OIKEUSMINISTERIÖ

VÄLIVASTINE

Lainvalmisteluosasto

LsN Timo Makkonen, LsN Tanja Jaatinen

24.4.2018

Eduskunnan lakivaliokunnalle

HALLITUKSEN ESITYS EDUSKUNNALLE LAIKSI HENKILÖTIETOJEN KÄSITTELYSTÄ RIKOSASIOISSA JA KANSALLISEN TURVALLISUUDEN YLLÄPITÄMISEN YHTEYDESSÄ SEKÄ ERÄIKSI SIIHEN LIITTYVIKSI LAEIKSI (HE 31/2018 vp)

Lakivaliokunta on pyytänyt oikeusministeriöltä välivastinetta eräistä lakivaliokunnalle hallituksen esityksen (HE 31/2018 vp) valiokuntakuulemisten yhteydessä toimitetuissa lausunnoissa esille nostetuista kysymyksistä.

Oikeusministeriö kiinnittää välivastineessaan huomiota lausuntopalautteessa esitettyihin huomioihin direktiivin ja ehdotetun yleislain soveltamisesta tuomioistuimiin sekä erinäisistä oikeussuojakeinoihin liittyvistä kysymyksistä. Oikeusministeriö tulee täydentämään vastaustaan varsinaisessa vastineessaan.

Direktiivin soveltaminen tuomioistuinten toimintaan

Varsinais-Suomen käräjäoikeus katsoo lakivaliokunnalle antamassaan lausunnossa, että rikosasioiden tietosuojadirektiivin 63 ja 80 perustelukappa-

Käyntiosoite	Postiosoite	Puhelin	Faksi	Sähköpostiosoite
Eteläesplanadi 10	PL 25	02951 6001	09 1606 7730	oikeusministerio@om.fi
HELSINKI	00023 VALTIONEUVOSTO			

leissa on todettu mahdollisuus sille, että lainkäyttöön tuomioistuimissa liittyvä henkilötietojen käsittely jää direktiivin edellyttämän sääntelyn ulkopuolelle. Käräjäoikeus katsoo, että selvintä olisi ollut jättää tuomioistuimet kokonaan esityksessä ehdotetun lain soveltamisalan ulkopuolelle.

Käräjäoikeuden mainitsemissa johdantokappaleissa sekä niihin liittyvissä artikloissa 32(1) ja 45(2) on kuitenkin kyse vain siitä, että direktiivin säännöksiä tietosuojavastaavan nimittämisestä ja valvontaviranomaisen valvonnasta ei tarvitse soveltaa tuomioistuimiin niiden lainkäyttötoiminnan osalta. Se, että direktiiviä tulee soveltaa tuomioistuinten toimintaan ilmenee muun muassa juuri käräjäoikeuden viittaamasta johdantokappaleesta 80, jonka ensimmäinen virke kuuluu seuraavasti:

> Vaikka tätä direktiiviä sovelletaan myös kansallisten tuomioistuinten ja muiden oikeusviranomaisten toimintaan, valvontaviranomaisten toimivallan ei pitäisi kattaa henkilötietojen käsittelyä, jota tuomioistuimet suorittavat lainkäyttötehtäviensä yhteydessä, jotta voidaan turvata tuomareiden riippumattomuus heidän hoitaessaan lainkäyttötehtäviään.

Voidaan kuitenkin kiinnittää huomiota siihen, että direktiivin 2 artiklan soveltamisalasäännöksissä ei nimenomaisesti mainita tuomioistuimia. Direktiivin soveltuminen myös tuomioistuinten toimintaan ilmenee kuitenkin edellä mainitun johdantokappaleen 80 lisäksi muun muassa johdantokappaleista 20 ja 63 sekä artikloista 18, 32(1) ja 45(2). Suomi on myös pyrkinyt varmistamaan direktiivin tulkinnan tältä osin Euroopan komission asettamassa tietosuoja-asetuksen ja –direktiivin kansallista täytäntöönpanoa käsittelevässä työryhmässä, ja myös saamansa komission vastauksen perusteella direktiiviä on tarkoitus soveltaa rikosasian käsittelyyn myös tuomioistuimissa.

Kansallisessa viitekehyksessä tulee lisäksi ottaa huomioon perustuslain 10 §, jonka mukaan henkilötietojen suojasta säädetään tarkemmin lailla. Säännös viittaa tarpeeseen lainsäädännöllisesti turvata yksilön oikeusturva ja yksityisyyden suoja henkilötietojen käsittelyssä (HE 309/1993 vp). Voimassa olevaa henkilötietolakia on tullut yleislakina soveltaa tuomioistuinten toiminnassa jo nyt, eivätkä tuomioistuimet vastaisuudessakaan voi jäädä tietosuojalainsäädännön noudattamisen ulkopuolelle. Voidaan oikeusministeriön mielestä myös pitää perusteltuna lähtökohtana, että kaikkien rikosprosessiketjussa toimivien viranomaisten rikosasian yhteydessä

suorittamaan henkilötietojen käsittelyyn sovelletaan yhtenäistä tietosuojasääntelyä, kuten myös valtakunnansyyttäjänviraston lakivaliokunnalle antamassa lausunnossa todetaan.

Oikeussuojakeinot rekisterinpitäjää vastaan

Rikosasioiden tietosuojadirektiivin 54 artiklassa säädetyn mukaisesti jäsenvaltioiden on säädettävä rekisteröidyn oikeudesta tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin, jos hän katsoo, että hänen direktiivin nojalla annettuihin säännöksiin perustuvia oikeuksiaan on rikottu sen takia, ettei hänen henkilötietojensa käsittelyssä ole noudatettu kyseisiä säännöksiä, sanotun kuitenkaan rajoittamatta käytettävissä olevien hallinnollisten muutoksenhakukeinojen tai muiden kuin oikeudellisten oikeussuojakeinojen käyttöä. Ainakin eräät direktiivin kieliversiot näyttävät viittaavan nimenomaan tuomioistuimessa toteutettaviin tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin (mm. engl. ”right to effective judicial remedy”).

Professori Olli Mäenpää katsoo lakivaliokunnalle antamassaan lausunnossa, että tehokkaita oikeussuojakeinoja koskeva sääntely jää esityksessä puutteelliseksi.

Rekisteröidyn keskeinen oikeussuojakeino olisi puheena olevan esityksen mukaan rekisteröidyn toimenpidepyyntö kansallisena valvontaviranomaisena toimivalle tietosuojavaltuutetulle. Tietosuojavaltuutetun päätöksestä saisi valittaa hallinto-oikeudelle ja edelleen valitusluvalla korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Rekisteröidyllä olisi siten aina mahdollisuus saattaa oikeuttaan koskeva asia viime kädessä tuomioistuimen ratkaistavaksi. Ehdotetun sääntelyn voitaneen katsoa täyttävän direktiivin 54 artiklassa asetetut vaatimukset. Samaan johtopäätökseen päätyy, pienin varauksin, myös Helsingin hallinto-oikeus lakivaliokunnalle antamassaan lausunnossa.

Direktiivin 54 artiklan sanamuodon viittaus siihen, että oikeus tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin ”ei rajoita käytettävissä olevien hallinnollisten muutoksenhakukeinojen tai muiden kuin oikeudellisten oikeussuojakeinojen käyttöä” täytynee ymmärtää niin, että direktiivi mahdollistaa, mutta ei edellytä tällaisten oikeussuojakeinojen olemassaoloa. Jos tällaisia muita oikeussuojakeinoja direktiivissä edellytettäisiin, olisi ollut selkeämpää ja asianmukaisempaa säätää niistä direktiivissä nimenomaisesti.

Ns. viivästysvalitus

Rikosasioiden tietosuojadirektiivin 53(2) artiklassa säädetyn mukaisesti jokaisella rekisteröidyllä on oikeus tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin, jos valvontaviranomainen ei ole käsitellyt valitusta (lakiesityksessä ”toimenpidepyyntöä”) tai ilmoittanut rekisteröidylle kolmen kuukauden kuluessa valituksen (toimenpidepyynnön) etenemisestä tai ratkaisusta. Korkein hallinto-oikeus ja professori Olli Mäenpää kiinnittävät huomiota siihen, että esitykseen ei sisälly erityistä sääntelyä tällaisesta ”viivästysvalituksesta”.

Edellä mainitussa artiklassa tarkoitettuna riippumattomana valvontaviranomaisena toimii esityksen mukaan tietosuojavaltuutettu. Tietosuojavaltuutetun toimintaa valvovat ylimpinä laillisuusvalvojina eduskunnan oikeusasiamies ja valtioneuvoston oikeuskansleri.

Suomen järjestelmässä tuomioistuimen rooliin on hankalasti sovitettavissa hallintoviranomaisen, erityisesti asemaltaan itsenäisen laillisuusviranomaisen, valvonta. Suomessa tehokkaiden oikeussuojakeinojen voidaan katsoa täyttyvän kantelumahdollisuudella laillisuusvalvojille eli oikeuskanslerille ja eduskunnan oikeusasiamiehelle yhdistettynä rikosoikeudelliseen ja vahingonkorvausoikeudelliseen vastuuseen.

Jos tietosuojavaltuutettu ei ole määräajassa käsitellyt vireillä olevaa asiaa tai ilmoittanut rekisteröidylle asian etenemisestä, rekisteröity voi tehdä kantelun ylimmälle laillisuusvalvojalle. Ylimpien laillisuusvalvojien tehtävänä on ryhtyä kantelun johdosta tarvittaviin toimenpiteisiin. Ne voivat myös nostaa syytteen taikka määrätä suoritettavaksi poliisitutkinnan tai esitutkinnan. Ne voivat myös tehdä viranomaiselle esityksen virheen oikaisemiseksi tai epäkohdan korjaamiseksi tai hyvittämiseksi. Näitä esityksiä on käytännössä pääsääntöisesti myös noudatettu.

Niin sanotun viivästysvalitusta koskevan sääntelyn tarvetta yleisemmällä tasolla on aiemmin arvioitu oikeusministeriön työryhmämietinnön 2008:5 pohjalta. Saatujen lausuntojen perusteella valmisteltiin keväällä 2012 uusi ehdotus käyttöalaltaan rajoitetummasta viivästysvalitusjärjestelmästä, mutta myös sen toimivuuteen ja tarpeellisuuteen suhtauduttiin lausuntokierroksella epäillen. Lausuntopalautteen perusteella päätettiin tuolloin luopua viivästysvalitusjärjestelmän käyttöönotosta.

Oikeusministeriö toteaa, ettei sen mielestä yksinomaan ehdotettuun tietosuojasääntelyyn sisältyvästä uudesta viivästysvalitusmenettelystä säätäminen ole perusteltua, vaan kyseessä olisi kansallisen oikeusturvajärjestelmän kokonaisuudessa poikkeuksellinen ratkaisu. Mahdollisuutta kannella laillisuusvalvojalle ja ylimpien laillisuusvalvojien käytettävissä olevia keinoja asianmukaisen käsittelyn turvaamiseksi voidaan oikeusministeriön mielestä pitää riittävän tehokkaina oikeussuojakeinoina myös tietosuojavaltuutetun käsitellessä rekisteröidyn toimenpidepyyntöjä.

Oikeusministeriö toteaa vielä lopuksi, että pelkästään tietosuojaperusoikeuteen kohdistuva uusi mekanismi vaikuttaisi suhteettomalta oikeusturvajärjestelmän kokonaisuudessa.

Komission päätösten lainmukaisuuden tutkiminen

Euroopan komissio voi direktiivin 35 ja 36 artiklan mukaisesti tehdä päätöksen siitä, että jossakin kolmannessa maassa on henkilötietojen siirtämisen kannalta riittävä tietosuojan taso. Direktiivin 36 artiklassa säädetään muun muassa niistä seikoista, jotka komission tulee päätöstä tehdessään ottaa huomioon. Kansallinen valvontaviranomainen ei voi tutkia komission päätöksen lainmukaisuutta, sillä asia kuuluu EU-tuomioistuimen yksinomaiseen toimivaltaan.

Unionin tuomioistuin katsoi *Schrems*-tapauksessa (C-362/14) antamassaan ennakkoratkaisussa, että kansallisen lainsäätäjän asiana on säätää oikeussuojakeinoista, joiden avulla asianomainen kansallinen valvontaviranomainen voi esittää perusteltuina pitämänsä perusteet kansallisissa tuomioistuimissa, jotta nämä voivat tarvittaessa pyytää ennakkoratkaisua Euroopan unionin tuomioistuimelta komission päätöksen pätevyyden tutkimiseksi. Näin ollen kansalliseen lainsäädäntöön on tarpeen sisällyttää säännökset mainittujen komission päätösten arvioimiseksi kansallisessa valvontaviranomaisessa ja tuomioistuimessa. Tämän vuoksi esityksessä ehdotettuun yleislakiin otettaisiin säännökset siitä, että tietosuojavaltuutettu voi hakemuksella saattaa tällaisen asian Helsingin hallinto-oikeuden ratkaistavaksi. Hallinto-oikeus puolestaan voisi tarvittaessa pyytää EU-tuomioistuimen ennakkoratkaisua komission päätöksen lainmukaisuudesta. Tällaisten asioiden käsitteleminen on tapausten oletettavan harvalukuisuuden vuoksi syytä keskittää Helsingin hallinto-oikeuteen.

Helsingin hallinto-oikeus viittaa ehdotetun sääntelyn (1. LE 57 § 2 mom.) osalta asiassa HE 9/2018 vp antamaansa lausuntoon (22.3.2018). Hallinto-

oikeus katsoo ehdotetun sääntelyn jättävän epäselväksi hakemuksen käsittelyssä noudatettavaksi tulevan menettelyn ja asian ratkaisuvaihtoehdot sekä sen, kenellä katsotaan olevan valitusoikeus päätöksestä.

Kuten Helsingin hallinto-oikeuskin lausunnossaan toteaa, mahdollinen ennakkoratkaisupyynnön tarve muodostaa ”käsiteltävän asian” ja hakemuksen hyväksyminen tarkoittaa käytännössä ennakkoratkaisupyynnön tekemistä ja hylkääminen päätöstä siitä, että ennakkoratkaisun pyytäminen ei ole tarpeen.

Kuten Helsingin hallinto-oikeus toteaa, hakemuksen käsittelyssä ja ratkaisemisessa tulisivat sovellettavaksi hallintolainkäyttölain säännökset. Hallintolainkäyttölain 72 ja 73 §:ssä on ”muuta hallintolainkäytössä käsiteltävää asiaa kuin valitusta, ylimäärästä muutoksenhakua tai hallintoriita-asiaa” koskevat säännökset. Nämä säännökset tulisivat sovellettaviksi ehdotetun hakemusasian käsittelyssä. Hallintolainkäyttölain 72 §:ssä tarkoitettu viranomainen, jonka toimivaltaan asian ratkaiseminen kuuluu, olisi käsillä olevan esityksen mukaan Helsingin hallinto-oikeus.

Hallintolainkäyttölain 73 §:ssä säädetyn mukaisesti asian käsittelyssä noudatettaisiin muutoin soveltuvin osin, mitä valituksen käsittelystä säädetään. Valituksen käsittelyä koskevat säännökset, kuten asianosaisen kuulemista koskevat hallintolainkäyttölain 34 §:n säännökset, ovat verraten joustavia, ja mahdollistavat käsiteltävänä olevan asian laadun huomioon ottamisen. Samat näkökohdat soveltuvat myös ehdotettuun lakiin oikeudenkäynnistä hallintoasioissa (HE 29/2018 vp), joka rakentuu vastaaville periaatteille. Puheena olevien hakemusasioiden odotettavissa oleva harvalukuisuus puoltaa niin ikään sitä, ettei ehdotettuun sääntelyyn ole tarpeen ottaa erityisiä menettelysäännöksiä tällaisen hakemusasian käsittelystä.

Helsingin hallinto-oikeus on pitänyt epäselvänä sitä, kenellä on katsottava olevan valitusoikeus päätöksestä kun otetaan huomioon myös se, että ennakkoratkaisun pyytämiseen päädyttäessä muutoksenhaku hallinto-oikeuden päätöksestä lienee tarkoitettu tapahtuvaksi vasta sen jälkeen, kun vastaus ennakkoratkaisupyyntöön on jo saatu.

Koska hakijana näissä tilanteissa olisi tietosuovaltuutettu, valitusoikeus asiassa olisi tietosuojavaltuutetulla. Tietosuojavaltuutetun intressissä olisi valittaa hallinto-oikeuden päätöksestä lähinnä sellaisessa tilanteessa, jossa hallinto-oikeus tietosuojavaltuutetun kannasta poiketen katsoisi, että asiaa

ei ole tarpeen esittää ennakkoratkaisupyyntöä Euroopan unionin tuomioistuimelle.