samassa yhteydessä nimikirjanotteiden salassapidon kanssa, jos se on prosessuaalisesti mahdollista.

Päätöksen tulee olla kokonaan yleisöjulkinen. Ensinnäkin salatuissa osissa on kyse keskeisestä seikasta poliisilaitoksen päätöksen perusteluiden kannalta. Jos leimatut kohdat jätetään salaisiksi, ulkopuolisen on mahdotonta arvioida tai ymmärtää, mihin poliisilaitoksen kielteinen päätös tosiasiallisesti perustuu. Toisekseen salaisiksi leimatut osat eivät sisällä salassa pidettävää tietoa. Poliisimiesten henkilöllisyys ja asianomistajuus kyseisessä rikosasiassa on ollut oikeudenkäyntien julkisuutta yleisissä tuomioistuimissa koskevan lain (370/2007) nojalla yleisöjulkista tietoa 25.8.2020 lähtien, jolloin syytteet nostettiin. Poliisin omissa asiakirjoissa henkilöllisyys ja asianomistaja-asema on ollut viranomaisia koskevan julkisuuslain nojalla yleisöjulkinen tieto 1.9.2020 lähtien. Tuolloin jutun mittava esitutkinta-aineisto tuli julki Itä-Uudenmaan käräjäoikeuden valmisteluistunnon myötä.

Jos tieto todella olisi salassa pidettävä, olisi poliisilaitokselta kyseenalaista paljastaa se toimittajalle tietopyyntöön annettavassa päätöksessä edes salassapitoleimalla varustettuna. Toisaalta julkisuus päätöksen leimaaminen salaiseksi on kyseenalaista yleisemminkin. Tällaista salassapitoa voisi ainakin periaatteessa käyttää jopa julkisuuden tukahduttamistarkoituksessa.

Perustuslakivaliokunta on lausunnoissaan toistuvasti todennut, ettei yksityiselämän suojalla ole etusijaa muihin perusoikeuksiin, kuten asiakirjajulkisuuteen (esimerkiksi PeVL 7/2019) nähden.

Perustuslain 12 §:n 2 momentissa taattu asiakirjajulkisuus on suoraan kytköksissä journalismin toimintaedellytyksiin ja on yksi tärkeimmistä journalistisen tiedonhankinnan mahdollistajista. Demokraattisen yhteiskunnan ylläpitäminen edellyttää asiakirjajulkisuutta ja tiedonvälityksen vapautta. Itä-Uudenmaan poliisilaitos ei ole esittänyt tässä asiassa perustetta, miksi tiedon salaaminen olisi välttämätöntä perustuslaissa tarkoitetulla tavalla.

Itä-Uudenmaan poliisilaitos perusti ensimmäisen päätöksensä EU:n tietosuojasetukseen, mutta sivuutti täysin tietosuojalain 27 §:n sekä tietosuojasetuksen 85 ja 86 artiklat, jotka koskevat sananvapautta, journalismia ja asiakirjajulkisuutta. Valituksenalainen päätös jatkaa salailua venyttämällä julkisuuslain tulkintaa tavalla, jota ei tule sallia. Mäkisen tiedonsaanti on jo nyt viivästynyt noin vuoden ja kolme kuukautta Itä-Uudenmaan poliisilaitoksen virheellisen menettelyn takia.

Asian käsittely ja selvittäminen

Itä-Uudenmaan poliisilaitos on antanut lausunnon.

Mäkinen on antanut vastaselityksen. Valituksessa korvattavaksi vaaditut oikeudenkäyntikulut ovat tässä vaiheessa 675 euroa.

Hallinto-oikeuden ratkaisu

Hallinto-oikeus ei tutki valitusta siltä osin kuin se on koskenut valituksenalaisen päätöksen salassapitoa.

Hallinto-oikeus kumoaa Itä-Uudenmaan poliisilaitoksen päätöksen muilta kuin nimikirjanotteiden virantoimituksen ja työnteon keskeytysten salassapitoa koskevin osin ja oikeuttaa Mäkisen saamaan pyytämänsä nimikirjanotteet kumotuilta osin salaamattomina.

Hallinto-oikeus hylkää valituksen siltä osin kuin se on koskenut nimikirjanotteiden virantoimituksen ja työnteon keskeytyksiä koskevien osien salaamista.

Pyydetyt tiedot on, siltä osin kuin päätös on kumottu ja valitus hyväksytty, annettava viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 16 §:ssä säädetyllä tavalla sen jälkeen, kun hallinto-oikeuden päätös on saanut lainvoiman.

Hallinto-oikeus velvoittaa Itä-Uudenmaan poliisilaitoksen korvaamaan Mäkisen oikeudenkäyntikulut 675 euroa.

Perustelut

Tutkimatta jätetyiltä osin

Mäkinen on valituksessaan pyytänyt hallinto-oikeutta arvioimaan valituksenalaisessa päätöksessä salassa pidettäviksi merkittyjen kohtien oikeellisuuden. Hallinto-oikeus ei ensi asteena arvioi valituksenalaisen päätöksen salassapitoon liittyviä kysymyksiä.

Tutkituilta osin

Sovellettavat oikeusohjeet

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

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

Julkisuuslain 10 §:n mukaan salassa pidettävästä viranomaisen asiakirjasta tai sen sisällöstä saa antaa tiedon vain, jos niin erikseen tässä laissa säädetään. Kun vain osa asiakirjasta on salassa pidettävä, tieto on annettava asiakirjan julkisesta osasta, jos se on mahdollista niin, ettei salassa pidettävä osa tule tietoon.

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 22 §:n 1 momentin 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.

Julkisuuslain 24 §:n 1 momentin mukaan salassa pidettäviä viranomaisen asiakirjoja ovat, jollei erikseen toisin säädetä:

25) muun ohella asiakirjat, jotka sisältävät tietoja henkilön terveydentilasta tai vammaisuudesta taikka hänen saamastaan terveydenhuollon ja kuntoutuksen palvelusta;

26) asiakirjat, jotka sisältävät tietoja rikoksesta epäillyn, asianomistajan tai muun rikosasiaan liittyvän henkilön yksityiselämään liittyvistä arkaluonteisista seikoista samoin kuin sellaiset 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;

31) asiakirjat, jotka sisältävät tiedon henkilön ilmoittamasta salaisesta puhelinnumerosta tai tiedon matkaviestimen sijaintipaikasta, samoin kuin asiakirjat, jotka sisältävät tiedon henkilön kotikunnasta ja hänen siellä olevasta asuinpaikastaan tai tilapäisestä asuinpaikastaan samoin kuin puhelinnumerosta ja muista yhteystiedoista, jos henkilö on pyytänyt tiedon salassapitoa ja hänellä on perusteltu syy epäillä itsensä tai perheensä terveyden tai turvallisuuden tulevan uhatuksi;

32) 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.

Nimikirjalain 6 §:n mukaan valtion virkamiestä ja työntekijää koskevien nimikirjaan talletettujen tai muutoin henkilöstöasioiden hoitamiseksi viranomaisella olevien tietojen luovuttamisesta on jäljempänä säädetyin poikkeuksin voimassa, mitä viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa (621/1999) säädetään.

Nimikirjalain 9 §:n 2 momentin mukaan henkilötunnus merkitään nimikirjanotteeseen seuraavissa tapauksissa: 1) kun virkamiehelle tai työntekijälle annetaan nimikirjanote, jonka käyttötarkoituksena on valtion, kunnan tai kuntayhtymän viran tai tehtävän taikka itsenäisen julkisoikeudellisen laitoksen tehtävän hakeminen; 2) muuhun virkamiehelle tai työntekijälle itselleen annettavaan nimikirjanotteeseen hänen sitä pyytäessään; 3) kun nimikirjanotteen toimittaminen tai antaminen on tarpeen virka- tai työsuhteita ja niihin liittyviä etuja koskevissa asioissa; sekä 4) kun nimikirjanote annetaan tai toimitetaan muissa kuin 3 kohdassa mainituissa tapauksissa valtion, kunnan tai kuntayhtymän viranomaiselle taikka itsenäiselle julkisoikeudelliselle laitokselle sellaisen tehtävän hoitamista varten, jossa virkamiehen tai työntekijän yksiselitteinen yksilöiminen on tarpeen.

Nimikirja-asetuksen 8 §:n mukaan pyydettyä tietoa nimikirjasta on ilmoitettava tietojen käyttötarkoitus. Käyttötarkoitus on merkittävä nimikirjanotteeseen.

Tietosuojalain 28 §:n mukaan oikeuteen saada tieto ja muuhun henkilötietojen luovuttamiseen viranomaisen henkilörekisteristä sovelletaan, mitä viranomaisten toiminnan julkisuudesta säädetään.

Tietosuojalain 29 §:n 4 momentin mukaan henkilötunnusta ei tule merkitä tarpeettomasti henkilörekisterin perusteella tulostettuihin tai laadittuihin asiakirjoihin.

Lainvalmisteluaineistoa

Julkisuuslakia koskevan hallituksen esityksen (HE 30/1998 vp) perusteluissa on todettu 24 §:n 1 momentin 25 kohdan osalta, että salassa pidettäviä olisivat muun ohella asiakirjat, jotka sisältävät tietoja henkilön terveydentilasta tai vammaisuudesta taikka hänen saamastaan terveydenhuollon tai kuntoutuksen palvelusta tai hoidon toteuttamiseksi suoritetuista toimenpiteistä. Salassapitovelvollisuus näiden tietojen osalta olisi ehdoton. Kohta koskee paitsi sosiaalihuollon ja terveydenhuollon yksiköiden hallussa olevia, myös muilla viranomaisilla olevia kohdassa lueteltuja tietoja sisältäviä asiakirjoja, kuten lääkärintodistuksia tai ruumiinavauspöytäkirjoja.

Hallituksen esityksen (HE 30/1998 vp) perusteluissa on todettu 24 §:n 1 momentin 26 kohdan osalta, että salassa pidettäväksi ehdotetaan säädettäväksi asiakirjat, jotka sisältävät tietoja rikoksesta epäillyn, asianomistajan tai muun rikosasiaan liittyvän henkilön yksityiselämään liittyvistä arkaluonteisista seikoista tai tietoja rikoksen uhrista, jos tiedon antaminen loukkaisi rikoksen uhrin oikeuksia tai hänen muistoaan tai läheisiään. Säännöksen tarkoituksena on antaa mahdollisuus olla antamatta esimerkiksi väkivaltarikoksen uhrin valokuvia.

Hallituksen esityksen (HE 30/1998 vp) perusteluissa on todettu 24 §:n 1 momentin 31 kohdan osalta, että salassa pidettäviä ovat asiakirjat, jotka sisältävät tiedon henkilön ilmoittamasta salaisesta puhelinnumerosta, osoitetiedosta ja muista yhteystiedoista tietyissä tapauksissa. Henkilön pyynnöstä tieto hänen kotikunnastaan ja siellä olevasta asuinpaikastaan tai hänen tilapäisestä asuinpaikastaan samoin kuin puhelinnumerosta ja muista yhteystiedoista on ehdotuksen mukaan pidettävä salassa, jos henkilöllä on perusteltu syy epäillä itsensä tai perheensä terveyden tai turvallisuuden tulevan uhatuksi. Kohdassa ei edellytetä tapauskohtaista arviota tiedon luovuttamisen vaikutuksesta.

Hallituksen esityksen (HE 30/1998 vp) perusteluissa on todettu julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 32 kohdan osalta, että asiakirjat, jotka sisältävät muun kuin poliittisessa luottamustehtävässä toimivan tai sellaiseen tehtävään pyrkivän henkilön poliittista vakaumusta koskevia tietoja taikka tietoja henkilön yksityiselämän piiriin kuuluvista mielipiteistä, elintavoista, harrastuksista, perhe-elämästä ja muista henkilökohtaisista oloista, kuuluisivat ehdottoman salassapitovelvollisuuden piiriin. Kohdassa ei suojattaisi julkisessa virassa tai tehtävässä toimivien poliittista vakaumusta koskevia tietoja tai heidän tässä ominaisuudessaan esittämiä mielipiteitä. Perhe-elämää koskevilla tiedoilla tarkoitetaan erityisesti tietoja yhteisessä taloudessa asuvien välisistä suhteista. Elintapoja kuvaaviin tietoihin kuuluvat muun muassa päihteiden käyttöä koskevat tiedot.

Asiassa saatu selvitys

Toimittaja Rami Mäkinen oli 30.8.2019 pyytänyt Itä-Uudenmaan poliisilaitokselta kahden nimeltä mainitun poliisimiehen nimikirjanotteet. Poliisilaitos oli päätöksellään 10.9.2019 kieltäytynyt luovuttamasta pyydettyjä nimikirjanotteita. Helsingin hallinto-oikeus on päätöksellään 5.11.2020 katsonut, että Mäkinen on oikeutettu saamaan kyseiset nimikirjanotteet lukuun ottamatta niihin mahdollisesti sisältyviä salassa pidettäviä tietoja. Hallinto-oikeus ei ensi asteena ole arvioinut, sisältyykö tietopyynnön kohteena oleviin nimikirjanotteisiin lain nojalla yleisöltä salassa pidettäviä tietoja, vaan on kumonnut poliisilaitoksen päätöksen ja palauttanut asian poliisilaitokselle uudelleen käsiteltäväksi.

Itä-Uudenmaan poliisilaitos on valituksenalaisella päätöksellään 13.11.2020 antanut Mäkiselle hänen pyytämänsä nimikirjanotteet siten, että salassa pidettävät tiedot on peitetty. Salassa pidettävänä tietoina on peitetty

kummankin poliisimiehen osalta toinen etunimi, sukunimi ja henkilötunnus sekä tiedot koulutuksesta, kielitaidosta, työurasta ja virantoimituksen ja työnteon keskeytyksistä sekä lisäksi toisen poliisimiehen osalta tieto kunniamerkeistä ja arvonimistä ja toisen osalta tieto virkavalasta ja -vakuutuksesta. Nimikirjanotteista on jätetty salaamatta kummankin poliisimiehen etunimi ja nykyinen virkanimike sekä nimikirjanotteen otsikot. Poliisilaitos on katsonut, että muunlainen tietojen luovuttaminen muodostaisi uhkan poliisimiesten ja heidän läheistensä turvallisuudelle ja olisi myös kyseisten poliisimiesten yksityisyyttä loukkaavaa.

Asian oikeudellinen arviointi ja lopputulos

Hallinto-oikeus on tutustunut asiakirjoihin, joiden julkisuudesta asiassa on kysymys. Nimikirjanotteisiin on tehty merkintöjä niihin sisältyvien tietojen salassapidosta. Salassapitoa on perusteltu julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 25, 26, 31 ja 32 kohdilla.

Hallinto-oikeus toteaa, että nimikirjanotteet ovat julkisuuslaissa tarkoitettuja viranomaisen asiakirjoja, jotka ovat lähtökohtaisesti julkisia niihin mahdollisesti sisältyviä salassa pidettäviä tietoja lukuun ottamatta. Henkilöillä, joiden nimikirjanotteista on kysymys, ei siten ole lakiin perustuvaa kategorista oikeutta kieltää tiedon antamista nimikirjanotteista. Saadun selvityksen mukaan molemmat poliisimiehet ovat kieltäneet tietojensa luovuttamisen journalistiseen tarkoitukseen.

Nimikirjanotteissa poliisimiesten henkilötiedoista on peitetty toinen etunimi, sukunimi ja henkilötunnus julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 26, 31 ja 32 kohtien nojalla.

Poliisilaitos on päätöksessään perustellut poliisimiesten nimien salaamista julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 26 kohdalla. Valituksenalaisen päätöksen mukaan pyydetyt nimikirjanotteet koskevat rikoksen uhriksi joutuneita poliisimiehiä ja rikosten motiivi ja mahdolliset toimeksiantajat ovat jääneet epäselviksi. Poliisimiesten nimien käyttäminen muodostaisi uhkan heidän turvallisuudelleen. Lisäksi poliisimiehet ovat harvinaisten sukunimiensä perusteella helposti yksilöitävissä.

Hallinto-oikeus toteaa, että henkilön nimi on lähtökohtaisesti julkinen tieto. Tässä tapauksessa poliisimiesten nimet ovat olleet esillä myös rikosasian tuomioistuinkäsittelyn yhteydessä. Julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 26 kohdassa on kyse asiakirjoista, jotka sisältävät muun ohella tietoja asianomistajan tai muun rikosasiaan liittyvän henkilön yksityiselämään liittyvistä arkaluonteisista seikoista tai tietoja rikoksen uhrista, jos tiedon antaminen loukkaisi uhrin oikeuksia tai hänen muistoaan tai läheisiään. Kyseiset nimikirjanotteet eivät sisällä 26 kohdassa tarkoitettuja tietoja. Nimikirjanotteet eivät sisällä myöskään tietoja poliisimiesten kotikunnasta ja osoitteesta eivätkä muita yhteystietoja, jotka olisivat julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 31 kohdan perusteella salassa pidettäviä.

Julkisuuslain mukaan yleisenä lähtökohtana on, että henkilöä koskevat yksilöintitiedot ovat julkisia. Tämä koskee myös henkilötunnusta. Henkilötunnusta ei kuitenkaan tule tarpeettomasti merkitä henkilörekisterin perusteella tulostettuihin asiakirjoihin. Nimikirjanotteisiin on merkitty käyttötarkoitukseksi virkakäyttö. Mäkinen on pyytänyt saada nimikirjanotteet journalistista tarkoitusta varten. Mäkiselle luovutettuihin nimikirjanotteisiin ei olisi siten tullut merkitä poliisimiesten henkilötunnuksia, eikä niitä ole hänelle tarpeen antaa.

Tiedot poliisimiesten virantoimituksen ja työnteon keskeytyksistä on merkitty nimikirjanotteissa salassa pidettäväksi julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 25 kohdan nojalla, joka koskee muun ohella tietoja henkilön terveydentilasta. Hallinto-oikeus toteaa, että terveystietoihin kohdistuva salassapito ei koske tietoja, joista vain välillisesti käy ilmi yleisluontoisia ja muita kuin arkaluonteisia tietoja henkilön terveydentilasta. Hallinto-oikeus toteaa, että tässä tapauksessa kyseessä olevien poliisimiesten virantoimituksen ja työnteon keskeytyksiä koskevat osat nimikirjanotteista sisältävät kuitenkin sellaisia tietoja, joita on pidettävä julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 25 kohdan tarkoittamina terveydentilaa ilmaisevina tietoina.

Nimikirjanotteista on edellä mainittujen julkisuuslain 24 §:n 1 momentin kohtien lisäksi merkitty salassa pidettäväksi 32 kohdan nojalla poliisimiesten henkilötiedot sekä tiedot koulutuksesta, kielitaidosta, työurasta, virantoimituksen ja työnteon keskeytyksistä, asevelvollisuudesta ja asepalveluksesta, kunniamerkeistä ja arvonimistä sekä virkavalasta ja -vakuutuksesta.

Hallinto-oikeus toteaa, että julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 32 kohdan tarkoituksena on suojata ihmisen yksityisyyden suojan piiriin kuuluvia tietoja. Yksityisyyden suojan piiriin kuuluvien tietojen määrittäminen on kuitenkin tulkinnanvaraista. Hallinto-oikeus katsoo, etteivät tietopyynnön kohteena olevat nimikirjanotteet sisällä julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 32 kohdassa tarkoitettuja tietoja poliisimiesten yksityiselämän suojan piiriin kuuluvista seikoista, kuten elintavoista, harrastuksista, perhe-elämästä tai muista henkilökohtaisista oloista.

Edellä lausutun perusteella hallinto-oikeus katsoo, etteivät Mäkisen pyytämät nimikirjanotteet sisällä muita julkisuuslain 24 §:n nojalla salassa pidettäviä tietoja kuin kohdassa virantoimituksen ja työnteon keskeytyksiä koskevat osat nimikirjanotteista, jotka ovat salassa pidettäviä julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 25 kohdan tarkoittamina terveydentilaa ilmaisevina tietoina. Muilta osin asiakirjat ovat julkisia viranomaisen asiakirjoja. Mäkinen on kyseisiä kohtia lukuun ottamatta oikeutettu saamaan pyytämänsä nimikirjanotteet salaamattomina ilmoittamaansa journalistiseen käyttötarkoitukseen. Tietoa poliisimiesten henkilötunnuksista ei ole kuitenkaan tarpeen antaa.

Oikeudenkäyntikulut

Päätös on, siltä osin kuin se on kumottu, perustunut ilmeisen virheelliseen lain tulkintaan. Tämän vuoksi ja kun otetaan huomioon, että päätös on pysytetty vain pieneltä osin ja vain yhden salassapitoperusteiden osalta, olisi kohtuutonta, että Mäkinen joutuisi pitämään oikeudenkäyntikulunsa vahinkonaan.

Sovelletut oikeusohjeet

Perusteluissa mainitut ja
Laki oikeudenkäynnistä hallintoasioissa 81 § ja 95 §

Muutoksenhaku

Tähän päätökseen saa hakea muutosta valittamalla korkeimpaan hallinto-oikeuteen, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan.

Valitusosoitus on liitteenä (HOL valituslupa 30).

Hallinto-oikeuden kokoonpano

Asian ovat ratkaisseet hallinto-oikeuden jäsenet
Mika Hämäläinen, Esa Hakkola (t) ja Sari Komonen.



Esittelijäjäsen

Sari Komonen

Tämä päätös on sähköisesti varmennettu ja tulostettu hallinto-oikeuden asianhallintajärjestelmästä.

Jakelu ja oikeudenkäyntimaksu

Päätös	Valittajalle tavallisena tiedoksiantona
	Maksutta
	Tiedote oikeudenkäyntimaksusta korkeimmassa hallinto-oikeudessa
Jäljennös	Itä-Uudenmaan poliisilaitos / Vantaan pääpoliisiasema