

**Verotietojen ja muiden viranomaisjulkisten
henkilötietojen käsittely journalistisessa
tarkoituksessa**

**Yleisen tietosuoja-asetuksen vaikutus verotietojen julkisuuteen ja
massamuotoiseen julkaisuun**

OTM-tutkielma

Helsingin yliopisto

Oikeustieteellinen tiedekunta

Valtiosääntöoikeus

Huhtikuu 2017

Tekijä: Vilja Klemola

Ohjaaja: Tuomas Ojanen

Sisällys

Lähteet	ii
1. Johdanto	1
1.1. Kysymyksenasettelu ja rakenne	1
1.2. Metodi ja lähteet	5
1.3. Tutkielman ydinkäsitteet	6
2. Henkilötietojen suoja, julkisuus ja tiedonvälityksen vapaus henkilötietojen käsittelyssä	9
2.1. Henkilötietojen suoja	9
2.1.1. Henkilötietojen suojan kehittyminen itsenäiseksi perusoikeudeksi	9
2.1.2. Henkilötietojen suojan sääntely Suomessa	14
2.2. Sananvapaus, tiedonvälityksen vapaus, julkisuus ja demokratia	18
2.2.1. Sananvapaus ja tiedonvälityksen vapaus	18
2.2.2. Julkisuusperiaate	21
2.2.2.1. Julkisuusperiaate Suomessa	21
2.2.2.2. Avoin data ja julkisuusperiaate	23
2.2.2.3. EU-julkisuus	25
3. Journalistisen tarkoituksen poikkeus	27
3.1. Julkisten tietojen julkaiseminen	27
3.2. Yksityiselämän suojan piiri	28
3.3. Journalistisen tarkoituksen poikkeus lainsäädännössä	31
3.4. Journalistinen tarkoitus, julkiset verotiedot ja <i>Veropörssi</i> -tapaus	35
3.4.1. Verotietojen julkaisun ja julkisuuden taustoja	35
3.4.2. <i>Veropörssi</i> -tapauksen tosiseikat	38
3.4.3. Journalismi ja henkilötietojen suojan ja sananvapauden välinen jännite	42
3.4.3.1. <i>Veropörssi</i> -tapauksen yhteydessä	42
3.4.3.2. Yleinen tietosuoja-asetus ja journalistisen tarkoituksen poikkeus	44
3.4.4. Tietojen, mielipiteiden ja ajatusten välittäminen ja yleisen edun käsite	49
3.4.5. Kohteena yleisö vai yksittäisen ihmisen uteliaisuus	51
3.4.6. Raakatietojen massamuotoinen julkaisu	53
3.4.7. Kaupallinen tarkoitus	57
3.4.8. Verotiedot viranomaisjulkisina henkilötietoina	58
3.4.8.1. <i>Veropörssi</i> -tapaukseen liittyvää pohdintaa	58
3.4.8.2. Julkisuus ja yleinen tietosuoja-asetus	63
3.4.9. Verokoneet	67
3.5. Journalistisesta tarkoituksesta muiden viranomaisjulkisten henkilötietojen käsittelyssä	71
4. Loppupäätelmät	74

Lähteet

Kirjallisuus

Carlsson, Ulla: Freedom of Expression and Media in a Time of Uncertainty. A Brief Introduction. Teoksessa Carlsson, Ulla: Freedom of Expression and Media in Transition. Studies and Reflections in the Digital Age. s.9–16. Nordicom. 2016. (*Carlsson 2016*)

De Hert, Paul & Serge Gutwirth: Data Protection in the Case Law of Strasbourg and Luxemburg: Constitutionalisation in Action. Teoksessa Gutwirth, Serge, Yves Poulet, Paul De Gert, Cécile de Terwagne & Sjaak Nouwt: Reinventing Data Protection? s.3–44. Springer. 2009. (*De Hert & Gutwirth 2009*)

De Hert, Paul & Vagelis Papakonstantinou: The proposed data protection Regulation replacing Directive 95/46/EC: A sound system for the protection of individuals. Computer Law & Security Review 28/2012. s.130–142. (*De Hert & Papakonstantinou 2012*)

De Hert, Paul & Vagelis Papakonstantinou: The new General Data Protection Regulation: Still a sound system for the protection of individuals? Computer Law & Security Review 32/2016. s.179–194. (*De Hert & Papakonstantinou 2016*)

ErDOS, David: From the Scylla of Restriction to the Charybdis of Licence? Exploring the Scope of the “Special Purposes” Freedom of Expression Shield in European Data Protection. Common Market Law Review 52/2015. s.119–154. (*ErDOS 2015*)

Fennessy, Nathan: Bringing Bloggers into the Journalistic Privilege Fold. Catholic University Law Review 55/2006. s.1059–1094. (*Fennessy 2006*)

Flanagan, Anne: Defining ‘journalism’ in the age of evolving social media: a questionable EU legal test. International Journal of Law and Information Technology 21/2013. s.1–30. (*Flanagan 2013*)

González-Fuster, Gloria: The emergence of personal data protection as a fundamental right of the EU. Springer. 2014. (*González-Fuster 2014*)

Gutiérrez Zarza, Ángeles: Exchange of Information and Data Protection in Cross-border Criminal Proceedings in Europe. Springer. 2015. (*Gutiérrez Zarza 2015*)

Hallberg, Pekka: Perusoikeusjärjestelmä. Verkkoteoksessa Hallberg, Pekka, Heikki Karapuu, Tuomas Ojanen, Martin Scheinin, Kaarlo Tuori & Veli-Pekka Viljanen: Perusoikeudet. Talentum Media Oy. 2004 (päivittyvä verkkoteos). (*Hallberg 2004*)

Hins, Wouter: Case C-73/07, Tietosuojavalvutettu v. Satakunnan Markkinapörssi Oy and Satamedia Oy, judgment of the Grand Chamber of 16 December 2008, not yet reported. Common Market Law Review 47/2010. s.215–233. (*Hins 2010*)

Hirvonen, Ari: Mitkä metodit? Opas oikeustieteen metodologiaan. Yleisen oikeustieteen julkaisuja. 2011. (*Hirvonen 2011*)

Hoikka, Mikko: Sananvapaus Euroopan unionin oikeudessa. Suomalainen lakimiesyhdistys. 2009. (*Hoikka 2009*)

Jaatinen Tanja: Muokkaako avoin data kansallista julkisuusperiaatetta? Teoksessa Korpisaari, Päivi: Viestintäoikeus nyt – Viestintäoikeuden vuosikirja 2014. s. 17–49. Helsingin yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisuja. 2015. (*Jaatinen 2015*)

Jaatinen, Tanja: The relationship between open data initiatives, privacy and government transparency: a love triangle? International Data Privacy Law 6/2016. s.28–38. (*Jaatinen 2016*)

Kaivola, Tuomas: Euroopan Unionin tuomioistuimen viimeaikainen oikeuskäytäntö ja uudistuva tietosuojasääntely. Defensor Legis 5/2016. s. 862–872. (*Kaivola 2016*)

Keller, Perry: European and international media law: liberal democracy, trade, and the new media. Oxford Scholarship Online (Oxford University Press). 2011. (*Keller 2011a*)

Keller, Perry: Protection of Personal Data. Oxford Scholarship Online (Oxford University Press). 2011. (*Keller 2011b*)

Koillinen, Mikael: Henkilötietojen suoja itsenäisenä perusoikeutena. Oikeus 2/2013. s. 171-193. (*Koillinen 2013*)

Korpisaari, Päivi: Sananvapaus ja yksilön suoja – lehtiartikkelin aiheuttaman kärsimyksen korvaaminen. Talentum Media Oy. 2007. (*Korpisaari 2007*)

Kulla, Heikki & Mikael Koillinen: Julkisuus ja henkilötietojen suoja viranomaistoiminnassa. Turun yliopiston oikeustieteellinen tiedekunta. 2014. (*Kulla & Koillinen 2014*)

- Lohiniva-Kerkelä, Mirva*: Verosalaisuus. Edita Publishing Oy. 2003. (*Lohiniva-Kerkelä 2003*)
- Maisto, Guglielmo*: The Impact of the European Convention on Human Rights on Tax Procedures and Sanctions with Special Reference to Tax Treaties and the EU Arbitration Convention. Teoksessa Kofler, Georg, Miguel Poiares Maduro & Pasquale Pistone: Human Rights and Taxation in Europe and the World. IBFD. 2011.
- Manninen, Sami*: Sananvapaus ja julkisuus (PL 12 §). Verkkoteoksessa Hallberg, Pekka, Heikki Karapuu, Tuomas Ojanen, Martin Scheinin, Kaarlo Tuori & Veli-Pekka Viljanen: Perusoikeudet. Talentum Media Oy. 2004 (päivittyvä verkkoteos). (*Manninen 2004*)
- Mantelero, Alessandro*: The EU Proposal for a General Data Protection Regulation and the roots of the ‘right to be forgotten’. Computer Law & Security Review 29/2013. s.229–235. (*Mantelero 2013*)
- Mifsud Bonnici, Jeanne Pia*: Exploring the non-absolute nature of the right to data protection. International Review of Law, Computers & Technology 28/2014. s.131–143. (*Mifsud Bonnici 2014*)
- Mihail, Stephanie*: Does Privacy Overpower Journalistic Freedom? European Data Protection Law Review 1/2016. s.130–134. (*Mihail 2016*)
- Myrsky, Matti ja Timo Räbinä*: Verotusmenettely ja muutoksenhaku. Talentum Media Oy. 2015. (*Myrsky & Räbinä 2015*)
- Mäenpää, Olli*: Julkisuusperiaate. Talentum Media Oy. 2016. (*Mäenpää 2016*)
- Neuvonen, Riku*: Viestintä- ja informaatio-oikeuden perusteet. Lakimiesliiton kustannus. 2013. (*Neuvonen 2013*)
- Niiranen, Valtteri, Petteri Sotamaa ja Päivi Tiilikka*: Sananvapauslaki. Tulkinta ja käytäntö. Talentum Media Oy. 2013. (*Niiranen, Sotamaa & Tiilikka 2013*)
- Ollila, Riitta*: Henkilötietojen vapaa liikkuvuus ja viestintä. Teoksessa Kulla, Heikki ym.: Viestintäoikeus. WSOY Lakitieto. 2002. (*Ollila 2002*)
- Ollila, Riitta*: Verotustietojen julkaiseminen. Edilex 2009/16. Edita Publishing Oy. 2009. (*Ollila 2009*)

Ollila, Riitta: Verotustietojen käsittely ja julkaiseminen. Verotus 3/2010. s.265–275. (*Ollila 2010*)

Ollila, Riitta: Henkilötietojen suoja EU:n perusoikeutena. Defensor Legis 5/2014. s.814–824. (*Ollila 2014*)

Partanen, Heikki: Kansallinen tietosuojapolitiikka ja EU:n tietosuoja-asetus. Teoksessa Korpisaari, Päivi: Viestintäoikeus nyt – Viestintäoikeuden vuosikirja 2014. s. 162–173. Helsingin yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisuja. 2015. (*Partanen 2015*)

Pellonpää, Matti, Monica Gullans, Pasi Pölönen & Antti Tapanila: Euroopan ihmisoikeussopimus. Talentum Media Oy. 2012. (*Pellonpää, Gullans, Pölönen & Tapanila 2012*)

Peers, Steve: EU justice and home affairs law. Oxford University Press. 2006. (*Peers 2006*)

Pitkänen, Olli, Päivi Tiilikka & Eija Warma: Henkilötietojen suoja. Talentum Media Oy. 2013. (*Pitkänen, Tiilikka & Warma 2013*)

Rodotà, Stefano: Data Protection as a Fundamental Right. Teoksessa Gutwirth, Serge, Yves Pouillet, Paul De Gert, Cécile de Terwagne & Sjaak Nouwt: Reinventing Data Protection? s.77–82. Springer. 2009. (*Rodotà 2009*)

Salo, Markku: Hyvä lehtimiestapa. Oikeus 2003/32. s.201–202. (*Salo 2003*)

Salokannel, Marjut: Terveystiedot ja EU:n yleinen tietosuoja-asetus. Defensor Legis 4/2016. s.534–548. (*Salokannel 2016*)

Salokannel, Marjut: Julkisesta datasta avoimeen dataan. Julkisen datan lisensointi. Elinkeinoelämän tutkimuslaitoksen keskusteluaiheita. No 1277. 15.8.2012. (*Salokannel 2012*)

Saraviita, Ilkka: Perustuslaki. Talentum Media Oy. 2011. (*Saraviita 2011*)

Scassa, Teresa: Journalistic Purposes and Private Sector Data Protection Legislation: Blogs, Tweets and Information Maps. Queens Law Journal 35/2010. s.733–781. (*Scassa 2010*)

Sorvari, Hannu: Tiedollinen itsemäärääminen ja markkinointi. Teoksessa Kulla, Heikki ym.: Viestintäoikeus. WSOY Lakitieto. 2002. (*Sorvari 2002*)

Tiilikka, Päivi: Journalistin sananvapaus. Talentum Media Oy. 2008. (*Tiilikka 2008*)

Van der Haak, Bregtje, Michael Parks & Manuel Castells: The Future of Journalism: Networked Journalism. *International Journal of Communication* 6/2012. s.2923–2938. (*Van der Haak, Parks & Castells 2012*)

Vanto, Jarno: Henkilötietolaki käytännössä. Talentum Media Oy. 2011. (*Vanto 2011*)

Varotto, Stefano & Colin James: The European General Data Protection Regulation and its potential impact on businesses: some critical notes on the strengthened regime of accountability and the new sanctions. *Communications Law* 20/2015. s.78–85. (*Varotto & James 2015*)

Viljanen, Veli-Pekka: Yksityiselämän suoja (PL 10 §). Verkkoteoksessa Hallberg, Pekka, Heikki Karapuu, Tuomas Ojanen, Martin Scheinin, Kaarlo Tuori & Veli-Pekka Viljanen: Perusoikeudet. Talentum Media Oy. 2004 (päivittyvä verkkoteos). (*Viljanen 2004*)

Voutilainen, Tomi: Yliopistojen asiakirjahallinnon oikeudellisia kysymyksiä. Edilex 2010/31. Edita Publishing Oy. 2010. (*Voutilainen 2010*)

Vuortama, Timo & Lauri Kerosuo: Viestinnän lait ja säännöt. Kustannus-Mäkelä. 2004. (*Vuortama & Kerosuo 2004*)

Internet-lähteet

Aamulehti 2.11.2016: Voiko EU-asetus kieltää verotietojen julkaisemisen Suomessa? Viitattu 31.1.2017. <<http://www.aamulehti.fi/kotimaa/voiko-eu-asetus-kieltaa-verotietojen-julkaisemisen-suomessa-24042750/>> (*Aamulehti 2.11.2016*)

Helsingin sanomat 3.11.2016: Lainlaatijat: Verotietojen julkaisuuteen ei ole tulossa muutoksia 2018. Viitattu 31.1.2017. <<http://www.hs.fi/talous/art-2000002928579.html>> (*Helsingin sanomat 3.11.2016*)

Helsingin sanomien Verokone. Viitattu 28.3.2017. <<https://verokone.hs.fi/>>

Hustinx, Peter: EU Data Protection Law: The Review of Directive 95/46/EC and the Proposed General Data Protection Regulation. 2014. Viitattu 5.2.2017. <https://secure.edps.europa.eu/EDPSWEB/webdav/site/mySite/shared/Documents/EDPS/Publications/Speeches/2014/14-09-15_Article_EUI_EN.pdf> (*Hustinx 2014*)

Ilkan verokone. Viitattu 28.3.2017. <<http://verot.ilkka.fi/ansiotulot.html>>

Iltalehden verokone. Viitattu 28.3.2017. <<http://www.iltalehti.fi/verot-2016/tiedot/>>

Iltalehti 1.11.2016: Salatut elämät -sarjan lapsinäyttelijä tienaa enemmän kuin Miss Suomi! Viitattu 3.4.2017. <http://www.iltalehti.fi/viihde/2016110122549940_vi.shtml> (*Iltalehti 1.11.2016*)

MTV Uutisten verokone. Viitattu 28.3.2017. <<http://www.mtv.fi/uutiset/verokone>>

Riitta Ollila Journalistiliiton internetsivuilla 24.9.2009: Lehtori Riitta Ollila: KHO tulkitsi journalistista tarkoitusta suppeasti. Viitattu 4.3.2017. <<http://journalistiliitto.fi/sv/lehtori-riitta-ollila-kho-tulkitsi-journalistista-tarkoitusta-suppeasti/>> (*Ollila Journalistiliiton internetsivuilla 24.9.2009*)

Riku Neuvonen & Pauli Rautiainen Perustuslakiblogissa 24.10.2015: Ihmisoikeustuomioistuimien vaarallisilla poluilla määritellesään journalismia. Viitattu 5.2.2017. <<https://perustuslakiblogi.wordpress.com/2015/10/24/riku-neuvonen-pauli-rautiainen-ihmisoikeustuomioistuimien-vaarallisilla-poluilla-maaritellessaan-journalismia/>> (*Neuvonen & Rautiainen Perustuslakiblogissa 24.10.2015*)

Samuli Simojoki & Jaakko Lindgren tietosuojauutiset.fi-blogissa 4.11.2016: Suuri verokeskustelu jatkuu – Simojoki ja Lindgren tubettavat! Viitattu 8.3.2017. <<https://tietosuojauutiset.fi/2016/11/04/suuri-verokeskustelu-jatkuu-simojoki-ja-lindgren-tubettavat/>> (*Simojoki & Lindgren tietosuojauutiset.fi-blogissa 4.11.2016*)

Samuli Simojoki tietosuojauutiset.fi-blogissa 3.11.2016: Onko EU todella tekemässä lopun suomalaisten verotiedoilla mässäilystä? Ei ole. Viitattu 8.3.2017. <<https://tietosuojauutiset.fi/2016/11/03/onko-eu-todella-tekemassa-lopun-suomalaisten-verotiedoilla-massailysta-ei-ole/>> (*Simojoki tietosuojauutiset.fi-blogissa 3.11.2016*)

Talouselämä 2.11.2016: Saako henkilötietoja jaella yhteiskunnan avoimuuden nimissä? – EU tekemässä lopun suomalaisten verotiedoilla mässäilystä. Viitattu 26.1.2017. <<http://www.talouselama.fi/uutiset/saako-henkilotietoja-jaella-yhteiskunnan-avoimuuden-nimissa-eu-tekemassa-lopun-suomalaisten-verotiedoilla-massailysta-6595902>> (*Talouselämä 2.11.2016*)

Virallislähteet

Kansallinen virallisaineisto (Suomi)

HE 49/1986 Hallituksen esitys eduskunnalle henkilörekisterilaksi ja siihen liittyviksi laeiksi

HE 309/1993 Hallituksen esitys Eduskunnalle perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta

HE 311/1993 Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi henkilörekisterilain ja yleisten asiakirjain julkisuudesta annetun lain 18 a §:n muuttamisesta sekä laiksi tietosuojalautakunnasta ja tietosuojavaltuutetusta

HE 30/1998 Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi viranomaisten toiminnan julkisuudesta ja siihen liittyviksi laeiksi

PeVL 25/1998 - HE 96/1998 Hallituksen esitys henkilötietolaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi

HE 96/1998 Hallituksen esitys Eduskunnalle henkilötietolaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi

HE 149/1999 Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi verotustietojen julkisuudesta ja salassapidosta sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi

HE 202/2010 Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi henkilötietolain 2 §:n 4 momentin kumoamisesta

HE 19/2013 Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi rikoslain, pakkokeinolain 10 luvun 7 §:n ja poliisilain 5 luvun 9 §:n muuttamisesta

Valtiovarainministeriön VAHTI (Valtionhallinnon tieto- ja kyberturvallisuuden ohjausryhmä) -raportti 1/2016: EU-tietosuojan kokonaisuudistus. (Valtiovarainministeriön VAHTI-raportti 1/2016)

Verohallinnon ohje 24.10.2016: Tuloverotuksen julkiset tiedot verovuosi 2015. Dnro A 131/200/2016. (Verohallinnon ohje 24.10.2016)

Kansainvälinen ja EU-virallisaineisto

(2000/C 364/01): Euroopan unionin perusoikeuskirja. (EU:n perusoikeuskirja)

2007/C 303/02: Euroopan unionin perusoikeuskirjan selitykset. (Perusoikeuskirjan selitykset (2007/C 303/02))

A/RES/45/95: UN Guidelines for the Regulation of Computerized Personal Data Files. General Assembly Resolution 45/95 of 14 December 1990. (YK:n tietosuojahjeistus)

C(80)58/FINAL, as amended on 11 July 2013 by C(2013)79: OECD Guidelines Governing the Protection of Privacy and Transborder Flows of Personal Data. (OECD:n tietosuojahjeet)

ETS nro. 005: Yleissopimus ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi. 4.11.1950. (Euroopan ihmisoikeussopimus)

ETS nro. 108: Euroopan neuvoston yleissopimus yksilöiden suojelusta henkilötietojen automaattisessa käsittelyssä. 28.1.1981. (Tietosuojayleissopimus)

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2016/679, annettu 27 päivänä huhtikuuta 2016, luonnollisten henkilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä sekä näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta ja direktiivin 95/46/EY kumoamisesta (yleinen tietosuoja-asetus)

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2003/98/EY, annettu 17 päivänä marraskuuta 2003, julkisen sektorin hallussa olevien tietojen uudelleenkäytöstä ja Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2013/37/EU, annettu 26 päivänä kesäkuuta 2013, julkisen sektorin hallussa olevien tietojen uudelleenkäytöstä annetun direktiivin 2003/98/EY muuttamisesta (PSI-direktiivi)

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 95/46/EY, annettu 24 päivänä lokakuuta 1995, yksilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä ja näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta (tietosuojadirektiivi)

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2002/58/EY, annettu 12 päivänä heinäkuuta 2002, henkilötietojen käsittelystä ja yksityisyyden suojasta sähköisen viestinnän alalla

EYVL C 191, 29.7.1992: Sopimus Euroopan unionista (SEU). 7.2.1992. (Maastrichtin sopimus)

EYVL C 340, 10.11.1997: Amsterdamin sopimus. 2.10.1997. (Amsterdamin sopimus)

Ihmisoikeuksien yleismaailmallinen julistus. General Assembly Resolution 217 A of 10 December 1948. (*Ihmisoikeuksien yleismaailmallinen julistus*)

KOM(2011) 882: Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle sekä alueiden komitealle. Avoin data. Innovoinnin, kasvun ja läpinäkyvän hallinnon moottori. (*KOM(2011) 882*)

SEC(2012) 72, lopull.: Commission Staff Working Paper, Impact Assessment Accompanying the Document Regulation of the European Parliament and of the Council on the protection of individuals with regard to the processing of personal data and on the free movement of such data (General Data Protection Regulation) and Directive of the European Parliament and of the Council on the protection of individuals with regard to the processing of personal data by competent authorities for the purposes of prevention, investigation, detection or prosecution of criminal offences or the execution of criminal penalties, and the free movement of such data. (*SEC(2012) 72*)

Muut lähteet ja viranomaisjulkaisut

Anu Talus oikeusministeriön blogissa 6.4.2016: Tietosuojasetus – uutta ja vanhan vahvistamista. Viitattu 20.1.2017. <<http://www.oikeusministerio.fi/fi/index/blogi/s1yhF05Ht/2016/>> (*Talus oikeusministeriön blogissa 6.4.2016*)

Artikla 29 työryhmän kannanotto 8.6.2016: Opinion 2/2016 on the publication of Personal Data for Transparency purposes in the Public Sector. Viitattu 7.3.2016. <http://ec.europa.eu/justice/data-protection/article-29/documentation/opinion-recommendation/files/2016/wp239_en.pdf> (*Artikla 29 työryhmän kannanotto 8.6.2016*)

Eurobarometritutkimus 6/2015: Special Eurobarometer 431. Data Protection. Viitattu 16.1.2017. <http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_431_en.pdf> (*Eurobarometritutkimus 6/2015*)

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen lehdistötiedote 14.9.2016. Grand Chamber hearing concerning use of taxation information. Viitattu 7.4.2017. <<file:///C:/Users/vklemola/Downloads/Grand%20Chamber%20hearing%20Satakunnan%20Markkinaporssi%20Oy%20and%20Sata%20media%20Oy%20v.%20Finland.pdf>> (*EIT:n lehdistötiedote 14.9.2016*)

Euroopan komission Fact Sheet 1/2016: How does the data protection reform strengthen citizens' rights? Viitattu 7.3.2017. <http://ec.europa.eu/justice/data-protection/document/factsheets_2016/factsheet_dp_reform_citizens_rights_2016_en.pdf> (*Euroopan komission Fact Sheet 1/2016*)

Euroopan komission Factsheet 3/2016: The EU Data Protection Reform and Big Data. Viitattu 25.3.2017. <http://ec.europa.eu/justice/data-protection/files/data-protection-big-data_factsheet_web_en.pdf> (*Euroopan komission Factsheet 3/2016*)

Euroopan komission Factsheet on the "Right to be Forgotten" Ruling (C-131/12). Viitattu 4.3.2017. <http://ec.europa.eu/justice/data-protection/files/factsheets/factsheet_data_protection_en.pdf> (*Euroopan komission Factsheet on the "Right to be Forgotten" Ruling*)

Euroopan komission lehdistötiedote 15.12.2015: Agreement on Commission's EU data protection reform will boost Digital Single Market. Viitattu 27.2.2017. <http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-6321_en.htm> (*Euroopan komission lehdistötiedote 15.12.2015*)

Euroopan perusoikeusviraston ja neuvoston julkaisu 4/2014: Käsikirja Euroopan tietosuojaoikeudesta. Euroopan unionin julkaisutoimisto. 2014. (*Käsikirja Euroopan tietosuojaoikeudesta 2014*)

Euroopan tietosuojavaltuutetun lausunto 18.4.2012: Opinion of the European Data Protection Supervisor on the 'Open-Data Package' of the European Commission including a Proposal for a Directive amending Directive 2003/98/EC on re-use of public sector information (PSI), a Communication on Open Data and Commission Decision 2011/833/EU on the reuse of Commission documents. Viitattu 28.3.2017. <https://secure.edps.europa.eu/EDPSWEB/webdav/site/mySite/shared/Documents/Consultation/Opinions/2012/12-04-18_Open_data_EN.pdf> (*Euroopan tietosuojavaltuutetun lausunto 18.4.2012*)

Journalistin ohjeet ja liite. Julkisen sanan neuvosto (JSN). (*Journalistin ohjeet*)

Kielitoimiston sanakirja. Kotimaisten kielten keskuksen verkkojulkaisuja 35. Kotimaisten kielten keskus. 2014. Viitattu 8.4.2017. <<https://www.kielitoimistonsanakirja.fi/>> (*Kielitoimiston sanakirja*)

Oikeusministeriön banketiedote 21.11.2016: Henkilötietojen suoja koskevan kansallisen lainsäädännön tarkistaminen. Viitattu 6.3.2017. <http://oikeusministerio.fi/fi/index/valmisteilla/lakihankkeet/informaatio-oikeus/henkilotietojensuojakansallisenlainsaadannon_tarkistaminen_0.html> (*Oikeusministeriön banketiedote 21.11.2016*)

Oikeusministeriön tiedote 18.12.2015: EU:n tietosuojauudistuksesta päästiin sopuun. Viitattu 20.1.2017. <<http://oikeusministerio.fi/fi/index/ajankohtaista/tiedotteet/2015/12/euntietosuojauudistuksestapaastiinsopuun.html>> (*Oikeusministeriön tiedote 18.12.2015*)

Ojanen, Tuomas: Article 42: Right of Access to Documents. Julkaisussa European Network of Experts on Fundamental Rights and the European Commission. Commentary on the Charter of Fundamental Rights of the European Union. s.334–338. 2006. Viitattu 7.3.2017. <http://ec.europa.eu/justice/fundamental-rights/files/networkcommentaryfinal_en.pdf> (*Ojanen 2006b*)

Ojanen, Tuomas: Article 8: Protection of Personal Data. Julkaisussa European Network of Experts on Fundamental Rights and the European Commission. Commentary on the Charter of Fundamental Rights of the European Union. s.90–98. 2006. Viitattu 7.3.2017. <http://ec.europa.eu/justice/fundamental-rights/files/networkcommentaryfinal_en.pdf> (*Ojanen 2006a*)

Pekka Nurmi oikeusministeriön blogissa 17.1.2017: EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen Suomen malli. Viitattu 5.2.2017. <<http://oikeusministerio.fi/fi/index/blogi/6Km6t6RUd/2017/vry1Vd3ix.html.stx>> (*Nurmi oikeusministeriön blogissa 17.1.2017*)

Tietosuojavaltuutetun lausunto 18.12.2015: Tietosuojavaltuutetun lausunto liikenne- ja viestintäministeriön massadataa (big data) koskevasta selvityksestä. Dnro 3424/41/2015. Viitattu 25.2.2017. <<http://www.tietosuoja.fi/fi/index/ratkaisut/lausuntoliikenne-javiestinta-ministerionmassadataabigdatakoskevastaselvityksesta.html>> (*Tietosuojavaltuutetun lausunto 18.12.2015*)

Tietosuojavaltuutetun ohjaus 27.1.2014: Tietosuojavaltuutetun ohjaus avoimen datan suunnitelmaa koskien. Dnro 2120/09/2013. Viitattu 4.2.2017. <<http://www.tietosuoja.fi/fi/index/ratkaisut/tietosuojavaltuutetunohjausavoimendatans.html>> (*Tietosuojavaltuutetun ohjaus 27.1.2014*)

Tietosuojavaltuutetun tiedote 5.4.2016: Kysymyksiä ja vastauksia tietosuojauudistuksesta. Viitattu 26.2.2017. <<http://www.tietosuoja.fi/fi/index/euntietosuojauudistus/kysymyksiavastauksia.html>> (*Tietosuojavaltuutetun tiedote 5.4.2016*)

Oikeustapaukset

Kansallinen oikeuskäytäntö (Suomi)

Korkein hallinto-oikeus (KHO)

KHO 1922 II 102

KHO 1925 I 37

KHO 1926 II 2406

KHO 1929 I 21

KHO 1938 II 4066

KHO 1941 T 2719

KHO 1989 A 10

KHO 1989 A 9

KHO 1996 A 6

KHO 2009:82 (*Veropörssi-tapaus*)

KHO 2012:55

KHO 2015:44

Korkein oikeus (KKO)

KKO 1997:81

Hallinto-oikeudet

HelHO 29.9.2005

Tietosuojalautakunta

Tietosuojalautakunnan päätös 1/2004 (ja Tietosuojavaltuutetun 10.4.2003 päivätty hakemus tietosuojalautakunnalle *Veropörssi*-tapauksessa)

Tietosuojalautakunnan päätös 3/2009

Tietosuojalautakunnan päätös 4/2010

Julkisen sanan neuvosto (JSN)

JSN 2973A/SL/00

JSN 2973B/SL/00

JSN 2973C/SL/00

Eurooppalainen oikeuskäytäntö

Euroopan unionin tuomioistuin (EUT)

C-465/00, C-138/01 ja C-139/01 *Österreichischer Rundfunk ja muut* (2003)

C-112-00 *Schmidberger* (2003)

C-101/01 *Lindqvist* (2003)

C-275/06 *Promusicae* (2008)

C-73/07 *Satakunnan markkinapörssi ja Satamedia* (2008) (jäljempänä **EUT Veropörssi**)

C-73/07 *Satakunnan markkinapörssi ja Satamedia*, Julkisasiamies Juliane Kokottin ratkaisuehdotus. Annettu 8.5.2008. (jäljempänä julkisasiamies Kokottin ratkaisuehdotus EUT *Veropörssi* - tapauksessa)

C-28/08 P *Komissio v. Bavarian Lager* (2010)

C-92/09 *Volker und Markus Schecke ja Eifert* (2010)

C-543/09 *Deutsche Telekom* (2011)

C-131/12 *Google Spain ja Google* (2014)

C-203/15 ja C-698/15 *Tele2 Sverige* (2016)

C-398/15 *Manni* (2017)

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin (EIT)

Suuri jaosto ja täysistunto

Klass ja muut v. Saksa (1978)

Lingens v. Itävalta (1986)

Gaskin v. Iso-Britannia (1989)

Observer ja Guardian v. Iso-Britannia (1991)

Z v. Suomi (1997)

Fressoz ja Roire v. Ranska (1999)

Amann v. Sveitsi (2000)

Rotaru v. Romania (2000)

S ja Marper v. Iso-Britannia (2008)

Jaostoratkaisut

Barthold v. Saksa (1985)

Leander v. Ruotsi (1987)

Société Prisma Presse v. Ranska (2003)

Karhuvaara ja Iltalehti v. Suomi (2004)

Von Hannover v. Saksa (2004)

Éditions Plon v. Ranska (2004)

Shabanov ja Tren v. Venäjä (2006)

I v. Suomi (2008)

Saaristo ja muut v. Suomi (2010)

Khelili v. Sveitsi (2011)

Satakunnan Markkinapörssi Oy ja Satamedia Oy v. Suomi (2015) (jäljempänä **EIT Veropörssi**)

Lyhenteet ja kansalliset säädökset

EIT	Euroopan ihmisoikeustuomioistuin
EIS	Euroopan ihmisoikeussopimus
EU	Euroopan unioni
EUT	Euroopan unionin tuomioistuin
HE	Hallituksen esitys
HelHO	Helsingin hallinto-oikeus
JSN	Julkisen sanan neuvosto
KHO	Korkein hallinto-oikeus
KKO	Korkein oikeus
PeVL	Perustuslakivaliokunta

Henkilörekisterilaki (471/1987)

Henkilötietolaki (523/1999)

Laki sananvapauden käyttämisestä joukkoviestinnässä eli sananvapauslaki (460/2003)

Laki verotietojen julkisuudesta ja salassapidosta eli verotustietolaki (1346/1999)

Laki viranomaistoiminnan julkisuudesta eli julkisuuslaki (621/1999)

Laki väestötietojärjestelmästä ja Väestörekisterikeskuksen varmennepalveluista (661/2009)

Laki yksityisyyden suojasta työelämässä (759/2004)

Nimikirjalaki (1010/1989)

Perustuslaki (731/1999)

Sähköisen viestinnän tietosuojalaki (516/2004)

Tulo- ja omaisuusverolaki (888/1943)

Verotuslaki (482/1958)

Yleisten asiakirjain julkisuudesta annettu laki eli asiakirjajulkisuuslaki (83/1951)

1. Johdanto

1.1. Kysymyksenasettelu ja rakenne

Sananvapauden merkitystä demokraattisessa yhteiskunnassa ei voi kyseenalaistaa. Vaikka sananvapauden ja tiedonvälityksen vapauden toteuttamistavat ovat ajan saatossa osittain muuttuneet, sananvapauden tärkeä rooli on säilynyt. Viime vuosikymmenten merkityksellisin muutos tämän klassisen vapausoikeuden käytön kannalta on yhteiskunnan digitalisoituminen. Nykyinen informaatioyhteiskuntamme¹ mahdollistaa sananvapauden käytön selkeästi helpommin ja laajemmin kuin koskaan aikaisemmin, sillä esimerkiksi sosiaalisen median kautta jokainen meistä saa halutessaan äänensä kuuluviin laajalle ihmisjoukolle. Digitalisoitumiskehitys onkin osaltaan laajentanut journalistista toimintaa harjoittavien joukkoa. Median monimuotoisuuden ja itsenäisyyden voi katsoa olevan yksi demokratian kulmakivistä, mutta samalla perinteinen media kokee asemansa uhatuksi, ja eri toimijat käyttävät sananvapautta myös muita perusoikeuksia polkien.²

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin (EIT) viittaa oikeuskäytännössään säännönmukaisesti lehdistön rooliin ”vallan vahtikoirana” eli ”*public watchdog*”.³ Lehdistön sananvapauden piiriin kuuluu erottamattomana osana oikeus osallistua yleiseen keskusteluun. Median vaikutusvalta on nyky-yhteiskunnassa merkittävä. Siksi lehdistön on myös erittäin tärkeää huomioida yksityisyyden suojaan liittyvät vaatimukset ja noudattaa hyvää lehtimiestapaa, joka perustuu jokaisen oikeuteen välittää ja vastaanottaa tietoja ja mielipiteitä sananvapautta vastuullisesti käyttäen.⁴ Median on ymmärrettävä se vastuu, joka sillä on tiedon välittämisessä ja siinä, miten välitettyä tietoa tulkitaan.⁵

Henkilötietojen laajamittainen käsittely ja julkaisu ovat olennainen osa nykyjournalismia.⁶ Henkilötietolakimme (523/1999), jolla on implementoitu EU:n tietosuojadirektiivi⁷, sisältää

¹ Kielitoimiston sanakirjan mukaan informaatio- eli tietoyhteiskunta on ”tietoa ja nopeaa tiedonkulkua” hyödyntävä ja arvostava yhteiskunta.

² Carlsson 2016 s.9–13 ja Hoikka 2009 s.111–112.

³ ”Vallan vahtikoira” -termin sijasta käytetään joskus myös suomennosta ”julkinen vahtikoira”. Esim. Tiilikka 2008 s.57 ja Mäenpää 2016 s.10. EIT:n ”vallan vahtikoira”-oikeuskäytännöstä esim. tapaukset *Barthold v. Saksa*, *Lingens v. Itävalta* ja *Observer and Guardian v. Iso-Britannia*.

⁴ Hyvästä lehtimiestavasta ks. esim. journalistien itsesääntelyelimen JSN:n Journalistin ohjeet ja Salo 2003.

⁵ Pellonpää, Gullans, Pölönen & Tapanila 2012 s.721–722.

⁶ Keller 2011a s.332.

⁷ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 95/46/EY annettu 24 päivänä lokakuuta 1995, yksilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä ja näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta (eli **tietosuojadirektiivi**). Tietosuojadirektiivin lisäksi keskeinen tietosuojaan liittyviä EU-säädös on muun muassa sähköisen viestinnän tietosuojadirektiivi (Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2002/58/EY, annettu 12 päivänä heinäkuuta 2002, henkilötietojen käsittelystä ja yksityisyyden suojasta sähköisen viestinnän alalla).

journalistisen tarkoituksen poikkeuksen. Poikkeus on rajannut median pitkälti henkilötietolain henkilötietojen käsittelyvaatimusten ulkopuolelle – media on siis voinut toimia lähes henkilötietojen suojaäännöksistä välittämättä.⁸ EU:n uusi yleinen tietosuoja-asetus⁹ muuttaa kuitenkin myös henkilötietolakiamme ja sen journalistisen tarkoituksen poikkeusta. Yleinen tietosuoja-asetus tuli voimaan 24. toukokuuta 2016, ja sitä aletaan soveltaa kansallisesti kaksi vuotta sen voimaantulon jälkeen eli 25. toukokuuta 2018.¹⁰ Yksi EU:n tietosuojauudistuksen tavoitteista on epäyhtenäisen tietosuojasääntelyn poistaminen EU-jäsenvaltioiden väliltä. Tähän asetukseen on tarkoituksenmukainen lainsäädäntöinstrumentti, koska asetukset ovat EU-jäsenvaltioissa suoraan sovellettavaa oikeutta.¹¹

Informaatioyhteiskunnan syntyminen, johon on vaikuttanut muun muassa internetin käytön lisääntyminen ja valtavirtaistuminen, globalisoituminen ja sosiaalinen media, on johtanut kerättävien henkilötietojen määrän valtavaan kasvuun. Teknologian kehittymisen myötä henkilötietoja varastoidaan nykyään yhä useammin pilvipalveluissa tai muussa digitaalisessa ympäristössä, jolloin niihin kohdistuu myös aiempaa suurempia väärinkäytösriskejä. Lisäksi EU:ssa on tapahtunut Lissabonin sopimuksen ja perusoikeuskirjan myötä suuria institutionaalisia ja laintasoisia muutoksia, joiden myötä henkilötietojen suojasta on tullut perusoikeus, jonka vaikutus ulottuu EU:n toimialaan kokonaisuudessaan. Näiden taustatekijöiden vuoksi EU:ssa aloitettiin tietosuojasääntelyn kokonaisuudistus vuonna 2012.¹²

Kesällä 2015 toteutetun Eurobarometritutkimuksen mukaan kaksi kolmasosaa EU-kansalaisista on huolissaan mahdollisuuksistaan kontrolloida omien henkilötietojensa käyttöä internetissä¹³, ja uuden tietosuoja-asetuksen yhtenä keskeisenä tavoitteena on tuoda muutos tähän tilanteeseen. Euroopan komission 15. joulukuuta 2015 antamassa lehdistötiedotteessa todetaan tietosuojauudistuksen vaikutuksesta EU-kansalaisille näin: ”The reform will allow people to

⁸ Simojoki 2016 ja Vanto 2011 s.20.

⁹ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukset (EU) 2016/679, annettu 27 päivänä huhtikuuta 2016, luonnollisten henkilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä sekä näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta ja direktiivin 95/46/EY kumoamisesta (eli **yleinen tietosuoja-asetus**).

¹⁰ EU:n tietosuojauudistus koostuu kahdesta lainsäädännöllisestä instrumentista: yleisestä tietosuoja-asetuksesta ja direktiivistä luonnollisten henkilöiden suojelusta toimivaltaisten viranomaisten suorittamassa henkilötietojen käsittelyssä rikosten ennalta estämisestä, tutkimisesta, paljastamisesta tai rikoksiin liittyviä syytetoimia tai rikosoikeudellisten seuraamusten täytäntöönpanoa varten sekä näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta (Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2016/680), joka tulee sovellettavaksi lainvalvontatehtävissä. Tämän tutkielman yhteydessä ei käsitellä uutta direktiiviä, vaan analyysi keskittyy pelkästään yleiseen tietosuoja-asetukseen.

¹¹ Yleisen tietosuoja-asetuksen johdanto-osa kohta 9, De Hert & Papakonstantinou 2016 s.182, Kaivola 2016 s.863 ja tietosuojavaltuutetun tiedote 5.4.2016.

¹² Euroopan komission Fact Sheet 1/2016 ja Hustinx 2014 s.26–27.

¹³ Eurobarometritutkimus 6/2015.

regain control of their personal data.”¹⁴ Omiin henkilötietoihin kohdistuva itsemääräämisoikeus onkin kautta yleisen tietosuoja-asetuksen havaittavissa oleva keskeinen oikeus.¹⁵

EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen periaatteet ja monet tavoitteet ovat samankaltaisia kuin vuoden 1995 tietosuojadirektiivissä.¹⁶ Asetuksen tärkein muutos liittyy Hustinxin näkemyksen mukaan siihen, että se tekee tietosuoja sääntelyn soveltumisesta käytäntöön aiempaa tehokkaampaa.¹⁷ Yleinen tietosuoja-asetus asettaa rekisterinpitäjille uusia vastuita, mutta samalla sen on tarkoitus helpottaa yritysten toimintaa EU-alueella. Asetus on pyritty laatimaan niin, että vaikka se ottaa entistä paremmin huomioon yksityisyyden- ja henkilötietojen suojaan liittyvät näkökohdat, se mahdollistaa edelleen massadatan eli ”big data”¹⁸ taloudellisen hyödyntämisen.¹⁹

Tämä tutkielma käsittelee henkilötietojen käsittelyä toimituksellisessa eli journalistisessa tarkoituksessa ja EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen vaikutusta tähän. Tutkielman analyysi keskittyy viranomaisten julkisista henkilörekistereistä saatujen tietojen massamuotoiseen julkaisuun mediassa. Julkiset verotustiedot on nostettu tutkielman keskeisimmäksi esimerkiksi, joskin myös muita henkilötietoja tarkastellaan. Verotietojen julkisuus- ja julkaisukehityksen taustoittamiseksi mukaan on otettu myös aihetta koskeva alaluku. Keskeisimpänä tutkimuskysymyksenä on *miten voidaan arvioida journalistisen tarkoituksen toteutumista julkisten verotietojen massamuotoisessa julkaisussa?*

Journalistista tarkoitusta ei ole määritelty henkilötietolaissamme eikä EU:n tietosuojadirektiivissä tai yleisessä tietosuoja-asetuksessa. Journalistisen tarkoituksen määritelmä on kuitenkin keskeinen, sillä ilman sitä on vaikea erottaa toimituksellisessa tarkoituksessa tapahtuva henkilötietojen käsittely muusta henkilötietojen käsittelystä. Tutkimuskysymyksen vastaamisen kannalta tärkeitä taustatietoja käsitellään luvussa kaksi. Näitä ovat ymmärrys sananvapaudesta, julkisuudesta, tiedonvälityksen vapaudesta henkilötietojen käsittelystä ja henkilötietojen suojasta. Julkisuusperiaatetta käsitellään siksi, että tutkielma keskittyy julkisissa viranomaisrekistereissä olevien henkilötietojen julkaisemiseen toimituksellisessa tarkoituksessa,

¹⁴ Euroopan komission lehdistötiedote 15.12.2015.

¹⁵ Talus oikeusministeriön blogissa 6.4.2016 ja Hustinx 2014 s.31. Yleisen tietosuoja-asetuksen johdanto-osassa tuodaan vahvasti esiin se, että asetuksen on tarkoitus vahvistaa rekisteröityjen oikeuksia ja mahdollisuuksia valvoa omien henkilötietojensa käyttöä. Ks. esim. johdanto-osan kohdat 7 ja 11. Esimerkki itsemääräämisoikeutta korostavasta uudesta säännöksestä on asetuksen 20 artikla, joka takaa rekisteröidylle oikeuden vaatia omien henkilötietojen siirtoa yhdeltä rekisterinpitäjältä toiselle. Asetuksen kahdeksannen luvun sääntely myös parantaa hallinnollisia ja oikeudellisia keinoja saada hyvitystä jos rekisteröidyn oikeuksia loukataan.

¹⁶ Talus oikeusministeriön blogissa 6.4.2016 ja Hustinx 2014 s.28.

¹⁷ Hustinx 2014 s.29.

¹⁸ Massadatala viitataan nyky-yhteiskunnan ilmiöön, jossa tieto lisääntyy eksponentiaalisesti ja samalla tiedon hyödyntäminen ja hyödyntämismahdollisuudet lisääntyvät. Ks. esim. tietosuojavaalutuetun lausunto 18.12.2015, jossa on selvennetty massadatan käsitettä ja ilmiötä.

¹⁹ Euroopan komission Factsheet 3/2016.

ja julkisuusperiaate on merkityksellinen arvioitaessa sellaisten henkilötietojen julkaisemista, jotka ovat jo valmiiksi viranomaisjulkisia.

Luvussa kolme analysoidaan toimituksellisen tarkoituksen poikkeusta henkilötietolaissa ja siihen liittyvää oikeuskäytäntöä. Luku keskittyy *Veropörssi*-tapaukseen esimerkkinä verotietojen käsittelystä ja julkaisusta.²⁰ Tapauksessa keskeiseksi kysymykseksi nousi toimituksellisen tarkoituksen määritelmä silloin, kun käsitellään verotietoja. Oikeuskäytännön pohjalta pyritään määrittämään niitä tekijöitä, joiden pohjalta voidaan arvioida, julkaistaanko verotietoja toimituksellisessa tarkoituksessa. Tässä yhteydessä arvioidaan myös verotietojen julkisuuden perusteita ja tarkastellaan verokoneita ja niiden journalistisen tarkoituksen toteuttamista. Koska käsiteltävä oikeuskäytäntö on nykyisen oikeustilan aikaista, luvussa kolme käsitellään myös tutkimuskysymystä: *mikä on yleisen tietosuoja-asetuksen vaikutus henkilötietojen käsittelyyn toimituksellisessa tarkoituksessa?* Samassa luvussa vastataan myös tutkimuskysymykseen: *miten yleinen tietosuoja-asetus vaikuttaa verotietojen viranomaisjulkaisuuteen?* Tässä yhteydessä käsitellään myös tietosuoja-asetuksen vaikutusta julkisuusperiaatteeseen yleisemmin.

Viimeisessä luvussa käsitellään julkistakin keskustelua herättänyttä kysymystä tietosuoja-asetuksen vaikutuksesta verotietojen julkaisuun Suomen mediassa. Onko tämä pitkä perinne yleisen tietosuoja-asetuksen kansallisen soveltamisen alkaessa uhattuna? Lisäksi pohditaan sitä, onko mediavapaus ja yhteiskunnan avoimuus uhattuna lisääntyneen henkilötietojen suojan painotuksen myötä. Vaikka yksityisyyden suojan ja henkilötietojen suojan tärkeyttä ei voi kiistää, ei suojan piiri ole rajaton. Oikeuksien välistä punnintaa joudutaan ristiriitatilanteissa usein käymään yksityisyyden ja henkilötietojen suojan sekä sananvapauden välillä. Jokaisella on oikeus yksityisyyteen ja henkilötietojensa suojaan. Toisaalta sananvapauden kuuluu oikeus levittää tietoja, ajatuksia ja mielipiteitä, ja usein ei ole selkeää kuuluvatko nämä tiedot ja mielipiteet henkilön yksityisyyden suojan piiriin, vai onko niillä sellainen yhteiskunnallinen merkitys, että niiden levittäminen on demokraattisessa yhteiskunnassa perusteltua ja tarpeen. Nyky-yhteiskunnassa laajaa julkisuutta saavuttavat perinteisten joukkoviestintävälineiden välittämien viestien lisäksi yhä enenevässä määrin yksityiset ja usein anonyymit henkilöt internetin kautta muun muassa blogeissa, Twitterissä ja muissa sosiaalisen median kanavissa. Tämä kehitys tulee todennäköisesti johtamaan siihen, että perusoikeuskollisioita sananvapauden ja sananvapautta

²⁰ *Veropörssi*-tapauksesta on olemassa EUT:n ratkaisu (C-73/07 *Satakunnan markkinapörssi ja Satamedia*), EIT:n jaostoratkaisu (*Satakunnan Markkinapörssi Oy ja Satamedia Oy v. Suomi*) ja Korkeimman hallinto-oikeuden tuomio (KHO 2009:82). Kun tutkielmassa käsitellään tapausta yleisesti, siihen viitataan nimellä *Veropörssi*. EUT:n ratkaisuun viitattaessa käytetään nimitystä EUT *Veropörssi* ja EIT:n osalta EIT *Veropörssi*.

rajoittavien perusoikeuksien välillä, mukaan lukien yksityiselämän ja henkilötietojen suoja, joudutaan tulevaisuudessa tulkitsemaan yhä enemmän.²¹

1.2. Metodi ja lähteet

Tutkielman metodi on oikeusdogmaattinen. Koska tutkimusmenetelmänä on perinteinen lainoppi, tutkielma hyödyntää tulkintaa ja punnintaa, jotka ovat lainopille keskeisiä tutkimustapoja. Tutkielma pyrkii vastaamaan tutkimuskysymyksiin tarjoamalla historiallisen katsauksen tutkimuskysymysten kannalta merkityksellisten oikeuksien, lakien ja periaatteiden kehitykseen, määrittelemällä tutkimusaiheen kannalta tärkeitä käsitteitä, ja punnitsemalla eri oikeuksien ja periaatteiden välistä suhdetta ja niiden roolia yhteiskunnassa.²² Erityisen keskeistä tämän tutkielman kannalta on perusoikeuspunninta sananvapauden ja henkilötietojen suojan välillä.

Lainopillinen tutkimus keskittyy voimassaolevan oikeuden tulkintaan ja systematisointiin.²³ Tässä tutkielmassa pohditaan aihepiiriä jonkin verran myös *de lege ferenda* -näkökulmasta, sillä keskeisenä tutkimuskohteena on EU:n yleinen tietosuoja-asetus, joka tuli voimaan toukokuussa 2016, mutta jonka kansallinen soveltaminen alkaa vasta toukokuussa 2018. Yleisen tietosuoja-asetuksen saattamiseen osaksi kansallista lainsäädäntöä liittyy laajoja lakimuutoksia, joista merkittävimmät kohdistuvat henkilötietolakiimme. Asetuksen soveltamisen alkaessa Suomessa onkin uusi henkilötietolaki, jota viranomaiset kutsuvat tällä hetkellä työnimellä henkilötietolaki 2018. Toinen tutkielman kannalta keskeinen laki, joka muuttuu yleisen tietosuoja-asetuksen soveltamisen alkaessa, on laki viranomaistoiminnan julkisuudesta eli julkisuuslaki (621/1999).²⁴

Yksi tutkielman tärkeimmistä lähteistä on *Veropörssi*-tapaus. Tapaus on ainoita kotimaisia tapauksia, jossa on analysoitu henkilötietolain 2 §:n 5 momentin mukaista journalistisen tarkoituksen poikkeusta. Koska tapauksesta on lisäksi olemassa Euroopan Unionin

²¹ Hoikka 2009 s.111–112, jossa Hoikka käsittelee sähköisen vertaisviestinnän sananvapaudelle aiheuttamia haasteita. Hoikan mukaan ”kahden viime vuosisadan aikana voimakkaasti ammattimaistunut tiedonvälitystoiminta on vähitellen muuttumassa yhä useampien itse sisältöä tuottavien ja välittävien kansalaisten toimintakentäksi. Tehokkaiden hakukoneiden ja vapaasti käytössä olevien verkkoportaalien kasvavan tunnettuuden kautta kenen tahansa käyttäjän – monesti jopa anonyymin käyttäjän – verkkoon toimittama sisältö saattaa koota huomattavan suuriakin vastaanottajamääriä. Kyse on yhtäältä kiistatta julkisesta, mutta toisaalta yleisömääriltään erittäin vaihtelevasta viestinnästä – perinteiseen joukkoviestintään verrattuna eräänlaisesta *julkisuuden subteellistumisesta*. [...] Sananvapauden ja sitä rajoittavien oikeuksien väliset kollisiokysymykset, jotka varsinkin joukkoviestinnän toteuttaman itsesääntelyn vuoksi ovat monesti jääneet vain oikeuskirjallisuudessa esitetyiksi hypoteeseiksi, voidaankin arvioida tulevaisuudessa löytävän yhä useammin tiensä ennakkotapauksina tuomioistuinten käsiteltäviksi.” Tässä yhteydessä Hoikka esittää myös, että sananvapaustapausten lisääntyessä kansallisten ja kansainvälisten tuomioistuinten sananvapaustulkinnat ovat vaarassa erkaantua toisistaan, joka vaikeuttaa harmonian ja tulkintatasapainon löytämistä.

²² Hirvonen 2011 s.38–45.

²³ Hirvonen 2011 s.21–22.

²⁴ Nurmi oikeusministeriön blogissa 17.1.2017 ja oikeusministeriön hanketiedote 21.11.2016.

tuomioistuimen (EUT) ennakkoratkaisu ja EIT:n jaostoratkaisu, se tarjoaa runsaasti materiaalia analysoitavaksi. Tapaus on myös ensimmäinen ja toistaiseksi ainoa ratkaisu, jossa EUT tulkitsee tietosuojadirektiivin 9 artiklan mahdollistamaa journalistista poikkeusta ja sen merkitystä. *Veropörssi*-tapauksessa keskeistä on kaikissa oikeusasteissa ja tuomioistuimissa ollut journalistisen tarkoituksen määritelmä ja se, voidaanko sen katsoa toteutuneen vastaajayhtiöiden harjoittamassa verotietojen käsittelyssä. Journalistisen tarkoituksen määritelmän selvittämistä varten tutkielmassa käytetään lähdeaineistona myös muita keskeisiä kotimaisia ja eurooppalaisia oikeustapauksia. Tarkastelu on rajattu EUT:n, EIT:n ja Suomen kansallisten tuomioistuinten, tietosuojalautakunnan ja Julkisen sanan neuvoston (JSN) ratkaisuihin²⁵. Rajausta voidaan pitää tarkoituksenmukaisena, sillä tarkastelu keskittyy lähinnä Suomeen, ja EU-oikeudella on keskeinen rooli tarkasteltavan kotimaisen lainsäädännön kannalta. Koska EUT viittaa säännönmukaisesti ratkaisuisaan EIT:n tulkintakäytäntöön, eikä EIT:n ratkaisujen merkitystä myöskään kotimaisen oikeuden kannalta voi kiistää, myös EIT:n oikeuskäytäntö on aiheen kannalta keskeistä.

Muina lähteinä on käytetty kotimaista ja ulkomaista oikeuskirjallisuutta sekä viranomaislähteitä. EU:n tietosuojauudistuksen tuoreuden vuoksi osasta tutkielmassa käsiteltävistä aiheista ei ole vielä olemassa julkaistua kirja- tai artikkelimateriaalia. Näiden kysymysten osalta lähteinä on käytetty lähinnä viranomaistiedotteita, oikeustieteellisiä blogikirjoituksia ja sanomalehtiartikkeleita. Aiheista on käyty ajankohtaiskeskustelua, vaikkei varsinaista tutkimusta ole vielä saatavilla.

1.3. Tutkielman ydinkäsitteet

Vaikka yleisen tietosuoja-asetuksen kansallinen soveltaminen alkaa vasta toukokuussa 2018, sen määritelmiä on hyödynnetty käsitelmäärityksessä. Keskeiset käsitteet ovat pääosin samat tietosuojadirektiivissä ja tietosuoja-asetuksessa. Kotimaisella henkilötietolailla on implementoitu tietosuojadirektiivi osaksi Suomen oikeutta, ja näin ollen myös sen määritelmät ovat pitkälti vastaavat kuin EU-säännöksissä.

Yksityiselämän suoja tai *yksityisyyden suoja* turvaa yksilön henkilökohtaista piiriä ja takaa oikeuden olla rauhassa muilta, päättää kenen kanssa haluaa olla tekemisissä, ja elää elämäänsä ilman viranomaisten tai muiden henkilöiden mielivaltaista puuttumista suojan piiriin. Yksityiselämän suojaan kuuluu myös yksilön itsemääräämisoikeus. Vaikka yksityiselämän suojan ja yksityisyyden suojan on joskus katsottu olevan kaksi erillistä oikeutta, joista yksityisyyden suojan piiri on

²⁵ JSN:n ratkaisut eivät ole oikeudellisesti sitovia, mutta niillä on merkitystä arvioitaessa verotietojen julkaisua journalistisessa tarkoituksessa.

laajempi kuin yksityiselämän suojan piiri, käytetään näitä käsitteitä tässä tutkielmassa toisilleen synonyymeinä.²⁶

Henkilötiedoilla tarkoitetaan kaikkia sellaisia luonnollista henkilöä koskevia tietoja, joista hänet voidaan tunnistaa, tai jotka voidaan jollain tavoin yhdistää häneen tai hänen perheeseensä. Tietojen tallennusmuodolla ei ole merkitystä, ja henkilötietoja voi olla niin henkilön fyysisiin ominaisuuksiin kuin kulttuurisiin tekijöihin liittyvät tiedot. Tieto voi liittyä niin henkilön yksityiselämään kuin hänen ammatilliseen tai muuhun toimintaansa.²⁷ Tässä tutkielmassa käytetään *julkisia verotietoja* keskeisenä esimerkkinä henkilötiedoista. Verotiedot ovat henkilötietoja, koska ne liittyvät henkilön varallisuuteen ja ne ovat yhdistettävissä luonnolliseen henkilöön.

Henkilötietojen käsittely voi olla melkein mitä tahansa henkilötietoihin kohdistuvaa toimintaa. Käsittely voi tapahtua manuaalisesti tai automaattisesti, ja henkilötietojen käsittelyä on muun muassa tietojen tallennus, muokkaaminen, levittäminen tai muutoin saataville asettaminen ja poistaminen.²⁸ *Henkilörekisterillä* viitataan mihin tahansa sellaiseen henkilötietojen joukkoon, josta tiedot ovat jossain muodossa saatavilla.²⁹ *Rekisteröity* on luonnollinen henkilö, jota henkilötieto koskee³⁰ ja *rekisterinpitäjä* luonnollinen henkilö, oikeushenkilö, viranomainen tai muu toimija, joka kontrolloi henkilörekisteriin kerättyjä tietoja ja päättää niiden käyttötarkoituksesta ja -tavoista.³¹

²⁶ Viljanen 2004 s.392, jossa Viljanen käsittelee yksityiselämän suojan ja yksityisyyden suojan välistä merkityseroa, mutta toteaa että ”[y]ksityiselämän ja yksityisyyden käsitteiden eroja koskevalla keskustelulla ei kuitenkaan [...] liene laajempaa valtiosääntöoikeudellista merkitystä”.

²⁷ Tietosuoja-asetuksen 4 artiklan 1 kohdan mukaan henkilötiedoilla tarkoitetaan ”kaikkia tunnistettuun tai tunnistettavissa olevaan luonnolliseen henkilöön, jäljempänä ’rekisteröity’, liittyviä tietoja; tunnistettavissa olevana pidetään luonnollista henkilöä, joka voidaan suoraan tai epäsuorasti tunnistaa erityisesti tunnistetietojen, kuten nimen, henkilötunnuksen, sijaintitiedon, verkkotunnistetietojen taikka yhden tai useamman hänelle tunnusomaisen fyysisen, fysiologisen, geneettisen, psyykkisen, taloudellisen, kulttuurillisen tai sosiaalisen tekijän perusteella”. Ks. myös henkilötietolaki 3 § 1 kohta ja Pitkänen, Tiilikka & Warma 2013 s.42–45.

²⁸ Tietosuoja-asetuksen 4 artiklan 2 kohdan mukaan käsittelyllä tarkoitetaan ”toimintoa tai toimintoja, joita kohdistetaan henkilötietoihin tai henkilötietoja sisältäviin tietojoukkoihin joko automaattista tietojenkäsittelyä käyttäen tai manuaalisesti, kuten tietojen keräämistä, tallentamista, järjestämistä, jäsentämistä, säilyttämistä, muokkaamista tai muuttamista, hakua, kyselyä, käyttöä, tietojen luovuttamista siirtämällä, levittämällä tai asettamalla ne muutoin saataville, tietojen yhteensovittamista tai yhdistämistä, rajoittamista, poistamista tai tuhoamista”. Ks. myös henkilötietolaki 3 § kohta 2.

²⁹ Tietosuoja-asetuksen 4 artiklan 6 kohdan mukaan rekisterillä tarkoitetaan ”mitä tahansa jäseneltyä henkilötietoja sisältävää tietojoukkoa, josta tiedot ovat saatavilla tietyin perustein, oli tietojoukko sitten keskitetty, hajautettu tai toiminnallisesti tai maantieteellisesti perustein jaettu”. Ks. myös henkilötietolaki 3 § 3 kohta.

³⁰ Henkilötietolaki 3 § 5 kohta ja Pitkänen, Tiilikka & Warma 2013 s.59.

³¹ Tietosuoja-asetuksen 4 artiklan 7 kohdan mukaan rekisterinpitäjällä tarkoitetaan ”luonnollista henkilöä tai oikeushenkilöä, viranomaista, virastoa tai muuta elintä, joka yksin tai yhdessä toisten kanssa määrittelee henkilötietojen käsittelyn tarkoitukset ja keinot; jos tällaisen käsittelyn tarkoitukset ja keinot määritellään unionin tai jäsenvaltioiden lainsäädännössä, rekisterinpitäjä tai tämän nimittämistä koskevat erityiset kriteerit voidaan vahvistaa unionin oikeuden tai jäsenvaltion lainsäädännön mukaisesti”. Ks. myös henkilötietolaki 3 § 4 kohta.

Henkilötietojen suojalla viitataan yksilön oikeusturvaan ja yksityisyyden suojaan kaikessa henkilötietojen käsittelyssä, niiden edelleen luovuttamisessa ja rekisteröinnissä.³² Tässä tutkielmassa käytetään toisilleen synonyymisinä käsitteinä tietosuojaa ja henkilötietojen suojaa, vaikka tietosuojan katsotaankin joskus kattavan myös oikeushenkilöiden tietoihin kohdistuvan suojan.³³ Tutkielman kannalta keskeisten EU-säädösten nimissä esiintyy sana tietosuoja, joka tietosuojadirektiivin ja -asetuksen kontekstissa viittaa nimenomaan henkilötietojen suojaan. Näin ollen henkilötietojen suojan ja tietosuojan käsitteiden vastaavuus tässä yhteydessä on perusteltua. Henkilötietojen suoja on vahvasti yhteydessä yksityiselämän suojaan, mutta sen merkitys itsenäisenä perusoikeutena on viime vuosikymmeninä vahvistunut. Tätä perusoikeuskehitystä käsitellään jäljempänä luvussa 2.

Suuri osa tämän tutkielman problematiikasta liittyy *journalistin*, *journalismin* ja *journalistisen tarkoituksen* määrittelmään. Kun perinteiset joukkotiedotusvälineet – sanomalehdet, radio ja televisio – ovat osittain väistyneet uusien medioiden kasvattaessa merkitystään, ei journalistin tai journalismin määrittäminen ole enää yksinkertaista. Myös eri internetsivuilla, blogeilla ja tekstiviesteillä, puhumattakaan eri sosiaalisen median kanavista, on nykymaailmassa rooli tiedonvälittäjinä ja yhteiskunnallisen keskustelun herättäjinä.³⁴ Tästä syystä näitä käsitteitä ei määritellä tarkkarajaisesti tässä yhteydessä, mutta tutkielma pyrkii ainakin osittain selventämään konsepteja. Tutkielmassa käytetään *journalistista tarkoitusta* ja *toimituksellista tarkoitusta* toisilleen synonyymisinä. Myös lainsäätäjä on tehnyt tällaisen ratkaisun, sillä EU:n tietosuojadirektiivissä ja yleisessä tietosuoja-asetuksessa käytetään termiä journalistinen tarkoitus, kun taas henkilötietolaissamme, jolla on saatettu tietosuojadirektiivi voimaan, esiintyy termi toimituksellinen tarkoitus. Lisäksi KHO päätyi vastaavaan ratkaisuun *Veropörssi*-tapauksessa tekemässään laajassa toimituksellisen tarkoituksen käsitteen arvioinnissa.³⁵

³² Pitkänen, Tiilikka & Warma 2013 s.17 ja Viljanen 2004 s.396–398.

³³ Hoikka 2009 s.225.

³⁴ Hins 2010 s.216.

³⁵ KHO 2009:82.

2. Henkilötietojen suoja, julkisuus ja tiedonvälityksen vapaus henkilötietojen käsittelyssä

2.1. Henkilötietojen suoja

2.1.1. Henkilötietojen suojan kehittyminen itsenäiseksi perusoikeudeksi

Oikeus henkilötietojen suojaan on taattu omana, erillisenä perusoikeutenaan vuonna 2000 vahvistetussa EU:n perusoikeuskirjan 8 artiklassa:

1. Jokaisella on oikeus henkilötietojensa suojaan.
2. Tietojen käsittely on oltava asianmukaista ja sen on tapahduttava tiettyä tarkoitusta varten ja asianomaisen henkilön suostumuksella tai muun laissa säädetyn oikeuttavan perusteen nojalla. Jokaisella on oikeus tutustua niihin tietoihin, joita hänestä on kerätty, ja saada ne oikaistuksi.
3. Riippumaton viranomainen valvoo näiden sääntöjen noudattamista.

Perusoikeuskirjan 7 artikla turvaa yksityis- ja perhe-elämän kunnioittamisen sekä luottamuksellisen viestin suojan. Tämä lähestymistapa eroaa esimerkiksi vuoden 1950 Euroopan ihmisoikeussopimuksesta (EIS), jossa henkilötietojen suojalle ei ole omaa erillistä artiklaa. Henkilötietojen suojan on EIT:n oikeuskäytännössä katsottu kuuluvan yksityis- ja perhe-elämän suojaa turvaavan EIS:n 8 artiklan³⁶ alaisuuteen.³⁷ Ero EIS:n ja EU:n perusoikeuskirjan välillä kertoo myös siitä, kuinka henkilötietojen suoja itsenäisenä perusoikeutena on vasta melko tuore oikeus.³⁸ Perinteisesti henkilötietojen suojan onkin katsottu kuuluvan osaksi yksityiselämän suojaa.³⁹

Henkilötietojen suojan erottaminen yksityiselämän suojan piiristä itsenäiseksi oikeudeksi ei ole merkityksetöntä. Vaikka oikeuksien välillä on vahvoja yhtäläisyyksiä, niiden tarjoama suoja on myös erilainen. Yksityis- ja perhe-elämän suojaa voidaan pitää hyvin muuttumattomana. Se takaa

³⁶ EIS 8 artikla ”Oikeus nauttia yksityis- ja perhe-elämän kunnioitusta” ”1. Jokaisella on oikeus nauttia yksityis- ja perhe-elämäänsä, kotiinsa ja kirjeenvaihtoonsa kohdistuvaa kunnioitusta. 2. Viranomaiset eivät saa puuttua tämän oikeuden käyttämiseen, paitsi silloin kun laki sen sallii ja se on demokraattisessa yhteiskunnassa välttämätöntä kansallisen ja yleisen turvallisuuden tai maan taloudellisen hyvinvoinnin vuoksi, tai epäjärjestyksen ja rikollisuuden estämiseksi, terveyden tai moraalisen suojaamiseksi, tai muiden henkilöiden oikeuksien ja vapauksien turvaamiseksi.” Artiklan 2 kohta sisältää edellytykset, joiden perusteella oikeutta yksityisyyteen saa rajoittaa. Rajoituksen on oltava laissa säädetty, sillä on oltava 8 artiklan 2 kohdassa lueteltu sallittu tavoite ja sen on oltava demokraattisessa yhteiskunnassa välttämätön.

³⁷ Tästä esim. tapaus *Leander v. Ruotsi* kohta 48, jossa EIT katsoi, että poliisiin salaiseen rekisteriin kerättyjen henkilötietojen kerääminen ja hyödyntäminen oli artiklassa 8 turvatun yksityiselämään suojaan puuttumista ja Rodotà 2009 s.79.

³⁸ Hustinx 2014 s.16.

³⁹ Koillinen 2013 s. 171.

luonnollisille henkilöille oikeuden yksityiselämän kunnioitukseen ja estää viranomaisten puuttumisen suojan piiriin kuuluviin asioihin. Henkilötietojen suojan lähestyminen yksityisyyteen on erilainen. Henkilötietojen suoja ei enää kohdistu oikeuteen olla rauhassa, vaan se kohdistuu luonnollisista henkilöistä kerättyyn tietoon ja tiedon käyttötapoihin – suoja ikään kuin seuraa tietoa, minne tahansa tieto kulkeekaan. Tämä kuvastaa hyvin yksityisyyden suojan evoluutiota. Se on lähtenyt liikkeelle henkilön oikeudesta olla rauhassa muilta, ja nykyään henkilötietojen suojan muodossa se suojaa myös sähköisessä muodossa olevaa luonnollista henkilöä koskevaa tietoa.⁴⁰

Oikeus yksityisyyteen ja yksityiselämän suojaan on oikeus, joka tuli osaksi kansainvälistä oikeutta ensimmäisen kerran toisen maailmansodan jälkeen. Ihmisoikeuksien yleismaailmalliseen julistukseen kirjattiin 12 artikla, jonka mukaan kenenkään yksityiselämään, perheeseen, kotiin tai kirjeenvaihtoon ei saa puuttua mielivaltaisesti, eikä kenenkään kunniaa ja mainetta saa loukata. Muutamaa vuotta myöhemmin yksityis- ja perhe-elämän suoja otettiin myös EIS:n osaksi. Vaikka ajatus luottamuksellisen viestin suojasta ja yksityisyyden suojasta ei sinänsä ollut uusi, painotus yksityiselämään juontui pitkälti toisen maailmansodan aikana tapahtuneista vakavista ihmisoikeusrikkomuksista, joihin liittyi myös voimakas puuttuminen ihmisten yksityiselämän piiriin.⁴¹

Henkilötietojen suojan itsenäinen oikeudellinen kehitys sen sijaan on alkanut 1960-luvun lopulla ja 1970-luvulla, jolloin huoli teknologian kehityksestä ja henkilötietojen keräämisestä ja automaattisesta käsittelystä heräsi.⁴² Sittenkin henkilötietojen suoja on kehittynyt ja saavuttanut ainakin EU-lainsäädännössä perusoikeuden aseman. Vaikka nykyään voidaankin katsoa, että henkilötietojen suoja on eurooppalaisittain kaikkein kehittynein EU-lainsäädännössä, sen kehitys alkoi Euroopan neuvostossa. Euroopan neuvostossa valmisteltiin henkilötietojen automaattisen käsittelyn lisääntymisen myötä tietosuojaa koskeva yleissopimus, joka julkaistiin vuonna 1981. Yleissopimus yksilöiden suojelusta henkilötietojen automaattisessa tietojenkäsittelyssä (tietosuojayleissopimus) on edelleen ainoa oikeudellisesti sitova

⁴⁰ Rodotà 2009 s. 79–80 ja Viljanen 2004 s.391–395.

⁴¹ Hustinx 2014 s.3.

⁴² González-Fuster 2014 s.82–83.

kansainvälinen tietosuojasopimus, ja sen voivat ratifioida myös Euroopan neuvostoon kuulumattomat maat.⁴³

Tietosuojayleissopimus oli merkittävä askel henkilötietojen laintasoisen suojan vahvistamiseksi. González-Fusterin mukaan tähän on kolme syytä. Ensinnäkin se on ensimmäinen oikeudellisesti sitova sopimus, joka määrittelee henkilötietojen suojan, ”*data protection*”, omaksi oikeudekseen. Toiseksi se yhdistää henkilötietojen suojan vahvasti ihmis- ja perusoikeuksiin ja korostaa henkilötietojen suojan roolia oikeuksien turvaamisessa. Kolmantena se tuo esiin henkilötietojen suojan ja yksityisyyden suojan välisen yhteyden ja vahvistaa sen, että EIS:n 8 artiklan yksityiselämän suojan piiriin kuuluu myös henkilötietojen suoja.⁴⁴

Tietosuojayleissopimus määrittelee henkilötiedot minä tahansa tietona, joka liittyy tunnistettuun tai tunnistettavaan luonnolliseen henkilöön.⁴⁵ Oikeuskirjallisuudessa on katsottu, että tietosuojayleissopimuksen lähestymistapa henkilötietojen suojaan tarkoittaa sitä, että sopimuksen turvaama henkilötietojen suoja on sekä laajempi että suppeampi kuin yksityisyyden suoja. Henkilötietojen suojan ala on laajempi siksi, että se koskee kaikkea henkilöön liittyvää tietoa, ei pelkästään yksityisyyden piiriin kuuluvaa tietoa. Toisaalta se on suppeampi siksi, että suoja ulottuu henkilötietoihin vain silloin, kun niitä käsitellään.⁴⁶

EIT on tulkinnut yksityisyyden suojan ulottuvuuksia laajentavasti jo ennen kuin se katsoi henkilötietojen suojan oikeuden alaisuuteen kuuluvaksi.⁴⁷ EIT:n tuomiossa *Leander v. Ruotsi* vuodelta 1987 EIT katsoi, että luonnollisen henkilön yksityisyyden suojan piiriin kuuluvan tiedon kerääminen poliisiin salaiseen rekisteriin, ja sittemmin tämän tiedon hyödyksi käyttäminen antamatta tietojen kohteelle mahdollisuutta kiistää tietojen oikeellisuutta, oli EIS:n 8 artiklan takaamaan suojaan puuttumista.⁴⁸ Vaikka EIT ei viitannut tapauksessa tietosuojayleissopimukseen, tapauksessa katsottiin 8 artiklan alaan kuuluvan sellaisia oikeuksia,

⁴³ Käsikirja Euroopan tietosuojaoikeudesta 2014 s.15–17. Myös OECD julkaisi vuonna 1980 henkilötietojen suojaan liittyvät ohjeet. OECD:n tietosuojaohjeet ovat kuitenkin vain suosituksenluontoiset, eikä niillä ole juridista sitovuutta. OECD:n tietosuojaohjeiden pääasiallinen tarkoitus on ollut henkilötietojen liikkuvuuden mahdollistaminen OECD-maiden välillä, joten niiden rooli henkilötietojen suojan turvaajana ei ole yhtä selkeä kuin tietosuojayleissopimuksen, jonka pääasiallisena tarkoituksena on henkilötietojen suojan vahvistaminen. OECD päivitti vuoden 1980 ohjeistuksen vuonna 2013. Ks. tästä González-Fuster 2014 s.80–81 ja 89–90 ja Keller 2011b s.346–347. Myös YK on julkaissut tietosuojaohjeen vuonna 1990. YK:n tietosuojaohje on hyvin yleisluontoinen ja jossain määrin tulkinnanvarainen, ja siinä luetaan sellaisia periaatteita, jotka jäsenmaiden tulisi ottaa huomioon tietosuojalainsäädännössään. Ks. myös tästä Keller 2011b s.350.

⁴⁴ González-Fuster 2014 s.89.

⁴⁵ Tietosuojayleissopimus artikla 2 a ”any information relating to an identified or identifiable individual”.

⁴⁶ Hustinx. 2014 s.3–4. Ks. myös Pitkänen, Tiilikka & Warma 2013 s.15, jossa arvioidaan henkilötietojen suojan alaa suhteessa yksityiselämän suojan laajuuteen.

⁴⁷ *Klass ja muut v. Saksa* kohta 41, jossa EIT totesi, että myös telekuuntelu voi olla artiklassa 8 turvatun yksityiselämän ja luottamuksellisen viestin suojaan puuttumista vaikkei puhelimitse tapahtuvaa viestintää suoraan mainita artiklan alaan kuuluvaksi ja González-Fuster 2014 s.95–96.

⁴⁸ *Leander v. Ruotsi* kohta 48.

joita tietosuojaleissopimuksessa oli määritelty. Tapaus jätti kuitenkin avoimeksi sen, voidaanko yksityisyyden alaan kuuluvien tietojen katsoa olevan henkilötietoja ja siten henkilötietojen suojaa nauttavia.⁴⁹

Tapauksessa *Gaskin v. Iso-Britannia* EIT erottelee toisistaan tiedon keräämisen, pääsyn tietoihin ja tiedon hyödyntämisen ja katsoo, ettei 8 artikla takaa pääsyä henkilötietoihin ellei tietoja pyytävällä ole erityinen tarve⁵⁰ päästä tietoihin.⁵¹ *Z v. Suomi* -tapauksessa EIT totesi, että ”the protection of personal data, not least medical data, is of fundamental importance to a person’s enjoyment of his or her right to respect for private and family life as guaranteed by Article 8 of the Convention (art. 8).”⁵² Henkilötietojen suoja kuuluu siis EIT:n näkemyksen mukaan erottamattomasti yksityis- ja perhe-elämän suojan piiriin.⁵³ Myös tapaus *I v. Suomi* liittyi terveystietojen luonteeseen henkilötietoina ja niiden suojaan. Tapauksessa EIT katsoi, että henkilötietojen suojan turvaamisvelvollisuus on suojaan kuuluva positiivinen velvollisuus. Suojaan liittyvä negatiivinen ulottuvuus ilmenee velvollisuutena olla puuttumatta suojan piiriin.⁵⁴

Vaikka tietosuojaleissopimus julkaistiin jo vuonna 1981, EIT viittasi sopimukseen ensimmäisen kerran vasta vuonna 2000. Tapauksessa *Amann v. Sveitsi* EIT viittasi tietosuojaleissopimukseen ja totesi, ettei yksityisyyden suojan piiriin kuuluvia tietoja ole syytä tulkita rajoittavasti, ja että laajentava tulkinta on myös tietosuojaleissopimuksen kanssa yhteensopiva.⁵⁵ Tapauksessa *Rotaru v. Romania* EIT niin ikään katsoi, että tietosuojaleissopimuksen takaamat oikeudet kuuluvat EIS:n 8 artiklan suojan piiriin. Lisäksi tapauksessa oli kyse poliittiseen toimintaan liittyvien tietojen kuulumisesta yksityiselämän suojan piiriin. Romania katsoi, että poliittiseen toimintaan liittyvät tiedot eivät olleet yksityisyyden piiriin kuuluvia tietoja. EIT sen sijaan katsoi, että ammattitoimintaan ja poliittiseen toimintaan liittyvät tiedot voivat kuulua yksityiselämän suojan piiriin.⁵⁶

EIT:n ratkaisussa tapauksessa *S ja Marper v. Iso-Britannia* EIT määritteli, millaisten yksityisyyden suojan piiriin kuuluvien tietojen pelkkä kerääminen rekistereihin voi olla puuttumista 8 artiklan takaamien oikeuksien piiriin. Tällaisia tietoja voi ratkaisun mukaan olla niin sormenjäljet, DNA-profiilit kuin solunäytteetkin.⁵⁷ Toisaalta *Khelili v. Sveitsi* tapauksessa EIT tarkensi, että vaikka

⁴⁹ González-Fuster 2014 s.97.

⁵⁰ *Gaskin v. Iso-Britannia* kohta 49 ”vital interest”.

⁵¹ *Gaskin v. Iso-Britannia* kohta 41.

⁵² *Z v. Suomi* para. 95.

⁵³ Ojanen 2006a s.93.

⁵⁴ *I v. Suomi* kohdat 36–37 ja González-Fuster 2014 s.102.

⁵⁵ *Amann v. Sveitsi* kohta 65.

⁵⁶ *Rotaru v. Romania* kohta 43 ja Ojanen 2006a s.94.

⁵⁷ *S ja Marper v. Iso-Britannia* kohdat 72–86.

kerätyt tiedot ehkä kuuluvatkin yksityisyyden piiriin, niiden käsittely ei välttämättä tarkoita yksityisyyden suojan piiriin puuttumista, vaan se riippuu käsittelyn kontekstista, tietojen luonteesta ja tietojen käsittelystä saatavista tiedoista.⁵⁸ EIT:n henkilötietojen suojaa koskeva 2000-luvun oikeuskäytäntö osoittaa joka tapauksessa sen, että EIT on omaksunut henkilötietojen suojan kuuluvaksi EIS:n 8 artiklan suojan piiriin.⁵⁹

Mifsud Bonnici käsittelee henkilötietojen suojan asemaa itsenäisenä perusoikeutena EUT:n oikeuskäytännössä. Mifsud Bonnicin mukaan EUT ei ole oikeuskäytännössään tarkastellut henkilötietojen suojaa itsenäisenä perusoikeutena huolimatta sen perusoikeusasemasta EU-oikeudessa. Vasta vuoden 2010 *Volker und Markus Schecke ja Eifert* -ratkaisun yhteydessä, jossa oli kyse maataloustukien saajaluettelon ja saatujen tukimäärien julkaisusta, EUT käsitteli ensimmäisen kerran perusoikeuskirjan 8 artiklan henkilötietojen suojaa itsenäisenä, yksityiselämän suojasta erillisenä oikeutena.⁶⁰ Tapauksessa käsiteltiin myös 7 artiklan yksityiselämän suojaa, mutta osa arvioinnista tapahtui pelkästään 8 artiklan henkilötietojen suojan valossa.

Tapauksessa maataloustuensaajat valittivat tietojen julkaisusta, koska heidän mukaansa tukitietojen julkaisua ei voitu perustella pakottavalla yleisellä edulla.⁶¹ EUT arvioi ratkaisussaan, että luonnollisia henkilöitä koskevien tietojen julkaiseminen sellaisena, kuin niitä oli julkaistu, ei ollut yleisellä edulla perusteltavissa, vaan julkaisulla oli ylitetty suhteellisuusperiaatteen mukainen harkinta. Arvioinnissaan EUT otti huomioon erityisesti sen, että luonnollisten henkilöiden henkilötietojen suojaan puuttuvia rajoituksia on toteutettava mahdollisimman rajatusti. Sen sijaan tuen saaneiden oikeushenkilöiden suojaa ei loukattu julkaisemalla vastaavat tiedot.⁶²

EUT totesi *Volker und Markus Schecke ja Eifert* -tuomiossaan *komissio v. Bavarian Lager* -tapaukseen viitaten, että ”[a]voimuutta koskevalla tavoitteella ei voida katsoa olevan mitään automaattista etusijaa suhteessa henkilötietojen suojaa koskevaan oikeuteen [...], vaikka kyse onkin merkittävistä taloudellisista intresseistä.”⁶³ Toisaalta EUT tuo ratkaisussa esiin sen, että henkilötietojen suoja ei ole absoluuttinen oikeus, vaan sitä on punnittava suhteessa sen rooliin yhteiskunnassa.⁶⁴ Ratkaisussa EUT ei kuitenkaan käsittele sitä, miten henkilötietojen suojan punninta sen yhteiskunnallista roolia vasten tapahtuu, vaan tutkii vain sitä, onko henkilötietojen

⁵⁸ *Kbelili v. Sveitsi* kohta 55 ja González-Fuster 2014 s.99–100.

⁵⁹ González-Fuster 2014 s.100–101.

⁶⁰ *Volker und Markus Schecke ja Eifert* kohta 48. Ks. tästä myös *Deutsche Telekom* -ratkaisu, jossa on henkilötietojen suojan osalta samantapaista arviointia.

⁶¹ *Volker und Markus Schecke ja Eifert* kohta 28.

⁶² *Volker und Markus Schecke ja Eifert* kohdat 86–88 ja Hustinx 2014 s.21–22.

⁶³ *Volker und Schecke* kohta 85.

⁶⁴ *Volker und Markus Schecke ja Eifert* kohta 48.

suojaa loukattu.⁶⁵ Tapaus myös osoittaa sen, että vaikka EUT on joiltain osin tiedostanut henkilötietojen suojan yksityiselämän suojasta erillisenä oikeutena, näin ei kuitenkaan ole täysin tapahtunut.⁶⁶

Tapauksessa *Österreichischer Rundfunk ja muut* EUT arvioi henkilötietojen suojan rajoituksia pohtimalla, onko puuttuminen tarpeellinen demokraattisessa yhteiskunnassa. Tämän kaltainen arviointi osoittaa myös sen, että EUT arvioi henkilötietojen suojan ulottuvuuksia ja rajoitusperusteita EIS:n 8 artiklan valossa samankaltaista suhteellisuustestiä käyttäen, kuin mitä EIT:kin on punnintatilanteissa soveltanut.⁶⁷ Oikeuskirjallisuudessa on katsottu jopa, että EUT:n lähestymistapa alistaa tietosuojadirektiivin tulkinnan EIS:n soveltamiskäytännön alaisuuteen.⁶⁸ Toisaalta EUT totesi joulukuussa 2016 annetussa *Tele2 Sverige* -ennakkoratkaisussaan, ”että perusoikeuskirjan 8 artikla [henkilötietojen suoja] koskee eri perusoikeutta kuin se, joka vahvistetaan 7 artiklassa [yksityiselämän suoja] ja jolle ei ole vastinetta Euroopan ihmisoikeussopimuksessa”⁶⁹, osoittaen näin halua irrottautua EIS:n soveltamiskäytännön alaisista tulkinnoistaan ja vahvistaen 8 artiklan itsenäisen aseman suhteessa 7 artiklaan.

Vaikka henkilötietojen suoja on saavuttanut perusoikeusaseman EU-lainsäädännössä, sen sisältöä voidaan pitää täsmentymättömänä, oikeutena, jonka alaan kuuluu kaikki tietojenkäsittelyyn ja tietosuojaan liittyvät asiat. Tietosuojasääntelyn tarkoituksena on mahdollistaa henkilötietojen käsittely, mutta varmistaa samalla, ettei käsittelyä tehdä lainvastaisesti tai suhteettomasti. Näin ollen sen keskeisenä tarkoituksena on varmistaa, etteivät rekisteröidyn oikeudet vaarannu. Tämän vuoksi monet katsovat, ettei sitä voi erottaa yksityisyyden suojasta. Tietosuojasääntely liittyy kuitenkin muuhunkin kuin vain yksilön oikeuksien suojaan. Sen tarkoituksena on asettaa rajat, joiden puitteissa henkilötietoja saa käsitellä ja hyödyntää. Henkilötietojen suojan merkitys kasvaa jatkuvasti, ja kehitys tulee jatkumaan yhä teknologian edetessä. Sen suojaamien oikeushyvien piiriin voidaan katsoa kuuluvaksi niin tiedollinen itsemääräämisoikeus, demokratia kuin tiedollisen asymmetrian tasapainottaminen.⁷⁰

2.1.2. Henkilötietojen suojan sääntely Suomessa

Suomessa on aikaisemmin suojattu yksityisyyden suojaa ja yksilön oikeutta omiin tietoihinsa jälkikäteen rikosoikeudellisin seuraamuksin. Esimerkiksi kotirauhaa ja salakuuntelua koskevan

⁶⁵ Mifsud Bonnici 2014 s.131–133.

⁶⁶ Hustinx 2014 s.24.

⁶⁷ *Österreichischer Rundfunk ja muut* kohdat 73–94 ja De Hert & Gutwirth 2009 s.29–33.

⁶⁸ González-Fuster 2014 s.133–134.

⁶⁹ *Tele2 Sverige* kohta 129.

⁷⁰ De Hert & Gutwirth 2009 s.4–5 ja Koillinen 2013 s.186–187.

rikosoikeudellisen sääntelyn tarkoituksena on ollut turvata yksilön oikeus yksityisyyteen. Tilannetta muutti kuitenkin radikaalisti vuoden 1988 henkilörekisterilaki (471/1987), joka oli Suomen ensimmäinen tietosuojaa koskeva yleislaki.⁷¹ Sen myötä lähestymistapa vaihtui jälkikäteisestä valvonnasta etukäteiseen ja tavoitteena oli turvata yksilölle oikeus määrätä omia tietojaan koskevasta käsittelystä niin pitkälle kuin mahdollista.⁷²

Suomessa henkilötietojen suoja ei ole valtiosääntöisesti oikeutena täysin erillinen kuin yksityiselämän suoja, vaan sen on katsottu pikemminkin kuuluvan yksityiselämän suojan piiriin.⁷³ Toisaalta henkilötietolain esitöissä todetaan, että ”[y]ksityisyyden suoja henkilötietoja käsiteltäessä muodostuu [...] perusoikeuksista, joita ovat oikeus kunniaan, oikeus yhdenvertaiseen kohteluun, oikeus henkilökohtaiseen koskemattomuuteen, oikeus ihmisarvoiseen kohteluun, oikeus turvallisuuteen sekä yhdenvertaisuus ja syrjinnän kieltä ja oikeus vaikuttaa itseään koskeviin asioihin.”⁷⁴ Vaikka perustuslakivaliokunnan lausunnossa lakiesityksestä suhtauduttiin tähän laajaan tulkintaan hieman kyseenalaistavasti⁷⁵, viittaavat lain esityöt kuitenkin siihen, että henkilötietojen suojalla voidaan katsoa olevan myös itsenäinen asema suhteessa yksityiselämän suojaan, koska lainsäätäjä on katsonut henkilötietojen suojan alaan kuuluvaksi yksityisyyden suojan lisäksi useita muita perusoikeuksia.⁷⁶

Yksityiselämän suojasta tuli Suomessa perustuslaintasoinen oikeus 1990-luvun puolivälin perusoikeusuudistuksen myötä.⁷⁷ Nykyään perustuslain (731/1999) 10 §:n 1 momentissa säädetään yksityiselämän, kunnian ja kotirauhan suojasta: ”Jokaisen yksityiselämä, kunnia ja kotirauha on turvattu. Henkilötietojen suojasta säädetään tarkemmin lailla.” Perustuslain esitöissä todetaan, että ”[s]äännös viittaa tarpeeseen lainsäädännöllisesti turvata yksilön oikeusturva ja yksityisyyden suoja henkilötietojen käsittelyssä, rekisteröinnissä ja käyttämisessä”.⁷⁸

⁷¹ HE 49/1986 s.4.

⁷² HE 96/1998 s.4: ”Yksilön oikeutta omiin tietoihinsa on Suomessa suojattu perinteisesti ensisijaisesti rikosoikeudellisin keinoin. Jälkikäteisesti on puututtu toimiin, joista on aiheutunut yksilölle haittaa. Tästä esimerkkinä ovat kotirauhaa, salakuuntelua ja -katselua sekä intimitettisuoja joukkotiedotusvälineissä koskevat säännökset. Henkilörekisterilainsäädännön voimaantulo vuonna 1988 muutti aikaisempaa tilannetta merkittävästi, koska tämä lainsäädäntö rakentuu tavoitteelle ennakolta estää henkilötietojen käytöstä johtuvat yksityisyyden suojan loukkaukset. Yksilöllä on lähtökohtaisesti päätösvalta siihen, miten häntä koskevia tietoja saa käyttää, jollei lainsäädännössä ole toisin osoitettu.”

⁷³ Koillinen 2013 s.176, Pitkänen, Tiilikka & Warma 2013 s.15 ja Viljanen 2004 s. 396.

⁷⁴ HE 96/1998 s.5

⁷⁵ PeVL 25/1998 s.2, jossa todetaan henkilötietolaissa omaksutusta yksityisyyden suojan alasta, että perustuslakivaliokunta ”pitää hieman kyseenalaisena, että lain tarkoituksäännöksessä otettaisiin tällä tavalla kantaa mutkikkaaseen käsitteistöön”.

⁷⁶ Lohiniva-Kerkelä s.32–33.

⁷⁷ HE 309/1993 s.1 ja Korpisaari 2007 s.136.

⁷⁸ HE 309/1993 s.53.

Henkilötietojen suojan piiriin liittyy voimakkaasti tiedollisen itsemääräämisen ulottuvuus, jonka roolia on painotettu myös tulevissa luvuissa käsiteltävässä EU:n yleisessä tietosuojasetuksessa. Tiedollisen itsemääräämisen kannalta tärkeänä voidaan pitää perustuslain 10 §:n lisäksi 7 §:ä, jonka mukaan jokaisella on oikeus elämään sekä henkilökohtaiseen vapauteen, koskemattomuuteen ja turvallisuuteen. Tiedollisen itsemääräämisen piiriin kuuluu oikeus tietää, mitä tarkoitusta varten omia henkilötietoja käsitellään ja mahdollisuus valvoa omien henkilötietojensa käsittelyä.⁷⁹

Suomen valtiosääntöinen lähestymistapa henkilötietojen suojan asemaan yksityiselämän suojan piiriin kuuluvana oikeutena on Euroopassa yleinen. Vaikka EU-tasolla tietosuojaa on saavuttanut itsenäisen aseman perusoikeutena, useassa Euroopan maassa henkilötietojen suojan katsotaan kuuluvan yksityisyyden piiriin. Monessa mielessä on toki perusteltua tarkastella henkilötietojen suojaa osana yksityiselämän suojaa, sillä oikeudet ovat kiistämättömästi vahvasti yhteydessä toisiinsa. Siitä huolimatta henkilötietojen suojalla on nyky-yhteiskunnassa myös oma roolinsa, ja sen tarjoaman suojan merkitys tulee todennäköisesti tulevina vuosina kasvamaan.⁸⁰

Suomessa henkilötietojen käsittelyä koskeva yleislaki on henkilötietolaki, ja lailla on implementoitu EU:n tietosuojadirektiivi. Henkilötietolain säätämisen tarkoituksena oli samalla myös toteuttaa perustuslaillinen vaatimus siitä, että henkilötietojen suojasta säädetään erikseen lailla.⁸¹ Nykyinen henkilötietolaki muuttuu uuden yleisen tietosuojasetuksen myötä todennäköisesti melko perustuvanlaatuisesti, ja lainvalmistelijoilla on työn alla uusi henkilötietolaki, niin kutsuttu henkilötietolaki 2018.⁸²

Henkilötietolain 2 §:n 2 momentin mukaan lakia sovelletaan henkilötietojen automaattiseen käsittelyyn ja myös muuhun käsittelyyn silloin, kun henkilötiedot muodostavat tai niiden on tarkoitus muodostaa henkilörekiisteri tai henkilörekiisterin osa. Henkilötietolakia sovelletaan viranomaistoiminnassa ja yksityisessä toiminnassa. Tässä suhteessa se eroaa esimerkiksi julkisuuslaista, joka soveltuu vain julkisessa toiminnassa ja jonka säännöksiä joudutaan usein soveltamaan viranomaisessa samanaikaisesti henkilötietolain kanssa silloin, kun viranomaisessa käsitellään henkilötietoja.⁸³ Koska henkilötietolaki on luonteeltaan yleislaki, henkilötietojen käsittelyä koskevaa sääntelyä on myös useassa erityislaissa.⁸⁴ Henkilötietolain 2 §:n 1 momentissa

⁷⁹ Sorvari 2002 s.271–273.

⁸⁰ Koillinen 2013 s.177.

⁸¹ HE 96/1998 s.1.

⁸² Nurmi oikeusministeriön blogissa 17.1.2017 ja oikeusministeriön hanketiedote 21.11.2016.

⁸³ Kulla & Koillinen 2014 s.102–103.

⁸⁴ Esim. laissa yksityisyyden suojasta työelämässä (759/2004) ja sähköisen viestinnän tietosuojalaissa (516/2004).

säädetyin toissijaisuuden vuoksi sitä sovelletaan vain silloin, kun muussa lainsäädännössä oleva erityissääntely ei sovellu tilanteeseen.⁸⁵

Henkilötietojen käsittelyn edellytyksenä on henkilötietolaissa säännelty peruste tietojen käsittelylle. Henkilötietojen käsittelyperusteet on lueteltu henkilötietolain 8 §:ssä ja 14–20 §:issä. Laissa määriteltyjä henkilötietojen käsittelyperusteita ovat muun muassa tietojen käsittely rekisteröidyn suostumuksella, rekisteröidyn elintärkeän edun suojaamiseksi ja historiallista tai tieteellistä tutkimusta varten jos 14 §:n edellytykset täyttyvät. Henkilötietolakia ei sovelleta lain 2 §:n 3 momentin mukaisesti henkilökohtaisiin tarkoituksiin tapahtuvaan käsittelyyn, kuten silloin, jos yksityinen henkilö kerää omiin henkilökohtaisiin tarkoituksiinsa puhelinnumerotietoja tai osoitetietoja. Sitä ei myöskään sovelleta tilanteisiin, jossa tietoja kerätään omaa tai perheen tavanomaiseksi katsottavaa harrastustoimintaa varten. Toisaalta oikeuskirjallisuudessa on katsottu, että tällainen henkilötietolain soveltamisalan ulkopuolelle jäävä henkilötietojen käsittely voi tulla henkilötietolain suojan piiriin, jos alun perin henkilökohtaiseen tarkoitukseen kerättyjä tietoja jaetaan julkisesti suuremmalle yleisölle.⁸⁶

Henkilötietolain 2 §:n 3 momentti on vastaava kuin tietosuojadirektiivin 3 artiklan 2 kohta, jonka mukaan direktiiviä ei sovelleta henkilökohtaiseen käyttöön tapahtuvassa henkilötietojen käsittelyssä. EUT:n antamassa ennakkoratkaisussa vuodelta 2003 tapauksessa *Lindqvist* tuomioistuin määritteli henkilötietojen henkilökohtaisen käytön piirin tulkintaa ja vahvisti samalla, että tietosuojadirektiivi voi tulla sovellettavaksi myös yksityisten välillä.⁸⁷ Tapauksessa oli kyse ruotsalaisesta rippikoulun vetäjästä, joka loi internetsivut, joilla hän jakoi tietoa itsestään ja rippikoulua vetämään menevistä vapaaehtoisena toimivista kollegoistaan pyytämättä kollegoiden suostumusta. Sivuilla hän jakoi muun muassa kollegoidensa puhelinnumerot, valokuvat ja tietoa heidän perhesuhteistaan ja harrastuksistaan. EUT totesi ratkaisussaan, että toiminta ei ollut enää henkilötietojen käsittelyä henkilökohtaisissa tarkoituksissa, sillä tietojen julkaiseminen internetsivuilla asettaa ne ennalta määrittelemättömän yleisön saataville.⁸⁸ Tapaus myös vahvisti entisestään sitä, että EUT tulkitsee tietosuojadirektiiviä EIS:n 8 artiklan valossa.⁸⁹

Ennakkoratkaisu on annettu vuonna 2003, ja sen perusteella voisi päätellä, että kollegoiden tai ystävien valokuvien ja muiden tietojen jakaminen kaikille avoimilla internetsivuilla tai julkisesti sosiaalisessa mediassa olisi automaattisesti sellaista henkilötietojen käsittelyä, joka ei ole

⁸⁵ Pitkänen, Tiilikka & Warma 2013 s.30.

⁸⁶ Pitkänen, Tiilikka & Warma 2013 s.31.

⁸⁷ Ojanen 2006a s.94–95.

⁸⁸ *Lindqvist* erit. kohta 47 ja Pitkänen, Tiilikka & Warma 2013 s.31–33.

⁸⁹ González-Fuster 2014 s.134 ja Peers 2006 s.509.

henkilökohtaisiin tarkoituksiin tapahtuvaa. Jos ennakkoratkaisupyyntö tehtäisiin tänään, EUT ei ehkä päätyisi samaan ratkaisuun, ja tämä kuvastaakin hyvin yhteiskuntamme muutosta 2000-luvun aikana.⁹⁰ *Lindqvist*-ratkaisusta seurannutta oikeustilaa käsitellään Euroopan komission tietosuojauudistukseen liittyvässä vaikutusarvioinnissa. Vaikutusarvioinnissa todetaan, että tietosuojauudistuksen jälkeen rekisteröidyillä ei ehkä olisi enää mahdollisuutta “to rely [...] on the full set of data protection rights and remedies against private individuals that process their personal data on the internet accessible by an indefinite number of people.”⁹¹ Komissio siis tiedostaa sen, että EUT:n ratkaisu *Lindqvist*-tapauksessa ei ole enää nykymaailmassa ajantasainen.

Henkilötietolaki rajaa henkilötietojen käsittelyn toimituksellisissa tarkoituksissa sekä taiteellista tai kirjallista ilmaisua varten pääasiallisesti henkilötietolain soveltamisalan ulkopuolelle henkilötietolain 2 §:n 5 momentin mukaisesti. Tässä tutkielmassa ei käsitellä henkilötietojen käsittelyä taiteellista tai kirjallista ilmaisua varten, mutta henkilötietolakiin sisältyvää journalistisen tarkoituksen poikkeusta käsitellään tarkemmin luvussa 3.

2.2. Sananvapaus, tiedonvälityksen vapaus, julkisuus ja demokratia

2.2.1. Sananvapaus ja tiedonvälityksen vapaus

Perustuslain 12 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on sananvapaus. Sananvapautteen sisältyy oikeus ilmaista, julkistaa ja vastaanottaa tietoja, mielipiteitä ja muita viestejä kenenkään ennalta estämättä. Sananvapauden piiriin kuuluu siis myös tiedonvälityksen ja -vastaanottamisen vapaus. Saman momentin mukaan tarkempia säännöksiä sananvapauden käyttämisestä annetaan lailla. Laissa sananvapauden käyttämisestä joukkoviestinnässä (460/2003) eli sananvapauslaissa on säädetty perustuslaissa turvatun sananvapauden käyttämisestä Suomessa harjoitettavassa julkaisu- ja ohjelmatoiminnassa. Laki koskee joukkoviestintää eli sellaista viestintää, jossa median avulla välitetään yleisölle jokin viesti. Sitä ei sovelleta henkilöiden välillä tapahtuvaan yksityisviestintään, mutta sen sijaan se soveltuu sananvapauslain 3 §:n 2 momentin mukaisesti osittain myös esimerkiksi julkisiin blogiteksteihin.⁹²

EIS:n 10 artiklan 1 kohdan mukaan jokaisella on sananvapaus, ja sananvapaus pitää sisällään vapauden pitää mielipiteitä sekä vastaanottaa ja levittää tietoja ja ajatuksia alueellisista rajoista riippumatta ja viranomaisten siihen puutumatta. Saman artiklan 2 kohdassa on lueteltu perusteita, joiden perusteella sananvapautta voi rajoittaa, jos rajoituksista säädetään lailla ja ne ovat välttämättömiä demokraattisessa yhteiskunnassa. Näitä ovat esimerkiksi yleinen

⁹⁰ Pitkänen, Tiilikka & Warma 2013 s.31–33.

⁹¹ SEC(2012) 72 s.108.

⁹² Niiranen, Sotamaa & Tiilikka 2013 s.14.

turvallisuus, muiden henkilöiden maineen ja oikeuksien turvaaminen ja luottamuksellisten tietojen paljastumisen estäminen.⁹³ 10 artiklan 2 kohta määrittää myös sen testin, jota EIT käyttää arvioidessaan sananvapauden rajoituksen oikeellisuutta. Sananvapauden rajoituksen on oltava laissa säädetty, sillä on oltava sallittu tavoite ja sen on oltava välttämätön demokraattisessa yhteiskunnassa.⁹⁴

EU:n perusoikeuskirjan 11 artikla takaa niin ikään jokaiselle oikeuden sananvapauteen. Artiklan määritelmä sananvapauden sisältämisestä oikeuksista ja vapauksista on lähes identtinen EIS:n määritelmän kanssa. EU:n perusoikeuskirjan sananvapausartiklan 2 kohdassa on vielä erikseen taattu tiedotusvälineiden vapaudelle ja moniarvoisuudelle kunnioitus.⁹⁵ Artiklaa voi tulkita niin, että tiedotusvälineiden tiedonvälityksen vapaus on seurausta yleisestä sananvapaudesta. Toinen mahdollinen tulkinta on se, että sananvapaus yksityishenkilön subjektiivisena oikeutena on eri oikeus kuin tiedotusvälineiden vapaus.⁹⁶ Perusoikeuskirjan selitysten perusteella artiklaa tulee tulkita niin, että tiedotusvälineiden vapaudella toteutetaan yksilöiden subjektiivista sananvapautta eli tiedotusvälineiden vapaus on seurausta yleisestä sananvapaudesta.⁹⁷

Sananvapauden keskeinen funktio on turvata kaikenlaisen viestinnän vapaus. Sananvapautta on perinteisesti pidetty ytimeltään poliittisena oikeutena sen tiedonvälitysfunktion ja julkisen keskustelun mahdollistavan tehtävän vuoksi. Tätä sananvapauden demokratiaa ylläpitävää roolia korostetaan niin kotimaisessa kuin eurooppalaisessakin lainsäädännössä ja oikeuskäytännössä.⁹⁸ Perusoikeusuudistuksen esitöiden mukaan sananvapausäännöksen keskeinen tarkoitus on ”taata kansanvaltaisen yhteiskunnan edellytyksenä oleva vapaa mielipiteenmuodostus, avoin

⁹³ EIS 10 artikla 2 kohta: ”Koska näiden vapauksien käyttöön liittyy velvollisuuksia ja vastuuta, se voidaan asettaa sellaisten muodollisuuksien, ehtojen, rajoitusten ja rangaistusten alaiseksi, joista on säädetty laissa ja jotka ovat välttämättömiä demokraattisessa yhteiskunnassa kansallisen turvallisuuden, alueellisen koskemattomuuden tai yleisen turvallisuuden vuoksi, epäjärjestyksen tai rikollisuuden estämiseksi, terveyden tai moraalien suojaamiseksi, muiden henkilöiden maineen tai oikeuksien turvaamiseksi, luottamuksellisten tietojen paljastumisen estämiseksi, tai tuomioistuinten arvovallan ja puolueettomuuden varmistamiseksi.”

⁹⁴ Ks. esim. EIT:n ratkaisu tapauksessa *Observer ja Guardian v. Iso-Britannia*, jossa EIT arvioi 10 artiklan rikkomista arvioimalla oliko puuttuminen sananvapauteen ”prescribed by law”, oliko puuttumisella ”aims that are legitimate under Article 10 para. 2” ja oliko puuttuminen ”necessary in a democratic society”.

⁹⁵ EU:n perusoikeuskirjan 11 artikla: ”1. Jokaisella on oikeus sananvapauteen. Tämä oikeus sisältää mielipiteenvapauden sekä vapauden vastaanottaa ja levittää tietoja tai ajatuksia viranomaisten siihen puuttumatta ja alueellisista rajoista riippumatta. 2. Tiedotusvälineiden vapautta ja moniarvoisuutta kunnioitetaan.” EUT:n sananvapautulkinnosta ja sananvapauden rajoittamisesta ks. esim. *Schmidberger*, erit. kohta 79, jossa arvioidaan sananvapauden lisäksi myös kokoontumisvapauden perusoikeuden rajoitusmahdollisuuksia suhteessa tavaroiden vapaaseen liikkuvuuteen.

⁹⁶ Hoikka 2009 s.96–97.

⁹⁷ Perusoikeuskirjan selitykset (2007/C 303/02), selitys 11 artiklaan, jossa todetaan että ”[a]rtiklan 2 kohdassa selvennetään 1 kohdan seuraukset tiedotusvälineiden vapauden osalta” ja Hoikka 2009 s.96–97.

⁹⁸ Manninen 2004 s.460–461.

julkinen keskustelu, joukkotiedotuksen vapaa kehitys ja moniarvoisuus sekä mahdollisuus vallankäytön julkiseen kritiikkiin.”⁹⁹

Sananvapaus kuuluu jokaiselle, mutta oikeuden rooli on erityisen korostunut median ja journalistien toiminnassa. Sananvapaus ja tiedotusvälineiden vapaus ovat vahvasti toisiinsa sidoksissa olevat oikeudet, eikä niitä usein voi tai ole perusteltua erotella toisistaan erillisiksi oikeuksiksi.¹⁰⁰ EIT on korostanut vahvasti journalististen instituutioiden roolia demokraattisessa yhteiskunnassa vallankäyttöä valvovana tahona ja kuvannut median tehtävää useassa ratkaisussaan vallan vahtikoirana.¹⁰¹ KHO totesi tuomiossaan **KHO 2012:55**, että ”lehdistön vapautteen kuuluu muun ohella vapaus levittää tietoja viranomaisten siihen puuttumatta”.¹⁰² Sananvapautteen kuuluukin olennaisena osana ennakkollisen puuttumisen eli ennakkosensuurin kieltö.¹⁰³

Vaikka joukkotiedotusvälineillä on laajat oikeudet tietojen ja mielipiteiden välittämiseen ja julkisen keskustelun herättämiseen, ei journalistinen sananvapaus ole täysin rajoittamaton. Sananvapauden rajoittamistilanteessa on keskeistä varmistaa, ettei rajoitus ole suhteeton. Perusoikeuksien rajoitusten on aina oltava välttämättömiä ja oikeasuhtaisia. Kun sananvapaus joutuu punnintatilanteeseen toisen perusoikeuden kanssa, keskeistä on rajoittamista puoltavan oikeushyvän ja sananvapauden suhteellisuusperiaatteen mukainen punninta. Sananvapauden ja henkilötietojen suojan perusoikeudet joutuvat usein keskenään punnintatilanteeseen.¹⁰⁴ Liiallisen painoarvon antaminen yksityisyyden ja henkilötietojen suojalle voi tarkoittaa uhkaa mediavapaudelle ja sananvapaudelle, mutta toisaalta liian laajasti yksityisyyteen ulottuva mediavapaus voi olla uhka yksityiselämän suojalle.¹⁰⁵

⁹⁹ HE 309/1993 s.56.

¹⁰⁰ Hoikka 2009 s.97.

¹⁰¹ Esim. tapauksissa *Barthold v. Saksa*, *Lingens v. Itävalta* ja *Observer ja Guardian v. Iso-Britannia*.

¹⁰² Tapauksessa **KHO 2012:55** oli kyse sanomalehden yliopistolle tekemästä luovutuspyynnöstä koskien mm. professorien palkkatietoja, joita sanomalehti aikoi julkaista toimituksellisessa tarkoituksessa. Tapauksesta laajemmin luvussa 3.

¹⁰³ Hallberg 2004 s.48.

¹⁰⁴ Manninen 2004 s.479–481.

¹⁰⁵ Hins 2010 s.215.

2.2.2. Julkisuusperiaate

2.2.2.1. Julkisuusperiaate Suomessa

Julkisuusperiaate on historiallisesti poliittisiin vapausoikeuksiin ja erityisesti sananvapauteen liittyvä periaate.¹⁰⁶ Suomen perustuslain 12 §:n 2 momenttiin sisältyy asiakirjajulkisuuden periaate:

Viranomaisen hallussa olevat asiakirjat ja muut tallenteet ovat julkisia, jollei niiden julkisuutta ole välttämättömien syiden vuoksi lailla erikseen rajoitettu. Jokaisella on oikeus saada tieto julkisesta asiakirjasta ja tallenteesta.

Viranomaistoiminnan julkisuus on ollut Suomessa perusoikeus vuodesta 2000 lähtien. Julkisuusperiaatteen historia ulottuu kuitenkin paljon kauemmas, vuoteen 1766, jolloin Suomi oli osa Ruotsia ja jolloin Ruotsissa säädettiin ensimmäinen painovapausasetus, jonka keskeinen sisältö perustui julkisuusperiaatteelle.¹⁰⁷ Tästä lähtien julkisuusperiaate on ollut enemmän tai vähemmän osa suomalaista oikeuskulttuuria, ja itsenäisessä Suomessa julkisuusperiaate sisällytettiin ensimmäisen kerran vuoden 1951 yleisten asiakirjain julkisuudesta annettuun lakiin eli asiakirjajulkisuuslakiin (83/1951). Asiakirjajulkisuuslaki korvattiin vuonna 1999 julkisuuslailla, ja julkisuuslaki on edelleen nykyään keskeisin asiakirjajulkisuutta ja julkisuusperiaatetta sääntelevä laki.¹⁰⁸

Julkisuuslain 3 §:n mukaan lain tarkoituksena on ”toteuttaa avoimuutta ja hyvää tiedonhallintatapaa viranomaisten toiminnassa sekä antaa yksilöille ja yhteisöille mahdollisuus valvoa julkisen vallan ja julkisten varojen käyttöä, muodostaa vapaasti mielipiteensä sekä vaikuttaa julkisen vallan käyttöön ja valvoa oikeuksiaan ja etujaan”. Julkisuusperiaatetta pidetään demokratian ja hallinnon avoimuuden takaajana. Tämä julkisuusperiaatteen demokratiaulottuvuus onkin periaatteen keskeisiä tarkoituksia. Viranomaistoiminnan julkisuus edistää luottamusta viranomaisiin, vahvistaa oikeusvarmuutta ja oikeusturvaa ja ehkäisee viranomaisten väärinkäytöksiä ja korruptiota. Toinen julkisuusperiaatteen keskeinen tarkoitus toteutuu juuri sen kontrollifunktion kautta.¹⁰⁹

Julkisuusperiaatteen rooli sananvapauden ja tiedonvälityksen vapauden toteutumisessa on keskeinen.¹¹⁰ Sananvapauden ja tiedonvälityksen vapauden kannalta julkisuusperiaatteella on

¹⁰⁶ HE 309/1993 s.58

¹⁰⁷ Lohiniva-Kerkelä 2003 s. 51.

¹⁰⁸ Mäenpää 2016 s. 1–2.

¹⁰⁹ Korpisaari 2007 s.134.

¹¹⁰ Kulla & Koillinen 2014 s.1.

myös läheinen yhteys mediavapauden toteutumiseen ja median mahdollisuuksiin levittää tietoa.¹¹¹ Kansalaisten vaikuttamismahdollisuuksien takaaminen on demokraattisessa yhteiskunnassa tärkeää, ja julkisuusperiaate edistää myös tämän toteutumista.¹¹² Julkisuusperiaate ei koske nykyään enää pelkkää asiakirjajulkisuutta, vaan sen vaikutus ulottuu laajemmin tiedon sääntelyyn viranomaistoiminnassa, ja periaatetta toteuttavaa sääntelyä ovat myös viranomaisten tiedottamisvelvoitteet ja hyvän tiedonhallintatavan velvoite.¹¹³ Tämä tapa lähestyä julkisuusperiaatetta oli lähtökohtana jo nykyistä julkisuuslakia laadittaessa.¹¹⁴ Periaatteen tarkoituksena on toteuttaa oikeutta tietoon ja oikeutta saada tietoa asiakirjoista.¹¹⁵

Lisäksi julkisuusperiaate on vahvasti yhteydessä henkilötietojen suojaan. Asiakirjojen julkisuus ja henkilötietojen suoja voivat helposti olla keskenään ristiriidassa, sillä osa viranomaisen asiakirjoista pitää sisällään myös henkilötietoja. Jos viranomaisen asiakirja on julkinen, voi siihen kohdistuva tiedonsaantioikeus olla uhkana henkilötietojen suojalle.¹¹⁶ Suomessa julkisuuslain ja henkilötietojen suojan välistä suhdetta on säännelty niin, että henkilötietolaki koskee kaikkialla, myös viranomaisissa, tapahtuvaa henkilötietojen käsittelyä ja keräämistä, mutta kun joku tekee julkisuuslain puitteissa asiakirjapyyntö, henkilötietoja sisältävän asiakirjan luovutusta sääntelee julkisuuslaki.¹¹⁷

Pelkkä henkilötietojen julkisuus ei luo oikeutta tietojen käsittelyyn, vaan henkilötietojen käsittelyä varten on oltava käsittelyperuste. Julkisuusperiaatteeseen liittyvät henkilötietojen käsittelysäännökset voidaan jaotella kolmen tyyppisiin säännöksiin, jotka vaikuttavat henkilötietojen suojaan eri tavoin. Ensinnäkin viranomaistoiminnan julkisuuden toteuttamiseen kuuluu viranomaisten henkilötietoja sisältävien asiakirjojen luovuttaminen pyynnöstä. Julkisuuslain 16 §:n 3 momentin mukaan tiedot saa luovuttaa pyytäjälle vain, jos tällä on laissa säädetty henkilötietojen käsittelyperuste.¹¹⁸

Toiseksi asiakirjajulkisuus sääntelee viranomaisten tietojen salassapitoa: milloin on perusteltua rajata henkilötietoja sisältävä asiakirja julkisuusperiaatteen ulkopuolelle. Erityisesti julkisuuslain 24 §:n 23–32 kohtien salassapitosäännökset suojaavat nimenomaisesti yksityisyyttä ja henkilötietoja, eikä salassa pidettävistä asiakirjoista saa luovuttaa tietoja ulkopuoliselle vaikka peruste henkilötietojen käsittelylle olisikin olemassa. Kolmanneksi julkisuuslaki vaikuttaa

¹¹¹ Tiilikka 2008 s.42.

¹¹² Mäenpää 2016 s.3–5.

¹¹³ Lohiniva-Kerkelä 2003 s.198.

¹¹⁴ HE 30/1998 s.9–10 ja Kulla & Koillinen 2014 s.2.

¹¹⁵ Jaatinen 2016 s.36 ja Neuvonen 2013 s.145.

¹¹⁶ Saraviita 2011 s.208–209.

¹¹⁷ Mäenpää 2016 s.46–47.

¹¹⁸ Partanen 2015 s. 171–172.

henkilötietojen suojaan viranomaisten julkisten henkilörekisterien kautta, joista tyypillisenä esimerkkinä ovat verotuksen julkiset tiedot. Nämä julkiset rekisterit ovat kaikkien nähtävissä, eikä viranomaisen täydy tarkistaa, onko tietoja nähtäväksi pyytävällä käsittelyperuste.¹¹⁹

Henkilötietojen suojan ja julkisuuden välinen suhde ei ole ongelmaton, ja suhde on myös muuttunut informaatioyhteiskunnan synnyn myötä. Julkisuusperiaate on keskeinen osa informaatioyhteiskunnalle keskeistä tiedonsaantioikeutta¹²⁰, mutta henkilötietojen merkitys sekä niiden hyödyntämismahdollisuudet viranomaistoiminnassa ovat vielä jossain määrin tarkentumattomia. Voidaan katsoa, että tasapaino yksilön oikeuksien ja yksityisyyden suojan sekä julkisuuden väliltä puuttuu.¹²¹

2.2.2.2. Avoim data ja julkisuusperiaate

Avoim data eli ”*open data*” on ”tietoa, joka avataan standardoidussa muodossa maksutta kenen tahansa käyttäjän käytettäväksi kaikkia käyttötarkoituksia varten”.¹²² Informaatioyhteiskunnan mukanaan tuomaan problematiikkaan liittyy avoimen datan, julkisuuden ja yksityisyyden suojan välinen suhde.¹²³ Julkisuusperiaate on nykyään yhä vahvemmin myös sidoksissa talouteen, sillä sen ansioista viranomaisten tuottamaa ja keräämää tietoa voi hyödyntää myös taloudellisesti.¹²⁴ Tiedon taloudellista arvoa lisäävät sen hyödynnettävyys ja uudelleenkäyttömahdollisuudet. Digitalisoituvassa yhteiskunnassamme tietoa myös kerätään yhä enenevässä määrin. Myös julkinen sektori kerää ja lajittelee suuria määriä tietoa. Julkisen sektorin halussa oleva tieto on arvokasta, ja voidaan pitää taloudellisesti perusteltuna, että tätä tietoa voivat hyödyntää myös muut toimijat. Voidaankin puhua julkisuusperiaatteen lisäksi julkisten tietovarantojen uudelleenkäytöstä.¹²⁵ Euroopan komissio arvioi avointa dataa koskevassa tiedonannossaan vuodelta 2011, että julkisten varantojen avaamisella tietojen uudelleenkäyttöä varten voitaisiin vuosittain saavuttaa jopa 40 miljardin euron taloudelliset hyödyt EU-alueella.¹²⁶

EU-direktiivi julkisen sektorin hallussa olevien tietojen uudelleenkäytöstä eli PSI-direktiivi sääntelee julkisen sektorin hallussa olevan avoimen datan käyttöä.¹²⁷ Direktiivi on alun perin

¹¹⁹ Partanen 2015 s. 171–172.

¹²⁰ Lohiniva-Kerkelä 2003 s.36 ja Mäenpää 2016 s.8–9.

¹²¹ Lohiniva-Kerkelä 2003 s.13–14.

¹²² Jaatinen 2015.

¹²³ Ks. tästä esim. Jaatinen 2015, jossa Jaatinen käsittelee avoimen datan, julkisuuden ja yksityisyyden suojan välistä jännitettä erityisesti sellaisten maiden näkökulmasta, joissa julkisuusperiaate on perinteisesti ollut vahva.

¹²⁴ Mäenpää 2016 s.3–5.

¹²⁵ Jaatinen 2016 s.18–20 ja Neuvonen 2013 s.147–148.

¹²⁶ KOM(2011) 882 s.2.

¹²⁷ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2003/98/EY, annettu 17 päivänä marraskuuta 2003, julkisen sektorin hallussa olevien tietojen uudelleenkäytöstä ja Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2013/37/EU, annettu 26 päivänä kesäkuuta 2013, julkisen sektorin hallussa olevien tietojen uudelleenkäytöstä annetun direktiivin 2003/98/EY muuttamisesta.

annettu vuonna 2003, mutta se uudistettiin vuonna 2013. PSI-direktiivin 1 artiklan 4 kohdassa säädetään direktiivin vaikutuksesta henkilötietojen suojaan. Siinä todetaan, että direktiivillä ”ei kajota eikä millään tavalla vaikuteta unionin ja kansallisen lainsäädännön säännösten mukaiseen yksilöiden suojelun tasoon henkilötietojen käsittelyssä”, eikä se vaikuta tietosuojadirektiivissä säädettyihin oikeuksiin ja velvollisuuksiin.

Kun PSI-direktiivi annettiin, Suomessa ei juurikaan tehty lakimuutoksia kansalliseen lainsäädäntöön. Tämä johtui pitkälti siitä, ettei muutostarvetta ollut, sillä Suomessa viranomaisen asiakirjat ovat julkisuuslain 1 §:n mukaisesti lähtökohtaisesti julkisia.¹²⁸ Toisaalta avoimen datan ja julkisuusperiaatteen välillä on myös eroja. Avoimesta datasta seuraa myös se, että tietoja saa periaatteessa hyödyntää rajoituksetta ilman erityisiä ehtoja, kun taas viranomaisen julkisten asiakirjojen käsittely on rajoitetumpaa.¹²⁹ Suomessa tietosuojavaltuutettu onkin painottanut sitä, että asiakirjan julkisuuslain mukainen julkisuus ei automaattisesti tarkoita, että sen sisältämää tietoa voidaan vapaasti käyttää uudelleen PSI-direktiivin sääntelyn mukaisesti.¹³⁰

Uudistetun PSI-direktiivin keskeisiä muutoksia on se, että 3 artiklan 1 kohdan pääperiaatteen mukaisesti se asettaa kaikki julkiset asiakirjat kaupallisesti hyödynnettäväksi.¹³¹ Vanha direktiivi mahdollisti tämän, kun taas uudistetussa direktiivissä se on jäsenvaltioiden velvollisuus.¹³² PSI-direktiivi ei kuitenkaan edellytä sellaisten asiakirjojen julkaisemista, jotka eivät ole kansallisen lainsäädännön mukaan julkisia.¹³³ Lisäksi direktiivi sallii edelleen poikkeusten säätämisen kansallisella tasolla. Esimerkiksi Suomessa, jossa viranomaisen asiakirjat ovat lähtökohtaisesti julkisia, voidaan säätää siitä, että jotkut julkiset tietovarannot eivät kuulu PSI-direktiivin sääntelemän avoimen datan piiriin.¹³⁴

Salokannel on esittänyt, että nyky-yhteiskunnassa ei ole perusteltua enää lähestyä tietoa niin, että oikeus päästä käsiksi tietoon on täysin tiedon hyödyntämisoikeudesta erillinen oikeus. Hän katsoo jopa, että sananvapauden täydellisen toteutumisen piiriin voidaan katsoa kuuluvan se,

¹²⁸ Jaatinen 2016 s.25.

¹²⁹ Euroopan tietosuojavaltuutetun lausunto 18.4.2012 s.3.

¹³⁰ Tietosuojavaltuutetun ohjaus 27.1.2014.

¹³¹ Uudistetun PSI-direktiivin 3 artikla ”Pääperiaate 1. Jollei 2 kohdasta muuta johdu, jäsenvaltioiden on varmistettava, että asiakirjoja, joihin tätä direktiiviä sovelletaan 1 artiklan mukaisesti, voidaan käyttää uudelleen kaupallisiin tai muihin kuin kaupallisiin tarkoituksiin III ja IV luvussa säädetyin ehdoin. 2. Kun kyseessä ovat asiakirjat, joiden osalta kirjastoilla, korkeakoulujen kirjastot mukaan lukien, sekä museoilla ja arkistoilla on teollis- ja tekijänoikeuksia, jäsenvaltioiden on varmistettava, että tällaisten asiakirjojen uudelleenikäytön ollessa sallittua asiakirjoja voidaan käyttää uudelleen kaupallisiin tai muihin kuin kaupallisiin tarkoituksiin III ja IV luvussa säädetyin ehdoin.”

¹³² Uudistetun PSI-direktiivin johdanto-osa kohdat 7–8.

¹³³ Uudistetun PSI-direktiivin johdanto-osa kohta 7 ja Salokannel 2016 s.546.

¹³⁴ Jaatinen 2015 s.17.

että kansalaiset saavat hyödyntää tietoa, joka on julkista.¹³⁵ Toisaalta tiedon kaupallinen hyödyntämismahdollisuus ja Pohjoismaissa perinteinen julkisuusperiaate eivät ole täysin yhteensopivia. Julkisuusperiaatteen tärkeimpiä rooleja on sen demokratiafunktio, kun taas avoimeen dataan liittyy vahvasti sen kaupalliset hyödyntämismahdollisuudet. Suomessakin puhutaan nykyään tietojen julkisuuden lisäksi tietojen avoimuudesta ”*openness*” ja läpinäkyvyydestä ”*transparency*”, ja nämä termit pitävät sisällään myös tiedon kaupallisen hyödyntämismahdollisuuden. Näin ollen voidaan katsoa, että perinteinen julkisuusperiaate on pitkälti EU-vaikutuksesta laajentunut ulottumaan myös tiedon kaupallisiin funktioihin.¹³⁶ Seuraavassa luvussa käsiteltävä *Veropörssi*-tapaus havainnollistaa julkisen tiedon ja sen kaupallisen uudelleenkäytön välisiä jännitteitä.¹³⁷

2.2.2.3. EU-julkisuus

Asiakirjajulkisuus ei ole Euroopan tasolla itsestäänselvyys. Useassa EU-jäsenmaassa ei ole lainkaan yhtä vahvaa yhteiskunnan avoimuuden ja viranomaisten asiakirjojen julkisuuden perinnettä kuin Suomessa ja muissa Pohjoismaissa, vaan lähtökohtana on pikemminkin se, että asiakirjat ovat luottamuksellisia, ellei muuhun ole perusteltua syytä.¹³⁸ Asiakirjajulkisuuden kehitys EU-tasolla alkoi 1990-luvulla. Erityisesti Pohjoismaat ja Alankomaat puhuivat vahvasti julkisuusperiaatteen puolesta, ja siitä otettiinkin maininta vuoden 1992 Maastrichtin sopimukseen. Vuoden 1998 Amsterdamin sopimuksen 225 artikla toi julkisuusperiaatteen virallisesti osaksi EU-lainsäädäntöä.¹³⁹

Oikeus tutustua asiakirjoihin on EU:n perusoikeuskirjan 42 artiklassa taattu perusoikeus. Perusoikeuskirja takaa pääsyy Euroopan parlamentin, neuvoston ja komission asiakirjoihin. Perusoikeuskirjaan otettiin asiakirjajulkisuuden periaate pitkälti EU:n demokratiavajeen korjaamiseksi ja takaamaan EU-päätöksenteon läpinäkyvyys. Asiakirjajulkisuutta voidaan pitää jopa edellytyksenä 11 artiklan sananvapauden ja tiedonvälityksen vapauden sekä 41 artiklan oikeuden hyvään hallintoon toteutumiseksi. Asiakirjajulkisuutta ei saa kuitenkaan toteuttaa perusoikeuskirjan 7 tai 8 artiklan oikeuksia vaarantaen, vaan aina kun asiakirjaan, josta tietoja pyydetään, sisältyy henkilötietoja tai yksityisyyden piiriin kuuluvia tietoja, oikeutta tutustua asiakirjoihin on punnittava yksityisyyden ja henkilötietojen suojaa vasten.¹⁴⁰

¹³⁵ Salokannel 2012 s.35.

¹³⁶ Jaatinen 2015 s.38.

¹³⁷ Jaatinen 2015 s.33.

¹³⁸ Jaatinen 2016 s.33.

¹³⁹ Ojanen 2006b s. 334–338.

¹⁴⁰ Ojanen 2006b s. 334–338, ks. tästä punninnasta esimerkkinä EUT:n ratkaisu asiassa *komissio v. Bavarian Lager*.

EUT:n tapauksessa *komissio v. Bavarian Lager* tuomioistuin painotti henkilötietojen suojaa avoimuuden ja julkisuuden kustannuksella. Tapauksessa käsiteltiin asiakirjapyyntöä, joka koski Euroopan komission hallussa olevaa kokouspöytäkirjaa. Osa kokouksen osallistujasta kielsi luovuttamasta eteenpäin tietoa siitä, että he olivat osallistuneet kokoukseen, ja näin ollen komissio ei luovuttanut vastaajalle pöytäkirjaa kokonaisuudessaan, vaan siitä puuttui osa osallistujalistasta. Ensimmäisen asteen tuomioistuin perui komission päätöksen ja päätyi avoimuutta puoltavaan näkemykseen. Komissio kuitenkin valitti asiasta eteenpäin, ja EUT:n lopullisessa ratkaisussa painotettiin sitä, että komission päätös olla luovuttamatta pöytäkirjan tietoja eteenpäin niiden henkilöiden tietojen osalta, jotka eivät olleet antaneet suostumustaan tietojen luovutukseen, oli perusteltu. Tätä puolsi etenkin se, että Bavarian Lager ei ollut EUT:n näkemyksen mukaan esittänyt mitään laillista tarkoitusta tietojen tarpeelle.¹⁴¹

EU:n julkisuussäätely koskee vain EU-asiakirjoja silloin, kun ne ovat EU-toimielinten hallussa. EU:ssa ei ole edes pyritty harmonisoimaan jäsenvaltioiden sisäistä julkisuussäätelyä. Jos kansallinen viranomaisella on haltuunsa EU-asiakirja, sitä sääntelee pääasiallisesti kansallinen julkisuussäätely ja siihen liittyvät kansalliset salassapidon edellytykset. Sellaisessa tilanteessa, jossa kansallinen viranomaisella on EU-asiakirjan julkisuutta tulkinnanvaraisena, se voi kuulla EU:n toimielintä, jolta asiakirja on saatu. Mäenpään mukaan EU-oikeudella voi kuitenkin olla heijastusvaikutus kotimaiseen julkisuuteen. Jos EU-toimielin tai toinen jäsenvaltio toivoo, että Suomen viranomaisen hallussa oleva asiakirja pysyisi salaisena, voivat suomalaiset viranomaiset ottaa tämän harkinnassaan huomioon.¹⁴²

¹⁴¹ *Komissio v. Bavarian Lager* kohta 78, Gutiérrez Zarza 2015 s.48–50 ja Mäenpää 2016 s.20.

¹⁴² Mäenpää 2016 s.151–158.

3. Journalistisen tarkoituksen poikkeus

3.1. Julkisten tietojen julkaiseminen

Tietojen julkisuudesta on erotettava tietojen julkaiseminen. Julkisuusperiaate ei merkitse sitä, että mitä tahansa julkista tietoa voidaan julkaista.¹⁴³ Julkisuuslaki sääntelee sitä, mitkä viranomaisen hallussa olevat asiakirjat ja tiedot ovat julkisia, ja niitä edellytyksiä joilla niitä voidaan luovuttaa muiden tarkasteltaviksi. Sen sijaan näiden sinänsä julkisten viranomaistietojen julkaisua julkisuuslaki ei koske. Julkaisemisvapauden ja itse julkaisemisen voidaan katsoa kuuluvan sananvapauden ja tiedonvälityksen vapauden alaan. Julkaisutoiminnassa ei ole kyse viranomaistoiminnan julkisuudesta, vaan rajanvetoa käydään lähinnä yksityisyyden ja henkilötietojen suojan ja sananvapauden välillä.¹⁴⁴ Journalistien itsesääntelyelimen JSN:n journalistin ohjeissa on säännös, jonka mukaan kaikkea julkista ei voi aina julkaista.¹⁴⁵

Sananvapauden piiriin kuuluva ennakkosensuurin kieltäminen merkitsee sitä, ettei viranomaisten pidä puuttua sananvapauden käyttämiseen ennakkollisen valvonnan kautta.¹⁴⁶ Henkilötietojen julkaisemisen yhteydessä ennakkosensuurin kiellon voidaan katsoa merkitsevän sitä, että viranomaiset eivät voi kieltäytyä luovuttamasta tiedotusvälineille julkisia tietoja silloinkaan, kun viranomaisten näkemyksen mukaan niiden julkaiseminen loukkaisi yksityisyyttä.¹⁴⁷ Sellaisen tiedon julkaiseminen, jonka katsotaan loukkaavan yksityiselämän suojaa, voi johtaa rikosoikeudellisiin seuraamuksiin. Rikoslain 24 luvun 8 § kriminalisoi yksityiselämää loukkaavan tiedon levittämisen, ja siitä voidaan tuomita sakkoon. Saman luvun 8 a §:ssä on kriminalisoitu törkeä yksityiselämää loukkaavan tiedon levittäminen, josta voidaan tuomita sakkoon tai vankeuteen enintään kahdeksi vuodeksi. Yksityiselämää loukkaava tiedon levittäminen voi rikoslain mukaan tapahtua joukkotiedotusvälinettä käyttämällä tai muuten toimittamalla tietoa lukuisten ihmisten saataville. Rikosta voidaan siis luonnehtia joukkotiedotusrikokseksi.¹⁴⁸

Rikoslain 24 luvun 8 §:n 2 ja 3 momentissa on rajoitettu rikosmääritelmän soveltumista sellaisissa tilanteissa, joissa tiedon julkaiseminen on ollut yhteiskunnallisesti tai yleiseltä kannalta merkittävää. Yksityiselämän suoja on rajoitettu, koska on tärkeää turvata tiedotusvälineiden mahdollisuus uutisoida sellaisistakin asioista, jotka voivat olla yksityiselämän piirissä tai joilla on

¹⁴³ Neuvonen 2013 s.68 ja s.146.

¹⁴⁴ Lohiniva-Kerkelä 2003 s.240–241.

¹⁴⁵ Journalistin ohjeet, kohta 30: ”Julkistakin aineistoa julkaistaessa pitää ottaa huomioon yksityiselämän suoja. Kaikki julkinen ei välttämättä ole julkaistavissa. Erityistä varovaisuutta on noudatettava, kun käsitellään alaikäisiä koskevia asioita.”

¹⁴⁶ Hallberg 2004 s.48.

¹⁴⁷ Lohiniva-Kerkelä 2003 s.241.

¹⁴⁸ Neuvonen 2013 s.224–225 ja Vuortama & Kerosuo 2004 s.89–94.

yleistä merkitystä. Esimerkiksi virkamiehen, poliitikon tai muun julkisuuden henkilön yksityiselämän suoja on rajoitetumpi, sillä yhteiskunnallisesti merkittävien ihmisten yksityiselämän suojan piiriin kuuluva asia voi olla myös yhteiskunnallisesti merkittävä, jolloin yksityisyyden suoja siltä osin kaventuu.¹⁴⁹

Kotimaisessa oikeuskäytännössä on katsottu myös, että sellaistenkin tietojen julkaiseminen, jotka on jo julkaistu, voi loukata yksityisyyttä. Tapauksessa **KKO 1997:81** lehti tuomittiin yksityiselämän loukkauksesta, kun se oli julkaissut kirjoituksen, joka sisälsi sellaisia tietoja, jotka oli jo julkaistu toisessa lehdessä aiemmin. Tapauksessa oli kyse tuhopoltosta, ja lehdessä oli julkaistu tieto siitä, että tuhopolttajaksi epäilty on paikallisen palopäällikön vaimo. Koska ei ollut syytä epäillä, että palopäälliköllä itsellään oli tuhopolttojen kanssa mitään tekemistä, oli avioliittoon liittyvän tiedon julkaiseminen puuttumista palopäällikön yksityisyyden piiriin. KKO perusteli ratkaisuaan sillä, että vaikka tieto olisi jo julkaistu muualla, se ei poista journalistin velvollisuutta tarkistaa, että julkaistava tieto ei loukkaa kenenkään yksityisyyttä.¹⁵⁰

Myös verotietojen julkaiseminen on julkisten tietojen julkaisua. Verotuksen julkiset tiedot löytyvät viranomaisen julkisesta henkilökisteristä, ja ne ovat kaikkien nähtävillä verotoimistossa. Kuka tahansa voi käydä katsomassa kenen tahansa verotiedot verotoimiston päätteellä. Verotietojen julkaisemisella on Suomessa pitkä perinne, ja niitä julkaistaan mediassa aina marraskuun alkupuolella silloin, kun edellisen vuoden vahvistetut verotiedot tulevat julkisiksi. Sanomalehdissä ja muussa mediassa tapahtuvan verotietojen käsittelyn on katsottu kuuluvan henkilötietolain journalistisen poikkeuksen piiriin, jonka vuoksi suurin osa henkilötietolain säännöksistä ei sovellu siihen.

3.2. Yksityiselämän suojan piiri

Neuvonen listaa neljä EIT:n oikeuskäytäntöön perustuvaa oppia, joiden pohjalta voi punnita loukkaako jonkin tiedon julkaiseminen yksityiselämän suoja. Ensimmäinen oppi on *asemaoppi*: jos henkilön yhteiskunnallinen asema on merkittävä, myös hänen yksityisyyden suojansa on kapeampi. Esimerkiksi EIT:n tapauksissa *Saaristo ja muut v. Suomi* ja *Karhuvaara ja Iltalehti v. Suomi* ratkaisevaa oli se, että henkilöt, joihin liittyviä tietoja oli julkaistu, olivat itse hakeutuneet

¹⁴⁹ HE 19/2013 s.41–44, Neuvonen 2013 s.224–225 ja Vuortama & Kerosuo 2004 s.89–94.

¹⁵⁰ **KKO 1997:81** ja Lohiniva-Kerkelä 2003 s.244.

sellaiseen asemaan, joka johti julkisen mielenkiinnon kohdistumiseen heihin.¹⁵¹ Sen sijaan EIT:n *Von Hannover v. Saksa* -tapauksessa EIT katsoi, että Monacon prinsessa Caroline ei ollut samalla tavalla julkisuuden henkilö kuin esimerkiksi poliitikko, koska hänellä ei ollut poliittista valtaa. Lisäksi Caroline ei ollut hakeutunut asemaansa vaan syntynyt siihen, toisin kuin presidentin vaalikampanjan viestintävastaava *Saaristo ja muut v. Suomi* ja kansanedustaja *Karhuvaara ja Iltalehti v. Suomi* -tapauksissa.¹⁵²

Toinen Neuvosen listaama oppi on *tilanneoppi*, jonka mukaan yksityisyyden suoja kaventuu jos kyseessä on ollut julkinen tapahtuma, jossa yksityinen henkilö on ollut osallisena. Esimerkiksi *Von Hannover v. Saksa* -tapauksessa EIT katsoi, että prinsessa Carolinen arjen toiminnot eivät olleet sellainen yhteiskunnallisesti merkittävä tapahtuma, joka olisi kaventanut hänen yksityisyyden suojaansa.¹⁵³ Kolmas arvioitava oppi on *paikkaoppi*, jonka mukaan asian tapahtumapaikalla voi olla merkitystä – sellainen tapahtuma, joka tapahtuu julkisella paikalla, voi johtaa yksityisyyden suojan kaventumiseen tapahtuman osalta. Esimerkiksi *Saaristo ja muut v. Suomi* -tapauksessa viestintävastaavan seurustelu julkisella paikalla kavensi seurustelusuhteeseen liittyvää yksityisyyden suojaa. Neljännen ja viimeisen opin mukaan *viestillä on oltava yhteiskunnallinen merkitys*. Yhteiskunnallista merkitystä ei voi kuitenkaan samastaa siihen, että viestin julkaiseminen tyydyttää usean ihmisen uteliaisuuden, kuten EIT totesi tapauksessa *Société Prisma Presse v. Ranska*, jossa oli julkaistu yksityisyyttä loukkaava sanomalehtiartikkeli. Tutkimatta jätetyssä tapauksessa EIT totesi, että ”huolimatta siitä julkisesta roolista, joka artikkelissa käsitellyllä pariskunnalla on, kantajan julkaiseman artikkelin ainoa tarkoitus oli tyydyttää tietyn yleisön uteliaisuus kyseessä olevan pariskunnan yksityiselämästä, ei osallistua yleiseen etuun liittyvään keskusteluun”.¹⁵⁴

¹⁵¹ *Saaristo ja muut v. Suomi* kohdat 66–67. EIT toteaa, että henkilö, joka hakeutuu presidentinvaalikampanjassa presidenttiehdokkaan viestintävastaavaksi, saattaa itsensä asemaan, jossa julkinen mielenkiinto kohdistuu häneen ja myös hänen yksityiselämäänsä ja seurustelusuhteisiinsa. EIT viittaa *Von Hannover v. Saksa* -tapaukseen ja toteaa, että toisin kuin *Von Hannover v. Saksa* -tapauksessa, tietojen julkaisussa ei ole ollut kyse vain yksittäisten henkilöiden mielenkiinnon tyydyttämisestä, vaan poliittiseen ja julkiseen keskusteluun osallistumisesta. Samankaltainen tilanne oli käsillä myös *Karhuvaara ja Iltalehti v. Suomi* -tapauksessa, jossa oli uutisoitu kansanedustajan aviomiehen ravintolassa riehumisesta ja syyllistymisestä poliisin pahoinpitelyyn. Kansanedustaja ei voi EIT:n näkemyksen mukaan olettaa, ettei julkinen mielenkiinto kohdistuisi myös hänen yksityiselämäänsä. Lisäksi kansanedustajan aviomiehen oikeudenkäynti voi vaikuttaa myös äänestäjien äänestyskäyttäytymiseen. Näin ollen asian uutisointi oli oikeutettua. Ks. erityisesti tuomion kohdat 44–52.

¹⁵² *Von Hannover v. Saksa*, erityisesti kohdat 72–75, jossa EIT analysoi Monacon prinsessa Carolinen julkista roolia, ”figure of contemporary society ”par excellence” ” verrattuna esimerkiksi poliitikkojen julkiseen rooliin. Prinsessan rooli merkitsee sitä, ettei Caroline voi kulkea missään julkisilla pakoilla tulematta valokuvatuksi, mutta myös hänenkaltaisillaan henkilöillä on yksityisyyden suoja, joka on erityisen vahva silloin, kun hän viettää aikaa yksityisessä paikassa. Neuvonen 2013 s.225–226.

¹⁵³ *Von Hannover v. Saksa* kohdat 77–78.

¹⁵⁴ Kirjoittajan vapaa käännös, alkuperäisessä ratkaisussa: ”La Cour estime que l’article édité par la requérante, ayant pour seul objet de satisfaire la curiosité d’un certain public sur l’intimité de la vie privée des époux concernés, ne saurait passer pour contribuer à un quelconque débat d’intérêt général pour la société, malgré la notoriété de ces personnes”. Neuvonen 2013 s.226–227.

Neuvosen mukaan näitä neljää punnintaoppia voi hyödyntää kun harkitaan onko tiedon julkaiseminen perusteltua. Yksityiselämään liittyviä tietoja julkaistessa on lisäksi aina otettava huomioon julkaisun tosiasialliset vaikutukset ja julkisuuden henkilön lähipiiri ja heidän yksityiselämänsä suoja. Vaikka tieto olisi jo julkaistu jossain toisessa mediassa, se ei välttämättä tarkoita sitä, että tiedon saisi julkaista uudelleen. Lisäksi joissain tapauksissa on kiinnitettävä huomiota tietojen kohteen suostumukseen ja suostumuksen pätevyyteen – vaikka henkilö olisi antanut luvan tiedon julkaisemiseen, se ei automaattisesti johda siihen, että tiedon saa julkaista.¹⁵⁵

Näitä oppeja ei voi suoraan siirtää tässä luvussa käsiteltävään julkisista viranomaisrekistereistä saatavien verotietojen massamuotoiseen julkaisuun, koska Neuvosen opit liittyvät sellaisiin tilanteisiin, joissa lehdistössä on julkaistu yksittäiseen henkilöön liittyviä mahdollisesti yksityiselämän suojaa loukkaavia tietoja. Sen sijaan verotietojen massamuotoisessa julkaisussa on kyse suurten henkilötietomäärien julkaisusta eikä mahdollinen henkilötietojen suojan loukkaus kohdistu samalla tavalla tiettyyn henkilöön. Lisäksi julkisuuden henkilöiden ja varakkaiden henkilöiden verotietojen julkaisu sanomalehdissä on Suomessa yleisesti hyväksytty käytäntö, ja on katsottu, että näiden henkilöiden henkilötietojen suoja on kapeampi kun julkaistaan varallisuustietoja.¹⁵⁶

Neuvosen opeista voi kuitenkin johtaa sellaisia yleisiä seikkoja, jotka tulisi ottaa huomioon myös arvioitaessa esimerkiksi verotietojen massamuotoista julkaisua väitetyistä journalistisessa tarkoituksessa, ja erityisesti journalistisen tarkoituksen määrittelyn toteutumista. Neuvosen oppeja voi soveltaa rikoslain 24 §:n 8 momentin mukaisen yksityiselämää loukkaavan tiedon levittämisen arvioimisen lisäksi ”yhteiskunnallisesti merkittävän asian määrittelyyn ja yleisiin perusteisiin, joiden mukaan joissakin tilanteissa, tapahtumissa, asioissa ja joillakin henkilöillä yksityisyyden suojan aste on heikompi suhteessa sananvapauteen kuin toisenlaisessa tilanteessa olevalla.”¹⁵⁷ Erityisesti asemaoppi ja viestin yhteiskunnallisen merkityksen oppi soveltuvat myös silloin, kun arvioidaan verotietojen julkaisua. Asemaopin mukaisesti henkilön roolia julkisuuden henkilöinä tai hänen merkittävää varallisuuttaan voidaan pitää julkaisua puoltavina tekijöinä. Asemaoppi voi puoltaa esimerkiksi viime vuoden Miss Suomen tai kotimaisen saippuasarjan lapsinäyttelijän melko vaatimattomien verotietojen julkaisua.¹⁵⁸ Yhteiskunnallisen merkityksen oppia sovellettaessa verotietojen julkaisuun on toisaalta pohdittava sitä, onko julkaisussa kyse

¹⁵⁵ Neuvonen 2013 s.227–229.

¹⁵⁶ Ks. tästä erityisesti JSN:n ratkaisut JSN 2973A/SL/00, JSN 2973B/SL/00 ja JSN 2973C/SL/00.

¹⁵⁷ Neuvonen 2013 s.225.

¹⁵⁸ Iltalehti 1.11.2016.

yhteiskunnallisen merkityksen palvelemisesta, vaiko vain yksittäisten henkilöiden uteliaisuuden tyydyttämisestä.

3.3. Journalistisen tarkoituksen poikkeus lainsäädännössä

Alkuperäisessä henkilökisterilaissa, joka tuli voimaan 1988, ei vielä ollut säännöksiä tiedotusvälineiden käyttöön tarkoitetuista toimituksellisista henkilökistereistä. Henkilökisterilain muutoksella vuonna 1994 (387/1994) lakiin lisättiin poikkeus, jolla rajattiin toimitukselliset rekisterit isoksi osaksi lain soveltamisalan ulkopuolelle. Lakimuutosta perusteltiin sillä, että lain käytännön soveltamisessa oli ilmennyt poikkeuksen säätämiseksi tarve, jotta voitaisiin ehkäistä ennakkollinen puuttuminen lehdistön toimintaan ja näin turvata lehdistön sananvapaus. Tietosuojaviranomaisten mediaan kohdistaman valvonnan katsottiin olevan sananvapauden ja painovapauden vastaista.¹⁵⁹ Uudistuksen jälkeen tietosuojaviranomaisten valvontavalta kohdistui vain toimituksellisten henkilökistereiden suojaamisvelvoitteen noudattamiseen.¹⁶⁰ Vaikkei henkilökisterilakia enää täysin sovellettaisi toimituksellisiin rekistereihin, yksityisyyden suojaan puuttumisesta aiheutuvien vahingonkorvausoikeudellisten ja rikosoikeudellisten seuraamusten katsottiin turvaavan yksityiselämän suojan lain vaatimalla tavalla.¹⁶¹ Henkilökisterilain toimituksellisen rekisterin säännökset siirrettiin lähes sellaisenaan henkilötietolakiin.¹⁶²

Henkilötietolain 2 §:n 4 momentti, joka kumottiin 1.1.2011 voimaan tulleella lailla (1049/2010), sisälsi säännöksen, jonka mukaan henkilötietolakia ei sovelleta henkilökistereihin, jotka sisältävät vain tiedotusvälineessä julkaistua aineistoa sellaisenaan. Se kumottiin jäljempänä käsiteltävän *Veropörssi*-tapaukseen liittyvän EUT:n ratkaisun C-73/07 myötä, koska EUT katsoi, ettei kaikkia sellaisia henkilökistereitä, jotka sisältävät tiedotusvälineissä julkaistua aineistoa voida rajata tietosuojadirektiivin soveltamisalan ulkopuolelle. Tällainen rajaus aiheuttaisi direktiivin osittaisen tarpeettomuuden.¹⁶³ Koska henkilötietolain 2 §:n 4 momentti rajasi sananmuotonsa perusteella kaikki julkaistut henkilökisterit lain soveltamisen ulkopuolelle, sen soveltamisala oli liian laaja. Käytännössä säännöksen ”sananmukainen soveltaminen olisi johtanut henkilötietolain täydelliseen sivuuttamiseen sen jälkeen, kun kuka tahansa olisi julkaissut tiedot, joita haluaa käsitellä.”¹⁶⁴

¹⁵⁹ HE 311/1993 s.9–10.

¹⁶⁰ HE 311/1993 s.18.

¹⁶¹ HE 311/1993 s.13.

¹⁶² HE 96/1998 s.33–34.

¹⁶³ EUT *Veropörssi* kohdat 48–49.

¹⁶⁴ Pitkänen, Tiilikka & Warma 2013 s.34–35.

Henkilötietolain 2 §:n 4 momentin kumoaminen ei kuitenkaan kumoamista koskevan hallituksen esityksen mukaan vaikuta tiedotusvälineiden toimintaan, sillä tiedotusvälineiden henkilötietojen käsittelymahdollisuudet on taattu henkilötietolain 2 §:n 5 momentissa. Koska henkilötietolaki ei muutoinkaan varsinaisesti sääntele henkilötietojen julkaisua vaan käsittelyä, ei julkaistujen henkilörekisterien palauttaminen henkilötietolain soveltamisalaan varsinaisesti muuta tilannetta.¹⁶⁵ Toisaalta EUT katsoi *Veropörssi*-tapauksessa, että tietosuojadirektiivin 3 artiklan 1 kohdan mukaisena henkilötietojen käsittelyä voidaan pitää myös toimintaa, jossa luonnollisten henkilöiden ansio- ja pääomatuloja sekä varallisuustietoja ”julkaistaan aakkosjärjestyksessä tuloluokittain laajoina kuntakohtaisina luetteloina painotuotteissa”.¹⁶⁶ Koska EUT totesi, että myös henkilötietojen julkaiseminen voi olla henkilötietojen käsittelyä, ei julkaisu-oikeuskaan välttämättä rajaudu henkilötietolain 2 §:n 4 momentin kumoamisen jälkeen henkilötietolain journalistisen poikkeuksen ulkopuolelle.

Henkilötietolain esitöissä on katsottu henkilötietolain 2 §:n 5 momentin koskevan vain sellaisia henkilörekistereitä, joita on kerätty toimituksellista tarkoitusta varten, ja joita käytetään apuna toimituksellisessa työssä. Tällaiset rekisterit ovat lähtökohtaisesti vain toimituksessa työskentelevien saatavilla.¹⁶⁷ Henkilörekisterien julkaisua toimituksellisessa tarkoituksessa arvioidaan muilla kuin henkilötietolaista ilmenevillä perusteilla.¹⁶⁸ Tämän arvion mukaan henkilötietojen julkaisu toimituksellisessa tarkoituksessa perustuu pitkälti tiedonvälityksen vapauteen ja sananvapauteen. Sen sijaan henkilötietojen käsittelyn toimituksellisessa tarkoituksessa mahdollistaa henkilötietolain 2 §:n 5 momentti.

Journalistisen tarkoituksen poikkeus henkilötietolain 2 §:n 5 momentissa kuuluu:

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.

Näin ollen henkilötietolakia ei isolta osin sovelleta henkilötietojen käsittelyyn silloin, kun se tapahtuu toimituksellisessa tarkoituksessa. Toimituksellisen tarkoituksen poikkeus on taannut medialle mahdollisuuden työskennellä lähes henkilötietolain säännöksistä välittämättä. Tämä ei kuitenkaan tarkoita sitä, ettei tiedotusvälineillä olisi yhtä lailla velvollisuutta suojata toimituksellisiin tarkoituksiin kerätyt henkilörekisterit. Lisäksi jos media käyttää sen

¹⁶⁵ HE 202/2010 s.2.

¹⁶⁶ EUT *Veropörssi* kohta 37.

¹⁶⁷ HE 96/1998 s.33–34 ja Pitkänen, Tiilikka & Warma 2013 s.36.

¹⁶⁸ Pitkänen, Tiilikka & Warma 2013 s.36.

hallussaan olevia tietoja väärin ja julkaisee yksityisyyden suojaa loukkaavia tietoja, julkaisemisella voi olla rikosoikeudellisia tai vahingonkorvausoikeudellisia seuraamuksia.¹⁶⁹

Henkilötietolailla implementoidun tietosuojadirektiivin 9 artikla ”henkilötietojen käsittely ja ilmaisuvapaus” on henkilötietolain 2 §:n 5 momenttia vastaava poikkeuksien ja vapautuksien säätämisen mahdollistava artikla:

Jäsenvaltioiden on säädettävä ainoastaan journalistisia tarkoituksia tai taiteellisen tai kirjallisen ilmaisun tarkoituksia varten toteutettua henkilötietojen käsittelyä varten poikkeuksista ja vapautuksista tästä luvusta, IV luvusta ja VI luvusta, ainoastaan jos ne osoittautuvat välttämättömiksi yksityisyyttä koskevan oikeuden ja ilmaisuvapautta koskevien sääntöjen yhteensovittamisessa.

Tietosuojadirektiivin johdanto-osan 37 kohdassa todetaan, että 9 artikla mahdollistaa direktiivin rajoitetun soveltamisen journalistista tarkoitusta varten tapahtuvassa henkilötietojen käsittelyssä. 37 kohdan mukaan poikkeuksia voi säätää erityisesti audiovisuaalisella alalla ”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”. Jäsenvaltiot eivät kuitenkaan saa säätää sellaisia poikkeuksia, jotka vaarantavat tietojenkäsittelyn turvallisuuden.

Toimituksellisen tarkoituksen määritelmää ei löydy henkilötietolaista eikä lain esitöistä. Myöskään tietosuojadirektiivissä tai uudessa yleisessä tietosuoja-asetuksessa ei ole määritelty journalistista tarkoitusta. Toimituksellisella tarkoituksella voidaan tarkoittaa erään määritelmään mukaan ”esimerkiksi sitä, että tiedotusväline koostaa tietojen perusteella uutisen tai muun julkaisun.”¹⁷⁰ Tämä määritelmä ei kuitenkaan ole kovin kattava. Henkilötietolain esitöissä on määritelty se, mitä tiedotusvälineillä tarkoitetaan, ja milloin niiden keräämät henkilökisterit ovat toimituksellisia. Lain esitöiden mukaan tiedotusvälineet ovat viestintävälineitä, joita

¹⁶⁹ Mäenpää 2016 s.208–209.

¹⁷⁰ Myrsky & Rabinä 2015 s.768.

käytetään joukkotiedotukseen.¹⁷¹ Nyky-yhteiskunnassa joukkotiedotukseen käytettävä viestintävälinekään ei välttämättä ole enää selkeästi määriteltävissä oleva konsepti. Kun yhteiskunnallisesti merkittävää tietoa välitetään yhä enemmän perinteisen median lisäksi yksityisten henkilöiden pitämässä blogeissa ja sosiaalisen median kanavien kautta esimerkiksi Twitterissä, on tiedotusvälineen tai journalistin konsepti yhä vaikeampi määrittää. Kuten myöhemmin käsiteltävästä *Veropörssi*-tapauksestakin ilmenee, voitaneen journalistisena toimintana pitää muiden edellytysten täytyessä esimerkiksi tekstiviestitse tapahtuvaa tiedonvälitystä.¹⁷²

Ollila on esittänyt arvion, jonka mukaan sellaisia tietoja, joita on alun perin kerätty ja käsitelty henkilötietolain suojan piirissä ei voida sittemmin käsitellä journalistisen poikkeuksen piirissä. Henkilötietolain soveltamisalaan kuuluvan henkilörekisterin kerääminen ja ylläpito on huomattavasti rajoitetumpaa kuin journalistisen rekisterin ylläpito. Näin olla henkilötietolain suojan piirissä olevan henkilörekisterin muutos journalistiseksi rekisteriksi ei vastaa henkilötietojen käsittelylle asetettuja edellytyksiä. Sen sijaan alun perinkin journalistisessa tarkoituksessa kerättyä rekisteriä saa tietyissä tilanteissa julkaista alkuperäisestä julkaisumuodosta eriävällä tavalla, jos rekisterin alkuperäinen käyttötarkoitus säilyy samana.¹⁷³ Tapauksessa **KHO 1996 A 6** tuomioistuin katsoi, että sellaisia tietoja, joita on alun perin kerätty luovutettavaksi paperisen puhelinluettelon muodossa saa luovuttaa myös CD-ROM -levyllä ilman, että rekisterin alkuperäinen käyttötarkoitus muuttuu.¹⁷⁴

¹⁷¹ HE 96/1998 s.33–34, jossa 2 §:n 5 momentin yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan: ”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.”

¹⁷² EUT *Veropörssi* kohdat 60–61 ja Hins 2010 s.216.

¹⁷³ Ollila 2002 s.307–308.

¹⁷⁴ Tapauksessa **KHO 1996 A 6** oli kyse puhelinlaitosten tietosuojalautakunnalta hakemasta erityisluvasta julkaista myyntiin puhelinluettelo CD-ROM-levyllä. Tietosuojalautakunta hylkäsi lupapyyntön, koska se katsoi, ettei CD-ROM-levy ollut painotuote eikä se näin ollen nauttanut painovapaudesta. KHO katsoi, ettei tietojen myyminen CD-ROM-levyllä vaikuttanut alun perin paperimuotoisen puhelinluettelon julkaisemista varten kerättyjen tietojen käyttötarkoitukseen, ja näin ollen puhelinyhtiöllä oli oikeus myydä tietoja eteenpäin myös CD-ROM-levyllä. CD-ROM-julkaisu, jota myytiin samaan käyttötarkoitukseen, ja joka sisälsi samoja tietoja kuin paperimuotoinen puhelinluettelo, kuului yhtä lailla painovapauden piiriin. Ks. tästä tematiikasta myös EUT:n *Deutsche Telekom* -ratkaisu.

3.4. Journalistinen tarkoitus, julkiset verotiedot ja *Veropörssi*-tapaus

3.4.1. Verotietojen julkaisun ja julkisuuden taustoja

Verotietojen julkisuuden perinne alkoi Suomessa jo 1800-luvun loppupuolella, kun kunnallisverotukseen liittyviä tietoja sisältäviä taksoitusluetteloita pidettiin julkisesti nähtävillä. Alun perin taksoitusluettelot olivat asianosaisjulkisia, mutta 1920-luvun aikana käytännöksi vakiintui tietojen kaikkia koskeva julkisuus. Tähän vaikutti useampi KHO:n 1920-luvulta alkaen antama ennakkoratkaisu.¹⁷⁵ Toisaalta KHO katsoi vielä 1920-luvulla, että taksoitusluetteloiden sisältämiä verotustietoja ei saanut julkaista myytäväksi, mutta tämä näkökanta muuttui 1940-luvulla.¹⁷⁶

Valtion verotuksen julkisuuskehitys oli hitaampaa, ja 1900-luvun alkupuolen lähestymistapa valtion verotuksen julkisuuteen oli verotietojen salassapito. Tähän vaikutti erityisesti näkemys siitä, että kunnallisverotuksen tietojen julkisuus toteutti kontrollifunktiotaan, sillä jokaisen kuntalaisen maksama vero vaikutti muiden kuntalaisten maksettavaksi tulevan veron suuruuteen. Tämä ei pätenyt samassa mittakaavassa valtion verotuksessa. Verotustietojen julkisuuteen liittyvä kontrollifunktio oli lopulta kuitenkin se tekijä, jonka vuoksi niin kunnallisverojen kuin valtionkin verojen julkisuuteen päädyttiin.¹⁷⁷

Vuoden 1943 tulo- ja omaisuusverolaissa (888/1943) säädettiin veroluettelon lyhennysotteen julkisuudesta. Verotietojen julkisuus oli siis rajoitettua, sillä julkista tietoa oli vain määrätyn veron määrä, ei kaikki veroluettelosta löytyvät tiedot. Tulo- ja omaisuusverolain verotietojen julkisuutta koskeva pykälä siirrettiin lähes sellaisenaan verotuslakiin (482/1958), eikä tietojen julkisuutta kyseenalaistettu. Verotuslain 80 ja 81 §:ien mukaan veroluettelot tuli pitää julkisesti nähtävillä kymmenen päivän ajan. Veroluetteloissa oli kattavasti tietoa verotettavan tuloista ja omaisuudesta sekä maksuunpannuista veroista.¹⁷⁸ Verotiedot ovat olleet vuodesta 1960 verotuslain voimaantulon jälkeen julkisia nykysyisenkaltaisessa muodossaan.¹⁷⁹

Henkilörekisterilain säätämiseen saakka verovirkamiesten opintokerhot ja muut yhdistykset julkaisivat ja myivät veroluetteloihin pohjautuvia verokalentereita. Henkilörekisterilain säätämisen yhteydessä silloista asiakirjajulkisuuslakia muutettiin lisäämällä siihen henkilötietojen massaluovutuksen kieltävä 18 a §. Tietojen massaluovutus oli mahdollista enää tietosuojalautakunnan luvalla tai rekisteröityjen suostumuksella. Tämä massaluovutuksen kieltö

¹⁷⁵ KHO 1925 I 37, KHO 1926 II 2406, KHO 1929 I 21 sekä KHO 1938 II 4066 ja Lohiniva-Kerkelä 2003 s. 68.

¹⁷⁶ KHO 1922 II 102, KHO 1941 T 2719 ja Lohiniva-Kerkelä 2003 s. 66–68.

¹⁷⁷ Lohiniva-Kerkelä 2003 s.66–69.

¹⁷⁸ Lohiniva-Kerkelä 2003 s.69–72.

¹⁷⁹ HE 149/1999 s.7.

pohjautui ajatukseen siitä, että henkilötietojen käsittelyn tuli olla käyttötarkoitussidonnaista. Veroviraston opintokerho ry ja Lions Club Jalasjärvi ry yrittivät saada tähän muutoksen pyytämällä tietosuojalautakunnalta poikkeuslupaa verotietojen massaluovutukseen. Tietosuojalautakunta kuitenkin hylkäsi hakemukset, koska verotietojen massaluovutukselle ei ollut lautakunnan näkemyksen mukaan painavaa syytä. Molemmat yhdistykset valittivat päätöksistä, mutta KHO hylkäsi valitukset.¹⁸⁰ Asiasta keskusteltiin myös julkisuudessa, ja aikalaisnäkemysten mukaan verokalentereiden julkaisu palveli lähinnä yleistä uteliaisuutta, eikä uteliaisuuden tyydyttämistä voinut pitää henkilörekisterilain vaatimana painavana syynä henkilötietojen massaluovutukselle.¹⁸¹ Henkilörekisterilaissa ei ollut sääntelyä henkilötietojen käsittelystä tai julkaisusta toimituksellisiin tarkoituksiin. Koska lain 1 §:n 3 momentissa säädettiin, ettei laki vaikuta oikeuteen julkaista painokirjoituksia, verotietojen julkaiseminen tiedotusvälineissä jatkui verotietojen massaluovutusta koskevasta kiellosta huolimatta. Sanomalehdet poimivat yhteiskunnassa vaikutusvaltaisten henkilöiden verotietoja yksitellen julkisista veroluetteloista ja julkaisivat niitä.¹⁸²

Kun uusi julkisuuslaki säädettiin vuonna 1999, verotustietojen julkisuutta koskeva sääntely koottiin lakiin verotietojen julkisuudesta ja salassapidosta (1346/1999) eli verotustietolakiin. Laki sääntelee viranomaisissa ja viranomaisten välillä tapahtuvaa tietojen käyttöä ja luovuttamista, mutta verotustietolain 3 §:n 2 momentin mukaan julkisuuslakia sovelletaan aina silloin, kun kyseessä on verotietojen luovuttaminen viranomaiskoneiston ulkopuoliselle yksityiselle taholle, kuten median edustajalle.¹⁸³ Verotustietolain säännökset ovat poikkeus yleiselle viranomaisten asiakirjojen julkisuusperiaatteelle, sillä verotusasiakirjat ovat lähtökohtaisesti salassa pidettäviä.¹⁸⁴

Verotustietolain 2 luvussa säädetään verotuksen julkisista tiedoista. 5 §:n 1 momentin mukaan luonnollisten henkilöiden tuloverotuksen julkisia tietoja ovat:

Vuosittain toimitetussa verotuksessa tuloverotuksen julkisia verotustietoja ovat verovelvollisen nimi, syntymävuosi ja se maakunta, jonka alueella verovelvollisen verotusmenettelystä annetun lain (1558/1995) 5 §:ssä tarkoitettu kotikunta sijaitsee. [...] Lisäksi julkisia ovat tiedot:

- 1) valtionverotuksessa verotettavasta ansiotulosta;

¹⁸⁰ KHO 1989 A 9, KHO 1989 A 10, Ollila 2009 s. 3 ja Lohiniva-Kerkelä 2003 s.235–236.

¹⁸¹ Ollila 2010 s.265.

¹⁸² Ollila 2009 s.3.

¹⁸³ Ollila 2009 s.3.

¹⁸⁴ Mäenpää 2016 s.290.

- 2) valtionverotuksessa verotettavasta pääomatulosta;
- 3) kunnallisverotuksessa verotettavasta tulosta;
- 4) tuloverosta, kunnallisverosta sekä maksuunpantujen verojen ja maksujen yhteismäärästä;
- 5) ennakoiden yhteismäärästä;
- 6) veronkannossa maksettavasta ja palautettavasta määrästä.

Luonnollisten henkilöiden tuloverotuksen alaiset julkiset tiedot ovat verovuodesta 2009 alkaen sähköisesti saatavilla verotoimistoissa, ja niitä voi käydä vapaasti selaamassa henkilökohtaiseen tai yksityiseen tarkoitukseen. Jos verotietoluettelosta haluaa kopion mukaansa, pitää tietojen käyttötarkoitus eritellä kirjallisesti. Tiedoista saa jäljennöksen jos tiedot tulevat yksityiseen käyttöön, niitä on tarkoitus käyttää toimituksellisessa tarkoituksessa, kirjallisen tai taiteellisen ilmaisun tarkoituksessa tai muussa sellaisessa tarkoituksessa, jolle löytyy henkilötietolaista käsittelyperuste.¹⁸⁵ Julkaisutarkoitukseen kerättävien verotietojen luovuttamista sääntelee erityisesti julkisuuslain 21 § eli ”tietoaineistojen tuottaminen pyynnöstä”, mutta myös muut julkisuuslain tiedonsaantia ja hyvää tiedonhallintatapaa koskevat säännökset tulevat arvioitaviksi.¹⁸⁶

Julkisuuslain voimaantulon jälkeen verohallinto alkoi luovuttamaan tuloverotuksen julkisia tietoja tiedotusvälineille massamuotoisesti maksua vastaan. Tiedot saadakse on täytettävä lomake, jossa tietojen käyttötarkoitus pitää selvittää. Verohallinto julkaisee vuosittain ennen tuloverotuksen tietojen julkiseksi tulemistä ohjeen tuloverotuksen julkisista tiedoista. Ohjeessa on myös täsmennetty ne julkisuuslain 16 §:n 3 momenttiin ja henkilötietolain 2 §:n 5 momenttiin perustuvat käyttötarkoitukset, joihin verotustiedoista saa antaa otteita tai kopioita.¹⁸⁷

JSN on käsitellyt verotietojen julkaisua mediassa pian julkisuuslain voimaantulon jälkeen. JSN:n ratkaisuisissa **2973A/SL/00**, **2973B/SL/00** ja **2973C/SL/00** oli kyse sanomalehtien Ilkan, Keski-suomalaisen ja Pohjalaisen julkaisemista julkisista verotiedoista. Kantelijan tiedot oli julkaistu sanomalehdissä, vaikkei hän ollut julkisuuden henkilö. Kantelija koki tästä aiheutuneen hänelle harmia ja oli erityisesti sitä mieltä, että varallisuustietojen julkaiseminen lehdissä altisti vaaralle, sillä niiden kautta rikolliset saivat tietoa siitä, kenellä on paljon varallisuutta. Vaikka Ilkan vastaava päätoimittaja myönsi sen, että verotietojen julkaisusta voi koitua yksittäiselle henkilölle harmia, hän katsoi kuitenkin verotietojen julkaisun olevan vanha ja tärkeä periaate yhteiskunnassamme. Myös Keski-suomalaisen ja Pohjalaisen päätoimittajat painottivat

¹⁸⁵ Verohallinnon ohje 24.10.2016 ja Myrsky & Rabinä 2015 s.766–769.

¹⁸⁶ Ollila 2009 s.3.

¹⁸⁷ Verohallinnon ohje 24.10.2016.

verotietojen julkaisun lainmukaisuutta sekä totesivat julkaisun mahdollistavan yhteiskunnallisen keskustelun aiheesta. Keski-suomalaisen päätoimittaja painotti julkaisua puoltavana tekijänä lisäksi journalistien roolia paitsi tiedonvälittäjinä myös kriitikoina.¹⁸⁸

JSN katsoi, että vaikka jokaisella kansalaisella on oikeus yksityiselämän suojaan, suojan piiri voi varallisuustietojen julkaisun osalta kaventua sellaisessa tapauksessa, jossa on kyse julkisuuden henkilöstä tai yksityisestä henkilöstä, jolla on merkittäviä tuloja tai huomattavaa varallisuutta. Ratkaisuissa todetaan, että ”[y]ksityiselämään kuuluvia, asianomaiselle tai hänen lähiomaisilleen haitallisia seikkoja ei pidä julkaista, ellei niillä ole yleistä merkitystä. Sama intressivertailun periaate, jota sovelletaan yksilöä koskevien tietojen julkistamiseen yleensä, pätee myös asiakirjalähteisiin sisältyvän informaation käyttämiseen tiedotusvälineissä.”¹⁸⁹ JSN painotti verotustietojen julkisuuden ja julkaisun kontrollifunktioita, ja tuli siihen tulokseen, että vaikka varallisuustiedot lähtökohtaisesti kuuluvatkin yksityiselämän suojan piiriin, verotustietojen julkaiseminen on perusteltua silloin, kun julkaistavat tiedot koskevat henkilöä, jolla on merkittävä taloudellinen asema yhteiskunnassa. JSN toi arvioinnissaan esiin myös sen, että henkilön vähävaraisuus ei vaikuta samalla tavalla yksityiselämän suojaan kaventavasti, paitsi sellaisessa tilanteessa, jossa henkilö on julkisuudessa väittänyt olevansa varakas, mutta on todellisuudessa vähävarainen. Vaikka JSN:n ratkaisuissa ei arvioitu henkilötietolain journalistisen tarkoituksen määritelmää, päätösten perusteella journalistista tarkoitusta palvelee ainakin sellainen toiminta, jolla julkaistaan yhteiskunnallisesti merkittäviä tietoja. Tapauksissa verotietojen julkaisuun korostettiin liittyvän kontrollifunktio, koska julkaistujen verotietojen avulla on mahdollista seurata tuloerojen kehittymistä yhteiskunnassa ja arvioida veropolitiikan pätevyyttä.¹⁹⁰

3.4.2. Veropörssi-tapauksen tosiseikat

Veropörssi-lehden ja -tekstiviestipalvelun tapaus on herättänyt paljon julkista keskustelua. Siinä yhdistyvät niin yksityisyyden ja henkilötietojen suojan kuin julkisuuden, sananvapauden ja journalistisen tarkoituksenkin elementit. Tapaus liittyy kahden samojen omistajien omistaman osakeyhtiön, Satakunnan Markkinapörssi Oy:n ja Satamedia Oy:n verotietojen julkaisutoimintaan, jota yhtiöt ehtivät harjoittaa yli kymmenen vuoden ajan. Satakunnan Markkinapörssi Oy julkaisi vuosittain Veropörssi-nimistä lehteä, jossa julkaistiin vuonna 2002 yhteensä noin 1,2 miljoonan luonnollisen henkilön verotustiedot. Tiedot jakautuivat seitsemääntoista alueellisesti ilmestyvään lehteen. Vuonna 2002 julkaistut lehdet sisälsivät

¹⁸⁸ JSN 2973A/SL/00, JSN 2973B/SL/00 ja JSN 2973C/SL/00.

¹⁸⁹ JSN 2973A/SL/00.

¹⁹⁰ JSN 2973A/SL/00, JSN 2973B/SL/00 ja JSN 2973C/SL/00.

vuoden 2001 vahvistetut verotustiedot, ja tiedot oli jaoteltu kuntakohtaisesti ihmisten sukunimien mukaisessa aakkosjärjestyksessä, toisin kuin vielä vuonna 2001 julkaistuissa lehdissä, joissa tiedot oli järjestetty tulojen mukaan, eikä otos ollut yhtä kattava. Julkaistavien verotietojen osalta oli vedetty kuntakohtaiset tulorajat. Esimerkiksi Helsingissä kaikkien yli 36 000 euroa verovuoden aikana ansainneen verotiedot julkaistiin, monessa pienemmässä kunnassa raja oli huomattavasti matalampi. Vaikka lehdessä julkaistiin myös lyhyitä artikkeleita, ei julkaistavia verotietoja analysoitu kuntakohtaista yhteenvettoa lukuun ottamatta.¹⁹¹

Vuodesta 2003 alkaen Satamedia Oy perusti tekstiviestipalvelun, jonka kautta sai maksua vastaan pyytämänsä verotiedot. Verotiedot sai lähettämällä tekstiviestipalvelun numeroon viestin muodossa: VERO ETUNIMI SUKUNIMI PAIKKAKUNTA. Tekstiviestipalvelussa hyödynnettävät verotiedot Satamedia Oy sai käyttöönsä Satakunnan markkinapörssi Oy:n Veropörssi-lehteä varten keräämästä henkilörekisteristä, jonka Satakunnan markkinapörssi Oy luovutti Satamedia Oy:n käyttöön CD-ROM-levyllä. Molemmat osakeyhtiöt allekirjoittivat tekstiviestipalvelua liikennöivän puhelinyhtiön kanssa sopimuksen tekstiviestipalvelusta. Puhelinyhtiö hoiti tekstiviestipalvelua Satamedia Oy:n lukuun.¹⁹²

Tietosuojavaltuutettu teki 10. maaliskuuta 2004 tietosuojalautakunnalle hakemuksen, jossa pyydettiin lautakuntaa kieltämään Satakunnan Markkinapörssi Oy:n tekemä verotietojen kerääminen, käsittely ja tallettaminen siinä laajuudessa, kuin se oli vuoden 2001 verotietojen yhteydessä tehnyt, ja lisäksi kieltämään tietojen luovuttaminen eteenpäin Satamedia Oy:lle tekstiviestipalvelua tai muuta tarkoitusta varten. Tietosuojavaltuutettu vaati myös lautakuntaa kieltämään Satamedia Oy:tä keräämästä, tallettamasta ja luovuttamasta eteenpäin verotietoja, jotka se oli saanut Satakunnan Markkinapörssi Oy:n väitetyksi toimituksellisia tarkoituksia varten keräämästä rekisteristä.¹⁹³

Tietosuojavaltuutettu perusteli hakemustaan sillä, että Satakunnan Markkinapörssi Oy:llä ei ollut henkilötietolain 8 §:ään eikä 14–20 §:ään perustuvaa henkilötietojen käsittelyperustetta, eikä toimintaa voitu myöskään pitää henkilötietojen käsittelynä toimituksellisessa tarkoituksessa. Tietosuojavaltuutettu perusteli toimituksellisen tarkoituksen puuttumista sillä, että Veropörssi-lehden ainoa tarkoitus on verotustietojen julkaiseminen. Koska lehdessä ei analysoitu verotietoja, eivätkä lehdessä julkaistut kirjoitukset muutenkaan liittyneet lehdessä julkaistuihin verotietoihin, ei toimintaa voitu pitää toimituksellisessa tarkoituksessa tehdyksi, sillä toimituksellinen aineisto puuttui. Tietosuojavaltuutetun mukaan erityisesti Satamedia Oy:n

¹⁹¹ KHO 2009:82 ja Ollila 2009 s.4.

¹⁹² KHO 2009:82 ja Hins s.216–217.

¹⁹³ Tietosuojalautakunnan päätös 1/2004.

lukuun hoidetun tekstiviestipalvelun perustaminen korosti sitä, että tietoja on kerätty ja myyty eteenpäin lähinnä taloudellisen hyötymisen tarkoituksessa.¹⁹⁴

Tietosuojalautakunta hylkäsi tietosuojavaltuutetun hakemuksen, ja katsoi yhtiöiden harjoittaman verotietojen julkaisutoiminnan olevan henkilötietolain 2 §:n 5 momentissa tarkoitettulla tavalla toimituksellisia tarkoituksia varten tehtyä. Tietosuojalautakunta ei pitänyt myöskään henkilörekisterin luovuttamista Satakunnan Markkinapörssi Oy:ltä Satamedia Oy:lle ongelmallisena, koska luovutetut tiedot olivat samat, jotka oli jo julkaistu aiemmin Veropörssi-lehdessä. Näin ollen rekisteri kuului henkilötietolain 2 §:n 4 momentin toimituksellisten rekisterien piiriin, eikä henkilötietolaki soveltunut siihen.¹⁹⁵

Tietosuojavaltuutettu valitti tietosuojalautakunnan ratkaisusta Helsingin hallinto-oikeuteen, joka hylkäsi tietosuojavaltuutetun valituksen. Hallinto-oikeus korosti arvioinnissaan, että journalistisen tarkoituksen täyttymiselle ei tule asettaa tiukkaa rajaa, vaan asiaa on tulkittava sananvapausmyönteisesti. Hallinto-oikeus katsoi lisäksi, että verotietojen julkaisu on yhteiskunnallisesti merkityksellistä ja näin ollen toiminta on ollut toimituksellisessa tarkoituksessa tehtyä. Hallinto-oikeuden mukaan sille, että julkaistut tiedot ovat lain mukaan julkisia, on annettava merkitystä arvioitaessa yksityiselämän suojan laajuutta ja tarvetta.¹⁹⁶

Tietosuojavaltuutettu valitti asiasta KHO:een, joka teki ennakkoratkaisupyynnön EUT:lle tietosuojadirektiivin tulkinnasta ja soveltamisesta. KHO esitti EUT:lle neljä ennakkoratkaisukysymystä. Ensimmäiseksi KHO kysyi onko Satakunnan markkinapörssi Oy:n ja Satamedia Oy:n harjoittama toiminta tietosuojadirektiivin tarkoittamaa henkilötietojen käsittelyä, johon EUT vastasi myöntävästi. KHO pohti toisessa kysymyksessään, voidaanko vastaajayhtiöiden tekemää henkilötietojen käsittelyä katsoa ainoastaan journalistisessa tarkoituksessa tehdyksi tietosuojadirektiivin 9 artiklan tarkoittamalla tavalla, erityisesti kun otetaan huomioon, että tietoja on kerätty julkaisutarkoituksessa. Tämä kysymys on journalistisen tarkoituksen määritelmän kannalta keskeisin ennakkoratkaisukysymys, ja EUT:n mukaan journalistisessa tarkoituksessa tapahtuva julkisten henkilötietojen käsittely on sellaista, jonka ”ainoana tarkoituksena on tietojen, mielipiteiden ja ajatusten ilmaiseminen yleisölle”.¹⁹⁷ EUT jätti kansallisen tuomioistuimen harkittavaksi, oliko vastaajayhtiöiden harjoittama toiminta ollut journalistisessa tarkoituksessa tapahtuvaa.¹⁹⁸

¹⁹⁴ Tietosuojalautakunnan päätös 1/2004.

¹⁹⁵ Tietosuojalautakunnan päätös 1/2004.

¹⁹⁶ **HeHO 29.9.2005.**

¹⁹⁷ EUT *Veropörssi* kohta 65 2).

¹⁹⁸ EUT *Veropörssi* kohta 65 2).

Kolmantena KHO kysyi, onko tietosuojadirektiivin 17 artiklaa henkilötietojen käsittelyn turvallisuudesta tulkittava niin, että journalistiseen tarkoituksen kerättyjen tietojen julkaiseminen ja edelleen luovuttaminen kaupallisessa tarkoituksessa on direktiivin vastaista. EUT ei vastannut KHO:n kolmanteen kysymykseen, vaan katsoi että sen vastaus toiseen kysymykseen teki kolmanteen kysymykseen vastaamisen tarpeettomaksi.¹⁹⁹ Neljäntenä KHO kysyi, voiko direktiiviä tulkita niin, että toimituksellisessa tarkoituksessa julkaistuihin henkilörekistereihin ei sovelleta direktiiviä lainkaan. Tähän kysymykseen EUT vastasi kieltävästi, koska tällainen tulkinta vaikuttaisi koko direktiivin tehokkuuteen ja tekisi sen suurelta osin merkityksettömäksi. Lisäksi direktiivi ei salli kansallisia poikkeuksia 3 artiklan 2 kohdassa määriteltyihin soveltamisalarajoituksiin.²⁰⁰ Tämä johtikin henkilötietolain 2 §:n 4 momentin kumoamiseen aiemmin käsitellyn mukaisesti.

KHO päätyi *Veropörssi*-tuomiossaan **KHO 2009:82** vastakkaiselle kannalle kuin tietosuojalautakunta ja hallinto-oikeus, kumosi tietosuojalautakunnan ja hallinto-oikeuden päätökset ja palautti asian tietosuojalautakuntaan. KHO katsoi, ettei Satakunnan markkinapörssi Oy:n ja Satamedia Oy:n harjoittama verotietojen julkaisutoiminta ollut henkilötietolain 2 §:n 5 momentissa tarkoitettua henkilötietojen käsittelyä journalistisessa tarkoituksessa. KHO:n tuomiossa todetaan myös, ettei henkilötietolain 2 §:n 4 momenttia voida EU-oikeuden valossa tulkita niin, että kaikkia sellaisia henkilörekistereitä, jotka on kertaalleen jo julkaistu, voi käsitellä ja julkaista uudelleen rajoituksetta. KHO siis pyrki tulkitsemaan henkilötietolain 2 §:n 4 momenttia mahdollisimman pitkälle EU-oikeuden kanssa yhteensopivasti.²⁰¹ Sitten tietosuojalautakunta kumosi alkuperäisen päätöksensä ja kielsi vastaajayhtiöitä harjoittamasta toimintaa siinä laajuudessa, kuin sitä oli harjoitettu.²⁰²

Journalismin käsitettä ja journalistista tarkoitusta arvioidessaan KHO tukeutui EUT:n ennakkoratkaisuun, ja painotti ratkaisussaan sitä, että asiassa on kyse kahden perusoikeuden, sananvapauden ja yksityisyyden suojan välisestä punninnasta. Tässä yhteydessä KHO viittasi EIT:n *Von Hannover v. Saksa* -tapaukseen, jossa EIT korosti lehdistön tehtävää demokraattisessa yhteiskunnassa. Samassa tuomiossa EIT kuitenkin katsoi, että nyky-yhteiskunnassa huomiota on kiinnitettävä myös lisääntyneeseen yksityisyyden suojan tarpeeseen, sillä digitalisoituminen ja muu kehitys lisäävät henkilötietojen väärinkäytösten riskejä.²⁰³

¹⁹⁹ EUT *Veropörssi* kohdat 63–64.

²⁰⁰ EUT *Veropörssi* kohdat 38–49.

²⁰¹ Ollila 2010 s.272.

²⁰² Tietosuojalautakunnan päätös 3/2009.

²⁰³ *Von Hannover v. Saksa* kohta 70: ”increased vigilance in protecting private life is necessary to contend with new communication technologies which make it possible to store and reproduce personal data”.

Satakunnan markkinapörssi Oy ja Satamedia Oy valittivat KHO:n tuomiosta EIT:een, joka otti tapauksen käsiteltäväkseen ja antoi tapauksesta jaostoratkaisun heinäkuussa 2015. EIT:n jaosto tulkitsi journalistisen tarkoituksen toteutumista pitkälti samoin kuin KHO, ja katsoi, ettei vastaajayhtiöiden EIS:n 10 artiklan takaamaa sananvapautta oltu perusteettomasti rajoitettu. Jaostoratkaisu ei ole lainvoimainen, sillä Satakunnan markkinapörssi Oy ja Satamedia Oy valittivat EIT:n jaostoratkaisusta. Valitus otettiin käsittelyyn, ja EIT:n suuressa jaostossa järjestettiin kuuleminen syyskuussa 2016.²⁰⁴

Veropörssi-tapauksessa keskeiseksi ongelmaksi nousi henkilötietojen suojan ja sananvapauden välisen perusoikeuspunninnan lisäksi journalistisen tai toimituksellisen tarkoituksen määritelmä. Tietosuojavaltuutettu painotti tapauksen yhteydessä toimituksellisen tarkoituksen määritelmän keskeisyyttä, sillä jos henkilötietojen käsittelylle toimituksellisessa tarkoituksessa ei ole omaa määritelmää, se on vaikea erottaa muusta henkilötietojen käsittelystä. Seuraavaksi käydään läpi *Veropörssi*-tapauksen käsittelyn yhteydessä esiin nousseita journalistisen tarkoituksen elementtejä, joilla pyritään selventämään niitä tekijöitä, joiden pohjalta voidaan arvioida journalistisen tarkoituksen toteutumista verotietojen käsittelyssä ja julkaisussa. Lisäksi arvioidaan yleisen tietosuojasetuksen mahdollista vaikutusta henkilötietojen, erityisesti verotietojen, julkisuuteen ja käsittelyyn toimituksellisessa tarkoituksessa.

3.4.3. Journalismi ja henkilötietojen suojan ja sananvapauden välinen jännite

3.4.3.1. *Veropörssi*-tapauksen yhteydessä

EUT käsittelee *Veropörssi*-ennakkoratkaisussaan journalistisen tarkoituksen määritelmää, ja toteaa, että sitä on tulkittava laajentavasti.²⁰⁵ Tuomioistuin tuo esiin sananvapauden merkityksen ja roolin demokraattisessa yhteiskunnassa, mutta painottaa toisaalta, ettei sananvapautta voi painottaa huomioimatta yksityisyyden suojan asettamia vaatimuksia.²⁰⁶ EUT:n mukaan tietosuojadirektiivin 9 artikla pyrkii yhteensovittamaan sananvapauden ja yksityisyyden suojan välisen jännitteen.²⁰⁷ Myös julkisasiamies Juliane Kokott korostaa ratkaisuehdotuksessaan sitä, että 9 artiklan poikkeusmahdollisuuden tarkoituksena on nimenomaisesti mahdollistaa tasapainon löytäminen sananvapauden ja yksityisyyden suojan välillä kansallisesti. *Veropörssi*-tapauksessa keskeistä on se, voidaanko katsoa, että käsittely on tapahtunut journalistisessa tarkoituksessa, ja jos voidaan, missä laajuudessa journalistisen tarkoituksen tavoitteen voidaan

²⁰⁴ EIT:n lehdistötiedote 14.9.2016.

²⁰⁵ EUT *Veropörssi* kohta 56 ja Hustinx 2014 s.13.

²⁰⁶ EUT *Veropörssi* kohta 56. Yksityisyyden ja henkilötietojen suojan perusoikeuksien punnintatilanteista EUT:n oikeuskäytännössä ks. myös esim. *Lindqvist* ja *Promusicae*.

²⁰⁷ EUT *Veropörssi* kohdat 58–60 ja Ollila 2010 s.267–268.

katsoa toteutuneen. Koska kyseessä on kahden perusoikeuden välinen punnintatilanne, asiassa on Kokottin näkemyksen mukaan annettava kansalliselle tuomioistuimelle laaja harkintavalta. Näin ollen journalistisen tarkoituksen toteutumisen arviointi on kansallisen tuomioistuimen tehtävä.²⁰⁸

Journalisteihin liittyen EUT toteaa, että tietosuojadirektiivin 9 artiklaa ei voida tulkita supistavasti pelkästään joukkotiedotusvälineisiin soveltuvaksi, vaan sen journalistinen poikkeusmahdollisuus soveltuu kaikkiin journalismia harjoittaviin henkilöihin.²⁰⁹ Myös julkisasiamies Kokottin mukaan journalismia tekevät vakiintuneiden tiedotusvälineiden lisäksi kaikki journalismia harjoittavat henkilöt. Journalistisen tarkoituksen käsitettä määriteltäessä on otettava huomioon tiedotusvälineiden rooli ja tehtävä demokraattisessa yhteiskunnassa.²¹⁰ EUT:n mukaan journalistista toimintaa voidaan tehdä perinteisten tiedotusvälineiden lisäksi muillakin tavoin, eli tiedonsiirron välineellä ei ole ratkaisun mukaan väliä journalistista tarkoitusta arvioitaessa.²¹¹ *Veropörssi*-tapauksessa lehden julkaisua journalistisen ilmaisun välineenä ei kiistetty, mutta tekstiviestipalvelun hyödyntämismahdollisuus journalistisessa tarkoituksessa ei ollut julkisasiamies Kokottin ja KHO:n näkemyksen mukaan niin itsestään selvää.²¹²

Journalistisia instituutiota määriteltäessä on helppo taipua EUT:n linjoille laajasta journalismin tulkinnasta. Journalistista toimintaa voivat harjoittaa nyky-yhteiskunnassa niin perinteiset toimijat kuin perinteisten toimijoiden rinnalle syntyneet muun muassa sosiaalista mediaa ja blogeja tiedonvälitykseen käyttävät luonnolliset henkilöt tai oikeushenkilöt. Perinteisten journalististen instituutioiden, eli sanomalehtien, radion ja television rinnalle on tullut uusia toimijoita ja viestintäkanavia, jotka yhtälailla osallistuvat julkiseen keskusteluun, ja levittävät yleiseen etuun liittyviä tietoja ja ajatuksia.²¹³ Ei voida siis automaattisesti rajata esimerkiksi tekstiviestitse tapahtuvaa tiedonvälitystä journalistisen toiminnan ulkopuolelle, vaan merkitystä on välitettävien tietojen sisällöllä. Myöskään tietoja levittävän tahon määrittäminen journalistiksi tai joukkotiedotusvälineeksi ei ole merkityksellistä toimituksellista tarkoitusta arvioitaessa, vaan painoarvoa on ennemminkin annettava pyrkimykselle osallistua

²⁰⁸ Julkisasiamies Kokottin ratkaisuehdotus EUT *Veropörssi*-tapauksessa kohdat 37–54 ja 99–106.

²⁰⁹ EUT *Veropörssi* kohdat 58–60 ja Ollila 2010 s.267–268.

²¹⁰ Julkisasiamies Kokottin ratkaisuehdotus EUT *Veropörssi*-tapauksessa kohdat 65–66.

²¹¹ EUT *Veropörssi* kohdat 58–60 ja Ollila 2010 s.267–268. EIT ei tarkemmin analysoinut tuomiossaan tiedonvälityksen tapoja ja niiden merkitystä journalistisen tarkoituksen toteutumisen kannalta.

²¹² **KHO 2009:82** ja julkisasiamies Kokottin ratkaisuehdotus EUT *Veropörssi* -tapauksessa erit. kohta 94.

²¹³ Hoikka 2009 s.111–112 ja Hins 2010 s.216.

yhteiskunnalliseen keskusteluun ja sille kontekstille, jossa tietoja käsitellään. Näitä arvioimalla voidaan ratkaista onko kyseisessä tilanteessa käytetty sananvapautta hyväksyttävästi.²¹⁴

3.4.3.2. Yleinen tietosuoja-asetus ja journalistisen tarkoituksen poikkeus

Vaikuttaako yleinen tietosuoja-asetus journalistien mahdollisuuksiin käsitellä verotietoja ja muita viranomaisjulkisia henkilötietoja jatkossa? Kuten tietosuojadirektiivin 9 artiklan, myös yleisen tietosuoja-asetuksen 85 artiklan ”käsittely ja sananvapaus ja tiedonvälityksen vapaus” on tarkoitus mahdollistaa sananvapauden ja yksityisyyden suojan välisen jännitteen yhteensovitus jäsenvaltioissa ja henkilötietojen käsittely journalistisessa tarkoituksessa:

1. Jäsenvaltioiden on lainsäädännöllä sovittava yhteen tämän asetuksen mukainen oikeus henkilötietojen suojaan sekä oikeus sananvapauteen ja tiedonvälityksen vapauteen, mukaan lukien käsittely journalistisia tarkoituksia ja akateemisen, taiteellisen tai kirjallisen ilmaisun tarkoituksia varten.
2. Käsittelylle journalistisia tarkoituksia varten tai akateemisen, taiteellisen tai kirjallisen ilmaisun tarkoituksia varten jäsenvaltioiden on säädettävä vapautuksia tai poikkeuksia II luvun (periaatteet), III luvun (rekisteröidyn oikeudet), IV luvun (rekisterinpitäjä ja henkilötietojen käsittelijä), V luvun (henkilötietojen siirto kolmansiin maihin tai kansainvälisille järjestöille), VI luvun (riippumattomat valvontaviranomaiset), VII luvun (yhteistyö ja yhdenmukaisuus) ja IX luvun (tietojenkäsittelyyn liittyvät erityistilanteet) säännöksiin, jos ne ovat tarpeen henkilötietojen suoja koskevan oikeuden sovittamiseksi yhteen sananvapauden ja tiedonvälityksen vapauden kanssa.
3. Jäsenvaltioiden on toimitettava komissiolle 2 kohdan nojalla antamansa säännökset tiedoksi ja niiden mahdolliset myöhemmät muutokset mahdollisimman pian.

85 artiklan toisessa kohdassa on lueteltu ne säännökset, joihin rajoituksia, vapautuksia ja poikkeuksia voidaan säätää. Vaikuttaisi siltä, että näitä säännöksiä ei ole yleisessä tietosuoja-asetuksessa supistettu verrattuna tietosuojadirektiiviin. Tietosuojadirektiivin 9 artiklan mukaan direktiivi sallii poikkeuksien säätämisen direktiivin II lukuun, IV lukuun ja VI lukuun. Direktiivin II luku ”yleiset säännöt henkilötietojen käsittelyn laillisuudesta” on sisällöllisesti samankaltainen, mutta suppeampi kuin asetuksen II luku ”periaatteet” ja III luku ”rekisteröidyn oikeudet”, joihin molempiin asetukseen sallii poikkeuksia. Direktiivin IV luku ”henkilötietojen siirto kolmansiin maihin” on vastaava kuin tietosuoja-asetuksen V luku ”henkilötietojen siirto kolmansiin maihin”

²¹⁴ Neuvonen & Rautiainen Perustuslakiblogissa 24.10.2015.

tai kansainvälisille järjestöille”, ja asetus sallii rajoitukset V lukuun. Direktiivin VI luku ”valvontaviranomainen ja tietosuojaryhmä” koskee valvontaviranomaisia, kuten myös asetuksen VI luku ”riippumattomat valvontaviranomaiset” ja VII luku ”yhteistyö ja yhdenmukaisuus”, joihin asetus sallii rajoitusten säätämisen. Lisäksi asetus sallii rajoitusten säätämisen IX lukuun ”tietojenkäsittelyyn liittyvät erityistilanteet”, jossa oleva journalistisen poikkeuksen mahdollistava 85 artikla on direktiivin II luvussa 9 artiklana.

Tietosuojadirektiivin 9 artikla mahdollistaa poikkeuksien ja vapautuksien säätämisen ”ainoastaan journalistisia tarkoituksia [...] varten, ainoastaan jos ne osoittautuvat välttämättömiksi”. Sanamuodoltaan asetuksen 85 artikla on jopa sallivampi. Siitä puuttuu direktiivin 9 artiklassa kaksi kertaa esiintyvä ”ainoastaan”, joka rajoittaa poikkeuksien ja vapautuksien säätämismahdollisuutta. Lisäksi poikkeuksia ja vapautuksia saa tietosuoja-asetuksen mukaan säätää ”jos ne ovat tarpeen”, kun taas direktiivissä poikkeuksia ja vapautuksia saa säätää ”jos ne osoittautuvat välttämättömiksi”. Tältäkin osin direktiivin sanamuoto vaikuttaa itseasiassa vähemmän liikkumavaraa sallivalta ja tiukemmalta kuin yleisen tietosuoja-asetuksen sanamuoto. Yleisen tietosuoja-asetuksen johdanto-osan 153 kohdan mukaan journalistisen tarkoituksen poikkeusta olisi sovellettava erityisesti audiovisuaalialalla ja uutis- ja lehtiarkistoissa tapahtuvassa henkilötietojen käsittelyssä. Direktiivin 9 artiklaa selventävässä johdanto-osan 37 kohdassa mainitaan vain audiovisuaaliala. Vaikka lista ei kummassakaan ole tyhjentävä, luettelon laajeneminen viestii asetuksen sallivammasta suhtautumisesta journalistisessa tarkoituksessa tapahtuvaan käsittelyyn.

Yleisen tietosuoja-asetuksen johdanto-osan 153 kohdassa tuodaan esiin sananvapauden merkitys demokraattisissa yhteiskunnissa, ja demokratiaa turvaavan merkityksen vuoksi kohdassa mainitaan erikseen, että sananvapautteen ”liittyviä käsitteitä, kuten journalismia, on tulkittava väljästi.” Asetusta laadittaessa on mahdollisesti ollutkin tarkoitus laajentaa journalistisen tarkoituksen poikkeusta perinteisten journalististen instituutioiden ulkopuolelle. Komission vaikutusarvioinnissa vuodelta 2012 todetaan, että tietosuojadirektiivin 9 artiklan sisältämän poikkeuksen sanamuotoa voisi olla uudistuksen yhteydessä syytä laajentaa ulottumaan kaikkiin sellaisiin toimintoihin, joiden tarkoituksena on paljastaa tai jakaa sananvapauden piiriin kuuluvaa julkista tietoa, ajatuksia tai mielipiteitä riippumatta siitä, onko tietojen jakajana journalistinen instituutio vai yksityinen henkilö. Käsitteen laajennusta perustellaan sillä, että henkilötietoja pitää voida käsitellä journalistisia tarkoituksia varten myös sähköisesti esimerkiksi blogissa, YouTubessa tai Twitterissä, eikä tällaista yksityisen henkilön

yleisen edun nimissä jakamaa tietoa saa rajata journalistisen poikkeuksen ulkopuolelle.²¹⁵ Journalismin määritelmän alle kuuluvan joukon kasvamista on pidetty uhkana perinteisille journalistisille instituutioille, mutta toisaalta sen voi nähdä mahdollisuutena itsenäisille journalisteille ja heidän mahdollisuuksilleen levittää yhteiskunnallisesti merkittävä tietoa.²¹⁶

Komission vaikutusarvioinnissa painotetaan sitä, että journalistisen tarkoituksen poikkeuksen laajentaminen merkitsisi, että bloggareita ja muita sosiaalisen median kautta yleiseen keskusteluun osallistuvia yksityisiä henkilöitä eivät koskisi kaikki henkilötietojen käsittelyyn liittyvät vaatimukset. Tämän myötä rekisteröidyillä ei olisi kaikkia henkilötietojen suojaan liittyviä oikeuksia käytettävänä silloin, kun kyseessä on journalistisia tarkoituksia varten henkilötietoja käsittelevä yksityinen henkilö. Näin ollen oikeustila muuttuisi verrattuna *Lindqvist*-ratkaisua seuranneeseen oikeustilaan. Tämä ei kuitenkaan merkitsisi sitä, ettei rekisteröidyillä olisi yksityisyyden suojaakaan. Kaikki ne rikosoikeudelliset ja muut keinot, joita kansallisessa lainsäädännössä on olemassa lehdistön rikkoessa yksityiselämän suoja, olisivat käytettävissä myös bloggareita ja muita verkkoympäristössä toimivia journalisteja vastaan.²¹⁷

Veropörssi-tapauksessa julkisasiamies Kokott tuo esiin sen, että EUT:n on tietosuoja-asioihin liittyvissä perusoikeuksien punnintatilanteissa syytä antaa jäsenvaltion viranomaisille ja tuomioistuimille laaja harkintavalta, koska näissä tilanteissa perinteillä ja yhteiskunnallisilla arvoilla on vahva merkitys. Hän perustelee näkemystään erityisesti sillä, että tietosuojadirektiivin vaikutukset ja soveltamisala ulottuvat sisämarkkinoiden ulkopuolelle, eikä sen soveltamista ole näin ollen perusteltua arvioida pelkästään EU-oikeuden valossa.²¹⁸ Koska yleinen tietosuoja-asetus on soveltamisalaltaan vähintään yhtä laaja kuin tietosuojadirektiivi, voi tietosuoja-asetuksenkin osaltakin olettaa, että EUT katsoo perusoikeuksien kollisiotilanteissa, että jäsenvaltioille on annettava laaja kansallinen harkintamarginaali.

Keller painottaa sitä, tietosuoja-asetuksen mukanaan tuoma rekisteröidyn suostumuksen ja tiedollisen itsemääräämisoikeuden korostus voi vaikuttaa erityisesti uusien medioiden henkilötietojen käsittelyn mahdollisuuksiin. Selkeän suostumuksen saamisen vaatimus tietojen käsittelyä varten voi vaikuttaa ihmisten halukkuuteen suostua tietojensa luovutukseen esimerkiksi sosiaalisen median toimijoille, jolloin myös mahdollisuus henkilötietojen käsittelyyn supistuu.²¹⁹ Oikeuskirjallisuudessa on toisaalta myös katsottu, ettei asetuksen 7 artikla

²¹⁵ SEC(2012) 72 s.107–108.

²¹⁶ Van der Haak, Parks & Castells 2012 s.2923–2924.

²¹⁷ SEC(2012) 72 s.108.

²¹⁸ Julkisasiamies Kokottin ratkaisuehdotus EUT *Veropörssi*-tapauksessa kohta 53.

²¹⁹ Keller 2011a s.341.

”suostumuksen edellytykset” tosiasiaassa ole suuri muutos direktiiviin verrattuna.²²⁰ Lisäksi Kellerin näkemys koskee lähinnä esimerkiksi sosiaalisen median toimijoita, jotka käyttävät käyttöönsä luovutettuja henkilötietoja usein muihin kuin journalistisiin tarkoituksiin. Myös tietosuoja-asetuksen sisäänrakennetun ja oletusarvoisen tietosuojan periaate eli ”*Privacy by Design*”²²¹ voi Kellerin näkemyksen mukaan vaikeuttaa median mahdollisuuksia henkilötietojen käsittelyyn jatkossa. Koska oletusarvoinen tietosuoja pitää sisällään ajatuksen tietosuojan huomioimisesta jo ohjelmiston kehitysvaiheessa paljon laajemmalla ja tarkemmalla tasolla, tämä voi vaikuttaa median mahdollisuuksiin käsitellä henkilötietoja estämällä automaattisesti median pääsyn henkilötietoihin ja vaarantaen näin median mahdollisuuden käsitellä yleisen edun kannalta tärkeitä tietoja.²²²

Kellerin esiin tuomista näkökohdista huolimatta itse journalistisen tarkoituksen poikkeus ei uuden tietosuoja-asetuksen myötä ainakaan supistu. Niin kauan, kun kyseessä on henkilötietojen käsittely journalistisessa tarkoituksessa, uusikin asetus sallii kansalliset poikkeukset. Kun uuden asetuksen johdanto-osan mukaan myös journalistin käsitettä on tulkittava laajasti, eikä rajoittaa journalistista toimintaa harjoittavien joukkoa pelkästään perinteisiä joukkotiedotusvälineitä koskevaksi, keskeiseksi kysymykseksi nousee jatkossakin toiminnan journalistinen tarkoitus ja näin ollen journalistisen tarkoituksen määritelmä.

Veropörssi-tapauksen yhteydessä Euroopan komissio ja Viro esittivät, ettei Suomi ole pannut tietosuojadirektiivin 9 artiklan journalistisen tarkoituksen poikkeusta asianmukaisesti täytäntöön. Myös julkisasiamies Kokottin mukaan Suomen 9 artiklan täytäntöönpano ei ole välttämättä yhteisön oikeuden mukaista. Kokott toteaa, että ”[t]ietosuojadirektiivin säännösten joustavuudesta huolimatta asiaa summaarisesti tarkasteltaessa näyttää jonkin verran yksipuoliselta luopua tietosuojasta lähes täydellisesti tietojenkäsittelyssä. Yhteisön oikeus edellyttää mahdollisesti juuri tämän vuoksi sitä, että toimituksellisiin toimintoihin on sovellettava tiukempia tietosuojaoikeutta koskevia ehtoja kuin mitä Suomen henkilötietolain 2 §:n 5 momentissa on tehty.”²²³ EUT ei kuitenkaan ota tähän tuomiossaan kantaa. Asialla ei sinänsä ollutkaan ennakkoratkaisukysymykseen vastaamisen kannalta merkitystä.²²⁴

²²⁰ De Hert & Papakonstantinou 2016 s.187–188.

²²¹ Tietosuoja-asetuksen 25 artikla ”sisäänrakennettu ja oletusarvoinen tietosuoja”, jonka mukaan rekisterinpitäjän on huomioitava tietosuojavaatimukset ja -periaatteet kaikessa käsittelyssä ja käsittelytapojen määrittämisessä, ja varmistettava, että oletusarvoisesti käsitellään vain kulloinkin tarpeellisia henkilötietoja. Ks. myös Hustinx 2014 s.28.

²²² Keller 2011a s.341.

²²³ Julkisasiamies Kokottin ratkaisuehdotus EUT *Veropörssi*-tapauksessa kohta 100.

²²⁴ Julkisasiamies Kokottin ratkaisuehdotus EUT *Veropörssi*-tapauksessa kohta 101.

Näiden komission ja julkisasiamies Kokottin näkemysten valossa voisi arvioida, että vaikkei itse tietosuoja-asetus asettaisikaan tiukennuksia journalistisen tarkoituksen poikkeukselle, Suomessa on alun perin tulkittu tietosuojadirektiivin mahdollistamaa poikkeusmahdollisuutta liian väljästi. Koska henkilötietolakiin kohdistuu nyt tietosuoja-asetuksen vuoksi joka tapauksessa suuria muutoksia, myös journalistisen tarkoituksen poikkeuksen tiukennukseen on syytä kiinnittää huomiota. Voi olla, että henkilötietolaki 2018 ei enää rajaa journalistisessa tarkoituksessa tapahtuvaa henkilötietojen käsittelyä muutamaa poikkeusta lukuun ottamatta lain soveltamisalan ulkopuolelle, vaan pikemminkin ulottaa henkilötietojen käsittelyä koskevat velvollisuudet myös journalistisessa tarkoituksessa tapahtuvaan käsittelyyn muutamaa rajattua poikkeusta lukuun ottamatta. Tällaisen näkemyksen esittää myös Simojoki.²²⁵

Scassa käsittelee journalistisen tarkoituksen poikkeusta Kanadan lainsäädännön kontekstissa. Hänen mukaansa journalistisen tarkoituksen määritelmää voisi selventää muuttamalla journalistisen tarkoituksen poikkeuksen sisältävää lakipykälää. Scassan mukaan lakiin voisi lisätä vaatimuksen siitä, että ennen henkilötiedon julkaisua, sen julkaisemisen merkitystä pitää punnita suhteessa henkilötietojen ja yksityisyyden suojaan. Näin voitaisiin määrittää se, onko kyseisten tietojen julkaisu journalistista tarkoitusta palvelevaa. Scassan ehdotuksen mukaan journalistisen tarkoituksen määritelmää voisi lisäksi selventää esimerkiksi määrittelemällä laissa journalistinen tarkoitus niin, että journalistisessa tarkoituksessa käsiteltävä tieto on sellaista, jonka julkaisemista järkevä ihminen pitää tarkoituksenmukaisena kyseessä olevassa tilanteessa. Tähän vaatimukseen sisältyy Scassan näkemyksen mukaan automaattisesti perusoikeuksien punnintavaatimus, sillä järkevä ihminen ottaa huomioon tietojen julkaisun arvon suhteessa sen aiheuttamaan yksityisyyden loukkaukseen.²²⁶

Vaikka tietosuoja-asetus asettaa kotimaiselle lainsäätäjälle kehykset, joiden sisällä liikkua, ei olisi mahdotonta tarkentaa journalistisen tarkoituksen määritelmää kun saatetaan kotimaista lainsäädäntöä tietosuoja-asetuksen mukaiseksi. Uuden henkilötietolaki 2018 hallituksen esityksessä voisi esimerkiksi pyrkiä avaamaan sitä, millaista toimintaa toimituksellisella tarkoituksella tarkoitetaan. Lisäksi olisi hyvä selventää journalistin käsitettä – millaiset oikeushenkilöt ja luonnolliset henkilöt voivat käsitellä henkilötietoja toimituksellisessa

²²⁵ Simojoki tietosuojauutiset.fi-blogissa 3.11.2016.

²²⁶ Scassa 2010 s.778–779, jossa Scassa ehdottaa kanadalaisen tietosuojalainsäädännön journalistisen tarkoituksen poikkeusta täsmennettävään. Scassan mukaan “it would not be a major departure to limit the collection, use and disclosure of personal information for journalistic purposes to those “purposes that a reasonable person would consider appropriate in the circumstances.” No doubt, a reasonable person would take into account the balance between the public interest in being informed, and in a free press, with the interest in protecting individual privacy.”

tarkoituksessa ja millä tiedonvälityksen keinoilla.²²⁷ Tällä voitaisiin välttää hankalia tulkintatilanteita, vaikka lienee mahdollista, että niin journalistin kuin journalistisen tarkoituksenkin käsitettä selvennetään tulevaisuudessa joko kotimaisella tai eurooppalaisella oikeuskäytännöllä.

3.4.4. Tietojen, mielipiteiden ja ajatusten välittäminen ja yleisen edun käsite

EUT:n *Veropörssi*-tapauksen ratkaisun mukaan julkisista viranomaisasiakirjoista saatavien henkilötietojen käsittelyä ainoastaan journalistisessa tarkoituksessa on sellainen käsittely, jonka ainoana tarkoituksena on tietojen, mielipiteiden tai ajatusten ilmaiseminen yleisölle. EUT jätti journalistisen tarkoituksen toteutumisen KHO:n arvioitavaksi.²²⁸ Tarkoituksen arviointi on myös julkisasiamies Kokottin ratkaisuehdotuksen mukaan kansallisen tuomioistuimen tehtävä, ja arvioinnissa on otettava huomioon se, onko tietojen käsittely tapahtunut tarkoituksena yleiseen etuun liittyviä kysymyksiä koskevien tietojen ja ajatusten välittäminen.²²⁹

Toisin kuin EUT, julkisasiamies nostaa siis ratkaisuehdotuksessaan *yleisen edun* käsitteen osaksi journalistisessa tarkoituksessa tapahtuvaa toimintaa. Lisäksi Kokott viittaa ratkaisuehdotuksessaan EIT:n oikeuskäytäntöön, jonka mukaan kaiken sananvapauden rajoittamisen on oltava tarpeellista demokraattisessa yhteiskunnassa, ja korostaa EIT:n vakiintunutta tulkintaa lehdistön tehtävästä vallan vahtikoirana. Tähän tehtävään kuuluu erottamattomasti tietojen ja ajatusten levittäminen kaikissa yleiseen etuun liittyvissä asioissa.²³⁰ EIT viittaa säännönmukaisesti yleisen edun käsitteeseen julkaisuvapautta ja sen rajoituksia arvioidessaan.²³¹

²²⁷ Ks. Fennessy 2006 s.1091, jossa Fennessy ehdottaa Yhdysvaltain lainsäädännön kontekstissa, että journalistisen vapauden tulisi ulottua myös bloggareihin, ja journalistin määritelmä lainsäädännössä voisi olla: “a person who for gain or livelihood, is engaged in gathering, preparing, collecting, writing, filming, taping, or photographing news intended for dissemination by media and the person is professionally affiliated with the media disseminating the information.” Median voisi Fennessyn mukaan määritellä: “newspaper, magazine, news agency, press association, wire service, radio or television station, online news service or website which has as one of its primary functions the purpose of disseminating news.” Fennessy kuitenkin sulkee median määritelmällään esimerkiksi tekstiviestitse tapahtuvan toiminnan median ulkopuolelle, jota ei voi *Veropörssi*-tapauksen valossa automaattisesti tehdä.

²²⁸ EUT *Veropörssi* kohta 65 2), Mihail 2016 s.130, Mäenpää 2016 s.209 ja Ollila 2010 s.267.

²²⁹ Julkisasiamies Kokottin ratkaisuehdotus EUT *Veropörssi*-tapauksessa kohdat 99–106.

²³⁰ Julkisasiamies Kokottin ratkaisuehdotus EUT *Veropörssi*-tapauksessa kohdat 65–66.

²³¹ Yleisen edun, ”*public interest*” -käsitteen arvioinnista EIT:n oikeuskäytännössä ks. esim. *Éditions Plon v. Ranska*, jossa oli kyse presidentin terveydentilaan liittyvän kirjan julkaisemisesta. Kohdassa 44 EIT arvioi, että ”the book was published in the context of a wide-ranging debate in France on a matter of public interest, in particular the public's right to be informed about any serious illnesses suffered by the head of State, and the question whether a person who knew that he was seriously ill was fit to hold the highest national office. Furthermore, the secrecy which President Mitterrand imposed, [...] with regard to his condition and its development [...] raised the public-interest issue of the transparency of political life. As freedom of the “press” was thus at stake, the French authorities had only a limited margin of appreciation to decide whether there was a “pressing social need” to take the measures in question [kirjan myymisen kieltäminen] against the applicant company”.

Kokott arvioi EIT:n tapausta *Fressoz ja Roire v. Ranska* yleisen edun käsitettä havainnollistavana tapauksena. EIT:n tuomiossa tapauksessa *Fressoz ja Roire v. Ranska* oli myös kyse verotietojen julkaisemisesta. Fressoz ja Roire olivat toimittajia, jotka julkaisivat yritysjohtajan palkkatiedot paikallisessa lehdessä todistaakseen väitteensä johtajan tuloista. Julkaistut verotiedot olivat Ranskassa luottamuksellisia, ja julkaistut tiedot oli saatu verovirkailijalta tietojen luottamuksellisuutta rikkoen. Ranskan tuomioistuimet tuomitsivatkin Fressozin ja Roiren lainvastaisesti saatujen tietojen julkaisemisesta. EIT päätyi kuitenkin sananvapausmyönteisempään tulkintaan, ja totesi, että julkaistuilla verotiedoilla osallistuttiin julkiseen keskusteluun, jota käytiin kyseisen yrityksen palkkatasosta. Näin ollen tietojen julkaiseminen siitä huolimatta, että ne olivat luottamuksellisia, oli oikeutettua ja palveli yleistä etua. Ranskassa ei muutoinkaan ole poikkeuksellista julkaista tietoja yritysjohtajien palkkatuloista, joten niitä ei voitu pitää ainoastaan yksityisyyden piiriin kuuluvina tietoina.²³²

Myös Ruotsin hallitus korosti *Veropörssi*-tapauksen yhteydessä annetussa huomautuksessaan, että henkilötietojen käsittelyä journalistisia tarkoituksia varten on käsittely, jonka ”tarkoituksena on levittää tietoja ja ajatuksia yleiseen etuun liittyvistä kysymyksistä”.²³³ Yleiseen etuun liittyviä kysymyksiä koskevien tietojen ja ajatusten levittäminen taas riippuu asiayhteydestä, jossa tietoja levitetään. Tällaista toimintaa ei voi rajata koskemaan vain tiettyjä tiedonvälityksen muotoja, sillä julkisasiamies Kokottin mukaan nyky-yhteiskunnassa journalismia harjoitetaan myös esimerkiksi internetin ja tekstiviestien kautta. Niin internetiä kuin tekstiviestejäkin käytetään tiedon välitykseen yksityisessä tarkoituksessa, mutta myös yleiseen etuun liittyvissä kysymyksissä.²³⁴

Kokottin mukaan ”[t]iedot ja ajatukset liittyvät siis yleistä etua koskevaan kysymykseen silloin, kun ne ovat yhteydessä todellisuudessa käytävään julkiseen keskusteluun tai kun ne koskevat kysymyksiä, jotka ovat kansallisen oikeuden ja yhteiskunnallisten arvojen perusteella luonteeltaan julkisia, mutta eivät silloin, kun yksityiselämästä levitetään yksityiskohtia, jotka eivät liity millään tavalla asianomaisella henkilöllä olevaan julkiseen tehtävään, ja erityisesti kun tähän liittyen voidaan oikeutetusti olettaa, että yksityisyyttä kunnioitetaan.”²³⁵ Julkisasiamies korostaa ratkaisuehdotuksessaan sitä, että viranomaisten ei pidä ennakolta valvoa tietojen levittämisen journalistisia tarkoituksia tai yleisen edun mukaisuutta, sillä tämä voi johtaa ennakkosensuuriin. Median rooli yleiseen etuun liittyvien kysymyksien julkiseen keskusteluun nostamisessa on merkittävä, eikä valtion tulisi puuttua tähän ennen kuin on ilmeistä, ettei tietojen levittäminen

²³² *Fressoz ja Roire v. Ranska* kohdat 50–53, Pellonpää, Gullans, Pölönen & Tapanila 2012 s.723–724 ja julkisasiamies Kokottin ratkaisuehdotus EUT *Veropörssi*-tapauksessa kohdat 75–76.

²³³ Julkisasiamies Kokottin ratkaisuehdotus EUT *Veropörssi*-tapauksessa kohta 68.

²³⁴ Julkisasiamies Kokottin ratkaisuehdotus EUT *Veropörssi*-tapauksessa kohdat 69–74.

²³⁵ Julkisasiamies Kokottin ratkaisuehdotus EUT *Veropörssi*-tapauksessa kohta 77.

liity yleiseen etuun.²³⁶ Vaikka EUT ei käytä yleisen edun käsitettä *Veropörssi*-ennakkoratkaisussaan, tietojen yleisen edun mukaisuudella voi olla selventävä merkitys arvioidessa millaisia tietoja, mielipiteitä ja ajatuksia tulisi välittää yleisölle. EUT on viitannut yleiseen etuun aiemmissa ratkaisuisaan henkilötietojen suojan tarvetta arvioidessaan.²³⁷

Myös EIT arvioi yleisen edun toteutumista *Veropörssi*-tapauksessa. EIT korostaa, että lehdistön rooliin kuuluu olennaisena osana tietojen jakaminen yleiseen etuun liittyvistä asioista. Sen lisäksi, että lehdistöllä on oikeus ja velvollisuus jakaa näitä tietoja, yleisöllä on myös oikeus vastaanottaa yleiseen etuun liittyviä tietoja.²³⁸ EIT arvioikin, että koska verotiedot ovat Suomessa julkisia, niiden katsotaan kuuluvan yleiseen etuun liittyvien aiheiden piiriin.²³⁹ Satakunnan markkinapörssi Oy:n ja Satamedia Oy:n toteuttama verotietojen julkaisu toiminta ei kuitenkaan ole ollut yleisen edun mukaista tietojen julkaisun mittakaavan vuoksi.²⁴⁰ Mihail arvioi, että EIT:n ei ole ollut tarkoitus kiinnittää ratkaisevana tekijänä huomiota verotietojen julkaisun laajuuteen, vaan se on käyttänyt julkaistujen tietojen määrää yleisen edun toteutumisen arvioimiseksi. EIT:n tuomion perusteella ”the relationship between 'public interest' value and 'data privacy rights' is inversely proportional; the lower the public interest value, the higher the data protection of individuals.”²⁴¹

3.4.5. Kohteena yleisö vai yksittäisen ihmisen uteliaisuus

Keskeistä verotietojen julkaisussa on se, että journalistisessa tarkoituksessa käsiteltäviä tietoja ei julkaista vain yksittäisten ihmisten uteliaisuuden tyydyttämiseksi, vaan tietoja, mielipiteitä ja ajatuksia ilmaistaan *yleisölle*.²⁴² Yleiseen etuun liittyvien tietojen määritelmä on se, että tiedot liittyvät tosiasiaissa käytävään julkiseen keskusteluun. Yleistä etua ei kuitenkaan aja sellaisten tietojen levittäminen, joiden ainoa tarkoitus on yksittäisten henkilöiden uteliaisuuden tyydyttäminen. Tietojen voidaan katsoa tyydyttävän ainoastaan uteliaisuutta etenkin, jos tiedot eivät liity henkilön julkiseen tehtävään, eikä niillä osallistuta yleisen edun mukaiseen julkiseen keskusteluun.²⁴³

Julkisasiamies Kokottin arvion mukaan verotietojen julkaisu sinänsä voi olla perusteltua, sillä yleisöllä voi olla todellinen intressi verotuksen ja tulojen kehityksen seuraamiseen, jonka lisäksi

²³⁶ Julkisasiamies Kokottin ratkaisuehdotus EUT *Veropörssi*-tapauksessa kohta 78.

²³⁷ Ks. esim. *Volker und Markus Schecke ja Eifert*.

²³⁸ EIT *Veropörssi* kohta 60.

²³⁹ EIT *Veropörssi* kohta 65.

²⁴⁰ EIT *Veropörssi* kohta 70.

²⁴¹ Mihail 2016 s.133–134.

²⁴² EUT *Veropörssi*, *Société Prisma Presse v. Ranska* ja Ollilla Journalistiliiton internetsivuilla 24.9.2009.

²⁴³ Julkisasiamies Kokottin ratkaisuehdotus EUT *Veropörssi*-tapauksessa kohdat 69–74.

julkisuuden henkilöiden verotietojen julkaisu voi palvella yleistä etua. Toisaalta suuri syy tietojen haluamiseen voi kuitenkin olla muu – julkisasiamiehen näkemys on se, että monet ihmiset haluavat verotietoja voidakseen tarkistaa naapurin tai tuttavien tulotason. Kokott päätyykin arvioinnissaan siihen, että Satamedia Oy:n tekstiviestipalvelun journalistista tarkoitusta voi olla vaikea perustella, koska yksittäisen henkilön verotiedot sisältävä tekstiviesti palvelee todennäköisimmin yksittäisen henkilön uteliaisuutta. Toisaalta hän korostaa sitä, että nyky-yhteiskunnassa tekstiviestit ovat tulleet jossain määrin perinteisten journalististen instituutioiden rinnalle myös yleistä etua palvelevana tiedonvälityksen muotona.²⁴⁴

KHO ottaa *Veropörssi*-tapauksen arvioinnissaan lähtökohdaksi sen, oliko yhtiöiden harjoittaman toiminnan tarkoituksena tietojen, mielipiteiden ja ajatusten ilmaiseminen yleisölle. KHO:n mukaan tällaisen toiminnan pitäisi edistää yhteiskunnallista keskustelua, ei tyydyttää yksittäisten henkilöiden uteliaisuutta.²⁴⁵ Tekstiviestipalveluun viitaten KHO totesi, että koska Satakunnan markkinapörssi Oy:llä ei ollut henkilötietolain mukaista perustetta käsitellä tietoja tai luovuttaa niitä eteenpäin, myöskään Satamedia Oy:llä ei ollut henkilötietojen käsittelyperustetta. KHO:n mukaan ainoastaan journalistista tarkoitusta toteuttavan henkilötietojen käsittelyn määritelmään kuuluu myös se, että tiedot on ilmaista yleisölle. Koska KHO:n tulkinnan mukaan yleisönä ei voida pitää yksittäistä tekstiviestin vastaanottajaa, ei Satamedia Oy:n tekstiviestipalvelussa ollut kyse tietojen ilmaisemisesta yleisölle vaan ”yksittäisen henkilön toisen henkilön henkilötietoja koskevaan pyyntöön vastaamisesta.”²⁴⁶ KHO:n arvioin mukaan tätä ei voida perustella sananvapaudella.

Ollila on arvioinut, että KHO:n tulkinta *Veropörssi*-tapauksessa voi johtaa sananvapauden ahtaampaan tulkintaan sellaisissa tapauksissa, joissa julkaisun tarkoituksena ei ole yhteiskunnalliseen keskusteluun osallistuminen, vaan yksittäisten henkilöiden uteliaisuuden tyydyttäminen.²⁴⁷ Ollilan mukaan ”KHO:n mainitsemilla kriteereillä sellaiset viihdejulkaisut, joissa käsitellään yksityiselämän yksityiskohtia ja joiden tarkoitus on tyydyttää tietyn yleisön kiinnostusta näihin asioihin, eivät olisi journalistista tarkoitusta toteuttavia julkaisuja.”²⁴⁸ Tämän arvion mukaan KHO:n näkemys johtaa siihen, että tietosuojalautakunta voisi määrätä henkilötietolain 44 §:n 1 kohdan mukaisen henkilötietojen käsittelykiellon tällaisten viihdejulkaisujen julkaisemiselle. KHO:n olisikin tullut Ollilan mukaan arvioida *Veropörssi*-

²⁴⁴ Julkisasiamies Kokottin ratkaisuehdotus EUT *Veropörssi*-tapauksessa kohdat 86–95.

²⁴⁵ KHO 2009:82 ja Ollila 2010 s.268.

²⁴⁶ KHO 2009:82.

²⁴⁷ Ollila 2009 s.10 ja Ollila 2010 s.268.

²⁴⁸ Ollila 2009 s.10.

ratkaisussaan, mikä ratkaisun merkitys on sananvapauteen olennaisena kuuluvan ennakkosensuurin kiellon kannalta.²⁴⁹

Ollilan näkemys voi kuitenkin olla hieman liioiteltu. KHO perustaa arviointinsa sille, että Satamedia Oy:n tekstiviestipalvelu on tyydyttänyt vain yksittäisten henkilöiden uteliaisuutta, sillä kyseessä on ollut yksittäisen ihmisen verotietojen lähettäminen tekstiviestitse yksittäiselle ihmiselle. KHO:n arvion mukaan yksittäinen ihminen, joka saa tekstiviestin, ei vastaa sananvapauslain 2 §:n 1 kohdan määritelmää yleisöstä.²⁵⁰ Tämä ei kuitenkaan tarkoita sitä, että viihdeuutisia lukeva ihmisjoukko ei vastaisi KHO:n näkemyksen mukaan yleisön määritelmää, eikä KHO:n tulkinta johda siihen, että kaikenlaisten viihdejulkaisujen julkaisu voitaisiin kieltää kategorisesti.

Flanagan tuo esiin vasta-argumenttina KHO:n tulkinnalle tekstiviestipalvelusta sen, että nyky-yhteiskunnassa on paljon muitakin tiedonvälityksen kanavia, joista tietoa lähetetään tai välitetään vain pyynnöstä yksittäiselle tilaajalle. Näitä ovat esimerkiksi sanomalehtien internetpalvelut, joissa olevia artikkeleita saa lukea vain tilaaja. Monilla näillä selkeästi perinteisten journalististen instituutioiden piiriin kuuluvilla sanomalehdillä on lisäksi palvelu, josta voi tilata päivän otsikot sähköpostitse. Lisäksi Flanagan vertaa Satamedia Oy:n tekstiviestipalvelua Westlaw-palveluun, jossa julkaistavat oikeustieteelliset tekstit näkee vain tilaaja.²⁵¹ Vaikka pitää paikkansa, että on olemassa useita sellaisia journalistisessa tarkoituksessa toimivia tahoja, joiden välittämiä tietoja saa vain tilauksesta, ei Satamedian tekstiviestitse lähettämiä henkilötietoja voi täysin samastaa Westlawssa julkaistaviin oikeustapauskommentaareihin, oikeustieteellisiin artikkeleihin ja muihin oikeustieteellistä tutkimusta sisältäviin lähteisiin. Vaikka Westlawin julkaisut sisältäisivätkin henkilötietoja, sieltä löytyvien lähteiden tärkeimpänä tarkoituksena on ilman muuta välittää tietoja ja ajatuksia oikeustieteestä kiinnostuneelle yleisölle, ei niinkään välittää yksittäisten ihmisten henkilötietoja niitä pyytävälle henkilölle. Sama pätee myös sanomalehtien tilaajapalveluihin.

3.4.6. Raakatietojen massamuotoinen julkaisu

Julkisasiamies Kokott toteaa EUT:n *Veropörssi*-ratkaisuehdotuksessaan, että myös raakatietojen julkaiseminen voi tapahtua journalistisessa tarkoituksessa. Koska journalistisen toiminnan tehtävä on tietojen ja ajatusten välittäminen, on Kokottin mukaan yhdentekevää muokataanko tai kommentoidaanko levitettäviä tietoja toimituksellisesti. Myös muokkaamattomilla

²⁴⁹ Ollila 2010 s.268.

²⁵⁰ Yleisöllä tarkoitetaan sananvapauslain 2 §:n 1 kohdan mukaan vapaasti valikoituvaa viestin vastaanottajien joukkoa.

²⁵¹ Flanagan 2013 s.6.

raakatiedoilla voi olla merkittävä rooli julkisessa keskustelussa.²⁵² KHO toteaa *Veropörssi*-tuomiossaan kuitenkin, ettei tietojen julkaiseminen siinä laajuudessa, jossa sitä oli *Veropörssi*-lehteä varten harjoitettu, voi enää olla tietojen käsittelyä toimituksellisessa tarkoituksessa. KHO:n mukaan kyse oli kerätyn taustarekisterin julkaisemisesta sellaisenaan, eikä julkaisutoiminta täyttänyt toimituksellisen tarkoituksen vaatimuksia. Näin ollen Satakunnan markkinapörssi Oy käsitteli henkilötietoja henkilötietolain vastaisesti.²⁵³ Tähän ratkaisuun päädyttiin siitä huolimatta, että julkaistut tiedot olivat kaikkien saatavilla olevia viranomaisjulkisia tietoja, joita normaalistikin julkaistaan mediassa, vaikkei yhtä laajasti.

KHO:n näkemys on siis se, että toimituksellisen taustarekisterin julkaiseminen sellaisenaan ei ole sellaista toimintaa, jota voidaan pitää ainoastaan tietojen, mielipiteiden ja ajatusten ilmaisemisena yleisölle.²⁵⁴ KHO:n tulkinnan mukaan raakatietojen julkaiseminen ei voi olla journalistista toimintaa, vaan journalistinen tarkoitus pitää sisällään ajatuksen tietojen muokkaamisesta tai toimituksellisen aineiston lisäämisestä. Voidaan katsoa, että KHO tulkitsi journalistisen tarkoituksen määritelmää *Veropörssi*-tapauksessa jotakuinkin suppeasti. Ollila pohtii sitä, voiko *Veropörssi*-tapauksen ratkaisu johtaa tietosuojalautakunnan harjoittamaan ennakkosensuuriin. Hänen mukaansa KHO:n tulkinta voi ”[v]erotustietojen osalta [...] tarkoittaa rajanvetoa, vastaako 100 henkilön verotustiedon julkaiseminen journalistista tarkoitusta, mutta 1000 tiedon julkaiseminen uteliaisuuden tyydyttämistä.”²⁵⁵

EIT:n jaosto arvioi *Veropörssi*-tapausta pitkälti samoin perustein kuin KHO. Satakunnan markkinapörssi Oy ja Satamedia Oy vetosivat valituksessaan siihen, että KHO oli tulkinnut journalismia suppeasti, toisin kuin EUT ennakkoratkaisussaan.²⁵⁶ EIT päätyi kuitenkin ratkaisussaan siihen, ettei EIS:n 10 artiklan takaamaa sananvapautta oltu tapauksessa loukattu. EIT totesi KHO:n ratkaisuun viitaten, etteivät yhtiöt olleet toimineet journalistisessa tarkoituksessa julkaistessaan keräämänsä henkilörekisterit kokonaisuudessaan. EIT:kin kiinnitti siis KHO:n tavoin huomiota julkaisutoiminnan laajuuteen. Tietojen julkaiseminen siinä laajuudessa, kuin se oli tapahtunut, ei arvion mukaan voinut palvella yleistä etua. Koska vastaajayhtiöiden toimintaa ei kielletty täysin, vaan se kiellettiin vain siinä laajuudessa, kuin se oli tapahtunut, ei sananvapauden rajoitus ollut suhteeton, eikä yhtiöitä estetty täysin käyttämästä sananvapauttaan. Näin ollen toimintaan puuttuminen oli ollut välttämätöntä demokraattisessa

²⁵² Julkisasiamies Kokottin ratkaisuehdotus EUT *Veropörssi*-tapauksessa kohta 67.

²⁵³ KHO 2009:82 ja Ollila 2010 s.268.

²⁵⁴ KHO 2009:82 ja Ollila 2009 s.8.

²⁵⁵ Ollila Journalistiliiton internetsivuilla 24.9.2009.

²⁵⁶ EIT *Veropörssi* kohta 45 ja Mihail 2016 s.132.

yhteiskunnassa, ja kansalliset tuomioistuimet olivat löytäneet tasapainon kilpailevien oikeuksien välillä.²⁵⁷

EIT:n *Veropörssi*-tuomiosta eriävän mielipiteen esittänyt tuomari Tsotsoria kiinnittää huomiota siihen, kuinka sekä KHO että enemmistö EIT:n jaostosta ovat liittäneet toiminnan laajuuden journalistisen tarkoituksen määritelmään. Tsotsorian mukaan ”[e]stablishing a quantitative framework for publicly available information and limiting the freedom guaranteed by Article 10 on this ground does not correspond to the notion of a “pressing social need”. It is vital that freedom of expression is safeguarded against vague and disproportionate interference.”²⁵⁸ Tsotsorian näkemyksen mukaan journalistisen tarkoituksen määritelmää olisi pitänyt arvioida suhteessa lehdistön tärkeään rooliin demokraattisessa yhteiskunnassa, eikä liittää sitä julkaistun julkisen tiedon määrään.²⁵⁹

Raakatietojen käsittelystä voidaan katsoa olevan kyse myös internetin katunäkymäpalveluissa, joissa valokuvia kaduista julkaistaan lähes sellaisenaan. Scassa kirjoittaa internetin kartta- ja katunäkymäpalveluista, että ”the maps raise the interesting question of whether the representation of information in a non-narrative format, and without the intermediation of an author to analyze and explain the information presented, constitutes the presentation of information for a journalistic purpose”.²⁶⁰ Tietosuojalautakunta on arvioinut toimituksellisen tarkoituksen toteutumista tapauksessa, joka koski Fonecta Oy:n asiakkailleen ylläpitämää katunäkymäpalvelua. Palvelun kuvissa näkyi katujen varrella olevia yrityksiä ja rakennuksia, mutta myös kuvaushetkellä kadulla liikkuneita henkilöitä, joiden kasvot oli sumennettu. Tietosuojavaltuutettu esitti, että katunäkymäpalvelun ylläpito ja tarjoaminen on henkilötietojen käsittelyä. Tietosuojavaltuutettu vaatikin tietosuojalautakuntaa kieltämään henkilötietolain 44 §:n mukaisella kiellolla Fonectan harjoittaman perusteettoman henkilötietojen käsittelyn. Fonecta kiisti ensisijaisesti käsittelevänsä palvelussaan henkilötietoja. Lisäksi Fonecta katsoi, ettei se tarvitsisi lupaa henkilötietojen käsittelyyn, koska käsittelyä tehtiin toimituksellisessa tarkoituksessa. Toissijaisesti Fonecta pyysi tietosuojalautakuntaa myöntämään sille henkilötietolain 43 §:n 1 momentin mukaisen luvan henkilötietojen käsittelyyn.²⁶¹

²⁵⁷ EIT *Veropörssi* kohdat 68–75 ja Mihail 2016 s.132.

²⁵⁸ Tuomari Tsotsorian eriävä mielipide EIT *Veropörssi*-tapauksessa kohta 10.

²⁵⁹ Tuomari Tsotsorian eriävä mielipide EIT *Veropörssi*-tapauksessa kohta 10.

²⁶⁰ Scassa 2010 s.738. Scassa analysoi artikkelissaan kanadalaisen lainsäädännön kontekstissa journalistista poikkeusta, ja tuo esiin sen, että muun muassa Google Street View -katunäkymäpalvelussa on kyse raakatietojen julkaisemisesta, sillä palveluun ladattavia kuvia ei käsitellä merkittävästi, eikä niiden yhteyteen liitetä toimituksellista sisältöä. Palvelun keskeisin tai ainoa tarkoitus ei liene journalistinen, mutta Google on Kanadassa vedonnut palvelun journalistiseen rooliin, koska Googlen mukaan palvelun tarkoituksena on välittää tietoa yhteisöstä yhteisölle. Tämä on Googlen esittämän näkemyksen mukaan yksi journalismin keskeisiä tavoitteita. s.740–741.

²⁶¹ Tietosuojalautakunnan päätös 4/2010.

Tietosuojalautakunta totesi päätöksessään, ettei Fonectan katunäkymäpalvelutoiminta ollut toimituksellisessa tarkoituksessa tapahtuvaa, koska ”Fonectan katunäkymäpalvelu on osa sen tilaajaluettelopalveluita, eikä palvelussa esiintyvien kuvien tarkoituksena ole tietojen, mielipiteiden ja ajatusten ilmaiseminen yleisölle”. Näin ollen henkilötietolain 2 §:n 5 momentin mukainen toimituksellisen tarkoituksen poikkeus ei koskenut katunäkymäpalvelua, vaan siihen sovelletaan henkilötietolakia kokonaisuudessaan. Tietosuojalautakunta myönsi Fonectalle henkilötietolain mukaisen luvan kerätä ja käsitellä henkilötietoja, koska sen toiminta ei lautakunnan arvion mukaan vaarantanut rekisteröityjen yksityisyyden suojaa.²⁶² Ratkaisussaan tietosuojalautakunta katsoi siis, ettei Fonectan katunäkymäpalvelussa tapahtuva raakatietojen julkaisu ollut journalistisessa tarkoituksessa tapahtuvaa.²⁶³

Veropörssi-tapauksessa olisi perustellusti voitu kallistua sananvapautta ja julkisuutta laajemmin puoltavalle näkökannalle EIT:ssä eriävän mielipiteensä esittäneen tuomari Tsotsorian näkemyksen mukaisesti. Suomessa katsotaan, että verotietojen julkisuus ja joidenkin verotietojen julkaiseminen on yhteiskunnallisella edulla perusteltavissa. Jos katsotaan, että verotietojen julkaiseminen voi tietyssä mittakaavassa palvella yleistä etua ja edesauttaa verotuksen valvonnan kontrollifunktiota, on rajanveto sen välillä, milloin tietoja on julkaistu liian paljon hyvin vaikeaa. Aiemmin käsitellyissä JSN:n verotietojen julkaisua koskevissa ratkaisuissa on katsottu, että henkilön asema julkisuuden henkilönä ja merkittävä varallisuus kaventavat yksityisyyden suojaa varallisuustietojen julkaisemisen osalta. Samoissa ratkaisuissa kuitenkin todetaan, että yksityisyyden suojan kaventuminen ei koske vähävaraisia henkilöitä.²⁶⁴ *Veropörssi*-tapauksen yhteydessä julkaistiin myös sellaisten henkilöiden verotietoja, jotka eivät olleet julkisuuden henkilöitä tai suurituloisia. Tämä puoltaa sitä ratkaisua, johon KHO ja EIT päätyivät.

Koska Satakunnan markkinapörssi Oy ja Satamedia Oy valittivat EIT:n jaostoratkaisusta, EIT:n *Veropörssi*-ratkaisu ei ole lopullinen. On mielenkiintoista nähdä, tulkitsevatko EIT:n suuren jaoston tuomarit journalistisen tarkoituksen täyttymistä tapauksessa samoin perustein kuin jaoston tuomarit. Tuomari Tsotsoria tuo eriävässä mielipiteessään esiin varteenotettavia näkökohtia journalistisen tarkoituksen tulkinnasta. Juuri KHO:n ja sittemmin EIT:n tulkinta siitä, että journalistisen tarkoituksen toteutumista voidaan arvioida siltä pohjalta, kuinka laajassa

²⁶² Tietosuojalautakunnan päätös 4/2010.

²⁶³ Tietosuojalautakunta ei tosin päätöksessään 4/2010 viitannut suoraan katunäkymäpalveluun raakatietojen julkaisijana, vaan toimituksellisen tarkoituksen puute johtui pikemminkin siitä, että kyseessä oli Fonectan asiakkailleen tarjoama palvelu, jonka tarkoituksena ei ollut tietojen, mielipiteiden tai ajatusten jakaminen yleisölle. *Veropörssi*-tapauksessa katsottiin, ettei kaupallinen tarkoitus sulje automaattisesti toimituksellisen tarkoituksen mahdollisuutta pois. Näin ollen se, että Fonectan palvelua tarjottiin vain maksaville asiakkaille ei liene sellainen tekijä, jonka pohjalta journalistinen tarkoitus voidaan automaattisesti sulkea pois. Ks. tästä myös Flanagan 2013 s.6, jossa Flanagan arvioi tietopalvelun maksullisuuden merkitystä journalistisen tarkoituksen kannalta.

²⁶⁴ JSN 2973A/SL/00, JSN 2973B/SL/00 ja JSN 2973C/SL/00.

mittakaavassa viranomaisjulkisia tietoja on julkaistu, on kyseenalaistettavissa oleva näkemys. EUT ei arvioinnissaan pitänyt toiminnan laajuutta ratkaisevana arvioidessaan toiminnan journalistista tarkoitusta, vaan painotti toiminnan tavoitteita journalistisen tarkoituksen olemassaolon ratkaisevana tekijänä.

3.4.7. Kaupallinen tarkoitus

EUT linjaa *Veropörssi*-ratkaisussaan, ettei henkilötietojen käsitteleminen journalistisessa tarkoituksessa sulje pois sitä, etteikö toimintaan voisi liittyä kaupallinen tarkoitus. Suurimpaan osaan journalistista toimintaa harjoittavien toimijoiden toimintaan liittyy myös voiton tavoittelu.²⁶⁵ Myös KHO:n tuomiossa tuodaan esille se, ettei toiminnan kaupallinen tarkoitus poissulje sen journalistista tarkoitusta.²⁶⁶ Tietosuojadirektiivin journalistisen tarkoituksen poikkeuksen mahdollistavassa 9 artiklassa puhutaan jäsenvaltioiden mahdollisuudesta säätää henkilötietojen käsittelyä koskevia poikkeuksia *ainoastaan* journalistisia tarkoituksia koskevaan käsittelyyn liittyen. Julkisasiamies Kokott arvioi ratkaisuehdotuksessaan sitä, mitä merkitsee ainoastaan journalistisia tarkoituksia varten toteutettu henkilötietojen käsittely, ja toteaa, että sanalla ”ainoastaan” viitataan henkilötietojen käsittelyn tarkoitussidonnaisuuden vaatimukseen. Vaatimus asettaa henkilötietojen käsittelylle journalistisessa tarkoituksessa sen edellytyksen, ettei tietoja voida käyttää journalistisen tarkoituksen lisäksi muuhun toimintaan.²⁶⁷

Kokottin mukaan journalistista tarkoitusta varten tehtävällä toiminnalla voi kuitenkin olla myös kaupallisia tavoitteita, sillä myös journalismia tekevän on rahoitettava toiminta ja katettava aiheutuvat kustannukset. Toisaalta jos kaupallisen toiminnan tavoitteena ei ole yleiseen etuun liittyvien tietojen ja ajatusten levittäminen, ei toiminnan voida katsoa olevan journalistisen tarkoituksen poikkeuksen piiriin kuuluvaa. Journalistisen tarkoituksen määritelmän täyttymisen arvioiminen voi olla vaikeaa, mutta tarkoituksen olemassaolon pitäisi selvitä objektiivisia kriteerejä käyttäen. Arvioinnissa ei voida siis tukeutua pelkästään toimintaa harjoittavan subjektiiviseen näkemykseen asiasta.²⁶⁸

Satakunnan markkinapörssi Oy ja Satamedia Oy mahdollistivat verotietojen poiston ylläpitämistään henkilörekistereistä maksua vastaan. Julkisasiamies Kokott arvioi myös sitä, mitä merkitystä tietojen poistamismahdollisuudella on journalistisen tarkoituksen kannalta. Portugalin hallitus esitti tapauksen yhteydessä annetussa huomautuksessaan, että koska tietojen poistamisesta on peritty maksu, tietojen käsittelyn tarkoitus ei ole voinut olla journalistinen.

²⁶⁵ EUT *Veropörssi* kohdat 58–60 ja Ollila 2010 s.267–268.

²⁶⁶ KHO 2009:82.

²⁶⁷ Julkisasiamies Kokottin ratkaisuehdotus EUT *Veropörssi*-tapauksessa kohdat 79–85.

²⁶⁸ Julkisasiamies Kokottin ratkaisuehdotus EUT *Veropörssi*-tapauksessa kohdat 79–85.

Julkisasiamiehen näkemyksen mukaan pelkkä maksun periminen poistosta ei automaattisesti poissulje journalistisen tarkoituksen mahdollisuutta, mutta jos poistomaksulla on ollut tarkoitus tehdä voittoa eikä kattaa poistamisesta aiheutuvia kuluja, on journalistinen tarkoitus kyseenalaistettavissa. Lisäksi se, että tietoja on ylipäänsä mahdollisuus saada poistettua, voi johtaa siihen, että yleisen edun täyttymistä tapauksessa voidaan kyseenalaistaa. Jos nimittäin tietojen julkaiseminen palvelee yleistä etua, yksittäisen henkilön tietojen poistaminen listalta voi johtaa väärin ja harhaanjohtaviin tuloksiin.²⁶⁹ EUT ei ota tuomiossaan tarkemmin kantaa tietojen poistamisesta perittävän maksun oikeellisuuteen eikä siihen, mikä sen merkitys voisi olla journalistisen tarkoituksen täyttymisen kannalta. Kansallisessa käsittelyssä tuodaan kuitenkin esille, että yhtiöt ovat käytännössä poistaneet pyydetty tiedot, vaikkei poistomaksua olisi maksettu.

Näin ollen henkilötietojen käsittely kaupallisessa tarkoituksessa ei automaattisesti poissulje journalistisen tarkoituksen olemassaoloa. Jos toiminnan pääasiallinen tarkoitus on nimenomaan voiton tavoittelu, ei tiedon välittäminen yleisölle, on toiminnan toimituksellinen luonne kuitenkin kyseenalaistettavissa. Toisaalta lähes kaikki vakiintuneet journalistiset instituutiot toimivat kaupallisesti, eikä journalistinen toiminta olisi monessa tapauksessa mahdollista ilman rahallista pääomaa.

3.4.8. Verotiedot viranomaisjulkisina henkilötietoina

3.4.8.1. Veropörssi-tapaukseen liittyvää pohdintaa

KHO tiedusteli ensimmäisessä EUT:lle osoittamassaan ennakkoratkaisukysymyksessä sitä, onko Satakunnan markkinapörssi Oy:n ja Satamedia Oy:n harjoittama toiminta direktiivin tarkoittamaa henkilötietojen käsittelyä. Tähän kysymykseen EUT vastasi myöntävästi. Ihmisten varallisuuteen, ansiotuloihin ja pääomatuloihin liittyvät tiedot ovat direktiivin tarkoittamia henkilötietoja, koska ne ovat luonnolliseen henkilöön yhdistettävissä olevia tietoja. Niiden käsittely vastaajayhtiöiden harjoittamalla tavalla on direktiivin 3 artiklan 1 kohdan mukaista henkilötietojen käsittelyä.²⁷⁰ Tapauksen problematiikka ei liitykään millään tavalla verotietojen luonteeseen henkilötietoina. Asianosaiset ja kaikki muut osapuolet olivat yhtä mieltä siitä, että verotiedot ovat henkilötietoja, ja että tapauksessa oli kyse henkilötietojen käsittelystä.²⁷¹

Verotietojen luonnetta julkisina viranomaistietoina ei *Veropörssi*-tapauksessa kyseenalaistettu. Julkisasiamies Kokott toteaa ratkaisuehdotuksessaan, ettei EUT:lla ole toimivaltaa arvioida sitä,

²⁶⁹ Julkisasiamies Kokottin ratkaisuehdotus EUT *Veropörssi*-tapauksessa kohdat 95–97.

²⁷⁰ EUT *Veropörssi* kohdat 35–37.

²⁷¹ Ollila 2009 s.5.

tulisiko verotietojen olla julkisia. EUT on ratkaisukäytännössään lähtökohtaisesti pitänyt ihmisten varallisuuteen liittyviä tietoja sellaisina henkilötietoina, joita ei tulisi luovuttaa eteenpäin, ellei niiden edelleenluovutuksella pyritä ensisijaiseen tavoitteeseen.²⁷² Tässä arvioinnissaan Kokott viittaa EUT:n ratkaisuun *Österreichischer Rundfunk ja muut*, jossa oli kyse viranomaisen julkaisutarkoitusta varten keräämästä luettelosta, jossa oli tietyn tulotason ylittävien julkisissa yhtiöissä ja laitoksissa työskentelevien työntekijöiden nimet ja palkat. Itävallan tuomioistuimet tiedustelivat ennakkoratkaisupyynnössään palkkatietojen julkistamistoiminnan yhteensopivuutta tietosuojadirektiivin kanssa. Listan keräämisen ja julkaisemisen tarkoituksena oli mahdollistaa julkisten yhteisöjen palkkojen pysyminen kohtuullisina ja julkisten varojen asianmukainen ja tarkoituksenmukainen käyttö.²⁷³ EUT:n ratkaisun mukaan tietojen julkaiseminen merkitsee joka tapauksessa puuttumista yksityisyyden suojaan, mutta EUT arvioi yksityisyyden suojaan puuttumisesta aiheutuvia ongelmia suhteessa puuttumisen tarpeellisuuteen demokraattisessa yhteiskunnassa. EUT:n mukaan luettelon julkistaminen ei ole direktiivin vastaista, jos se on välttämätöntä ja tarkoituksenmukaista tavoitellun laillisen päämäärän saavuttamiseksi. Verovelvollisella pitää demokraattisessa yhteiskunnassa olla oikeus saada tietoa julkisten varojen käytöstä.²⁷⁴

Verotiedot ovat luottamuksellisia tietoja useissa EU:n jäsenvaltioissa.²⁷⁵ Julkisasiamies Kokottin mukaan EIT ei kuitenkaan ole tulkinnut verotietojen luottamuksellisuuden kuuluvan automaattisesti ja ehdottomasti EIS:n 8 artiklan suojan piiriin.²⁷⁶ Hän arvioi, että jos kansallisen lainsäädännön mukaan kansalaisilla on oikeus tutustua verotietoihin verotoimistossa, ”kyse voi olla sallitusta – toisin sanoen oikeutetusta – puuttumisesta yhteisön oikeuden yksityisyyttä koskevaan perusoikeuteen”.²⁷⁷ Tämä merkitsee myös sitä, etteivät Suomen kansalaiset voi olettaa, että heidän verotietojaan käsitellään luottamuksellisina henkilötietoina.²⁷⁸ Kokott päätyy

²⁷² *Österreichischer Rundfunk ja muut*, kohdat 89–90 ja Julkisasiamies Kokottin ratkaisuehdotus EUT *Verpörszi*-tapauksessa kohdat 86–89.

²⁷³ *Österreichischer Rundfunk ja muut* kohdat 73–94 ja De Hert & Gutwirth 2009 s.29–33.

²⁷⁴ *Österreichischer Rundfunk ja muut* kohta 85.

²⁷⁵ Maiston mukaan verotiedot ovat mm. Saksassa, Unkarissa ja Sloveniassa salassa pidettäviä tietoja ja mm. Irlannissa, Portugalissa ja Espanjassa verotietojen luottamuksellisuuden pääperiaatteesta poiketaan vain veronkiertotapauksissa. Maisto 2011 s.381–382.

²⁷⁶ Tässä Kokott viittaa EIT:n ratkaisuun tapauksessa *Fressoz ja Roire v. Ranska*, jossa EIT katsoi, että siitä huolimatta, että tapauksessa julkaistut verotiedot oli saatu lainvastaisesti, niiden julkaiseminen palveli kyseisessä tilanteessa yleistä etua ja sillä osallistuttiin julkiseen keskusteluun. Ks. erityisesti EIT:n ratkaisun kohta 53, jossa arvioidaan ranskalaisen lainsäädännön hyväksyttävyyttä verotietojen luottamuksellisuuden ja toisaalta tiettyjen verotietojen julkisuuden ja julkaisukäytännön osalta. Julkisasiamies Kokottin ratkaisuehdotus EUT *Verpörszi*-tapauksessa kohdat 86–89.

²⁷⁷ Julkisasiamies Kokottin ratkaisuehdotus EUT *Verpörszi*-tapauksessa kohta 89.

²⁷⁸ Julkisasiamies Kokottin ratkaisuehdotus EUT *Verpörszi*-tapauksessa kohdat 86–89.

arvioinnissaan siis siihen, että kansallinen perinne voi vaikuttaa niin, ettei julkaisuutoimintaa voi pitää yksityisyyden suojaan puuttumisena.

KHO ei arvioinnissaan ota kantaa tähän julkisasiamies Kokottin arviointiin. KHO ei lainkaan käsittele sitä, voiko verotietojen kansallisen lainsäädännön mukainen julkisuus ja pitkä julkaisuperinne vaikuttaa toiminnan arviointiin sananvapautta puoltavasti ja yksityiselämän suojan tarvetta supistavasti, toisin kuin Helsingin hallinto-oikeus tapauksessa arvioidessaan.²⁷⁹ KHO ei itseasiassa arvioi lainkaan verotietojen julkisuutta tai julkaisua – tapauksessa ei KHO:n näkemyksen mukaan ole lainkaan kyse tästä, vaan henkilötietojen käsittelystä.²⁸⁰ KHO korostaa sitä, että henkilötietojen käsittelyssä ei ole kyse julkisuudesta, eikä kaikkia viranomaisen julkisista henkilörekistereistä löytyviä henkilötietoja voi rajoituksetta käsitellä ja julkaista. Muutoin perustuslaillinen yksityiselämän suoja ja henkilötietolaki menettäisivät kokonaan merkityksensä.²⁸¹

EIT:n tuomari Tsotsoria kiinnittää *Veropörssi*-tapauksessa antamassaan eriävässä mielipiteessään erityistä huomiota julkaistujen verotietojen julkisuuden merkitykseen julkaisuutoiminnan kannalta. Tsotsoria viittaa *Observer ja Guardian v. Iso-Britannia* -tapaukseen, jossa EIT katsoi, että sananvapausartikkelia oli rikottu kieltämällä sellaisten tietojen julkaiseminen, jotka olivat jo valmiiksi julkisia, ja joilla media osallistui yleiseen keskusteluun.²⁸² Tsotsoria viittaa myös tapauksen aikaisemman käsittelyn yhteydessä esitettyyn näkemykseen, jonka mukaan julkisten tietojen julkaisemisen kieltäminen on ominaista totalitaariselle hallinnolle.²⁸³ Tsotsorian näkemyksen mukaan EIT:n enemmistön omaksuma näkökanta siitä, että julkaisuutoiminnan laajuus on vaikuttanut journalistisen tarkoituksen toteutumiseen, vaarantaa journalistien mahdollisuudet käsitellä henkilötietoja ja voi jopa johtaa journalistisen toiminnan merkityksen menettämiseen.²⁸⁴ Tsotsoria toteaa, että ”[t]he judgment [...] could lead to an interpretation that journalists are so limited in processing data that the entire journalistic activity becomes futile. This may be the case especially in circumstances where there are continuous efforts to limit freedom of expression, particularly in the light of the dynamic and evolving character of the media”.²⁸⁵ Vaikka tuomari Tsotsoria näkemys on joiltain osin perusteltu, etenkin, kun otetaan

²⁷⁹ **HelHO 29.9.2005.**

²⁸⁰ **KHO 2009:82** ja Ollila 2010 s.268.

²⁸¹ **KHO 2009:82.**

²⁸² *Observer ja Guardian v. Iso-Britannia* kohdat 69–70.

²⁸³ *Observer ja Guardian v. Iso-Britannia* kohta 36 d) iv), tapaukseen liittyvässä turvaamistoimiasasiassa Lord Bridge of Harwich esitti näkemyksen, jonka mukaan ”[t]he attempt to insulate the British public from information freely available elsewhere was a significant step down the road to censorship characteristic of a totalitarian regime and, if pursued, would lead to the Government’s condemnation and humiliation by the European Court of Human Rights.”

²⁸⁴ Tuomari Tsotsorian eriävä mielipide EIT *Veropörssi*-tapauksessa kohdat 6–9 ja Miheil 2016 s.133.

²⁸⁵ Tuomari Tsotsorian eriävä mielipide EIT *Veropörssi*-tapauksessa kohta 9.

huomioon Suomessa joka marraskuu tapahtuva verotietojen julkaisu lehdissä, ei kuitenkaan voida perustellusti väittää, että kaikki julkiset tiedot voidaan aina julkaista, kuten seuraavaksi käsiteltävistä EIT:n tuomioistakin ilmenee.

Myös Hins käsittelee *Veropörssi*-tapaukseen liittyvää problematiikkaa siitä näkökulmasta, että kyseessä on ollut jo julkisten tietojen julkaiseminen. Hins toteaa, että tieto on nyky-yhteiskunnassa kaikkein arvokkaimpia tavaroita. Jos salainen tai henkilökohtainen tieto on kerran päätynt jonkun muun käsiin, tietoa ei enää saa takaisin. Julkitullutta tietoa ei voi muuttaa enää uudelleen salaiseksi.²⁸⁶ EIT:n tapauksessa *Observer ja Guardian v. Iso-Britannia* oli kyse muistelmakirjasta, jonka oli kirjoittanut Iso-Britannian salaisen tiedustelupalvelun entinen agentti. Kirja julkaistiin ensin Yhdysvalloissa ja sittemmin Australiassa, jonka jälkeen se käännettiin kahdelletoista eri kielelle. Brittanomalehdet *Observer ja Guardian* uutisoivat kirjasta ja sen sisällöstä, mutta brittituomioistuimet kielsivät kirjassa olevien salassa pidettävien tietojen uutisoinnin. EIT arvioi tapausta erityisesti EIS:n 10 artiklan 2 kohdan valossa, jonka mukaan sananvapautta voidaan rajoittaa luottamuksellisten tietojen paljastumisen estämiseksi. Arvioidessaan rajoituksia sananvapaudelle EIT arvioi sitä, onko rajoitus välttämätön demokraattisessa yhteiskunnassa, ”*necessary in a democratic society*”. *Observer ja Guardian v. Iso-Britannia* -tapauksessa EIT totesi, ettei sellainen rajoitus, joka ei toteuta sitä tarkoitusta, jota varten se on asetettu, voi olla tarpeellinen. Näin ollen ei ollut mitään syytä kieltää *Observeriä ja Guardiania* julkaisemasta sellaisia tietoja, joita oli julkaistu jo monessa muussa maassa. Sanomalehtien julkaisemat tiedot eivät enää lisänneet jo aiheutunutta vahinkoa.²⁸⁷ Hins arvioi *Veropörssi*-tapausta EIT:n *Observer and Guardian v. Iso-Britannia* -tapauksen johtopäätösten valossa, ja toteaa, ettei jo julkisten tietojen julkaiseminen mediassa voi enää pahentaa yksityisyydelle aiheutunutta vahinkoa.²⁸⁸

EIS:n 10 artiklan 2 kohdan mukainen rajoitus, jonka mukaan sananvapautta voi rajoittaa muiden henkilöiden maineen tai oikeuksien turvaamiseksi, tuli sovellettavaksi tapauksessa *Shabanov ja Tren v. Venäjä*. Tapauksessa käsiteltiin kahta samoja toimittajia vastaan nostettua kunnianloukkauskannetta. Yhdessä tapauksessa oli kyse Venäjän armeijan komentajasta, joka vaati tuomioistuimessa korvauksia henkisestä kärsimyksestä, jonka *Pravo Znat* ”*Oikeus tietää*” -lehden julkaisema juttu oli hänelle aiheuttanut. Todistukseksi henkisistä kärsimyksistään komentajalla oli lääkärinlausunto, jossa muun muassa todettiin hänen kärsineen impotenssista tapahtuman seurauksena. Lausunto luettiin ääneen julkisessa oikeudenkäynnissä. *Pravo Znat* -

²⁸⁶ Hins 2010 s.226.

²⁸⁷ *Observer and Guardian v. Iso-Britannia* kohdat 66–70.

²⁸⁸ *Observer and Guardian v. Iso-Britannia*, erityisesti kohdat 66–70 ja Hins 2010 s.226.

lehden toimittajat Shabanov ja Tren julkaisivat tiedon komentajan seksiin liittyvistä vaikeuksista lehdessä, ja komentaja valitti vielä tästä yksityiselämän piiriin kuuluvan tiedon julkaisusta. Toimittajat tuomittiinkin yksityisyyden loukkauksesta, ja valittivat asiasta EIT:een.²⁸⁹ EIT hylkäsi Shabanovin ja Trenin valituksen, sillä vaikka lehden julkaisema tieto ei ollutkaan salassa pidettävää, on eri asia julkaista tieto sanomalehdessä kuin oikeudenkäynnin aikana.²⁹⁰ *Shabanov ja Tren v. Venäjä* -tapauksessa EIT antoi siis suurempaa painoarvoa yksityiselämän suojalle. Tapaus osoittaa, ettei sinänsä julkinen tieto ole aina julkaistavissa.

Hins arvioi *Shabanov ja Tren v. Venäjä* -tapausta, ja tuo arvioinnissaan esiin sen, että *Veropörssi*-tapauksessa kyse on verotiedoista, joita ei voida pitää yhtä arkaluontoisina kuin *Shabanov ja Tren v. Venäjä* -tapauksen yhteydessä julkaistuja seksuaalisiin ongelmiin liittyviä tietoja. Lisäksi Hinsin mukaan se, että terveystietoja luetaan ääneen oikeussalissa, jossa ei ole paikalla montaa kuulijaa, tekee tiedosta huomattavan paljon vähemmän julkista, kuin suomalaisviranomaisten verotietojen julkisuuskäytäntö, eli tietojen näyttäminen jokaiselle, joka verotoimistosta tietoja pyytää. Tämän pohjalta Hins esittää arvion, että suomalaisviranomaisten pitäisi asettaa korkeat vaatimukset verotietojen julkaisun kieltämiselle, sillä jo viranomaisten oma käytäntö on vahvasti yksityisyyteen puuttuva.²⁹¹

Vaikka *Veropörssi*-tapauksessa ei ollut kyse verotietojen luonteesta julkisina tietoina, myös verotietojen julkisuus ja sen perusteet on kyseenalaistettavissa. Suomessa on pitkän verotietojen julkisuuden perinteen myötä vakiintunut ymmärrys siitä, että verotietojen julkisuus on yhteiskunnan edulla perusteltavissa oleva puuttuminen henkilötietojen suojaan, mutta kuten aiemmin on todettu, suurimmassa osassa EU-maita näin ei ole. Voidaankin perustellusti miettiä sitä, vaikuttaako EU:n tietosuojauudistus, jonka myötä painopiste henkilötietojen käsittelyssä siirtyy aiempaa vahvemmin rekisteröidyn tiedolliseen itsemääräämisoikeuteen, myös verotietojen julkisuuteen. Vaikkei niiden julkisuus kärsisikään, ja verotuksen julkiset tiedot pysyvät edelleen viranomaisen julkisessa rekisterissä on mahdollista, että tietosuojauudistus vaikuttaa median mahdollisuuksiin julkaista verotietoja. Toisaalta verotietojen julkaisu on yhteiskunnassamme vakiintunut käytäntö, ja verotietojen julkaisemisen täydellinen kieltäminen vaatisi myös verotuksen julkisuuslainsäädännön muutoksen. Niin kauan, kun verotiedot ovat viranomaisjulkisia, on vaikeaa perustella sananvapauden rajoitusta kieltämällä täydellisesti niiden

²⁸⁹ *Shabanov ja Tren v. Venäjä* kohdat 11–16.

²⁹⁰ *Shabanov ja Tren v. Venäjä* kohta 47.

²⁹¹ Hins 2010 s.226–227.

julkaiseminen. Seuraavaksi pohditaan yleisen tietosuoja-asetuksen vaikutusta julkisuusperiaatteeseen ja erityisesti verotietojen viranomaisjulkisuuteen.

3.4.8.2. Julkisuus ja yleinen tietosuoja-asetus

Oikeusministeriön tietosuojuudistusta ohjaava hankeryhmä on asettanut työryhmän selvittämään nykyisen kotimaisen lainsäädännön ja yleisen tietosuoja-asetuksen suhdetta, ja hahmottelemaan uutta tietosuoja-asetuksen kanssa yhteensopivaa henkilötietolakia. Yksi työryhmän keskeisistä tavoitteista on ratkaista kotimaisen asiakirjajulkisuuden ja henkilötietojen suojan välinen jännite, ja laatia sääntelyä joka ottaisi asianmukaisella ja asetuksen vaatimalla tavalla huomioon molemmat.²⁹² Asetuksen voimaantuloon mennessä ei ole mahdollista laatia kokonaan uutta julkisuuslakia, vaan yhteensovitus on tarkoitus saada aikaiseksi tekemällä muutoksia olemassa olevaan julkisuuslakiin. Nurmi kirjoittaa kuitenkin oikeusministeriön blogissa, että julkisuuslain kokonaisuudistustarve on uuden asetuksen myötä käynyt yhä ilmeisemmäksi.²⁹³

Jo työryhmän asettaminen henkilötietojen suojan ja julkisuusperiaatteen välistä suhdetta tarkastelemaan kertoo siitä, että uuden tietosuoja-asetuksen ja kotimaisen asiakirjajulkisuuden yhteensovittaminen ei ole oikeudellisesti ongelmaton. Tämä pitää paikkansa siitäkin huolimatta, että yleisen tietosuoja-asetuksen tietojenkäsittelyn erityistilanteita koskevassa yhdeksännessä luvussa on 86 artikla, joka koskee henkilötietojen käsittelyä ja virallisten asiakirjojen julkisuutta. Valtiovarainministeriön tammikuussa 2016 julkaisemassa VAHTI-raportissa EU-tietosuojan kokonaisuudistuksesta mainitaan julkisuusperiaatteen ja tietosuoja-asetuksen yhteensovittamisesta sivulla 9 lyhyesti näin: ”Komission antamassa ehdotuksessa yleiseksi tietosuoja-asetukseksi jäi asetuksen suhde asiakirjojen julkisuuteen ratkaisematta. Toukokuussa 2016 voimaan tullessa yleisessä tietosuoja-asetuksessa on kuitenkin kansallisen asiakirjajulkisuuden ja henkilötietojen suojan yhteensovittamisen mahdollistava 86 artikla.”²⁹⁴ Myös oikeusministeriön tiedotteessa sovun syntymisestä tietosuojuudistuksesta todetaan, että asetus ei ole julkisuusperiaatteen kanssa ristiriidassa.²⁹⁵

86 artikla henkilötietojen käsittelystä ja virallisten asiakirjojen julkisuudesta säätää asiakirjajulkisuuden ja henkilötietojen suojan välisestä suhteesta:

²⁹² Oikeusministeriön hanketiedote 21.11.2016.

²⁹³ Nurmi oikeusministeriön blogissa 17.1.2017 ja oikeusministeriön hanketiedote 21.11.2016.

²⁹⁴ Valtiovarainministeriön VAHTI-raportti 1/2016 s.9.

²⁹⁵ Oikeusministeriön tiedote 18.12.2015.

Viranomaiset taikka julkis- tai yksityisoikeudelliset yhteisöt yleisen edun vuoksi toteutetun tehtävän suorittamiseksi voivat luovuttaa viranomaisten tai yhteisöjen hallussa olevien virallisten asiakirjojen sisältämiä henkilötietoja viranomaiseen tai yhteisöön sovellettavan unionin oikeuden tai jäsenvaltion lainsäädännön mukaisesti, jotta voidaan sovittaa yhteen virallisten asiakirjojen julkisuus ja tämän asetuksen mukainen oikeus henkilötietojen suojaan.

Yleisen tietosuojasetuksen johdanto-osan 154 kohdassa on käsitelty tarkemmin asetuksen ja asiakirjojen julkisuusperiaatteen välistä suhdetta. Johdannon mukaan asiakirjojen julkisuus palvelee yleistä etua ja se voidaan ottaa huomioon myös vastaisuudessa, mikäli EU- tai kansallisessa lainsäädännössä säädetään siitä. 154 kohdassa tuodaan myös esiin se, että julkisuutta sääntelevän lainsäädännön olisi huomioitava niin henkilötietojen suoja, asiakirjojen julkisuus kuin julkisen sektorin hallussa olevien tietojen uudelleenkäyttökin, jota sääntelee aiemmin käsitelty PSI-direktiivi. Johdanto-osan 154 kohta painottaa kuitenkin melko vahvasti sitä, että asiakirjajulkisuutta koskevan lainsäädännön on otettava huomioon oikeus henkilötietojen suojaan, eikä siinä oteta kantaa siihen, missä laajuudessa asiakirjojen julkisuusperiaate on mahdollista toteuttaa muita keskeisiä oikeuksia vaarantamatta.²⁹⁶

Partanen arvioi, että yleisen tietosuojasetuksen soveltamisen alkaessa viranomaisten julkiset rekisterit, joita myös julkiset verotietorekisterit ovat, eivät täytä asetuksen käyttötarkoitussidonnaisuuden vaatimusta. Tämä näkemys perustuu siihen, että tietosuojauudistus vaikuttaa henkilötietojen käsittelyn seurausten painottamiseen, joka voi johtaa siihen, että ”viranomaisrekisterien julkisuutta ei useinkaan voida perustella julkisuuslain ensisijaisella tarkoituksella eli kyseisen viranomaistoiminnan avoimuudella ja valvonnalla”.²⁹⁷ Yleisen tietosuojasetuksen henkilötietojen käsittelyperiaatteet sisältävän 5 artiklan 1 b kohdan mukaan henkilötietojen käsittelyn on oltava käyttötarkoitussidonnaista. Myös EU:n perusoikeuskirjan 8 artiklan 2 kohdassa on säännelty henkilötietojen käsittelyn käyttötarkoitussidonnaisuudesta. Partasen arvion mukaan viranomaisten julkiset rekisterit nykymuodossaan eivät täytä käyttötarkoitussidonnaisuuden vaatimusta, vaikka niiden julkisuudesta on muodollisesti olemassa säännös. Esimerkiksi verotustietojen julkisuudelle voi Partasen näkemyksen mukaan olla vaikea löytää tarpeeksi selkeää käyttötarkoitusta.²⁹⁸

Toisaalta on pohdittava sitä, onko yleisen tietosuojasetuksen ja -direktiivin julkisuuden mahdollistavien säännösten välillä merkittävää eroa. Tietosuojadirektiivin johdanto-osan 72

²⁹⁶ Kulla & Koillinen 2014 s.112–113.

²⁹⁷ Partanen 2015 s.172–173.

²⁹⁸ Partanen 2015 s. 171–172.

kohdassa todetaan, että ”julkisuusperiaate voidaan ottaa huomioon direktiivin säännöksiä täytäntöön pantaessa”. Tietosuojadirektiivin 6 artiklassa on lueteltu henkilötietojen käsittelyperiaatteet, ja sen 1 b kohdassa on säädetty, että jäsenvaltioiden on säädettävä siitä, että ”henkilötiedot kerätään tiettyä nimenomaista ja laillista tarkoitusta varten, eikä niitä myöhemmin saa käsitellä näiden tarkoitusten kanssa yhteensopimattomalla tavalla”. Tietosuoja-asetuksen periaatteet sisältävän 5 artiklan 1 b kohdassa on niin ikään säädetty, että henkilötietojen suhteen on noudatettava käyttötarkoitussidonnaisuuden vaatimusta: ”ne [henkilötiedot] on kerättävä tiettyä, nimenomaista ja laillista tarkoitusta varten, eikä niitä saa käsitellä myöhemmin näiden tarkoitusten kanssa yhteensopimattomalla tavalla”.

Käyttötarkoitussidonnaisuuden periaate ei siis ole yleisen tietosuoja-asetuksen mukanaan tuoma uusi periaate, vaan sama periaate sisältyy jo tietosuojadirektiiviin. Se ei vaikuta muuttuneen myöskään sisällöltään. Tältä pohjalta Partasen arvio siitä, etteivät verotietorekisterit ja muut viranomaisen julkiset rekisterit täyttäisi nyky muodossaan henkilötietojen käyttötarkoitussidonnaisuuden periaatetta, on kyseenalaistettavissa, koska vaikuttaa siltä, ettei oikeustila itse asiassa muutu radikaalisti tältä osin. Koska tietosuoja-asetuksessa on lisäksi säädetty julkisuusperiaatteen yhteensovittamisesta asetuksen kanssa, vaikuttaa epätodennäköiseltä, että verotietojen ja muiden julkisten viranomaisrekisterien julkisuus estyisi asetuksen soveltamisen alkaessa.

EU:n Artikla 29 työryhmä²⁹⁹ julkaisi kesällä 2016 kannanoton julkisen sektorin läpinäkyvyydestä varten julkaisemista henkilötiedoista. Vaikka kannanotto on ensisijaisesti suunnattu koskemaan sellaisia tietoja, joita julkaistaan intressiristiriitojen välttämiseksi ja korruption ehkäisemistarkoituksessa, sen suosituksia voi tulkita myös verotietojen viranomaisjulkisuuden arvioimiseksi. Työryhmä korostaa arvioinnissaan sitä, että kaikessa henkilötietojen käsittelyssä ja julkaisussa on noudatettava henkilötietojen käsittelyperiaatteita. Periaatteet ovat muidenkin kuin käyttötarkoitussidonnaisuuden periaatteen osalta tietosuojadirektiivissä ja tietosuoja-asetuksessa vastaavat³⁰⁰, lukuun ottamatta tietosuoja-asetuksen 5 artiklan 1 f kohdan periaatetta ”eheys ja luottamuksellisuus”, jota ei ole tietosuojadirektiivissä lainkaan, mutta joka ei vaikuta viranomaisten julkisuusperiaatteen

²⁹⁹ Artikla 29 työryhmä eli Article 29 Data Protection Party koostuu EU-maiden tietosuojavaltuutettujen edustajista, Euroopan tietosuojavaltuutetusta ja Euroopan komission edustajista. Työryhmä julkaisee suosituksia ja lausuntoja tietosuojasääntelyn soveltamiseen liittyen ja neuvoo komissiota tietosuoja-asioissa. Lisätietoa työryhmän toiminnasta työryhmän internetsivuilla: <<https://secure.edps.europa.eu/EDPSWEB/edps/site/mySite/Art29>>. Työryhmän suositukset eivät ole sitovia, mutta niille on annettu suuri merkitys tietosuoja-asetuksen muotoiluissa.

³⁰⁰ Artikla 29 työryhmän kannanotto 8.6.2016 s.2–4.

mukaiseen toimintaan.³⁰¹ Tietosuoja-asetuksen 5 artiklassa olevia tietojen käsittelyperiaatteita sovelletaan yhdessä 6 artiklan³⁰² käsittelyn lainmukaisuusvaatimusten kanssa eli sen lisäksi, että tietojen käsittely on tehtävä käsittelyperiaatteiden mukaisesti, käsittelylle on oltava myös lainmukainen peruste.³⁰³

Verohallinnossa tapahtuvassa verotietojen käsittelyssä ja julkaisussa käsittelyperusteena tulee ensisijaisesti kyseeseen tietosuoja-asetuksen 6 artiklan kohta 1 e³⁰⁴ eli henkilötietojen käsittely kun se on tarpeen yleistä etua koskevan tehtävän suorittamiseksi tai rekisterinpitäjälle kuuluvan julkisen vallan käyttämiseksi. Yleistä etua koskevan tehtävän suorittamiseksi tapahtuvan käsittelyn osalta erityisesti yleisen edun olemassaolo on huomioitava, samoin käsittelyn tarpeellisuus. Myös tietojen sisällöllä on aina merkitystä. Tietojen käsittelyllä ja julkaisulla on oltava tarkoitus.³⁰⁵ Suomessa verotietojen julkisuuden keskeisenä tarkoituksena on verotietojen julkisuuden mahdollistama kontrolli, jonka katsotaan palvelevan yleistä etua.

Kaikessa henkilötietojen käsittelyssä viranomaisten on otettava huomioon suhteellisuusperiaate. Myös rekisteröidyn yhteiskunnallinen rooli on huomioitava – aina ei ole yhtä perusteltua julkaista tietoa, vaan rekisteröidyn asema ja muut tekijät vaikuttavat tähän. Koska periaate tietojen käsittelyn minimoinnista edellyttää, ettei tietoja käsitellä enemmän kuin on tarpeen, käsittelyn tarpeellisuus ja suhteellisuus on aina otettava huomioon.³⁰⁶ Lausunnon pohjalta ei voi päätellä, että viranomaisessa tapahtuva verotietojen käsittely ja julkaisu olisi tietosuoja-asetuksen soveltamisen alettua uhattuna. Henkilötietojen julkaiseminen ja julkisuus on edelleen sallittua läpinäkyvyys- ja avoimuustarkoituksissa, mutta huomioon on otettava käsittelyperiaatteet. Koska nämä periaatteet pysyvät asetuksessa vastaavina kuin mitä ne olivat direktiivissä, ei ole syytä epäillä ettei verotietojen ja muiden julkisten viranomaisrekisterien julkisuusperiaatteen mukainen toiminta voisi yhä jatkua viranomaisissa. Huomiota on kiinnitettävä siihen, että lailla säädetään riittävän selkeästi verotietojen käsittelyperusteista ja vahvistetaan, että tietojen julkisuus palvelee yleistä etua, ja sen tarkoituksena on mahdollistaa veropolitiikan oikeellisuuden seuranta.

³⁰¹ Tietosuoja-asetus 5 artikla kohta 1 f. Periaatteen mukaan tietoja on käsiteltävä niin, että niiden asianmukainen turvallisuus ja suojaaminen varmistetaan ja niiden tuhoutuminen estetään. Periaatetta ei ole suoraan ilmaistu tietosuojadirektiivissä, mutta sen merkitys ulottuu lähinnä rekisterinpitäjän velvollisuuteen varmistaa henkilötietojen riittävä suojaus tietojen käsittelyssä, ja tämä vaatimus on ollut implisiittisesti olemassa jo tietosuojadirektiivissä. Ks. eheyden ja luottamuksellisuuden periaatteesta esim. Varotto & James 2015.

³⁰² Tietosuojadirektiivin 7 artikla.

³⁰³ De Hert & Papakonstantinou 2016 s.185.

³⁰⁴ Tietosuojadirektiivin artikla 7 e.

³⁰⁵ Artikla 29 työryhmän kannanotto 8.6.2016 s.5.

³⁰⁶ Tietojen minimoinnin periaate tietosuojadirektiivin 6 artikla kohta 1 c ja tietosuoja-asetuksen 5 artikla kohta 1 c. Tietojen minimoinnilla viitataan siihen, ettei henkilötietoja tule kerätä ja käsitellä enempää kuin on tarpeellista. Artikla 29 työryhmän kannanotto 8.6.2016 s.6–11.

3.4.9. Verokoneet

Verokoneiden tietosuoja-asetuksenmukaisuutta on kyseenalaistettu käydyssä julkisessa keskustelussa. Verokoneiden journalistisen tarkoituksen toteuttamista voi jo nykyään kyseenalaistaa.³⁰⁷ Lisäksi tietosuoja-asetuksen soveltamisen alkaminen voi johtaa journalistisen vaatimuksen toteutumisen tarkempaan arviointiin. Tässä aluvuossa arvioidaan verokoneiden toimituksellisen tarkoituksen toteuttamista oikeuskäytännöstä johdettujen journalistisen tarkoituksen elementtien valossa. Tarkoituksenmukaisuussyistä tarkasteltavien verokoneiden määrä on rajattu neljään: Helsingin Sanomien (HS)³⁰⁸, Iltalehden (IL)³⁰⁹, MTV Uutisten³¹⁰ ja Ilkan³¹¹ verokoneisiin. Mukaan on siis otettu sekä paikallinen lehti että ympäri Suomen luettuja julkaisuja, joista ainakin yhden voidaan katsoa lukeutuvan keltaiseen lehdistöön.

HS:n Verokoneessa on tietoja eniten tuloja saaneista suomalaisista vuodesta 1999 lähtien. Esimerkiksi marraskuussa 2016 julkaistusta vuoden 2015 verotietojen sisältävästä HS:n Verokoneesta löytyy kaikkien sellaisten suomalaisten verotiedot, joiden tulot ovat olleet verovuonna 2015 yli 150 000 euroa. HS:n Verokoneen sivuilta löytyvän tiedon mukaan näitä henkilöitä on noin 220 000, eli 0,40 % koko väestöstä. Muista verokoneista löytyvät vain kulloinkin päättyneen verovuoden tiedot. MTV Uutisten verokoneesta löytyy kaikkien vuonna 2015 yli 250 000 euroa tienanneiden verotiedot, ja lisäksi maakuntakohtaisesti 200 eniten tienannutta henkilöä vaikka heidän tulonsa eivät olisikaan ylittäneet 250 000 euroa. IL:n verokoneessa vastaavaa tuloarajaa ei kerrota, mutta siellä on julkaistu 2000 suurituloisimman suomalaisen tietojen lisäksi muun muassa 931 parhaiten ansainneen pohjois-savolaisen verotiedot, joista vähiten ansainnut on ansainnut yhteensä noin 120 000 euroa. Ilkan verokoneessa on vain pohjalaisten ja etelä-pohjalaisten verotietoja, ja siellä on 1500 suurituloisimman verotiedot, joista pienituloisin on ansainnut yli 130 000 euroa. Lisäksi Ilkan verokoneessa on erikseen 500 suurimmat pääomatulot saaneen pohjalaisen ja etelä-pohjalaisen tiedot.

Verokoneista löytyvien henkilöiden verotietoja voi hakea syöttämällä henkilön nimen hakukenttään, ja osassa verokoneista on mahdollista katsoa myös verotietolistaa listan muodossa. HS:n ja MTV:n sivuilla on jonkin verran tilastotietoa verotuksesta. HS:n sivuilla on muun muassa taulukko, josta näkyy Verokoneessa olevien ikäjakauma, ja Suomen kartta, johon on merkitty miten HS:n Verokoneessa julkaistut verotiedot jakautuvat maakunnittain. MTV:n

³⁰⁷ Simojoki & Lindgren tietosuojuutiset.fi-blogissa 4.11.2016.

³⁰⁸ Helsingin sanomien Verokone löytyy osoitteesta <<https://verokone.hs.fi/>>.

³⁰⁹ Iltalehden verokone löytyy osoitteesta <<http://www.iltalehti.fi/verot-2016/tiedot/>>.

³¹⁰ MTV Uutisten verokone löytyy osoitteesta <<http://www.mtv.fi/uutiset/verokone/>>.

³¹¹ Ilkan verokone löytyy osoitteesta <<http://verot.ilikka.fi/ansiotulot.html>>.

verokoneessa voi verrata verokoneesta löytyvän henkilön tuloja suomalaisten mediaanivuosituloon, ja sieltä näkee, kuinka monta keskihintaista pizzaa suurituloisen henkilön tuloilla saisi ostettua.

Verovuodelta 2001, eli samalta vuodelta kun Veropörssi-lehdessä julkaistiin 1,2 miljoonan suomalaisen verotiedot, HS:n Verokoneesta löytyy 8000 hengen verotiedot. Tämä on HS:n Verokoneen mukaan 0,15 % koko väestöstä. Veropörssi-lehdestä löytyi sen sijaan lähes neljännes kaikkien suomalaisten verotiedoista. KHO ja EIT kiinnostivat journalistisen tarkoituksen toteutumista *Veropörssi*-tapauksessa arvioidessaan huomiota juuri tähän julkaistujen tietojen määrään. Vaikka kaikkien verokoneiden sivuilta ei löydykään tietoa siitä, kuinka monen hengen verotiedot siellä on julkaistu, melko korkeat tulorajat rajaavat ison osan väestöstä verokoneesta löytyvien tietojen ulkopuolelle. Verrattuna siis kaikkiin muihin verokoneisiin, Veropörssissä julkaistujen tietojen määrä on ollut huima, ja joukossa on ollut paljon sellaisten ihmisten verotietoja, jotka eivät ole julkisuuden henkilöitä ja joilla ei ole merkittävää varallisuutta. JSN on todennut verotietojen julkaisua koskevissa ratkaisuisaan, että tavallisen kansalaisen yksityiselämän suoja on varallisuustietojen osalta kapeampi, jos hänellä on merkittävät tulot tai huomattava varallisuus³¹², mutta Veropörssissä julkaistiin myös keskituloisten ja jopa pienituloisten henkilöiden tietoja.

Tarkasteltavissa verokoneissa on julkaistu nimenomaan sellaisten henkilöiden tietoja, joilla on merkittävät tulot tai huomattava varallisuus. Jos journalistisen tarkoituksen toteutumista verotietojen julkaisussa voi arvioida tietojen julkaisun mittakaavan pohjalta, MTV:n, HS:n, IL:n ja Ilkan verokoneissa on käsitelty henkilötietoja journalistisessa tarkoituksessa. Vaikka Ollila on esittänyt, että *Veropörssi*-tapauksen ratkaisu voi johtaa vaikeisiin rajanvetotilanteisiin³¹³, on verokoneista löytyvien tietojen määrä niin suppea ja tulorajat niin korkeat, että toiminnan voi perustellusti katsoa toimitukselliseksi. On toinen kysymys, voiko journalistisen tarkoituksen toteutumista ylipäänsä arvioida julkaistujen tietojen määrän pohjalta.³¹⁴

Veropörssi-tapauksessa tietosuojavaltuutettu kiinnitti huomiota myös siihen, ettei lehdessä ollut toimituksellista aineistoa – verotiedot oli julkaistu kokonaisuudessaan, eikä lehdessä analysoitu verotietoja.³¹⁵ HS:n Verokoneesta sen sijaan löytyy myös yhteenvetoja ja tilastoja, joiden pohjalta voi seurata esimerkiksi tulojen jakautumista ja suurituloisimpien sukupuolijakaumaa. Sen lisäksi, että tietoja on julkaistu luettelossa, niitä on myös analysoitu. Näin ollen tämä toimituksellisen

³¹² JSN 2973A/SL/00, JSN 2973B/SL/00 ja JSN 2973C/SL/00.

³¹³ Ollilla Journalistiliiton internetsivuilla 24.9.2009.

³¹⁴ Tuomari Tsotsorian eriävä mielipide EIT *Veropörssi*-ratkaisussa kohta 5.

³¹⁵ Tietosuojavaltuutetun 10.4.2003 päivätty hakemus tietosuojalautakunnalle *Veropörssi*-tapauksessa.

tarkoituksen elementti täyttyy HS:n Verokoneessa. Sen sijaan esimerkiksi IL:n ja Ilkan verokoneesta ei löydy toimituksellista aineistoa ollenkaan, ja MTV:n verokoneestakin vain rajallisesti pizzamittarin ja mediaanituloihin vertaamismahdollisuuden osalta. Toimituksellisen tarkoituksen toteutumista voinee näiden verokoneiden tapauksessa kyseenalaistaa.

Veropörssi-tapauksessa täsmennetty journalistisen tarkoituksen määritelmä tietojen, ajatusten ja mielipiteiden ilmaisemisesta yleisölle on keskeinen arvioidessa journalistisen tarkoituksen olemassaoloa.³¹⁶ JSN:n verotietojen julkaisemista koskevissa ratkaisuissa JSN tuo esiin sen, että verotustietojen julkaisua puoltaa se, että verotustietoihin sisältyy yhteiskunnallisesti merkityksellisiä tietoja, joiden avulla kansalaiset voivat seurata tuloerojen kasvua ja veropolitiikan oikeellisuutta.³¹⁷ Tämän verotietojen julkaisemista puoltavan näkökohdan voi katsoa nimenomaan toteuttavan journalistiselle tarkoitukselle keskeistä tietojen ilmaisemista yleisölle. Tämä funktio toteutuu HS:n ja MTV:n verokoneissa – jokaisen suurituloisen henkilön kohdalla näkee, kuinka moninkertaiset hänen tulonsa ovat olleet suomalaisten mediaanivuosituloon nähden. HS:n verokoneesta näkee lisäksi, kuinka suuri veroprosentti henkilöllä on ollut. HS:n ja MTV:n verokoneet välittävät tietoja verotuksesta, ja koska verokoneet ovat kaikkien nähtävillä internetissä, tietoja ilmaistaan yleisölle.³¹⁸ IL:n ja Ilkan verokoneet eivät mahdollista vertailua suomalaisten mediaanituloon, eikä henkilöiden veroprosenttiakaan näe, joten niistä löytyvien tietojen pohjalta veropolitiikan oikeellisuuden seuraaminen voi olla haastavaa.

Kaikista tarkastelun kohteena olevista verokoneista puuttuvat pienituloiset henkilöt, ja voidaan myös kyseenalaistaa sitä, mahdollistaako suurituloisten henkilöiden verotietojen julkaiseminen todella tulo- ja varallisuuserojen kasvun seurannan. Suurituloisten tulojen vertaaminen mediaanituloon ei vielä kerro siitä, kuinka suuret tuloerot todella ovat ja miten ne ovat kasvaneet. Tältä osin on mahdollista jopa katsoa, että Veropörssin yhteydessä harjoitettu julkaisutoiminta palveli paremmin tuloerojen seurantafunktiota, koska siellä julkaistiin niin kattava otos suomalaisten verotietoja. Toisaalta HS:n Verokone mahdollistaa myös verovuosien välillä tapahtuneen muutoksen seurannan, sillä samoilta sivuilta löytyy verotiedot verovuosilta 1999–2015. Tältä pohjalta voi ainakin seurata mediaanitulon muutosta ja suurituloisten joukon määrän kasvua. Verotietojen julkaisun yleisen edun mukaisuus toteutunee mahdollistamalla julkinen

³¹⁶ EUT *Veropörssi* 65 2).

³¹⁷ JSN 2973A/SL/00, JSN 2973B/SL/00 ja JSN 2973C/SL/00.

³¹⁸ EUT:n *Lindqvist* -ratkaisun kohdan 47 mukaan, kun tiedot julkaistaan internetissä, ”ne saatetaan ennalta määrittämättömän henkilöryhmän saataville”.

keskustelu verotuksen kehittymisestä.³¹⁹ MTV:n, IL:n ja Ilkan verokoneet eivät mahdollista tämän kaltaista vertailua. Vaikka edellisvuosien verokoneet mahdollisesti löytyisivätkin internetin kätköistä, ei vertailua eri vuosien välillä ole helposti mahdollista suorittaa.

Tietosuojavaltuutettu perusteli Veropörssi-lehden toimituksellisen tarkoituksen puutetta myös sillä, että toimintaa on harjoitettu vain kaupallista tarkoitusta varten.³²⁰ Vaikka Helsingin Sanomat, Iltalehti, MTV Uutiset ja Ilkka kiistämättä toimivat journalistisen tarkoituksen lisäksi myös kaupallisessa tarkoituksessa, verokoneet ovat internetissä maksutta kaikkien saatavilla. *Veropörssi*-tapauksessa EUT ja KHO totesivat, ettei voiton tavoittelu sinänsä sulje pois journalistisen tarkoituksen olemassaoloa, mutta internetin verokoneissa myöskään tällaista kaupallisen hyötymisen tarkoitusta ei ole suoranaisesti havaittavissa.

Sellainen toiminta, jonka ainoana tarkoituksena on ihmisten uteliaisuuden tyydyttäminen, ei palvele toimituksellista tarkoitusta.³²¹ *Veropörssi*-tapauksessa julkaistujen verotietojen mittakaava aiheutti epäilyksen siitä, että verotietojen julkaisulla on tyydytetty yksittäisten henkilöiden uteliaisuutta. Tämän katsottiin pitävän paikkansa erityisesti tekstiviestipalvelun osalta.³²² Vaikka kaikissa tarkastelun kohteena olevissa verokoneissa on julkaistu tietoja pienemmässä mittakaavassa, eikä toimintaan liity tekstiviestipalvelua, henkilöiden uteliaisuuden tyydyttämisen tarkoituksen poissulkeminen on silti vaikeaa. On epätodennäköistä, että kovinkaan moni ihminen käyttää verokoneista löytyviä tietoja verotuksen kontrollifunktion toteuttamiseen tai tuloerojen kasvun seuraamiseen. Pikemminkin ihmisiä kiinnostaa se, kuinka paljon Björn Wahlroos tai Jorma Ollila on kunakin vuonna ansainnut, ja kuinka vähän he ovat maksaneet pääomatuloistaan veroja. Näillä linjoilla olivat myös tietosuojalautakunta ja KHO 1980-luvulla arvioidessaan luvan antamista verotietojen massaluovutukseen silloisen henkilörekisterilain voimassaoloaikana.³²³

³¹⁹ Yleisestä edusta ks. julkisuasiamies Kokottin ratkaisuehdotus EUT *Veropörssi*-tapauksessa erityisesti kohdat 69–78 ja EIT:n tuomio *Fressoz ja Roire v. Ranska*.

³²⁰ Tietosuojavaltuutetun 10.4.2003 päivätty hakemus tietosuojalautakunnalle *Veropörssi*-tapauksessa.

³²¹ *Société Prisma Presse v. Ranska* ja Ollila Journalistiliiton internetsivuilla 24.9.2009.

³²² Julkisasiames Kokottin ratkaisuehdotus EUT *Veropörssi*-tapauksessa kohdat 69–74. Ks. yksittäisten ihmisten uteliaisuuden tyydyttämisen suhteesta tietojen julkaisun oikeellisuuteen myös EIT:n *Société Prisma Presse v. Ranska*.

³²³ **KHO 1989 A 9**, **KHO 1989 A 10** ja Ollila 2010 s.265.

3.5. Journalistisesta tarkoituksesta muiden viranomaisjulkisten henkilötietojen käsittelyssä

Veropörssi-tapauksesta voidaan johtaa myös yleisempiä johtopäätöksiä toimituksellisen tarkoituksen täyttymisestä sellaisessa tilanteessa, kun käsitellään muussa viranomaisen julkisessa rekisterissä olevia henkilötietoja. Ensinnäkin henkilötietojen käsittelytarkoitus on keskeinen. Sen on tapahduttava tavoitteena jakaa tietoja, mielipiteitä tai ajatuksia yleisölle. EIT:n oikeuskäytännön ja julkisasiamies Kokottin ratkaisuehdotuksen pohjalta voidaan myös kiinnittää huomio julkaisun yleisen edun mukaisuuteen – julkaisulla on osallistuttava käytävään julkiseen keskusteluun. Yleisen edun käsite voi auttaa arvioimaan sitä, minkälaisia tietoja, mielipiteitä ja ajatuksia saa välittää yleisölle journalistisessa tarkoituksessa. Toiminnalla voi olla myös kaupallinen tarkoitus, kuten journalistisella toiminnalla yleensäkin, mutta sen tavoitteen on liityttävä tietojen jakamiseen yleisölle. Tiedonsiirron välineellä ei ole väliä. Tiedonsiirto voi tapahtua esimerkiksi internetin kautta tai perinteisen paperisen painotuotteen muodossa. Jos tiedonsiirron välineenä toimii esimerkiksi tekstiviesti, erityistä huomiota on kiinnitettävä siihen, onko tiedonsiirron todellisena tarkoituksena yhteiskunnalliseen keskusteluun osallistuminen jakamalla tietoja yleisölle, vai liittyykö tekstiviesti vain yksittäisen ihmisen uteliaisuuden tyydyttämiseen. Tätä arvioidessa voidaan kiinnittää huomiota myös sen henkilön, jonka tietoja välitetään, asemaan yhteiskunnassa – julkisuuden henkilön tai esimerkiksi erityisen varakkaan henkilön julkisten henkilötietojen suoja on kapeampi kuin tavallisen henkilön.

Journalistisen tarkoituksen määritelmää on käsitelty *Veropörssi*-tapauksen jälkeen kahdessa muussakin KHO:n ratkaisussa. Tapausten perusteella voi todeta, että KHO tukeutuu journalistisen tarkoituksen toteutumista arvioidessaan vahvasti EUT:n näkemykseen. Viranomaisjulkisten henkilötietojen käsittely ainoastaan journalistisessa tarkoituksessa on tietojen, mielipiteiden ja ajatusten välittämistä yleisölle. Tapauksessa **KHO 2012:55** sanomalehti pyysi yliopistolta tietoja yliopiston professorien kokonaispalkoista, nimistä, professorien oppiaineista ja professorien virkaanastumisvuosista. Sanomalehti täsmensi jo tietopyynnön tehdessään, että tietoja tarvitaan toimituksellisia tarkoituksia varten, ja tiedot pyydettiin ensisijaisesti sähköisesti ja toissijaisesti paperille tulostettuna. Yliopisto hylkäsi asiakirjapyyntönsä ja perusteli ratkaisuaan sillä, ettei sanomalehdillä sen käsityksen mukaan ollut oikeutta saada sähköisesti tai tulostettuna pyydettyjä tietoja, vaikka ne olivat julkisessa viranomaisrekisterissä olevia tietoja.³²⁴

³²⁴ KHO 2012:55.

Tapauksessa KHO päättyi siihen, että sanomalehdellä oli oikeus saada ja käsitellä tietoja sinänsä julkisista palkoista, mutta samalla sanomalehden velvollisuutena oli huolehtia henkilötietojen riittävästä suojaamisesta kuten henkilötietolain 32 §:ssä säädetään. KHO tulkitsi ratkaisussaan myös EUT:n oikeuskäytäntöä, ja totesi journalistisen tarkoituksen määritelmästä, että EUT:n oikeuskäytännön perusteella ”henkilötietojen käsittelyä voidaan pitää journalistisia tarkoituksia varten harjoitettuna, jos sen tarkoituksena on tietojen, mielipiteiden tai ajatusten ilmaiseminen yleisölle millä tahansa tiedonsiirron välineellä”.³²⁵

Tapauksessa **KHO 2015:44** oli kyse ahvenanmaalaisen sanomalehden, Nya Ålandin, tietopyynnöstä koskien henkilöiden nimiä, asuinkuntaa, syntymävuotta ja kuolinpäivää. Sanomalehti pyysi väestörekisterijärjestelmästä tietoja kaikista äskettäin kuolleista ahvenanmaalaisista, jotta se voisi julkaista kuolintietoja lehden perhesivuilla viikoittain. Väestötietojärjestelmästä ja Väestörekisterikeskuksen varmennepalveluista annetun lain (661/2009) 34 §:n 3 momentin mukaan väestörekisteritietoja voidaan luovuttaa sellaisessa tapauksessa, jossa tietojen pyytäjällä on henkilötietolaissa säädetty oikeus tietojen käsittelylle. Näin ollen tapauksessa tuli arvioitavaksi se, oliko tietoja pyytäneen sanomalehden ilmoittama tietojen käyttötarkoitus sellainen, jonka voidaan katsoa olevan henkilötietojen käsittelyä toimituksellisessa tarkoituksessa.³²⁶

KHO päättyi arvioinnissaan siihen, että Nya Ålandin tietojen käyttötarkoitus oli toimituksellinen. Sanomalehden tarkoituksena oli ilmaista tietoja yleisölle, ja pyydettyjen tietojen voitiin katsoa kuuluvan väestötietojärjestelmän perustietojen piiriin. Tällaisia perustietoja ei voitu pitää sellaisina arkaluontoisina tietoina joiden luovuttaminen voisi loukata yksityiselämän tai henkilötietojen suojaa. Koska lisäksi tietosuojadirektiivin tulkintakäytännön perusteella voidaan katsoa, että toimituksellisen tarkoituksen määritelmää ei tule tulkita suppeasti, oli lehden henkilötietojen käsittelyperuste toimituksellinen. Tietosuojadirektiivin tulkintakäytännön yhteydessä KHO viittaa jälleen EUT:n ratkaisuun *Veropörssi*-tapauksessa.³²⁷

³²⁵ KHO viittasi tapauksessa **KHO 2012:55** journalistisen tarkoituksen osalta EUT:n *Veropörssi*-ratkaisuun. Tapauksessa merkityksellistä oli myös se, että sanomalehden tietopyyntö tehtiin vuonna 2009 ennen yliopistolain muutosta, kun yliopiston henkilökunta oli vielä virkasuhteessa yliopistoon, ja näin ollen tietopyyntöön sovellettiin julkisuuslain lisäksi nimikirjalakia (1010/1989). Yliopiston työntekijät ovat nykyään työsuhteisia, ja palkkatietojen luovuttamispyyntöä tulkittaisiin yksinomaan julkisuuslain valossa. Yliopistolain muutos osaltaan vahvisti yliopiston henkilökunnan yksityisyyden suojaa, sillä sanomalehden vuonna 2009 pyytämät tiedot ovat nykyään lähtökohtaisesti salassa pidettäviä. Aiheesta lisää esim. Vuotilainen 2010 s.16–17.

³²⁶ **KHO 2015:44.**

³²⁷ **KHO 2015:44.**

EUT:n *Google Spain ja Google* -ratkaisussa sivuttiin myös journalistisen tarkoituksen määritelmää.³²⁸ Journalistisesta tarkoituksesta EUT totesi, että Googlen suorittama henkilötietojen käsittelyä ei voida pitää journalistisessa tarkoituksessa tapahtuvaksi. Sen sijaan Googlen hakutuloksista löytyvien internetsivustojen toimittajien suorittama henkilötietojen käsittely voi mahdollisesti tapahtua ainoastaan journalistisia tarkoituksia varten. Näin ollen on mahdollista, että rekisteröity voi vaatia hakukonetta poistamaan hänen henkilötietojaan koskevia hakuosumia, muttei kohdistaa samanlaista vaatimusta niiden internetsivujen pitäjään, jonka sivuilta tiedot löytyvät.³²⁹ Tämä tulkinta on oikeuskirjallisuudessa katsottu *Veropörssi*-tapauksessa selvennetyn journalistisen tarkoituksen ja journalististen toimijoiden määritelmän vastaiseksi. Google ja muut internetin hakukoneet kiistämättä jakavat tietoa ennalta määrittelemättömälle yleisöjoukolla, joten hakukoneiden toiminnan kategorinen sulkeminen journalistisessa tarkoituksessa harjoitetun toiminnan ulkopuolelle ei vastaa EUT:n aiempaa näkemystä.³³⁰ EUT:ssa ei ole käsitelty tietosuojadirektiivin 9 artiklan journalistista tarkoitusta *Veropörssi*-tapausta ja *Google Spain ja Google* -tapauksen viittausta lukuun ottamatta.

³²⁸ Tapaus vahvisti ”unohdetuksi tulemisen oikeuden” koskevan myös internetin hakukoneita. ”Unohdetuksi tulemisen oikeudesta” ks. esim. Mantelero 2013 ja Euroopan komission Factsheet on the ”Right to be Forgotten” Ruling. *Google Spain ja Google* -tapauksessa oli kyse espanjalaisesta miehestä, jonka omaisuutta oli sosiaaliturvasaatavien perimiseksi takavarikoitu ja huutokaupattu. Tapahtumista oli kulunut jo monta vuotta, ja asia oli jo selvitetty, mutta syötettäessä miehen nimi Googlen hakukenttään, Google antoi hakutulokseksi linkkejä pakkohuutokauppaa koskeviin artikkeleihin, joissa mainittiin miehen nimi ja ilmoitettiin pakkohuutokaupasta. Miehen mukaan tiedot loukkasivat hänen yksityisyyttään, eivätkä ne olleet enää ajankohtaisia. Mies vaati ensisijaisesti sitä, että tietoja julkaissut sanomalehti velvoitetaan poistamaan artikkelit sen internetsivuilta tai poistamaan hänen henkilötietonsa, ja toissijaisesti sitä, että Google velvoitetaan poistamaan hakutulokset. EUT totesi tuomiossaan, että jos erityisiä poistamisen estäviä seikkoja ei ole, hakukoneilla on velvollisuus poistaa hakutuloksia, jotka sisältävät ihmisten yksityisyyttä loukkaavia tai virheellisiä henkilötietoja. Ks. erityisesti tuomion kohdat 96–99. ”Unohdetuksi tulemisen oikeus” on sittemmin vahvistettu osaksi EU-oikeutta yleisen tietosuojasetuksen 17 artiklassa. Talus oikeusministeriön blogissa 6.4.2016 ja Mantelero 2013 s.233 esittävät kuitenkin, ettei uusi tietosuojasetus muuta tilannetta ”unohdetuksi tulemisen oikeuden” osalta nykyiseen verrattuna. Muuta EUT:n oikeuskäytäntöä ”unohdetuksi tulemisen oikeudesta” ks. esim. *Manni*.

³²⁹ *Google Spain ja Google* kohta 85 ja Ollila 2014 s.817.

³³⁰ Erdos 2015 s.131, jossa Erdos kirjoittaa, että *Google Spain ja Google* -tapauksessa ”the Court’s explicit understanding of ”journalistic purposes” is clearly inconsistent with an expansive reading of the holding in *Satamedia [Veropörssi]*”. Ks. myös Ollila 2014 s.817.

4. Loppupäätelmät

Marraskuussa 2016, kun useat kotimaiset sanomalehdet julkaisivat luonnollisten henkilöiden vuoden 2015 verotietoja niin painettuina kuin internetissäkin, Suomessa käytiin keskustelua uuden tietosuoja-asetuksen vaikutuksesta verotietojen julkisuuteen ja niiden julkaisuun mediassa. Vaikka median haastattelemat viranomaisedustajat olivat pääasiallisesti sitä mieltä, ettei uusi tietosuoja-asetus tule vaikuttamaan suurella mittakaavassa verotietojen julkisuuteen eikä Suomessa jo perinteeksi muodostuneeseen oikeuteen käsitellä ja julkaista verotietoja³³¹, asiasta esitettiin myös eriäviä mielipiteitä.

Asianajaja Jaakko Lindgren esitti muun muassa Talouselämän haastattelussa, että Suomen on luovuttava verotietojen julkisuudesta ennen tietosuoja-asetuksen soveltamisen alkamista keväällä 2018. Hänen mukaansa muuten ”on hyvin todennäköistä, että joku Suomen kansalainen pyrkisi vetoamaan siihen asetukseen [yleiseen tietosuoja-asetukseen] suoraan ja toteamaan, että nyt Suomi ei noudata tätä asetusta, vaan julkaisee liian laajasti henkilötietoja kaikkien saataville”.³³² Hän perusti näkemyksensä tietosuoja-asetuksen omiin henkilötietoihin kohdistuvan itsemääräämisoikeuden korostukselle ja katsoi, ettei verotietoja voida jatkossa enää julkaista ilman verotettavan suostumusta.³³³ Koska asetuksen tarkoituksena on vahvistaa kaikkien EU-kansalaisten kontrollia omista henkilötiedoistaan, ei suomalainen verotietojen julkisuuskäytäntö ole asetuksen tavoitteiden kanssa yhteensopiva.³³⁴ Myös Partanen jakaa Lindgrenin näkemyksen, tosin hän perustelee viranomaisten julkisten verotietorekistereiden tietosuoja-asetuksenvastaisuutta sillä, etteivät ne nyky muodossaan täytä asetuksen käyttötarkoitussidonnaisuuden vaatimusta.³³⁵

Miten yleinen tietosuoja-asetus siis vaikuttaa verotietojen viranomaisjulkisuuteen? EU-asetuksille hieman poikkeuksellisesti yleinen tietosuoja-asetus mahdollistaa melko laajan kansalliseen liikkumavaran. Lindgrenin ja Partasen esittämät näkemykset siitä, että verotietojen viranomaisjulkisuus estyisi asetuksen myötä, eivät ole perusteltuja. Lienee selvää, että kansallista lainsäädäntöä on muokattava yhteensopivaksi yleisen tietosuoja-asetuksen kanssa. Verotietojen julkisuuteen tietosuojauudistuksen ei pitäisi kuitenkaan vaikuttaa. Suomessa on pitkä verotietojen julkisuuden perinne, ja tätä perinnettä perustellaan yhteiskunnan edulla ja verotietojen julkisuuden kontrollifunktiolla. Nämä ovat sellaisia tekijöitä, joiden pohjalta

³³¹ Helsingin sanomat 3.11.2016.

³³² Talouselämä 2.11.2016.

³³³ Talouselämä 2.11.2016.

³³⁴ Simojoki & Lindgren tietosuojauutiset.fi-blogissa 4.11.2016.

³³⁵ Partanen 2015 s. 171–173.

verotiedot voivat vastaisuudessaakin olla verohallinnossa kaikkien halukkaiden nähtävillä. Tätä voidaan perustella myös sillä, että verotietojen katselumahdollisuus verotoimistossa on vähemmän yksityisyyteen puuttuva teko kuin sinänsä julkisten verotietojen julkaisu valtakunnallisessa mediassa, josta kuka tahansa saa huomattavasti pienemmällä vaivalla tiedot käsiinsä.³³⁶

Helsingin sanomat haastatteli tietosuojavaltuutettu Reijo Aarniota median mahdollisuuksista julkaista verotietoja jatkossa. Aarnion mukaan verotietojen luonnetta henkilötietoina ei voi juridisesti kyseenalaistaa, vaan ne ovat itsestään selvästi henkilötietoja. Olennaista ei tietosuojasetuksen myötä olekaan se, ovatko verotiedot henkilötietoja, vaan se, mitkä tiedot katsotaan journalistisiksi. Helsingin sanomille Aarnio totesi, että tietosuojasetuksenkin myötä ”[j]os tekee aitoa journalismia, niin se ei kuulu lainvalvojalle.”³³⁷ Aarnion näkemys on perusteltu, sillä yleisessä tietosuojasetuksessa on tietosuojadirektiivin tavoin journalistisen poikkeuksen mahdollistava artikla. Oikeustila ei tältä osin merkittävästi muutu. Sen sijaan *Veropörssi*-tapauksen ja yleisen tietosuojasetuksen myötä journalistisen tarkoituksen arviointi tulee korostumaan – tarkoituksen on oltava aidosti journalistinen. Tämä muutos ei siis liity pelkästään uuteen asetukseen, vaan journalistisen tarkoituksen huomioonottaminen toiminnassa on vaatimus jo nykyisen lain mukaan. Tältä osin voidaan myös kyseenalaistaa esimerkiksi MV-lehden kaltaisten toimijoiden journalistisen tarkoituksen mukaisuutta.

Asianajaja Samuli Simojoki arvioi tilannetta median julkaisemien verotietojen osalta blogikirjoituksessaan marraskuussa 2016. Simojoki kallistuu arvioinnissaan Aarnion kanssa samalle kannalle. Hän tuo kuitenkin esiin sen, etteivät mediatalojen vuosittain marraskuussa julkaisemat verokoneet, joista löytyy tuhansien suomalaisten verotiedot, välttämättä riitä täyttämään toimituksellisen tarkoituksen vaatimusta. Simojoen mukaan ison verotietomäärän julkaiseminen julkisessa hakupalvelussa tietoja tarkemmin lajittelematta tai toimittamatta ei ehkä ole journalistista toimintaa, sillä se ei sisällä toimituksellista aineistoa.³³⁸ Myös hallinto-oikeuden professori Olli Mäenpää totesi Aamulehden haastattelussa, että verokoneet ovat ”rajatapaus”.³³⁹ Tämä näkemys on hieman eri, kuin se, jonka julkisasiamies Kokott esitti *Veropörssi*-tapauksen ratkaisuehdotuksessaan. Kokottin mukaan nimenomaan myös raakatietojen julkaisulla voi olla journalistinen tarkoitus, jos julkaisemisen tarkoitus on yleiseen etuun liittyvien tietojen

³³⁶ Ks. tästä perustelusta myös esim. EIT:n ratkaisu asiassa *Shabanov ja Tren v. Venäjä* kohta 47, jossa EIT kiinnittää huomiota juuri eri julkaisukanavien julkisuusvaikutukseen, ”the differing contexts of “public” statements made before a domestic court and the publicity which results from publication in a newspaper.”

³³⁷ Helsingin sanomat 3.11.2016.

³³⁸ Simojoki tietosuojauutiset.fi-blogissa 3.11.2016.

³³⁹ Aamulehti 2.11.2016.

välittäminen.³⁴⁰ On kuitenkin helpompi kallistua Mäenpään ja Simojoen kannoille todeten, että ainakaan kaikki internetin verokoneet eivät nykyisellään toteuta journalistista tarkoitusta.

Vastauksena tutkielman keskeisimpään tutkimuskysymykseen *miten voidaan arvioida journalistisen tarkoituksen toteutumista julkisten verotietojen massamuotoisessa julkaisussa*, voidaan todeta, että verotietojen julkaisutoimintaa arvioitaessa journalistisen tarkoituksen toteutumisen edellytyksenä on ainakin se, että tietoja käsitellään tarkoituksena jakaa ajatuksia, mielipiteitä tai tietoa yleisölle. EIT:n ja EUT:n oikeuskäytännön pohjalta voi havaita, että julkisten tietojen julkaiseminen on perusteltua silloin, kun julkaisua voidaan perustella yhteiskunnallisella tai yleisellä edulla. *Veropörssi*-tapauksessa huomio kiinnittyi nimenomaan julkaistujen verotietojen määrään, ja journalistisen tarkoituksen toteutumista voinee jatkossakin rajoittaa julkaistavien tietojen määrä. Kun julkaistaan verotietoja, on Neuvosen neljästä opista huomioitava asemaopin mukaisesti niiden henkilöiden, joiden verotietoja julkaistaan, yhteiskunnallinen asema tai varallisuusasema. Lisäksi yhteiskunnallisen merkityksen opin mukaisesti tulee huomioida julkaisun yhteiskunnallinen merkitys.³⁴¹

Verotietojen julkaisun osalta EU:n tietosuojauudistus voi siis merkitä mediavapauden kaventumista. Aiempaa enemmän tulee arvioitavaksi se, missä laajuudessa tietoja voidaan mediassa julkaista. Tämä ei tule kuitenkaan näkymään niin, että verotietojen julkaiseminen kävisi mahdottomaksi. Verokoneissa julkaistavat verotietolistat voivat joutua tarkempaan tarkasteluun. Vastaisuudessa voi olla hieman hankalampi perustella sitä, minkä takia jokaisen tietyn tulorajan yli ansainneen henkilön verotietojen julkaiseminen palvelee journalistista tarkoitusta. Jos henkilön verotiedoilla ei keskiarvoa suurempien tulojen lisäksi ole muuta yhteiskunnallista merkittävyyttä tai yleiseen etuun liittyvää funktiota, ei niiden julkaiseminen ehkä ole toimituksellisen tarkoituksen piiriin kuuluvaa, vaan tietojen julkaisun voidaan katsoa palvelevan lähinnä ihmisten uteliaisuutta. Lisäksi jos verokoneessa julkaistaan verotietoja raakatietona, eikä julkaisussa ole mukana toimituksellista aineistoa, voi olla ettei sitä katsota journalistisessa tarkoituksessa tapahtuvaksi toiminnaksi. Verotietojenkin julkaisussa yhä tärkeämpää on myös jatkossa se, että henkilöiden varallisuustietoja käsitellään aidosti journalistisessa tarkoituksessa.

Onko yhteiskunnan avoimuus ja mediavapaus siis uhattuna verotietojen ja muiden henkilötietojen julkisuuden ja julkaisumahdollisuuden osalta? Sananvapauden ja julkisuuden roolia demokraattisessa yhteiskunnassa ei voi väheksyä. Suomessa perinteistä asiakirjajulkisuutta perustellaan pitkälti juuri sen demokratiaa ylläpitävällä funktiolla. Ei vaikuta todennäköiseltä,

³⁴⁰ Julkisasiainministeriön Kokottin ratkaisuehdotus EUT *Veropörssi*-tapauksessa kohta 67.

³⁴¹ Neuvonen 2013 s.225–229.

että EU:n yleinen tietosuoja-asetus uhkasi viranomaisasiakirjojen julkisuutta. Viranomaisissa on jo nykyään otettava henkilötietojen suojan asettamat vaatimukset huomioon. Lisäksi EU:ssakin tiedostetaan datan hyödyntämisen taloudelliset mahdollisuudet, joten vaikka PSI-direktiivi ei vaikutakaan henkilötietojen suojaan heikentävästi, ei ole toisaalta myöskään EU:n talousalueen kannalta perusteltua vaikeuttaa avoimen datan hyödyntämistä.

Mikä on yleisen tietosuoja-asetuksen vaikutus henkilötietojen käsittelyyn toimituksellisessa tarkoituksessa?

Suomessa media saa tällä hetkellä käsitellä henkilötietoja lähes täysin henkilötietolain rajoituksista välittämättä. Tähän tilanteeseen voi tulla EU:n tietosuojaudistuksen myötä muutos. Ei ole tietosuoja-asetuksen tavoitteiden mukaista, että mediavapaus henkilötietojen käsittelyn osalta sellaisena, kuin mitä se on Suomessa ollut, jatkuisi saman laajuisena. Julkisasiames Kokott kiinnitti *Veropörssi*-tapauksen ratkaisuehdotuksessaan huomiota siihen, että Suomessa ei ehkä ole saatettu tietosuojadirektiiviä asianmukaisesti voimaan, kun journalistisen tarkoituksen poikkeuksella on rajattu media lähes täysin henkilötietolain soveltamisalan ulkopuolelle.³⁴² Myös EUT:n *Veropörssi*-tapauksen käsittelyn yhteydessä esitetyt näkökohdat otettaneen huomioon henkilötietolaki 2018 -lakia laadittaessa, jottei journalistista poikkeusta uloteta liian laajalle. Tämä tulee väistämättä kaventamaan median mahdollisuuksia käsitellä henkilötietoja jatkossa. Vaikka kansalliset lainsäätäjät todennäköisesti pyrkivät hyödyntämään yleisen tietosuoja-asetuksen 85 artiklan mahdollistamaa kansallista liikkumavaraa mahdollisimman pitkälle sananvapausmyönteisesti, tietosuojasääntely tulee todennäköisesti yleisen tietosuoja-asetuksen soveltamisen alkaessa koskemaan myös mediaa laissa säädettyjä rajattuja poikkeuksia lukuun ottamatta.

Toisaalta yleinen tietosuoja-asetus vahvistaa ei-perinteisten journalistista toimintaa harjoittavien toimijoiden roolia journalisteina. Asetuksen johdanto-osan 153 kohdan mukaan journalistin käsitettä on tulkittava väljästi. Kun journalistisen tarkoituksen poikkeus on tarkoitus ulottaa koskemaan myös sosiaalisessa mediassa ja blogeissa toimituksellisessa tarkoituksessa tapahtuvaa viestintää, tämä laajentaa journalistin käsitettä koskemaan itsenäisiä internetissä toimivia journalisteja, ja heidän mahdollisuutensa käsitellä henkilötietoja paranevat. Vaikka tämän kaltaista kehitystä voidaan pitää uhkana perinteisille journalistisille instituutioille, voi sen nähdä myös mahdollisuutena itsenäiselle journalismille. Journalististen vapauksien ulottaminen muihinkin kuin perinteisiin mediatoimijoihin voi edistää yhteiskunnan avoimuutta ja tiedonvälitystä, ja vahvistaa journalistien mahdollisuutta toimia vallan vahtikoirana.

³⁴² Julkisasiames Kokottin ratkaisuehdotus EUT *Veropörssi*-tapauksessa kohta 100.

Yleinen tietosuoja-asetus tulee kansallisesti sovellettavaksi vasta toukokuussa 2018, eikä vielä ole mahdollista tietää minkälaisia ratkaisuja kotimainen lainsäätävä tekee. On väistämätöntä, että tietosuojaan ja julkisuuteen liittyvä lainsäädäntömme muuttuu ja uudistuu asetuksen vaikutuksesta. Kun näemme, minkälaisiin ratkaisuihin kotimainen lainsäätävä päätyy journalistisen poikkeuksen ja julkisuusperiaatteen osalta, ei tämäkään vielä takaa sitä, ettei oikeustila voisi myöhemmin muuttua. On hyvin mahdollista, että tietosuoja-asetuksen tulkintaa näiltä osin käsitellään vielä joskus EU-tasolla, eikä lopputulosta ole mahdollista ennustaa. Voisi kuitenkin olla hyödyllistä pyrkiä selventämään uudella kotimaisella lainsäädännöllä journalistisen eli toimituksellisen tarkoituksen ja journalistin määritelmää, sillä niin kauan kun nämä käsitteet ovat epäselviä, on henkilötietojen käsittelyä journalistisessa tarkoituksessa vaikea erottaa muusta henkilötietojen käsittelystä.