

KORKEIMMALLE HALLINTO-OIKEUDELLE

Valitus

Valituksenalainen päätös:

Turun hallinto-oikeus 28.10.2010, 10/0846/2
Tietosuojalautakunta 3 /26.11.2009, DN:o 2/933/2003

Valitusajan alkamisajankohta:

Päätös saatu tiedoksi postitse saantitodistuksella
29.10.2010

Valittajat: Satakunnan Markkinapörssi Oy ja Satamedia Oy

Asiamies ja prosessiosoite:

Pekka Vainio, OTK
Lakiasiaihuone Oy
Kristiinankatu 9, 20100 Turku
Puhelin 02 2742 404, Telefax 02 2505 606
e-mail: pekka.vainio@laki.inet.fi

Tyytymättöminä Turun hallinto-oikeuden päätökseen, pyytävät Satakunnan Markkinapörssi Oy ja Satamedia Oy, jäljempänä *valittajat*, kunnioittaen saada esittää Korkeimmalle hallinto-oikeudelle seuraavaa.

Vaatimukset: Valituksenalainen päätös tulee kumota.

- Perusteet:**
- 1) Valituksenalainen päätös loukkaa Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimuksen 10 artiklassa ja Suomen perustuslain 12 §:ssä turvattua sananvapautta ja erityisesti sen ytimessä olevaa ennakkosensuurin kieltoa.
 - 2) Valituksenalainen päätös loukkaa henkilötietolakia säädettäessä omaksuttua kieltoa rajoittaa sananvapautta edes välillisesti henkilötietolain säännöksiä käyttäen.
 - 3) Valituksenalainen päätös loukkaa verotietojen julkisuudesta ja salassapidosta annetulla lailla (30.12.1999/1346) turvattua oikeutta verotietojen julkaisemiseen.

Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisu KHO 2009:82, 23.9.2009

Korkein hallinto-oikeus on päätöksessään hyväksynyt tietosuojaval-tuutetun valituksen ja kumonnut tietosuojalautakunnan ja Helsingin hallinto-oikeuden aiemmat päätökset sekä palauttanut asian tietosuoja-lautakunnan käsiteltäväksi henkilötietolain 44 §:ssä tarkoitettujen määräysten antamiseksi valittajille.

Tietosuojalautakunta on määrännyt valittajille kiellon. Valittajat ovat valittaneet tietosuojalautakunnan päätöksestä Helsingin hallinto-oikeuteen, joka on siirtänyt asian Turun hallinto-oikeuteen. Turun hallinto-oikeus on valituksenalaisella päätöksellään hylännyt valituksen.

KHO:n päätös hallinto-oikeuden päätöksen perusteluissa

Valittajat ovat hakeneet muutosta hallinto-oikeudelta ensisijaisesti sillä perusteella, että tietosuojalautakunnan päätös loukkaa perustuslakia ja toissijaisesti lakia siten, kuin tämän valituksen perusteissa 2 ja 3 on lähemmin esitetty.

Hallinto-oikeus on todennut, ettei se voi edes tutkia asiaa siltä osin, kuin se on katsonut Korkeimman hallinto-oikeuden jo ratkaisseeseen asiaan. Hallinto-oikeus ei ole katsonut voivansa tutkia valitusta myöskään siltä osin, kuin siinä on katsottu vedotun seikkoihin, jotka Korkein hallinto-oikeus on rajannut sanotun päätöksensä ulkopuolelle (s. 7). Hallinto-oikeus ei ole siis katsonut omaavansa asiassa kompetenssia minkään valituksessa esitetyn asiaperusteen tai tosiseikan osalta.

Tämä hallinto-oikeuden kanta tarkoittaa tosiasiallisesti sitä, että valittajilla ei olisi asiassa muutoksenhaku-oikeutta. Valitusosoitus olisi ollut pelkkä muodollisuus.

Valittajat ovat hakeneet hallinto-oikeudessa muutosta tietosuojalautakunnan päätökseen. Vaatimukset ovat perustuneet perustuslakiin ja lakiin. Tietosuojalautakunta on määrännyt valittajille kiellon. Kiellon sisältöä ei ole aiemmin oikeusvoimaisesti ratkaistu. Hallinto-oikeudella olisi kiistatta ollut oikeus muuttaa tietosuojalautakunnan ratkaisua tai kumota se.

Pohtiessaan valituksen ratkaisemisessa käytettävän oikeusohjeen valintaa, hallinto-oikeuden on tullut tehdä valinta perustuslain ja KHO:n aiemman päätöksen välillä. Hallinto-oikeus on valinnut jälkimmäisen ja kieltäytynyt tällä perusteella edes tutkimasta kysymystä perustuslain osalta.

Perustelut:

Valitusperuste 1: Valituksenalainen päätös loukkaa Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimuksen 10 artiklassa ja Suomen perustuslain 12 §:ssä turvattua sananvapautta ja erityisesti sen ytimessä olevaa ennakkosen-suurin kieltoa.

Tietosuojalautakunnan kiellon keskeinen sisältö

Tietosuojalautakunta on päätöksessään, jota hallinto-oikeus ei ole muuttanut, jakanut Satakunnan Markkinapörssi Oy:n verotietojen käsittelyn yhtäältä julkaisemiseen tähtäävään käsittelyyn (s. 10, 4. kappale) ja toisaalta käsittelyyn yhtiön sisäistä rekisteriä varten (s. 10, 3. kappale). Ensin mainitun tietosuojalautakunta on kieltänyt. Jälkimäiseltä on edellytetty tietojen suojaamista henkilötietolain 32 §:n mukaisesti.

Kielto kohdistuu verotietojen käsittelyyn “siinä laajuudessa ja tavalla, kuin se on tapahtunut vuoden 2001 verotustietojen osalta”. Kielto koskee vain julkaistavia verotietoja. Tällä päätöksellä tietosuojalautakunta on kieltänyt Veropörssi-lehden julkaisemisen vastaisuudessa tai ainakin kieltänyt oleellisen osan sen vastaisesta sisällöstä. Kummassakin tapa-uksessa on kysymys tiedotusvälineen sisällön ennakkolisesta kieltämi-sestä.

Tietosuojalautakunnan päätöksestä voidaan lukea, että tämä perustuu kokonaan lehden *sisällön*arviointiin. Päätöksen sivulla 7 on todettu arvioinnin perustuvan siihen, missä määrin toiminnan voidaan katsoa edistävän yhteiskunnallisesti kiinnostavaa keskustelua pikemminkin, kuin pyrkiä siitä irrallaan tyydyttämään yksittäisten henkilöiden uteliaisuutta. Päätös on perusteltu ja rajattukin julkaisun sisällön laajuudella ja julkaisemisen tavalla.

Satamedia Oy:tä on kielletty luovuttamasta tekstiviestipalveluun tai muuhun tarkoitukseen Satakunnan Markkinapörssi Oy:ltä saatavia verotietoja. Myös näiden tietojen vastaanottaminen ja tallettaminen on kokonaan kielletty.

Yhtiöiden julkaisutoiminta

Satakunnan Markkinapörssi Oy on julkaissut Veropörssi-lehteä 15 vuoden ajan. Oleellinen osa sen sisällöstä on muodostunut julkaistavista verotiedoista. Satamedia Oy on julkaissut verotietoja teknisen yhteistyökumppanin kanssa tekstiviestipalvelun muodossa useiden vuosien ajan.

Sananvapaus ja ennakkosensuuri

Suomen perustuslain 12 §:n 1 momentin toinen lause kuuluu seuraavasti:

“Sananvapauteen sisältyy oikeus ilmaista, julkistaa ja vastaanottaa tietoja, mielipiteitä ja muita viestejä kenenkään ennakolta estämättä.”

Säännös sisältää ennakkosensuurin kiellon. Tietojen julkistamista ei voida rajoittaa *ennakolta*. Säännös kieltää myös toimet, jotka *välillisesti* johtaisivat sananvapauden ennakkolliseen rajoittamiseen. Sananvapauden rajoitukset voivat tämän lähtökohdan mukaan olla vain jälkikäteisiä. Kysymykseen tulevat esimerkiksi rikosoikeudellinen (RL 24:8) ja vahingonkorvausvastuu. Perusoikeusuudistusta koskevan hallituksen esityksen (HE 309/1993 vp.) yksityiskohtaisissa perusteluissa on lausuttu seuraavasti: (korostus tässä)

“Säännös turvaisi sananvapauden "kenenkään ennakolta estämättä". Kyseinen ilmaisu periytyy hallitusmuodon 10 §:n nykyisestä sanonnasta. Säännös kieltää sekä perinteisen viestien ennakkotarkastuksen että *muut ennakkollista estettä merkitsevät puuttumiset sananvapauteen*. Tällaisena voidaan pitää esimerkiksi luvan asettamista painotuotteiden julkaisemisen ehdoksi.”

Suomen perustuslaissa on tässä suhteessa suojattu sananvapautta tehokkaammin, kuin kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa. Niissä ennakkosensuuria ei ole kokonaan kielletty. (Ks. *Manninen*, s. 395, Teoksessa Hallberg et al, Perusoikeudet, Helsinki 1999 ja *Tiilikka*, Journalistin sananvapaus, Helsinki 2008, s, 20 ja s. 63) Myöskään Euroopan ihmisoikeustuomioistuin ei ole omaksunut ehdotonta ennako-sensuurin kieltoa, vaikka on suhtautunut ennakkosensuuriin erittäin kielteisesti. Perustuslain takaaman suojan rajoittamista ei kuitenkaan voida perustaa ihmisoikeussopimusten lievempään suojan tasoon. *Tiilikka* kirjoittaa tästä (em teos, s. 64):

“Koska Suomen perustuslaki ei mahdollista ennakkollisia esteitä, niitä ei voida myöskään ihmisoikeussopimukseen vedoten asettaa, koska ihmisoikeussopi-musta ei voi käyttää huonontamaan kansallisesti turvattuja perusoikeuksia.”

Perusoikeuksien rajoituksiltakin on muun ohella edellytetty, että niistä *säädetään lailla* ja että tällaiset lakiperusteisetkin rajoitukset ovat *täsmällisiä* ja *tarkkarajaisia*. Tietosuojalautakunnan ja hallinto-oikeuden päätökset eivät täytä yhtäkään näistä edellytyksistä.

Edes perusoikeuksien lakiperusteisia rajoituksia ei voida ulottaa perusoikeuden ydinalueille. Ennakkosensuurin kieltoa on pidetty sananvapauden kovimpaan rajoittamattomaan ytimeen kuuluvana. (*Manninen*, em teos, s. 410 ja *Tiilikka*, Sananvapaus ja yksilön suoja, Helsinki 2007, s. 153) Esimerkiksi asiakirjan ennakkollinen hyväksyttäminen on katsottu mahdolliseksi vain, jos samalla ei estetä sen sisältämien tietojen julkaisemista muilla tavoin. (PeVL 1/1993 vp, PeVL 20 /1997 vp, *Manninen*, em teos, s.410)

Tietosuojalautakunnan ja hallinto-oikeuden päätökset estävät valittajia julkaisemasta verotietoja. Tietojen kerääminen niiden julkaisemisen tarkoituksessa on kielletty.

Sananvapaus ja ennakkosensuurin kielto ovat myös täysin riippumat-tomat ilmaisun *sisällöstä* ja käytettävästä viestinnän tai tiedonsiirron *välineestä*. (HE 309 /1993 vp. 10 § yksityiskohtaiset perustelut)

Tietojen julkaisemista ei voida kieltää käytetyn välineen eikä tietenkään julkaistavien tietojen määrään perustuen. Perustuslaki tuntee mahdollisuuden vain kuvaohjelmien ennakkotarkastukseen.

Tietosuojalautakunnan asettama ja hallinto-oikeuden pysyttämä kielto kuitenkin perustuu Satakunnan Markinapörssi Oy:n julkaiseman Veropörssi-lehden ja Satamedia Oy:n toimittamien tekstiviestien *sisältöön*. Ratkaisevana seikkana on ollut julkaistujen tietojen määrä. Kielto koskee toimintaa siinä laajuudessa kuin se on tapahtunut vuoden 2001 verotietojen osalta. Ratkaisusta voidaan havaita, että se perustuu kerättyjen tietojen julkaisemiseen ja että tarkastelu on tapahtunut itse *julkaisun* perusteella.

Veropörssi-lehden julkaiseminen on verotietojen osalta koostunut kolmesta pääasiallisesta työvaiheesta, jotka ovat.

- 1) Verotietojen kerääminen julkisista rekistereistä
- 2) Tietojen toimittaminen, valikoiminen ja järjestäminen julkaista-vaan muotoon
- 3) Julkaiseminen

Koska itse tietojen keräämistä saati niiden toimittamista ei ole sinänsä kielletty, kieltö voi tarkoittaa vain lehden *julkaisemista*. Tietosuojalauta-kunta on vieläpä kieltänyt kaiken henkilötietojen käsittelemisen siltä osin kuin ne tultaisiin julkaisemaan. Tietojen kerääminen on jätetty kiellon ulkopuolelle vain siltä osin, kuin tietoja *ei ole tarkoitus julkaista*.

Kun julkaisutoiminnan tarkoituksena on verotietojen julkaiseminen, verotietojen käsittelyn kieltäminen joka tapauksessa johtaa siihen, että näitä tietoja ei voida myöskään julkaista.

Kysymys on näillä perusteilla julkaisukiellosta. Se on ristiriidassa Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimuksen 10 artiklan ja Suomen perustuslain 12 §:n säännöksen kanssa.

Julkaisukieltö on perustunut siihen, missä määrin tietosuojalautakunta on katsonut julkaisun edistävän "yhteiskunnallisesti kiinnostavaa keskustelua." (s.7) Kriteeri on sinänsä peräisin EIT:n käytännöstä. Ihmisoikeus-tuomioistuin on käyttänyt sitä sananvapauden rajojen *jälkikäteisessä* arvioinnissa. Missään länsimaassa ei julkaisun sisällön kiinnostavuutta ole toistaiseksi hyväksytty sananvapauden *ennakkollisen* rajoittamisen kriteeriksi.

Hallinto-oikeuden ratkaisun jääminen pysyväksi johtaisi tilanteeseen, jossa viranomaisella olisi henkilötietolain säännösten perusteella oikeus asettaa julkaisukieltö silloin, kun se ei katso julkaisun edistävän yhteis-kunnallisesti kiinnostavaa keskustelua. Tämä linjaus mahdollistaisi ennakkosensuurin sekä olisi omiaan johtamaan lukuisiin käytännöllisiin ongelmiin. (Ks. lähemmin *Ollila*, Verotustietojen julkaiseminen, Edilex 2009/16, s. 15 ss.)

Linjauksen periaatteelliset ongelmat ovat vielä vakavampia. Sisällön kulloinenkin kiinnostavuus olisi viranomaisen ratkaistava asia. Viran-omaisen päätettävissä siis olisi julkaisun sisältöön perustuvan harkinnan nojalla päättää julkaisun sisällön kieltämisestä tai rajoittamisesta. Tämä puolestaan mahdollistaisi esimerkiksi viranomaisen itsensä tai jonkin sille läheisen tahon kannalta kiusallisten julkaisujen kieltämisen, esimerkiksi niiden “vähäisen yhteiskunnallisen kiinnostavuuden” perusteella.

Tietosuojalautakunta ja hallinto-oikeus ovat perustelleet ratkaisuaan toteamalla, että Korkein hallinto-oikeus on ratkaisussaan KHO 2009:82 todennut, ettei kysymys ole oikeudesta julkaista verotietoja sinänsä, vaan kysymys on henkilötietojen suojasta.

Valittajat esittävät Korkeimmalle hallinto-oikeudelle kunnioittaen, että perustuslain 12 §:n ja Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimuksen 10 artiklan sananvapauden suojasta ei voida poiketa tällaisella perusteella. Ennakkosensuuri on mahdollinen vain perustuslaissa erikseen sallituissa tilanteissa. Henkilötietojen suojaaminen ei kuulu niihin.

Henkilötietojen suojaaminen ei ole peruste poiketa perustuslain ennakkosensuurin kiellosta. Tämä on kaiken lisäksi lausuttu vielä erikseen myös henkilötietolakia säädettäessä, kuten valittajat vielä jäljempänä tässä valituksessa lähemmin esittävät. (Valitusperuste 2)

Ratkaisevaa asiassa on perustuslain ja lain sisältö. Korkeimmalla hallinto-oikeudella ei ole oikeutta poiketa kummastakaan. Näin ollen myöskään KHO:n päätöksen tulkinta ei voi olla perusteena poiketa kummastakaan.

KHO:n päätöksen 2009:82 perustelujen mukaan kysymys ei ole mahdollisesta ennakkolisesta puuttumisesta julkaisujen sisältöön. Tietosuojalautakunnan kieltäminen kuitenkin koskee vain julkaistavia henkilötietoja. Se perustuu vain valittajien julkaisujen sisällölliseen arviointiin. Tällä perusteella tietosuojalautakunnan ja hallinto-oikeuden päätöksissä on kysymys ennakkolisesta puuttumisesta valittajien julkaisujen sisältöön. Näin ollen valituksenalainen päätös on ristiriidassa myös KHO:n ratkaisun 2009:82 kanssa.

Yllä esitetyillä perusteilla hallinto-oikeuden päätös loukkaa Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimuksen 10 artiklassa turvattua perusoikeutta ja Suomen perustuslain 12 §:n säännöksen loukkaamatonta ydinaluetta. Lisäksi se on ristiriidassa KHO:n ratkaisun 2009:82 perustelujen kanssa.

Valitusperuste 2: Valituksenalainen päätös loukkaa henkilötietolakia säädettäessä omaksuttua kieltoa rajoittaa sananvaputta edes välillisesti henkilötietolain säännöksiä käyttäen.

Henkilörekisterilakia muutettiin hallituksen esityksen 311/1993 perusteella. Siihen otettiin sananvapauden ja tietosuojan yhteensovittamiseksi säännökset toimituksellisista rekistereistä sekä rekistereistä, jotka sisältävät vain tiedostusvälineissä julkaistua aineistoa. Säännökset siirrettiin asiallisesti muuttamattomina henkilötietolakiin. Henkilö-tietolain valmistelussa todettiin, ettei oikeustilaa tältä osin muuteta.

Julkaistavien henkilötietojen ajateltiin kuuluvan kokonaan jälkikäteis-valvonnan piiriin. Niitä ei lainkaan tarkoitettu ulottaa henkilötietolain rajoituksia. Tätä perusteltiin sillä, ettei *tietosuojalainsäädäntöä voitaisi edes välillisesti käyttää tiedotusvälineen sisällön ennakkolliseen rajoittamiseen*. Korkeimman hallinto-oikeuden käytäntö on noudattanut tätä oikeustilaa (korostukset tässä):

KHO:1996-A-6 31.12.1996/4093

Puhelinlaitokset olivat hakeneet tietosuojalautakunnalta poikkeuslupaa CD-ROM-levykkeelle tallennetun valtakunnallisen puhelinluettelon myymiseen. Levykkeelle oli siirretty paperimuodossa julkaistujen puhelinluetteloiden tiedot ja se perustui hakijalaitosten asiakkailta tavallisia puhelinluetteloita varten saatuihin tietoihin. Tietosuojalautakunta oli katsonut, ettei CD-puhelinluetteloita voitu pitää painovapauslaissa tarkoitettuna painokirjoituksena. Lautakunta oli kuitenkin myöntänyt laitoksille niiden hakeman poikkeuslupan yhteysvaati-muksesta ja poikkeuslupan henkilötietojen luovuttamiseen.

Tietosuojavaltuutettu haki muutosta lautakunnan päätökseen ja vaati sen lupaehtoja täydennettäväksi.

KHO lausui, että henkilörekisterilain 1 §:n 4 momentin (387/94) mukaan oikeudesta julkaista painokirjoituksia säädetään erikseen, eikä henkilörekisteri-lakia sovelleta henkilörekisteriin, joka sisältää vain tiedotusvälineessä julkaistua aineistoa sellaisenaan. Painovapaudesta on säädetty alun perin hallitusmuodon 10 §:ssä. Nykyisin voimassa olevan hallitusmuodon 10 §:n 1 momentin (969/95) mukaan sananvapauteen sisältyy

oikeus ilmaista, julkistaa ja vastaanottaa tietoja, mielipiteitä ja muita viestejä kenenkään ennakolta estämättä. Tarkempia säännöksiä sananvapauden käyttämisestä annetaan lailla.

Painovapauden käyttämisestä säädetään painovapauslaissa. Lain 2 §:n mukaan painokirjoituksella tarkoitetaan jokaista kirjoitusta, joka painokonetta tai muuta samanlaatuista keinoa käyttämällä on monistettu. Lain 3 §:n mukaan painokirjoitus katsotaan julkaistuksi, kun sitä on myyty tai tarjottu kaupaksi taikka muuten levitetty tahi pantu näytteille tai julki sillä tavalla, että yleisö voi saada sen sisällyksestä tiedon.

Henkilörekisterilailta ei ole tarkoitettu puuttua hallitusmuodossa turvattuun sanan- ja painovapauteen (HE:49/1986 vp ja HE:311/1993 vp). Tämän hallitusmuodon 10 §:ssä säädetyn perusoikeuden on yleisesti tulkittu ulottuvan myös muuhun kuin perinteisessä paperimuodossa tapahtuvaan kirjoituksen julkaisemiseen.

CD-ROM-puhelinluettelo sisältää samat tiedot kuin paperimuodossa julkaistut puhelinluettelot. Viimeksi mainitut luettelot ovat sellaisia painovapauslaissa tarkoitettuja painokirjoituksia, joiden julkaisemisoikeuteen henkilörekisterilaki ei ole aiheuttanut muutosta. Hakijoiden tarkoituksena on tietojen julkaiseminen yleisesti paperimuodossa julkaistujen puhelinluetteloiden tapaan, eikä tietoja luovuteta tietyille saajille jossakin muussa käyttötarkoituksessa.

CD-ROM-levyettä voidaan pitää painovapauslain 2 §:ssä tarkoitettulla tavalla tuotettuna kirjoituksena. Henkilörekisterilakia ei sovelleta, kun on kysymys hallitusmuotoon perustuvan painovapauden käyttämisestä. Henkilörekisterilaki voi koskea painotuotteen julkaisemisen perusteena olevaa rekisterinpitoa mutta ei rekisterinpitäjän oikeutta rekisteritietojen julkaisemiseen. Näin ollen henkilörekisterilakia ei sovelleta CD-puhelinluettelon julkaisemiseen eivätkä hakijat tarvitse henkilörekisterilain 37 §:ssä tarkoitettua lupaa poiketa lain henkilötietojen luovuttamista koskevista säännöksistä. Näillä perusteilla KHO hylkäsi tietosuojavaltuutetun valituksen ja siinä esitetyt vaatimukset.

Tietosuojalautakunnan hakijoille myöntämä poikkeuslupa jäi valituksen hylkäämisen johdosta voimaan sellaisenaan. Luvan voimassaoloaika pidennettiin päättämään 31.12.1998.

Henkilörekisterilakia säädettäessä katsottiin, että sananvapauden turvaamiseksi tietosuojavalvonta saattoi kohdistua *julkaisemattomia* henkilötietoja sisältäviin mutta toimitustyötä tukeviin rekistereihin vain rajoitetuin osin. Näitä kutsuttiin toimituksellisiksi tai journalistisiksi rekistereiksi. Henkilötietolakia säädettäessä todettiin, ettei oikeustilaa ole tältä osin tarkoitus muuttaa.

Julkaistaviin tietoihin ei tullut kohdistaa tietosuojalainsäädännön mukaisia tai mitään muitakaan *etukäteisiä* valvonta- tai rajoituskeinoja. Niihin tuli kohdistua vain jälkikäteiskontrolli.

Hallituksen esityksen 311/1993 yleisperustelujen kohta 3.3. "Vaikutukset tiedotusvälineiden ja kansalaisten kannalta", alkaa seuraavalla lauseella (kursivoinnit tässä):

"Tiedotusvälineiden rekistereitä koskeva ehdotus merkitsee sananvapauden kannalta sitä, ettei sananvapauden käyttämiselle tiedotusvälineiden avulla voitaisi henkilökisterilain nojalla asettaa sellaisia ehtoja, jotka edes välillisesti voisivat merkitä sananvapauden rajoittamista ennakolta."

HE:n 311/1993 yleisperustelujen kohdassa 1.3. on todettu seuraavasti: (Kursivoinnit tässä)

"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 henkilökisterilain säännösten nojalla. Kuitenkin vain osa rekisteröidyistä tiedoista tulee julkaistavaksi ja siten jälkikäteisvalvonnan piiriin."

Yleisperustelujen kohdassa 3.3. on puolestaan todettu seuraavasti:

"Tiedotusvälineiden julkaisutoimintaan liittyviin mahdollisiin henkilön yksityisyyden loukkauksiin voitaisiin puuttua sen jälkeen kun tiedot on julkaistu. Mahdollisten yksityiselämän loukkausten varalta olisivat tällöin käytettävissä muun muassa vahingonkorvauslain ja rikoslain säännökset."

Henkilötietolain sääntely on miellettiin tarpeelliseksi vain niiden toimituksellisten rekisterien osalta, joiden sisältö jäisi julkaisematta. Tiedotusvälineen sisäiseen käyttöön tarkoitetut toimitukselliset rekisterit tarkoitettiin henkilökisterilain mukaisen, mutta rajoitetun valvonnan alaiseksi. *Julkaistavat* tiedot ajateltiin jälkikäteisvalvonnan piiriin kuuluviksi. Ennakollinen rajoittaminen olisi loukannut perustuslaissa turvattun sananvapauden ydinalueeseen kuuluvaa ennakkosensuurin kieltoa.

Henkilötietolain 44 §:n mukaisen kiellon kohdistaminen *julkaistaviin* henkilötietoihin on yllä mainituilla perusteilla sekä perustuslain, että henkilötietolain vastaista. Kysymyksessä on *välitön* sananvapauden loukkaus. Henkilötietolain säännöksiä ei edellä esitetyillä perusteilla ole mahdollista käyttää edes *välilliseen* sananvapauden rajoittamiseen.

Valitusperuste 3: Valituksenalainen päätös loukkaa verotietojen julkisuudesta ja salassapidosta annetulla lailla (30.12.1999/1346) turvattua oikeutta verotietojen julkaisemiseen.

Verotietojen julkisuudesta ja salassapidosta annetun lain (30.12.1999 /1346) 6 §:ssä mainitut verotiedot ovat julkisia. Laki ei muuttanut sitä säädettäessä vallinnutta oikeustilaa. Verotietoja on myös perinteisesti ja vakiintuneesti *julkaistu*. (Ks. *Ollila*, Verotustietojen julkaiseminen, Edilex 2009/16, s. 2 ss.) Verotietojen julkisuus ja niiden julkaiseminen on ollut pitkällisen keskustelun kohteena. Uutta lakia säädettäessä kummastakaan ei haluttu luopua. Myös Veropörssi-lehti oli tuolloin toiminut jo useita vuosia. Laki säädettiin sen jälkeen, kun yksityiselämän suoja oli vuonna 1995 säädetty perusoikeudeksi.

Verotietojen julkisuutta ja julkaisemista on perusteltu monilla yleishyö-dyllisillä ja valvonnallisilla tavoitteilla. Verotietojen julkisuuden ja erityisesti niiden *julkaisemisen* on katsottu mahdollistavan verotukseen ja verohallinnon toimintaan kohdistuvan valvonnan. Julkisuuden on katsottu antavan tietoa verotuksen kehittymisestä ja mahdollistavan osallistumisen verotuksen kehittämistä koskevaan julkiseen keskusteluun. Verotietojen julkisuus on liitetty myös perustuslain julkisuus-periaatteeseen.

HE:n 149/1999 yleisperustelujen kohdassa 3.3 on lausuttu seuraavasti: (Kursivoinnit tässä)

“Tulo- ja varallisuusverotuksen julkiset tiedot

Verotuksen lopputulosta kuvaavat veroluettelot tai niitä vastaavat nykyiset verotuksen julkiset tiedot ovat Suomessa olleet julkisesti jokaisen nähtävillä vuosikymmenien ajan. *Verotuksen julkisten tietojen ei ole tähän saakka yleensä koettu loukkaavan yksityisyyden suoja. Monet lehdet ovat julkaisseet verotuksen julkisia tietoja, ja ne ovat mahdollistaneet asiaan liittyvän yhteiskunnallisen keskustelun.* Verotuksen julkisia tietoja voi tarkastella avoimuuden ja toisaalta yksityisyyden suojan kannalta. Molemmat periaatteet ovat oikeusvaltiossa noudatettavia yleisiä periaatteita, jotka saattavat olla keskenään ristiriidassa.

Verotuksen julkisista tiedoista voi tehdä havaintoja verotuksen tasosta ja sen kohdentumisesta sekä hallinnon toimivuudesta. Suurta yleisöä ovat kuitenkin erityisesti kiinnostaneet yksittäisten julkisuuden henkilöiden tulo- ja varallisuus-tiedot. *On katsottu, että verotuksen julkisilla tiedoilla voi olla edelleen merkitystä myös kansalaisvalvonnan näkökulmasta eikä pelkästään inhimillisen uteliaisuuden tyydyttämisen kannalta.* Verotietojen julkisuudesta

käyty keskustelu on osoittanut, että verotietojen julkisuuden säilyttämisen takana on vahva kansalaismielipide.

Keskusteltaessa verotuksen julkisten tietojen säilyttämisestä tai poistamisesta on esitetty myös vaihtoehto, että julkisia olisivat vain tietyn tulotason ylittävien henkilöiden tiedot tai muutoin merkittävässä yhteiskunnallisessa asemassa olevien henkilöiden tiedot. Ratkaisuun liittyvien rajanvetovaikeuksien vuoksi ei kuitenkaan ole tarkoituksenmukaista ratkaista asiaa tällä periaatteella.

Hyväksyessään hallituksen esityksen (HE 30/1998 vp.) viranomaisten toiminnan julkisuudesta ja siihen liittyviksi laeiksi eduskunta edellytti hallituksen huolehtivan siitä, että kunkin verovelvollisen säännönmukaista verotusta koskevat tiedot verotettavasta tulosta ja varallisuudesta sekä muun muassa maksuunpannuista valtion-, kunnallis- ja kirkollisveroista ovat julkisia tietoja myös vastaisuudessa.

Edellä olevan perusteella verotuksen julkiset tiedot ehdotetaan säilytettäväksi edelleen pääasiallisesti nykyisessä laajuudessa julkisina”

Lain esitöistä havaitaan, että lainsäätäjät - toisin kuin tietosuojalautakunta - on pitänyt verotietojen julkaisemista yhteiskunnallisesti kiinnostavan keskustelun herättäjänä. Koska lainsäätäjät on tämän kysymyksen verotietojen osalta jo ratkaissut, tietosuojalautakunnan ratkaisu loukkaa voimassa olevaa lakia.

Verotietoja on myös vakiintuneesti julkaistu. Vuosittain verotuksen valmistuessa eri tiedotusvälineet, esimerkiksi Helsingin Sanomat, Ilta-Sanomat, Iltalehti, Aamulehti, Keski-suomalainen, Pohjalainen, Ilkka ja Veropörssi ovat julkaisseet runsaasti verotietoja. Verotietojen julkisuudesta ja salassapidosta annetulla lailla ei yllä esitetyn perustella ollut tarkoitus millään tavoin muuttaa tätä asiointilaa.

Julkaiseminen on tapahtunut myös erilaisin tiedonsiirtotavoin. Helsingin Sanomien verkkosivuilla on ollut mahdollista tehdä hakuja lehden kokoamasta henkilörekisteristä. Ilta-Sanomilla ja Iltalehdellä on edelleen käytössä vastaava maksullinen verkkopalvelu. Näissä palveluissa julkaistaan pelkkiä verotietoja. Niitä on myös selvästi enemmän, kuin itse lehdissä on julkaistu.

Tämä julkaisutoiminta on täysin vakiintunutta.

Verotietojen julkisuutta ja salassapitoa koskevan lain valmistelussa on erityisesti viitattu tähän julkaisutoimintaan. Sitä

oikeustilaa, että tiedotus-välineillä on oikeus julkaista verotietoja, on näin ollen voitu pitää vakiin-tuneena jo ennen verotietojen julkisuudesta ja salassapidosta annettua lakia. Asiantila on vuonna 1999 saanut myös lainsäätäjän hyväksynnän, kuten lain esitöistä voidaan havaita.

Tietosuojalautakunnan ja hallinto-oikeuden määräämän kiellon jääminen pysyväksi loukkaisi tätä lailla turvattua oikeutta. Kielto kerätä tietoja julkaistavaksi estää myös tietojen julkaisemisen.

Verotietojen julkisuuslain 2 §:n säännöksessä todetaan, että verotusasia-kirjoihin ja verotietoihin sovelletaan henkilötietolakia. Hallituksen esityksessä laiksi verotietojen julkisuudesta ja salassapidosta todettiin, että laki on tulkinnallisesti ensisijainen henkilötietolakiin nähden. HE:n verotietojen julkisuutta ja salassapitoa koskevaksi laiksi 149/1999 yksityiskohtaisissa perusteluissa on 2 §:n osalta todettu (kursivointi tässä):

“2 §. Suhde muihin säädöksiin. Julkisuuslaki on viranomaisten asiakirjojen julkisuutta ja salassapitoa koskeva yleislaki, jonka rinnalla tulevat sovelletta-vaksi niinkään yleislakina pidettävän henkilötietolain säännökset. Nyt ehdotetun lain säännöksiä sovellettaisiin ensisijaisina julkisuuslakiin ja henkilötietolakiin nähden.”

Henkilötietolain 2 §: 1 momentin mukaan sitä sovelletaan, jollei muualla laissa toisin säädetä. Henkilötietolailla ei siis voida rajoittaa verotietojen julkaisemista. Edellä esitetyillä perusteilla henkilötietolain säännöksillä ei voida ennalta rajoittaa muutakaan julkaisutoimintaa.

Verotietojen käsittelyn kieltäminen siten kuin tietosuojalautakunta on tehnyt, johtaa siihen, että näitä tietoja ei voida myöskään julkaista. Tällä perusteella päätös on lainvastainen.

Yllä lausutuilla perusteilla Satakunnan Markkinapörssi Oy ja Satamedia Oy pyytävät kunnioittaen, että Korkein hallinto-oikeus kumoaisi hallinto-oikeuden päätöksen.

Turussa 29. marraskuuta 2010, kunnioittaen
Satakunnan Markkinapörssi Oy ja Satamedia Oy,
asiamiehenään

Pekka Vainio, lakimies, Turku

Liite: Valituksenalaisen päätöksen jäljennös