

Olli Mäenpää

8.5.2018

Hallintovaliokunnalle

**Hallituksen esitys laiksi henkilötietojen käsittelystä rikosasioissa ja kansallisen turvallisuuden ylläpitämisen yhteydessä sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 31/2018 vp)**

### ***Tietosuoja-asetus ja rikosasioiden tietosuojadirektiivi***

Esityksen tarkoituksena on saattaa osaksi Suomen oikeutta ns. rikosasioiden tietosuojadirektiivi (2016/680), joka on saatettava osaksi kansallista lainsäädäntöä 6.5.2018 mennessä. Direktiivi liittyy EU:n yleiseen tietosuoja-asetukseen, jota täydentävän tietosuojalain (HE 9/2018 vp) olisi tarkoitus tulla voimaan 25.5.2018. Direktiivi ja tietosuoja-asetus muodostavat yhdessä EU:n tietosuojapaketin. Erillistä lakia voidaan kuitenkin pitää tarpeellisena, koska yleinen tietosuoja-asetus ja rikosasioiden tietosuojadirektiivi muodostavat yhteisistä peruseriaatteistaan huolimatta toisistaan selvästi erilliset kokonaisuudet,

Direktiivin keskeisiä tavoitteita voidaan pitää perusteltuina ja asianmukaisina. Direktiivillä pyritään ensinnäkin varmistamaan rikosasioihin liittyvien henkilötietojen nykyistä vahvempi ja yhtenäisempi suoja, jota tuetaan tehokkaalla valvonnalla ja seuraamusjärjestelmällä. Toisaalta direktiivin tarkoituksena on helpottaa rikosasioihin liittyvien henkilötietojen vapaata kulkua toimivaltaisten viranomaisen kesken EU:ssa. Myös tällaisten tietojen siirtäminen kolmansiin maihin ja kansainvälisille järjestöille helpottuisi tietosuojan tasosta kuitenkaan tinkimättä.

Rikosasioiden tietosuojadirektiivi on luonteeltaan osittain minimidirektiivi, mikä merkitsee, että jäsenvaltioilla on eräiltä osin mahdollisuus säätää direktiivin määräyksiä korkeammasta rekisteröidyn oikeuksien suojan tasosta. Tämä koskee muun muassa perustuslaissa turvatun julkisuusperiaatteen toteuttamista, josta ehdotetaan säädettäväksi yleislain 2 §:n 2 momentissa. Ehdotettua sääntelyä voidaan tältä osin pitää asianmukaisena ja perusteltuna julkisuuden perusoikeussuoja huomioon ottaen. Toisaalta direktiivi ei kaikilta osin edellytä uutta kansallista sääntelyä.

Rikosasioiden tietosuojadirektiivi muodostaa erillisen sääntelykokonaisuuden suhteessa yleiseen tietosuoja-asetukseen, joten tietosuoja-asetusta ei sovelleta näitä tarkoituksia varten tehtävään henkilötietojen käsittelyyn. Tämä nimenomainen raja sisältyy tietosuoja-asetuksen 2(2)(d) ja 23(1)(d) artiklaan. Kun viranomaiset käsittelevät rikosasioiden tietosuojadirektiivin soveltamisalaan kuuluvia henkilötietoja, sovellettavaksi tulee siten vain direktiivin voimaansaattamiseksi säädetty lainsäädäntö, jota hallituksen esitys määrittelee. Lisäksi direktiivi ohjaa tämän lainsäädännön tulkintaa ja soveltamista.

### ***Yleislain keskeinen sisältö***

Yleislakia (1. lakiehdotus) sovelletaan sen 1 §:n mukaan sekä rikosasioiden käsittelyssä että kansallisen turvallisuuden ylläpitämisen yhteydessä tapahtuvaan henkilötietojen käsittelyssä. Soveltamisalan näin määräytyvää laajuutta voidaan pitää hyvin aiheellisenä ja tietosuojan yhtenäistä tasoa vahvistavana. Yleislakia on myöhemmin tarkoitus täydentää eri hallinnonaloja koskevalla erityislainsäädännöllä, joka koskisi erikseen henkilötietojen käsittelyä poliisin, Rajavartiolaitoksen, Tullin ja puolustushallinnon toiminnassa.

Yleislain keskeisiä sisällöllisiä sääntelykohteita ovat henkilötietojen käsittelyä koskevat periaatteet, rekisterinpitäjän ja henkilötietojen käsittelijän velvoitteet ja vastuu, rekisteröidyn oikeudet ja niiden toteuttamiskeinot, valvonta, tietoturvallisuus ja oikeusturva. Lisäksi laissa säännellään henkilötietojen siirtoa kolmansiin maihin ja kansainvälisille järjestöille. Yleislain voidaan katsoa vastaavan rikosasioiden tietosuojadirektiivin kansalliselle lainsäädännölle asettamia vaatimuksia, joskin tehokasta oikeussuojaa koskeva kansallinen sääntely vaikuttaa puutteelliselta.

### ***Yleislaki ja erityislait***

Esityksen perustelujen mukaan ehdotettua lakia on tarpeen täydentää hallinnonalakohtaisella erityissääntelyllä, koska sitä soveltavilla viranomaisilla, erityisesti poliisilla, Rajavartiolaitoksella, Puolustusvoimilla ja Tullilla on erilaisia tehtäviä, toimivaltuuksia ja tietojärjestelmiä. Valmisteilla olevia erillisiä hallituksen esityksiä neljäksi hallinnonalakohtaiseksi tietosuojalakeiksi selostetaan perusteluissa yleisesti (s. 31). Selostuksen perusteella ei käy kovinkaan selväksi, mitkä ovat ne hallinnonalakohtaiset erityispiirteet, jotka edellyttävät erillisiä tietosuojalakeja.

Kovin useat erilliset ja hallinnonalakohtaiset tietosuojalait ovat todennäköisesti omiaan lisäämään mahdollisuuksia poikkeaviin käytäntöihin ja tietosuojan kohteiden oikeuksien eriytymiseen. Siksi voidaan kysyä, onko näin mittava erityislainsäädäntö todella tarpeellinen ja olisiko mahdollista sisällyttää tietosuojan vuoksi välttämättömät laintasoiset säännökset yhteen yhtenäiseen lakiin.

### ***Tehokkaan oikeusturvan takeet***

Oikeusturvaa koskevassa sääntelyssä direktiivin 54 artiklan mukaan jäsenvaltioiden on säädettävä, että rekisteröidyllä on oikeus tehokkaihin oikeussuojakeinoihin, jos hän katsoo, että rekisterinpitäjä tai henkilötietojen käsittelijä on rikkonut hänen tämän direktiivin nojalla annettuihin säännöksiin perustuvia oikeuksiaan. Muiden keskeiset kieliversioiden mukaan artikla edellyttää tuomioistuimessa toteutettavia tehokkaita oikeussuojakeinoja. Yleislaissa ei erikseen määritellä tällaisia tuomioistuimessa toteutettavia tehokkaita oikeussuojakeinoja.

Voimassa olevaan oikeuteen ei sisälly prosessuaalisia säännöksiä, jotka vastaisivat direktiivin 54 artiklan vaatimuksia ja perustaisivat toteuttamiskelpoisen oikeuden tuomioistuinmenettelyyn. Kun viranomainen käsittelee henkilötietoja, se ei tee valituskelpoisia hallintopäätöksiä, joten valitus hallintotuomioistuimeen ei ole mahdollinen. Hallintoriitamenettelyssä ei taas voida saattaa hallintotuomioistuimen

käsiteltäväksi ja arvioitavaksi oikeudenloukkausta, joka tapahtuu henkilötietojen käsittelyssä. Muita toimiva vireillepanokeinoja ei sisälly hallintolainkäyttölakiin.

Tuomioistuinmenettelyssä toteutettavan tehokkaan oikeusturvan toteuttaminen edellyttäisi näin ollen toimivaltaisen tuomioistuimen määrittelyä lailla samoin kuin lakiin nimenomaisesti perustuvaa oikeutta panna vireille tietosuojaloukkauksen tutkimista koskeva asia toimivaltaisessa tuomioistuimessa. Mikäli loukkauksen on tehnyt viranomainen, toimivaltaiseksi tuomioistuimeksi olisi ensi vaiheessa perusteltua säätää hallinto-oikeus. Jokaisella tulisi olla oikeus saattaa viranomaisen menettelyn tai laiminlyönnin lainmukaisuus hallinto-oikeuden arvioitavaksi, jos hän katsoo, että rekisterinpitäjä tai henkilötietojen käsittelijä on rikkonut hänen tämän direktiivin nojalla annettuihin säännöksiin perustuvia oikeuksiaan

Jokaisella rekisteröidyllä on direktiivin 53(1) artiklan mukaan oltava oikeus tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin, jos valvontaviranomainen ei ole käsitellyt valitusta tai ilmoittanut sen etenemisestä kolmen kuukauden kuluessa. Myöskään tällaista oikeussuojakeinoa ei sisälly ehdotukseen yleislaiksi.

### ***Tehokkaan oikeusturvan takeet***

Oikeusturvaa koskevassa sääntelyssä direktiivin 54 artiklan mukaan jäsenvaltioiden on säädettävä, että rekisteröidyllä on oikeus tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin, jos hän katsoo, että rekisterinpitäjä tai henkilötietojen käsittelijä on rikkonut hänen tämän direktiivin nojalla annettuihin säännöksiin perustuvia oikeuksiaan. Muiden keskeiset kieliversioiden mukaan artikla edellyttää tuomioistuimessa toteutettavia tehokkaita oikeussuojakeinoja. Lakiehdotuksessa ei kuitenkaan erikseen määritellä tällaisia tuomioistuimessa toteutettavia tehokkaita oikeussuojakeinoja.

Voimassa olevaan oikeuteen ei sisälly prosessuaalisia säännöksiä, jotka vastaisivat direktiivin 54 artiklan vaatimuksia ja perustaisivat toteuttamiskelpoisen oikeuden tuomioistuinmenettelyyn. Kun viranomainen käsittelee henkilötietoja, kysymys on tosiasiallisesta hallintotoiminnassa, jossa viranomainen ei tee valituskelpoisia hallintopäätöksiä. Tämä merkitsee, että viranomaisen toimiin ei voi hakea muutosta valittamalla hallintotuomioistuimeen. Hallintoriitamenettelyssä ei taas voida saattaa hallintotuomioistuimen käsiteltäväksi ja arvioitavaksi oikeudenloukkausta, joka tapahtuu henkilötietojen käsittelyssä. Muita toimiva vireillepanokeinoja ei sisälly hallintolainkäyttölakiin.

Tuomioistuinmenettelyssä toteutettavan tehokkaan oikeusturvan toteuttaminen edellyttäisi näin ollen säädettävään lakiin sisältyvää nimenomaisesti määriteltyä oikeutta panna vireille tietosuojaloukkauksen tutkimista koskeva asia toimivaltaisessa tuomioistuimessa. Myös toimivaltainen tuomioistuin olisi määriteltävä säädettävässä laissa. Mikäli loukkauksen on tehnyt viranomainen, toimivaltaiseksi tuomioistuimeksi olisi ensi vaiheessa perusteltua säätää hallinto-oikeus. Jokaisella tulisi näin ollen olla laissa säädetty oikeus saattaa viranomaisen menettelyn tai laiminlyönnin lainmukaisuus hallinto-oikeuden arvioitavaksi, jos hän katsoo, että rekisterinpitäjä tai henkilötietojen käsittelijä on rikkonut hänen tämän direktiivin nojalla annettuihin säännöksiin perustuvia oikeuksiaan.

Rikosasioiden tietosuojadirektiivin sisältämä nimenomainen velvollisuus säättää rekisteröidylle oikeus tehokkaasiin oikeussuojakeinoihin tuomioistuinmenettelyssä on mahdollista toteuttaa vain säätämällä tästä lailla. Tällainen sääntely voi perustua rekisteröidylle säädettyyn oikeuteen vaatia oikaisua rekisterinpitäjältä, jos rekisteröity katsoo, että rekisterinpitäjä tai henkilötietojen käsittelijä on rikkonut hänen tämän direktiivin nojalla annettuihin säännöksiin perustuvia oikeuksiaan.

Rekisterinpitäjälle tulisi säätää velvollisuus antaa ilman aiheetonta viivytystä päätös tällaiseen oikaisuvaatimukseen. Oikaisuvaatimusmenettelystä säädetään hallintolain 7 a luvussa, joten oikaisuvaatimus sopeutuu voimassa olevaan menettelysääntelyyn, eikä edellytä lisäsääntelyä.

Mikäli rekisteröity ei ole tyytyväinen rekisterinpitäjänä toimivan viranomaisen oikaisuvaatimukseen antamaan päätökseen, hän voi käytännössä toteuttaa direktiivissä tarkoitetun oikeutensa tehokkaaseen oikeussuojaan tuomioistuinmenettelyssä hakemalla päätökseen muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen. Valitusmenettelyssä tulee noudatettavaksi hallintolainkäyttölaki, joten tältäkin osin ei poikettaisi normaaliprosessista.

Luonnosteltua tehokkaan oikeusturvan mallia voitaisiin soveltaa myös säädettäessä ehdotetussa tietosuojalaissa (HE 9/2018 vp) yleisen tietosuoja-asetuksen 79 artiklan 1 kohdan edellyttämä oikeus tehokkaaseen oikeusturvaan tuomioistuinmenettelyssä. Oikaisuvaatimusmenettely ja valitus hallinto-oikeuteen on kohdennettavissa myös tilanteisiin, joissa rekisterinpitäjä ei ole viranomainen.

Hallinto-oikeuden arvioitavaksi tulee valituksen johdosta se, onko tietosuoja-asetuksen määrittelemiä vaatimuksia noudatettu rekisterinpitäjän toiminnassa. Tämä on linjassa sen kanssa, että hallinto-oikeuteen valitetaan myös hallinnollisesta saksista, jonka tietosuojaviranomainen voi määrätä tietosuoja-asetuksen rikkomisesta.