

KORKEIMMAN HALLINTO-OIKEUDEN PÄÄTÖS

Antopäivä 1 (73)
23.9.2009
Taltionumero
2303
Diaarinumero
3154/1/05
Vuosikirja

Asia Tietosuoja-asiaa koskeva valitus
Valittaja Tietosuojavaltuutettu
Vastapuoli Satakunnan Markkinapörssi Oy ja Satamedia Oy, Kokemäki

Päätös, jota hakemus koskee

Helsingin hallinto-oikeuden päätös 29.9.2005 n:o 05/0839/2

1. Tietosuojavaltuutetun hakemus

Tietosuojavaltuutettu on 10.4.2003 päivätyssä hakemuksessaan pyytänyt, että tietosuojalautakunta kieltäisi henkilötietolain 44 §:n nojalla ja sopivaksi katsomansa sakon uhalla

1) Satakunnan Markkinapörssi Oy:tä

- keräämästä ja tallettamasta tai muutoin käsittelemästä luonnollisia henkilöitä koskevia verotettavia ansio- ja pääomatuloja sekä varallisuustietoja siinä laajuudessa ja tavalla kuin se on tapahtunut vuoden 2001 verotustietojen osalta. Tiedot on julkaistu Veropörssi-nimisessä painotuotteessa. Kokonaisarviossa on otettu huomioon myös kyseisen painotuotteen toimitukselliseksi väitetystä rekisteristä tapahtunut/tapahtuva henkilötietojen luovuttaminen.

- luovuttamasta keräämiään ja toimitukselliseksi väitettyyn rekisteriin tallettamiaan luonnollisten henkilöiden verotettavia ansiotulo- ja pääomatuloja sekä varallisuustietoja tekstiviestipalveluun tai muuhunkaan tarkoitukseen.

2) Satamedia Oy:tä keräämästä ja tallettamasta sekä luovuttamasta edelleen tekstiviestipalveluun tai muuhun tarkoitukseen Satakunnan Markkinapörssi Oy:n rekisteristä saatuja, Veropörssi-nimisessä painotuotteessa julkaistuja verovelvollisten ansio- ja pääomatulo- sekä varallisuustietoja. Tietosuojavaltuutettu on perustellut pyyntöään hakemuksessaan ja siihen liittyvässä muistiossa muun ohella seuraavasti:

1) Satakunnan Markkinapörssi Oy on kerännyt ja julkaissut vuosittain Veropörssi-nimisessä painotuotteessa verotustietojen julkaisemisen jälkeen tietoja verotettavista ansio- ja pääomatuloista sekä varallisuustiedoista. Verotustiedot on saadun tiedon mukaan kerätty paikallisista vero toimistoista. Vuoden 2001 verotustiedot on julkaistu vuoden 2002 lopussa 17:ssä alueellisesti ilmestyneessä painotuotteessa. Niissä on julkaistu noin 1 200 000 luonnollisen henkilön tiedot. Tiedot on julkaistu aakkoosiin järjestettynä. Kuntakohtaisesti on määritelty, minkä tulorajan ylittävät tiedot julkaistaan.

Alueellisesti julkaistavien lehtien sisältö muodostuu pääosin verovelvollisten verotiedoista. Ainakaan pääkaupunkiseudun teemalehden osalta ei voida havaita, että lehdessä julkaistuissa artikkeleissa, lyhyitä kuntakohtaisia verotustietoja koskevia yhteenvetoja lukuun ottamatta, olisi analysoitu verotustietoja tai että kirjoitukset liittyisivät lehdessä julkaistuihin verotustietoihin Julkisen Sanan Neuvoston päätöksessä nro 2973A/SL/00 tarkoitetulla tavalla.

Kerättyjen tietojen julkaisematta jättämisestä Satakunnan Markkinapörssi Oy perii verovelvolliselta maksun. Tietosuojavaltuutetun saaman selvityksen mukaan tiedot on kuitenkin käytännössä poistettu, vaikka maksua ei olisi saatukaan.

Satakunnan Markkinapörssi Oy:llä ei ole henkilötietolain 8 §:ään eikä 14-20 §:ään perustuvaa oikeutta kerätä, tallettaa tai luovuttaa eikä muutoinkaan käsitellä verovelvollisten luonnollisten henkilöiden verotettavia ansiotulo- ynnä muita tietoja. Kysymyksessä ei ole myöskään henkilötietojen käsittely toimituksellisia tarkoituksia varten, joka henkilötietolain 2 §:n 5 momentin nojalla jää pääosin henkilötietolain soveltamisalan ulkopuolelle.

Veropörssi-lehteä julkaistaan ainoastaan verotustietojen julkaisemisen tarkoituksessa, mitä ei voida Tietosuojavaltuutetun käsityksen mukaan pitää tiedotusvälineen tavanomaisena toimintatapana. Lisäksi se, että avattu tekstiviestipalvelu, jossa kerättyjä tietoja luovutetaan ja myydään

yksittäin asiasta tehdyin sopimusjärjestelyin pääosin saman henkilöpiirin hallinnassa ja omistuksessa olevien Satakunnan Markkinapörssi Oy:n ja Satamedia Oy:n omistajien hyödyksi, korostaa tietojen keräämisen tapahtuvan ensisijaisesti muussa kuin toimituksellisessa tarkoituksessa, toisin sanoen lähinnä taloudellisessa hyötytarkoituksessa.

Siinäkin tapauksessa, että kysymyksessä voitaisiin katsoa olevan toimituksellisessa tarkoituksessa tapahtuva henkilötietojen käsittely, henkilötietojen antaminen tai luovuttaminen joko suoraan tekstiviestipalveluun tai Satamedia Oy:lle on vastoin henkilötietolain 2 §:n 5 momentin mukaan toimitukselliseen käsittelyyn sovellettavaksi tulevaa henkilötietolain suojaamisvelvoitetta sekä vastoin henkilötietolain 6 ja 7 §:ää.

Satakunnan Markkinapörssi Oy:llä ei ole oikeutta luovuttaa tietoja myöskään henkilötietolain 2 §:n 4 momentin perusteella, jonka mukaan henkilötietolakia ei sovelleta henkilörekistereihin, jotka sisältävät vain tiedotusvälineessä julkaistua aineistoa sellaisenaan.

Koska Satakunnan Markkinapörssi Oy:llä ei ole oikeutta käsitellä hakemuksessa tarkoitettuja tietoja, sillä ei myöskään ole oikeutta luovuttaa tietoja Satamedia Oy:lle.

2) Satamedia Oy on ryhtynyt vuoden 2003 alussa tarjoamaan tekstiviestipalvelua, jossa matkapuhelimen käyttäjät voivat kysellä yksittäisiä henkilöitä koskevia, Veropörssi-nimisessä painotuotteessa julkaistuja ansio- ja pääomatulo- sekä varallisuustietoja sekä halutessaan saada tiedot paluuviestinä suoraan matkapuhelimeensa. Tiedot on luovutettu Satakunnan Markkinapörssi Oy:n Veropörssi-lehteä varten muodostamasta rekisteristä CD-levykkeellä.

Satamedia Oy:llä ei ole henkilötietolain 8 §:ään eikä 14-20 §:ään perustuvaa oikeutta kerätä ja tallettaa tai luovuttaa eikä muutoinkaan käsitellä verovelvollisten luonnollisten henkilöiden verotettavia ansio- ja pääomatuloja sekä varallisuustietoja.

Kysymys ei myöskään ole henkilötietolain soveltamisalan ulkopuolelle jäävästä henkilötietolain 2 §:n 4 momentissa tarkoitettusta henkilörekisteristä, joka sisältää vain tiedotusvälineessä julkaistua aineistoa sellaisenaan. Verotustietoja ei ole kerätty tiedotusvälineessä julkaistusta aineistosta, vaan Satakunnan Markkinapörssi Oy on luovuttanut ne toimitukselliseksi väitetystä rekisteristään lainvastaisesti Satamedia Oy:lle. Kysymys on rekisterinpitäjän uutta käyttötarkoitusta varten tapahtuvasta henkilötietojen keräämisestä, luovuttamisesta ja muusta käsittelystä.

Siinäkin tapauksessa, että tiedot kerättäisiin Veropörssi-lehdestä suoraan, kyseisessä tekstiviestipalvelussa kysymys ei ole tiedotusvälineessä julkaistusta aineistosta sellaisenaan, koska tietoja käsitellään ja luovutetaan yksittäin ja irrallaan muusta lehden aineistosta. Asian arvioinnissa on otettava huomioon, että verotustietoja voidaan saada tekstiviestipalvelusta muokattuna (esimerkiksi 5 suurituloisinta) sekä yhdistettynä eri alueellisista numeroista. Lisäksi tietokannasta voidaan pyynnöstä poistaa sellaisia henkilötietoja, jotka on julkaistu Veropörssi-lehdessä. Tiedon poistamisesta päättää Satamedia Oy ja poistamisesta peritään maksu. Tämä merkitsee Tietosuojavaltuutetun käsityksen mukaan sitä, etteivät tekstiviestipalvelun tiedot ole aina samoja kuin lehdessä julkaistut ja ettei päätöstä poistamisesta tehdä toimituksellisin perustein.

2. Tietosuojalautakunnan päätös

Tietosuojalautakunta on päätöksellään 7.1.2004 nro 1 hylännyt Tietosuojavaltuutetun hakemuksen.

Tietosuojalautakunta on perustellut päätöstään seuraavasti:

Suomen perustuslain (731/1999) 10 §:n 1 momentin mukaan jokaisen yksityiselämä, kunnia ja kotirauha on turvattu. Henkilötietojen suojasta säädetään tarkemmin lailla.

Perustuslain 12 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on sananvapaus. Sananvapauteen sisältyy oikeus ilmaista, julkistaa ja vastaanottaa tietoja, mielipiteitä ja muita viestejä kenenkään ennakolta estämättä. Perustuslain sananvapaussäännöksessä tarkoitetun ennakkosteiden kiellon piiriin kuuluvat paitsi viestien sisällön ennakkotarkastus myös sananvapauteen sisältyvien oikeuksien luvanvaraistaminen samoin kuin kaikki muut ennakkollista estettä merkitsevät puuttumiset sananvapauteen (HE 309/1993 vp s. 57).

Yleiset säännökset henkilötietojen käsittelystä sisältyvät henkilötietolaikiin (523/1998), jolla on pantu täytäntöön Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi yksilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä ja näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta (95/46/EY, henkilötietodirektiivi).

Henkilötietodirektiivin 9 artiklan mukaan jäsenvaltiot voivat säätää poikkeuksia ainoastaan journalistisia tarkoituksia tai taiteellisen tai kirjallisen ilmaisun tarkoituksia varten toteutettua henkilötietojen käsittelyä varten, jos poikkeukset osoittautuvat välttämättömiksi yksityisyyttä koskevan oikeuden ja ilmaisuvapautta koskevien sääntöjen yhteensovittamisessa.

Henkilötietolain 2 §:n 5 momentin mukaan henkilötietojen käsittelyä toimituksellisia sekä taiteellisen tai kirjallisen ilmaisun tarkoituksia varten koskevat soveltuvin osin ainoastaan henkilötietolain 2 §:n 5 momentissa mainitut henkilötietolain säännökset.

Tietosuojalautakunta katsoo, että Satakunnan Markkinapörssi Oy, käsitellessään verotietoja julkaistakseen ne Veropörssi-nimisessä julkaisussa, johon sisältyy verotusta koskevia kuntakohtaisia yhteenvetoja ja myös muuta verotusta koskevaa informaatiota, on käsitellyt tietoja henkilötietolain 2 §:n 5 momentissa tarkoitettulla tavalla toimituksellisia tarkoituksia varten.

Henkilötietojen käsittelyä toimituksellisia tarkoituksia varten koskee henkilötietolain 2 §:n 5 momentin mukaan tietojen suojaamista koskeva lain 32 §, jonka mukaan rekisterinpitäjän on toteutettava tarpeelliset tekniset ja organisatoriset toimenpiteet henkilötietojen suojaamiseksi laittomalta käsittelyltä. Tietosuojalautakunta toteaa, että suojaamisvelvollisuus koskee ainoastaan niitä toimitukselliseen rekisteriin sisältyviä tietoja, joita ei ole julkaistu.

Henkilötietolain 2 §:n 4 momentin mukaan henkilötietolakia ei sovelleta henkilörekistereihin, jotka sisältävät vain tiedotusvälineessä julkaistua aineistoa sellaisenaan.

Saadun selvityksen mukaan Satakunnan Markkinapörssi Oy on luovuttanut Veropörssi-lehdessä julkaisemansa verotiedot CD-levykkeellä Satamedia Oy:lle. Tietosuojalautakunta katsoo, että Satakunnan Markkinapörssi Oy on luovuttanut Satamedia Oy:lle henkilörekisterin, joka sisältää vain tiedotusvälineessä julkaistua aineistoa sellaisenaan. Näin ollen henkilötietolakia ei sovelleta Satamedia Oy:lle CD-levykkeellä luovutettuun henkilörekisteriin.

3. Käsittely Helsingin hallinto-oikeudessa ja hallinto-oikeuden ratkaisu

Tietosuojavaltuutetun valitettua tietosuojalautakunnan päätöksestä Helsingin hallinto-oikeuteen tietosuojalautakunta on antanut asiassa hallinto-oikeudelle lausunnon.

Satakunnan Markkinapörssi Oy ja Satamedia Oy ovat antaneet hallinto-oikeudelle selityksen, jossa on vaadittu Tietosuojavaltuutetun valituksen hylkäämistä sekä ensisijaisesti vastustettu ennakkoratkaisun pyytämistä Euroopan yhteisöjen tuomioistuimelta ja jossa on muun ohessa todettu, että verotuksen ja verotietojen julkisuuden osalta olennaista on, että siltä

osin kun verotusta ei ole harmonisoitu, ne eivät kuulu EY-oikeuden soveltamisalaan lainkaan. Tällä perusteella tuloverotus ja niin muodoin myös tuloverotuksen tiedot ja erityisesti tuloverotuksen tietojen julkisuus ja julkaistavuus jäävät tietosuojadirektiivin soveltamisalan ulkopuolelle. Asiassa on yhtiöiden mukaan kysymys sananvapaudesta, joka on tarkoitettu pääasiassa jälkikäteisen kontrollin kohteeksi. Veropörssin rekisteri on toimituksellinen. Tekstiviestipalvelun tietokanta sisältää vain Veropörssi-lehdessä julkaistuja verotustietoja.

Tietosuojavaltuutettu on antanut vastaselityksen, joka on lähetetty tiedoksi ja vastaselityksen antamista varten Satakunnan Markkinapörssin ja Satamedia Oy:n asiamiehelle. Vastaselitys on annettu.

Helsingin hallinto-oikeus on, hylättyään ennakkoratkaisun pyytämistä Euroopan yhteisöjen tuomioistuimelta koskevan pyynnön, hylännyt Tietosuojavaltuutetun valituksen.

Hallinto-oikeus on perustellut päätöstään seuraavasti:

1. Ennakkoratkaisupyyntö

Hallinto-oikeus katsoo, ettei Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi yksilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä ja näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta (95/46/EY, jäljempänä tietosuojadirektiivi) ole nyt kyseessä olevilta osiltaan siten tulkinnanvarainen, että asiassa tämän vuoksi olisi aihetta ennakkoratkaisun pyytämiseen. Tässä yhteydessä hallinto-oikeus on kiinnittänyt huomiota myös yhteisöjen tuomioistuimen tuomioon 6.11.2003 asiassa C-101/01. Hallinto-oikeus katsoo myös viitaten jäljempänä ilmi käyviin perusteluihin, ettei ennakkoratkaisun pyytäminen ole asian ratkaisemisen kannalta tarpeen.

2. Pääasiaratkaisu

Päätöksen perustelevien ja asian luonne

Hallintolain 45 §:n mukaan päätös on perusteltava. Perusteluissa on ilmoitettava, mitkä seikat ja selvitykset ovat vaikuttaneet ratkaisuun sekä mainittava sovelletut säännökset. Tietosuojalautakunta on perustellut päätöstään viittaamalla Suomen perustuslain 10 §:n 1 momenttiin ja 12 §:n 1 momenttiin sekä asianomaiseen tietosuojadirektiiviin. Lisäksi lautakunta on viitannut henkilötietolain 2 §:n 4 ja 5 momenttiin ja 32 §:ään ja lyhyesti esittänyt tosiasia-perustelut kuvaamalla myös verotustietojen julkaisutoimintaa. Näin ollen hallinto-oikeus on todennut, että

tietosuojalautakunnan päätöstä on pidettävä hallintolain sääntelyn kannalta riittävästi perusteltuna siten, ettei päätöstä ole tämän vuoksi syytä kumota.

Hallinto-oikeus on todennut myös, että kysymys on tietosuojalautakunnan päätöksestä ilmenevällä tavalla henkilötietolain mukaisesta henkilötietojen käsittelyä koskevasta asiasta. Vaikka käsiteltävät tiedot ovat alun perin verotustietoja, ei kyse ole kuitenkaan verotuksesta eikä verotusasiasta. Henkilötietojen käsittelyssä on sovellettavana direktiivi 95/46/EY ottaen huomioon sen soveltamisalaa koskeva sääntely, riippumatta siitä, missä määrin yhteisöoikeudessa on harmonisoitu välitöntä verotusta, ja soveltuvin osin muukin yhteisöoikeus.

Keskeiset säännökset

Suomen perustuslain 10 §:n 1 momentin mukaan jokaisen yksityiselämä, kunnia ja kotirauha on turvattu. Henkilötietojen suojasta säädetään tarkemmin lailla. Perustuslain 12 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on sananvapaus. Sananvapauteen sisältyy oikeus ilmaista, julkistaa ja vastaanottaa tietoja, mielipiteitä ja muita viestejä kenenkään ennakolta estämättä. Tarkempia säännöksiä sananvapauden käyttämisestä annetaan lailla.

Tietosuojadirektiivin 9 artiklan mukaan, joka koskee henkilötietojen käsittelyä ja ilmaisunvapautta, jäsenvaltioiden on säädettävä ainoastaan journalistisia tarkoituksia tai taiteellisen tai kirjallisen ilmaisun tarkoituksia varten toteutettua henkilötietojen käsittelyä varten poikkeuksista ja vapautuksista direktiivin tästä luvusta (II luku), IV luvusta ja VI luvusta, ainoastaan jos ne osoittautuvat välttämättömiksi yksityisyyttä koskevan oikeuden ja ilmaisunvapautta koskevien sääntöjen yhteensovittamisessa.

Henkilötietolain 2 §:n 5 momentin mukaan henkilötietojen käsittelyä toimituksellisia sekä taiteellisen tai kirjallisen ilmaisun tarkoituksia varten koskevat soveltuvin osin ainoastaan 1-4 ja 32 §, 39 §:n 3 momentti, 40 §:n 1 ja 3 momentti, 42 §, 44 §:n 2 kohta, 45-47 §, 48 §:n 2 momentti sekä 50 ja 51 §, jollei 17 §:stä muuta johdu. Pykälän 4 momentin mukaan henkilötietolakia ei sovelleta henkilörekistereihin, jotka sisältävät vain tiedotusvälineessä julkaistua aineistoa sellaisenaan.

Tapahtumatiedot ja Tietosuojavaltuutetun kieltö hakemus

Satakunnan Markkinapörssi Oy kerää ja julkaisee vuosittain Veropörssinimissä lehdessä paikallisista verotoimistoista saamia ja verotustietojen julkisuudesta ja salassapidosta annetun lain mukaan julkisia ansio-, pääomatulo- ja varallisuustietoja. Tietosuojavaltuutetun toiminnan kieltämistä koskeva hakemus on koskenut vuoden 2001 verotustietojen julkaisemista. Tiedot julkaistaan Tietosuojavaltuutetun mukaan alueellisesti ilmestyneessä Veropörssi-lehdessä. Tällöin on julkaistu noin 1,2 miljoonan luonnollisen henkilön sanotut verotustiedot kuntakohtaisesti aakkosjärjestyksessä. Kuntakohtaisesti on määritelty, minkä tulorajan ylittävät tiedot julkaistaan. Lisäksi Suomen, oikeastaan Satakunnan, Markkinapörssi on luovuttanut Veropörssi-lehdessä julkaisemansa verotustiedot CD-levykkeellä Satamedia Oy:lle, joka puolestaan on ryhtynyt tarjoamaan tekstiviestipalvelua, jossa matkapuhelimien käyttäjät voivat kysellä yksittäisiä henkilöitä koskevia sanotussa lehdessä julkaistuja verotustietoja. Luovutus on toteutettu keskinäisin sopimuksin.

Tietosuojavaltuutetun toiminnan kieltämistä koskevassa hakemuksessa on ollut kysymys siitä, ettei hänen mukaansa Satakunnan Markkinapörssi Oy:n eikä Satamedia Oy:n edellä mainittu verotustietojen käsittely tapahdu henkilötietolain 2 §:n 5 momentissa tarkoitettulla tavalla toimituksellista tarkoitusta varten. Satakunnan Markkinapörssin Veropörssi-lehteä ei julkaista hakemuksen mukaan toimituksellisessa tarkoituksessa, vaan lehti on tarkoitettu verotustietoja koskevaksi luetteloksi. Satamedia Oy:n tekstiviestipalvelu ei myöskään tapahdu toimituksellisessa tarkoituksessa, vaan tekstiviestipalvelun toteuttamisen ja taloudellisen hyödyn tarkoituksessa. Mikäli Satakunnan Markkinapörssi Oy:n kuitenkin katsottaisiin julkaisevan lehteä toimituksellisessa tarkoituksessa, niin se ei kuitenkaan saa luovuttaa verotustietoja, koska luovutus on vastoin henkilötietolain 32 §:ssä tarkoitettua suojaamisvelvoitetta. Lisäksi Tietosuojavaltuutetun mukaan henkilötietolain 2 §:n 4 momentti tarkoittaa sitä, että toimituksellisesta rekisteristä voidaan luovuttaa tiedotusvälineessä julkaistuja tietoja vain toimitukselliseen tarkoitukseen, ja koska Satamedia Oy ei käytä tietoja toimituksellisessa tarkoituksessa, sille ei voida myöskään luovuttaa sanottuja tietoja. Tietosuojavaltuutettu on myös katsonut, että toimituksellista aineistoa voidaan luovuttaa myös osina, mutta näitä osia ei saa erottaa alkuperäisestä asiayhteydestään:

Satamedia Oy:n toteuttamassa tekstiviestipalvelussa yksittäisen verovelvollisen verotustiedot on erotettu siitä asiayhteydestä, jossa ne on julkaistu Veropörssi-lehdessä. Kysymyksessä ei ole hakemuksen mukaan henkilötietolain soveltamisalan ulkopuolelle jäävä henkilötietolain 2 §:n 4 momentissa tarkoitettu henkilörekisteri, joka sisältää vain tiedotusvälineessä julkaistua aineistoa sellaisenaan.

Yksityiselämän ja yksityisyyden suoja ja sananvapaus

Tietosuojavaltuutettu on valituksessaan katsonut, ettei tietosuojalautakunta ole arvioinut, kumpi edellä mainituista perusoikeuksista on henkilötietojen käsittelyn kannalta merkityksellisempi. Hänen näkemyksensä mukaan tässä tapauksessa tulee korostaa yksityisyyden suojaa, kun taas lautakunta on korostanut sananvapautta. Hän on pitänyt henkilötietolain 2 §:n 4 ja 5 momenttien säännöksiä yksityisyyden suojan kannalta yksilöimättöminä ja katsonut, että asia tulee ratkaista henkilötietolain ja yksityisyyden suojan kannalta.

Henkilötietolain 1 §:n mukaan mainitun lain tarkoituksena on toteuttaa yksityiselämän suojaa ja muita yksityisyyden suojaa turvaavia perusoikeuksia henkilötietoja käsiteltäessä sekä edistää hyvän tietojenkäsittelytavan kehittämistä ja noudattamista. Sama periaate eräin täsmennyksin käy ilmi lainkohtaa koskevissa hallituksen esityksen (HE 96/1998 vp) yksityiskohtaisista perusteluista. Esityksessä todetaan myös, että koska yksityiselämän suoja ja muut yksityisyyden suojaa määrittelevät perusoikeudet eivät kuitenkaan ole ehdottomia, laki osoittaa sääntelemiltään osin yksityisyyden suojan ulottuvuutta. Vaikka ehdotetun lain tavoitteena on yksityisyyden suojaaminen, sen säännöksissä on perustelujen mukaan pyritty yhteensovittamaan myös yhteiskunnan tietotarpeet.

Hallinto-oikeus on katsonut, että henkilötietolain 2 §:n 4 ja 5 momentti on säädetty näiden tietotarpeiden turvaamiseksi siten, ettei sanotun lain säännöksiä pääosiltaan voida soveltaa tiedotusvälineiden toimituksellisiin rekistereihin. Lähes vastaavat säännökset sisällytettiin jo 1.7.1994 voimaan tulleeseen henkilörekisterilain muutokseen. Sanottua lainmuutosta koskevasta hallituksen esityksen yleisperusteluista (HE 311/1993 vp) käy ilmi, että henkilörekisterilain säännösten soveltaminen tiedotusvälineiden rekistereihin oli käytännössä osoittautunut ongelmalliseksi. Esityksessä katsotaan lisäksi, että tiedotusvälineiden rekistereitä koskeva ehdotus merkitsee sananvapauden kannalta sitä, ettei sananvapauden käyttämiselle tiedotusvälineiden avulla voitaisi henkilörekisterilain nojalla asettaa sellaisia ehtoja, jotka edes välillisesti voisivat merkitä sananvapauden rajoittamista ennakolta.

Edellä mainitun perusteella hallinto-oikeus on katsonut, että henkilötietolakia säädettäessä on tehty arviointi perustuslain 10 §:n mukaisen yksityiselämän suojan ja yksityisyyden suojan yleisemminkin ja toisaalta perustuslain 12 §:n mukaisen sananvapauden kannalta. Yksityisyyden suojan ja sananvapauden välistä arviointia on tehty myös jo edeltävää henkilörekisterilain muutosta säädettäessä. Sääntelyn rajoissa tulee kuitenkin oikeuskäytännössä harkittavaksi, mikä merkitys ja sisältö henkilötietolain 2 §:n 4 ja 5 momentin poikkeussäännöksille tulee yksityiselämän ja yksityisyyden suojan kannalta yksittäistapauksessa antaa.

Tällöin on otettava huomioon se hallituksen esityksessä henkilötietolaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 96/1998 vp) todettu, että tietosuojadirektiivi mahdollistaa julkisuusperiaatteen huomioon ottamisen kansallisessa lainsäädännössä. Veropörssi-lehdessä julkaistut verotustiedot sinällään ovat perinteisesti olleet julkisia. Niiden julkisuus perustuu nykyisellään verotustietojen julkisuudesta ja salassapidosta annettuun lakiin. Hallinto-oikeus on katsonut, että sanottujen tietojen julkisuudella on merkitystä arvioitaessa yksityiselämän ja yksityisyyden suojan tarpeen astetta ja laajuutta.

Toimituksellinen tai journalistinen tarkoitus

Tietosuojavaltuutettu on pitänyt tärkeänä henkilötietolain 2 §:n 5 momentin mukaisen toimituksellisen tarkoituksen määrittelemistä, koska tälle käsitteelle on annettava sisältö, joka voi erottua muusta henkilötietojen käsittelystä. Hän on katsonut, että säännös on yksityisyyden suojan kannalta yksilöimätön ja koska kyse on poikkeusäännöksestä, sitä on tulkittava suppeasti ja yksityisen henkilön eduksi. Tietosuojadirektiivissä käytetään englanninkielisessä versiossa käsitettä ”journalistic purpose”, joten myös tämän vuoksi on tarpeen arvioida, onko käsitteillä ”toimituksellinen” ja ”journalistinen” eroa. Mikä tahansa henkilötietojen käsittely ei Tietosuojavaltuutetun mukaan täytä toimituksellista tai journalistista tarkoitusta eikä julkaisematta jättämisestä tulisi tässä mielessä hänen mukaansa myöskään periä maksua. Satakunnan Markkinapörssi Oy:n Veropörssi-lehti on lähinnä luettelo verotustiedoista. Yhtiön ei voida Tietosuojavaltuutetun mielestä katsoa käsittelevän verotustietoja toimituksellista tai journalistista tarkoitusta varten.

Henkilötietolakia koskevasta hallituksen esityksestä (HE 96/1998 vp) käy ilmi, että henkilötietolailla on nimenomaisesti tarkoitettu saattaa tietosuojadirektiivi Suomessa voimaan. Henkilötietolain 2 §:n 4 ja 5 momentit on siten säädetty huomioon ottaen tietosuojadirektiivin 9 artiklan sisältö. Hallinto-oikeus on todennut, että henkilötietolain 2 §:n 5 momentissa säädetään henkilötietojen käsittelystä toimituksellista tarkoitusta varten samassa mielessä kuin tietosuojadirektiivin 9 artiklassa säädetään poikkeusten säätämisestä journalistisia tarkoituksia varten. Henkilötietolain tulkinnan lähtökohtana siis on tietosuojadirektiivissä mainittu käsite toisin kuin kumotussa henkilörekisterilaissa, jossa säädettiin vielä toimituksellisesta henkilörekisteristä. Henkilötietolain ja direktiivin käsitteet ”toimituksellinen” ja ”journalistinen” ovat nyt puheena olevalta kannalta yleiskielen valossa ja muutoinkin asiallisesti yhteneväiset.

Hallinto-oikeus on todennut, että yksityisyyden suojaksi säädettyihin tietosuojadirektiiviin, henkilötietolakiin ja jo vuonna 1994 voimaan tulleen henkilörekisterilakiin on nimenomaisesti otettu poikkeussäännökset sikäli kuin se on tarpeen sananvapauden tai ilmaisuvapauden toteuttamiseksi. Koska säädösten on vakiintuneesti annettu mahdollisuus poiketa yksityisyyden suojasta sananvapauden hyväksi, toimituksellisen tai journalistisen tarkoituksen täyttymiselle ei tule asettaa erityisen tiukkoja vaatimuksia siten, että korostetaan vain yksityisyyden suojaa.

Journalistista tai toimituksellista tarkoitusta ei ole erikseen määritelty tietosuojadirektiivissä eikä henkilötietolaissa eikä myöskään lakia koskevassa hallituksen esityksessä. Hallinto-oikeus on katsonut samoin kuin tietosuojalautakunta, että asia tulee ratkaistavaksi tapauskohtaisesti.

Hallinto-oikeuden käytettävissä on ollut Tietosuojavaltuutetun valitusasiakirjoihin liittämä Satakunnan Markkinapörssin julkaisema pääkaupunkiseudun Veropörssi-lehden numero 14/2004. Sanotun Veropörssi-lehden sisältö koostuu pääasiassa puheena olevista kuntakohtaisesti järjestetyistä verotustiedoista, mutta se sisältää myös muuta verotusta koskevaa informaatiota. Yleiskielen lähtökohdista ja sen pohjalta, miten kriteeriä ”toimituksellinen” tai ”journalistinen” vallitsevasti yhteiskunnassa arvioidaan, tietoja on käsitelty sellaisessa tarkoituksessa. Kyseessä olevien henkilötietojen käsittelyyn liittyy myös yhteiskunnallista merkittävyyttä. Hallinto-oikeus on katsonut, että kun toimituksellista tarkoitusta arvioidaan yksityisyyden näkökulmasta, ei merkitystä ole annettava pelkästään lehden sisällölle ja luonteelle. Huomioon on otettava myös, että julkaistut verotustiedot on nimenomaisesti säädetty julkisiksi. Toisaalta toimituksellista tarkoitusta arvioitaessa ei merkitystä ole sillä seikalla, peritäänkö tietojen julkaisematta jättämisestä maksu. Hallinto-oikeus on todennut myös, että Tietosuojavaltuutetun mainitseman korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisut (18.8.1989 taltionumerot 2626 ja 2627) on annettu tuolloin voimassa olleen ja sittemmin kumotuksi tulleen lain nojalla.

Edellä mainitun kokonaisarvion perusteella hallinto-oikeus on katsonut, että Satakunnan Markkinapörssi Oy on käsitellyt tietoja henkilötietolain 2 §:n 5 momentissa tarkoitettulla tavalla toimituksellista tarkoitusta varten.

Henkilötietolain 32 §:n mukaisen suojaamisvelvollisuuden soveltaminen

Tietosuojavaltuutettu on katsonut, että vaikka Satakunnan Markkinapörssi Oy:n katsottaisiin käsittelevän verotustietoja toimituksellisessa

tarkoituksessa, tulisi sen kuitenkin henkilötietolain 2 §:n 5 momentista ilmenevin tavoin noudattaa henkilötietolain 32 §:ssä tarkoitettua tietojen suojaamisvelvollisuutta. Tämän vuoksi Satakunnan Markkinapörssi ei saisi luovuttaa tietoja toimituksellisesta rekisteristä Satamedia Oy:lle, jonka tietojen käsittely tekstiviestipalveluna ei täytä toimituksellisia kriteerejä.

Kuten edellä on todettu henkilötietolain 2 §:n 5 momenttia pääosin vastaavat säännökset olivat voimassa myös henkilörekisterilaissa, jota koskevassa hallituksen esityksen yleisperusteluissa (HE 311/1993 vp) todetaan, että tietosuojan kannalta tiedotusvälineiden toimitustyössä käytettäviä rekistereitä arvioitaessa on otettava huomioon niiden mahdollinen uhka yksityisyydelle. Siinä on kuitenkin edelleen todettu, että julkaistavaksi tuleva osa tiedotusvälineiden keräämistä tiedoista ei ole niinkään tietosuojan kannalta ongelmallinen, koska tietojen julkaisemisen jälkeen yksityisyyden suojaa loukkaavaan toimeen on mahdollista puuttua muiden kuin henkilörekisterilain säännösten nojalla. Edellä mainittua vastaava periaate käy ilmi myös henkilötietolakia koskevasta hallituksen esityksen (HE 96/1998 vp) yksityiskohtaisista perusteluista.

Satakunnan Markkinapörssin antaman selvityksen mukaan se on luovuttanut Satamedia Oy:lle vain Veropörssi-lehdessä julkaistun aineiston. Tätä on pidettävä sinänsä uskottavana. Hallinto-oikeus on katsonut, ottaen huomioon henkilötietolain 2 §:n 4 momentin säännöksen ja myös lain esitöiden valossa, että henkilötietolain suojaamisvelvollisuus ei koske mainittua julkaistua tietoa. Tällöin tulevat käytettäviksi jälkikäteiset oikeussuojakeinot yksityisyyden suojan toteuttamiseksi. Suojaamisvelvollisuus koskee siten vain sellaista tiedotusvälineen toimitukselliseen rekisteriin sisältyvää materiaalia, jota ei ole julkaistu. Henkilötietolain kysymyksessä oleva sääntely vastaa, ottaen myös huomioon Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen päätöksen 6.11.2003 asiassa C-101/01, tietosuojadirektiivin lähtökohtia ja sisältöä.

Veropörssi-lehdessä julkaistujen tietojen käyttö

Tietosuojavaltuutettu on katsonut, ettei tietosuojalautakunta ole määritellyt, mitä tarkoitetaan henkilötietolain 2 §:n 4 momentilla. Yhtiö voisi lainkohdan mukaan käsitellä julkaistuja tietoja vain toimitukselliseen tai muuhun henkilötietolain soveltamisen tai tietosuojadirektiivin soveltamisen ulkopuolelle jäävään tarkoitukseen, mutta ei tekstiviestipalvelun tarkoitukseen. Lainkohta oikeuttaa Tietosuojavaltuutetun mukaan Satamedia Oy:n käsittelemään saamiaan verotustietoja vain sellaisenaan eikä niitä saisi hänen mukaansa erottaa asiayhteydestään siten kuin yhtiö tekee.

Henkilötietolain 2 §:n 4 momentti ja jo henkilörekisterilain muutoksen (387/1994) myötä voimaan tullut lähes vastaava säännös henkilörekisterilaissa rajaavat tiedotusvälineessä julkaistun aineiston näiden lakien soveltamisen ulkopuolelle. Henkilötietolakia koskevan hallituksen esityksen (HE 96/1998 vp) sanottua lainkohtaa koskevista yksityiskohtaisista perusteluista käy ilmi, että, kuten aiemmassakin säännöksessä, ehdotettu säännös rajaisi lain soveltamisen ulkopuolelle myös muiden kuin tiedotusvälineiden pitämät sellaiset henkilörekisterit, jotka sisältävät vain tiedotusvälineessä julkaistua aineistoa sellaisenaan.

Kuten edellä on lausuttu Satakunnan Markkinapörssi on luovuttanut Satamedia Oy:lle vain Veropörssi-lehdessä julkaistut verotustiedot sellaisenaan. Kun otetaan huomioon myös hallituksen esityksessä lausuttu, ei merkitystä ole sillä käyttääkö Satamedia Oy saamiaan julkaistuja tietoja toimituksellisessa tai muussa tarkoituksessa. Hallinto-oikeus on katsonut, ettei henkilötietolaki tule Tietosuojavaltuutetun väittämällä tavalla sovellettavaksi Satamedia Oy:lle CD-levyllä luovutettuun julkaistuu aineistoon. Tietosuojalautakunnan omaksuma näkemys henkilötietolain 2 §:n 4 momentin sovellettavuudesta ei ole myöskään edellä jo yhteisöoikeuden merkityksestä esitetyt näkökohdat huomioon ottaen virheellinen.

Sovelletut oikeusohjeet

Sovellettuina oikeusohjeina hallinto-oikeus on viitannut päätöksensä perusteluissa mainitsemiensa oikeusohjeiden lisäksi sananvapauden käyttämisestä joukkoviestinnässä annetun lain 1 §:ään, henkilötietolain 38 §:ään, 44 §:ään ja 45 § 1 momenttiin sekä hallintolainkäyttölain 6 §:ään.

4. Käsitteily korkeimmassa hallinto-oikeudessa

4.1 Tietosuojavaltuutetun valitus

Tietosuojavaltuutettu on hallinto-oikeuden päätöksestä korkeimmalle hallinto-oikeudelle tekemässään valituksessa vaatinut, että

1. Helsingin hallinto-oikeuden ja tietosuojalautakunnan päätökset kumotaan ja Satakunnan Markkinapörssi Oy:n ja Satamedia Oy:n toteuttama henkilötietojen käsittely kielletään sellaisena kuin se on tapahtunut vuoden 2001 verotustietojen osalta tai asia palautetaan tietosuojalautakunnalle. Toissijaisesti Tietosuojavaltuutettu on vaatinut, että Satamedia

Oy:n tekstipalvelunsa yhteydessä toteuttama henkilötietojen käsittely kielletään.

2. Korkein hallinto-oikeus hankkii Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen ennakkoratkaisun siitä, voidaanko kysymyksessä olevaa henkilötietojen käsittelyä pitää Euroopan unionin tietosuojadirektiivin mukaisena.

Tietosuojavaltuutettu on esittänyt vaatimustensa tueksi seuraavaa:

Hallinto-oikeus on viitannut henkilötietolakea koskevan hallituksen esityksen 2 §:n osalta esitettyihin perusteluihin. Keskeinen kysymys asiassa kuitenkin on, toteutuuko käsittelyssä oikeus yksityiselämän suojaan perustuslain 10 §:n ja henkilötietolain sekä Euroopan unionin tietosuojadirektiivin tarkoittamalla tavalla. Käsittelyn merkitystä yksityiselämän suojan toteutumisen kannalta ei ole arvioitu lainkaan.

Henkilötietolain 2 §:n 5 momentissa säädetty poikkeus koskee vain henkilötietojen käyttöä toimituksellisia tarkoituksia varten, ei kaikkea julkaisutoimintaa tai sananvapauden käyttöä. Sananvapaus ei syrjäytä yksityisyyden suojaa henkilötietojen käsittelyssä. Olennaista on siten määritellä toimituksellinen tarkoitus, ottaen huomioon, että kyseessä on perusoikeutta toteuttavassa henkilötietolaissa säädetystä poikkeuksesta. Asiassa ei ole analysoitu tai arvioitu toimituksellisen tarkoituksen käsitettä riittävästi.

Myös henkilötietolain 2 §:n 5 momentissa tarkoitettuun, muutoin henkilötietolain soveltamisalan ulkopuolelle jäävään, henkilötietojen käsittelyyn toimituksellista tarkoituksia varten sovelletaan lain 1 ja 32 §:ää. Lain 1 §:n mukaan lain tarkoituksena myös toimituksellisessa tarkoituksessa tapahtuvan käsittelyn osalta on turvata yksityiselämän suoja ja muita siihen liittyviä perusoikeuksia ja 32 §:n mukaan toimituksellisia tarkoituksia varten kootut rekisterit on suojattava muuta käsittelyä ja käyttötarkoitusta vastaan. Kieltohakemuksessa ei ole kyse sananvapauden käyttämisen valvonnasta, eikä asiaan voi sisältyä minkäänlaista perusoikeuskollisiota.

Sananvapauden käyttämisestä joukkoviestinnässä annetun lain 13 §:n mukaan päätoimittaja, joka laiminlyö toimitustyön johtamis- tai valvontavollisuutensa voidaan tuomita rangaistukseen. Pykälän perusteluissa esitetään henkilörekisteririkos esimerkkinä rikoksesta, josta päätoimittaja voidaan tuomita. Perusteluista ilmenee, ettei sananvapauden käyttö saa johtaa henkilötietolain vastaiseen henkilötietojen käsittelyyn eikä toisen perustuslailla turvatun oikeuden vastaiseen toimintaan.

Maksun periminen verotustietojen julkaisematta jättämisestä ei voi kuulua toimitukselliseen työhön. Hallinto-oikeus ei ole millään tavoin perustellut kantaansa. Henkilötietolain 2 §:ssä olevien poikkeussäännösten tarkoituksena ei voine olla, että yksittäisiä henkilötietoja ryhdytään myymään ja käyttämään hyväksi kauppatavarana, kun laki muutoin sääntelee yksityiskohtaisesti henkilötietojen käsittelyn edellytykset.

Verotustietojen julkisuuden merkitys

Henkilötietojen käsittelyssä ei ole kysymys julkisuudesta. Julkisuuslaki ja verotustietojen julkisuudesta ja salassapidosta annettu laki turvaavat oikeutta saada tieto laillisesti viranomaisen asiakirjasta. Julkisuus ei luosellaisenaan oikeutta henkilötietojen käsittelyyn. Henkilötietolakia sovelletaan sekä viranomaisten toiminnassa että yksityisten rekisterinpitäjien toiminnassa. Julkisuutta koskeva sääntely koskee ainoastaan kyseessä olevassa julkisuuslaissa tarkoitettuja viranomaisia, ei yksityisten yritysten ja yhteisöjen toimintaa. Henkilötietolaki turvaa yksityisyyden suojaa henkilötietojen käsittelyssä riippumatta tietojen julkisuudesta.

Hallinto-oikeuden ja tietosuojalautakunnan ratkaisut johtaisivat siihen, että mistä tahansa viranomaisten julkisia henkilötietoja sisältävistä eri henkilörekisteristä saatuja henkilötietoja voitaisiin paitsi saada ja kerätä, myös julkaista tietoja sen enempää toimittamatta. Sen lisäksi voitaisiin luovuttaa ja myydä kirjoituksiin sisältyviä yksittäisiä henkilötietoja tekstiviestipalveluna tai muussa sähköisessä muodossa. Rajan vetämiseksi näihin tilanteisiin henkilötietolaki edellyttää toimituksellisen tarkoituksen määrittelemistä siten, ettei henkilötietolain keskeisiä säännöksiä, periaatteita ja tavoitteita rikota. Muutoinhan perustuslaissa säädetty oikeus yksityiselämän suojaan ja sitä sääntelevä henkilötietolaki menettävät merkityksensä.

Toimituksellinen aineisto voi sinänsä olla laajakin tietokokonaisuus. Jos toimitukselliseen tarkoitukseen saatavat henkilötiedot voidaan sellaisenaan julkaista toimittamatta tietoja journalistisesti, tilanne muodostuu henkilötietolain tavoitteiden ja tarkoituksen vastaiseksi. Tällöin toimituksellisen tarkoituksen rajaus voitaisiin poistaa ja säätää, että viranomaisen henkilörekisterin julkisia tietoja voidaan lain säännösten estämättä julkaista tiedotusvälineissä ja muissa painotuotteissa. Henkilötietolain 2 §:n poikkeuksia tulee tämäkin huomioon ottaen tulkita suppeasti.

Toimituksellisen käsittelytarkoituksen tulee olla muuta kuin henkilötietojen käsittelyä. Lähtöajatuksena voi olla ainoastaan se, että toimitukselliseen työhön voidaan luovuttaa henkilötietoja nimenomaan toimituksellisen työn tausta-aineistoksi, ei julkaistavaksi sellaisenaan ilman toimittamista eikä luovutettavaksi eikä varsinkaan niin suurina määrinä kuin Satakunnan Markkinapörssi Oy:n ja Satamedia Oy:n osalta on tapahtunut. On myös arvioitava, voiko henkilötietojen julkaiseminen, kuten nyt Veropörssi-lehden julkaisu ja siihen liittyvä tekstiviestipalvelu, tosiasiaassa olla henkilötietojen käsittelyä koskevien säännösten kiertämistä.

Julkisen Sanan Neuvoston ratkaisussa 2973A/SL/00 todetaan muun muassa ”ettei yksityiselämään kuuluvia, asianomaiselle tai hänen lähiomaiselleen haitallisia seikkoja pidä julkaista, ellei niillä ole yleistä merkitystä ja että sama intressivertailun periaate, jota sovelletaan yksilöä koskevien tietojen julkistamiseen, pätee myös asiakirjalähteisiin sisältyvän informaation käyttämiseen tiedotusvälineissä”. Satakunnan Markkinapörssi Oy julkaisee Veropörssi-painotuotetta vain verotustietojen julkaisemisen tarkoituksessa ja se ilmestyy alueellisina numeroina.

Korkeimman hallinto-oikeuden verokalentereita koskevien ratkaisujen merkitys

Hallinto-oikeus on katsonut, ettei Tietosuojavaltuutetun mainitsemilla korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisuilla 18.8.1989 taltionumerot 2626 ja 2627 ole merkitystä, koska päätökset on annettu kumotun henkilörekisterilain nojalla. Tapauksissa kaksi yhdistystä oli hakenut poikkeuslupia sekä saada veroviranomaisilta verovelvollisten tietoja että kerätä ja tallettaa ”verokalenterin” julkaisemista varten paikkakunnan henkilöiden verotustietoja. Tietosuojalautakunta katsoi, ettei tapauksissa ollut tuolloin voimassa olleen henkilörekisterilain (471/1987) tarkoittamaa painavaa syytä poikkeuslupan antamiselle. Korkein hallinto-oikeus ei muuttanut päätöstä. Yksityiselämän suojan toteutumisen kannalta kyseisten yhdistysten julkaisemien verokalenterien ja Satakunnan Markkinapörssi Oy:n julkaiseman painotuotteen välinen ero on kyseenalainen.

Päätösten jälkeen oikeus yksityiselämän suojaan ja siihen liittyen oikeus yksityisyyden suojaan henkilötietojen käsittelyssä on säädetty perusoikeudeksi. Tälläkin seikalla tulisi olla merkitystä henkilötietolakia sovellettaessa ja kyseistä käsittelyä arvioitaessa.

Tekstiviestipalvelu ja toimituksellisen aineiston suojaaminen

Arvioidessaan Satamedia Oy:n toiminnan lainmukaisuutta hallinto-oikeus ei ole ottanut kantaa siihen, että tekstipalvelussa luovutettua tietoa-aineistoa on käsitelty ja muokattu ja osa tiedoista on poistettu ja maksua vastaan voidaan poistaa.

Kysymys ei ole tiedotusvälineessä julkaistusta aineistosta sellaisenaan, jos lehtiartikkelissa olevia yksittäisiä henkilötietoja ryhdytään myymään irrotettuna kyseessä olevan lehden muusta aineistosta ja muokattuna sekä muutettuina. Tietojen käyttötarkoitus on toinen kuin julkaisulla, johon kootaan julkaistun aineiston kirjoitukset sellaisenaan.

Henkilötietolain 2 §:n mukaan toimituksellinen aineisto tulee suojata. Julkaisemisen jälkeenkin aineisto, jota ei heti hävitetä, on edelleen toimituksen hallussa ja tulee suojata. Lehdessä julkaistua aineistoa voidaan eri tavoin käyttää tietolähteenä ja koota kirjoituksista henkilötietojakin erikseen määriteltyä käsittelytarkoitusta varten. Käsittelyn laillisuus arvioidaan tällöin kuitenkin henkilötietolain säännösten kannalta. Esimerkiksi tällä tavoin kerättyjen henkilötietojen käyttö tieteelliseen tarkoitukseen voi olla henkilötietolain 14 §:n perusteella laillista. Jos julkaistuja tekstejä ja kirjoituksia kootaan pelkästään ja sellaisenaan henkilörekisteriksi, kysymys voi olla henkilötietolain 2 §:n 4 kohdan tarkoittamasta tilanteesta.

Henkilötietolain soveltamisalan ulkopuolelle on jätetty henkilötietojen käsittely toimituksellista tarkoitusta varten, mutta samalla laissa säädetyn suojaamisvelvoitteen avulla turvataan yksityisyyden suojan tarpeet kyseessä olevassa käsittelyssä.

Yksityiselämän suojan turvaamisen jättäminen yksinomaan jälkikäteisen valvonnan varaan ei ole tietosuojadirektiivin taikka henkilötietolainsäädännön tavoitteiden ja tarkoituksen mukaista. Yksityiselämää loukkaavan tiedon levittämistä koskevassa rikoslain 24 luvun 8 §:ssä ei selkeästi sanktoida tässä tapauksessa kysymyksessä olevaa henkilötietojen käsitelyä siten kuin henkilötietojen osalta edellytetään ja henkilötietolaissa on tehty. Mahdollisuus oikeusturvan saamiseen rikoslain säännöksen kautta ei ole riittävä eikä vastaa henkilötietolain sanktiomahdollisuuksia.

Henkilötietolain 2 §:n 4 momenttia valmisteltaessa ei ole lakiesityksen perustelujen mukaan ajateltu esitetyn kaltaisia tilanteita. Tuolloin ei ole

arvioitu henkilötietojen automaattiseen käsittelyyn tai yleisemmin teknologian kehittymiseen liittyviä mahdollisuuksia tietojen sähköiseen käsittelyyn. Henkilötietolain säännöksiä joudutaan tavanomaista useammin soveltamaan tilanteisiin tai toimintaympäristöihin, joita henkilötietolakia tai henkilötietojen käsittelyyn sovellettavia lakeja säädettäessä ei ole ollut olemassakaan tai niitä ei ole ollut tiedossa.

Perustuslain 10 §:n mukaan henkilötietojen suojasta säädetään tarkemmin lailla. Perustuslakivaliokunnan mietinnöissä korostetaan muun muassa sääntelyn täsmällisyysvaatimusta ja yksityiskohtaisuutta. Henkilötietolaki edellyttää käsittelystä informointia henkilötietoja kerätessä. Rekisteröidyn ei ole mahdollista tietää itseään koskevien henkilötietojen keräämisestä, jos tiedotusvälineessä julkaistuja yksittäisiä henkilötietoja voidaan ryhtyä käsittelemään käytännössä missä tahansa tarkoituksessa, kuten tässä esillä olevassa tapauksessa.

Kun Satamedia Oy on saanut kyseessä olevat henkilötiedot Satakunnan Markkinapörssi Oy:ltä tekstiviestipalvelua varten ja myy niitä yksittäistapauksissa, kysymys ei ole henkilötietolain 2 §:n 5 momentin tarkoittamasta toimituksellisesta tarkoituksesta. Henkilötietojen käsittely kyseessä olevassa tilanteessa johtaa perustuslain 10 §:n, henkilötietolain sekä tietosuojadirektiivin säännösten vastaiseen käsittelyyn. Tietosuojadirektiivi oikeuttaa poikkeamaan direktiivin määräyksistä vain journalistista tarkoitusta varten.

Edellä sanotun perusteella sovellettavaksi tulevat henkilötietolain käsittelyn yleisiä edellytyksiä koskevat 8 ja 12 § (yleiset käsittelyedellytykset, arkaluonteiset tiedot) sekä lain 6 § (asianmukaisuusvaatimus) sekä muut lain velvoitteet.

Tekstiviestipalvelua tuottava Satamedia Oy on yritys, joka on saman omistajapiirin hallinnassa kuin Satakunnan Markkinapörssi Oy. Satamedia Oy:n toteuttama henkilötietojen käsittely suhteessa henkilötietolakiin tulisi arvioida myös kokonaisuutena Satakunnan Markkinapörssi Oy:n henkilötietojen keräämis- ja julkaisutoiminnan kanssa. Tätäkään asiaa tietosuojalautakunta tai hallinto-oikeus ei ole mitenkään arvioinut.

Ennakkoratkaisun pyytäminen

Euroopan unioni on määritellyt henkilötietojen käsittelyssä noudatettavat keskeiset periaatteet tietosuojadirektiivissä. Direktiivin säännöksillä on oikeuskirjallisuudessa katsottu olevan tulkinnallinen vaikutus kansallisen lainsäädännön soveltamisessa. Euroopan yhteisöjen tuomioistuin voi

antaa ennakkoratkaisuja muun muassa siitä, vastaako kansallinen lainsäädäntö direktiivin säännöksiä sekä myös siitä, onko tietty henkilötietojen käsittely tapahtunut direktiivin säännösten tarkoittamalla tavalla. Tämä ilmenee Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen tuomioista C-101/01 ja C-138-139/01.

Henkilötietolaki hyväksyttiin yli kuusi vuotta sitten. Lain valmisteluissa tai sen perusteluissa ei ole juurikaan käsitelty uuden teknologian ja automaattisen tietojenkäsittelyn luomien keinojen merkitystä henkilötietojen käsittelylle. Henkilötietolain tulkinnassa on otettava huomioon ja varmistettava yksityisyyden suojan toteutuminen perustuslain sekä tietosuojadirektiivin vaatimusten mukaisesti muuttuvissakin toimintaympäristöissä. Tärkeää on myös, että yksityisillä henkilöillä on tietosuojadirektiivissä ja henkilötietolaissa säädettyjä oikeusturvakeinoja vastaavat oikeusturvatakeet ja -keinot käytettävissään. Euroopan yhteisön tuomioistuimen ennakkoratkaisun pyytäminen on asian periaatteellisen ja huomattavan merkityksen vuoksi hyvin tarpeellista.

4.2 Yhtiöiden selitys

Satakunnan Markkinapörssi Oy ja Satamedia Oy ovat valituksen johdosta antamassaan selityksessä esittäneet muun ohella seuraavaa:

Oikeus julkaista verotietoja

Verotustietojen julkisuudesta ja salassapidosta annetun lain 6 §:ssä mainitut verotiedot ovat julkisia. Laki säädettiin sen jälkeen, kun yksityiselämän suoja oli säädetty perusoikeudeksi. Verotietojen julkisuuden ei siten katsottu tuolloin loukkaavan yksityiselämän suoja.

Verotietoja on myös vakiintuneesti julkaistu. Tietoja julkaisevat lehdet saavat tiedot maksullisena massaluovutuksena verohallinnolta. Luovutetut tiedot muodostavat henkilörekisterin ja lehtien verkkosivuilla on mahdollista tehdä maksullisia hakuja rekisteristä. Verkkopalveluissa julkaistaan pelkkiä verotietoja. Niitä on myös selvästi enemmän kuin itse lehdissä on julkaistu. Lehdet saavat tiedot maksullisena massaluovutuksena verohallinnolta. Luovutetut ja julkaistavat tiedot muodostavat henkilörekisterin.

Lehdet julkaisevat verohallinnolta massaluovutuksena saamansa verotiedot sellaisenaan. Verotiedoista ei ole tehty analyysyjä taikka johtopäätöksiä. Joidenkin henkilöiden verotiedot on julkaistu henkilön kuvan

kerä ja osa tiedoista on koottu eniten ansainneiden listaksi. Tämä julkaisu toiminta on täysin vakiintunutta.

Tietosuojavaltuutettu on asian käsittelyn eri vaiheissa viitannut Julkisen Sanan Neuvoston ratkaisuihin. Julkisen Sanan Neuvosto on ottanut kantaa verotietojen julkaisemiseen hyvän journalistisen tavan ja yksityisyyden suojan näkökulmasta. Julkisen Sanan Neuvoston ratkaisuisa 2973A/SL/00, 2973B/SL/00 ja 2973C/SL/00 on todettu, etteivät tuolloin kyseessä olleet lehdet verotietoja julkaistessaan olleet rikkoneet hyvää journalistista tapaa.

Julkaistut tiedot muissakin tiedotusvälineissä on valittu tulorajan perusteella. Tapauskohtaista harkintaa julkaistujen tietojen kohdalla ei ole tehty. Toimituksellinen harkinta on koskenut lähinnä julkaistavien tietojen tulorajan asettamista. Tiedot on julkaistu massana. Julkaisemisen peruste ja toimituksellinen kriteeri on näin ollen ollut sama kuin Veropörssi-lehdellä.

Hallituksen esityksessä laiksi verotustietojen julkisuudesta ja salassapidosta todettiin, että laki on tulkinnallisesti ensisijainen henkilötietolakiin nähden. Henkilötietolain 2 §:n 1 momentin mukaan sitä sovelletaan, jollei muualla laissa toisin säädetä. Henkilötietolain tulkinnalla ei siis voida rajoittaa verotietojen julkaisemista. Verotietojen julkisuuslainsäädäntö syrjäyttää henkilötietolainsäädännön.

Henkilötietolain merkitys verotietojen julkaisemiselle

Valituksenalaisessa asiassa on kysymys sananvapauden käyttämisestä. Sananvapauden käyttämistä on tarkoitettu koskemaan vain jälkikäteinen kontrolli. Sananvapauden rajoittaminen ennakkollisin toimenpitein on poikkeuksellista ja siihen on lähtökohtaisesti suhtauduttu torjuvasti.

Tietosuojavaltuutettu on asian eri käsittelyvaiheissa useasti korostanut, että toimituksellisia rekistereitä koskevaa säännöstä laadittaessa ajateltiin ensisijaisesti toimituksen sisäiseen käyttöön ja toimitustyön tukena käytettäväksi tarkoitettuja rekistereitä. Tämä pitääkin paikkansa. Julkaistavien henkilötietojen ajateltiin sen sijaan kuuluvan kokonaan jälkikäteishallinnon piiriin. Niitä rajoitusten ei tarkoitettu koskevan lainkaan. Tätä perusteltiin sillä, ettei tietosuojalainsäädäntöä voitaisi käyttää tiedotusvälineen sisällön ennakkolliseen rajoittamiseen. Sananvapauden turvaamiseksi tietosuojavaltuutettu saattoi kohdistua julkaisemattomia henkilötietoja sisältäviin, mutta toimitustyötä tukeviin rekistereihin vain rajoitetuin osin.

Henkilörekisterilakiin otettiin hallituksen esityksen 311/1993 vp perusteella aikanaan sananvapauden ja tietosuojan yhteensovittamiseksi säännökset toimituksellisista rekistereistä sekä rekistereistä, jotka sisältävät vain tiedotusvälineissä julkaistua aineistoa. Säännökset siirrettiin sellaisenaan henkilötietolain 2 §:n 4 ja 5 momenttiin. Henkilötietolain esitöissä on todettu, ettei muutoksia ole tältä osin ollut tarkoitus tehdä. Säännösten tulkinnassa on siten merkitystä henkilörekisterilain asianomaista muutosta koskevilla esitöillä.

Henkilötietolain rajoitusten soveltaminen tiedotusvälineissä julkaistaviin henkilötietoihin on yllä mainituista syistä poissuljettu. Tietosuojavaltuutetun valituksessa esitetystä kieltopyyntöä on kuitenkin kysymys juurista, tiedotusvälineen sisällön ennakkollisesta kieltämisestä. Julkaistavaksi kerättävien tietojen keräämisen kieltäminen merkitsisi luonnollisesti myös niiden julkaisemisen estämistä.

Tietosuojavaltuutetun kannan hyväksyminen johtaisi siihen, että julkaisuun tietoihin olisi mahdollista soveltaa ankarampaa etukäteisvalvontaa kuin toimituksellisiin tukirekistereihin. Tiedotusvälineen julkaisuutoiminta nauttisi siis vähemmän sananvapautta turvaavien säännösten suojaa kuin toimitustyön ja julkaisuutoiminnan tueksi muodostetut henkilörekisterit. Sananvapauden ydinalueeseen kuuluva tiedonvälitys olisi sananvapauden suojan suhteen huonommassa asemassa kuin tiedonvälitystä tukeva toiminta.

Veropörssi-lehdessä julkaistavista verotiedoista muodostuvaa rekisteriä tulee pitää vähintään toimituksellisena henkilötietolain 2 §:n 5 momentissa tarkoitettu tavoin.

Journalismin ja toimituksellisuuden käsitteitä ei ole määritelty laissa. Jos laissa olisi tarkoitettu jotenkin poiketa yleiskielen mukaisesta merkityksestä, tämä kävisi siitä ilmi. Vähintäänkin tällaisen poikkeuksellisen merkityksen olisi tullut ilmetä lainvalmisteluasiakirjoista. Mikään ei kuitenkaan viittaa siihen, että näille käsitteille olisi tarkoitettu antaa yleiskielen merkityksestä poikkeava sisältö. On johdonmukaista katsoa, että käsitteillä on laissa tarkoitettu samaa kuin yleiskielessä.

Lainsäädännössä ei ole asetettu tiedotusvälineille tai julkaisuille mitään kynnystä. Esimerkiksi aikakautisena julkaisuna voi pitää mitä tahansa säännöllisesti ilmestyväksi tarkoitettua julkaisua.

Toimituksellinen tarkoitus tarkoittaisi näin ollen tietojen keräämistä käytettäväksi toimittamisessa. Tietojen kerääminen yhteen koottavaksi ja

muokattavaksi julkaisemista varten olisi suomen kielen mukaista toimituksellista tarkoitusta.

Tiedot Veropörssi-lehteä varten kerätään verotoimistoista. Kuntakohtaiset tiedot järjestetään kunnittain tuloluokkiin. Tietojen perusteella laaditaan yhteenvetoja ja muita verotietoihin perustuvia kirjoituksia.

Tietojen kerääminen Veropörssi-lehdessä julkaisemista varten ja aineiston järjestäminen ja muokkaaminen julkaistavaan muotoon on aineiston kokoamista ja muokkaamista julkaistavaksi. Kysymys on toimittamisesta yleiskielen mukaisessa merkityksessä. Jos verotietoja kerätään tähän tarkoitukseen, tietojen keräämiselle ja henkilörekisterin muodostamiselle on toimituksellinen tarkoitus.

Tiedotusvälineen toimittaminen täyttää ongelmitta sekä toimituksellisen että journalistisen tarkoituksen käsitteet. Verotietojen kerääminen Veropörssi-lehdessä julkaistavaksi on tällä perusteella tapahtunut journalistisessa ja toimituksellisessa tarkoituksessa sekä tietosuoja-direktiivissä että henkilötietolaissa tarkoitettu tavoin.

Suurten tulojen on jo Julkisen Sanan Neuvoston ratkaisuihin katsottu voivan sinänsä ylittää julkaisukynnyksen. Julkisen Sanan Neuvosto on todennut verotiedoilla olevan myös yleistä merkitystä, mikä puoltaa myös nimien julkaisemista niiden yhteydessä. Muidenkaan kuin suurituloisten julkaisuuden henkilöiden tai vallankäyttäjien verotietojen ja nimen julkistaminen ei ole rikkonut hyvää journalistista tapaa.

Pienet ja keskisuuret tulot ovat niin ikään merkityksellisiä. Näin saadaan asiallinen käsitys veropohjasta. Erityisesti keski- tai pienituloisten määrän ja suhteellisen osuuden havaitsemisen mahdollisuus puoltavat tulorajan asettamista suhteellisen alas. Pienillä paikkakunnilla ja niiden osalta voidaan näin saada tietoa tuloluokkien ja tulotason eroavuudesta suuriin paikkakuntiin nähden. Ihmiset voivat esimerkiksi elää suhteellisen alhaisella tulotasolla kovaan työmääräänsä nähden. Tietyissä kunnissa yleinen tulotaso voi olla selvästi alhaisempi kuin toisissa.

Verotietojen julkaiseminen mahdollistaa edelleen esimerkiksi samapalkkaisuuden tavoitteen toteutumisen arvioimisen, virkamiesten ja muiden julkisista varoista rahoitettavien palkansaajien tulotason ja sen kehityksen arvioimisen suhteessa muihin sekä tiedonsaannin tuloerojen suuruudesta ja kehittymisestä. Viimeksi mainitun toteuttaminen nimenomaan edellyttää laajaa julkaistavien verotietojen määrää.

Tietosuojavaltautettu on asian eri vaiheissa kiinnittänyt huomiota siihen, että Veropörssi-lehden artikkeleissa ei ole kovin paljoa julkaistujen verotietojen analyysijä. Yhtiöiden käsityksen mukaan tiedotusvälineet, lyhyehköjen yhteenvetojen lisäksi, eivät juurikaan analysoi julkaisemiaan verotietoja. Veropörssi-lehteä ei siten voitane pitää tässä suhteessa poikkeuksellisenä. Veropörssi-lehden tarkoituksena on antaa yksinomaan verotusta koskevaa tietoa. Verotietojen lisäksi on pyritty välittämään muuta verotustietoa, joka täydentäisi lehden tietosisältöä.

Henkilötietolain soveltuvuudesta tiedotusvälineessä julkaistuihin tietoihin

Verotietojen tekstiviestipalvelun tietokanta sisältää yksinomaan Veropörssi-lehdessä julkaistuja verotietoja. Tiedot sisältyvät palveluun sellaisina kuin ne on julkaistu Veropörssi-lehdessä.

Tietosuojavaltautettu on pitänyt merkityksellisenä myös sitä, että tekstiviestipalvelun tietokannasta voidaan asianosaisen pyynnöstä poistaa Veropörssi-lehdessä julkaistuja yksittäisiä tietoja. Yhtiöiden käsityksen mukaan tämä mahdollisuus ei voi olla tietosuojan tai yksityisyyden suojan kannalta ainakaan vahingollinen. Tietokannasta on poistettu verotieto, jos henkilö on sitä pyytänyt.

Jos henkilötietolaki ei sovellu rekisteriin, ei sen tulisi soveltua myöskään rekisterin käyttämiseen alkuperäisen tarkoituksensa mukaisesti. Laki tai sen esityöt eivät anna tukea sellaiselle näkemykselle, että rekisterin oikeudellinen arvioiminen voisi vaihdella sen mukaan, minkä sisältöisiä otantoja tai tulosteita rekisteristä kulloinkin tehdään tai on mahdollista tehdä. Eri asia on se, että tällaista otantaa voitaneen arvioida omana rekisterinään. Jos rekisteriin sisältyvänä henkilötietona pidetään myös tietoa siitä, että henkilön tiedot eivät sisälly rekisteriin, miltei kaikki henkilörekisterit ovat lainvastaisia.

Tietoja ei ole muokattu tai muutettu. Ne sisältyvät tekstiviestipalvelun tietokantaan sellaisina kuin ne on lehdessä julkaistu. Tietoja, jotka sisältävät henkilön nimen ja verotettavan ansio- ja pääomatulon määrät vuodelta 2001, ei olisi edes voitu muokata tai muuttaa. Tietosuojavaltautettu ei tältä osin ole yksilöinyt väitettään valituksessa tai tietosuojalautakunnalle toimittamassaan muistiossa.

Veropörssi-lehdessä julkaistavaksi kerättyjen ja sittemmin julkaistujen verotietojen ja tekstiviestipalvelun pohjana olevan tietokannan käyttötarkoitus on verotietojen julkaiseminen. Tätä voidaan pitää myös Veropörssi-lehden verotietokannan tarkoituksena. Tekstiviestipalvelun

tietokantana toimivaa rekisteriä ei siten ole irrotettu hallituksen esityksessä lausutuvin tavoin alkuperäisestä asiayhteydestään. Toinen asia on, että Veropörssi-lehden tarkoituksena on myös muun verotusta koskevan tiedon kuin vain verotietojen julkaiseminen.

Merkityksellistä ei voi olla, että verotietojen tietokanta on luovutettu Satamedia Oy:lle, joka on sopinut tekstiviestipalvelun järjestämisestä kolmannen yhtiön kanssa. Henkilötietolain 2 §:n 4 momentin säännöksen nojalla vain Veropörssi-lehdessä julkaistua tietoa sisältävä tietokanta olisi voitu käyttää tekstiviestipalveluun myös suoraan Satakunnan Markkinapörssi Oy:n toimesta ilman Satamedia Oy:n tai mainitun kolmannen yhtiön myötävaikutusta. Oikeudellista merkitystä ei ole yhtiöiden työnteolla, vaan sillä, että tietokanta sisältää vain tiedotusvälineessä jo julkaistua tietoa sellaisenaan.

Yksilöityjä vastauksia Tietosuojavaltuutetun valitusperusteisiin

Tietosuojavaltuutettu väittää, ettei asiassa ole kysymys tietosuojan ja sananvapauden välisestä suhteesta, koska asia on ratkaistu henkilötietolain ja sananvapauden käyttämisestä joukkoviestinnässä annetulla lailla. Tietosuojavaltuutettu ei kuitenkaan esitä, miten tämä rajanvetokysymys olisi mainituilla laeilla tullut ratkaistuksi.

Henkilötietolain 2 §:n 4 ja 5 momentti, joiden soveltamisesta asiassa on kysymys, on otettu lakiin juuri sananvapauden turvaamiseksi. Sananvapauden käyttämisestä joukkoviestinnässä annetulla lailla ei voi olla merkitystä asiassa. Sitä ei ole tarkoitettu sovellettavaksi niihin oikeuskysymyksiin, jotka nyt ovat korkeimman hallinto-oikeuden harkittavana.

Väitteensä tueksi Tietosuojavaltuutettu on vedonnut lain esitöihin, joiden mukaan päätoimittajan syyksi 13 §:n nojalla luettavaksi voisi tulla myös joukkoviestinnässä tehty henkilöresteririkos. Tämä osoittaa lainsäätäjän huomioineen myös sen mahdollisuuden, että päätoimittajan valvonnassa oleva henkilö voisi syyllistyä henkilöresteririkokseen. Yhtiöt eivät ole missään vaiheessa väittäneet, etteikö tämä sinänsä olisi Suomen oikeuden mukaan mahdollista.

Missään tapauksessa vuonna 2004 voimaan tulleella sananvapauden käyttämisestä joukkoviestinnässä annetulla lailla ei ole ratkaistu kysymystä siitä, voidaanko verotietoja kerätä ja julkaista siten, kun yhtiöt ovat vuoden 2001 verotietojen osalta menetelleet, ja voidaanko julkaisusta aineistosta koostuvaan rekisteriin soveltaa henkilöresterilain 2 §:n 4 momentin säännöstä.

Tietosuojavaltautetun yhtenä perusteena on, ettei jälkikäteiskontrolli verotietojen julkaisemisen yhteydessä mahdollista yksilölle riittäviä oikeussuojakeinoja. Jos henkilön nimi julkaistaan yksinään jonkin asian yhteydessä, asia ei kuulu henkilötietolain soveltamisalaan. Näin on, kun esimerkiksi syytetyn tai asianomistajan nimi julkaistaan rikosasiaa koskevan uutisoinnin yhteydessä. Käytettävissä ovat vain jälkikäteiset oikeussuojakeinot. Veropörssi-lehden eri numeroissa julkaistaan tiedot satojen tuhansien henkilöiden veronalaisen tulon ja varallisuuden määristä. Ei ole perustetta katsoa, että joku heistä tarvitsisi laajempia oikeusturvakeinoja kuin henkilö, jonka nimi on yksinään julkaistu esimerkiksi rikosasian uutisoinnin yhteydessä.

Tietosuojavaltautettu on kritisoinut tietosuojalautakunnan ja hallinto-oikeuden ratkaisuja siitä, ettei korkeimman hallinto-oikeuden vuonna 1989 antamiin ratkaisuihin ole tehty vertailuja tai niitä muutenkaan huomioitu. Ratkaisussa KHO 1989 A 9 = KHO 18.8.1989 taltionumero 2627 oli kysymys henkilörekisterilain mukaisen yhteysvaatimuksen täyttymisestä ja ratkaisussa KHO 1989 A 10 = KHO 18.8.1989 taltionumero 2626 oli kysymys henkilötietojen massaluovutuksen edellytyksistä. Ratkaisut on annettu ennen kuin säädettiin toimituksellista tarkoitusta ja tiedotusvälineissä julkaistuja henkilötietoja koskevat henkilörekisterilain muutokset, jotka sittemmin otettiin myös henkilötietolakiin.

Yhtiöt eivät ole väittäneet, että henkilörekisterin kokoamiselle ja ylläpitämiselle olisi henkilötietolain mukainen peruste, vaan että perustetta ei toimituksellisen tarkoituksen vuoksi tarvita ja että julkaistavat henkilötiedot on jo verotietojen julkisuuslakia ja henkilötietolakia säädettäessä todettu henkilötietolain soveltamisalaan tai ainakin soveltamistarpeeseen kuulumattomiksi.

Ennakkoratkaisun pyytäminen

Tietosuojadirektiivin 3 artiklan 2 kohdan mukaan direktiiviä ei sovelleta henkilötietojen käsittelyyn, joka suoritetaan yhteisön oikeuden soveltamisalan ulkopuolelle menevässä toiminnassa. Tuloverotus ja sen tietojen julkisuus on kaikilta osin jäsenvaltion päätäntävällässä.

Vaikka korkein hallinto-oikeus katsoisikin, että valituksenalainen asia kuuluisi direktiivin soveltamisalaan, ei ennakkoratkaisun pyytämiseen ole syytä. Käsitykset yksityisyydestä ja julkisuusperiaatteesta ovat kysymyksiä, joihin liittyy kansallisia ominaispiirteitä. Suomalaisessa tuomioistuimessa on paras asiantuntemus Suomen lainsäädännön ja suomalaisen yhteiskunta- ja yksityisyyskäsityksen kansallisten piirteiden

sekä esimerkiksi verotietojen julkisiksi säätämiseen vaikuttaneiden tekijöiden suhteen. Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen 6.11.2003 asiassa C-101/01 antaman ratkaisun kohdissa 85-90 on korostettu kansallisten olosuhteiden ja sääntelyn huomioon ottamista silloin, kun sovelletaan direktiivin täytäntöön panemiseksi laadittuja säännöksiä.

Jos korkein hallinto-oikeus kuitenkin pyytää ennakkoratkaisun, on pyyntöä muotoiltaessa tuotava esiin, että verotustiedot on Suomessa säädetty julkisiksi niin, että kenellä tahansa on oikeus saada niistä tietoja. Tietoja on myös vakiintuneesti julkaistu.

4.3 Tietosuojavaltuutetun vastaselitys

Tietosuojavaltuutettu on yhtiöiden selityksen johdosta antamassaan vastaselityksessä esittänyt seuraavaa:

Kysymys on yksiselitteisesti Euroopan unionin tietosuojadirektiivin (95/46/EY) ja henkilötietolainsäädännön tarkoittamasta henkilötietojen käsittelystä.

Henkilötietolain soveltamisalan ulkopuolelle on jätetty ainoastaan henkilötietojen käsittely toimituksellista tarkoitusta ja eräitä muita henkilötietolain 2 §:ssä yksilöityjä tarkoituksia varten. Soveltamisalan ulkopuolelle ei ole jätetty yleisesti kaikkea julkaisutoimintaa. Kysymys on siten siitä, mitä laissa ja Euroopan unionin tietosuojadirektiivissä tarkoitetaan toimituksellisella/journalistisella tarkoituksella ja toisaalta siitä, mitä tiedotusvälineessä sellaisenaan julkaistulla aineistolla tarkoitetaan.

Toimituksellinen työ ja journalistinen tarkoitus ei ole pelkästään tietojen keräämistä ja julkaisemista, kuten yhtiöt katsovat. Kun edellä mainituissa säädöksissä käytetään toimituksellisen/journalistisen tarkoituksen käsitettä ja erikseen säädetään toimituksellisen aineiston suojaamisen vaatimuksesta, on selvää, että toimituksellisella tarkoituksella ei ole voitu tarkoittaa pelkästään henkilötietojen keräämistä julkaisutarkoitusta varten.

Mikäli perusoikeuden toteuttamiseksi säädetyn lain säännösten soveltamisessa on ongelmia, niitä tulisi tulkita perusoikeusmyönteisesti, eli tässä tapauksessa henkilötietolain turvaaman intressin eli yksityisyyden suojan eduksi. Tämä tulisi siten ottaa huomioon sekä henkilötietolain 2 §:n 4 että 5 momenttia sovellettaessa.

Tiedotusvälineiden toimintaa tai niiden toteuttamaa henkilötietojen käsittelyä ei arvioida verotustietojen julkisuutta koskevien säännösten perusteella. Henkilötietojen käsittelyä koskevassa sääntelyssä ei ole kysymys julkisuudesta, vaan yksityisyyden suojaamisesta henkilötietojen käsittelyssä, tapahtuupa käsittely yksityisessä tai viranomaisten toiminnassa ja riippumatta siitä, ovatko tiedot julkisuuslainsäädännön mukaan julkisia tai salassa pidettäviä.

Luonnollisia henkilöitä koskevat verotustiedot ovat henkilötietolaissa tarkoitettuja henkilötietoja. Henkilötietolain kannalta kysymys on veroviranomaisen henkilörekisteriin talletettujen henkilötietojen käsittelystä, mukaan lukien myös tietojen luovuttaminen ja julkisuus. Henkilötietojen käsittelyssä julkisuus on poikkeus henkilötietojen käsittelyn yleisistä edellytyksistä.

Sellaisia henkilötietoja, jotka jokin yritys tai muu rekisterinpitäjä on kerännyt nähtäväksi saamistaan viranomaisten julkisista henkilörekistereistä, voidaan käsitellä vain henkilötietolain edellytyksin, toisin sanoen myös toimituksellista tarkoitusta varten. Julkiseksi säädettyjen henkilötietojen henkilörekisteristä luovuttaminen on julkisuuslain 16 §:n 3 momentin mukaan laillista toimituksellista tarkoitusta varten. Molemmissa tapauksissa kysymys on henkilötietolain soveltamisesta ja henkilölaissa säädettyjä poikkeuksia tulisi tulkita suppeasti.

Tietosuojalautakunta sekä Helsingin hallinto-oikeus pitävät oikeutta yksityisyyden suojaan ja sitä koskevaa lainsäädäntöä ikään kuin muita perusoikeuksia heikompana oikeutena, joka väistyy esimerkiksi sananvapauden tieltä. Tällainen tulkinta on outo ja virheellinen.

Satamedia Oy:n tekstiviestipalveluna toteuttama henkilötietojen käsittely ei ole tiedotusvälineessä julkaistun aineiston käsittelyä sellaisenaan. Satakunnan Markkinapörssi Oy ei julkaise Veropörssi-julkaisua verkkoversiona, joten vastaavien tietojen poimiminen julkaistuista painotuotteista lienee selvästi työläämpää.

Tietosuojalautakunnan ja Helsingin hallinto-oikeuden päätöksissä omaksuttu tulkinta johtaa siihen, että minkä tahansa julkisia tietoja sisältävien henkilörekisterien henkilötietoja voidaan ryhtyä käsittelemään vastaavanlaisilla toimintamuodoilla, jolloin henkilötietojen käsittelyä koskeva lainsäädäntö paljolti menettäisi merkitystään yksityiselämän suojaajana ilman, että tällaisella käsittelyllä edes pyrittäisiin esittämään yhteiskunnallisesti merkittäviä tietoja ja mielipiteitä.

Vaikka vuonna 1989 tehdyt korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisut on tehty henkilökisterilain voimassa ollessa, poikkeusluvan myöntämistä koskevissa ratkaisuissa on ollut kysymys yhteiskunnallisen merkittävyyden ja tarpeiden arvioinnista suhteessa henkilötietojen suojaan. Vastavain kriteerein tulisi arvioida tiedotusvälineiden tai erilaisten painotuotteiden toimintaa niiden julkaistessa yksityisiä henkilöitä koskevia tietoja. Hakemus koskee ainoastaan Satakunnan Markkinapörssi Oy:n ja Satamedia Oy:n toimintaa, koska näistä on tehty Tietosuojavaltuutetulle selvityspyyntöjä. Muiden tiedotusvälineiden toimintaa on luonnollisesti arvioitava samojen säännösten perusteella.

5. Ennakkoratkaisun pyytäminen Euroopan yhteisöjen tuomioistuimelta

Korkein hallinto-oikeus on välipäätöksellään 8.2.2007 taltionumero 272, Tietosuojavaltuutetun sekä Satakunnan Markkinapörssi Oy:n ja Satamedia Oy:n lausuttua ennakkoratkaisupyynnön esittämisestä, päättänyt pyytää Euroopan yhteisöjen tuomioistuimelta Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 234 artiklan nojalla ennakkoratkaisua yksilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä ja näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta annetun direktiivin 95/46/EY tulkinnasta.

Korkein hallinto-oikeus on pyytänyt ennakkoratkaisua seuraaviin kysymyksiin:

1. Onko direktiivin 95/46/EY 3 artiklan 1 kohdan tarkoittamana henkilötietojen käsittelynä pidettävä toimintaa, jossa luonnollisten henkilöiden ansio- ja pääomatulo- sekä varallisuustietoja:

- a) kerätään veroviranomaisten julkisista asiakirjoista ja niitä käsitellään julkaisemista varten,
- b) julkaistaan aakkosjärjestyksessä tuloluokittain laajoina kuntakohtaisina luetteloina painotuotteessa,
- c) luovutetaan edelleen CD-ROM-levykkeellä käytettäväksi kaupallisessa tarkoituksessa,
- d) käsitellään tekstiviestipalvelussa, jossa matkapuhelimen käyttäjät voivat ilmoittamalla henkilön nimen ja kotikunnan ja lähettämällä tekstiviestin määrättyyn numeroon saada paluuviestinä ilmoitetun henkilön ansio- ja pääomatulo- sekä varallisuustiedot.

2. Onko direktiiviä 95/46/EY tulkittava niin, että edellä 1 a - 1 d kohdissa mainittuja eri toimintoja voidaan pitää direktiivin 9 artiklan tarkoittamana ainoastaan journalistiseen tarkoitukseen toteutettavana henkilötietojen käsittelyä, kun otetaan huomioon, että tietoja on kerätty yli miljoonan verovelvollisen osalta kansallisen julkisuuslainsäädännön nojalla julkisista tiedoista? Onko asian arvioinnissa merkitystä sillä, että toiminnan pääasiallisena tarkoituksena on mainittujen tietojen julkaiseminen?

3. Onko direktiivin 95/46/EY 17 artiklaa tulkittava yhdessä direktiivin periaatteiden ja tarkoituksen kanssa siten, että sen vastaista on journalistiseen tarkoitukseen kerättyjen tietojen julkaiseminen ja luovuttaminen edelleen käytettäväksi kaupallisessa tarkoituksessa?

4. Voidaanko direktiiviä 95/46/EY tulkita siten, että sen soveltamisalan ulkopuolelle jäävät kokonaan sellaiset henkilörekisterit, jotka sisältävät vain tiedotusvälineissä julkaistua aineistoa sellaisenaan?

6. Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen tuomio

Euroopan yhteisöjen tuomioistuin on 16.12.2008 asiassa C-73/07 antamallaan tuomiolla antanut vastaukset korkeimman hallinto-oikeuden ennakkoratkaisupyynnössään esittämiin kysymyksiin. Euroopan yhteisön tuomioistuin on lausunut tuomion kohdissa 35-64 seuraavasti:

Ennakkoratkaisukysymysten tarkastelu

Ensimmäinen kysymys

35. On todettava, että tässä kysymyksessä tarkoitettut tiedot, jotka koskevat tiettyjen luonnollisten henkilöiden, joiden tulot ylittävät tietyt rajat, sukunimeä ja etunimeä sekä erityisesti sadan euron tarkkuudella heidän ansio- ja pääomatuloaan, ovat direktiivin 2 artiklan a alakohdassa tarkoitettuja henkilötietoja, koska ne ovat ”tunnistettua tai tunnistettavissa olevaa luonnollista henkilöä - - koskevia tietoja” (katso myös yhdistetyt asiat C-465/00, C-138/01 ja C-139/01, Österreichischer Rundfunk ynnä muut, tuomio 20.5.2003, Kok. 2003, s. 1-4989, 64 kohta).

36. Tämän jälkeen riittää, kun todetaan, että jo direktiivin 2 artiklan b alakohdassa olevan määritelmän sanamuodon perusteella on selvää, että tässä kysymyksessä tarkoitettu toiminta kuuluu direktiivin kyseisessä säännöksessä tarkoitettun ”henkilötietojen käsittelyä” koskevan määritelmän soveltamisalaan.

37. Tämän perusteella ensimmäiseen kysymykseen on vastattava, että direktiivin 3 artiklan 1 kohtaa on tulkittava siten, että toimintaa, jossa luonnollisten henkilöiden ansio- ja pääomatulo- sekä varallisuustietoja

- kerätään veroviranomaisten julkisista asiakirjoista ja niitä käsitellään julkaisemista varten
- julkaistaan aakkosjärjestyksessä tuloluokittain laajoina kuntakohtaisina luetteloina painotuotteessa
- luovutetaan edelleen CD-ROM-levykkeellä käytettäväksi kaupallisessa tarkoituksessa
- käsitellään tekstiviestipalvelussa, jossa matkapuhelimen käyttäjät voivat ilmoittamalla henkilön nimen ja kotikunnan ja lähettämällä tekstiviestin määrättyyn numeroon saada paluuviestinä ilmoitetun henkilön ansio- ja pääomatulo- sekä varallisuustiedot,

on pidettävä kyseisessä säännöksessä tarkoitettuna ”henkilötietojen käsittelynä”.

Neljäs kysymys

38. Neljännellä kysymyksellään, jota on tarkasteltava toiseksi, ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin kysyy lähinnä sitä, kuuluvatko ensimmäisen kysymyksen c ja d kohdassa tarkoitettujen kaltaiset henkilötietojen käsittelytoiminnot sellaisten henkilörekisterien osalta, jotka sisältävät vain tiedotusvälineissä julkaistua aineistoa sellaisenaan, direktiivin soveltamisalaan.

39. Tältä osin direktiivin 3 artiklan 2 kohdassa säädetään, että direktiiviä ei sovelleta henkilötietojen käsittelyyn kahdessa esimerkkitapauksessa.

40. Ensimmäinen esimerkkitapaus koskee henkilötietojen käsittelyä, joka suoritetaan sellaisessa toiminnassa, joka ei kuulu yhteisön oikeuden soveltamisalaan, kuten toiminta, josta on määrätty Euroopan unionista tehdyn sopimuksen V ja VI osastossa, ja kaikissa tapauksissa käsittely, joka koskee yleistä turvallisuutta, puolustusta, valtion turvallisuutta (myös valtion taloudellista hyvinvointia, kun käsittelyoperaatio on sidoksissa valtion turvallisuutta koskeviin kysymyksiin) ja rikosoikeuden alalla tapahtuvaa valtion toimintaa.

41. Nämä kyseisen säännöksen ensimmäisessä luetelmakohdassa esimerkkeinä mainitut toiminnat ovat kaikki valtiolle tai valtion viranomaisille tyypillisiä toimintoja, jotka eivät liity yksityisten henkilöiden toiminta-aloihin. Ne on tarkoitettu rajaamaan tässä säännöksessä säädetyn poikkeuksen soveltamisalaa niin, että poikkeusta sovelletaan vain toimintaan, joka siinä on nimenomaisesti mainittu tai jonka voidaan katsoa kuuluvan samaan ryhmään (eiusdem generis, samanlajisuusperiaate) (katso asia C-101/01, Lindqvist, tuomio 6.11.2003, Kok. 2003, s. 1-12971, 43 ja 44 kohta).

42. Ensimmäisen kysymyksen c ja d kohdassa mainittujen kaltaisissa henkilötietojen käsittelytoiminnoissa on kuitenkin kyse yksityisten yhtiöiden toiminnoista. Nämä toiminnat eivät tapahdu lainkaan julkisen vallan asettamissa puitteissa, jotka liittyvät yleiseen turvallisuuteen. Tällaisia toimintoja ei näin ollen voida rinnastaa direktiivin 3 artiklan 2 kohdassa tarkoitettuihin toimintoihin (katso vastaavasti yhdistetyt asiat C-317/04 ja C-318/04, parlamentti v. neuvosto, tuomio 30.5.2006, Kok. 2006, s. 1-4721, 58 kohta).

43. Tämän säännöksen toisessa luetelmakohdassa säädetyn toisen esimerkkitapauksen osalta on todettava, että kyseistä poikkeusta koskevassa direktiivin johdanto-osan 12 perustelukappaleessa mainitaan esimerkkeinä luonnollisen henkilön suorittamasta tietojenkäsittelystä yksinomaan yksityisissä tai henkilökohtaisissa asioissa kirjeenvaihto tai osoitteiston pitäminen.

44. Tästä ilmenee, että tämän toisen poikkeuksen on tulkittava koskevan ainoastaan toimintaa, joka kuuluu yksityisen henkilön yksityis- tai perhelämään (katso edellä mainittu asia Lindqvist, tuomion 47 kohta). Tästä ei ilmiselvästi ole kysymys Markkinapörssin ja Satamedian toimintojen osalta, joiden tarkoituksena on saattaa kerätyt tiedot ennalta määrittelemättömän henkilöryhmän tietoon.

45. Näin ollen on pääteltävä, että ensimmäisen kysymyksen c ja d kohdassa tarkoitettujen kaltaiset henkilötietojen käsittelytoiminnot eivät kuulu kummankaan direktiivin 3 artiklan 2 kohdassa mainitun esimerkkitapauksen piiriin.

46. Lisäksi on mainittava, että direktiivissä ei säädetä mistään sen soveltamisalaa koskevasta lisärajoituksesta.

47. Julkisasiamies on huomauttanut tältä osin ratkaisuehdotuksensa 125 kohdassa, että direktiivin 13 artiklan perusteella on mahdollista hyväksyä

poikkeuksia ainoastaan tiettyihin direktiivin säännöksiin, joihin 3 artikla ei kuulu.

48. Lopuksi on korostettava, että jos direktiivin soveltamisesta poikettaisiin yleisesti silloin, kun on kyse julkaistuista tiedoista, direktiivi olisi suurelta osin merkityksetön. Jäsenvaltioiden kannalta olisi näet riittävää, että tiedot julkaistaisiin, jotta ne jäisivät direktiivissä säädetyn suojan ulkopuolelle.

49. Tämän perusteella neljänteen kysymykseen on vastattava, että ensimmäisen kysymyksen c ja d kohdassa tarkoitettujen kaltaiset henkilötietojen käsittelytoiminnot sellaisten henkilötietoja sisältävien viranomaisten rekisterien osalta, joissa on vain tiedotusvälineissä julkaistua aineistoa sellaisenaan, kuuluvat direktiivin soveltamisalaan. [Ks. tämän kohdan osalta myös muut kieliversiot.]

Toinen kysymys

50. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin kysyy toisella kysymyksellään lähinnä sitä, onko direktiivin 9 artiklaa tulkittava siten, että ensimmäisen kysymyksen a-d kohdassa mainittuja toimintoja on kansallisen lainsäädännön nojalla julkisista asiakirjoista peräisin olevien tietojen osalta pidettävä ainoastaan journalistisia tarkoituksia varten harjoitettuna henkilötietojen käsittelynä. Kyseinen tuomioistuin tarkentaa haluavansa selvennystä siihen, onko asian arvioinnissa merkitystä sillä, että näiden toimintojen pääasiallisena tarkoituksena on mainittujen tietojen julkaiseminen.

51. Aluksi on huomautettava, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan direktiivin säännöksiä on tulkittava siten, että otetaan huomioon kyseisessä direktiivissä asetettu tavoite ja siinä säädetty järjestelmä (katso vastaavasti asia C-265/07, Caffaro, tuomio 11.9.2008, 14 kohta, ei vielä julkaistu oikeustapauskokoelmassa).

52. Tältä osin on selvää, että kuten direktiivin 1 artiklasta ilmenee, direktiivin tavoitteena on se, että jäsenvaltiot turvaavat henkilötietojen käsittelyssä yksilöille heidän perusoikeutensa ja -vapautensa ja erityisesti heidän oikeutensa yksityisyyteen, samalla kun ne sallivat mainittujen tietojen vapaan liikkuvuuden.

53. Tähän tavoitteeseen ei voida kuitenkaan pyrkiä ottamatta huomioon sitä, että mainitut perusoikeudet on sovitettava tietyssä määrin yhteen sananvapautta koskevan perusoikeuden kanssa.

54. Direktiivin 9 artiklassa on kyse tällaisesta yhteensovittamisesta. Kuten muun muassa direktiivin johdanto-osan 37 perustelukappaleesta ilmenee, direktiivin 9 artiklan tavoitteena on sovittaa yhteen kaksi perusoikeutta, joita ovat yhtäältä yksityisyyden suoja ja toisaalta sananvapaus. Tämä tehtävä kuuluu jäsenvaltioille.

55. Näiden kahden direktiivissä tarkoitetun perusoikeuden yhteensovittamiseksi jäsenvaltioita kehoitetaan säätämään tietojen suojaamisen ja näin ollen yksityisyyttä koskevan perusoikeuden osalta tietyistä poikkeuksista ja rajoituksista kyseisen direktiivin II, IV ja VI luvusta. Nämä poikkeukset on tehtävä ainoastaan sananvapautta koskevan perusoikeuden alaan kuuluvia journalistisia tarkoituksia tai taiteellisen tai kirjallisen ilmaisun tarkoituksia varten, jos ne osoittautuvat tarpeellisiksi yksityisyyttä koskevan oikeuden ja sananvapautta koskevien sääntöjen yhteensovittamisessa.

56. Jotta voidaan ottaa huomioon se merkitys, joka sananvapaudella on kaikissa demokraattisissa yhteiskunnissa, siihen liittyviä käsitteitä, journalismin käsite mukaan lukien, on yhtäältä tulkittava laajasti. Toisaalta kahden perusoikeuden välisen harmonisen tasapainon löytämiseksi yksityisyyttä koskevan perusoikeuden suoja edellyttää, että tietojen suojaamisen osalta säädetyt poikkeukset ja rajoitukset direktiivin edellä mainituista luvuista on toteutettava täysin välttämättömän rajoissa.

57. Tässä yhteydessä on otettava huomioon seuraavat seikat.

58. Kuten ensinnäkin julkisasiamies on ratkaisuehdotuksensa 65 kohdassa huomauttanut ja kuten direktiivin valmisteluasiakirjoista ilmenee, direktiivin 9 artiklassa säädetyt poikkeuksia ja vapautuksia ei sovelleta pelkästään joukkotiedotusyrityksiin vaan tämän lisäksi myös kaikkiin journalismia harjoittaviin henkilöihin.

59. Toiseksi se, että julkisten tietojen julkaiseminen liittyy voiton tavoitteluun, ei ensisijaisesti merkitse sitä, että sitä ei voida pitää ”ainoastaan journalistisia tarkoituksia varten” toteutettuna toimintana. Kuten Markkinapörssi ja Satamedia ovat huomautuksissaan ja julkisasiamies ratkaisuehdotuksensa 82 kohdassa todenneet, jokainen yritys tavoittelee toiminnallaan voittoa. Tietty kaupallinen menestys voi olla jopa välttämätön edellytys ammattimaisen journalismin olemassaololle.

60. Kolmanneksi on otettava huomioon tiedon välittämisen ja levittämisen keinojen kehittyminen ja niiden määrän lisääntyminen. Kuten muun muassa Ruotsin hallitus on huomauttanut, se tapa, jolla käsitellyt tiedot

siirretään - olipa se sitten perinteinen, kuten paperi tai radioaallot, tai sähköinen, kuten internet -, ei ole merkityksellinen arvioitaessa sitä, onko kyseessä ”ainoastaan journalistisia tarkoituksia varten” toteutettu toiminta.

61. Kaikesta edellä olevasta ilmenee, että pääasiassa kyseessä olevan kaltaisia toimintoja, jotka koskevat kansallisen lainsäädännön nojalla julkisista asiakirjoista peräisin olevia tietoja, voidaan pitää journalistisina toimintoina, jos niiden tarkoituksena on tietojen, mielipiteiden tai ajatusten ilmaiseminen yleisölle millä tahansa tiedonsiirron välineellä. Näitä toimintoja eivät harjoita ainoastaan joukkotiedotusyritykset, ja ne voivat liittyä voiton tavoitteluun.

62. Toiseen kysymykseen on näin ollen vastattava, että direktiivin 9 artiklaa on tulkittava siten, että ensimmäisen kysymyksen a-d kohdassa mainittuja toimintoja on kansallisen lainsäädännön nojalla julkisista asiakirjoista peräisin olevien tietojen osalta pidettävä kyseisessä säännöksessä tarkoitettuna ”ainoastaan journalistisia tarkoituksia - - varten” harjoitettuna henkilötietojen käsittelynä, jos kyseisten toimintojen ainoana tarkoituksena on tietojen, mielipiteiden tai ajatusten ilmaiseminen yleisölle, minkä arvioiminen on kansallisen tuomioistuimen tehtävä.

Kolmas kysymys

63. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin kysyy kolmannella kysymyksellään lähinnä sitä, onko direktiivin 17 artiklaa tulkittava siten, että sen vastaista on journalistiseen tarkoitukseen kerättyjen tietojen julkaiseminen ja luovuttaminen edelleen käytettäväksi kaupallisessa tarkoituksessa.

64. Kun otetaan huomioon toiseen kysymykseen annettu vastaus, tähän kysymykseen ei ole tarvetta vastata.

(---)

Näillä perusteilla yhteisöjen tuomioistuin (suuri jaosto) on ratkaissut asian seuraavasti:

1) Yksilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä ja näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta 24.10.1995 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 95/46/EY 3 artiklan 1 kohtaa on tulkittava siten,

että toimintaa, jossa luonnollisten henkilöiden ansio- ja pääomatulo- sekä varallisuustietoja

- kerätään veroviranomaisten julkisista asiakirjoista ja niitä käsitellään julkaisemista varten
- julkaistaan aakkosjärjestyksessä tuloluokittain laajoina kuntakohtaisina luetteloina painotuotteessa
- luovutetaan edelleen CD-ROM-levykkeellä käytettäväksi kaupallisessa tarkoituksessa
- käsitellään tekstiviestipalvelussa, jossa matkapuhelimen käyttäjät voivat ilmoittamalla henkilön nimen ja kotikunnan ja lähettämällä tekstiviestin määrättyyn numeroon saada paluuviestinä ilmoitetun henkilön ansio- ja pääomatulo- sekä varallisuustiedot,

on pidettävä kyseisessä säännöksessä tarkoitettuna ”henkilötietojen käsittelynä”.

2) Direktiivin 95/46 9 artiklaa on tulkittava siten, että ensimmäisen kysymyksen a-d kohdassa mainittuja toimintoja on kansallisen lainsäädännön nojalla julkisista asiakirjoista peräisin olevien tietojen osalta pidettävä kyseisessä säännöksessä tarkoitettuna ”ainoastaan journalistisia tarkoituksia - - varten” harjoitettuna henkilötietojen käsittelynä, jos kyseisten toimintojen ainoana tarkoituksena on tietojen, mielipiteiden tai ajatusten ilmaiseminen yleisölle, minkä arvioiminen on kansallisen tuomioistuimen tehtävä.

3) Ensimmäisen kysymyksen c ja d kohdassa tarkoitettujen kaltaiset henkilötietojen käsittelytoiminnot sellaisten henkilötietojen sisältävien viranomaisten rekisterien osalta, joissa on vain tiedotusvälineissä julkaistua aineistoa sellaisenaan, kuuluvat direktiivin 95/46 soveltamisalaan.

7. Asianosaisten lausumat Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen ratkaisusta

7.1 Tietosuojavaltuutetun lausunto Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen ratkaisusta

Tietosuojavaltuutettu on Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen ratkaisun johdosta lausunut muun ohella seuraavaa:

Kansallinen perusoikeuksien yhteensovittaminen

Suomalaisen perusoikeusjärjestelmän mukaan perusoikeuksien mahdollisten jännitteiden ratkaiseminen tulisi tapahtua etukäteen ja lainsäätäjän toimesta. Viranomaisen on sovellettava lakia. Ainoastaan lakia alemman asteista säännöstä ei saa soveltaa, jos se on perustuslain kanssa ristiriidassa. Perustuslain 106 §:n mukaan, jos lain soveltaminen on ilmeisessä ristiriidassa perustuslain kanssa, on tuomioistuimen annettava etusija perustuslain säännökselle. Kun on kysymys kahdesta perusoikeudesta, ei niitä voida yleisesti asettaa etusijajärjestykseen, vaan perusoikeudet on yksittäistapauksessa sovittava yhteen. Tämä tapahtuu usein jälkikäteen ja yksittäistapauksessa, kuten esimerkiksi korkeimman oikeuden ratkaisussa 2005:82. Nyt ei kuitenkaan ole kyse yhteensovittamisesta yksittäistapauksessa, vaan siitä, missä määrin yleistä henkilötietolakia sovelletaan henkilötietojen käsittelyyn journalistisessa tarkoituksessa. Sen ratkaisemiseksi, onko yhteensovittaminen ilmeisen ristiriidassa perustuslain kanssa, on syytä tarkemmin selvittää, miten nimenomaan henkilötietojen käsittely ja sananvapaus on kansallisesti sovittettu yhteen.

Tietosuojadirektiivi saatettiin Suomessa voimaan pääasiassa henkilötietolaila. Julkisuuslakiin direktiivi vaikutti lähinnä säädettyjen salassapito-intressien ja julkisuuslain 16 §:n 3 momentissa tarkoitettujen rajoitusten kautta. Henkilötietolain säätämisen yhteydessä ei tehty näiden perusoikeuksien yhteensovittamisesta mitään uutta ratkaisua, vaan lakiin otettiin pääasiassa ne säännökset, jotka lisättiin henkilörekisterilakiin (471/1987) vuonna 1994 (387/1994). Tämä muutos sisälsi kolme elementtiä, jotka kaikki ovat käsiteltävän asian kannalta olennaisia. Henkilörekisterilakiin lisättiin säännökset toimituksellisista rekistereistä, tiedotusvälineissä julkaistusta aineistoista sellaisenaan sekä niin sanotuista henkilömatrikkeleista.

Tiedotusvälineissä julkaistu henkilötiedollinen aineisto sellaisenaan säädettiin kokonaan henkilörekisterilain soveltamisen ulkopuolelle. Tätä perusteltiin sillä, että julkaistun aineiston osalta yksityisyyden suojaamiseen ja yksilön oikeusturvan tarpeet voidaan turvata muilla keinoilla, kuten muun muassa rikoslain nykyisten 24 luvun säännösten perusteella.

Toimituksellisella rekisterillä tarkoitettiin hallituksen esityksen (HE 311/1993 vp) mukaan sellaista rekisteriä, joka on tarkoitettu käytettäväksi ainoastaan tiedotusvälineen toimitustyössä ja joka ei ole muiden käytettävissä. Toimituksellisiin rekistereihin ei sovellettaisi keskeisiä tietosuojallisia periaatteita, kuten avoimuuden (tarkastusoikeus), virheettömyyden tai tarpeellisuuden periaatteita. Näiltäkin osin hallituksen

esityksessä viitattiin siihen, että yksilön suoja joukkoviestinnässä on järjestetty erikseen. Lisäksi todettiin, että pelkästään se, että rekisteri sisältää paljon tietoa, ei aiheuta tietosuojariskiä, kunhan rekisteri on asianmukaisesti suojattu. Näin ollen voidaan katsoa, että toimituksellinen rekisteri on tarkoittanut toimitustyössä käytettävää rekisteriä, joka muodostuu toimituksellisessa tarkoituksessa kerätystä aineistoista ja saadun aineiston sisällöllisestä tarkastamisesta tietolähteineen, jotta tällainen toimitustyö vastaisi muun muassa niitä tiedon oikeellisuusvaatimuksia, jotka tulevat rikoslain 24 luvun säännöksistä. Olennaista on se, että toimituksellinen rekisteri ei ole julkaistava aineisto sellaisenaan, vaan toimitustyössä harkitusti käytetty tietopohja.

Henkilömatrikkelilla tarkoitettiin julkaistavaksi tarkoitettua henkilörekisteriä ja itse määritelmä sisälsi sallitut matrikkelin muodostamisen kriteerit. Yhdistävinä tekijöinä saattoi olla tietty ammatti tai koulutus, työtai muun yhteisön jäsenyys taikka asema tai saavutukset kulttuurin, urheilun, talouselämänä tai muulla yhteiskuntaelämän alalla, taikka muu näihin rinnastettava seikka. Sääntelyllä pyrittiin tietosuojalautakunnan hyväksymän ratkaisukäytännön sääntelyyn siten, ettei laissa säädetyissä tilanteissa tarvita enää lautakunnan poikkeuslupaa. Tällaisen julkaisurekisterin sääntelyn suhde sananvapauteen (painovapaus) otettiin huomioon seuraavasti:

Kun henkilörekisterilaki ei 1 §:n 3 momentin mukaan aiheuta muutosta oikeuteen julkaista painokirjoituksia, henkilörekisterin käyttö julkaisemiseen ei voi edellyttää tietotuojalautakunnan poikkeuslupaa. Tietosuojalautakunta on jättänyt tätä tarkoittavat lupahakemukset tutkimatta. Käytännössä tietosuojalautakunta on kuitenkin katsonut, että henkilörekisterilakia on sovellettava muun muassa julkaistavien henkilömatrikkeleiden ja sukututkimusten tausta-aineistona oleviin henkilörekistereihin. Tällainen soveltamiskäytäntö on saanut vahvistuksensa myös korkeimman hallinto-oikeuden päätöksissä (esimerkiksi KHO 21.11.1989 taltio 4218).

Tällainen julkaisemistarkoituksia varten kerätyn henkilörekisterin sääntely jopa tietosisällön tarkkuudella ei aiheuttanut mainitun lain säätämisen yhteydessä perusoikeudellisia pohdintoja. Lain muutosta koskeneesta hallituksen esityksestä (HE 311/1993 vp) ei pyydetty perustuslakivaliokunnan lausuntoa. Tietosuojalautakunta käsitteli myös hakemuksia niin sanotuista verokalentereista, mutta niiden osalta päätökset olivat kielteisiä eivätkä ne muuttuneet korkeimmassa hallinto-oikeudessa. Tämä rajaus

näky siinä, mitkä tekijät tai tiedot voivat olla henkilöitä yhdistävänä tekijänä. Tällaisena tietona ei pidetty verovelvollisuutta tai verotuksen mukaisia tuloja ja maksettuja veroja. Tällaisen verokalenterin ylläpitäminen olisi edelleenkin edellyttänyt tietosuojalautakunnan poikkeuslupaa.

Henkilötietolakiin (523/1999) siirrettiin nämä henkilörekisterilain säännökset pienin kielellisin täsmennyksin eli rekisterinpito korvattiin henkilötietojen käsittelyllä. Lisäksi poistettiin henkilörekisterilain 1 §:n 4 momentissa ollut viittaus siihen, että oikeudesta julkaista painokirjoituksia säädetään erikseen. Tällaista viittausta ei pidetty perusoikeusudistuksen jälkeen tarpeellisena.

Kun tämän kansallisen ratkaisun perusteella arvioidaan Veropörssinimistä painotuotetta, ei kyse ole toimituksellisesta tarkoituksesta, koska henkilötiedot julkaistaan sellaisenaan. Kyse on matrikkeleihin ja muihin julkaisurekistereihin rinnastettavasta henkilötiedollisesta käsittelystä. Aikoinaan erilaiset yleishyödylliset yhteisöt hakivat poikkeuslupaa niin sanottua verokalenteria varten. Niille ei myönnetty lupia. Ilmiönä Veropörssi-lehti on näitä vuosittain ilmestyneitä verokalentereita vastaava. Tässä suhteessa voittoa tavoittelevaa yritystä ei tulisi asettaa myöskään parempaan asemaan kuin verokalentereita koskevia poikkeuslupia hakevia yhteisöjä.

Jos päädytään siihen, ettei Veropörssi-lehteen voida soveltaa matrikkeli-säännöksiä, tulisi myös muihin niin sanottuihin julkaisurekistereihin soveltaa toimituksellisia tarkoituksia koskevia säännöksiä. Ilman lain muu-
tosta Tietosuojavaltuutettu ei voi tällaista soveltamisohjetta kuitenkaan antaa.

Sananvapauteen kuuluva julkaiseminen

Yhteisöjen tuomioistuin totesi päätöksessään, että ratkaisevaa direktiivin 9 artiklan soveltamisen osalta on se, onko kyseisten toimintojen ainoana tarkoituksena tietojen, mielipiteiden tai ajatusten ilmaiseminen yleisölle. Näiltä osin olennainen tietosuojallinen kysymys liittyy siihen, miten erotella ilmaiseminen yleisölle yksittäisestä kyselystä, jossa tiedot ovat vapaasti tai rajatusti saatavilla ja tiedonsaanti perustuu henkilöllisesti yksilöityyn kyselyyn. Tämä on perinteisessä tietosuoja-ajattelussa tunnettu käsitteellä tekninen käyttöyhteys. Jos tällaisen katsotaan kuuluvan sananvapauden piiriin, on monessa yksityisessä tietopalvelussa houkutus vedota sananvapauteen henkilötietolainsäädännöstä johtuvien rajoitusten kiertämiseksi tai välttämiseksi. Erityisesti tämä koskee luottotietolain perusteella käsiteltyjä sinänsä julkisia viranomaistietoja.

Tapauksessa on otettava kantaa tekstiviestipalveluun. Kysymys ei ole tiedotusvälineessä julkaistusta aineistosta sellaisenaan, vaan julkaistua aineistoa on käsitelty siten, että tällainen yksilöllinen hakutoiminto onnistuu. Toisaalta, kun yleisölle ilmaiseminen näyttäisi edellyttävän vapaasti valikoituvaa vastaanottajajoukkoa (yleisön käsite sananvapauden käyttämisestä joukkoviestinnässä annetussa laissa), jossa viestintä tapahtuu yhdeltä (sananvapauden käyttäjä) monelle (yleisö), ei käsite näyttäisi kattavan sellaisia kohdeviestinnän muotoja, jossa yksittäinen kyselijä kysyy tietyn henkilön tietoja. Tällaista johtopäätöstä voidaan perustella nimenomaan niillä oikeusturvakeinoilla, joiden varassa henkilötietolakiin on tehty sananvapauden perusteella poikkeukset. Jos sananvapauteen kuuluisi yksityinen viestintä tietokannasta, johon tiedon kohteella ei ole henkilötietolaissa tarkoitettuja oikeuksia, ei hän voi saada tietoa tällaisesta häntä koskevasta tiedosta ja sen selvittämisestä eikä hän voi käyttää sananvapauteen liittyvän vastuun jälkikäteisiä oikeusturvakeinoja. Satamedia Oy:n tekstiviestipalvelu ei ole yhteisöjen tuomioistuimen tarkoittama tietojen ilmaisemista yleisölle eikä sananvapaudesta johtuvia poikkeuksia voida siihen soveltaa.

Henkilötiedot tietopalvelun sisältönä

Yleisenä ilmiönä esillä oleva tapaus liittyy erilaisiin tietopalveluihin, joissa sisältö muodostuu henkilötiedoista. Tällaisia henkilötiedollisia markkinoita on syntynyt eri tavoin ja perustein, mutta niissä ei missään ole vedottu toiminnan harjoittajan, yrityksen tai sen omistajien, sananvapauteen. Tällaisia toimialoja ovat luottotietotoiminta, luettelopalvelut ja suoramarkkinoinnin osoitepalvelut.

Viranomaisten keräämien tietojen kaupallisesta hyödyntämisestä Euroopan unioni on antanut direktiivin 2003/98/EY. Sillä on pyritty edistämään eurooppalaisten informaatiomarkkinoiden kehittymistä ja julkisen sektorin tietojen kaupallista hyödyntämistä. Direktiivin 1 artiklan 4 kohdassa todetaan kuitenkin, että direktiivillä ei kajota eikä millään tavalla vaikuteta yhteisön ja kansallisen lainsäädännön säännösten mukaiseen yksilöiden suojelun tasoon henkilötietojen käsittelyssä eikä sillä muuteta direktiivissä 95/46/EY säädettyjä velvollisuuksia ja oikeuksia. Mainittu direktiivi on Suomessa implementoitu julkisuuslain muutoksella (495/2005) eikä siinä yhteydessä katsottu tarpeelliseksi muuttaa henkilötietojen suojaa koskevia säännöksiä näiltä osin (HE 20/2005 vp).

7.2 Yhtiöiden lausuma Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen ratkaisusta

Satakunnan Markkinapörssi Oy ja Satamedia Oy ovat Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen ratkaisun johdosta lausuneet muun ohella seuraavaa:

Verotietojen julkaistavaksi keräämisen ja niiden julkaisemisen ainoana tarkoituksena on tietojen ilmaiseminen yleisölle.

Veropörssi-lehden toiminta ei eroa muiden verotietoja julkaisevien tiedotusvälineiden toiminnasta. Lehden tarkoituksena on tietojen lisäksi ilmaista yleisölle myös ajatuksia ja mielipiteitä. Toiminnan keskeisenä tarkoituksena on kuitenkin tietojen ilmaiseminen. Kysymys on verotustietojen ilmaisemisesta yleisölle, joka ostaa Veropörssi-lehden irtonumeroita tai tilaa lehtiä. Muille tahoille viestintää ei suunnata, eikä toiminnalla ole muuta tarkoitusta.

Yleisöllä on sananvapauden käyttämisestä joukkoviestinnässä annetun lain (460/2003) 2 §:n 1 kohdassa tarkoitettu vapaasti valikoituvaa viestin vastaanottajien joukkoa. Täyttä valikoitumisen vapautta ei ole edellytetty. Esimerkiksi järjestön jäsenlehti on toimitettu yleisön saataville, vaikka sen saaminen edellyttäisi järjestön jäsenyyttä. Samoin lehden tilaajat muodostavat yleisön, vaikka lehti ei olisi irtonumeromyynnissä.

Verotustietoja ovat vuosittain vakiintuneesti julkaisseet monet sanomalehdet, mukaan lukien Satakunnan Markkinapörssi. Veropörssi-lehteä on julkaistu yli 12 vuoden ajan. Lähes kaikki valtalehdet julkaisevat verotietoja niiden julkiseksi tultua. Lisäksi Suomen Yleisradio Oy ylläpitää verkkosivuillaan verokoneeksi nimittämäänsä palvelua, johon on luetteloitu kuntakohtaisesti eniten ansainneet. Mainitut tiedot on julkaistu vain verkkosivuilla. Lehdet ja Yleisradio julkaisevat verohallinnolta massaluovutuksena saamansa verotiedot käytännössä sellaisenaan. Tiedoista ei ole tehty sanottavia analyysejä, yhteenvetoja taikka johtopäätöksiä. Julkaisukriteeri on ollut jonkinlaisen tulorajan asettaminen. Julkaistavia tietoja on harvoin, jos koskaan, harkittu yksittäistapauksittain. Kaikki verotietoja julkaisevat tiedotusvälineet tuovat julki myös sellaisten henkilöiden verotietoja, jota eivät ole taloudellisen tai yhteiskunnallisen vallan käyttäjiä taikka julkisuuden henkilöitä. Verotustietoja koskeva tiedonvälitys tapahtuu käytännössä luetteloita julkaisemalla.

Tuloverotuksen tiedot eivät ole ainoita henkilötietoja, joita julkaistaan säännöllisesti ja luetteloina. Vuosittain julkaistaan esimerkiksi ylioppilastutkinnon suorittaneiden nimet, tavallisesti iltapäivälehtien erityisissä

liiteosioissa. Myös maatalouden ED-tukien julkisia tietoja julkaistaan luetteloina. Toiminnalla ei voida nähdä muuta tarkoitusta kuin tietojen ilmaiseminen yleisölle. Veropörssi julkaisee tietoja enemmän kuin muut tiedotusvälineet ja lehti on profiloitunut juuri verotietojen julkaisijana. Toiminnan tarkoituksen arvioinnissa ei kuitenkaan voi olla merkityksellistä se, että ilmaistavat tiedot keskittyvät verotukseen. Toiminnan tarkoitus on sama kaikilla verotietoja julkaisevilla tiedotusvälineillä, vaikka valtalehdet ilmaisevatkin yleisölle myös paljon muita tietoja.

Verotietojen julkaiseminen sellaisenaan, suurinakin määrinä, palvelee yleisesti tiedonvälitykselle asetettuja tavoitteita ja intressejä sekä erityisesti verotietojen julkisuuslain esitöissä mainittua kansalaisvalvonnan ajatusta.

Yksittäisen kansalaisen verotiedot eivät välttämättä ole tärkeitä. Tärkeää on mahdollisuus saada niistä tieto silloin, kun sillä voi olla merkitystä. Pienemmät vuositulot ovat niin ikään merkityksellisiä. Kun keski- tai pienituloisten määrän ja suhteellisen osuuden havaitseminen on mahdollista, saadaan asiallinen käsitys veropohjasta. Verotietojen julkaiseminen mahdollistaa edelleen esimerkiksi samapalkkaisuustavoitteen toteutumista koskevan arvioinnin. Verotietojen julkaiseminen yhtiöiden tekemien tervoin helpottaa muun ohella edellä lausuttujen tavoitteiden toteutumista. Myös tiedonvälityksen ja sananvapauden voidaan yleisesti katsoa palvelevan mainittuja tavoitteita.

Suomen voimassa olevan lainsäädännön perusteella toimintaa tulee pitää ainoastaan tiedonvälityksenä.

Verotietojen laajamittaista julkaisemista on nimenomaisesti pohdittu lakia verotustietojen julkisuudesta ja salassapidosta (1346/1999) säädettäessä. Tietojen julkaiseminen oli yhtenä erikseen mainittuna perusteena verotietojen säilyttämiselle julkisina.

Henkilörekisterilakia muutettiin (387/1994) sananvapauden ja tietosuojan yhteensovittamiseksi (HE 311/1993 vp). Säännökset siirrettiin asiallisesti muuttamattomina henkilötietolain 2 §:n 4 ja 5 momentteihin. Lain esitöissä on todettu, ettei oikeustilaa ollut tarkoitus muuttaa. Säännösten tulkinnassa on siten huomioitava myös kyseistä henkilörekisterilain muutosta koskevat esityöt.

Julkaistavat henkilötiedot määriteltiin kuuluvaksi jälkikäteisen valvonnan piiriin. Henkilötietojen julkaiseminen yhtenä tiedonvälityksen muotona on siten tunnustettu ja hyväksytty henkilörekisterilaissa ja sen jälkeen säädetyssä henkilötietolaissa (HE 311/1993 vp, yleisperusteluiden

kohta 1.3.). Henkilörekisterilain ja myöhemmin henkilötietolain sääntely on mielletty tarpeelliseksi vain niiden toimituksellisten rekisterien osalta, joiden sisältö jää osittain tai kokonaan julkaisematta.

Verotustietojen julkisuutta ja salassapitoa koskevan lain valmistelussa on erityisesti viitattu julkaisuutoimintaan ja sen hyödyllisiin vaikutuksiin. Lain esitöissä on muun ohella todettu, että monet lehdet ovat julkaisseet verotuksen julkisia tietoja, ja ne ovat mahdollistaneet asiaan liittyvän yhteiskunnallisen keskustelun (HE 149/1999 vp, yleisperustelujen kohta 3.3). Lainsäätäjä on esitöissä nähnyt tiedonvälityksellisen tehtävän juuri verotustietojen julkaisemisessa. Veropörssi-lehti täyttää lain esitöissä erityisesti mainittua ja siten lainsäätäjän hyväksymää tiedonvälitystehtävää. Sen toimintaa on pidettävä Suomen voimassa olevan oikeuden erityisesti tunnustamana tiedonvälityksenä.

Toiminta vastaa myös journalismin ja toimittamisen käsitteiden merkityssisältöjä.

Journalismin ja toimituksellisuuden käsitteitä ei ole määritelty tietosuojadirektiivissä tai laissa. Myöskään kotimaisessa oikeuskirjallisuudessa käsitettä ei ole pyritty määrittelemään. Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen voitaneen ennakkoratkaisussaan katsoa määrittäneen journalistiseksi tarkoitukseksi tietojen, mielipiteiden tai ajatusten ilmaisemisen yleisölle. Journalismin käsite tulee ranskan kielestä. Sen merkitys tuskin vaihtelee eri maissa. Toimittamisen käsitteen yksi merkitys vastaa asiallisesti journalismin käsitteen pääasiallista merkitystä.

Veropörssi-lehteä varten tiedot kerätään verotoimistoista, minkä jälkeen tietoa analysoidaan ja päätetään julkaistavien tietojen tuloajojen asettamisesta. Tiedot järjestetään kunnittain tuloluokkiin ja luokkien sisällä aakkosjärjestykseen. Tietojen perusteella laaditaan myös yhteenve-toja ja julkaistuihin tietoihin perustuvia kirjoituksia. Kysymys on aineiston kokoamisesta ja muokkaamisesta julkaistavaksi eli toimittamisesta sanan yleiskielen mukaisessa merkityksessään. Toiminta täyttää sekä toimituksellisen että journalistisen tarkoituksen käsitteet. Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen voitaneen katsoa määrittäneen journalistiseksi tarkoitukseksi tietojen, mielipiteiden tai ajatusten ilmaisemisen yleisölle.

Eri julkaisujen asettaminen erilaiseen oikeudelliseen asemaan olisi sananvapaudelle vahingollista.

Tietosuojavaltuutetun asiassa tekemä erottelu perinteisten tiedotusvälineiden ja Veropörssi-lehden välillä perustunee jonkinlaiseen ammattimaisuus- ja pätevyysajatteluun. Journalistisen ja toimituksellisen tarkoituksen arviointi ei voi tarkoittaa sitä, että henkilö tulisi viranomaisten toimesta ensin todeta tietyn journalistisen pätevyyden omaavaksi, ennen kuin hän voi käyttää kaikkia sananvapauteen kuuluvia oikeuksia. Toisaalta arvostetunkaan sanomalehden markkinointia ja laskutusta koskevat henkilötietokannat eivät ole journalistisia. Ne eivät liity tiedonvälitystarkoitukseen. Journalistisella tasolla ei saa olla sananvapautta sääntelävää vaikutusta. Journalismia voivat harjoittaa muutkin kuin perinteiset joukkotiedotusvälineet.

Asiassa on kysymys sananvapauden käyttämisestä, johon on tarkoitettu voitavan kohdistaa vain jälkikäteistä kontrollia. Tämä on yksiselitteisesti tuotu esiin tietosuojaa koskevien normien valmistelussa. Henkilötietolain 2 §:n 4 ja 5 momentteihin sisällytettyjen säännösten keskeinen tavoite esitöiden perusteella on sananvapauden ja tiedon välityksen suojaaminen (HE 311/1993 vp, yleisperustelut 3.3). Erityisesti mainittuna tavoitteena on ollut tiedotusvälineiden suojaaminen välilliseltäkin ennakkosensuurilta. Sananvapauden turvaamiseksi tietosuojavaltuutettu saattaa kohdistua julkaisemattomia henkilötietoja sisältäviin, mutta toimitustyötä tukeviin rekistereihin vain rajoitetuin osin. Julkaistaviin tietoihin ei tule kohdistaa tietosuojalainsäädännön mukaisia tai muitakaan etukäteisiä valvonta- tai rajoituskeinoja. Perustuslaki ei tunne mahdollisuutta ennakkosensuurin kiellosta poikkeamiseen. Tiedotusvälineen sisällön valvonta voi olla vain jälkikäteiskontrollia, jonka keskeiset muodot ovat rikosoikeudellinen vastuu ja vahingonkorvausvastuu.

Suostuminen Tietosuojavaltuutetun vaatimukseen kieltää yhtiöitä keräämästä verotustietoja estäisi tietojen julkaisemisen. Kysymyksessä olisi Veropörssi-lehden julkaisemista koskeva kieltö. Osittainkin kieltö rajoittaisi julkaisijan sananvapauteen kuuluvaa oikeutta päättää itse julkaisunsa sisällöstä.

Tietosuojavaltuutetun vaatimus perustuu lehden sisältöä koskeviin väitteisiin. Ajatus siitä, että julkaisut voitaisiin ennalta asettaa erilaisen oikeudellisen arvioinnin kohteeksi niiden sisältöön kohdistuvan arvioinnin perusteella, loukkaa sananvapautta. Sisällöllinen arviointi voi johtaa lehden julkaisukieltöön, mikä loukkaa perustuslakia.

Tekstiviestipalvelun järjestämisen ja toteuttamisen ainoana tarkoituksena on tietojen ilmaiseminen yleisölle.

Merkityksellisenä ei voida pitää sitä, että tietoja ilmaistaan pienissä erissä. Sananvapaus on sisältö- ja välineneutraali perusoikeus. Myös tekstiviestillä on sananvapauden suoja.

Euroopan yhteisöjen tuomioistuin on antamansa ennakkoratkaisun kappaleissa 60 ja 61 lausunut, ettei tiedonsiirron tavalla ole merkitystä arvioitaessa sitä, onko kysymyksessä ainoastaan journalistisia tarkoituksia varten harjoitettu toiminta. Ratkaisun kappaleissa 59 ja 61 tuomioistuin on lausunut, että toiminnalla voidaan myös tavoitella voittoa. Yhtiöiden ylläpitämä tekstiviestipalvelu voi siten saada samaa sananvapauden turvaamiseksi säädettyä journalistiselle toiminnalle kuuluvaa suojaa kuin mikä tahansa muu median muoto. Ratkaisevaa on, onko palvelua pidettävä tietojen ilmaisemisena yleisölle.

Tekstiviestipalvelussa välitetään tilattu verotieto, jos se sisältyy lehdessä julkaistuista tiedoista muodostettuun tietokantaan. Lisäksi välitetään muuta aiheeseen liittyvää tietoa, kuten kyseisen kunnan suurin tulomäärä. Tekstiviestien tilaajakunta täyttää sananvapauslain 2 §:n 1 kohdassa mainitun yleisön kriteerit. Viestin vastaanottajakunta on vapaasti valittava. Kuka tahansa, jolla on tekstiviestien vastaanottamiseen soveltuva väline, voi käyttää palvelua.

Julkaistavien tietojen määrä ei voi olla ratkaiseva seikka. Yhdenkin tiedon julkaisemisella voi olla journalistiset tavoitteet. Tiedot ilmaistaan palvelussa yksittäin, mutta välitettävänä on koko tietokanta. Valinnan mahdollisuus on palvelun käyttäjällä.

Yhteisöjen tuomioistuin on vastannut sille esitettyyn neljänteen kysymykseen, että myös julkaistua tietoa sisältävät tietokannat kuuluvat tietosuojadirektiivin soveltamisalaan. Yhtiöiden käsitys on, että henkilötietolain 2 §:n 4 momentti ei tästä huolimatta välttämättä ole ristiriidassa direktiivin vaatimusten kanssa. Julkaistuja tietoja sisältävien rekisterien rajaaminen kansallisen henkilötietolain soveltamisalan ulkopuolelle ei tarkoita, että ne olisivat tietosuojadirektiivin soveltamisalan ulkopuolella. Direktiivin tavoitteet on turvattu muulla lainsäädännöllä.

Tekstiviestipalvelu sisältää vain julkaistuja tietoja. Henkilötietolakia on sen esitöiden perusteella (HE 311/1993 vp, yksityiskohtaiset perustelut osa 1.1 ja yleisperustelujen kohta 1.3) tulkittava siten, että julkaistavien

tietojen on mielletty kuuluvan lähtökohtaisesti ja ensisijaisesti jälkikäteisvalvonnan piiriin. Kysymys on tietosuojadirektiivin 9 artiklan mukaisista journalistisista poikkeuksista silloin, kun tarkoituksena on tietojen ilmaiseminen yleisölle.

Tiedonvälityksen oikeudellisessa arvioinnissa välineelle ei tule antaa itsenäistä merkitystä.

Tekstiviesti on yksi tapa julkaista tieto yleisölle ilmaisemisen tarkoituksessa. Sama voidaan toteuttaa verkkosivujen ja niihin liitettyjen hakuohjelmien kautta. Kummallakin menetelmällä henkilö voi löytää haluamansa henkilön verotustiedot. Samaa tarkoitusta palvelevat lehdissä olevat listaukset. Veropörssi-lehti ei ylläpidä verkkosivuja.

Tietokanta on tallennettu CD-levylle, jonka avulla tekstiviestipalvelu on toteutettu. Muuhun tarkoitukseen levyä ei ole käytetty. Yhtiöiden näkemys mukaan tallennusväline on tekninen seikka, jolle ei tule antaa oikeudellista merkitystä. Tekstiviestipalvelua tulee pitää tiedonvälityksenä samoin kuin tietojen julkaisemista verkkopalvelussa tai lehdessä. Toiminta on kaupallista samoin kuin lehdenkin julkaiseminen. Tarkoituksena on, että tuotot ylittäisivät kulut. Kumpikaan toiminta ei ole erityisen tuottoisaa.

7.3 Yhtiöiden vastaselitys Tietosuojavaltuutetun lausunnosta

Satakunnan Markkinapörssi Oy ja Satamedia Oy ovat Tietosuojavaltuutetun lausunnon johdosta antaneet vielä vastaselityksen, jossa on esitetty muun ohella seuraavaa:

Verotustietojen julkisuudesta ja salassapidosta annettua lakia koskevassa hallituksen esityksessä (HE 149/1999 vp) on todettu, että laki on tulkinnallisesti ensisijainen henkilötietolakiin nähden. Henkilötietolain 2 §:n 1 momentin mukaan sitä sovelletaan, jollei muualla laissa toisin säädetä. Henkilötietolain tulkinnalla ei voida rajoittaa verotustietojen julkaisemista.

Henkilötietolain journalistisia poikkeuksia säädettäessä toimituksellisella rekisterillä ajateltiin ensisijaisesti toimitustyön tukena käytettäviä tukirekistereitä. Lain esitöissä kuitenkin todettiin, että julkaistavat henkilötiedot tulisivat vain jälkikäteisen kontrollin piiriin. Journalistista suojaa katsottiin tarvittavan myös rekistereihin, joihin sisältyviä tietoja, ainakaan kaikkia, ei julkaista, mutta jotka tukevat toimitustyötä. Haluttiin esittää mahdollisuus edes välillisesti puuttua ennakolta sananvapauden

käyttämiseen. Julkaistavan aineiston on kuitenkin saatava vähintään sama sananvapauden suoja kuin julkaisemista tukevankin.

Veropörssi-lehden rinnastamiseen matrikkeleihin ei ole perusteita. Tietosuojavaltuutettu on esittänyt ainoana perustelunaan rinnastukselle, että jos Veropörssi-lehteä ei rinnasteta matrikkeleihin, myös muihin julkaisu-rekistereihin tulee soveltaa toimituksellisia tarkoituksia varten säädettyjä poikkeuksia. Muihin rekistereihin yhtiöt eivät voi ottaa kantaa, eivätkä ne ole asiassa tutkittavana.

Niin sanotut verokalenteriratkaisut (KHO 1989 A 9 = KHO 18.8.1989 taltionumero 2627 ja KHO 1989 A 10 = KHO 18.9.1989 taltionumero 2626) on annettu ennen kuin journalistisia poikkeuksia koskevat muutokset säädettiin henkilörekisterilakiin ja ennen verotustietojen julkisuutta koskevaa lakia. Ratkaisussa KHO 1989 A 9 oli kysymys henkilörekisterilain mukaisen yhteysvaatimuksen täyttymisestä ja ratkaisussa KHO 1989 A 10 henkilötietojen massaluvutuksen edellytyksistä. Ratkaisut koskevat kysymystä siitä, onko verotietojen kokoamiselle tai massaluvutukselle ollut henkilörekisterilain mukainen peruste. Kummassakaan tapauksessa ei väitetty, että tietoja kerättäisiin toimituksellisessa tai kirjallisen ilmaisun tarkoituksessa. Ratkaisussa ei ole arvioitu niitä perusteita, joihin nyt on vedottu, eikä niistä voida johtaa tähän tapaukseen soveltuva oikeusohjetta.

Tietosuojavaltuutettu on rinnastanut verotietojen tekstiviestipalvelun tekniseen käyttöyhteyteen ja todennut sananvapauden ulottamisen mainittuun palveluun johtavan siihen, että yksityisissä tietopalveluissa syntyisi myös houkutus vedota sananvapauteen. Erityisesti rinnastus on kohdistettu luottotietotoimintaan. Rinnastus ei ole Suomen voimassa olevan oikeuden mukaan mahdollinen. Verotietojen julkaisemisen liittymä sananvapauteen tulee erityislain kautta ja sitä on sen vuoksi pidettävä erityisen vahvana. Luottotietolain säännösten syrjäyttäminen sananvapauteen vedoten ei ole mahdollista. Rinnastusta ei ole perusteltu tuomalla esiin, mikä lain säännöksistä voisi olla kierrettävissä sananvapauteen vetoamalla.

Tekstiviestipalvelun tietokannan muodostavat Veropörssi-lehdessä julkaistut tiedot. Tiedot julkaistaan samanlaisina ja sellaisenaan. Henkilö voi saada tiedon itseään koskevasta tiedosta samoin kuin lehdenkin sisällöstä. Henkilön yksityisyyden suoja ei myöskään voi vaarantua enempää, jos häntä koskevan verotiedon voi saada tekstiviestillä, kuin jos tiedon saa Yleisradion ylläpitämästä verkkopalvelusta tai Veropörssin tai muun lehden sivuilta. Tekstiviestipalvelun sisällöstä henkilö saa tiedon paitsi

Veropörssi-lehdestä myös tekstiviestipalvelusta. Jälkikäteisten oikeusturvakeinojen lisäksi henkilöllä on käytettävissään poistopyynnön mahdollisuus. Tieto on poistettu tietokannasta, kun henkilö on sitä pyytänyt. Poistamisesta pyydetyllä pienellä maksulla on pyritty kattamaan poistojen kustannuksia. Tieto on kuitenkin poistettu maksun suorittamisesta riippumatta.

7.4 Yhtiöiden selitysten tiedoksiantaminen

Tietosuojavaltuutetulle on lähetetty tiedoksi Satakunnan Markkinapörssi Oy:n ja Satamedia Oy:n Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen ratkaisun jälkeen korkeimmalle hallinto-oikeudelle antamat selitykset.

8. Tietosuojalautakunnan lausunto Tietosuojavaltuutetun valituksesta, asianosaisten lausumista sekä Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen ratkaisusta

Tietosuojalautakunta on antanut korkeimmalle hallinto-oikeudelle lausunnon Tietosuojavaltuutetun valituksen, asiassa annettujen selitysten sekä Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen ratkaisun johdosta. Lautakunta on lausunnossaan viitannut aikaisemmin hallinto-oikeudelle antamaansa lausuntoon ja esittänyt muun ohella seuraavaa:

Toimituksellinen ja journalistinen tarkoitus

Journalistista tai toimituksellista tarkoitusta ei ole määritelty tietosuojadirektiivissä tai henkilötietolaissa. Myöskään lautakunta ei ole katsonut mahdolliseksi eikä aiheelliseksi yleisesti pyrkiä määrittelemään toimituksellisen tarkoituksen käsitettä. Yhteisöjen tuomioistuin on ratkaisussaan antanut suuntaviivat journalistisen tarkoituksen määrittelemiseksi.

Tietosuojadirektiivin johdanto-osan 37 kohdan mukaan muun muassa journalistista tarkoitusta varten suoritettavissa henkilötietojen käsittelyssä on tehtävä poikkeuksia tiettyihin direktiivin säännöksiin tai rajoituksiin, siltä osin kuin ne ovat tarpeen yksilön perusoikeuksien ja ilmaisuvapauden ja erityisesti ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehdyn Euroopan yleissopimuksen 10 artiklan mukaisesti taatun tietojen vastaanottamis- ja luovuttamisvapauden yhteensovittamiseksi. Direktiivin 9 artiklan mukaan jäsenvaltioiden on säädettävä journalistisia tarkoituksia varten toteutettua henkilötietojen käsittelyä varten poikkeuksista ja vapautuksista direktiivin II, IV ja VI luvusta, jos ne osoittautuvat välttämättömiksi yksityisyyttä koskevan oikeuden ja ilmaisuvapautta koskevien sääntöjen yhteensovittamisessa.

Helsingin hallinto-oikeudelle antamassaan lausunnossa lautakunta on katsonut, että tietosuojadirektiivin 9 artiklan ja henkilötietolain 2 §:n 5 momentissa tarkoitettujen journalistisen tai toimituksellisen tarkoituksen täyttymiselle ei voida asettaa kovin tiukkoja vaatimuksia, kun otetaan huomioon, että mainitun sääntelyn avulla on tarkoitettu turvata sananvapauden säilyminen. Säännöksiä on siten tulkittava erityisesti myös sananvapauden toteutumisen kannalta.

Lautakunta on lausunut asiassa henkilötietojen käsittelystä journalistisessa tarkoituksessa henkilötietolain tarkoittamassa mielessä, ei kyseisten henkilötietojen julkaisemisen sopivuudesta, mikä tulee arvioitavaksi julkaisun jälkivalvonnassa, mikä ei ole lautakunnan tehtävä. Esimerkiksi sillä seikalla, onko tieto sillä tavoin yleisesti merkityksellinen, että sen julkaisemisen voidaan katsoa palvelevan yleistä etua, on lautakunnan käsityksen mukaan merkitystä pikemminkin jälkivalvonnassa.

Lautakunta on aiemmin kiinnittänyt huomiota myös siihen, että tietosuojadirektiivin sanonnalla ”journalistic purposes” ei voida olettaa tarkoitettua suosia vakiintuneita joukkotiedotusvälineitä tai henkilöitä, jotka työskentelevät tällaisissa medioissa. Sanalla voitaneen pikemminkin olettaa tarkoitettua korostaa vapaan tiedonvälityksen ja avoimen keskustelun tärkeyttä. Myös yhteisöjen tuomioistuin on ratkaisussaan katsonut, että tietosuojadirektiivin poikkeuksia ja vapautuksia ei sovelleta pelkästään joukkotiedotusyriityksiin, vaan tämän lisäksi kaikkiin journalismia harjoittaviin henkilöihin.

Maksun perimisellä tiedon julkaisematta jättämisestä tai tiedon julkaisematta jättämisellä ylipäänsä ei ole ratkaisevaa merkitystä arvioitaessa journalistisen tarkoituksen edellytysten täyttymistä. Tältä osin yhteisöjen tuomioistuin on ratkaisussaan todennut, että se seikka, että tietojen julkaiseminen liittyy voiton tavoitteluun, ei ensisijaisesti merkitse sitä, että sitä ei voida pitää ”ainoastaan journalistista tarkoitusta varten” toteutettuna toimintana.

Lautakunta on pitäytynyt aiemmin antamassaan lausumassa ja katsonut, että kyseessä olevassa yksittäistapauksessa Satakunnan Markkinapörssi Oy on käsitelleessään verotietoja julkaistakseen ne Veropörssi-nimisessä julkaisussa, johon sisältyy verotusta koskevia kuntakohtaisia yhteenvetoja ja myös muuta verotusta koskevaa informaatiota, käsitellyt verotietoja henkilötietolain 2 §:n 5 momentissa tarkoitettulla tavalla toimituksellisia tarkoituksia varten.

Tekstiviestipalveluna toteutettava henkilötietojen käsittely

Yhteisöjen tuomioistuin on katsonut ratkaisussaan, ettei tiedonsiirron välineellä ole merkitystä arvioitaessa journalistisen tarkoituksen täyttymisen edellytyksiä. Näin ollen tekstiviestitse tapahtuva tietojen siirtäminen voi periaatteessa täyttää journalistisen tarkoituksen edellytykset.

Kyseessä olevassa tapauksessa tietojen siirtäminen tapahtuu palveluna, jossa yksittäiset henkilöt pyytävät yksittäisiä tietoja, jotka sitten toimitetaan pyytäjän matkapuhelimeen. Toiminnan luonne näyttää etäänntyneen varsinaisesta journalistisesta tarkoituksesta ja muotoutuneen yksittäisiä tietoja koskevaksi hakupalveluksi. Kysymyksessä olevaa tietojen välitystä tekstiviestipalveluna ei voitane pitää henkilötietojen käsittelynä toimittuksellisia tarkoituksia varten henkilötietolain tarkoittamassa mielessä.

9. Osapuolten lausumat tietosuojalautakunnan lausunnosta

9.1 Tietosuojavaltuutetun vastaselitys

Tietosuojavaltuutettu on tietosuojalautakunnan lausunnon johdosta antamassaan vastaselityksessä yhtynyt tekstiviestipalvelusta lausunnossa esitettyyn ja katsonut, että kyseinen palvelu tulisi henkilötietolain vastaisena kieltää. Vastaselityksessä on lisäksi esitetty muun ohella seuraavaa:

Toimituksellinen ja journalistinen tarkoitus

Käsitellessään journalistiseen tarkoitukseen liittyvää kysymystä tietosuojalautakunta tekee olennaisen virheen, kun se perustaa kantansa poissulkevasti ainoastaan henkilötietolain 2 §:n 5 kohdan tarkoittamaan soveltamisalaa koskevaan rajoitukseen.

Kuten Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen ratkaisusta ilmenee, on myös journalistisiin tarkoituksiin tapahtuvaan henkilötietojen käsittelyyn sovellettava tietosuojadirektiiviä ja kansallista henkilötietolakia, ja eri perusoikeuksien, kuten yksityiselämän suojan ja sananvapauden välille, on löydettävä tasapaino. Tietosuojavaltuutettu on viitannut erityisesti yhteisöjen tuomioistuimen ensimmäistä ennakkoratkaisukysymystä käsittelevässä kohdassa 48 lausuttuun.

Huomiota on kiinnitettävä erityisesti henkilötietolain 1 ja 6 §:ään. Henkilötietolain 1 §:n mukaan lain tarkoituksena on toteuttaa yksityiselämän

suojaa ja muita yksityisyyden suojaa turvaavia perusoikeuksia henkilötietoja käsiteltäessä. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytäntöön perustuvan Tietosuojavaltuutetun käsityksen mukaan se, minkälaisilla tuloilla henkilö itsensä ja perheensä elättää, kuuluu yksityiselämän suojan piiriin. Henkilötietolain 6 §:n mukaan henkilötietojen käsittelyn tulee olla asiallisesti perusteltua rekisterin pitäjän toiminnan kannalta. Näin ollen käsittely, joka loukkaa henkilötietolain 1 §:ssä tarkoitettuja tavoitteita, kuten yksityiselämän suojaa, ei voi olla asiallisesti perusteltua. Tietosuojalautakunta ei ole lausunnossaan kiinnittänyt huomiota siihen, että sen soveltamassa henkilötietolain 2 §:n 5 momentissa viitataan nimenomaisesti henkilötietolain 1 §:ään.

Tietosuojalautakunta toteaa lausunnossaan myös seuraavasti: ”Esimerkiksi sillä seikalla, onko tieto sillä tavoin yleisesti merkityksellinen, että sen julkaisemisen voidaan katsoa palvelevan yleistä etua, on lautakunnan käsityksen mukaan merkitystä pikemminkin jälkivalvonnassa.” Kuitenkin korkein oikeus on ratkaisussaan KKO 2005:82 todennut: ”Sananvapauden asema ja tärkeys perusoikeutena liittyy nimenomaan demokraattisessa yhteiskunnassa välttämättömän yhteiskunnallisen keskustelun ja arvostelun vapauden turvaamiseen. Ihmisen yksityiselämän hyödyntäminen vastoin hänen tahtoaan viihteellisen tai sensaatiohakuisen mediatoiminnan piirissä ei sitä vastoin kuulu sananvapauden perusoikeussuojan tarkoitusperiin.” Lisäksi ratkaisussa todetaan, etteivät sananvapauden käyttötapoja koskevat periaatteet laajenna yksityiselämän suojasta johtuvia sananvapauden rajoja.

Yhteisöjen tuomioistuin jättää journalismin käsitteen tulkinnan tekemisen korkeimman hallinto-oikeuden tehtäväksi. Kuten tietosuojalautakunta lausunnossaan toteaa, ei henkilötietolakiin sisälly nimenomaista journalismin käsitteen määrittelyä. Ratkaisukäytännössään Euroopan ihmisoikeustuomioistuin (muun muassa ECHR 10.2.2009 Case of Eerikäinen and others v. Finland, Application no. 3514/02) kuitenkin edellyttää erityisen testin ”necessity in a democratic society” tekemistä.

Kaikkien painotuotteessa julkaistujen, kansallisesta lainsäädännöstämme johtuen julkisten verotustietojen kohdalla tällainen tasapaino ei mainittujen perusoikeuksien välillä täyty.

Tietoturvallisuus

Journalistista tarkoitusta varten tapahtuvaan henkilötietojen käsittelyyn sovelletaan tietoturvavelvoitetta. Mainittuun käsitteeseen sisältyy muun

muassa se, ettei tietoja luovuteta muuhun tarkoitukseen, kuten tässä tapauksessa nimenomaan kyseiseen hakupalvelun osalta on tapahtunut.

Asiaa pitää tarkastella laajemmassa kokonaisuudessa. Henkilötietojen edelleen luovutus nimenomaan muuhun tarkoitukseen on ollut alun perinkin rekisterinpitäjien tarkoitus ja siten se ilmentää pyrkimystä olla huomioimatta yksityiselämän suojaa koskevaa perusoikeutta.

9.2 Yhtiöiden selitys

Satakunnan Markkinapörssi Oy ja Satamedia Oy ovat tietosuojalautakunnan lausunnon johdosta antaneet asiassa selityksen, jossa on esitetty muun ohella seuraavaa:

Tietosisällön määrittely käyttäjän toimesta on uusille tiedon siirron välineille tyypillistä. Tietosuojalautakunta näyttäisi käyttävän yksittäisiä tietoja koskevan hakupalvelun käsitettä siten, että tällainen palvelu olisi jotakin journalistisesta tarkoituksesta poikkeavaa tai jopa lähtökohtaisesti journalistisen tarkoituksen ulkopuolella.

Tietosuojalautakunta on yhtiöiden mielestä aivan oikein todennut, ettei journalistisen tarkoituksen tai journalismin määrittely ole aiheellista tai edes mahdollista. Myöskään ”yksittäisiä tietoja koskevaa hakupalvelua” ei ole pyritty määrittelemään.

Koska käsitteet ovat avoimia, niistä ei ole myöskään aiheellista johtaa kategorisia päätelmiä. Tekstiviestipalvelun katsominen tietojen hakupalveluksi on ollut perusteena sille, ettei tekstiviestipalvelua ole pidetty tietojen käsittelynä journalistisessa tarkoituksessa. Asiassa on otettava huomioon myös se mahdollisuus, että tietojen hakupalvelulla voi olla journalistinen tarkoitus, jos sen ainoana tarkoituksena on Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen lausumalla tavalla tietojen välittäminen yleisölle.

Yhteisöjen tuomioistuin on ratkaisussaan erityisesti todennut, ettei tiedonsiirron välineellä ole tässä suhteessa merkitystä. Tästä seuraa, että arvioinnissa ei tulisi antaa merkitystä myöskään sellaisille tiedonvälityksen ominaispiirteille, jotka ovat eri tiedonsiirron välineille tyypillisiä.

Matkapuhelimeen tapahtuva tiedonvälitys on välttämättä luonteeltaan täsmällisempää kuin perinteinen joukkotiedotus. Tekstiviestinä ei voida ainakaan mielekkäällä tavalla, toimittaa kokonaista sanomalehteä. Tietoa välitetään vähemmän. Tästä taas seuraa, että välitettävä tietosisältö määritetään käyttäjän toimesta.

Uusia tiedonsiirron välineitä hyödyntävä tiedonvälitys on tyypillisesti luonteeltaan spesifimpää kuin perinteinen tiedonvälitys. Käyttäjä määrittelee eri tavoin haluamansa tiedot ja saa tätä vastaavan tietosisällön esimerkiksi matkapuhelimeensa. Esimerkkeinä tällaisesta tiedonvälityksestä ovat säätietojen välitys, urheilutulosten välitys mukaan lukien yksittäisten otteluiden tai kilpailujen ajantasainen tulosseuranta, vaalitulospalvelut tai määritelty uutistarjonta. Kaikissa mainituissa on kysymys epäilyksettä sananvapauden suojaa nauttivasta journalistisessa tarkoituksessa harjoitetusta toiminnasta. Siltä osin kuin tiedonvälitykseen sisältyy henkilötietoja, ne kuuluvat Tietosuojalautakunnan lausunnossa todetuin tavoin jälkikäteisen valvonnan piiriin.

Erilaisissa tiedonvälityksen muodoissa käyttäjän omien rajausten määrä ja aste vaihtelee. Joissakin tapauksissa käyttäjä etsii vain yhden kulloinkin tarvitsemansa seikan tai tiedon. Tämän hän voi tehdä etsimällä esimerkiksi sanomalehdestä vain yhden tiedon tai etsimällä lehden verkkosivulta yhden yksittäisen tiedon, kuten yksittäisen ehdokkaan vaaleissa saaman äänimäärän, tai etsimällä Yleisradion verkkosivujen verotietopalvelusta taikka verotietojen tekstiviestipalvelusta tiedon yhden yksittäisen henkilön verotettavan tulon määrästä. Rajaus vaihtelee käyttäjän intressin, esitettävän tietoaineksen luonteen ja tiedonsiirron välineen mukaan. Myös eri tiedonsiirron välineiden käyttötavat siirtyvät tosiasiallisesti kohti yksittäisten tietojen hakua. Esimerkiksi hakupalveluja käyttämällä käyttäjä voi päätyä hyvinkin tarkoin rajattuihin ja laajemmasta asiayhteydestään irrallisiin yksittäisiin tietoihin. Tiedon etsimisessä ja hyödyntämisessä käyttäjän tekemät määrittelyt ja rajaukset ovat kokoaajan lisääntymässä. Ilmiö koskee valtaosaa uusista tiedonsiirron välineistä. Tällaisen käyttötavan lisääntymistä voidaan havaita myös perinteisten joukkotiedotusvälineiden kohdalla.

Käyttäjän tekemän rajauksen tarkkuutta ja sen perusteella saaman tiedon määrää ja tarkkuutta ei näillä perusteilla tule pitää sellaisina seikkoina, jotka yksinään voisivat puoltaa journalistisen tarkoituksen puuttumista. Yhden yksittäisen tiedon toimittamista tulee pitää journalistisessa tarkoituksessa tehtynä, jos tietojen saatavilla pitoa koskevan toiminnan ainoana tarkoituksena on tietojen välittäminen yleisölle.

Tekstiviestipalvelu toimii siten, että henkilö tilaa haluamansa henkilön verotiedot tämän nimen ja kotipaikkakunnan perusteella. Vastausviestinä ilmoitetaan kysytyn henkilön ansio- ja pääomatulojen määrä ja sen lisäksi tietoa, joka suhteuttaa kysytyn tiedon asianomaisen kunnan kokonaistilanteeseen. Verotietoa esimerkiksi seuraa tieto, joka kertoo, kuinka

mones kysytty henkilö on kyseisen kunnan suurituloisimmasta alaspäin laskettuna. Tekstiviesti on tiedonsiirtovälineenä laajuudeltaan rajallinen, joten se ei mahdollista kattavia analyysejä. Pieniäkin taustoittavia tietoja tulee kuitenkin pitää journalistisena panoksena.

Tekstiviestipalvelun voidaan tältä osin katsoa toteuttavan verotustietojen julkisuudesta annetun lain esitöissä (HE 149/1999 vp) lausuttuja tavoitteita paremmin kuin esimerkiksi Helsingin Sanomien, iltapäivälehtien tai Yleisradion verkkosivuilla toimivat verotietopalvelut, joista käyttäjä voi etsiä vain yksittäisiä verotietoja. Verotietojen julkaiseminen ja niiden saatavilla pitäminen, yksittäinkin ilman taustoittavaa oheistietoa, täyttää viitatus hallituksen esityksen perusteluissa mainittuja tehtäviä ja palvelee verotustietojen julkisuudelle lausuttuja tavoitteita. Mainitut tavoitteet ovat luonteeltaan tiedonvälityksellisiä. Verotustietojen julkisuuden hyötyvaikutukset on hallituksen esityksen perusteluissa liitetty juuri tietojen julkaisemiseen. Verotietojen julkaisemista erilaisin tiedonsiirron keinoin, mukaan lukien tekstiviestipalvelu, tulee pitää journalistisessa tarkoituksessa tapahtuvana. Tässä suhteessa verotiedot ovat poikkeuksellisia, eikä niitä tule rinnastaa muihin henkilötietoihin.

9.3 Lausumien tiedoksianto

Satakunnan Markkinapörssi Oy:lle ja Satamedia Oy:lle on 7.7.2009 lähetetty tiedoksi Tietosuojavaltuutetun tietosuojalautakunnan lausunnon johdosta antama vastaselitys.

Tietosuojavaltuutetulle on 8.7.2009 lähetetty tiedoksi yhtiöiden tietosuojalautakunnan lausunnon johdosta antama selitys.

10. Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisu

Korkein hallinto-oikeus on tutkinut asian.

Tietosuojavaltuutetun valitus hyväksytään, tietosuojalautakunnan ja hallinto-oikeuden päätökset kumotaan ja asia palautetaan tietosuojalautakuntaan uudelleen käsiteltäväksi henkilötietolain 44 §:ssä tarkoitettujen määräysten antamiseksi Satakunnan Markkinapörssi Oy:lle ja Satamedia Oy:lle.

Perustelut

1. Sovellettavat oikeusohjeet

Perusoikeuksia koskevat oikeusohjeet

Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklan mukaan jokaisella on oikeus nauttia yksityis- ja perhe-elämäänsä, kotiinsa ja kirjeenvaihtoonsa kohdistuvaa kunnioitusta. Viranomaiset eivät saa puuttua tämän oikeuden käyttämiseen, paitsi kun laki sen sallii ja se on välttämätöntä demokraattisessa yhteiskunnassa kansallisen ja yleisen turvallisuuden tai maan taloudellisen hyvinvoinnin vuoksi, tai epäjärjestyksen tai rikollisuuden estämiseksi, terveyden tai moraalien suojaamiseksi, tai muiden henkilöiden oikeuksien ja vapauksien turvaamiseksi.

Euroopan ihmisoikeussopimuksen 10 artiklan mukaan jokaisella on sananvapaus. Tämä oikeus sisältää vapauden pitää mielipiteitä sekä vastaanottaa ja levittää tietoja ja ajatuksia alueellisista rajoista riippumatta ja viranomaisten siihen puuttumatta.

Suomen perustuslain (jäljempänä perustuslaki) yksityiselämän suojaa koskevan 10 §:n 1 momentin mukaan jokaisen yksityiselämä, kunnia ja kotirauha on turvattu. Henkilötietojen suojasta säädetään tarkemmin lailla.

Perustuslain sananvapautta ja julkisuutta koskevan 12 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on sananvapaus. Sananvapauteen sisältyy oikeus ilmaista, julkistaa ja vastaanottaa tietoja, mielipiteitä ja muita viestejä kenenkään ennakolta estämättä. Tarkempia säännöksiä sananvapauden käyttämisestä annetaan lailla. Lailla voidaan säätää kuvaohjelmia koskevia lasten suojelemiseksi välttämättömiä rajoituksia.

Muut oikeusohjeet

Yksilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä ja näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 95/46/EY (tietosuojadirektiivi) 1 artiklassa säädetään direktiivin tavoitteesta. Mainitun artiklan mukaan direktiivin mukaisesti jäsenvaltioiden on henkilötietojen käsittelyssä turvattava yksilöille heidän perusoikeutensa ja -vapautensa ja erityisesti heidän oikeutensa yksityisyyteen.

Direktiivin 3 artiklasta ilmenee direktiivin soveltamisala. Artiklan 1 kohdan mukaan direktiiviä sovelletaan osittain tai kokonaan automatisoituun tietojenkäsittelyyn sekä sellaisten henkilötietojen manuaaliseen käsittelyyn, jotka muodostavat rekisterin osan tai joiden on tarkoitus muodostaa rekisterin osa. Artiklan 2 kohdassa säädetään eräistä poikkeuksista direktiivin soveltamisalaan.

Direktiivin 9 artikla koskee henkilötietojen käsittelyä ja ilmaisuvapautta. Artiklan mukaan jäsenvaltioiden on säädettävä ainoastaan journalistisia tarkoituksia tai taiteellisen tai kirjallisen ilmaisun tarkoituksia varten toteutettua henkilötietojen käsittelyä varten poikkeuksista ja vapautuksista direktiivin II, IV ja VI luvusta ainoastaan, jos ne osoittautuvat välttämättömiksi yksityisyyttä koskevan oikeuden ja ilmaisuvapautta koskevien sääntöjen yhteensovittamisessa.

Direktiivin 17 artikla koskee käsittelyn turvallisuutta. Artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on säädettävä siitä, että rekisterinpitäjän on toteutettava tarpeelliset tekniset ja organisatoriset toimenpiteet henkilötietojen suojaamiseksi vahingossa tapahtuvalta tai laittomalta tuhoamiselta, vahingossa tapahtuvalta häviämiseltä, muuttamiselta, luvattomalta luovuttamiselta tai tietojen antamiselta, erityisesti jos käsittely muodostuu tietojen siirtämisestä verkossa, sekä kaikelta muulta laittomalta käsittelyltä.

Tietosuojadirektiivi on pantu Suomessa täytäntöön henkilötietolailla.

Henkilötietolain 1 §:n mukaan mainitun lain tarkoituksena on toteuttaa yksityiselämän suojaa ja muita yksityisyyden suojaa turvaavia perusoikeuksia henkilötietoja käsiteltäessä sekä edistää hyvän tietojenkäsittelytavan kehittämistä ja noudattamista.

Henkilötietolain 2 §:ssä säädetään lain soveltamisalasta. Pykälän 1 momentin mukaan henkilötietoja käsiteltäessä on noudatettava, mitä mainitussa laissa säädetään, jollei muualla laissa toisin säädetä. Pykälän 2 momentin mukaan mainittua lakia sovelletaan henkilötietojen automaattiseen käsittelyyn. Myös muuhun henkilötietojen käsittelyyn sovelletaan mainittua lakia silloin, kun henkilötiedot muodostavat tai niiden on tarkoitus muodostaa henkilörekisteri tai sen osa.

Henkilötietolain 2 §:n 3-5 momenteissa säädetään lain soveltamisalaa koskevista poikkeuksista.

Pykälän 4 momentin mukaan mainittua lakia ei sovelleta henkilörekistereihin, jotka sisältävät vain tiedotusvälineessä julkaistua aineistoa sellaisenaan.

Pykälän 5 momentin mukaan henkilötietojen käsittelyä toimituksellisia sekä taiteellisen tai kirjallisen ilmaisun tarkoituksia varten koskevat soveltuvien osin ainoastaan 1-4 ja 32 §, 39 §:n 3 momentti, 40 §:n 1 ja

3 momentti, 42 §, 44 §:n 2 kohta, 45–47 §, 48 §:n 2 momentti sekä 50 ja 51 §, jollei 17 §:stä muuta johdu.

Henkilötietolain 3 §:ssä määritellään, mitä mainitussa laissa tarkoitetaan muun ohella henkilötiedoilla, henkilötietojen käsittelyllä ja henkilörekisterillä.

Viimeksi mainitun pykälän 1 kohdan mukaan henkilötiedolla tarkoitetaan kaikenlaisia luonnollista henkilöä taikka hänen ominaisuuksiaan tai elinolosuhteitaan kuvaavia merkintöjä, jotka voidaan tunnistaa häntä tai hänen perhettään tai hänen kanssaan yhteisessä taloudessa eläviä koskeviksi.

Pykälän 2 kohdan mukaan henkilötietojen käsittelyllä tarkoitetaan henkilötietojen keräämistä, tallettamista, järjestämistä, käyttöä, siirtämistä, luovuttamista, säilyttämistä, muuttamista, yhdistämistä, suojaamista, poistamista, tuhoamista sekä muita henkilötietoihin kohdistuvia toimenpiteitä.

Pykälän 3 kohdan mukaan henkilörekisterillä tarkoitetaan käyttötarkoituksensa vuoksi yhteenkuuluvista merkinnöistä muodostuvaa henkilötietoja sisältävää tietojoukkoa, jota käsitellään osin tai kokonaan automaattisen tietojenkäsittelyn avulla taikka joka on järjestetty kortistoksi, luetteloksi tai muulla näihin verrattavalla tavalla siten, että tiettyä henkilöä koskevat tiedot voidaan löytää helposti ja kohtuuttomitta kustannuksitta.

Henkilötietolain 17 §:ssä säädetään henkilömatrikkeleista. Pykälän 1 momentin mukaan henkilömatrikkeliä varten pidettävään henkilörekisteriin saa muilla kuin 8 §:n 1 momentissa säädetyillä perusteilla kerätä ja tallettaa rekisteröidystä ja tämän aviopuolisosta sekä rekisteröidyn lapsista ja vanhemmista rekisterin tarkoituksen kannalta tarpeelliset yksilöintitiedot, tiedon henkilömatrikkelin perusteena olevasta rekisteröityjä yhdistävästä tekijästä ja tähän liittyvät tiedot sekä yhteystiedot yhteydenottoa varten, jollei rekisteröity ole kieltänyt itseään koskevien tietojen keräämistä ja tallettamista.

Viimeksi mainitun pykälän 2 momentin mukaan henkilömatrikkelilla tarkoitetaan julkaisua, jossa rekisteröityjä yhdistävänä tekijänä on tietty ammatti tai koulutus, työ- tai muun yhteisön jäsenyys taikka asema tai saavutukset kulttuurin, urheilun, talouselämän tai muulla yhteiskuntaelämän alalla tai muu näihin rinnastettava seikka.

Henkilötietolain 32 §:ssä säädetään tietojen suojaamisesta. Pykälän 1 momentin mukaan rekisterinpitäjän on toteutettava tarpeelliset tekniset ja organisatoriset toimenpiteet henkilötietojen suojaamiseksi asiattomalta pääsylvä tietoihin ja vahingossa tai laittomasti tapahtuvalta tietojen hävittämiseltä, muuttamiselta, luovuttamiselta, siirtämiseltä taikka muulta laittomalta käsittelyltä. Toimenpiteiden toteuttamisessa on otettava huomioon käytettävissä olevat tekniset mahdollisuudet, toimenpiteiden aiheuttamat kustannukset, käsiteltävien tietojen laatu, määrä ja ikä sekä käsittelyn merkitys yksityisyyden suojan kannalta.

Henkilötietolain 44 §:ssä säädetään tietosuojalautakunnan määräyksistä. Pykälän 1 kohdan mukaan tietosuojalautakunta voi Tietosuojavaltuutetun hakemuksesta kieltää mainitun lain tai sen nojalla annettujen säännösten ja määräysten vastaisen henkilötietojen käsittelyn. Saman pykälän 2 kohdan mukaan tietosuojalautakunta voi velvoittaa muissa kuin 40 §:n 2 momentissa tarkoitetuissa asioissa asianomaisen määrääjässä oikaisemaan sen, mitä on oikeudettomasti tehty tai laiminlyöty.

Sananvapauden käyttämisestä joukkoviestinnässä annetun lain (sananvapauslaki) lain tarkoitusta koskevan 1 §:n mukaan mainitulla lailla annetaan tarkempia säännöksiä perustuslaissa turvatun sananvapauden käyttämisestä joukkoviestinnässä.

Sananvapauslain 2 §:n 1 kohdan mukaan laissa yleisöllä tarkoitetaan vapaasti valikoituvaa viestin vastaanottajien joukkoa. Saman pykälän 4 kohdan mukaan julkaisulla tarkoitetaan yleisön saataville toimitettua painotuotetta, tietolevyä taikka muuta monistamalla valmistettua teksti-, ääni- tai kuvatalennetta.

Verotustietojen julkisuudesta ja salassapidosta annetussa laissa (verotustietolaki) on säädetty verotustietojen julkisuudesta.

Verotustietolain 2 §:n mukaan verotusasiakirjoihin ja -tietoihin sovelletaan viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain ja henkilötietolain säännöksiä, ellei mainitussa tai muussa laissa toisin säädetä.

Verotustietolain 5 §:n 1 momentin mukaan vuosittain toimitetussa verotuksessa tuloverotuksen julkisia verotustietoja ovat verovelvollisen nimi, syntymävuosi ja kotikunta, jollei viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 24 §:n 1 momentin 31 kohdasta tai väestötietolain 25 §:n 4 momentista muuta johdu. Lisäksi julkisia ovat muun ohella tiedot:

- 1) valtionverotuksessa verotettavasta ansiotulosta;
- 2) valtionverotuksessa verotettavasta pääomatulosta;

- 3) kunnallisverotuksessa verotettavasta tulosta;
- 4) tuloverosta, kunnallisverosta sekä maksuunpantujen verojen ja maksujen yhteismäärästä.

2. Henkilötietolain yksityiskohtaiset perustelut

Tässä asiassa keskeisiä henkilötietolain 2 §:n 4 ja 5 momentin säännöksiä on hallituksen esityksessä henkilötietolaiksi (HE 96/1998 vp) perusteltu muun ohella seuraavasti:

”Pykälän 4 momentissa rajataan lain soveltamisalan ulkopuolelle sellaiset henkilökisterit, jotka sisältävät vain tiedotusvälineessä julkaistua aineistoa sellaisenaan. Vastaava säännös sisältyy nykyisen lain 1 §:n 4 momenttiin (387/1994).

Lisättäessä mainittu säännös henkilökisterilakiin vuonna 1994 ehdotusta perusteltiin sillä, että yksityisyyden suojaa joukkotiedotusvälineiden toiminnassa on perinteisesti pyritty turvaamaan erityisin sääntelyin, muun muassa rikoslain (39/1889), painovapauslain ja radiovastuulain (219/1971) säännöksin. Rikoslain 27 luvun 3 a §:ssä (908/1974) säädetään rangaistus yksityiselämän loukkaamisesta sille, joka ilman laillista oikeutta joukkotiedotusvälinettä käyttäen tai muulla sen kaltaisella tavalla julkisesti levittää toisen yksityiselämästä tiedon, vihjauksen tai kuvan, joka on omiaan aiheuttamaan hänelle vahinkoa tai kärsimystä. Edellä mainitun erityissääntelyn on katsottava turvaavan henkilön yksityiselämän ja yksityisyyden suojan ehdotetun lain tavoitteiden edellyttämällä tavalla. Ehdotetun lain 2 §:n 4 momentissa on tarkoituksena säilyttää nykyinen oikeustila. (---)

Nykyisen säännöksen tavoin ehdotettu säännös rajaisi lain soveltamisalan ulkopuolelle myös muiden kuin tiedotusvälineiden pitämät sellaiset henkilökisterit, jotka sisältävät vain tiedotusvälineessä julkaistua aineistoa sellaisenaan. (---)”

”Pykälän 5 momentissa ehdotetaan säädettäväksi, että ainoastaan toimituksellisia sekä taiteellisen tai kirjallisen ilmaisun tarkoituksia varten toteutettavaan henkilötietojen käsittelyyn sovellettaisiin vain tiettyjä ehdotetun lain säännöksiä soveltuvin osin. (---)”

”Nykyisen henkilökisterilain 1 §:n 3 momentissa on rajoitettu lain soveltamista tiedotusvälineiden toimituksellisiin rekistereihin. Toimituksellisia rekistereitä ovat lain 2 §:n 2 a kohdan määritelmän mukaan sellaiset henkilökisterit, jotka on tarkoitettu käytettäväksi yksinomaan

tiedotusvälineen toimitustyössä ja jotka eivät ole muiden käytettävissä. Tiedotusvälineillä ymmärretään säännöksessä joukkotiedotukseen tarkoitettuja viestintävälineitä. Myös uutis- ja kuvatoimistot rinnastetaan säännöksessä tiedotusvälineisiin silloin, kun niillä on henkilörekistereitä, jotka palvelevat tiedotusvälineen julkaisutoimintaa tai uutistoimiston omaa julkaisutoimintaa. Tällaiset henkilörekisterit ovat säännöksessä tarkoitettuja toimituksellisia rekistereitä edellyttäen, että ne muutoin täyttävät säännöksessä toimitukselliselle rekisterille asetetut vaatimukset. Toimituksellisen rekisterin tietoja voidaan käyttää vain toimitustyöhön liittyvissä tehtävissä. Näitä tietoja ei voida käyttää esimerkiksi tiedotusvälineen hallinto- tai markkinointitehtävissä. Tiedotusvälineen toimitukselliselta rekisteriltä edellytetään myös, että sen käyttäjäpiiri on rajattu niin, ettei rekisteri ole muiden kuin toimitustyöhön osallistuvien käytettävissä. Toimituksellinen rekisteri voi olla esimerkiksi sanomalehden julkaisijan pitämä rekisteri tai yksittäisen toimittajan taikka freelance -toimittajan pitämä rekisteri. Pyrkimyksenä ehdotuksessa on säilyttää tiedotusvälineiden toimituksellisia rekistereitä koskevan sääntelyn nykytila tietosuojadirektiivin sallimissa puitteissa. (---)”

”Nykyistä henkilörekisterilakia sovelletaan rajoitetusti tiedotusvälineiden toimituksellisiin rekistereihin. Tietosuojadirektiivin 9 artiklan perusteella 2 §:n 5 momentti ehdotetaan yhdenmukaisuuden vuoksi ulotettavaksi myös henkilötietojen käsittelyyn taiteellisen tai kirjallisen ilmaisun tarkoituksia varten. (---)

Myös henkilötietojen käsittelyä henkilömatrikkelia varten voidaan yleensä pitää momentissa tarkoitettuna henkilötietojen käsittelynä kirjallisen ilmaisun tarkoituksia varten. (---) Henkilömatrikkelilla tarkoitetaan tässä julkaisua, jossa rekisteröityjä yhdistävänä tekijänä on tietty ammatti tai koulutus, työ- tai muun yhteisön jäsenyys taikka asema tai saavutukset kulttuurin, urheilun, talouselämän tai muulla yhteiskuntaelämän alalla tai muu näihin rinnastettava seikka. Henkilötietojen käsittelystä henkilömatrikkelia varten ehdotetaan säädettäväksi erikseen lain 17 §:ssä sen vuoksi, että henkilötietojen käsittelyyn tähän tarkoitukseen liittyy rekisteröidyn kielto-oikeus.”

3. Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytäntö

Euroopan yhteisöjen tuomioistuin on tulkinnut tietosuojadirektiivin määräyksiä muun ohella seuraavissa asioissa:

Yhdistetyissä asioissa C-465/00, C-138/01 ja C-139/01 Österreichischer Rundfunk ym. kyseessä olivat tiedot, jotka koskivat tiettyjen yhteisöjen

maksamia palkkoja ja niiden saajia. Kyseessä ollut kansallinen lainsäädäntö velvoitti valtion valvontaelimen keräämään ja ilmoittamaan julkaisemista varten sellaisten henkilöiden tulotiedot, jotka työskentelevät tämän valvonnan alaisuuteen kuuluvissa yhteisöissä, jos nämä tulot ylittävät tietyn kynnyksen. Ratkaisussaan yhteisöjen tuomioistuin totesi, että säännöksiä, joilla säännellään sellaisten henkilötietojen käsittelyä, jotka saattavat vaarantaa perusoikeuksia ja varsinkin oikeutta yksityisyyteen, on välttämättä tulkittava perusoikeuksien valossa. Tuomioistuin katsoi, että kyseessä olevan kaltainen kansallinen lainsäädäntö ei ole tietosuojadirektiivin 6 artiklan 1 kohdan c alakohdan ja 7 artiklan c ja e alakohdan vastainen, edellyttäen, että on selvitetty, että yhteisöjen palveluksessa olevien henkilöiden tietyn kynnyksen ylittävien vuositulojen lisäksi myös näiden tulojen saajien nimien laaja julkistaminen on välttämätöntä ja tarkoituksenmukaista perustuslainsäätäjän tavoitteleman sen päämäärän kannalta, joka koskee julkisten verojen asianmukaista hoitoa, mikä kansallisten tuomioistuinten on tutkittava.

Asia C-101/01 Lindqvist koski yhtäältä rippikoulun ohjaajan sananvapautta ja vapautta osallistua uskonnolliseen toimintaan sekä toisaalta niiden henkilöiden yksityiselämän suojaa, joita koskevia tietoja oli laitettu internet-sivulle. Ratkaisussaan yhteisöjen tuomioistuin totesi, että tietosuojadirektiivin säännökset eivät sellaisenaan sisällä sananvapautta koskevan yleisen periaatteen tai muiden, erityisesti ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamisesta tehdyn, Roomassa 4.11.1950 allekirjoitetun yleissopimuksen 10 artiklaa vastaavien Euroopan unionissa voimassa olevien oikeuksien ja vapauksien vastaisia rajoituksia. Direktiivin täytäntöönpanevan kansallisen sääntelyn soveltamisesta vastaavien kansallisten viranomaisten ja tuomioistuinten tehtävänä on taata kyseessä olevien oikeuksien ja intressien, yhteisön oikeusjärjestyksessä suojatut perusoikeudet mukaan lukien, välinen asianmukainen tasapaino.

Yhteisöjen tuomioistuimen ratkaisua korkeimman hallinto-oikeuden tämän asian yhteydessä tekemään ennakkoratkaisupyyntöön (asia C-73/07), on siteerattu edellä tämän päätöksen kohdassa 6.

4. Tosiseikat

Asiakirjoista saatavan selvityksen mukaan Satakunnan Markkinapörssi Oy on kerännyt veroviranomaisilta käyttöönsä verotuksen valmistumisen jälkeen yksittäisiä henkilöitä koskevia verotustietoja. Vuoden 2001 tiedot on asiakirjojen mukaan kerätty eri verotoimistoilta. Kyseiset tiedot ovat olleet julkisia tietoja.

Satakunnan Markkinapörssi Oy on tämän jälkeen julkaissut vuosittain ilmestyvissä, alueellisesti julkaistavissa Veropörssi-lehdissä noin 1,2 miljoonan luonnollisen henkilön verotiedot. Tiedot sisältävät henkilön sukunimen ja etunimen sekä sadan euron tarkkuudella hänen ansio- ja pääomatulonsa sekä varallisuusverotietoja. Tiedot on järjestetty kunnittain tuloluokittain aakkosjärjestykseen ja ne on julkaistu luettelona. Alaraja julkaistavalle tiedolle on määritelty kuntakohtaisesti. Esimerkiksi Helsingin osalta rajaksi on valittu 36 000 euroa ansiotulojen osalta. Pienemmissä kunnissa alaraja on ollut tätä alempi.

Lehden pääasiallinen tarkoitus on verotustietojen julkaiseminen. Lisäksi lehti sisältää ilmoituksien ohella yhteenvetoja ja muita artikkeleita. Muun aineiston osuus on selkeästi pienempi kuin verotustietojen osuus.

Satakunnan Markkinapörssi Oy on luovuttanut painotuotteena julkaistut, edellä kuvatut henkilötiedot CD-ROM-levykkeellä Satamedia Oy:lle.

Satakunnan Markkinapörssi Oy ja Satamedia Oy ovat sopineet teleoperaattorina toimivan kolmannen yhtiön kanssa tekstiviestipalvelun teknisestä toteutuksesta. Satamedia Oy on tässä tarkoituksessa luovuttanut edellä kuvatut tiedot kyseiselle kolmannelle yhtiölle, joka on hoitanut tekstiviestipalvelun Satamedia Oy:n lukuun.

Satamedia Oy:n tekstiviestipalvelussa matkapuhelimen käyttäjä lähettää viestin: VERO ETUNIMI SUKUNIMI PAIKKAKUNTA annettuun numeroon. Vastauksena matkapuhelimeen lähetetään kyseisen henkilön ansiotulo-, pääomatulo ja varallisuustiedot sadan euron tarkkuudella. Vuoden 2004 tekstiviestipalvelussa näkyy myös toisen samannimisen henkilön tiedot sekä kuntakohtaisia vertailutietoja. Onnistuneesta tekstiviestipalvelusta peritään maksu. Yhtiö myös poistaa pyynnöstä tiedot palvelusta.

Yksityiset henkilöt ovat kannelleet toiminnasta Tietosuojavaltuutetulle ja katsoneet, että heidän henkilötietojaan on käsitelty laittomasti.

5. Oikeudellinen arviointi

Asian rajaus

Henkilötietolain 44 §:n 1 kohdan mukaan tietosuojalautakunta voi Tietosuojavaltuutetun hakemuksesta kieltää henkilötietolain tai sen nojalla annettujen säännösten ja määräysten vastaisen henkilötietojen käsittelyn.

Tietosuojavaltuutetun henkilötietolain 44 §:ään perustuva hakemus on koskenut Satakunnan Markkinapörssi Oy:n ja Satamedia Oy:n edellä kuvattua toimintaa siinä laajuudessa ja sillä tavalla kuin se on tapahtunut vuoden 2001 verotustietojen osalta.

Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaistavana on tässä yhteydessä kysymys siitä, onko Satakunnan Markkinapörssi Oy:n ja Satamedia Oy:n toimintaa pidettävä yksityisyyden suojaa turvaavien henkilötietojen käsittelyä koskevien säännösten vastaisena.

Tässä asiassa ratkaistavana ei sitä vastoin ole kysymys siitä, miltä osin verotustiedot ja verotusta koskevat viranomaisten asiakirjat ovat julkisia verotustietojen julkisuudesta ja salassapidosta annetun lain nojalla.

Asiassa ei myöskään ole kysymys oikeudesta julkaista verotustietoja siinänsä, vaan kysymys on henkilötietojen käsittelystä. Näin ollen kysymys ei ole mahdollisesta ennakollisesta puuttumisesta julkaisujen sisältöön, vaan henkilötietojen käsittelylle yksityisyyden suojan turvaamiseksi asetettujen oikeudellisten edellytysten täyttymisen arvioinnista.

Yksityisyyden suojan ja sananvapauden yhteen sovittaminen on osa henkilötietojen käsittelyn laillisuuden arviointia asiassa.

Henkilötietolain ja tietosuojadirektiivin soveltamisala

Henkilötietojen käsittelyä koskevan henkilötietolain 2 §:ssä säädetään lain soveltamisalasta. Tietosuojadirektiivi on Suomessa pantu täytäntöön henkilötietolailla. Näin ollen mainittua lakia sovellettaessa on otettava huomioon myös tietosuojadirektiivi sellaisena kuin Euroopan yhteisöjen tuomioistuin on sitä tässä asiassa antamassaan ennakkoratkaisussa ja muussa oikeuskäytännössään tulkinnut.

Satakunnan Markkinapörssi Oy ja Satamedia Oy käsittelevät toimintansa eri vaiheissa edellä kuvatuin tavoin tietoja, joissa henkilöiden nimitietoihin yhdistetään heidän verotettavaa tuloaan koskevat tiedot. Asiassa on ensiksi ratkaistava, onko yhtiöiden toiminta kaikissa nyt kysymyksessä olevissa vaiheissaan henkilötietolain tarkoittamaa henkilötietojen käsittelyä.

Henkilötietolain 3 §:n 1 kohdassa on määritelty, mitä laissa tarkoitetaan henkilötiedolla. Henkilötietolain 3 §:n 2 kohdan mukaan henkilötietojen

käsittelyllä tarkoitetaan henkilötietojen keräämistä, tallettamista, järjestämistä, käyttöä, siirtämistä, luovuttamista, säilyttämistä, muuttamista, yhdistämistä, suojaamista, poistamista, tuhoamista sekä muita henkilötietoihin kohdistuvia toimenpiteitä.

Euroopan yhteisöjen tuomioistuin on tässä asiassa antamansa ennakkoratkaisun kohdassa 35 todennut, että tiedot, jotka koskevat tiettyjen luonnollisten henkilöiden, joiden tulot ylittävät tietyt rajat, sukunimeä ja etunimeä sekä erityisesti sadan euron tarkkuudella heidän ansio- ja pääomatuloaan, ovat direktiivin 2 artiklan a alakohdassa tarkoitettuja henkilötietoja, koska ne ovat ”tunnistettua tai tunnistettavissa olevaa luonnollista henkilöä -- koskevia tietoja”. Ratkaisusta ilmenee edelleen, että tarkoitettua toimintaa on pidettävä tietosuojadirektiivissä tarkoitettuna henkilötietojen käsittelynä.

Näin ollen ja kun otetaan huomioon yhteisöjen tuomioistuimen tulkinta, on yhtiöiden harjoittamaa tässä tarkoitettua toimintaa pidettävä henkilötietolain mukaisena henkilötietojen käsittelynä.

Tietosuojadirektiivissä ja henkilötietolaissa on säädetty henkilötietojen laillisen käsittelyn yleisistä säännöistä ja periaatteista. Mainitun direktiivin ja mainitun lain henkilötietojen käsittelylle asettamista vaatimuksista voidaan poiketa ainoastaan tietyin rajoitetuin edellytyksin.

Yhteisöjen tuomioistuin on tässä asiassa antamansa ennakkoratkaisun kohdissa 38–46 käsitellyt tietosuojadirektiivin 3 artiklan 2 kohdassa mainittuja kahta esimerkkitalannetta, joihin direktiiviä ei sovelleta. Ratkaisusta ilmenee, ettei nyt kysymyksessä olevaa yhtiöiden toimintaa voida rinnastaa mainitussa kohdassa tarkoitettuihin poikkeuksiin. Ratkaisun kohdan 46 mukaan tietosuojadirektiivissä ei säädetä mistään muusta sen soveltamisalaa koskevasta lisärajoituksesta.

Henkilötietolain 2 §:n 4 momentin mukaan lakia ei sovelleta henkilörekistereihin, jotka sisältävät vain tiedotusvälineessä julkaistua aineistoa sellaisenaan. Yhteisöjen tuomioistuin on ennakkoratkaisunsa kohdassa 48 kuitenkin korostanut, että tietosuojadirektiivi olisi suurelta osin merkityksetön, jos direktiivin soveltamisesta poikettaisiin yleisesti silloin, kun on kyse julkaistuista tiedoista. Tuomioistuin on lisäksi todennut, että muussa tapauksessa henkilötietojen julkaiseminen riittäisi siihen, että tiedot jäisivät direktiivissä säädetyn suojan ulkopuolelle.

Henkilötietolain soveltamisalaa koskeva lain 2 §:n 4 momentti ei näin ollen sanamuodoltaan vastaa tietosuojadirektiivin säännösten soveltamisalaa koskevia vaatimuksia siten kuin yhteisöjen tuomioistuin on direktiiviä tulkinnut.

Koska Tietosuojavaltuutetun viranomaisena tekemä hakemus koskee kahden yksityisen oikeussubjektin toimintaa, ei direktiivillä tässä asiassa ole välitöntä oikeusvaikutusta näiden yksityisten oikeussubjektien edun vastaisesti. Yhteisöjen tuomioistuin on kuitenkin oikeuskäytännössään vahvistanut, että kansallisen tuomioistuimen on kansallista lainsäädäntöä soveltaessaan tulkittava kansallista lainsäädäntöä mahdollisimman pitkälle kyseessä olevan direktiivin sanamuodon ja tarkoituksen mukaisesti direktiivillä tavoitellun tuloksen saavuttamiseksi. Yhteisöjen tuomioistuimen mukaan kansallinen tuomioistuin voi näin toimivaltansa rajoissa varmistaa yhteisön oikeuden täyden tehokkuuden, kun se ratkaisee käsiteltäväkseen saatetun asian (Yhdistetyt asiat C-397/01-C-403/01, Pfeiffer ym., tuomio 5.10.2004, Kok. 2004, s. I-8835, 113 kohta). Yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytäntö huomioon ottaen esillä olevassa tilanteessa henkilötietolain 2 §:n 4 kohtaa on tulkittava mahdollisimman pitkälti yhteensopivasti yhteisön oikeuden kanssa.

Vaikka tietosuojadirektiivi on henkilötietolailta pantu kansallisesti täytäntöön, ei lain soveltamisalaa koskevan 2 §:n 4 momentin yksityiskohteisissa perusteluissa (HE 96/1998 vp) ole direktiiviä lainkaan käsitelty. Direktiivin 9 artiklalle voidaan kuitenkin antaa merkitystä tulkittaessa sitä, miltä osin henkilötietojen suojasta on Suomessa poikettu mainitussa artiklassa tarkoitetun journalistista tarkoitusta toteuttavan henkilötietojen käsittelyn osalta.

Henkilötietolain 2 §:n 4 momentin soveltamisalaa koskevan rajauksen lisäämistä lakia edeltäneeseen henkilörekisterilakiin on perusteltu lähinnä sillä, että yksityisyyden suojaa joukkotiedotusvälineiden toiminnassa on perinteisesti turvattu erityisin sääntelyin, muun muassa rikoslain säännöksin.

Yhteisöjen tuomioistuimen ennakkoratkaisu huomioon ottaen henkilötietolain soveltamisalaa koskevaa lain 2 §:n 4 momentin poikkeussäännöstä on tulkittava suppeasti. Henkilötietolain 2 §:n 4 momenttia ei tämän vuoksi voida tulkita siten, että kertaalleen julkaistuja henkilötietoja voitaisiin yksin julkaisemisen perusteella yleisesti käsitellä uudelleen, eri

yhteyksissä ja eri tarkoituksessa henkilötietojen käsittelyä koskevien säännösten millään tavoin toimintaa rajoittamatta.

Henkilötietolain 2 §:n 5 momentti sisältää kysymyksessä olevan asian kannalta merkityksellisen henkilötietojen käsittelyä toimituksellisia sekä taiteellisen tai kirjallisen ilmaisun tarkoituksia varten koskevan poikkeuksen lain soveltamisalasta. Edellä mainitussa tarkoituksessa tapahtuvaa henkilötietojen käsittelyä koskevat ainoastaan kyseisessä lainkohdassa erikseen mainitut henkilötietolain pykälät mukaan lukien lain 32 §:n sisältämä tietojen suojaamisvelvollisuus.

Henkilötietolakia koskevan hallituksen esityksen (HE 96/1998 vp) perustelujen mukaan henkilötietolain 2 §:n 5 momentilla on pantu täytäntöön tietosuojadirektiivin 9 artikla.

Tietosuojadirektiivin 9 artiklassa säädetään muun ohella ainoastaan journalistisia tarkoituksia varten toteutettua henkilötietojen käsittelyä koskevista poikkeuksista ja vapautuksista tietyistä direktiivin säännöksistä, jos ne osoittautuvat välttämättömiksi yksityisyyttä koskevan oikeuden ja ilmaisuvapautta koskevien sääntöjen yhteensovittamisessa.

Sananvapauden ja henkilötietojen suojan yhteen sovittaminen

Journalistista tarkoitusta koskevan tietosuojadirektiivin poikkeuksen tulkinta. Yhteisöjen tuomioistuin on korostanut tietosuojadirektiivin tavoitteena olevan, että jäsenvaltiot turvaavat henkilötietojen käsittelyssä yksilöille heidän perusoikeutensa ja -vapautensa ja erityisesti heidän oikeutensa yksityisyyteen samalla, kun ne sallivat mainittujen tietojen vapaan liikkuvuuden. Edelleen tuomioistuin on korostanut sitä, että mainitut perusoikeudet on sovitettava tietyssä määrin yhteen sananvapautta koskevan perusoikeuden kanssa ja että tämä tehtävä kuuluu jäsenvaltioille.

Journalismin käsitettä ei ole määritelty tietosuojadirektiivissä. Yhteisön tuomioistuin on ennakkoratkaisussaan todennut (kohta 62), että nyt kysymyksessä olevia henkilötietojen käsittelyn muotoja on pidettävä ”ainoastaan journalistisia tarkoituksia varten” harjoitettuna henkilötietojen käsittelynä, jos kyseisten toimintojen ainoana tarkoituksena on tietojen, mielipiteiden tai ajatusten ilmaiseminen yleisölle, minkä arvioiminen on kansallisten tuomioistuimen tehtävä.

Yhteisöjen tuomioistuin on kuitenkin sananvapauden merkityksen huomioon ottaen tarkentanut, että journalismin käsitettä on yhtäältä tulkittava laajasti. Toisaalta tuomioistuimen ratkaisusta ilmenee, että harmonisen tasapainon löytämiseksi yksityisyyttä koskevan perusoikeuden

suoja edellyttää, että tässä tarkoitetut poikkeukset ja rajoitukset on toteutettava täysin välttämättömän rajoissa.

Edelleen ratkaisusta ilmenee, että poikkeuksia ja rajoituksia sovelletaan kaikkiin journalismia harjoittaviin henkilöihin ja ettei se, että tietojen julkaiseminen liittyy voiton tavoitteluun, ensisijaisesti merkitse, ettei toimintaa voida pitää ”ainoastaan journalistisia tarkoituksia varten” toteutettuna. Myöskään tapa, jolla käsitellyt tiedot siirretään, ei ole merkityksellinen arvioitaessa toiminnan journalistista tarkoitusta.

Edellä kuvatusta yhteisöjen tuomioistuimen ratkaisusta ilmenee siten, että journalismin käsitettä on direktiivin 9 artiklan tarkoittamassa yhteydessä tulkittava sinänsä laajasti, että toisaalta yksityisyyden suojasta voidaan poiketa vain välttämättömissä rajoissa ja että tämä perusoikeuksien yhteen sovittaminen kuuluu jäsenvaltioille. Viime kädessä kyseessä olevien oikeuksien ja intressien, yhteisön oikeusjärjestyksessä suojatut perusoikeudet mukaan lukien, välisen asianmukaisen tasapainon takaaminen on kansallisten viranomaisten ja tuomioistuinten tehtävänä (myös asia C-101/01 Lindqvist).

Toimituksellista tarkoitusta koskevan henkilötietolain poikkeuksen tulkinta. Journalismin tai toimituksellisen tarkoituksen käsitettä ei ole määritelty henkilötietolaissa tai muualla kansallisessa lainsäädännössä. Henkilötietolakia edeltäneen henkilörekisterilain 2 §:n 2 a kohdassa määriteltiin kuitenkin toimituksellinen rekisteri. Henkilötietolain esitöistä (HE 96/1998 vp) ilmenee, että henkilötietolakia säädettäessä on tältä osin ollut pyrkimyksenä säilyttää tiedotusvälineiden toimituksellisia rekistereitä koskevan sääntelyn tuolloinen nykytila tietosuojadirektiivin sallimissa puitteissa. Näin ollen henkilötietojen käsittelyn toteaminen henkilötietolaissa tarkoitetulla tavalla toimituksellisessa tarkoituksessa tapahtuvaksi edellyttää muun ohella, että tietoja käytetään yksinomaan toimitustyöhön liittyvissä tehtävissä ja etteivät käsiteltävät tiedot ole muiden kuin toimitustyöhön osallistuvien käytettävissä.

Tulkittaessa henkilötietolain 2 §:n 5 momenttia on erityisesti otettava huomioon, että kysymys on kahden perusoikeuden, sananvapauden ja yksityisyyden suojan, yhteen sovittamisesta.

Perustuslakien ja perusoikeussäännösten muuttamista koskevan hallituksen esityksen perustelujen (HE 309/1993 vp) mukaan yksityiselämän suojaa koskevaa perusoikeuden lähtökohtana on, että yksilöllä on oikeus elää omaa elämäänsä ilman viranomaisten tai muiden ulkopuolisten tahojen mielivaltaista tai aiheetonta puuttumista hänen yksityiselämäänsä.

Sananvapaussäännöksen keskeisenä tarkoituksena puolestaan on taata kansanvaltaisen yhteiskunnan edellytyksenä oleva vapaa mielipiteenmuodostus, avoin julkinen keskustelu, joukkotiedotuksen vapaa kehitys ja moniarvoisuus sekä mahdollisuus vallankäytön julkiseen kritiikkiin.

Myös Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännössä on otettu kantaa sananvapauden ja yksityisyyden suojan yhteen sovittamiseen. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on muun ohella 24.6.2004 antamassaan ratkaisussa von Hannover todennut, että lehdistöllä on olennainen tehtävä demokraattisessa yhteiskunnassa. Vaikka se ei saa ylittää tiettyjä rajoja varsinkaan muiden maineen ja oikeuksien suojelun suhteen, sen tehtävänä oli kuitenkin jakaa velvollisuuksiinsa ja vastuihinsa sopivalla tavalla tietoja ja ajatuksia kaikista yleisesti kiinnostavista kysymyksistä.

Toisaalta ihmisoikeustuomioistuin on mainitussa ratkaisussaan niin ikään katsonut, että myös yksityiselämän suojeluun tuli kiinnittää entistä enemmän huomiota, koska uusilla tiedonvälitysteknologioilla oli mahdollista säilyttää ja toisintaa henkilökohtaisia tietoja.

Ihmisoikeustuomioistuimen mukaan punnittaessa yksityiselämän suojaa sananvapautta vasten ratkaisevan kriteerin tuli olla julkaisun vaikutus yleisesti kiinnostavaan keskusteluun. Jos julkaisulla sen sijaan on yksinomaan pyritty tyydyttämään tietyn lukijakunnan uteliaisuutta, sananvapautta olisi tulkittava ahtaammin.

Nyt kysymyksessä olevassa asiassa on arvioitava, kuuluuko tässä tarkoitettujen henkilötietojen käsittely yhtiöiden toiminnan eri vaiheissa henkilötietolain 2 §:n 5 momentin toimituksellisessa tarkoituksessa tapahtuvaa käsittelyä koskevan poikkeuksen soveltamisalaan. Arvioinnin lähtökohdaksi on se, onko kyseisen toiminnan tarkoituksena tietojen, mielipiteiden ja ajatusten ilmaiseminen yleisölle. Arvioinnissa on otettava huomioon se, missä määrin toiminnan voidaan katsoa edistävän yhteiskunnallisesti kiinnostavaa keskustelua pikemmin kuin pyrkiä yhteiskunnallisesta keskustelusta irrallaan tyydyttämään yksittäisten henkilöiden uteliaisuutta.

Verotusta koskevien henkilötietojen käsittely Satakunnan Markkinapörssi Oy:n taustarekisterissä ja Veropörssi-lehdessä

Satakunnan Markkinapörssi Oy on kerännyt Veropörssi-lehteä varten eri verotoimistoista tietoja, joissa henkilöiden nimitietoihin yhdistetään heidän verotettavaa tuloaan koskevat tiedot.

Kuten edellä on todettu, kysymys on sellaisesta henkilötietojen käsittelystä, jota koskevat muun ohella henkilötietolain 2 luvun sisältämät yleiset käsittelyä koskevat vaatimukset, ellei kysymykseen tule henkilötietolain mahdollistama poikkeaminen mainittujen säännösten soveltamisesta. Tältä osin on ensin arvioitava, kuuluuko henkilötietojen tässä tarkoitettu ennen Veropörssi-lehden julkaisemista tapahtuva käsittely yhtiön taustarekisterissä toimituksellisia tarkoituksia varten säädetyn poikkeuksen soveltamisalaan.

Henkilötietolakia edeltäneen henkilökisterilain muutoksen esitöistä (HE 311/1993 vp) ilmenee muun ohella, että lehdistön piirissä on katsottu, että oikeus julkaista vapaasti tietoja edellyttää myös, että tietoja voidaan etukäteen vapaasti kerätä ja tallettaa. Henkilötietojen käsittelyn rajoittaminen tässä vaiheessa eli jo ennen julkaisua voisi käytännössä merkitä sitä, että etukäteen määrätään siitä, mitä saa julkaista. Mainitun kaltaisen lopputulos olisi ristiriidassa sananvapautta turvaavan perusoikeuden kanssa.

Nyt ratkaistavana olevassa asiassa kysymyksessä ovat veroviranomaisilta saadut julkiset henkilötiedot. Tällaisten tietojen keräämistä ja käsittelyä yhtiön sisäisessä rekisterissä lehden julkaisemisen tarkoituksessa voidaan edellä mainituin perustein sinänsä pitää toimituksellisessa tarkoituksessa tapahtuvana henkilötietojen käsittelynä. Kysymyksessä olevien kattavien kuntakohtaisten tietojen käsitteleminen voi vapaan tiedonvälityksen ja avoimen keskustelun kannalta hyvin olla tarpeen verotusta koskevan julkaisun toimitustyössä ja taustatietona. Myös rekisteröityjen yksityisyyden suoja voi toiminnan tässä vaiheessa tulla riittävästi turvatuksi edellyttäen, että rekisterin tiedot on henkilötietolain 32 §:ssä tarkoitettuin tavoin suojattu laittomalta käsittelyltä.

Satakunnan Markkinapörssi Oy on julkaissut verotoimistoilta keräämiään henkilötietoja laajoina kuntakohtaisina luetteloina Veropörssi-lehdessä. Edellä jo todetun mukaisesti kysymys tältäkin osin on henkilötietolain 3 §:n 2 kohdan mukaisesta henkilötietojen käsittelystä. Korkeimman hallinto-oikeuden käytettävissä on ollut valitusasiakirjoihin liitetty Satakunnan Markkinapörssi Oy:n julkaisema pääkaupunkiseudun Veropörssi-lehden numero 14/2004.

Tältä osin asiassa on ratkaistava, voidaanko henkilötietojen käsittelyä koskevista vaatimuksista poiketa lain 2 §:n 5 momentin perusteella eli onko kysymyksessä olevien henkilötietojen käsitteleminen julkaisemalla ne Veropörssi-lehdessä tapahtunut edellä tarkoitettulla ja poikkeamisen mahdollistavalla tavalla toimituksellisessa tarkoituksessa.

Henkilötietolain 2 §:n 5 momentissa säädetty toimituksellista tarkoitusta varten tapahtuvaa henkilötietojen käsittelyä koskeva lain soveltamisalan rajoitus ei ulotu kaikkiin henkilötietolain säännöksiin. Henkilötietojen käsittelyä toimituksellisessa tarkoituksessa koskee muun ohella lain 32 §:ssä säädetty rekisterinpitäjän velvollisuus suojata tiedot. Henkilötietojen käsittelyä koskevista lain yleisistä periaatteista on voitu poiketa, koska tietojen käsittelyä on kuitenkin vähimmäisvaatimuksena koskenut lain 32 §:n suojaamisvelvollisuus. Mainitun säännöksen mukaan rekisterinpitäjän on muun ohella toteutettava tarpeelliset toimenpiteet henkilötietojen suojaamiseksi asiattomalta pääsyltä tietoihin ja vahingossa tai laittomasti tapahtuvalta tietojen hävittämiseltä, muuttamiselta, luovuttamiselta taikka muulta laittomalta käsittelyltä. Suojaamisvelvoitteen sisällöllä on looginen yhteys vaatimukseen, joiden mukaan henkilötietojen käsittelyn tulee liittyä yksinomaan toimitustyöhön eivätkä tiedot saa olla muiden käytettävissä.

Henkilötietolain esitöistä (HE 96/1998 vp) ilmenee, että henkilörekisterilaisissa tarkoitettujen toimituksellisten rekisterin tietojen käsittelyn tulee liittyä yksinomaan toimitustyöhön ja että käsiteltävät tiedot tulee pitää toimitukseen nähden muiden tahojen käytön ulkopuolella. Henkilötietolain 2 §:n 5 momentin tarkoituksena on ollut säilyttää toimituksellisia rekistereitä koskevan sääntelyn tuolloinen nykytila tietosuojadirektiivin sallimissa puitteissa. Tähän nähden henkilötietolain tarkoituksena voidaan tältä osin nähdä olevan julkaisua edeltävän vapaan toimituksellisen työn mahdollistaminen ja turvaaminen.

Henkilötietojen käsittelynä toimituksellista tarkoitusta varten ei kuitenkaan voida pitää tietojen sellaista käsittelyä, jossa toimituksellisessa tarkoituksessa muodostettu henkilörekisteri laajamittaisesti, lähes kokonaisuudessaan ja lähes sellaisenaan, vaikkakin eri osissa ja kunnittain, julkaistaan erillisinä luetteloina.

Koska rekisteröityjen tietojen julkaiseminen tässä laajuudessa rinnastuu koko yhtiön toimituksellisessa tarkoituksessa keräämän niin sanotun taustarekisterin julkaisemiseen, kysymys ei ole pelkästään tietojen, mielipiteiden tai ajatusten ilmaisemisesta. Edellä on sananvapauden ja yksityisyyden suojan vaatimukset yhteen sovittaen katsottu, että tietojen kerääminen ennen lehden julkaisua on voinut henkilötietolain 2 §:n 5 momentin nojalla tapahtua ilman, että henkilötietolain 8 §:n tietojen käsittelyn yleisten edellytysten on tarvinnut täytyä. Tuossa yhteydessä esitetyt seikat huomioon ottaen ei yhtiön taustarekisteriin kerättyjen henkilötietojen käsittelyä julkaisemalla ne ja luovuttamalla ne yleisesti saataville, nyt

kysymyksessä olevassa laajuudessa ja henkilötietolain 2 §:n 5 momentissa mainittujen vähimmäisvaatimustenkin ulottumattomiin, voida pitää henkilötietolain tarkoituksen mukaisena.

Demokraattisessa yhteiskunnassa välttämätön, avoin ja yhteiskunnallisesti kiinnostava keskustelu taikka yhteiskunnallisen vallankäytön kontrolli ja arvostelun vapaus eivät edellytä yksittäisiä henkilöitä koskevien edellä ilmenevin tavoin yksilöityjen henkilötietojen julkaisemista nyt tarkoitettussa laajuudessa. Kun vielä otetaan huomioon, mitä edellä on lausuttu henkilötietolain 2 §:n 4 momentin suppeasta tulkinnasta ja siitä, että säännöksen puhtaasti sanamuodon mukainen tulkinta johtaisi lain tarkoituksen vastaisen lopputulokseen henkilötietojen suojaamisen kannalta, ei henkilötietojen käsittely Veropörssi-lehden julkaisemista varten itse julkaisun perusteella arvioituna ole tapahtunut henkilötietolain tarkoittamalla tavalla toimituksellisessa tarkoituksessa.

Henkilötietolain 17 §:n mukaan henkilömatrikkeliä varten pidettävään henkilörekisteriin saa muilla kuin lain 8 §:n 1 momentissa mainituilla perusteilla muun ohella kerätä ja tallettaa rekisteröidystä rekisterin tarkoituksen kannalta tarpeelliset yksilöintitiedot sekä tiedon matrikkelin perusteena olevasta rekisteröityjä yhdistävästä tekijästä. Veropörssi-lehdessä julkaistut verovelvollisia ja heidän verotustietojaan koskevat luettelot rinnastuvat muodoltaan pitkälti henkilötietolain 17 §:ssä säädettyihin henkilömatrikkeleihin. Nyt tarkoitettujen luetteloiden osalta kuitenkin puuttuu matrikkeleilta henkilötietolain 17 §:n 2 momentissa edellytetty rekisteröityjä yhdistävä tekijä, eivätkä henkilömatrikkeleita koskevat säännökset siten sovellu yhtiön toimintaan.

Kun otetaan huomioon henkilötietolain 2 §:n 5 momentti ja 32 § sekä tietosuojadirektiivin 9 artikla sellaisena kuin yhteisöjen tuomioistuin on sitä ennakkoratkaisussaan tulkinnut, ei kyseessä olevien henkilötietojen ennen Veropörssi-lehden julkaisemista tapahtuvaa keräämistä ja niiden käsittelyä Satakunnan Markkinapörssi Oy:n taustarekisterissä voida sinänsä pitää henkilötietojen suojaa koskevien säännösten vastaisena edellyttäen, että muun ohella tietojen suojaaminen on hoidettu asianmukaisesti. Kun kuitenkin otetaan huomioon asiassa saatu selvitys siitä, missä laajuudessa ja millä tavalla taustarekisterissä käsiteltyjä henkilötietoja on edelleen käsitelty Veropörssi-lehdessä, on Satakunnan Markkinapörssi Oy käsitellyt luonnollisia henkilöitä koskevia henkilötietoja henkilötietolain vastaisesti.

Tietojen edelleen luovuttaminen CD-ROM-levyllä

Satakunnan Markkinapörssi Oy on edelleen luovuttanut julkaisemansa henkilötiedot CD-ROM-levykkeellä Satamedia Oy:lle mainittuja tietoja koskevan tekstiviestipalvelun toteuttamista varten. Kuten edellä, tässäkin on kysymys henkilötietolain 3 §:n 2 kohdan mukaisesta henkilötietojen käsittelystä.

Huomioon ottaen yhteisöjen tuomioistuimen ennakkoratkaisu ja sen vaikutus henkilötietolain 2 §:n 4 momentin tulkintaan sekä se, mitä edellä on esitetty tässä tarkoitettujen henkilötietojen käsittelystä Veropörssi-lehdessä, ei mainittujen Satakunnan Markkinapörssi Oy:n taustarekisterin henkilötietojen, siltäkään osin kuin ne on Veropörssi-lehdessä julkaistu, käsittelyä luovuttamalla tiedot edelleen Satamedia Oy:lle voida pitää henkilötietojen käsittelemisenä toimituksellisia tarkoituksia varten henkilötietolaissa tarkoitettulla tavalla. Henkilötietojen käsittelyä mainitulla tavalla ei myöskään voida pitää ainoastaan journalistisia tarkoituksia varten toteutettuna tietosuojadirektiivin 9 artiklassa tarkoitettulla tavalla. Näin ollen Satakunnan Markkinapörssi Oy on käsitellyt tässäkin tarkoitettuja henkilötietoja henkilötietolain vastaisesti.

Henkilötietojen käsittely Satamedia Oy:n toteuttamaa tekstiviestipalvelua varten

Satamedia Oy on edellä kohdassa ”Tosiseikat” esitetyn tekstiviestipalvelun toteuttamisen tarkoituksessa luovuttanut edellä kuvatut henkilötiedot kolmannelle yhtiölle, joka on hoitanut tekstiviestipalvelun Satamedia Oy:n lukuun.

Edellä on todettu, että Satakunnan Markkinapörssi Oy:llä ei ole ollut henkilötietolakiin perustuvaa oikeutta käsitellä nyt kysymyksessä olevia henkilötietoja luovuttamalla ne Satamedia Oy:lle. Tästä jo sellaisenaan seuraa, että myöskään Satamedia Oy:llä ei ole henkilötietolakiin perustuvaa oikeutta käsitellä näin saamiaan henkilötietoja.

Lisäksi yhteisöjen tuomioistuimen ennakkoratkaisusta seuraa, että tietosuojadirektiivissä tarkoitettu poikkeus, joka koskee ainoastaan journalistista tarkoitusta toteuttavaa henkilötietojen käsittelyä, edellyttää tietojen ilmaisemista yleisölle. Sananvapauslain 2 §:n 1 kohdan mukaan mainitussa laissa yleisöllä tarkoitetaan vapaasti valikoituvaa viestin vastaanottajien joukkoa. Satamedia Oy:n tekstiviestipalvelu perustuu siihen, että yhtiö käsittelee palvelussa tietyn yksittäisen henkilön verotusta koskevia

henkilötietoja toisen henkilön tekemän pyynnön perusteella. Kysymys ei ole edellä mainituin tavoin tiedon ilmaisemisesta yleisölle, vaan yksittäisen henkilön toisen henkilön henkilötietoja koskevaan pyyntöön vastauksesta.

Demokraattisessa yhteiskunnassa välttämätön, avoin ja yhteiskunnallisesti kiinnostava keskustelu taikka yhteiskunnallisen vallankäytön kontrolli ja arvostelun vapaus eivät edellytä mahdollisuutta yksittäisten henkilötietojen käsittelemiseen tässä tarkoitetulla tavalla. Sananvapaus ei edellytä poikkeusta yksityisyyden suojasta tällaisessa tilanteessa.

Yhteisöjen tuomioistuin on ennakkoratkaisussaan vielä huomauttanut, että tekninen tapa, jolla tiedot siirretään, ei ole merkityksellinen arvioitaessa sitä, onko kysymys ainoastaan journalistisia tarkoituksia varten toteutetusta toiminnasta. Satamedia Oy:n toteuttaman tekstiviestipalvelun osalta asiassa ei ole ratkaisevaa tiedon siirtäminen juuri matkapuhelimen välityksellä ja tekstiviestillä. Näin ollen kysymys ei ole siitä, että kyseinen tiedonsiirtotapa asetettaisiin erilaiseen asemaan muiden tiedonsiirtotapojen kanssa. Asiaa olisi arvioitava samoin, jos yhtiö käsitelisi yksittäisen pyynnön perusteella yksittäisen henkilön henkilötietoja jotakin muuta tiedonsiirtotapaa käyttäen.

6. Lopputulos

Edellä mainituilla perusteilla valituksenalaiset tietosuojalautakunnan ja hallinto-oikeuden päätökset on kumottava ja asia palautettava tietosuojalautakunnalle uudelleen käsiteltäväksi henkilötietolain 44 §:n 1 kohdassa tarkoitettujen henkilötietojen käsittelyä koskevien määräysten antamiseksi yhtiöille siltä osin kuin henkilötietojen käsittely yhtiöissä on edellä kuvatuin tavoin ollut henkilötietolain säännösten vastaista.

Tätä kaikki asianomaiset noudattakoot.

Korkein hallinto-oikeus:

Pekka Vihervuori

Kari Kuusiniemi

Tuula Pynnä (t)

Anne E. Niemi

Hannu Ranta

Asian esittelijä,
oikeussihteeri Mia Ekman

JAKELU	Päätös	Euroopan yhteisöjen tuomioistuin, maksutta Tietosuojavaltuutettu, maksutta
	Jäljennös	Satakunnan Markkinapörssi Oy Satamedia Oy Helsingin hallinto-oikeus Tietosuojalautakunta
	Asiakirjat	Tietosuojalautakunta