

REKISTERÖIDYN OIKEUS SAADA PÄÄSY TIETOIHIN
ESIMERKKITAPAUKSENA POLIISIN LUPAHALLINTO

Lapin yliopisto
Oikeustieteiden tiedekunta
Oikeusinformatiikka
Pro gradu -tutkielma
Suvi Pato-Oja
2020

Lapin yliopisto, oikeustieteiden tiedekunta

Työn nimi: Rekisteröidyn oikeus saada pääsy tietoihin – esimerkkitapauksena poliisin lupahallinto

Tekijä: Suvi Pato-Oja

Opetuskokonaisuus ja oppiaine: Oikeusinformatiikka

Työn laji: Pro gradu -tutkielma

Sivumäärä: XIV + 88

Vuosi: 2020

Tiivistelmä:

Modernissa verkkoyhteiskunnassa hallinnon prosessit toimivat viranomaisilla olevan tiedon varassa. Julkishallinnon näkökulmasta tieto on hyödyke, jota pitää pystyä hallinnoimaan ja käsittelemään siten, että se on luotettavaa, ajantasaista ja laadukasta. Tietoa on myös voitava hyödyntää tehokkaasti erilaisiin käyttötarkoituksiin.

Samaan aikaan ihmisten tietoisuus oikeudesta henkilötietojen suojaan ja tiedolliseen itsemääräämisoikeuteen on lisääntymässä. Henkilötietojen suoja on noussut eurooppalaiseksi perusoikeudeksi ja yksityisyyden merkitys yhteiskunnassamme kasvaa jatkuvasti. Vastavasti myös henkilötietojen suoja ja tiedon hyödyntämistä koskeva sääntelykehys on muuttunut merkittävästi viime vuosikymmeninä. EU:n tietosuojauudistus on uusin kehitysaskel eurooppalaisessa henkilötietojen suojan sääntelyssä.

Henkilötietojen suojan kannalta yksi merkittävä tapa säännellä yksilön ja julkisen vallan suhdetta ovat rekisteröidyn oikeudet. Niiden avulla yksilöt voivat valvoa tietojensa käyttöä ja joiltain osin myös vaikuttaa tietojensa hyödyntämiseen. Tässä tutkielmassa tarkastellaan EU:n tietosuojauudistuksen ja uudistuneen kansallisen lainsäädännön vaikutuksia rekisteröidyn oikeuksiin. Esimerkkitaupauksena käytetään poliisin lupahallintoa. Tarkasteltavana on erityisesti rekisteröidyn oikeus saada pääsy omiin tietoihinsa eli rekisteröidyn tarkastusoikeus, joka on tyypillisesti välttämätön edellytys muiden rekisteröidyn oikeuksien toteuttamiselle.

Rekisteröidyn sisällöllisesti laajalla tarkastusoikeudella voidaan katsoa olevan merkittävä vaikutus yksilön oikeuksien kannalta erityisesti silloin, kun kyse on henkilötietojen käsittelystä rekisterinpitäjän lakisääteisen tehtävän suorittamiseksi ja käsittelyn tarkemmat edellytykset on säädetty laissa. Tällöin rekisteröidyn ainoa keino vaikuttaa henkilötietojensa käsittelyyn on usein tarkastusoikeuden käyttäminen ja sen kautta mahdollisesti paljastuvien virheellisten tietojen korjaaminen.

Toisaalta viranomaisen, kuten poliisin, on lähtökohtaisesti suojattava toimiensa kohteena olevien henkilöiden perusoikeuksia henkilön omasta aloitteellisuudesta riippumatta. Myös uusi eurooppalainen tietosuojasääntely korostaa rekisterinpitäjän velvollisuuksia ja yksilöiden yksityisyyden suojelua siitä riippumatta, kuinka tietoisia he itse ovat asian merkityksestä. Rekisteröidyn oikeudet olisikin poliisin toiminnassa nähtävä ennemminkin rekisterinpitäjän velvollisuuksia täydentävinä henkilötietojen suojan elementteinä kuin henkilötietojen käsittelyn lainmukaisuuden ensisijaisena takeena.

Avainsanat: henkilötiedot, rekisteröidyn tarkastusoikeus, tietosuoja, poliisihallinto

SISÄLLYS

Lähteet.....	IV
Kirjallisuus.....	IV
Kotimaiset virallislähteet.....	VII
Muu kotimainen virallisaineisto	X
Ulkomaiset virallislähteet ja -aineistot.....	XI
Oikeuskäytäntö	XIII
Lyhenteet.....	XIV
1 Johdanto	1
2 Tutkimusaiheen esittely	3
2.1 Tutkimuksen kohde ja rakenne.....	3
2.2 Henkilötietojen suoja tutkimuskohteena	3
2.3 Tutkimuksen metodi ja lähteet.....	6
2.4 Keskeiset käsitteet.....	8
2.5 Poliisin lupahallinto	11
3 Henkilötietojen suoja perus- ja ihmisoikeutena	15
3.1 Perus- ja ihmisoikeudet eurooppalaisessa sääntelykehikossa	15
3.1.1 Euroopan ihmisoikeussopimus ja tietosuojayleissopimus	15
3.1.2 Lissabonin sopimus ja EU:n perusoikeuskirja	17
3.2 Perus- ja ihmisoikeudet Suomessa.....	19
3.2.1 Perusoikeusjärjestelmän kehitys.....	19
3.2.2 Henkilötietojen suoja	22
3.2.3 Suhde muihin perusoikeuksiin	25
4 Eurooppalaisen tietosuojasääntelyn kehitys	30
4.1 EU:n tietosuojasääntely ennen tietosuojauudistusta	30
4.2 Tietosuojauudistuksen tausta ja tavoitteet.....	32
4.3 Yleinen tietosuoja-asetus.....	34
4.3.1 Tietosuoja-asetuksen keskeinen sisältö.....	34
4.3.2 Rekisteröidyn oikeudet ja niiden rajoittaminen.....	36
4.4 Rikosasioiden tietosuojadirektiivi.....	39
5 Suomen kansallisen tietosuojasääntelyn kehitys	42
5.1 Suomen tietosuojasääntely ennen tietosuojauudistusta.....	42
5.1.1 Henkilötietolainsäädäntö.....	42
5.1.2 Julkisuuslaki ja laki julkisen hallinnon tiedonhallinnasta.....	44
5.1.3 Muu informaatio-oikeudellinen sääntely	47
5.2 Tietosuojauudistuksen kansallinen täytäntöönpano.....	48

5.2.1	Tietosuojalaki	48
5.2.2	Rikosasioiden tietosuojalaki ja PNR-laki	50
5.2.3	Erytislainsäädäntö.....	52
5.3	Poliisin henkilötietolain kokonaisuudistus	54
5.3.1	Laki poliisin henkilörekistereistä ja ensimmäinen poliisin henkilötietolaki ..	54
5.3.2	Uudistuksen tavoitteet.....	55
5.3.3	Soveltamisala ja suhde muuhun lainsäädäntöön	57
5.3.4	Henkilötietojen käsittely lupahallinnossa	60
5.3.5	Rekisteröidyn oikeudet	63
6	Rekisteröidyn oikeus saada pääsy tietoihin.....	66
6.1	Läpinäkyvyyden vaatimus.....	66
6.2	Oikeus saada pääsy tietoihin	68
6.2.1	Tietosuoja-asetuksen 15 artikla	68
6.2.2	Vajaavaltaisen henkilön tarkastusoikeus	70
6.2.3	Tarkastusoikeuden sisällöllinen ulottuvuus	71
6.2.4	Tarkastusoikeuden toteuttaminen	73
6.3	Tarkastusoikeuden rajoittaminen.....	77
6.3.1	Rekisteröidyn oikeuksien rajoitukset tietosuojan yleislainsäädännössä	77
6.3.2	Tarkastusoikeuden rajoitukset poliisin henkilötietolaissa.....	80
6.3.3	Välillinen tarkastusoikeus rikosasioiden tietosuojalain soveltamisalalla	81
6.3.4	Rekisteröidyn oikeussuojakeinot tietosuoja-asetuksen soveltamisalalla	83
7	Johtopäätökset	86

LÄHTEET

Kirjallisuus

- Aarnio, Aulis.* Laintulkinnan teoria. Yleisen oikeustieteen oppikirja. Werner Söderström Oy. Juva 1989.
- Aarnio, Aulis.* Tulkinnan taito: ajatuksia oikeudesta, oikeustieteestä ja yhteiskunnasta. Werner Söderström Oy. Helsinki 2006.
- Bygrave, Lee.* Data privacy law: an international perspective. Oxford University Press. Oxford 2014.
- Cormack, Andrew.* Is the Subject Access Right Now Too Great a Threat to Privacy? Julkaisussa: European Data Protection Law Review, vol. 2 (2016), no. 1, s. 15–27.
- Docksey, Christopher ja Hijmans, Hielke.* The Court of Justice as a Key Player in Privacy and Data Protection: An Overview of Recent Trends in Case Law at the Start of a New Era of data Protection Law. Julkaisussa: European Data Protection Law Review, vol. 5 (2019), no. 3, s. 300–316.
- Feiler Lukas, Forgó Nikolaus ja Weigl Michaela.* The EU General Data Protection Regulation (GDPR): A Commentary. Globe Law and Business Ltd. Woking, Surrey 2018.
- González Fuster Gloria.* The Emergence of Personal Data Protection as a Fundamental Right of the EU. Springer International Publishing. Switzerland 2014.
- Helminen, Klaus, Kuusimäki, Matti ja Rantaeskola, Satu.* Poliisilaki. Alma Talent Oy. Helsinki 2012.
- Hirvonen, Ari.* Mitkä metodit? Opas oikeustieteen metodologiaan. Yleisen oikeustieteen julkaisuja 17. Helsinki 2011.
- Husa, Jaakko, Pohjalainen, Teuvo.* Julkisen vallan oikeudelliset perusteet. 4. uudistettu painos. Alma Talent Oy. Helsinki 2014.
- Hustinx, Peter.* EU Data Protection Law: The Review of Directive 95/46/EC and the Proposed General Data Protection Regulation. Saatavana: https://edps.europa.eu/sites/edp/files/publication/14-09-15_article_eui_en.pdf (katsottu 5.8.2019.)

- Kaivola, Tuomas*: Euroopan unionin tuomioistuimen viimeaikainen oikeuskäytäntö ja uudistuva tietosuojasääntely. Julkaisussa: *Defensor legis: Suomen asianajajaliiton äänenkannattaja*, 97 (2016):5, s. 862–872.
- Kiss, Attila ja Szöke, Gergely László*. Evolution or Revolution? Steps Forward to a New Generation of Data Protection Regulation. Teoksessa Gutwirth, Serge, Leenes, Ronald & de Hert, Paul (toim.): *Reforming European data protection law*. Springer. Dordrecht, 2015. s. 311–331.
- Koillinen, Mikael*: Henkilötietojen suoja itsenäisenä perusoikeutena. Julkaisussa: *Oikeus*, vol. 42, no. 2, 2013. s. 171–193.
- Koops, Bert-Jaap*. The Trouble With European Data Protection Law. Julkaisussa: *International Data Privacy Law*, 4, no. 4 (2014). s. 250–261.
- Korhonen, Rauno*: Perusrekisterit ja tietosuoja. Edita. Helsinki 2003.
- Korhonen, Rauno*: Poliisin valvontakeinot ja kansalaisten yksityisyyden suoja. Edita. Helsinki 2005.
- Korhonen, Rauno*: Informaatio-oikeuden asemasta oikeuksien kentässä. Teoksessa Mäkelä, Sauli (toim.): *Oikeusteorian poluilla*. Juhlakirja professori Rauno Halttunen. Lapin yliopiston oikeustieteellisiä julkaisuja, sarja C 42. Rovaniemi 2006.
- Korhonen, Rauno*. Sähköinen asiointi ja viestintä julkisella sektorilla. Teoksessa Niemi, Marja-Leena (toim.): *Oikeus tänään | Osa I*. Lapin yliopiston oikeustieteellisiä julkaisuja. Rovaniemi 2016. s. 274–379.
- Korja, Juhani*. Biometrinen tunnistaminen ja henkilötietojen suoja: Tutkimus biometrinen tunnistamisen lainsäädännöllisestä asemasta. Lapin yliopisto. Rovaniemi 2016.
- Korpisaari, Päivi, Pitkänen, Olli ja Warmo, Eija*. Uusi tietosuojalainsäädäntö. Alma Talent. Helsinki 2018.
- Kulla, Heikki ja Koillinen, Mikael*. Julkisuus ja henkilötietojen suoja viranomaistoiminnassa. Turun yliopiston oikeustieteellinen tiedekunta. Turku 2014.
- Lindroos-Hovinheimo, Susanna*. Henkilötietojen suoja EU-oikeudessa – yksityisyyttä yhteisön kustannuksella? Julkaisussa: *Lakimies N:o 1/2018*, s. 52–75.

- Lång, Jukka ja Haavikko, Tuomas.* Mitä muutoksia uusi kansallinen tietosuojalaki tuo käytännössä? Edilex 16.1.2019. Saatavana: <https://www.edilex.fi/artikkelit/19271.pdf> (katsottu 18.4.2019).
- Lynskey, Orla.* The Foundations of EU Data Protection Law. Oxford University Press. New York 2015.
- Mäenpää, Olli.* Hallinto-oikeus. Päivitetty sähköinen versio. Alma Talent Oy. Helsinki 2018.
- Ojanen, Tuomas.* EU-oikeuden perusteita. 3., Uudistettu laitos. Edita. Helsinki 2016.
- Ojanen, Tuomas.* Perusoikeusjuridiikka. Helsingin yliopisto, oikeustieteellinen tiedekunta. Helsinki 2015.
- Ollila, Riitta.* Henkilötietojen suoja EU:n perusoikeutena. Julkaisussa: Defensor legis: Suomen asianajajaliiton äänenkannattaja N:0 5/2014. s. 814–824.
- Partanen, Heikki.* Kansallinen tietosuojapolitiikka ja EU:n tietosuoja-asetus. Teoksessa Korpisaari, Päivi (toim.): Viestintäoikeus nyt: viestintäoikeuden vuosikirja 2014. s. 162–173.
- Pitkänen, Olli, Korpisaari, Päivi ja Korhonen, Rauno:* Miten kansallista lainsäädäntöämme pitää muuttaa EU:n yleiden tietosuoja-asetuksen vuoksi? Teoksessa Korpisaari, Päivi (toim.): Viestinnän muuttuva sääntely, Viestintäoikeuden vuosikirja 2016. Helsingin yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisuja. Helsinki 2017.
- Pöysti, Tuomas.* Kohti digitaalisen ajan hallinto-oikeutta. Julkaisussa: Lakimies 7–8/2018, s. 868–903.
- Saarenpää, Ahti.* Henkilö- ja persoonallisuus-oikeus. Teoksessa Niemi, Marja-Leena (toim.): Oikeus tänään | Osa II. Lapin yliopiston oikeustieteellisiä julkaisuja. Rovaniemi 2015. s. 203–430.
- Saarenpää, Ahti.* Oikeusinformatiikka. Teoksessa Niemi, Marja-Leena (toim.): Oikeus tänään | Osa I. Lapin yliopiston oikeustieteellisiä julkaisuja. Rovaniemi 2016. s. 67–273.
- Siltala, Raimo:* Johdatus oikeusteoriaan. Helsingin yliopiston oikeustieteellinen tiedekunta. Helsinki 2001.
- Siltala, Raimo.* Oikeustieteen tieteenteoria. Suomalainen Lakimiesyhdistys. Helsinki 2003.

Timonen, Pekka. Johdatus lainopin metodiin ja lainopilliseen kirjoittamiseen. Helsingin yliopiston oikeustieteellinen tiedekunta. Helsinki 1998.

Tolonen, Hannu. Oikeuslähdeoppi. WSOY lakitieto. Helsinki 2003.

Tuori, Kaarlo ja Lavapuro, Juha. Yksittäiset perusoikeudet, Perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien turvaamisvelvollisuus. Teoksessa: Perusoikeudet. Päivitetty sähköinen versio. Alma Talent Oy. Helsinki 2011.

Viljanen, Veli-Pekka. Perusoikeuksien rajoittaminen. Teoksessa: Perusoikeudet. Päivitetty sähköinen versio. Alma Talent Oy. Helsinki 2011.

Voutilainen, Tomi. ICT-oikeus sähköisessä hallinnossa – ICT-oikeudelliset periaatteet ja sähköinen hallintomenettely. Yliopistollinen väitöskirja. Edita. Helsinki 2009.

Voutilainen, Tomi: Oikeus tietoon. Edita. Helsinki 2012.

Kotimaiset virallislähteet

EV 216/2013 vp: Eduskunnan vastaus hallituksen esitykseen Eduskunnalle laeiksi henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa annetun lain ja henkilötietojen käsittelystä rajavartiolaitoksessa annetun lain sekä eräiden niihin liittyvien lakien muuttamisesta (HE 66/2012 vp).

EV 318/2018 vp: Eduskunnan vastaus hallituksen esitykseen eduskunnalle laiksi henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 242/2018 vp).

HaVM 26/2002 vp: Hallintovaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä Eduskunnalle laiksi henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 93/2002 vp).

HaVM 26/2013 vp: Hallintovaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä Eduskunnalle laeiksi henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa annetun lain ja henkilötietojen käsittelystä rajavartiolaitoksessa annetun lain sekä eräiden niihin liittyvien lakien muuttamisesta (HE 66/2012 vp).

HaVM 13/2018 vp: Hallintovaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä eduskunnalle EU:n yleistä tietosuoja-asetusta täydentäväksi lainsäädännöksi (HE 9/2018 vp).

HaVM 14/2018 vp: Hallintovaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi henkilötietojen käsittelystä rikosasioissa ja kansallisen turvallisuuden ylläpitämisen yhteydessä sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 31/2018 vp).

HaVM 39/2018 vp: Hallintovaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 242/2018 vp).

HaVM 42/2018 vp: Hallintovaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi lentoliikenteen matkustajarekisteritietojen käytöstä terrorismirikosten ja vakavan rikollisuuden torjunnassa sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 93/2002 vp: Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 224/2010 vp: Hallituksen esitys Eduskunnalle poliisilaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 66/2012 vp: Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa annetun lain ja henkilötietojen käsittelystä rajavartiolaitoksessa annetun lain sekä eräiden niihin liittyvien lakien muuttamisesta

HE 9/2018 vp: Hallituksen esitys eduskunnalle EU:n yleistä tietosuoja-asetusta täydentäväksi lainsäädännöksi.

HE 31/2018 vp: Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi henkilötietojen käsittelystä rikosasioissa ja kansallisen turvallisuuden ylläpitämisen yhteydessä sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 55/2018 vp: Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi lentoliikenteen matkustajarekisteritietojen käytöstä terrorismin ja vakavan rikollisuuden torjunnassa sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 241/2018 vp: Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi henkilötietojen käsittelystä Rajavartiolaitoksessa ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 242/2018 vp: Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 259/2018 vp: Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi henkilötietojen käsittelystä Tullissa sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 284/2018 vp: Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi julkisen hallinnon tiedonhallinnasta sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

PeVL 51/2002 vp: Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laiksi henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 93/2002 vp).

PeVL 67/2010 vp: Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä poliisilaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 224/2010 vp).

PeVL 18/2012 vp: Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laeiksi henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa annetun lain ja henkilötietojen käsittelystä rajavartiolaitoksessa annetun lain sekä eräiden niihin liittyvien lakien muuttamisesta (HE 66/2012 vp).

PeVL 2/2018 vp: Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laiksi liikenteen palveluista annetun lain muuttamiseksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 145/2017 vp).

PeVL 14/2018 vp: Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle EU:n yleistä tietosuojaa-asetusta täydentäväksi lainsäädännöksi (HE 9/2018 vp).

PeVL 15/2018 vp: Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi asiakkaan valinnanvapaudesta sosiaali- ja terveydenhuollossa ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 16/2018 vp) sekä hallituksen esityksestä eduskunnalle maakuntien perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen uudistusta koskevaiksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi annetun hallituksen esityksen (HE 15/2017 vp) täydentämiseksi maakuntien arvonlisäverokustannusten korvaamista sekä eräitä rahoitusratkaisuja koskien (HE 15/2018 vp).

PeVL 26/2018 vp: Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi henkilötietojen käsittelystä rikosasioissa ja kansallisen turvallisuuden ylläpitämisen yhteydessä sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 31/2018 vp).

PeVL 51/2018 vp: Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 242/2018 vp).

Muu kotimainen virallisaineisto

EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen täytäntöönpanotyöryhmän (TATTI) mietintö. Oikeusministeriön julkaisu 35/2017. Saatavana: <http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/80098> (katsottu 28.8.2019).

EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen täytäntöönpanotyöryhmän (TATTI) loppumietintö. Oikeusministeriön julkaisu 8/2018. Saatavana: <http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/160626> (katsottu 28.8.2019).

Miten valmistautua EU:n tietosuoja-asetukseen? Oikeusministeriö ja tietosuojavaaluttetun toimisto, 2017. Saatavana: <http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/79316> (katsottu 18.4.2019).

Kerro käsittelystä rekisteröidylle. Tietosuojavaaluttetun toimisto, 2018. Saatavana: <https://tietosuoja.fi/rekisteroidyn-informointi> (katsottu 23.4.2019).

Oikeus saada pääsy tietoihin. Tietosuojavaaluttetun toimisto, 2018. Saatavana: <https://tietosuoja.fi/oikeus-saada-paasy-tietoihin> (katsottu 29.7.2019).

Poliisin lupahallintostrategia 2017–2021. Sisäministeriön julkaisu 1/2017, 11.1.2017. Saatavana: <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-324-116-9> (katsottu 17.4.2019).

Rekisteröidyn oikeuksien toteuttaminen poliisissa: tarkastusoikeus, tiedon korjaaminen ja informointi. Poliisihallituksen ohje 2020/2012/66, 23.1.2012. Saatavana: https://www.poliisi.fi/tietoa_poliisista/tietosuoja_ja_rekisteroidyn_oikeudet/rekisteroidyn_oikeudet (katsottu 29.8.2019).

Tietosuoja ja rekisteröidyn oikeudet poliisissa. Saatavana: https://www.poliisi.fi/tietoa_poliisista/tietosuoja_ja_rekisteroidyn_oikeudet (katsottu 29.8.2019).

Tietosuojasäädösten muutostarve. Valtioneuvoston kanslia. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 41/2017. Saatavana: <https://tietokayttoon.fi/julkaisu?pubid=20302> (katsottu 15.8.2019).

Tietosuojavaaluttetun lausunto. Ehdotus laiksi henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa (lausuntopyyntö SM064:00/2015), 3904/03/2017, 5.1.2018. Saatavana: <https://intermin.fi/hankkeet/hankesivu?tunnus=SM064:00/2015> (katsottu 8.8.2019).

Ulkomaiset virallislähteet ja -aineistot

Neuvoston direktiivi 91/477/EY aseiden hankinnan ja hallussapidon valvonnasta. EYVL L 256, 13.9.1991, s. 51–58.

Neuvoston asetus (EY) N:o 2252/2004 jäsenvaltioiden myöntämien passien ja matkustusasiakirjojen turvatekijöitä ja biometriikkaa koskevista vaatimuksista. EUVL L 385, 29.12.2004, s. 1–6.

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 95/46/EY yksilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä ja näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta. EYVL L 281, 23.11.1995, s. 31–50.

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2016/679 luonnollisten henkilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä sekä näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta ja direktiivin 95/46/EY kumoamisesta (yleinen tietosuoja-asetus). EUVL L 119, 4.5.2016, s. 1–88.

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2018/1725 luonnollisten henkilöiden suojelusta unionin toimielinten, elinten ja laitosten suorittamassa henkilötietojen käsittelyssä ja näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta sekä asetuksen (EY) N:o 45/2001 ja päätöksen N:o 1247/2002/EY kumoamisesta. EUVL L 295, 21.11.2018, s. 39–98.

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2019/1157 unionin kansalaisten henkilökorttien sekä oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen käyttäville unionin kansalaisille ja heidän perheenjäsenilleen myönnettävien oleskeluasiakirjojen turvallisuuden lisäämisestä. EUVL L 188, 12.7.2019, s. 67–78.

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2016/680 luonnollisten henkilöiden suojelusta toimivaltaisen viranomaisen suorittamassa henkilötietojen käsittelyssä rikosten ennalta estämistä, tutkimista, paljastamista tai rikoksiin liittyviä syytetoimia tai rikosoikeudellisten seuraamusten täytäntöönpanoa varten sekä näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta ja neuvoston puitepäätöksen 2008/977/YOS kumoamisesta. EUVL L 119, 4.5.2016, s. 89–131.

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2016/681 matkustajarekisteritietojen (PNR) käytöstä terrorismirikosten ja vakavan rikollisuuden ennalta estämistä, paljastamista ja tutkintaa sekä tällaisiin rikoksiin liittyviä syytetoimia varten. EUVL L 119, 4.5.2016, s. 132–149.

Euroopan komission ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi yksilöiden suojelusta unionin toimielinten, elinten ja laitosten suorittamassa henkilötietojen käsittelyssä ja näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta sekä asetuksen (EY) N:o 45/2001 ja päätöksen N:o 1247/2002/EY kumoamisesta, COM(2017) 8 final, annettu 10.1.2017.

Euroopan komission ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi yksityiselämän kunnioittamisesta ja henkilötietojen suojasta sähköisessä viestinnässä ja direktiivin 2002/58/EY kumoamisesta (sähköisen viestinnän tietosuoja-asetus). COM(2017) 10 final, annettu 10.1.2017.

Euroopan unionin perusoikeusvirasto (FRA) ja Euroopan neuvosto (EN). Handbook on European data protection law - 2018 edition. Saatavana: <https://fra.europa.eu/en/publication/2018/handbook-european-data-protection-law> (katsottu 5.8.2019.)

Komission tiedonanto Euroopan parlamentille ja neuvostolle. Tietosuojasäännöt luottamuksen rakentajana EU:ssa ja sen ulkopuolella - tilannekatsaus, COM(2019) 374 final, 24.7.2019. Saatavana: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52019DC0374> (katsottu 15.10.2019.)

Komission vaikutustenarviointiasiakirja (Commission Staff Working Paper Impact Assessment) SEC(2012) 72 final, 25.1.2012. Saatavana: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52012SC0072> (katsottu 29.7.2019.)

Tietosuojatyöryhmän lausunto 1/2012 tietosuojauudistusta koskevista ehdotuksista. WP 191, 23.3.2012. Saatavana: https://ec.europa.eu/justice/article-29/documentation/opinion-recommendation/files/2012/wp191_fi.pdf (katsottu 27.1.2020.)

Tietosuojatyöryhmän lausunto eräistä lainvalvonta-alan tietosuojadirektiiviin (direktiivi (EU) 2016/680) liittyvistä keskeisistä kysymyksistä. WP 258, 29.11.2017. Saatavana: https://ec.europa.eu/newsroom/article29/item-detail.cfm?item_id=610178 (katsottu 18.4.2019.)

Tietosuojatyöryhmä. Asetuksen 2016/679 mukaista läpinäkyvyyttä koskevat suuntaviivat. WP 260 rev.01, päivitetty versio 11.4.2018. Saatavana: https://ec.europa.eu/newsroom/article29/item-detail.cfm?item_id=622227 (katsottu 8.8.2019.)

Oikeuskäytäntö**Euroopan ihmisoikeustuomioistuin**

Leander v. Ruotsi (26.3.1987)

Rotaru v. Romania (4.5.2000)

Segerstedt-Wiberg ja muut v. Ruotsi (6.6.2006)

S. ja Marper v. Yhdistynyt Kuningaskunta (4.12.2008)

Euroopan unionin tuomioistuin

Lindqvist (C-101/01)

Satakunnan Markkinapörssi ja Satamedia (C-73/07)

Rijkeboer (C-553/07)

Google Spain (C-131/12)

Minister voor Immigratie, Integratie en Asiel (C-141/12 ja C-372/12)

Schwarz (C-291/12)

Willems (C-446/12–C-449/12)

Schrems (C-362/14)

Korkein hallinto-oikeus

KHO 2007:20

KHO 2009:82

KHO 2014:69

KHO 2018:162

Tietosuojavaltuutetun ratkaisut

1164/41/2005 (26.7.2005)

1890/41/2016 (12.7.2016)

LYHENTEET

Euroopan ihmisoikeussopimus	Euroopan neuvoston yleissopimus ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi (Euroopan ihmisoikeussopimus, SopS 18–19/1990)
EIT	Euroopan ihmisoikeustuomioistuin
EN	Euroopan neuvosto
EU	Euroopan unioni
Euroopan sosiaalinen peruskirja	Euroopan sosiaalinen peruskirja (SopS 43–44/1991) ja uudistettu Euroopan sosiaalinen peruskirja (SopS 78/2002)
EU:n perusoikeuskirja	Euroopan unionin perusoikeuskirja. EUVL C 326, 26.10.2012, s. 391–407
HetiL	Henkilötietolaki (523/1999)
JulkL	Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta (<i>julkisuuslaki</i> , 621/1999)
KP-sopimus	Kansalaisyhteiskuntaa ja poliittisia oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus (SopS 7–8/1976)
Lissabonin sopimus	Lissabonin sopimus Euroopan unionista tehdyn sopimuksen ja Euroopan yhteisön perustamissopimuksen muuttamisesta, allekirjoitettu Lissabonissa 13 päivänä joulukuuta, EUVL C 306, 17.12.2007, s. 1–271
PL	Suomen perustuslaki (731/1999)
PolHetil	Laki henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa (<i>poliisin henkilötietolaki</i> , 616/2019)
SEU	Euroopan unionista tehdyn sopimuksen konsolidoitu toisinto. EUVL C 326, 26.10.2012, s. 13–390
SEUT	Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen konsolidoitu toisinto. EUVL C 326, 26.10.2012, s. 47–390

1 JOHDANTO

Julkisella sektorilla käsitellään nykyään suuria määriä yhteiskunnallisesti merkityksellistä informaatiota. Modernin verkkoyhteiskunnan julkisen hallinnon toimintaa voidaan luonnehtia tietointensiiviseksi. Korhonen ja Saarenpää nostavat verkkoyhteiskunnalle ominaisina piirteinä esiin tietotekniikkasidonnaisuuden ja digitaalisten tietovarantojen sekä informaation muodossa olevien hyödykkeiden lisääntyvän käytön julkisen ja yksityisen sektorin toiminnan perusvoimavarana ja -tuotteena.¹

Digitalisaatio muuttaa hallinnon ja hallinnan toimintalogiikkaa ja nostaa toimivallan rinnalle hallinnan välineeksi datan ja tiedon. Hallinnon voidaan sanoa siirtyvän perinteisestä byrokrattisesta organisaatiosta datan ja sen käsittelyn verkostojen muodostamaan ohjaukseen ja valvontaan sekä tiedon valtaan.² Hallinnolliset prosessit toimivat viranomaisilla olevan tiedon varassa. Julkishallinnon näkökulmasta tieto on hyödyke, jota pitää pystyä hallinnoimaan ja käsittelemään siten, että se on luotettavaa, ajantasaista ja laadukasta. Tietoa on myös voitava hyödyntää tehokkaasti kaikkiin tarpeellisiin käyttötarkoituksiin. Tiedon tuotannon ja hallinnan tulee mahdollistaa tuottavuuden paraneminen eri toiminnoissa.³

Nykyisessä verkkoyhteiskunnassakin keskeinen kysymys on yksilön ja julkisen vallan välisen suhteen järjestäminen tavalla, joka turvaa yksilön perusoikeudet ja asettaa rajat julkisen vallan käytölle. Tietointensiivinen hallinto voi hakea tehokkuutta myös tavalla, joka johtaa perusoikeuksien kannalta arveluttaviin ratkaisuihin. Elämme paitsi verkkoyhteiskunnassa myös valvontayhteiskunnassa, jonka rajojen asettamisen kannalta perus- ja ihmisoikeudet sekä tietosuojalainsäädäntö ovat keskeisessä roolissa.⁴

Verkkoyhteiskunnan nopea kehitys todistaa informaation ja siihen liittyvän sääntelyn sekä sääntelytarpeen uudesta merkittävydestä yhteiskunnassa. Samaan aikaan julkishallinnon tiedonkäytön tehostumisen kanssa myös ihmisten tietoisuus oikeudesta henkilötietojen suojaan ja tiedolliseen itsemääräämisoikeuteen on lisääntymässä. Henkilötietojen suoja on noussut eurooppalaiseksi perusoikeudeksi ja yksityisyyden merkitys yhteiskunnassamme

¹ Verkkoyhteiskunnasta ks. esim. Korhonen 2003, s. 15–16, Korhonen 2016, s. 280, Saarenpää 2016, s. 206. Verkkoyhteiskunta voidaan määritellä “yhteiskunnaksi, jonka merkittävät toiminnot ja prosessit ovat järjestäytyneet erilaisten toisiinsa liittyneiden verkkojen muotoon”. Verkkoyhteiskunnalle tyypillistä on myös konvergenssi eli “median, teknologian ja taloudellisen toiminnan muotojen lähentyminen ja sulautuminen yhdeksi, avointen tietoverkkojen ja matkaviestimien avulla käytettäväksi kokonaisuudeksi”.

² Näin Pöysti 2018, s. 873–874.

³ Ks. Voutilainen 2012, s. 30.

⁴ Valvontayhteiskunnasta ks. Saarenpää 2015, s. 212, Saarenpää 2016, s. 82. Yksityisyyden, yksityiselämän ja henkilötietojen suojasta valvontayhteiskunnassa ks. myös esim. Korja 2016, s. 99–120.

kasvaa jatkuvasti yksilön itsemääräämisoikeuden voimistumisen myötä. Oikeus yksityisyyteen nähdään tieto- ja viestintäteknologian läpitunkemassa nyky-yhteiskunnassa yhä korostetummin oikeutena informaationaaliseen yksityisyyteen. Yksityisyyden osa-alueista merkittävimmiksi nousevat yksityisten tietojen luottamuksellisuus, suojattavuus ja valvonta eli henkilötietojen suojaan liittyvät kysymykset.⁵

Henkilötietojen suojaa ja tiedon hyödyntämistä koskeva sääntelykehys onkin muuttunut viime vuosikymmeninä merkittävästi. Yksilön informaatiota koskeva sääntely toteutettiin Suomessa pitkään ensisijaisesti salassapito- ja vaitiolo velvollisuutta sekä kunnian suojaa koskevin säännöksiin. Vähitellen on edetty tilanteeseen, jossa sääntelyn lähtökohtana on ihmisen itsemääräämisoikeuteen kuuluva oikeus määrätä itseään koskevasta informaatiosta.⁶ Uusin suuri kehitysaskel eurooppalaisessa henkilötietojen suojaa koskevassa sääntelyssä on EU:n tietosuojauudistus.

Henkilötietojen suojan kannalta eräs merkittävä tapa säännellä yksilön ja julkisen vallan suhdetta ovat rekisteröidyn oikeudet, joiden avulla yksilö voi valvoa tietojensa käyttöä ja joiltain osin myös vaikuttaa tietojensa hyödyntämiseen. Rekisteröidyn oikeudet eivät ole uusi asia, mutta niitä on eurooppalaisessa sääntelykehyksessä kehitetty edelleen EU:n tietosuojauudistuksen myötä. Tässä tutkielmassa tarkastellaan sitä, miten tietosuojauudistus vaikuttaa rekisteröidyn oikeuksien toteuttamiseen poliisin lupahallinnossa. Lupahallinnon toiminnassa keskeistä on, että lupaharkinta ja lupien peruuttamiseen tähtäävä menettely perustuvat oikeaan, ajantasaiseen ja päätöksenteon kannalta riittävän laajaan tietoon. Toisaalta poliisi julkisen vallan edustajana on myös toimija, jonka pyrkimykset tehtävien tehokkaaseen hoitamiseen usein asettuvat törmäyskurssille yksityisyyteen liittyvien perusoikeuksien kanssa.

Tutkielmassa tarkastelun kohteena on erityisesti rekisteröidyn oikeus saada pääsy omiin tietoihinsa, joka on tyypillisesti edellytys muiden rekisteröidyn oikeuksien toteuttamiselle. Oikeudesta saada pääsy omiin tietoihin käytetään tutkielmassa myös tietosuojauudistusta edeltäneen ajan vakiintunutta nimitystä ”rekisteröidyn tarkastusoikeus”.⁷

⁵ Ks. esim. Korpisaari – Pitkänen – Warmo-Lehtinen 2018, s. 1. Yksityisyydestä yläkäsitteenä ks. myös Korhonen 2005, s. 21–22 ja tiedollisesta itsemääräämisoikeudesta tietosuojan perustana Kulla – Koillinen 2014, s. 128–129. Yksityisyyden merkityksen kasvusta ks. lisäksi Lindroos-Hovinheimo 2018.

⁶ Saarenpää 2016, s. 204–206.

⁷ Myös henkilötietojen käsittelystä rikosasioissa ja kansallisen turvallisuuden ylläpitämisen yhteydessä annetun lain (1054/2018) 29 §:ssä käytetään rikosasioiden tietosuojadirektiivin (EU) 2016/680 14 artiklan mukaisesti rekisteröidyn oikeudesta saada pääsy henkilötietoihin kumotun henkilötietolain (523/1999) 26 §:ää vastaavasti nimitystä ”rekisteröidyn tarkastusoikeus”.

2 TUTKIMUSAIHEEN ESITTELY

2.1 Tutkimuksen kohde ja rakenne

Tutkielman johdannossa on esitelty henkilötietojen käsittelyn ja yksityisyyden merkitystä nykyisessä verkkoyhteiskunnassa sekä kuvattu tutkimuskysymys. Tässä tutkielman toisessa luvussa esitellään henkilötietojen suojaa tutkimuskohteena ja sen asemaa oikeustieteen kentässä, tutkimusmetodia ja tutkimuksen lähteitä sekä tutkimusaiheen kannalta keskeisiä käsitteitä. Luvussa käsitellään myös poliisin lupahallinnollisia tehtäviä ja niiden hallinto-oikeudellisia reunaehtoja.

Kolmannessa luvussa käsitellään henkilötietojen suojan asemaa ihmisoikeutena ja eurooppalaisena perusoikeutena sekä henkilötietojen suojan asemaa Suomen perusoikeusjärjestelmässä. Neljännen luvun aiheena on EU:n tietosuojalainsäädännön kehitys ja vuoden 2016 tietosuojauudistus. Luvun painopisteenä ovat erityisesti rekisteröidyn oikeudet yleisessä tietosuoja-asetuksessa sekä oikeuksien rajoittamisedellytykset.

Viidennessä luvussa käsitellään vastaavasti Suomen kansallisen tietosuoja sääntelyn kehitystä ja EU:n tietosuojauudistuksen täytäntöönpanoa Suomessa. Luvussa esitellään lyhyesti myös viranomaisen toiminnan julkisuudesta annettua lakia (621/1999, jäljempänä *julkisuuslaki*) sekä muuta viranomaistoiminnan kannalta keskeistä kansallista informaatio-oikeudellista sääntelyä. Henkilötietolainsäädännön osalta luvussa keskitytään erityisesti tietosuojalakiin (1050/2018) ja henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa annettuun lakiin (616/2019, jäljempänä *poliisin henkilötietolaki*), jotka ovat keskeisimmät poliisin lupahallinnollisten tietojen käsittelyä ohjaavat kansalliset säädökset.

Kuudennessa luvussa käsitellään tietosuoja-asetuksen 15 artiklan mukaista rekisteröidyn oikeutta saada pääsy tietoihin eli rekisteröidyn tarkastusoikeutta poliisin lupahallinnon näkökulmasta. Samalla esitellään myös tietosuoja-asetuksen säännöksiä läpinäkyvästä informoinnista, viestinnästä ja yksityiskohtaisista säännöistä rekisteröidyn oikeuksien käyttöä varten erityisesti rekisteröidyn tarkastusoikeuden kannalta. Tutkielman viimeisessä seitsemännessä luvussa esitetään edellisten lukujen perusteella tehtävät johtopäätökset.

2.2 Henkilötietojen suoja tutkimuskohteena

Tietosuojan (*data protection*) käsite kehitettiin Hustinxin mukaan noin 40 vuotta sitten tavoitteena tarjota yksilöille lainsäädännöllistä suojaa sitä vastaan, että heidän tietojensa käsi-

teltäisiin informaatioteknologian avulla asiaankuulumattomalla tavalla. Tietosuojan tavoitteena ei ole ollut estää tietojen käsittelyä tai rajoittaa informaatioteknologiaa, vaan tarjota suojakeinoja tilanteisiin, joissa tietoja käsitellään.⁸

Vastaavasti esimerkiksi Voutilaisen mukaan henkilötietojen suojalla eli tietosuojalla tarkoitetaan henkilötietojen käsittelyn laillisia edellytyksiä ja toimintaa, jossa kunnioitetaan yksilön perusoikeuksia ja erityisesti yksityisyyttä. Tietosuojalla ei tarkoiteta henkilötietojen salassapitoa eikä tietosuoja ole julkisuudenkaan vastakohta. Sen sijaan tietosuojalla tarkoitetaan sekä julkisten että salassa pidettävien henkilötietojen käsittelyn laissa säädettyjä toiminnallisia edellytyksiä ja mahdollisuuksia.⁹ Tässä tutkielmassa käsitteitä henkilötietojen suoja ja tietosuoja käytetään synonyymeina.¹⁰

Henkilötietojen suoja on tutkimuksen kohteena useilla oikeustieteen osa-alueilla. Yksityisyys ja yksilön itsemääräämisoikeus ovat perinteisesti olleet osa persoonallisuus oikeuden tutkimuskenttää, ja mm. Saarenpää käsittelee henkilötietojen suojaa osana persoonallisuus oikeutta. Oikeustieteen systematiikassa henkilötietojen suoja on Saarenpään näkemyksen mukaan ensisijaisesti siviilioikeuteen kuuluvan persoonallisuus oikeuden ydinaluetta. Kysymys on identiteetistä ja sen suojasta henkilötietoja käsiteltäessä.¹¹

Henkilötietojen suoja ja tietosuojalainsäädäntö ovat kuitenkin samalla keskeinen osa oikeusinformatiikan tutkimuskenttää.¹² Oikeusinformatiikan puitteissa tutkitaan oikeuden ja informaation sekä oikeuden ja tietotekniikan välisiä suhteita sekä niiden yhteydessä ilmeneviä oikeudellisia sääntely- ja tulkintakysymyksiä. Oikeusinformatiikka on muodostumassa yhdeksi merkittävimmistä oikeudenaloista tietotekniikan ja eurooppalaisen oikeusvaltion kehityksen myötä. Saarenpää toteaa, että oikeus henkilötietojen suojaan on yksi verkkoyhteiskunnan tärkeimmistä oikeushyväistä, jota valitettavan usein loukataan osaamisvajeen vuoksi.¹³

⁸ Hustinx 2014, s. 1.

⁹ Voutilainen 2012, s. 51. Ks. myös Koops 2014 (s. 258), jonka mukaan tietosuojalainsäädännön tehtävä henkilötietojen käsittelyn mahdollistajana jää usein vähemmälle huomiolle kuin lainsäädännön rajoittava rooli.

¹⁰ Vrt. Saarenpää (2015, s. 324–325): Saarenpää pitää tietosuoja käsitteenä osittain harhaanjohtavana, koska kyse on ensisijaisesti yksilöiden eikä tietojen suojaamisesta.

¹¹ Saarenpää 2016, s. 7, ks. myös Bygrave 2014, s. 25–26.

¹² Saarenpää (2016, s. 248) mainitsee esimerkkinä sähköisen henkilökortin, joka kuuluu digitaalisen identiteetin osoittajana persoonallisuus oikeuteen, mutta on oikeudellisenä ilmiönä infrastruktuurin kehitykseen liittyvä ja henkilötietojen suojan näkökulmasta osa informaatio-oikeutta.

¹³ Saarenpää 2016, s. 67–75.

Oikeusinformatiikan laajassa kentässä henkilötietojen suojan oikeudellista sääntelyä koskevat kysymykset kuuluvat erityisesti informaatio-oikeuden alaan. Informaatio-oikeutta Saarenpää luonnehtii oikeudenalaksi, jonka puitteissa tutkitaan informaation tuottamisen, käsittelyn, välittämisen, markkinoinnin, suojaamisen ja säilyttämisen oikeudellista sääntelyä sekä sääntelyn tarvetta ja mahdollisuuksia.¹⁴ Voutilainen puolestaan luonnehtii informaatio-oikeutta tiedonhallinnan ja tietojen käsittelyn oikeudeksi: informaatio-oikeus kulminoituu kysymyksiin siitä, kenellä on oikeus tietoon ja missä tilanteessa.¹⁵ Tämä tutkielma on lähestymistavaltaan informaatio-oikeudellinen.

Henkilötietojen suoja koskeva sääntely pohjautuu nykyään EU-oikeuteen. Tätä kautta tutkielmalla on myös eurooppaoikeudellinen ulottuvuus. Eurooppaoikeudesta oikeudenalana voidaan puhua suppeassa merkityksessä, jolloin sen piiriin lasketaan kuuluvaksi vain EU-oikeus.¹⁶ Laajassa merkityksessä eurooppaoikeuteen taas katsotaan sisältyväksi myös Euroopan neuvoston sopimusjärjestelmä.¹⁷ Tämä tutkielma kytkeytyy eurooppaoikeuteen myös termin laajassa merkityksessä erityisesti Euroopan ihmisoikeussopimuksen ja siinä taatun yksityisyyden suojan kautta.

Henkilötietoja käsitellään usein hallintoasioiden yhteydessä, kuten poliisi tekee suorittaessaan lupaharkintaa ja lupavalvontaa. Euroopan unionin tietosuoja-asetuksella on aiempia tietosuojasäädöksiä vahvempi rooli hallinto-oikeuden ytimessä olevana säädöksenä.¹⁸ Hallinto-oikeudellinen näkökulma on läsnä myös tässä tutkielmassa, jonka kohteena on tietosuojan toteutuminen perinteisen hallinto-oikeuden ydinalueisiin kuuluvaan hallinnolliseen lupamenettelyyn liittyvässä henkilötietojen käsittelyssä. Yksityisen oikeudet ja viranomaisen velvollisuudet on toteutettava asianmukaisesti kaikessa viranomaisen toiminnassa. Myös henkilötietojen suojan ja rekisteröidyn oikeuksien toteuttamisessa poliisin toiminnassa on kyse yksityisen ja hallinnon välisen oikeussuhteen lainmukaisesta järjestämisestä. Esimerkiksi hallinnon tietojärjestelmien oikeudellinen suunnittelu onkin Saarenpään mukaan yksi oikeusinformatiikan painopistealueista¹⁹.

¹⁴ Saarenpää 2016, s. 211–212. Informaatio-oikeuden yleisistä opeista ks. Saarenpää 2016, s. 212–224.

¹⁵ Voutilainen 2012, s. 27–32. Informaatio-oikeus voidaan nähdä joko itsenäisenä oikeudenalana tai osana oikeusinformatiikkaa. Informaatio-oikeuden ja oikeusinformatiikan suhteesta ks. myös Korhonen 2003, s. 29–35, Korhonen 2006, s. 87–98.

¹⁶ Termillä EU-oikeus viitataan yleisesti EU:n oikeusjärjestykseen ja ylipäätään kaikkeen oikeudelliseen normiainekseen Euroopan unionin rakenteissa (Ojanen 2016, s. 3).

¹⁷ Ojanen 2016, s. 4. Eurooppaoikeuden kannalta merkityksellistä normistoa ovat lisäksi mm. Euroopan turvallisuus- ja yhteistyöjärjestön eri aikoina laaditut asiakirjat.

¹⁸ Digitaalisen ajan hallinnosta ja tietosuojasääntelyn hallinto-oikeudellisesta merkityksestä ks. Pöysti 2018.

¹⁹ Saarenpää 2016, s. 75–76. Tietosuojan ja hallinto-oikeuden suhteesta ks. myös Bygrave 2012, s. 11–12 ja

2.3 Tutkimuksen metodi ja lähteet

Tutkimusta voidaan luonnehtia metodiltaan lainopilliseksi eli oikeusdogmaattiseksi. Lainopillisen tutkimuksen tavoitteena on tyypillisesti voimassa olevan oikeuden sisällön tulkinta ja systematisointi.²⁰ Tutkielman tavoitteena on selventää ja systematisoida rekisteröidyn tarkastusoikeutta koskevaa sääntelyä, jota sovelletaan poliisin lupahallinnollisiin tehtäviin. Tutkielman lähdeaineistona on tutkimuskohteena olevien EU-säädösten ja kansallisten säädösten lisäksi käytetty perinteisen lainopin piirissä tyypillisiä lähteitä kuten lainvalmisteluaineistoa, muita virallislähteitä ja oikeuskirjallisuutta.²¹

Eurooppaoikeudellisen kytköksen takia tutkielman lähdeaineistoon sisältyy myös EU-oikeudellista aineistoa. Oikeuskäytäntö on keskeinen lainopillisen tutkimuksen lähde etenkin EU-oikeuden alalla, jossa EU-tuomioistuimen ratkaisut ovat jäsenvaltioita oikeudellisesti velvoittavia eivätkä monet EU-oikeuden keskeiset periaatteet (kuten EU-oikeuden etusija, välitön oikeusvaikutus, tulkintavaikutus sekä prosessi- ja sanktionormistoja koskevat periaatteet) sisälly lainkaan kirjoitettuun EU-oikeuteen.²²

Uutta tietosuojasääntelyä koskevaa oikeuskäytäntöä ei vielä juuri ole ehtinyt muodostua, mutta lähteenä on käytetty soveltuvin osin tietosuojauudistusta edeltänyttä EU-tuomioistuimen ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntöä. Henkilötiedodirektiivin aikaista oikeuskäytäntöä voidaan edelleen pitää EU:n tietosuojaperiaatteiden kannalta ajankohtaisena siltä osin kuin peruseriaatteet ja käsitteet ovat säilyneet ennallaan.²³

Lainopillisiin tutkielmiin sisältyy usein niin sanottu oikeusvertaileva osio, jossa tutkittavaa sääntelyä verrataan muiden maiden sääntelyyn. Tähän tutkielmaan oikeusvertailevaa osiota ei ole sisällytetty. Lähimpien vertailukohteiden eli Euroopan unionin jäsenvaltioiden tietosuojasääntely on tutkielmaa kirjoitettaessa ollut laajasti uudistettavana EU:n tietosuojauudistuksen seurauksena.

Kulla – Koillinen 2014, s. 108. Kulla ja Koillisen mukaan henkilötietojen suoja koostuu ”yksityisen oikeusasemaa määrittävien perusratkaisujen lisäksi teknisestä sääntelystä, jonka on katsottu yhdistävän jo pitkän tradition omaavaa hallinto-oikeutta ja verraten uutena tulokkaana pidettävää informaatio-oikeutta”.

²⁰ Lainopillisesta metodista ja sen suhteesta muihin oikeustieteellisiin tutkimusaloihin ks. esim. Aarnio 1989, s. 47–61, Aarnio 2006, s. 237–245, Siltala 2001, Siltala 2003, Timonen 1998.

²¹ Erilaisista oikeuslähdekäsityksistä suomalaisessa oikeustieteessä ks. mm. Aarnio 2006, s. 283–338, Timonen 1998, Tolonen 2003.

²² Ks. Timonen 1998, s. 23–27, Ojanen 2016, s. 61–69. EU-tuomioistuimen oikeuskäytännön velvoittavuudesta ja merkityksestä ks. myös esim. Ojanen 2016, s. 48–49.

²³ Handbook on European data protection law, 2018 edition, s. 35.

Tietosuojauudistuksen yhtenä tavoitteena on ollut eurooppalaisen tietosuojasääntelyn yhtenäistäminen. Mielenkiintoinen tutkimuskohde olisikin selvittää, miten rekisteröidyn tarkastusoikeutta ja sen rajoituksia erityisesti poliisin käsittelemien tietojen osalta säännellään tietosuojauudistuksen jälkeen muiden EU:n jäsenvaltioiden kansallisessa lainsäädännössä. Komission 24.7.2019 julkaistun tiedonannon mukaan kaikki EU:n jäsenvaltiot kolmea lukuun ottamatta olivat tiedonantoa laadittaessa päivittäneet kansallisen tietosuojalakinsa. Sen sijaan alakohtaisten lakien mukauttaminen oli yhä kesken kansallisella tasolla. Komissio jatkaa tietosuojauudistuksen arviointia ja toimittaa viimeistään toukokuussa 2020 Euroopan parlamentille ja neuvostolle ensimmäisen tietosuoja-asetuksen 97 artiklassa edellytetyn kertomuksen tietosuoja-asetuksen arvioinnista ja uudelleentarkastelusta.²⁴

Tutkielma on kirjoitettu osittain samanaikaisesti poliisin henkilötietolain kokonaisuudistusta koskevan hallituksen esityksen (HE 242/2018 vp) valmistelun kanssa, jossa olen toiminut valmistelijana ja esittelijänä. Osana uuden poliisin henkilötietolain valmistelua on ollut ratkaistavana kysymys siitä, miten rekisteröidyn oikeudet sovitetaan parhaalla tavalla yhteen poliisin tehtävien suorittamiseksi tarpeellisen henkilötietojen käsittelyn kanssa siten, että varmistetaan yhtäaikaaisesti perusoikeuksien toteutuminen ja muut yhteiskunnallisesti tarkoituksenmukaiseksi arvioidut yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseen liittyvät tavoitteet. Tätä kautta tutkielmalla on ollut omalla tavallaan myös de lege ferenda -ullottuvuus. Tutkielmaa viimeisteltäessä tietosuojan uudet yleislait ja uusi poliisin henkilötietolaki ovat jo tulleet voimaan. Näiden säädösten sisältö on siten muuttunut perinteisen lainopin tutkimuskohteisiin kuuluvaksi voimassa olevaksi oikeudeksi.

Tutkielman aihe kytkeytyy myös poliisin uuden henkilötietolainsäädännön täytäntöönpanon seurantaan ja arviointiin, jota eduskunta edellytti uudistusta koskevassa vastauksessaan.²⁵ Toimin valmistelijana sisäministeriön hankkeessa, jonka tavoitteena on laatia ehdotus uuden lainsäädännön toimeenpanoa Poliisihallituksessa ja sen alaisessa hallinnossa koskevaksi selvitykseksi eduskunnalle vuoden 2021 loppuun mennessä.²⁶

²⁴ Komission tiedonanto Euroopan parlamentille ja neuvostolle, COM(2019) 374 final. EU-maiden tietosuojasääntelyä ennen tietosuojauudistuksen täytäntöönpanoa tarkastellaan esimerkiksi komission vaikutustenvarviointiasiakirjassa (SEC(2012) 72 final).

²⁵ EV 318/2018 vp.

²⁶ Sisäministeriön hanke SM020:00/2019; Poliisin henkilötietolainsäädännön toimeenpanon seuranta ja arviointi (Poliisihallitus ja sen alainen poliisihallinto).

Uuden poliisin henkilötietolain ja sen täytäntöönpanoa koskevan selvityksen valmistelijana näkökulmani aiheeseen poikkeaa väistämättä tutkimuksen tekijän perinteisestä objektiivisesta lähestymistavasta. Hallituksen esityksen valmistelun yhteydessä tehdyillä selvityksillä ja valmisteluajana käydyillä keskusteluilla on ollut merkittävä vaikutus tutkimuskysymyksen täsmentämiseen ja tutkielman rakentumiseen. Käytettävissäni on ollut lainopillisen tutkimuksen perinteisten oikeuslähteiden lisäksi lainvalmistelun yhteydessä kertynyttä ”hiljaista tietoa” esimerkiksi siitä, miten tiettyihin hallituksen esitykseen valittuihin ratkaisuihin on päädytty.

Kuten Hirvonen metodioppaassaan toteaa, lainopin harjoittaja on sitoutunut voimassaolevaan oikeuteen esittäessään sisäisestä näkökulmasta käsin tulkinta- ja systematisointikannanottoja. Tämä ei kuitenkaan tarkoita, että lainopin harjoittaja olisi vastaavalla tavalla sidottu voimassaolevaan oikeuteen esimerkiksi osallistuessaan oikeuspoliittiseen keskusteluun, lainvalmistelutyöhön tai arvioidessaan oikeudenalansa yhteiskunnallisia vaikutuksia.²⁷ Tutkielmaa tehdessäni olen pyrkinyt erottamaan nämä erilaiset tavat osallistua oikeudellisiin käytäntöihin ja seuraamaan lainopin metodisia lähtökohtia.

2.4 Keskeiset käsitteet

Monet tutkimuksen kannalta keskeiset käsitteet on määritelty yleisen tietosuoja-asetuksen 4 artiklassa. Koska asetus on suoraan sovellettavaa oikeutta, määritelmiä ei ole toistettu kansallisessa lainsäädännössä. Esimerkiksi tietosuojalakiin (1050/2018) ei siten aiemmasta henkilötietolaista (523/1999) poiketen sisälly lainkaan määritelmäpykälää.²⁸

Tutkimuksen aiheen kannalta keskeisimpiä ovat rekisteröidyn lisäksi henkilötiedon, käsitteilyn, rekisterin ja rekisterinpitäjän määritelmät, joilla on merkittävä vaikutus myös rekisteröidyn oikeuksien ulottuvuuteen ja niiden toteuttamista koskevien vastuiden määräytymiseen. Näiden käsitteiden määritelmät vastaavat sisällöllisesti olennaisilta osin rikosasioiden tietosuojadirektiiviä ja sen täytäntöönpanolakia.

Henkilötiedoilla tarkoitetaan yleisen tietosuoja-asetuksen 4 artiklan 1 alakohdan mukaan kaikkia tunnistettuun tai tunnistettavissa olevaan luonnolliseen henkilöön liittyviä tietoja. Tunnistettavissa olevana pidetään luonnollista henkilöä, joka voidaan suoraan tai epäsuorasti

²⁷ Hirvonen 2011, s. 26.

²⁸ Rikosasioiden tietosuojadirektiivin täytäntöönpaneuvassa rikosasioiden tietosuojalaissa (1054/2018) sen sijaan säädetään myös määritelmistä erilaisesta lainsäädäntöinstrumentista johtuen.

tunnistaa erityisesti tunnistetietojen, kuten nimen, henkilötunnuksen, sijaintitiedon, verkko-tunnistetietojen taikka yhden tai useamman hänelle tunnusomaisen fyysisen, fysiologisen, geneettisen, psyykkisen, taloudellisen, kulttuurillisen tai sosiaalisen tekijän perusteella.

Tietosuoja-asetuksessa omaksuttua henkilötiedon käsitettä voidaan pitää varsin laajana erityisesti epäsuoraan tunnistamiseen liittyvien tunnistetietojen osalta. Tietosuoja-asetuksessa ei myöskään erotella henkilötietojen käsittelyä koskevia vaatimuksia sen mukaan, millaisia vaikutuksia tietentyypisten tietojen käsittelyllä on henkilön kannalta, mitä voidaan pitää ongelmallisena. Toisaalta henkilötiedon käsite ei laajuudestaan huolimatta kata tiettyjä henkilön oikeuksien kannalta merkityksellisiä tietoja, kuten esimerkiksi tietyn ihmisryhmän ominaisuuksiin perustuvia profiileja ennen kuin ne kytketään yksittäiseen henkilöön.²⁹

Käsittelyllä taas tarkoitetaan 4 artiklan 2 alakohdan mukaan 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. Käsittely kattaa siten koko henkilötietojen elinkaaren niiden keräämisestä hävittämiseen asti.

Rekisteri määritellään tietosuoja-asetuksen 4 artiklan 6 alakohdassa. Käsite tarkoittaa mitä tahansa jäsenneiltyä henkilötietoja sisältävää tietojoukkoa, josta tiedot ovat saatavilla tietyn perustein, oli tietojoukko sitten keskitetty, hajautettu tai toiminnallisin tai maantieteellisin perustein jaettu.

Rekisterin käsitteen osalta on syytä huomata, että tietosuoja-asetusta sovelletaan sen 2 artiklan 1 kohdan mukaan kaikenlaiseen kokonaan tai osittain automaattiseen henkilötietojen käsittelyyn sekä sellaiseen manuaaliseen henkilötietojen käsittelyyn, jossa 1) henkilötiedot muodostavat tai 2) niiden on tarkoitus muodostaa rekisterin osa. Soveltamisala on tältäkin osin hyvin laaja eikä asetuksen sovellettavuus edellytä, että automaattisessa henkilötietojen käsittelyssä muodostuu rekisteri. Asetuksen suomenkielinen käännös heijastelee edelleen 80-luvulla säädetyn henkilörekisterilain käsitteistöä ja siinä käytetään harhaanjohtavasti muun muassa rekisterinpitäjän ja rekisteröidyn käsitteitä.³⁰ Esimerkiksi rekisteröidyn oi-

²⁹ Ks. Koops 2014. Henkilötietojen käsitteestä EU:n tietosuojauudistusta aikaisemmassa tietosuojalainsäädännössä ks. Bygrave 2014, s. 126-139.

³⁰ Ks. Korpisaari – Pitkänen – Warma-Lehtinen 2018, s. 39 ja s. 65–66.

keuksien toteuttamista ei kuitenkaan ole tietosuoja-asetuksessa rajattu yksinomaan rekisterissä oleviin tietoihin. Tässä suhteessa tilanne eroaa kumotusta henkilötietolaista, jonka mukaan muun muassa rekisteröidyn tarkastusoikeus koski ainoastaan henkilörekisteriin tallettuvia tietoja (Hetil 26 §).

Henkilörekisterin käsitteellä on kuitenkin edelleen jossain määrin merkitystä julkisuuslainsäädännön ja erityisesti viranomaisen henkilörekistereihin sisältyvien tietojen luovuttamisen näkökulmasta. Esimerkiksi julkisuuslain 16 §:n 3 momentin säännökset asiakirjan antamis-tavasta koskevat nimenomaan viranomaisen henkilörekisteriin sisältyviä tietoja. Asetuksen määritelmä rajaa rekisterin käsitteen ulkopuolelle sellaiset tietojoukot, joista ei pysty hake-maan yksittäistä tietoa millään perusteella. Rajaus voi kohdistua lähinnä manuaaliseen tie-tojenkäsittelyyn, koska yksittäisten tietojen löytäminen tietyin perustein on käytännössä aina mahdollista automaattisesti käsiteltävistä tiedoista. Kun kyse on automaattisesta henkilötie-tojen käsittelystä, rekisterin käsitteellä ei siten tosiasiaassa ole juuri merkitystä tietosuoja-asetuksen tai myöskään julkisuuslain kannalta. Automaattisesti käsiteltävät henkilötiedot muodostavat lähes poikkeuksetta rekisterin.³¹

Rekisteröidyn käsite määrittellään tietosuoja-asetuksen 4 artiklan 1 alakohdassa henkilötie-don käsitteen yhteydessä. Rekisteröidyllä tarkoitetaan 1 alakohdassa määritellyllä tavalla tunnistettua tai tunnistettavissa olevaa luonnollista henkilöä. Kuten Korpisaari, Pitkänen ja Warmma-Lehtinen nostavat esiin, tietosuoja-asetuksen suomenkielinen käännös on tältä osin epäonnistunut. Asetus koskee lähtökohtaisesti kaikkien digitaalisessa muodossa olevien henkilötietojen käsittelyä, eikä pelkästään henkilörekistereissä olevien tietojen käsittelyä. ”Rekisteröity” on siten käsitteenä harhaanjohtavan suppea. Käsite hämärtää sitä tosiasiaa, että rekisteröityä koskevat säännökset koskevat henkilötietojen käsittelyn kohteena olevaa henkilöä, vaikka hänen tietonsa eivät olisikaan missään rekisterissä.³²

Tietosuoja-asetuksen ruotsinkielisessä versiossa rekisteröityä kutsutaan suomenkielistä käännöstä vastaavasti käsitteellä *registrerad*. Englanninkielinen termi *data subject* kuvastaa

³¹ Henkilörekisterin ja asiakirjan käsitteistä ks. myös Voutilainen 2012, s. 75–76, jonka mukaan viranomaisen lakisääteisiä tehtäviä varten perustettu henkilörekisteri voi olla sisällöstä riippuen yksi yhtenäinen asiakirja tai muodostua useista eri asiakirjoista. Vrt. myös Kulla – Koillinen 2014, s. 55, jonka mukaan viranomaisen pää-tökseen sisältyvät henkilötiedot eivät yleensä muodosta henkilörekisteriä. Kullan ja Koillisen näkemystä on vaikea pitää tietosuojalainsäädännön kannalta perusteltuna tilanteissa, joissa päätöksiin sisältyviä henkilötie-toja käsitellään automaattisesti.

³² Korpisaari – Pitkänen – Warmma-Lehtinen 2018, s. 28.

suomen- ja ruotsinkielisiä versioita paremmin tietosuoja-asetuksen tavoitetta suojata tietojen käsittelyn kohdetta ilman tarpeettoman rajoittavaa kytköstä rekisterin käsitteeseen.

Rekisterinpitäjä on asetuksen 4 artiklan 7 alakohdan mukaan luonnollinen henkilö tai oikeushenkilö, viranomainen, virasto tai muu elin, joka yksin tai yhdessä toisten kanssa määrittelee henkilötietojen käsittelyn tarkoitukset ja keinot. Kohdassa huomioidaan myös mahdollisuus säätää rekisterinpitäjästä tai tämän nimittämistä koskevista erityisistä kriteereistä unionin tai jäsenvaltioiden lainsäädännössä, jos käsittelyn tarkoitukset ja keinot määritellään unionin tai jäsenvaltioiden lainsäädännössä. Viranomaisten kohdalla rekisterinpitäjä määritellään Suomessa usein hallinnonalakohtaisessa erityislainsäädännössä.

Käännöstä voidaan pitää epäonnistuneena vastaavasti kuin rekisteröidyn käsitteen osalta. Käsitteltävien henkilötietojen ei tarvitse sisältyä rekisteriin, vaan myös muu henkilötietojen käsittely tekee käsittelyn tarkoituksen ja keinot määrittävästä tahosta rekisterinpitäjän. Tähtäkin osin onnistuneempana voidaan pitää englanninkielistä käsitettä *controller*.³³

Rekisterinpitäjän osalta myös ruotsinkieliseen asetukseen on valittu suomenkielistä kuvaavampi termi *personuppgiftsansvarig*. Suomen kansallisessa tietosuojalainsäädännössä aiemmin käytetty termi *registeransvarig* on myös uudessa lainsäädännössä muutettu tietosuoja-asetusta vastaavasti muotoon *personuppgiftsansvarig*. Ruotsinkielinen lainsäädäntö vastaa siten rekisterinpitäjän osalta suomenkielistä paremmin eurooppalaisen tietosuojalainsäädännön alkuperäisiä tavoitteita.³⁴

2.5 Poliisin lupahallinto

Poliisin lupahallinnolla käsitteenä viitataan poliisilain (876/2011) 1 luvun 1 §:n 2 momentissa tarkoitettuihin poliisille säädettyihin lupahallintoon liittyviin tehtäviin. Vanhassa vuoden 1995 poliisilaissa ei mainittu erikseen poliisin lupahallinnollisia tehtäviä. Uuden vuonna 2011 voimaan tulleen poliisilain perusteluissa sen sijaan todetaan, että 1 luvun 1 §:n 2 momentin ensimmäisessä virkkeessä erikseen mainittavat lupahallintoasiat muodostavat tärkeän osan poliisitoimintaa. Lupahallintoasioita on säädetty poliisin tehtäviksi lähinnä silloin, kun yleinen järjestys ja turvallisuus sitä edellyttävät.³⁵

³³ Ks. Korpisaari – Pitkänen – Warmo-Lehtinen 2018, s. 28 ja s. 66–67.

³⁴ Ks. esim. Korpisaari – Pitkänen – Warmo-Lehtinen 2018, s. 66–67.

³⁵ Ks. HE 224/2010 vp, s. 71.

Poliisin lupahallintostrategiassa 2017–2021 lupahallinto määritellään poliisin ratkaistavaksi säädettyjen lupa- ja ilmoitusasioiden käsittelyn, päätöksenteon ja valvonnan muodostamaksi kokonaisuudeksi. Lupahallinto voidaan jakaa lupapalveluun ja lupavalvontaan.

Lupapalvelulla tarkoitetaan viranomaisen toimintaa sen käsitellessä ja ratkaistessa henkilöiden tekemiä luvan saamista tai sen voimassaolon jatkamista koskevia hakemuksia. Lupapalvelulla viitataan siten asiakasaloitteiseen lupahallintoon, esimerkiksi passi- ja aselupahakemusten vastaanottamiseen, käsittelyyn ja päätöksentekoon ja näihin liittyvää asiakaspalveluun.³⁶

Lupavalvonnalla puolestaan tarkoitetaan myönnetyn luvan voimassaolon edellytysten seuranta ja seurannan johdosta tehtävät toimenpiteitä. Lupavalvonta on viranomaisen toimintaa, jolla pyritään varmistautumaan siitä, että luvan haltija täyttää luvan edellytykset ja noudattaa lupaehtoja luvan myöntämisen jälkeen. Jos luvan haltija ei enää täytä luvan edellytyksiä taikka rikkoo lupaehtoja tai syyllistyy tietynlaiseen rikokseen, kysymykseen voi tulla joko luvan peruuttaminen tai muut haittaseuraamukset.³⁷

Lupahallinnolla on myös rikoksia ennalta estävä funktio. Poliisin lupahallintostrategian 2017–2021 mukaan poliisin lupahallinto on merkittävä osa hallinnollista rikostorjuntaa. Poliisin lupahallinnon tehtävänä on hallinnollisen päätöksenteon ja valvonnan keinoin ennalta estää rikoksia sekä yleisen järjestyksen ja turvallisuuden häiriöitä yhteiskunnassa, jonka turvallisuustilanne on muutoksessa. Poliisin lupahallinto on osa hallinnollista rikostorjuntaa, jolla tarkoitetaan rikollisten toimijoiden taloudellisiin ja muihin toimintaedellytyksiin puuttamista hallinnollisissa menettelyissä.³⁸

Poliisi huolehtii myös sisäisesti merkittävän tiedon ajantasaisesta välittymisestä poliisitoiminnan eri sektoreiden välillä. Poliisin lupahallinto vaikuttaa toimenpiteillään heikentävästi järjestäytyneen rikollisuuden ja terrorististen toimijoiden toimintaedellytyksiin tuottamalla tietoja näiden torjunnan ja muun rikostorjunnan tarpeisiin.³⁹

Poliisin tavoitteena on luoda digitaaliset menetelmät siihen, että toiminnallisesti ja päätöksenteossa merkittävä tieto välittyy ajantasaisesti lupahallinnon järjestelmistä muuhun poliisitoimintaan ja päinvastoin. Tämä edesauttaa poliisin lupahallintostrategian mukaan lupavalvonnan toimenpiteiden nopeaa käynnistymistä ja täytäntöönpanoa, estetiedon saatavuutta

³⁶ Helminen – Kuusimäki – Rantaeskola 2012, s. 305–306; Poliisin lupahallintostrategia 2017–2021, s. 24–25.

³⁷ *ibid.*

³⁸ HE 242/2018 vp, s. 81.

³⁹ Ks. Poliisin lupahallintostrategia 2017–2021, s. 13.

ja poliisin työturvallisuutta. Poliisi pyrkii kehittämään käyttämiään tietojärjestelmiä keskenään yhteen toimiviksi siten, että automatisointimahdollisuudet tulevat hyödynnetyiksi ja peruuttamisharkinta käynnistyy nopeasti, kattavasti ja luotettavasti perusteen tultua poliisin tietoon. Poliisi seuraa yhteiskunnan ilmiöitä ja varautuu puuttumaan niihin myös lupahallinnon keinoin.⁴⁰

Poliisin lupahallinto myöntää esimerkiksi passit ja henkilökortit, aseluvat ja yksityisen turvallisuusalan luvat. Poliisin lupahallintotehtävät liittyvät poliisin tehtävään ylläpitää yleistä järjestystä ja turvallisuutta sekä estää ennalta rikoksia. Matkustusasiakirjojen lisäksi poliisin myöntämät luvat ovat yleensä ns. valvonnallisia lupia, joihin liittyy valvontafunktio keskeisemmin kuin lupahallinnossa yleisesti. Poliisin toimivaltaan kuuluvissa lupa-asioissa on usein kysymys joko luvanhakijan henkilökohtaisten ominaisuuksien, ennen muuta nuhteettomuuden tai luotettavuuden, arvioimisesta tai luvan kohteena olevaan toimintaan liittyvien riskien vähentämisestä ja vaarojen torjumisesta.⁴¹

Poliisi on säädetty luvan myöntäväksi viranomaiseksi seuraavissa laeissa: ampuma-aselaki (1/1998), ampumaratalaki (763/2015), arpajaislaki (1047/2001), henkilökorttilaki (663/2016), passilaki (671/2006), rahankeräyslaki (255/2006 ja 1.3.2020 voimaan tuleva samanniminen laki 863/2019), räjähteiden lähtöaineiden markkinoille saattamisesta ja käytöstä annettu laki (653/2014) ja yksityisistä turvallisuuspalveluista annettu laki (1085/2015). Poliisille on lisäksi säädetty poliisilain 1 luvun 1 §:n 2 momentissa tarkoitettuja lupahallinnollisia tehtäviä myös muissa laeissa. Poliisin tehtäviin kuuluu esimerkiksi ajo-oikeuden valvonta ja ajokieltoon määrääminen ajokorttilain (386/2011) mukaisesti.⁴²

Poliisilla on lisäksi muita lupahallintoon kiinteästi kytkeytyviä valvontatehtäviä, joissa ei ole kyse rikosasioiden tietosuojadirektiivissä tarkoitetuista rikostorjuntaan suoraan liittyvistä tehtävistä. Tällaisista valvontatehtävistä säädetään esimerkiksi arpajaislaissa ja rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä annetussa laissa (444/2017).

EU-oikeudella on ollut merkittäviä vaikutuksia kansalliseen lupasääntelyyn. Esimerkiksi ampuma-aselainsäädännöllä Suomi on saattanut kansallisesti voimaan ns. asedirektiivin eli

⁴⁰ *ibid.*

⁴¹ Helminen – Kuusimäki – Rantaeskola 2012, s. 318.

⁴² Poliisin muihin lupa- ja ilmoitusasioihin kuuluvat esimerkiksi ilmoitus yleisötilaisuudesta, ilmoitus ilotulitusnäytöksestä, ilmoitus räjäytystyöstä, teiden sulkeminen rallikilpailun vuoksi ja erät muut yksittäisiin kysymyksiin liittyvät asiat. Poliisille ennen kuuluneet ulkomaalaislupa-asiat on siirretty Maahanmuuttoviraston tehtäväksi 1.1.2017 alkaen. Ajokorttien myöntäminen puolestaan on kuulunut 1.1.2016 alkaen Liikenteen turvallisuusvirasto Trafille ja 1.1.2019 alkaen ja Liikenne- ja viestintävirasto Traficomille.

aseiden hankinnan ja hallussapidon valvonnasta annetun neuvoston direktiivin 91/477/ETY myöhempine muutoksineen. Vastaavasti passiasetuksessa (EY) N:o 2252/2004 määritellään passiasiakirjan turvatekijöitä ja biometriikkaa koskevat vaatimukset.⁴³

Poliisin lupahallinto on hallintolaissa säänneltyä toimintaa. Lupamenettelyssä ja luvan peruuttamiseen tähtäävässä menettelyssä on noudatettava hallintolain (434/2003) säännöksiä, jollei asianomaista lupaa koskevissa säädöksissä ole joiltakin osin toisin säädetty.⁴⁴ Poliisilaissa säädettyjen periaatteiden lisäksi lupahallinnon toimintaa rajoittavat yleiset hallinto-oikeudelliset oikeusperiaatteet, erityisesti tarkoitussidonnaisuuden periaate sekä yhdenvertaisuus-, tasapuolisuus- ja suhteellisuusperiaatteet.⁴⁵

⁴³ Neuvoston direktiivi 91/477/ETY, annettu 18 päivänä kesäkuuta 1991, aseiden hankinnan ja hallussapidon valvonnasta sekä neuvoston asetus (EY) N:o 2252/2004, annettu 13 päivänä joulukuuta 2004, jäsenvaltioiden myöntämien passien ja matkustusasiakirjojen turvatekijöitä ja biometriikkaa koskevista vaatimuksista.

⁴⁴ Ks. esim. Helminen – Kuusimäki – Rantaeskola 2012, s. 307–318. Muutoksen hakemisesta hallintoasiassa tehtyyn päätökseen säädetään vastaavasti hallintolainkäyttölaissa (586/1996), jonka korvaa 1.1.2020 alkaen laki oikeudenkäynnistä hallintoasioissa (808/2019).

⁴⁵ Helminen – Kuusimäki – Rantaeskola 2012, s. 309–310. Viranomaisen harkintavallasta ja sen rajoittamisesta ks. myös esim. Husa – Pohjolainen 2014, s. 231–233.

3 HENKILÖTIETOJEN SUOJA PERUS- JA IHMISOIKEUTENA

3.1 Perus- ja ihmisoikeudet eurooppalaisessa sääntelykehikossa

3.1.1 Euroopan ihmisoikeussopimus ja tietosuojayleissopimus

Euroopan unionin jäsenvaltioissa on erotettavissa kolme perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien suojajärjestelmää. Ensinnäkin ihmisten oikeuksia turvaa useissa jäsenvaltioissa, kuten Suomessa, kansallinen perusoikeusjärjestelmä. Toiseksi kansallisia suojajärjestelmiä täydentävät jäsenvaltioita velvoittavat kansainväliset ihmisoikeussopimukset, jotka on laadittu Euroopan neuvostossa (EN), Kansainvälisessä työjärjestössä (ILO) tai Yhdistyneissä kansakunnissa (YK). Kolmas oikeuksien suojajärjestelmä perustuu Euroopan unionin perusoikeusjärjestelmään.⁴⁶

Euroopan neuvoston puitteissa toimivan ihmisoikeuksien suojajärjestelmän perustana on vuonna 1953 voimaan tullut Euroopan ihmisoikeussopimus (SopS 19/1990), jota on myöhemmin täydennetty lukuisilla lisäpöytäkirjoilla. Euroopan ihmisoikeussopimusta pidetään yleisesti maailman tehokkaimpana ihmisoikeussopimuksena erityisesti sen valvontajärjestelmän takia. Yksilöt voivat tietyn edellytyksin valittaa valtioiden oletetuista rikkomuksista Euroopan ihmisoikeustuomioistuimeen (EIT), jonka tuomiot sitovat oikeudellisesti kaikkia sopimukseen liittyneitä valtioita.⁴⁷

EIT:n tuomiot johtavat usein myös kansallisen lainsäädännön ja viranomaiskäytäntöjen muuttamiseen. Yksityisyyden suoja ja henkilötietojen suoja ovat viime vuosina olleet sopimuksen valvontaelinten käytännössä keskiössä samoin kuin oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin, perhe- ja yksityiselämän suojaan sekä sananvapauteen liittyvät kysymykset.⁴⁸

Euroopan ihmisoikeussopimuksen artiklojen lisäksi myös sopimuksesta ilmenevät yleiset oikeuseriaaatteet ovat Suomen tuomioistuimia ja viranomaisia velvoittavaa oikeutta siinä muodossa kuin EIT on sopimusta ratkaisuisaan tulkinnut. Mahdollisessa ristiriitatilanteessa kansallista lainsäädäntöä on siten tulkittava ihmisoikeussopimuksen tulkintakäytännöstä ilmenevien periaatteiden mukaisesti.⁴⁹

⁴⁶ Ojanen 2016, s. 138–139.

⁴⁷ Ks. Ojanen 2016, s. 9–10.

⁴⁸ *ibid.*

⁴⁹ Siltala 2001, s. 91. Ks. myös Siltala 2003 (s. 263–264), jonka mukaan “... uuden perustuslain (11.6.1999/731) aiempaa merkittävästi kattavammat perusoikeussäännökset ja perusoikeusmyönteisemmäksi muuttunut kansallinen oikeuskulttuuri lienevät poistaneet enimmäkseen ristiriitaisuudet ihmisoikeussopimuksen velvoitteiden ja Suomen kansallisen lainsäädännön väliltä.”

Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklan mukaan jokaisella on oikeus nauttia yksityis- ja perhe-elämäänsä, kotiinsa ja kirjeenvaihtoonsa kohdistuvaa kunnioitusta. Viranomaiset eivät saa puuttua tämän oikeuden käyttämiseen, paitsi 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 moraalien suojaamiseksi, tai muiden henkilöiden oikeuksien ja vapauksien turvaamiseksi. Henkilötietojen suoja ei erikseen mainita ihmisoikeussopimuksen 8 artiklassa, mutta EIT:n oikeuskäytännössä henkilötietojen suoja on katsottu olennaiseksi osaksi 8 artiklan yksityis- ja perhe-elämän suojaa.

EIT:n ratkaisuissa on korostettu muun muassa, että lainsäädännössä pitää olla asianmukaiset takeet siitä, että henkilötietoja ei käsitellä 8 artiklan vastaisesti. Käsiteltävien tietojen tulee olla tarpeellisia sekä sisällöltään että säilytysajaltaan rajattuja rekisteröinnin käyttötarkoitukseen nähden. Niin ikään sääntelyssä tulee olla riittävät takeet, joilla estetään henkilötietojen lainvastainen käyttö.⁵⁰ Jotta yksityisyyden suojan rajoittaminen olisi sallittua, sen tulee perustua lakiin, olla välttämätöntä demokraattisessa yhteiskunnassa ja olla oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään.⁵¹ EIT:n käytännössä on myös toistuvasti vahvistettu yksityiselämän suojan kunnioittamisesta seuraava yksilön oikeus saada pääsy itseään koskeviin tietoihin.⁵²

Euroopan neuvoston piirissä on vuonna 1981 hyväksytty myös erillinen yksilöiden suojelua henkilötietojen automaattisessa tietojenkäsittelyssä koskeva yleissopimus (SopS 35–36/1992), joka oli ensimmäinen oikeudellisesti sitova kansainvälinen instrumentti tietosuojan alalla. Tietosuojayleissopimuksen määräykset tarjoavat minimisuojan henkilötietojen käsittelyssä kaikille sen ratifioineiden valtioiden alueilla oleskeleville henkilöille sekä rajat

⁵⁰ Tuomioistuimien on todennut sopimusloukkauksen muun muassa siksi, että kansallinen lainsäädäntö ei sisältänyt säännöksiä tietosisällöistä, tietojen säilytysajoista ja niistä henkilöryhmistä, joista tietoja saatiin kerätä (esimerkiksi *Rotaru v. Romania* 4.5.2000). Ihmisoikeustuomioistuimien on myös todennut, että henkilötietojen tallettaminen viranomaisen rekisteriin merkitsee yksityisyyden suojan rajoittamista (esimerkiksi *S. ja Marper v. Yhdistynyt Kuningaskunta*, 4.12.2008 ja *Leander v. Ruotsi*, 26.3.1987). EIT:n oikeuskäytännöstä katso tarkemmin esim. *Gonzalez Fuster* 2014, s. 94–103.

⁵¹ Esimerkiksi järjestyshäiriöiden ja rikollisuuden torjuntaa sekä kansallisen turvallisuuden ylläpitoa on oikeuskäytännössä yleisesti pidetty hyväksyttävänä perusteena yksityisyyden suojan pitkällekin meneville rajoituksille. Valtiolla on myös eräissä tilanteissa laaja harkintamarginaali sen osalta, mikä on välttämätöntä esimerkiksi henkilötietojen tallentamisessa henkilöistä, joita epäillään terrorismirikoksista (*Segerstedt-Wiberg ja muut v. Ruotsi*, 6.6.2006). Harkintamarginaalin käyttämisen edellytyksenä on kuitenkin, että käytössä on tehokkaat valvontajärjestelyt.

⁵² EIT:n oikeuskäytännöstä ks. esim. *Bygrave* 2014, s. 96–97. Yksilön oikeutta saada pääsy itseään koskeviin tietoihin koskevasta EIT:n käytännöstä ks. lisäksi *Handbook on European data protection law*, 2018 edition, s. 217 ja siinä mainitut tapaukset.

ylittävissä henkilötietojen siirroissa. Yleissopimusta sovelletaan automaattiseen henkilötietojen käsittelyyn ja se koskee kaikkea henkilötietojen käsittelyä, mukaan lukien henkilötietojen käsittelyä poliisi- ja rikosoikeudellisen yhteistyön alalla. Yleissopimuksen nojalla on annettu myös lukuisia henkilötietojen käsittelyä koskevia suosituksia.⁵³

Tietosuojayleissopimusta ollaan parhaillaan uudistamassa. Uudistetussa sopimuksessa huomioidaan nimenomaisesti myös henkilön oikeus saada pääsy itseään koskeviin tietoihin.⁵⁴

3.1.2 Lissabonin sopimus ja EU:n perusoikeuskirja

Sisämarkkinavapauksilla eli tavaroiden, palveluiden, pääoman ja ihmisten vapaalla liikkuvuudella oli EU:ssa pitkään ylläte perus- ja ihmisoikeuksista. Sisämarkkinavapauksien ja perusoikeuksien välinen suhde on kuitenkin muuttunut osana perusoikeuksien vahvistumista etenkin 2000-luvulla. Nykyisessä EU-oikeudessa perusoikeudet ja sisämarkkinavapaudet ovat oikeudellisesti samalla tasolla unionin oikeusjärjestyksessä.⁵⁵

Euroopan unionin perusoikeuskirja hyväksyttiin poliittisella julistuksella vuonna 2000. Siitä tuli oikeudellisesti sitova asiakirja Lissabonin sopimuksen astuttua voimaan 1.12.2009 (SEU 6.1 artikla). Perusoikeuskirja on osa unionin primäärioikeutta, joka on tulkinnan ja pätevyyden perusteena unionin sekundäärioikeudelle ja EU-oikeuden soveltamisalaan kuuluvalla kansallisella oikeudelle. Lissabonin sopimuksen myötä perus- ja ihmisoikeuksien suojelusta on myös tullut aiempaa selkeämmin unionin päämäärä ja toimeksianto muun muassa sen ansiosta, että perussopimukseen sisältyy nimenomainen maininta unionin perustana olevista arvoista (SEU 2 artikla).⁵⁶

Lissabonin sopimuksen voimaantulon jälkeen perusoikeuskysymykset ovat lisääntyneet olennaisesti EU-tuomioistuimen oikeuskäytännössä ja nousseet eniten huomiota osakseen saaneiden oikeusjuttujen joukkoon. Perusoikeudet vaikuttavat yhä enemmän myös unionin lainsäädäntötyöhön.⁵⁷

⁵³ Yksilöiden suojelua henkilötietojen automaattisessa tietojenkäsittelyssä koskevasta yleissopimuksesta ks. tarkemmin esim. Gonzalez Fuster 2014, s. 86–94 ja Bygrave 2014, s. 31–43.

⁵⁴ Handbook on European data protection law, 2018 edition, s. 216.

⁵⁵ Ks. Ojanen 2016, s. 148–153. Perusoikeuksien kehityksestä EU-oikeudessa ennen perusoikeuskirjan hyväksymistä ks. esim. Ojanen 2016, s. 140–148.

⁵⁶ Ks. Ojanen 2016, s. 40 ja s. 153–157. Lissabonin sopimus on ollut perus- ja ihmisoikeuksien kannalta muutoinkin merkittävä asiakirja. Sopimuksella vahvistettiin unionille oikeusperusta liittyä Euroopan ihmisoikeus-sopimukseen (SEU 6.2 artikla). Lisäksi unionin pilarirakenteen purkaminen ulotti komission, parlamentin ja EU-tuomioistuimen toimivallan rikosoikeudelliseen ja poliisiasioiden yhteistyöhön ja loi siten aiempaa paremmat edellytykset perus- ja ihmisoikeuksien huomioimiselle unionin toimielin- ja päätöksentekojärjestelmässä.

⁵⁷ Ojanen 2016, s. 153–157. Lissabonin sopimuksessa on tunnustettu myös perusoikeuksien asema yleisinä oikeusperiaatteina, joihin voidaan tukeutua esimerkiksi sellaisissa soveltamistilanteissa, joita perusoikeuskirja

EU:n perusoikeuskirjan määräykset velvoittavat jäsenvaltioita silloin, kun ne soveltavat unionin oikeutta eli silloin, kun kansallinen lainsäätävä säätää lain direktiivin tai muun EU-säädöksen implementoimiseksi tai kun jäsenvaltioiden tuomioistuimissa ratkotaan EU-oikeuden soveltamisalaan kuuluvia oikeusjuttuja. Jäsenvaltio toimii EU-oikeuden soveltamisalalla myös rajoittaessaan perussopimuksessa turvattuja sisämarkkinavapauksia. Kun kysymys ei kuulu EU-oikeuden soveltamisalaan, toimitaan kansallisissa perustuslaeissa suojattujen perusoikeuksien ja kansainvälisten ihmisoikeusveloitteiden piirissä.⁵⁸

EU:n perusoikeuskirja on vahvistanut henkilötietojen suojan asemaa itsenäisenä perusoikeutena. Perusoikeuskirjan 7 artiklassa turvataan yksityiselämän suoja. Henkilötietoja ei suojata enää ainoastaan osana yksityisyyden suojaa, vaan perusoikeuskirjan 8 artiklan mukaan jokaisella on lisäksi oikeus henkilötietojensa suojaan.⁵⁹ Tällaisten tietojen käsittelyn 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. Riippumaton viranomainen valvoo näiden sääntöjen noudattamista.⁶⁰ Oikeus saada pääsy omiin henkilötietoihinsa on eurooppalaisen tietosuojalainsäädännön keskeisiä elementtejä.⁶¹

Perusoikeuskirjan 52 artiklan 3 kohdan mukaan Euroopan ihmisoikeussopimus asettaa vähimmäistason vastaavien oikeuksien suojalle EU-oikeudessa. Esimerkiksi EU:n perusoikeuskirjan 7 artiklassa turvatun yksityiselämän suojan ulottuvuuden EU-oikeudessa on siten oltava vähintään yhtä laaja kuin se on Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklan mukaan, sellaisena kuin viimeksi mainitun artiklan sisältö näyttäytyy Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön valossa. EU-oikeudessa voidaan kuitenkin suojata perusoikeuksia myös laajemmin kuin Euroopan ihmisoikeussopimus edellyttää. Esimerkiksi yksityiselämän

ei kata tai joihin se ulottuu vain hyvin rajoitetusti (Ojanen 2016, s. 175).

⁵⁸ Ojanen 2016, s. 157–158.

⁵⁹ Oikeus henkilötietojen suojaan tunnustetaan myös SEUT 16 artiklan 1 kohdassa. Henkilötietojen suoja on kuitenkin edelleen arvioitu usein yhteydessä yksityisyyden suojaan Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä (ks. HE 9/2018 vp, s. 75).

⁶⁰ EU:n perusoikeuskirjan kehityksestä sekä yksityisyyden suojan ja henkilötietojen suojan asemasta perusoikeuskirjassa ks. mm. Gonzalez Fuster 2014, s. 192–212 ja Hustinx 2014, s. 16–20. Henkilötietojen suojan merkityksestä itsenäisenä, yksityisyyttä laajempaa suojaa tarjoavana perusoikeutena ks. myös Lynskey 2015 s. 89–106. Lynskeyn mukaan oikeus henkilötietojen suojaan takaa yksilöille enemmän vaikutusmahdollisuuksia tietojensa suhteen kuin yksityisyys kahdesta syystä: tiedollisen itsemääräämisen edistämiseksi sekä haitallisten valta- ja informaatioepätasapainon korjaamiseksi.

⁶¹ Handbook on European data protection law, 2018 edition, ja siinä mainitut yhdistetyt tapaukset C-141/12 ja C-372/12 Minister voor Immigratie, Integratie en Asiel.

suoja voidaan laajentaa EU-oikeudessa sellaisiinkin tilanteisiin, joita Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artikla ei kata.⁶²

Rekisteröidyn oikeuksien toteuttamisen kannalta merkittävä on myös oikeusturvan saatavuuden vaatimus, joka tarkoittaa perusteiltaan yksityisten oikeutta saada oikeuttaan tai velvollisuuttaan koskeva asia tuomioistuimen tutkittavaksi. Oikeusturvan saatavuus on Euroopan unionin perusoikeuskirjan 46 artiklassa turvattu perusoikeus, jolla on vastinparinsa myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 ja 13 artiklojen normikokonaisuudessa.⁶³

Perus- ja ihmisoikeudet eivät yleensä ole ehdottomia oikeuksia, vaan niitä voidaan rajoittaa tietyin edellytyksin. Perusoikeuskirjan 52 artiklan 1 kohdan mukaan perusoikeuskirjassa tunnustettujen oikeuksien ja vapauksien käyttämisestä voidaan rajoittaa ainoastaan lailla sekä kyseisten oikeuksien ja vapauksien keskeistä sisältöä kunnioittaen. Suhteellisuusperiaatteen mukaisesti rajoituksia voidaan säätää ainoastaan, jos ne ovat välttämättömiä ja vastaavat tosiasiallisesti unionin tunnustamia yleisen edun mukaisia tavoitteita tai tarvetta suojella muiden henkilöiden oikeuksia ja vapauksia.⁶⁴

Perus- ja ihmisoikeuksien noudattamisen valvonta EU:ssa perustuu ennen muuta tuomioistuinmenettelyihin ja muihin mekanismeihin, joiden puitteissa voidaan yleisesti valvoa EU:n toimielinten tai jäsenvaltioiden toiminnan laillisuutta. Unionissa on viime vuosina ryhdytty kiinnittämään enemmän huomiota myös erityisiin keinoihin edistää ja varmistaa perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista.⁶⁵ Henkilötietojen suojan kannalta tärkeinä merkkipaaluina voidaan mainita Euroopan tietosuojavaltuutetun viran perustaminen vuonna 2001 ja unionin perusoikeusviraston perustaminen vuonna 2007.

3.2 Perus- ja ihmisoikeudet Suomessa

3.2.1 Perusoikeusjärjestelmän kehitys

Perus- ja ihmisoikeuksien asema Suomen oikeudessa on vahvistunut 1980-luvun lopulta alkaen. Perus- ja ihmisoikeuksien merkityksen kasvu liittyy Suomen oikeuden ”valtiosääntöistymiseen”, jolla viitataan laajemminkin perustuslakiin liittyvien näkökohtien kasvaneeseen merkitykseen. Tärkeitä kehitysaskelleita ovat olleet etenkin Euroopan ihmisoikeussopimuksen voimaantulo Suomessa vuonna 1990 sekä vuoden 1995 perusoikeusuudistus ja

⁶² Ojanen 2016, s. 53 ja s. 168.

⁶³ Ks. Ojanen 2016, s. 100.

⁶⁴ Rajoitusedellytykset vastaavat pitkälti Euroopan ihmisoikeussopimuksen järjestelmää. Rajoitusedellytyksistä ks. tarkemmin Ojanen 2016, s. 164–167 ja Korpisaari – Pitkänen – Warma-Lehtinen 2019, s. 10–13.

⁶⁵ Ojanen 2016, s. 180.

vuonna 2000 voimaan tullut uusi perustuslaki. Myös Suomen liittyminen EU:n jäseneksi vuonna 1995 on vaikuttanut perus- ja ihmisoikeuksien suojajärjestelmään.⁶⁶

Sisällöllisesti perus- ja ihmisoikeudet vastaavat nykyään pitkälti toisiaan. Kansallisen perusoikeussuojan taso on kuitenkin osin korkeampi kuin kansainvälisten ihmisoikeuksien asettama vähimmäistaso. Suomen perustuslaissa on vuoden 1995 perusoikeusuudistuksen tuloksena kansainvälisessä vertailussa nykyaikainen ja kattava perusoikeusluettelo (PL 2 luku).⁶⁷

Perusoikeusuudistuksen jälkeen on painotettu yhä enemmän sitä, että perusoikeudet edellyttävät julkiselta vallalta positiivisia toimenpiteitä perusoikeuksien turvaamiseksi ja niiden toteutumisen edistämiseksi (*positiivinen vaikutus*). Julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen (PL 22 §). Ennen uudistusta perusoikeudet ymmärrettiin lähinnä julkisen vallan toimintaa rajoittavina (*negatiivinen vaikutus*). Lisäksi uudistus laajensi perusoikeuksien suojaamaa henkilöpiiriä. Perusoikeudet kuuluvat kaikille Suomen oikeudenkäyttöpiirissä oleville ihmisille lukuun ottamatta tiettyjä vain kansalaisille tunnustettuja oikeuksia, kuten oikeutta äänestää valtiollisissa vaaleissa ja kansanäänestyksessä.⁶⁸

Perusoikeussäännösten vaikutus on erilainen lainsäätäjän ja lainsoveltajan toiminnassa. Perusoikeuden toteuttaminen kuuluu erityisesti lainsäätäjälle esimerkiksi silloin, kun perusoikeussäännökseen sisältyy lakivaraus, jonka nojalla säännöksessä turvatun perusoikeuden rajoittamisesta tai käyttämisestä voidaan säätää laissa.⁶⁹ Näin on esimerkiksi henkilötietojen suojan kohdalla.

Perusoikeuksien rajoittamiselle asetetaan nykyisin Suomen järjestelmässä seitsemän edellytystä, joiden täytyessä rajoittamisesta voidaan säätää tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä äänten enemmistöllä annetuista äänistä: (1) lailla säätämisen vaatimus, (2) täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimus, (3) rajoitusperusteen hyväksyttävyyysvaatimus, (4) ydinalueen koskemattomuuden vaatimus, (5) suhteellisuusvaatimus, (6) oikeusturvavaatimus ja (7) ihmisoikeusvelvoitteiden noudattamisvaatimus.⁷⁰

⁶⁶ Ojanen 2015, s. 14.

⁶⁷ Ks. Ojanen 2015, s. 52–56.

⁶⁸ Ks. Ojanen 2015, s. 16 ja s. 27–29 sekä Ojanen 2016, s. 139.

⁶⁹ Ojanen 2015, s. 37.

⁷⁰ Ojanen 2015, s. 40–47. Perusoikeuksiin tavallisella lailla tehtävien rajoitusten edellytyksistä ei säädetä perustuslaissa, vaan rajoitusten kehitys on tapahtunut valtiosääntökäytännön ja oikeuskirjallisuuden varassa. Myös ihmisoikeuksien rajoitusedellytyksillä on ollut vaikutusta kehitykseen. Perusoikeuksia voidaan lisäksi rajoittaa perustuslain säätämisyjärjestyksessä säädetyillä poikkeuslailla sekä säätämällä perusoikeuksista tilapäisiä poikkeuksia poikkeusoloissa. Perusoikeuksien rajoituksista ks. tarkemmin Ojanen 2015, s. 47–52 ja Viljanen 2011.

Kotimaisesta perusoikeusjärjestelmästä ja kansainvälisistä ihmisoikeusvelvoitteista seuraa reunaehtoja myös EU-säädösehdotuksia koskeville Suomen kannoille sekä EU-säädösten valtiosisäiselle toimeenpanolle ja soveltamiselle. Eduskunnan perustuslakivaliokunta on yleisesti korostanut, että kotimaisen perusoikeussuojan tasosta tulee pitää kiinni myös EU-säädösten implementoinnissa.⁷¹

Uuteen perustuslakiin sisältyy perustuslain etusijaa koskeva säännös (PL 106 §), jonka mukaan tuomioistuimen on annettava etusija perustuslain säännökselle, jos lain säännöksen soveltaminen olisi käsiteltävänä olevassa asiassa ilmeisessä ristiriidassa perustuslain säännöksen kanssa. Lain soveltajilla, kuten tuomioistuimilla ja hallintoviranomaisilla, on lisäksi velvollisuus valita lain perusteltavissa olevista tulkintavaihtoehdoista se, joka parhaiten edistää perusoikeuksien tarkoituksen toteutumista ja ehkäisee ristiriidan perustuslain kanssa.⁷²

Myös poliisilaissa on huomioitu, että perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien kunnioittamiseen on näiden oikeuksien korostumisen ja tärkeän merkityksen vuoksi syytä kiinnittää erityistä huomiota. Poliisilain 2 §:n mukaan poliisin on kunnioitettava perusoikeuksia ja ihmisoikeuksia sekä toimivaltuuksia käyttäessään valittava perusteltavissa olevista vaihtoehdoista se, joka parhaiten edistää näiden oikeuksien toteutumista.⁷³

Ihmis- ja perusoikeuksien merkityksen kasvu Suomessakin on osa kehitystä uudeksi eurooppalaiseksi oikeusvaltioksi, johon liittyy lakisääteisyyden merkityksen kasvu. Oikeudellistumista ei Saarenpään näkemyksen mukaan ole syytä lähestyä vain negatiivisena, säädösten ja säännösten määrän kasvuun liittyvänä ilmiönä. Uuden oikeusvaltion tulisi olla myös tehokkaampi ja laadukkaampi oikeudellistunut valtio, jonka tunnusmerkkeihin kuuluvat ihmisen oikeuksien kunnioittamiseen liittyvät oikeuden lähdesyvyiden kasvu, turvaamistoimenpiteiden tehostuminen ja vastuun lisääntyminen.⁷⁴

Lainsäädännön määrän lisääntyminen ilman muutoksia lainsäädäntötekniikkaan johtaa kuitenkin Saarenpään näkemyksen mukaan tilanteeseen, jossa on vaikea selviytyä ilman mittavan säännösmäärän tuntemusta. Oikeudellistuminen mahdollistaa lisäksi myös oikeuksien rajoittamisen ja lisääntyvän valvonnan, johon liittyy tärkeitä yhteiskunnallista keskustelua

⁷¹ Ojanen 2016, s. 225–226.

⁷² Perusoikeusmyönteisestä laintulkinnasta ja perustuslain etusijasta ks. tarkemmin esim. Aarnio 2006, s. 308–325, Ojanen 2015, s. 60–63 ja s. 225–226 sekä Tuori – Lavapuro 2011.

⁷³ Ks. HE 224/2010 vp, s. 17.

⁷⁴ Saarenpää 2016, s. 109–115. Oikeudellistumisesta horisontaalisena ja vertikaalisena ilmiönä ks. lisäksi Saarenpää 2015, s. 203–206.

vaativia kysymyksiä. Oikeudellisen verkkoyhteiskunnan kehitys modernin oikeusvaltion tasolle edellyttää lainsäädännön kehittämistä perusoikeuksien suojaamiseksi.⁷⁵

3.2.2 Henkilötietojen suoja

Perustuslain 10 §:ssä säädetään yksityiselämän suojasta. Pykälän ensimmäisen momentin mukaan jokaisen yksityiselämä, kunnia ja kotirauha on turvattu. Momentin toisen lauseen lakivarauksen mukaan henkilötietojen suojasta säädetään tarkemmin lailla. Vastaavat yksityiselämän perusoikeudellista suojaa koskevat säännökset sisältyivät vuoden 1995 perusoikeusuudistuksen jälkeiseen Suomen Hallitusmuodon (94/1919) 8 §:n 1 momenttiin. Suomalaisessa valtiosääntödoktriinissa henkilötietojen suoja onkin vakiintuneesti sijoitettu yksityiselämän suojan alakäsitteeksi.⁷⁶

Henkilötietojen suoja perusoikeutena ei kuitenkaan voida pitää pelkästään yksityiselämän suojan osana. Kaikki suojan tarpeessa olevat henkilötiedot eivät välttämättä kuulu yksityiselämän suojan piiriin. Lisäksi tietosuojan tarjoaman ”käsitteellisen sateenvarjon” alla käsitellään myös sellaisia oikeudellisia ongelmia, joiden olennaisin sisältö kytkeytyy ensi sijassa muualle kuin yksityisyyteen.⁷⁷ Myös henkilötietolakia koskevassa hallituksen esityksessä on todettu, että yksityisyyden suoja henkilötietojen käsittelyssä muodostuu yksityiselämän suojan ohessa myös muista perusoikeuksista kuten oikeudesta henkilökohtaiseen vapauteen, kunniaan ja yhdenvertaiseen kohteluun.⁷⁸

Perustuslakivaliokunnan vakiintuneen käytännön mukaan lainsäätäjän liikkumavaraa on rajoittanut PL 10.1 §:n lakivarauksen lisäksi myös se, että henkilötietojen suoja osittain sisältyy samassa momentissa turvatus yksityiselämän suojan piiriin. Lainsäätäjän tulee turvata tämä oikeus tavalla, jota voidaan pitää hyväksyttävänä perusoikeusjärjestelmän kannalta kokonaisuudessaan. Perustuslakivaliokunta on tietosuojauudistusta edeltäneessä käytännössään pitänyt henkilötietojen suojan kannalta tärkeinä sääntelykohteina ainakin rekisteröinnin tavoitetta, rekisteröitävien henkilötietojen sisältöä, niiden sallittuja käyttötarkoituksia mukaan luettuna tietojen luovutettavuus sekä tietojen säilytysaikaa henkilörekisterissä ja rekisteröidyn oikeusturvaa. Näiden seikkojen sääntelyn lain tasolla tulee lisäksi olla kattavaa ja yksityiskohtaista.⁷⁹

⁷⁵ Saarenpää 2016, s. 109–115.

⁷⁶ Ks. Kulla & Koillinen 2014, s. 115–121.

⁷⁷ Ks. Koillinen 2013, s. 180–182.

⁷⁸ HE 96/1998 vp, s. 4–5. Yksityisyyden käsitteen kehityksestä ja suhteesta henkilötietojen suojaan ks. tarkemmin esim. Gonzalez Fuster 2014, s. 21–47.

⁷⁹ Ks. PeVL 14/2018 vp, s. 2 sekä siinä viitatus lausunnot PeVL 14/1998 vp, s. 2 ja PeVL 1/2018 vp, s. 2.

Perustuslakivaliokunta on kuitenkin katsonut tietosuoja-asetuksen soveltamisen alkamisen johdosta olevan perusteltua tarkistaa aiempaa kantaansa henkilötietojen suojan kannalta tärkeistä sääntelykohteista. Viimeaikaisessa lausuntokäytännössään perustuslakivaliokunta on katsonut, että henkilötietojen suojaan liittyvät sääntelyn kattavuuden, täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimukset voidaan joiltain osin täyttää myös yleisellä Euroopan unionin asetuksella tai kansalliseen oikeuteen sisältyvällä yleislaila.⁸⁰

Valiokunnan käsityksen mukaan tietosuoja-asetuksen sääntely vastaa asianmukaisesti tulkittuna ja sovellettuna myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen mukaan määräytyvää henkilötietojen suojan tasoa. Henkilötietojen suojan toteuttaminen tulisi valiokunnan mukaan jatkossa ensisijaisesti taata tietosuoja-asetuksen ja tietosuojalain nojalla.⁸¹

Tietosuoja-asetuksen sääntely henkilötietojen suojasta on olennaisesti yksityiskohtaisempaa kuin henkilötietodirektiivin (95/46/EY) ja sen toimeenpanemiseksi annetun henkilötietolain sääntely. Perustuslakivaliokunta on pitänyt merkityksellisenä myös, että EU:n perusoikeuskirjan 7 artiklassa turvataan yksityiselämän suoja ja 8 artiklassa jokaisen oikeus henkilötietojensa suojaan. Valiokunta on painottanut, että EU:n henkilötietojen käsittelyä koskevaa lainsäädäntöä sovellettaessa on otettava huomioon mainitut perusoikeuskirjan artikkelit kiinnittäen huomiota siihen, että EU:n tuomioistuimen antamat tuomiot määrittävät näiltä osin yksityiselämän ja henkilötietojen suojan keskeistä sisältöä.⁸²

Perustuslakivaliokunta on tietosuojalakiehdotusta koskevassa lausunnossaan PeVL 14/2018 vp kiinnittänyt erityistä huomiota sääntelytarpeeseen silloin, kun henkilötietoja käsittelee viranomainen. Tietosuoja-asetuksen 6 artiklan c alakohdan mukaan käsittely on lainmukaista, jos käsittely on tarpeen rekisterinpitäjän lakisääteisen velvoitteen noudattamiseksi. Artiklan e alakohdan mukaan käsittely on lainmukaista, jos se on tarpeen yleistä etua koskevan tehtävän suorittamiseksi tai rekisterinpitäjälle kuuluvan julkisen vallan käyttämiseksi. Tietosuoja-asetuksen johdanto-osan 45 kappaleen mukaan kummassakin tilanteessa käsitteilyllä tulisi olla perusta unionin oikeudessa tai jäsenvaltion lainsäädännössä. Tämä tarkoittaa,

⁸⁰ Esimerkiksi PeVL 26/2018 vp, s. 4, PeVL 14/2018 vp, s. 7, PeVL 2/2018, s. 4–8. Poliisin henkilötietojen käsittelyn kannalta merkityksellistä on kuitenkin, että rikosasioiden tietosuojadirektiivi ei sisällä sellaista yksityiskohtaista sääntelyä, joka muodostaisi riittävän säännöspohjan perustuslain 10 §:ssä turvatus yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta (ks. PeVL 51/2018 vp, s. 3 ja PeVL 14/2018 vp, s. 6).

⁸¹ Ks. PeVL 14/2018 vp, s. 4.

⁸² PeVL 14/2018 vp, s. 3, ja siinä viitatu lausunnot PeVL 31/2017, s. 3 ja PeVL 21/2017 vp, s. 3.

että viranomaisen tehtävä ja toimivaltuudet tulee kuvata lainsäädännössä niin, että henkilötietojen käsittelyn oikeusperusta ja tarkoitus voidaan perustellusti siitä johtaa toiminnan tavoite huomioon ottaen.⁸³

Perustuslakivaliokunnan mukaan lähtökohtaisesti riittävää on, että henkilötietojen suoja ja käsittelyä koskeva sääntely on yhteensopivaa tietosuoja-asetuksen kanssa. Valiokunnan käsityksen mukaan tietosuoja-asetuksen yksityiskohtainen sääntely mahdollistaa myös viranomaistoiminnan sääntelyn osalta nykyistä kansallista sääntelymallia huomattavasti yleisemmän, henkilötietojen suoja ja käsittelyn perusteita sääntelevän lakitasoisen sääntelyn.⁸⁴

Perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt huomiota myös henkilötietojen käsittelyä koskevan sääntelyn raskauteen ja monimutkaisuuteen. Valiokunta on katsonut, että henkilötietojen suojan toteuttaminen ei voi enää jatkossa perustua nykyisenkaltaisen sääntelymallin varaan. Kansallisen erityislainsäädännön säätämistä tulisi välttää ja varata sellaisen säätäminen vain tilanteisiin, joissa se on yhtäältä sallittua tietosuoja-asetuksen kannalta ja toisaalta välttämätöntä henkilötietojen suojan toteuttamiseksi.⁸⁵

Perustuslakivaliokunnan mukaan on kuitenkin selvää, että erityislainsäädännön tarpeellisuutta on arvioitava myös tietosuoja-asetuksen edellyttämän riskiperustaisen lähestymistavan mukaisesti kiinnittämällä huomiota tietojen käsittelyn aiheuttamiin uhkiin ja riskeihin. Mitä korkeampi riski käsittelystä aiheutuu luonnollisen henkilön oikeuksille ja vapauksille, sitä perustellumpaa on yksityiskohtaisempi sääntely. Tällä seikalla on erityistä merkitystä arkaluonteisten tietojen käsittelyn kohdalla.⁸⁶

Valiokunnan näkemyksen mukaan perustuslain säädöshierarkkisen aseman vuoksi on selvää, että valiokunnan käytännössä arkaluonteisiksi esimerkiksi käsittelyn aiheuttamien riskien ja uhkien perusteella arvioidut tiedot eivät alaltaan tyhjentävästi samaistu henkilötietolain sääntelyyn. Valiokunta on edelleen tietosuojauudistuksen jälkeisessä käytännössään pitänyt perusteltuna kuvata valtiosääntöisesti tiettyjä henkilötietoryhmiä nimenomaan arkaluonteisiksi. Arkaluonteisiin henkilötietoihin kuuluu tietosuoja-asetuksen 9 artiklassa tarkoitettuihin erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tietoja, mutta lisäksi esimerkiksi sosiaali-

⁸³ Ks. PeVL 14/2018, s. 4–5 ja EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen täytäntöönpanotyöryhmän (TATTI) loppumietintö (8/2018), s. 33.

⁸⁴ PeVL 14/2018, s. 4–5.

⁸⁵ Ks. PeVL 2/2018 vp, s. 5; ks. myös PeVL 14/2018 vp ja siinä viitatus lausunnot PeVL 49/2017 vp, s. 3, PeVL 31/2017 vp, s. 4 ja PeVL 71/2014 vp, s. 3.

⁸⁶ PeVL 14/2018 vp, s. 5.

huollon palveluihin liittyviä tietoja on valiokunnan mukaan perustelua pitää arkaluonteisina.⁸⁷ Poliisin henkilötietolain uudistusta käsitellessään valiokunta nosti esiin, että myös viranomaisepäily rikoksesta muodostaa tietosuoja-asetuksen 10 artiklassa erityisesti säännellyn valtiosääntöisesti arkaluonteisen henkilötiedon.⁸⁸

Viranomainen on henkilötietojen käsittelijänä eri asemassa kuin yksityinen rekisterinpitäjä myös siksi, että viranomainen ei ole perusoikeussubjekti. Yksityinen taho on henkilötietojen käsittelijänäkin perusoikeuksien suojaama, kun taas viranomaisella ei ole vapausoikeuksia, joita tietosuojalainsäädäntö rajoittaisi. Viranomaistoiminta on ”lakiperustaisuuden ja lainalaisuuden maailma”, jossa myös henkilötietojen suojan lähtökohdat ovat erilaiset kuin yksityisen tahon käsitellessä henkilötietoja.⁸⁹

3.2.3 *Suhde muihin perusoikeuksiin*

Tietosuojalakia koskevan hallituksen esityksen perusteluissa viitataan siihen, että henkilötietojen suojaan läheisesti liittyviä perusoikeuksia ovat yksityiselämän suojan lisäksi oikeus kunniaan, oikeus yhdenvertaiseen kohteluun, oikeus henkilökohtaiseen koskemattomuuteen, oikeus ihmisarvoiseen kohteluun, oikeus turvallisuuteen sekä yhdenvertaisuus ja syrjinnän kieltä ja oikeus vaikuttaa itseään koskeviin asioihin, uskonnonvapaus ja omantunnon vapaus, sananvapaus ja julkisuus.⁹⁰

Poliisin lupahallinnollisen henkilötietojen käsittelyn kannalta erityisen merkittävänä perusoikeuksina voidaan yksityiselämän ja henkilötietojen suojan lisäksi nostaa esiin julkisuus, oikeus henkilökohtaiseen koskemattomuuteen ja turvallisuuteen sekä oikeusturvan takeet ja oikeus hyvään hallintoon viranomaistoiminnan yleisenä lähtökohtana. Keskeisiä ovat myös yhdenvertaisuus ja syrjinnän kieltä, joiden merkitystä korostetaan myös poliisin henkilötietolain 2 §:ään eduskuntakäsittelyssä lisätyillä säännöksillä.

Julkisuus. Julkisuusperiaatteen mukainen tiedonsaantioikeus viranomaisen asiakirjoista nostettiin perusoikeusuudistuksessa ensin hallitusmuodossa (10 §) ja sittemmin perustuslaissa (12 §) turvatuksi perusoikeudeksi. Julkisuusperiaate edellyttää usein yhteen sovittamista

⁸⁷ Ks. PeVL 15/2018 vp, s. 38.

⁸⁸ PeVL 51/2018 vp, s. 12.

⁸⁹ Kulla & Koillinen 2014, s. 106–107. Esimerkiksi suostumuksella käsittelyn edellytyksenä on tästä syystä huomattavasti vähäisempi merkitys viranomaisen kuin yksityisen toiminnassa.

⁹⁰ HE 9/2018 vp, s. 6.

etenkin yksityiselämän suojan ja siihen liittyvän yksityisyyden suojan ja henkilötietojen suojan kanssa, jotka rajoittavat julkisuutta perusoikeutena. Nämä perusoikeudet on tarvittaessa sovittava yhteen joko lainsäädännöllä tai tulkinnalla.⁹¹

Hallinnossa julkisuusperiaate toteutuu pääasiassa asiakirjajulkisuuden kautta. Julkisuusperiaatetta turvataan ensisijaisesti julkisuuslailla, jonka sisältöä ja suhdetta tietosuojasääntelyyn käsitellään tarkemmin jäljempänä luvussa 5.1.2. Esimerkiksi salassapitosääntelyä sisältyy julkisuuslain lisäksi myös erityislainsäädäntöön.

Perustuslakivaliokunta on käytännössään kiinnittänyt erityistä huomiota asiakirjajulkisuuden sekä yksityiselämän ja henkilötietojen suojan väliseen suhteeseen. Valiokunta on katsonut, että esimerkiksi arkaluonteisten tietojen salassapitoa voidaan pitää välttämättömänä perustuslain 10 §:n 1 momentissa turvattun yksityiselämän suojaamiseksi. Tällainen toisen perusoikeuden edistäminen on muodostanut sellaisen välttämättömän syyn, jonka vuoksi viranomaisen hallussa olevien asiakirjojen julkisuutta on ollut mahdollista perustuslain 12 §:n 2 momentin nojalla lailla erikseen rajoittaa. Valiokunta on korostanut erityisesti asiakirjajulkisuuden ja henkilötietojen suojan välistä tasapainoa.⁹²

Henkilökohtainen koskemattomuus ja turvallisuus. Perustuslakivaliokunta piti uutta poliisilakia koskevassa lausunnossaan merkityksellisenä, että perusoikeusudistuksessa lisättiin maininta oikeudesta henkilökohtaiseen turvallisuuteen nykyisen perustuslain 7 §:n 1 momenttiin ja yksityiselämän turvasta nykyisen perustuslain 10 §:n 1 momenttiin. Valiokunta nosti esiin, että perusoikeuksien rajoittamisen sallittavuutta tulee arvioida paitsi yksittäisiin perusoikeussäännöksiin sisältyvien lakivarausten kannalta myös perusoikeuksien rajoittamista koskevien yleisten oppien mukaisesti.⁹³

Poliisilain 1 §:n 1 momentin mukaan poliisin toiminnan päämäärät ovat oikeus- ja yhteiskuntajärjestyksen turvaaminen, yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen sekä rikosten ennalta estäminen, selvittäminen ja syyteharkintaan saattaminen. Poliisitoiminnan tavoitteiden saavuttaminen on valiokunnan näkemyksen mukaan yhteiskunnallisen intressin kannalta tärkeää. Perusoikeusjärjestelmässä kysymys on ääritapauksessa henkilökohtainen turvallisuus -perusoikeuden suojaamisesta. Tällaisen vahvan intressin olemassaolon on yleensä katsottu muodostavan sellaisen perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävän

⁹¹ Julkisuusperiaatteesta ks. tarkemmin esim. Mäenpää 2018, luku IV Julkisuus ja tietosuoja.

⁹² Ks. esim. PeVL 14/2018 vp, s. 8.

⁹³ PeVL 67/2010 vp, s. 3.

syyn, joka valtiosääntöoikeudellisessa merkityksessä oikeuttaa perusoikeuden rajoittamisen, jos muutkin yleiset rajoittamisoikeudet ovat käsillä.⁹⁴

Perustuslakivaliokunta on myös viimeaikaisessa käytännössään painottanut, että yksityiselämän ja henkilötietojen suoja tulee suhteuttaa toisiin perus- ja ihmisoikeuksiin sekä muihin painaviin yhteiskunnallisiin intresseihin, kuten esimerkiksi yleiseen turvallisuuteen liittyviin intresseihin, jotka voivat ääritapauksessa palautua henkilökohtaisen turvallisuuden perusoikeuteen. Lainsäätäjän tulee turvata yksityiselämän ja henkilötietojen suoja tavalla, jota voidaan pitää hyväksyttävänä perusoikeusjärjestelmän kokonaisuudessa. Valiokunta painottaa lisäksi, että yksityiselämän ja henkilötietojen suojalla ei ole etusijaa muihin perusoikeuksiin nähden, vaan arvioinnissa on kyse kahden tai useamman perusoikeussäännöksen yhteensovittamisesta ja punninnasta.⁹⁵

Yhdenvertaisuus ja syrjinnän kieltö. Perustuslain 6 §:n 1 momentin mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Pykälän 2 momentin syrjintäkiellon mukaan ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella.

Voimassa olevan poliisilain 1 luvussa säädetään perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien kunnioittamisesta (2 §), suhteellisuusperiaatteesta (3 §), vähimmän haitan periaatteesta (4 §) ja tarkoitussidonnaisuusperiaatteesta (5 §). Lisäksi tehtävien hoitoa ja tärkeysjärjestystä koskevassa poliisilain 1 luvun 6 §:ssä säädetään, että poliisin on toimittava asiallisesti ja puolueettomasti sekä yhdenvertaista kohtelua ja sovinnollisuutta edistäen.

Vaikka poliisilain periaatesäännökset tulevat sovellettavaksi myös poliisin henkilötietolain soveltamisalalla, perustuslakivaliokunta arvioi esitystä koskevassa lausunnossaan, että lakiehdotusta oli täydennettävä poliisilain 1 luvun 2-5 §:n kaltaisilla periaatesäännöksillä. Myös nimenomaisen ja asianmukaisesti laaditun syrjintäkiellon ottaminen lakiin oli perustuslakivaliokunnan lausunnon mukaan edellytys lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Kiellon on vastattava perustuslain 6 §:n 2 momentin syrjintäkieltoa myös siten, että siinä lueteltujen kiellettyjen syrjintäperusteiden luettelo ei ole tyhjentävä.⁹⁶

⁹⁴ PeVL 67/2010 vp, s. 3.

⁹⁵ Ks. PeVL 14/2018 vp, s. 7–8 ja siinä viitattut lausunnot.

⁹⁶ Ks. PeVL 51/2018 vp, s. 6.

Perustuslakivaliokunnan lausunnon johdosta hallintovaliokunta esitti mietinnössään periaate- ja syrjäntäkieltosäännösten lisäämistä poliisin henkilötietolain suhdetta muuhun lain- säädäntöön koskevaan 2 §:ään.⁹⁷ Lisätyn 3 momentin mukaan henkilötietojen käsittelyssä on noudatettava poliisilain 1 luvussa säädettyjä perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien kunnioittamisen vaatimusta, suhteellisuusperiaatetta, vähimmän haitan periaatetta ja tarkoitussidonnaisuuden periaatetta. Syrjäntäkiellon sisältävän 4 momentin mukaan henkilötietojen käsittely ei saa ilman hyväksyttävää perustetta perustua henkilöiden ikään, sukupuoleen, alkuperään, kansalaisuuteen, asuinpaikkaan, kieleen, uskontoon, vakaumukseen, mielipiteeseen, poliittiseen toimintaan, ammattiyhdistystoimintaan, perhesuhteisiin, terveydentilaan, vammaisuuteen, seksuaaliseen suuntautumiseen tai muuhun henkilöön liittyvään syyhyyn.

Oikeusturva ja hyvä hallinto. Perustuslain 21 § sisältää säännökset oikeudenmukaisesta oikeudenkäynnistä ja hyvän hallinnon takeista. Pykälän 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsiteltyksi asianmukaisesti ja ilman aiheutonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa. Samoin jokaisella on oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Lisäksi käsittelyn julkisuus sekä oikeus tulla kuuluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla.⁹⁸

Perustuslain 21 §:n edellyttämää hyvää hallintoa konkretisoi lain tasolla erityisesti hallintomenettelyä yleisesti sääntelevä hallintolaki. Kuten edellä luvussa 2.5 on todettu, myös poliisin lupahallinnossa noudatetaan hallintolakia. Hyvän hallinnon periaatteet varmistavat omalta osaltaan myös viranomaisen henkilötietojen käsittelyn asianmukaisuutta. Viranomaisen rekisterinpidon lainmukaisuutta voidaan siten arvioida sekä hallintolain ja muun hallintoa koskevan yleislainsäädännön että tietosuoja-asetuksen sääntelyn näkökulmasta.⁹⁹

Viranomaistoiminnassa on huomioitava myös perustuslain takaamat kielelliset oikeudet (PL 17 §). Henkilön on voitava asioida suomeksi tai ruotsiksi myös henkilötietojen käsittelyyn ja rekisteröidyn oikeuksiin liittyvissä asioissa.¹⁰⁰

⁹⁷ Ks. HaVM 39/2018 vp, s. 27–28.

⁹⁸ Perustuslain 21 §:n takaamasta oikeusturvasta ks. tarkemmin esim. Husa – Pohjolainen 2014, s. 159–161 ja s. 233–238.

⁹⁹ Ks. EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen täytäntöönpanotyöryhmän (TATTI) mietintö (35/2017), s. 29.

¹⁰⁰ Lisäksi perustuslain 17 §:n 3 momentin mukaan saamelaiden oikeudesta käyttää saamen kieltä viranomaisessa säädetään lailla ja viittomakieltä käyttävien sekä vammaisuuden vuoksi tulkitsemis- ja käänösapua tarvitsevien oikeudet turvataan lailla. Perustuslain takaamista kielellisistä oikeuksista ks. tarkemmin mm. Husa – Pohjolainen 2014, s. 204–206.

Poliisin tehtäviin kuuluvilla lupahallintoasioilla on liittymäkohtia myös moniin muihin perusoikeuksiin. Lupa-asioita koskevassa sääntelyssä ja säännösten tulkinnassa on otettava huomioon muun muassa liikkumisvapautta, kokoontumis- ja mielenosoitus oikeutta sekä elinkeinovapautta koskevat perusoikeussäännökset (PL 9, 13 ja 18 §).¹⁰¹

¹⁰¹ Helminen – Kuusimäki – Rantaeskola 2012, s. 309. Yksittäisistä perusoikeuksista ks. tarkemmin esim. Husa – Pohjolainen 2014, s. 141–208.

4 EUROOPPALAISEN TIETOSUOJASÄÄNTELYN KEHITYS

4.1 EU:n tietosuojasääntely ennen tietosuojauudistusta

EU:n tietosuojalainsäädännön ydin ennen tietosuojauudistusta koostui vuonna 1995 hyväksytystä direktiivistä (Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 95/46/EY, annettu 24 päivänä lokakuuta 1995, yksilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä ja näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta, jatkossa *henkilötietodirektiivi*) sekä rikosasioita koskevasta oikeudellisesta yhteistyöstä ja poliisiyhteistyöstä vuonna 2008 annetusta puitepäätöksestä (Neuvoston puitepäätös 2008/977/YOS, tehty 27 päivänä marraskuuta 2008, rikosasioissa tehtävässä poliisi- ja oikeudellisessa yhteistyössä käsiteltävien henkilötietojen suojaamisesta, jatkossa *puitepäätös*).¹⁰² Tietosuojauudistusta edeltäneen EU:n tietosuojasääntelyn pohjana toimi Euroopan neuvoston vuonna 1981 hyväksymä tietosuojajyleissopimus.¹⁰³

Kumotun henkilötietodirektiivin 1 artiklan 1 kohdan mukaan direktiivin tavoitteena on, että jäsenvaltioiden on henkilötietojen käsittelyssä turvattava yksilöille heidän perusoikeutensa ja -vapautensa ja erityisesti heidän oikeutensa yksityisyyteen. Artiklan 2 kohdan mukaan jäsenvaltiot eivät voi rajoittaa tai kieltää henkilötietojen vapaata liikkuvuutta jäsenvaltioiden välillä syistä, jotka liittyvät 1 kohdan mukaisesti turvattavaan suojaan. Direktiiviä sovellettiin sekä automaattisen tietojenkäsittelyn avulla että manuaalisesti toteutettavaan henkilötietojen käsittelyyn. Soveltamisalan ulkopuolelle jäivät yhteisöoikeuden ulkopuolelle jäävä henkilötietojen käsittely, kuten ulko- ja turvallisuuspolitiikkaan ja oikeudelliseen yhteistyöhön sekä poliisiasioihin ja valtion turvallisuuteen liittyvä henkilötietojen käsittely, sekä henkilökohtaisiin tarkoituksiin tapahtuva henkilötietojen käsittely.

Henkilötietodirektiivi sisälsi I luvun yleisten säännösten lisäksi säännöksiä henkilötietojen käsittelyn laillisuudesta (II luku), oikeuskeinoista, vastuusta ja sanktioista (III luku), henkilötietojen siirrosta kolmansiin maihin (IV luku), käytäntesäännöistä (V luku), valvontaviranomaisesta ja tietosuojatyöryhmästä (VI luku) sekä yhteisön täytäntöönpanotoimenpiteistä

¹⁰² Lisäksi EU:n tietosuojalainsäädäntöön kuuluvat mm. Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 45/2001 yksilöiden suojelusta yhteisöjen toimielinten ja elinten suorittamassa henkilötietojen käsittelyssä ja näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta sekä sen kumonnut Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2018/1725 ja Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2002/58/EY henkilötietojen käsittelystä ja yksityisyyden suojasta sähköisen viestinnän alalla (sähköisen viestinnän tietosuojadirektiivi).

¹⁰³ Tärkeä tietosuojalainsäädäntöön vaikuttanut instrumentti on ollut myös taloudellisen kehityksen ja yhteistyön järjestön (OECD) vuonna 1980 hyväksymä yksityisyyden suojaa ja kansainvälistä henkilötietojen siirtoa koskeva suositus (*Recommendation of the Council concerning Guidelines governing the Protection of Privacy and Transborder Flows of the Personal Data* 23.8.1980). Suositus sisältää muun muassa henkilötietojen keräämistä ja laatua, rekisteröidyn tarkastusoikeutta, tietoturva ja kansainvälistä tiedonsiirtoa koskevia yleisperiaatteita, jotka valtioiden tulisi järjestää lainsäädännössään. Suositus päivitettiin vuonna 2013. OECD:n suosituksesta ks. tarkemmin esim. Bygrave 2014, s. 43–51 ja Gonzalez Fuster 2014, s. 76–81.

(VII luku). Rekisteröidyn oikeuksia koskevat säännökset on direktiivissä sijoitettu henkilötietojen laillisuutta koskevaan II lukuun. Direktiivissä taattuihin rekisteröidyn oikeuksiin kuuluivat oikeus saada ilman pyyntöä rekisterinpitäjältä tiedot muun muassa tietojenkäsittelyn tarkoituksesta sekä käsiteltävistä tiedoista (10 ja 11 artikla), tiedonsaantioikeus ja siihen kuuluva oikeus tarkastaa itseään koskevat tiedot (12 artikla), oikeus vastustaa henkilötietojensa käsittelyä (14 artikla) sekä oikeus olla joutumatta automatisoidun yksittäispäätöksen kohteeksi muutoin kuin direktiivin mukaisilla edellytyksillä (15 artikla).

Unionin tuomioistuin on antanut useita ratkaisuja, joilla on ollut merkittävä vaikutus henkilötietodirektiivin tulkintaan. Unionin tuomioistuimen käytännössä direktiivissä tarkoitettua henkilötietojen käsittelyä ja direktiivin soveltamisalaa on tulkittu laajasti. Esimerkkeinä voidaan mainita Lindqvist (C-101/01), jonka mukaan henkilötietojen saattaminen internet-sivulla ei voi olla yksityistä tarkoitusta varten tapahtuvaa käsittelyä, sekä verotustietojen keräämistä, käsittelyä ja julkaisemista koskeva tapaus Satakunnan Markkinapörssi ja Satamedia (C-73/07).¹⁰⁴

Henkilötietodirektiivi säädettiin EY:n perustamissopimuksen 100a artiklan nojalla. Direktiivin tarkoituksena oli harmonisoida jäsenvaltioiden tietosuojalainsäädäntöä ja luoda edellytykset henkilötietojen vapaalle liikkuvuudelle, mikä näkyi myös perusoikeuskirjaa edeltävässä direktiiviä koskevassa oikeuskäytännössä. Lissabonin sopimuksen jälkeen 2010-luvulla unionin tuomioistuimen ratkaisujen perusteluissa on painotettu perusoikeuskirjan 7 ja 8 artiklan turvaamia yksilön perusoikeuksia. Tuomioistuimen viimeaikainen ratkaisukäytäntö on asteittain vahvistanut yksityisyyden ja henkilötietojen suojaa.¹⁰⁵ Tuomioistuimen ratkaisujen vaikutus ei ole rajoittunut voimassa olevan tietosuojasääntelyn säännösten selventämiseen, vaan ratkaisuilla on ollut vaikutusta myös tietosuojauudistuksessa omaksuttuihin ratkaisuihin.¹⁰⁶

EU-tuomioistuimen vakiintunut kanta on ollut, että niitä henkilötietodirektiivin säännöksiä, jotka saattavat loukata perusvapauksia ja varsinkin oikeutta yksityisyyteen, on tulkittava perusoikeuskirjassa taattujen perusoikeuksien valossa. Merkityksellisiä ovat tuomioistuimen

¹⁰⁴ Ollila 2014, s. 816–817. Tapauksen Satakunnan Markkinapörssi ja Satamedia (C-73/07) osalta ks. myös KHO 2009:82.

¹⁰⁵ Lindroos-Hovinheimo 2018, s. 52 ja Lynskey 2015, s. 47.

¹⁰⁶ Ks. esim Kaivola 2016 ja Docksey – Hijmans 2019.

mukaan varsinkin yksityiselämän kunnioitusta koskeva perusoikeuskirjan 7 artikla, henkilötietojen suoja koskeva perusoikeuskirjan 8 artikla ja oikeutta tehokkaiisiin oikeussuojakeinoihin koskeva 47 artikla.¹⁰⁷

Rekisteröidyn oikeuksien kannalta tärkeänä tapauksena voidaan nostaa esiin Google Spain (C-131/12), jossa vahvistettiin EU:n perusoikeuskirjan 7 ja 8 artiklaan perustuva oikeus tulla unohdetuksi. Poliisin lupahallinnon kannalta merkityksellisiä ratkaisuja ovat myös muun muassa Willems (C-446/12–C-449/12) ja Schwarz (C-291/12), jotka käsittelevät passien biometrisiä tunnisteita ja niiden käyttöä muuhun kuin alkuperäiseen käyttötarkoitukseen.¹⁰⁸

4.2 Tietosuojauudistuksen tausta ja tavoitteet

EU:n aiemman tietosuojasääntelyn tavoitteet, kuten tietosuojan korkean tason varmistaminen, sääntelyn harmonisointi ja tiedon vapaan liikkuvuuden varmistaminen, ovat säilyneet ennallaan. Tavoitteita ei kuitenkaan voitu kokonaisuudessaan saavuttaa aiemman sääntelykehikon avulla. Teknologian nopea kehitys ja globalisaatio ovat tuoneet henkilötietojen suojeeluun uusia haasteita, joita ei voitu ennakoida vuoden 1995 henkilötietodirektiiviä annettaessa. Henkilötietoja jaetaan ja kerätään nyt merkittävän paljon enemmän. Teknologian ansiosta sekä yksityiset yritykset että viranomaiset voivat käyttää toiminnassaan henkilötietoja ennennäkemättömän laajasti, mikä lisää yksilön oikeuksiin kohdistuvia riskejä ja vaikeuttaa yksilöiden mahdollisuuksia kontrolloida omien tietojensa käyttöä. Lisäksi erot direktiivin kansallisessa täytäntöönpanossa ja jäsenvaltioiden erilaiset tulkinnat ovat vaikeuttaneet tietojen vapaaseen liikkuvuuteen liittyviä tavoitteita sekä yksityisellä että julkisella sektorilla.¹⁰⁹

Uuden tietosuojasääntelyn tarpeeseen vaikutti myös perusoikeuksien ja erityisesti henkilötietojen suojan merkityksen korostuminen EU:ssa Lissabonin sopimuksen ja Euroopan perusoikeuskirjan myötä.¹¹⁰ Henkilötietojen suojasta säädetään Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (jäljempänä SEUT) 16 artiklassa. Lissabonin sopimuksen yhteydessä unionin primaarilainsäädäntöön otetun 16 artiklan 1 kohdan mukaan jokaisella on oikeus

¹⁰⁷ Ks. esim. Schrems (C-362/14), ks. myös Kaivola 2016, s. 864–866.

¹⁰⁸ Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöstä ks. esim. HE 9/2018 vp, s. 4, Hustinx 2014, s. 20–24, Kaivola 2016, s. 869–872, Ollila 2014 ja Docksey – Hijmans 2019. Ratkaisusta Willems (C-446/12–C-449/12) ks. myös jäljempänä luku 5.3.4.

¹⁰⁹ Ks. yleinen tietosuojasetus, erityisesti johdanto-osan 6 ja 9–13 kappale, ja komission vaikutustenarviointiasiakirja SEC(2012) 72 final, s. 10–37. Komissio nostaa aiemman sääntelyn ongelmana esiin myös poliisi- ja oikeudellista yhteistyötä koskevan puitepäätöksen rajoitetun soveltamisalan, jonka ulkopuolelle jää kansallinen tietojenkäsittely, sekä puitepäätöksen sisällölliset puutteet ja epäyhtenäisen täytäntöönpanon jäsenvaltioissa.

¹¹⁰ Ks. mm. Hustinx 2014, s. 26–27.

henkilötietojensa suojaan. Uusi EU:n tietosuojalainsäädäntö perustuu SEUT 16 artiklan 2 kohtaan, jonka mukaan Euroopan parlamentti ja neuvosto antavat tavallista lainsäätämisyjärjestystä noudattaen luonnollisten henkilöiden suoja koskevat säännöt, jotka koskevat unionin toimielinten, elinten ja laitosten sekä jäsenvaltioiden silloin, kun viimeksi mainitut toteuttavat unionin oikeuden soveltamisalaan kuuluvaa toimintaa, suorittamaa henkilötietojen käsittelyä, sekä säännöt, jotka koskevat näiden tietojen vapaata liikkuvuutta.

Euroopan komissio antoi 29.1.2012 ehdotukset asetukseksi, jolla vahvistettaisiin EU:n yleinen tietosuojakehys (*yleinen tietosuoja-asetus*) ja poliisi- ja oikeudellista yhteistyötä koskevan puitepäättöksen korvaavaksi direktiiviksi, joka koskee henkilötietojen käsittelyä rikosten torjumista, tutkimista, selvittämistä ja syytteenpanoa tai rikosoikeudellisten seuraamusten täytäntöönpanoa varten (*tietosujadirektiivi*). Komission aloitteet perustuivat laajoihin kuulemiskierroksiin sekä vaikutustenarviointiin. Säädökset annettiin pitkien neuvotteluiden jälkeen 27.4.2016.

Samanaikaisesti yleisen tietosuoja-asetuksen ja rikosasioiden tietosujadirektiivin kanssa annettiin myös Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2016/681 matkustajarekisteritietojen (*Passenger Name Record, PNR*) käytöstä terrorismirikosten ja vakavan rikollisuuden ennalta estämistä, paljastamista ja tutkintaa sekä tällaisiin rikoksiin liittyviä syyte-toimia varten (jäljempänä *matkustajatietodirektiivi*).

EU:n tietosuojan kokonaisuusuudistukseen kuuluvat lisäksi myös komission 10.1.2017 antama ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi yksilöiden suojelusta unionin toimielinten, elinten ja laitosten suorittamassa henkilötietojen käsittelyssä ja näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta sekä asetuksen (EY) N:o 45/2001 ja päätöksen N:o 1247/2002/EY kumoamisesta sekä samana päivänä annettu ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi yksityiselämän kunnioittamisesta ja henkilötietojen suojasta sähköisessä viestinnässä ja direktiivin 2002/58/EY kumoamisesta (*sähköisen viestinnän tietosuoja-asetus*), joita ei käsitellä tässä tutkielmassa.¹¹¹

EU:n tietosuojauudistus on suurin tietosuojalainsäädännön muutos Euroopassa vuoden 1995 henkilötietodirektiivin antamisen jälkeen. Lainsäädäntöuudistuksen tavoitteena oli luoda Euroopan unionille ajanmukainen, vahva, yhtenäinen ja kattava tietosuojakehys, vahvistaa

¹¹¹ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukset (EU) 2018/1725 luonnollisten henkilöiden suojelusta unionin toimielinten, elinten ja laitosten suorittamassa henkilötietojen käsittelyssä ja näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta sekä asetuksen (EY) N:o 45/2001 ja päätöksen N:o 1247/2002/EY kumoamisesta annettiin 23.10.2018. Sähköisen viestinnän tietosuoja-asetusta ei vielä tutkielmaa kirjoitettaessa ole hyväksytty.

yksilön oikeuksia ja sisämarkkinaulottuvuutta, tarkistaa rikosasioissa tehtävää poliisi- ja oikeudellista yhteistyötä koskevaa tietosuojasääntelyä, huomioida tietosuojan globaali ulottuvuus erityisesti digitaalisissa palveluissa ja varmistaa tietosuojasääntelyn noudattaminen ja valvonta.¹¹²

4.3 Yleinen tietosuoja-asetus

4.3.1 Tietosuoja-asetuksen keskeinen sisältö

Yleinen tietosuoja-asetus tuli voimaan 24.5.2016 ja sen soveltaminen alkoi 25.5.2018. Tietosuoja-asetuksella kumottiin vuoden 1995 henkilötiedodirektiivi. Yleinen tietosuoja-asetus on sellaisenaan jäsenvaltioissa sovellettavaa oikeutta. Valittu lainsäädäntöinstrumentti kuvastaa tavoitetta yhtenäisen ja kattavan tietosuojakehyksen luomiseksi ja sisämarkkinoiden vahvistamiseksi¹¹³.

Yleisen tietosuoja-asetuksen kohteesta ja tavoitteista säädetään asetuksen 1 artiklassa. Asetuksella suojellaan luonnollisten henkilöiden perusoikeuksia ja -vapauksia, erityisesti heidän oikeuttaan henkilötietojen suojaan. Yleisellä tietosuoja-asetuksella vahvistetaan säännöt luonnollisten henkilöiden suojelulle henkilötietojen käsittelyssä sekä säännöt, jotka koskevat henkilötietojen vapaata liikkuvuutta.

Asetuksen aineellisesta soveltamisalasta säädetään 2 artiklassa. Asetusta sovelletaan henkilötietojen käsittelyyn, joka on osittain tai kokonaan automaattista, sekä sellaisten henkilötietojen käsittelyyn muussa kuin automaattisessa muodossa, jotka muodostavat rekisterin osan tai joiden on tarkoitus muodostaa rekisterin osa. Tältä osin sääntely ei ole muuttunut henkilötiedodirektiiviin verrattuna. Asetusta sovelletaan artiklan 2 kohdan mukaisesti kaikkeen EU:n lainsäädännön alaan kuuluvaan henkilötietojen käsittelyyn lukuun ottamatta unionin toimielinten henkilötietojen käsittelyä ja käsittelyä, johon sovelletaan rikosasioiden tietosuojadirektiiviä.¹¹⁴ Myös henkilötietojen käsittely henkilökohtaisiin tarkoituksiin jää aiempaa henkilötiedodirektiiviä vastaavasti tietosuoja-asetuksen soveltamisalan ulkopuolelle.

Tietosuoja-asetuksen 5 artiklassa säädetään henkilötietojen käsittelyä koskevista periaatteista. Niitä ovat henkilötietojen käsittelyn lainmukaisuus, kohtuullisuus ja läpinäkyvyys, käyttötarkoitussidonnaisuus, tietojen minimointi, täsmällisyys, säilytyksen rajoittaminen

¹¹² Ks. HE 9/2018, s. 26–27 ja HE 242/2018, s. 15.

¹¹³ HE 9/2018, s. 27.

¹¹⁴ Kansallisessa tietosuojalaissa on kuitenkin laajennettu tietosuoja-asetuksen soveltamisalaa myös unionin lainsäädännön soveltamisalan ulkopuolelle; ks. tästä tietosuojalakia käsittelevä luku 5.2.1.

sekä eheys ja luottamuksellisuus. Myöskään henkilötietojen käsittelyä koskeviin yleisiin periaatteisiin ei ole tehty suuria muutoksia verrattuna kumottuun henkilötietodirektiiviin. Uutena vaatimuksena 5 artiklaan on kuitenkin nostettu osoitusvelvollisuus: rekisterinpitäjän on pystyttävä osoittamaan, että edellä mainittuja periaatteita on noudatettu.¹¹⁵

Henkilötietojen käsittelyä koskevat periaatteet koskevat kaikkea henkilötietojen käsittelyä. Yleisen tietosuoja-asetuksen muut yksityiskohtaisemmat säännökset ilmentävät yleisten periaatteiden mukaisia tavoitteita. Esimerkiksi rekisteröidyn oikeus tutustua itsestään kerättyihin tietoihin (15 artikla) ilmentää henkilötietojen käsittelyn läpinäkyvyyttä koskevaa periaatetta.¹¹⁶

Yleinen tietosuoja-asetus ei yhdenmukaista täysin henkilötietojen suojaa koskevaa sääntelyä EU:ssa, vaan asetukseen sisältyy direktiivinomaista liikkumavaraa. Henkilötietojen käsittelyn lainmukaisuudesta säädetään tietosuoja-asetuksen 6 artiklassa, joka on suoraan sovellettavaa lainsäädäntöä lukuun ottamatta artiklan 1 kohdan c ja e alakohtaa. Viranomaisten osalta keskeisimmät henkilötietojen käsittelyn perusteet ovat juuri lakisääteisten velvoitteiden noudattaminen (c alakohta) sekä yleistä etua koskevan tehtävän suorittaminen ja rekisterinpitäjälle kuuluvan julkisen vallan käyttäminen (e alakohta).

Asetuksen kansallisen harkintamarginaalin perusta on tietosuoja-asetuksen 6 artiklassa, jolla annetaan jäsenvaltioille mahdollisuus säätää henkilötietojen käsittelyn oikeusperusteesta c ja e alakohtan mukaisissa tilanteissa. Muilta osin käsittelyn oikeusperusteesta ei voida antaa kansallista sääntelyä, vaan esimerkiksi suostumukseen tai rekisterinpitäjän oikeutettuun etuun perustuva henkilötietojen käsittely tapahtuu suoraan tietosuoja-asetuksen nojalla. Kansallinen harkintamarginaali koskee siten erityisesti julkisen sektorin henkilötietojen käsittelyä.¹¹⁷ Tietosuoja-asetuksen johdanto-osan 19 kappaleessa on myös nimenomaisesti huomioitu tarve antaa kansallista lainsäädäntöä tilanteissa, joissa rikosasioiden tietosuojadirektiivissä tarkoitetut toimivaltaiset viranomaiset, kuten poliisi, suorittavat henkilötietojen käsittelyä asetuksen soveltamisalalla.

Erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien tietojen käsittely on sallittua ainoastaan silloin, kun käsittely täyttää asetuksen 6 artiklan vaatimusten lisäksi 9 artiklan 2 kohdan mukaiset edel-

¹¹⁵ Ks. esim. HE 9/2018 vp, s. 28–29.

¹¹⁶ HE 9/2018 vp, s. 29.

¹¹⁷ Ks. HE 9/2018 vp, s. 29 ja s. 33–34.

lytykset. Osa käsittelyperusteista on suoraan sovellettavista, kun taas toiset edellyttävät kansallista lainsäädäntöä tai unionin oikeuteen sisältyvää sääntelyä. Esimerkiksi rekisteröidyn suostumus mahdollistaa erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien tietojen käsittelyn suoraan tietosuoja-asetuksen nojalla, kun taas tärkeää yleistä etua koskevasta syystä tarpeellinen tietojen käsittely on mahdollista vain kansallisen lainsäädännön tai unionin oikeuden nojalla.

Tietosuoja-asetuksessa asetetaan lisäksi eräitä velvoitteita kansalliselle lainsäädännölle. Näihin kuuluvat esimerkiksi velvoite säätää tietyistä kansallista valvontaviranomaista koskevista asioista ja velvoite sovittaa henkilötietojen suoja yhteen sananvapauden ja tiedonvälityksen vapauden kanssa.

Rekisteröidyllä on asetuksen mukaan oikeus saattaa asia valvontaviranomaisen käsiteltäväksi, mikäli hän katsoo, että häntä itseään koskevien henkilötietojen käsittelyssä on rikottu tietosuoja-asetusta. Rekisteröidyllä on myös oikeus saada korvausta vahingosta, jos hänelle on aiheutunut vahinkoa asetuksen rikkomisesta. Rekisteröidyllä, samoin kuin rekisterinpitäjällä ja henkilötietojen käsittelijällä, on myös oikeus valittaa valvontaviranomaisen tekemästä oikeudellisesti sitovasta päätöksestä.¹¹⁸

4.3.2 *Rekisteröidyn oikeudet ja niiden rajoittaminen*

Yksi tietosuoja-asetuksen tavoitteista on rekisteröidyn oikeuksien lujittaminen. Rekisteröidyllä oli jo kumotun henkilötietodirektiivin nojalla oikeus saada esimerkiksi tieto henkilötietojen käsittelyn tarkoituksesta, rekisterinpitäjästä ja siitä, mihin tietoja säännönmukaisesti luovutetaan. Rekisteröidyllä oli ennen tietosuojauudistustakin myös esimerkiksi oikeus tarkastaa mitä tietoja hänestä on tallennettu, tai vastaavasti saada tietää, ettei hänestä ole tallennettu tietoja.¹¹⁹

Rekisteröidyn oikeuksista säädetään yleisessä tietosuoja-asetuksessa kuitenkin entistä yksityiskohtaisemmin. Rekisteröidyn oikeuksia on kehitetty vastaamaan paremmin digitalisoituneen yhteiskunnan rakenteita. Tietosuoja-asetukseen sisältyy esimerkiksi joitain uusia oikeuksia, kuten rekisteröidyn oikeus siirtää tiedot järjestelmästä toiseen. Lisäksi tietosuoja-asetuksessa säädetään muun muassa siitä, että tiedot on toimitettava rekisteröidylle lähtökohtaisesti sähköisesti.¹²⁰

¹¹⁸ Kattavan koosteen tietosuoja-asetuksen sisällöstä tarjoavat esim. Feiler – Forgó – Weigl 2018 ja Korpisaari – Pitkänen – Warma-Lehtinen 2018.

¹¹⁹ Ks. HE 9/2018 vp, s. 29–30.

¹²⁰ *ibid.*

Rekisteröidyn oikeuksia koskevan tietosuoja-asetuksen III luvun ensimmäisessä 12 artiklassa säädetään läpinäkyvästä informoinnista, viestinnästä ja yksityiskohtaisista säännöistä rekisteröidyn oikeuksien käyttöä varten. Asetuksen 13 artiklassa säädetään tiedoista, jotka rekisterinpitäjän on toimitettava rekisteröidylle silloin, kun rekisteröidyltä itseltään kerätään häntä koskevia henkilötietoja. Asetuksen 14 artiklassa säädetään vastaavasti tiedoista, jotka on toimitettava rekisteröidylle silloin, kun tietoja ei ole saatu rekisteröidyltä itseltään vaan joltain muulta taholta.

Rekisteröidyn oikeudesta saada pääsy tietoihin säädetään asetuksen 15 artiklassa, oikeudesta tietojen oikaisemiseen 16 artiklassa, oikeudesta tietojen poistamiseen 17 artiklassa ja oikeudesta käsittelyn rajoittamiseen 18 artiklassa. Asetuksen 19 artikla sisältää säännökset henkilötietojen oikaisua tai poistoa tai käsittelyn rajoitusta koskevasta ilmoitusvelvollisuudesta.

Asetuksen 20 artiklassa säädetään kumottuun henkilötietodirektiiviin nähden uudesta rekisteröidyn oikeudesta siirtää tiedot järjestelmästä toiseen. Seuraavassa 21 artiklassa säädetään rekisteröidyn oikeudesta vastustaa henkilötietojensa käsittelyä. Asetuksen 22 artikla koskee rekisteröidyn oikeutta olla joutumatta automatisoitujen yksittäispäätösten ja profiloinnin kohteeksi muuten kuin artiklassa säädetyin edellytyksin.

Henkilötietojen käsittelyyn sovellettavat rekisteröidyn oikeudet määräytyvät tietosuoja-asetuksessa osittain käsittelyn oikeusperustan mukaan. Asetuksen 17 artiklan mukaista oikeutta tietojen poistamiseen ei sovelleta, kun henkilötietoja käsitellään rekisterinpitäjään sovellettavaan unionin oikeuteen tai jäsenvaltion lainsäädäntöön perustuvan, käsittelyä edellyttävän lakisääteisen velvoitteen noudattamiseksi tai jos käsittely tapahtuu yleistä etua koskevan tehtävän suorittamista tai rekisterinpitäjälle kuuluvan julkisen vallan käyttämistä varten. Asetuksen 20 artiklassa säädettyä oikeutta siirtää tiedot järjestelmästä toiseen puolestaan sovelletaan vain käsittelyyn, joka perustuu suostumukseen tai sopimukseen. Lisäksi 21 artiklan mukainen oikeus vastustaa tietojen käsittelyä kattaa ainoastaan käsittelyn, joka perustuu yleistä etua koskevan tehtävän suorittamiseen, rekisterinpitäjälle kuuluvan julkisen vallan käyttöön tai rekisterinpitäjän tai kolmannen oikeutetun edun toteuttamiseen.¹²¹

¹²¹ Esimerkiksi tietosuojatyöryhmä on kritisoinut komission asetusehdotuksessa julkiselle sektorille annettuja laajoja poikkeusmahdollisuuksia. Tietosuojatyöryhmän mielestä poikkeukset eivät olleet oikeutettuja ja ne rapauttivat lainsäädäntökehikon kattavuutta ja yhtenäisyyttä. Ryhmän mielestä yksityisen ja julkisen sektorin tulisi mahdollisimman pitkälle noudattaa samoja perussääntöjä ja niitä tulisi kohdella yhdenmukaisesti. (Ks. esim. Tietosuojatyöryhmän lausunto 1/2012 tietosuojauudistusta koskevistä ehdotuksista, WP 191, s. 12–13.)

Tietosuoja-asetuksen 23 artiklan mukaan unionin oikeudessa tai kansallisella lainsäädännöllä voidaan tiettyjen edellytysten täytyessä rajoittaa rekisteröityjen oikeuksia. Rajoituksessa on noudatettava keskeisiltä osin perusoikeuksia ja -vapauksia ja sen on oltava demokraattisessa yhteiskunnassa välttämätön ja oikeasuhteinen toimenpide artiklassa määriteltyjen tavoitteiden takaamiseksi. Rajoituksen perusteena voi olla esimerkiksi yleisen turvallisuuden, rikosten ennalta estämisen, tutkinnan, paljastamisen tai rikoksiin liittyvien syytetöiden taikka rikosoikeudellisten seuraamusten täytäntöönpanon takaaminen.

Artiklan 2 kohdassa edellytetään, että poikkeuksen sisältävät lainsäädäntötoimenpiteet sisältävät tarpeen mukaan erityisiä säännöksiä, jotka koskevat ainakin käsittelytarkoitusta tai käsittelyn ryhmiä, henkilötietoryhmiä, käyttöön otettujen rajoitusten soveltamisalaa, suojatoimia, joilla estetään väärinkäyttö tai lainvastainen pääsy tietoihin tai niiden siirtäminen, rekisterinpitäjän ja rekisterinpitäjien ryhmien määrittämistä, tietojen säilytysaikoja ja sovellettavia suojatoimia, rekisteröidyn oikeuksiin ja vapauksiin kohdistuvia riskejä sekä rekisteröidyn oikeutta saada tietoa rajoituksesta.

Asetuksen johdanto-osan 73 kappaleessa korostetaan, että rajoitusten olisi oltava perusoikeuskirjassa ja ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehdyssä eurooppalaisessa yleissopimuksessa vahvistettujen vaatimusten mukaisia. Myös Euroopan tietosuojatyöryhmä on lausunnossaan eräistä lainvalvonta-alan tietosuojadirektiiviin liittyvistä keskeisistä kysymyksistä korostanut, että kansallisten lainsäätäjien tulisi suhtautua perusoikeuksien rajoituksiin poikkeuksena eikä sääntönä.¹²²

Rekisteröidyn oikeuksia on Suomessa katsottu tietyltä osin tarpeelliseksi rajoittaa yleislainsäädännössä. Tietosuojalain säännöksiä 15 artiklan mukaiseen oikeuteen saada pääsy tietoihin kohdistuvista rajoituksista käsitellään tarkemmin jäljempänä luvussa 6.3.1.

¹²² Tietosuojatyöryhmän lausunto eräistä lainvalvonta-alan tietosuojadirektiiviin (direktiivi (EU) 2016/680) liittyvistä keskeisistä kysymyksistä, WP 258: *The WP29 would like to remind the national legislators that any exemptions from the fundamental rights and legitimate interests of the natural person should be applied as the exception rather than the rule and that omitting information may be allowed within an investigation only for as long as such a restriction constitutes a necessary and proportionate measure. The omitted information must in accordance with the case law of the Court of Justice of the European Union, be provided once it is no longer liable to jeopardize the investigations being carried out.*

4.4 Rikosasioiden tietosuojadirektiivi

Euroopan parlamentti ja neuvosto antoivat samanaikaisesti yleisen tietosuoja-asetuksen kanssa myös direktiivin (EU) 2016/680, annettu 27 päivänä huhtikuuta 2016, luonnollisten henkilöiden suojelusta toimivaltaisen viranomaisen suorittamassa henkilötietojen käsittelyssä rikosten ennalta estämistä, tutkimista, paljastamista tai rikoksiin liittyviä syytetoimia tai rikosoikeudellisten seuraamusten täytäntöönpanoa varten sekä näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta ja neuvoston puitepäätöksen 2008/977/YOS kumoamisesta (jäljempänä *rikosasioiden tietosuojadirektiivi*). Direktiivi tuli voimaan 5.5.2016 ja sen täytäntöönpanon määräaika oli 6.5.2018.

Rikosasioiden tietosuojadirektiivin tarkoituksena on varmistaa henkilötietojen suoja direktiivin soveltamisalalla sekä helpottaa tietojen vapaata liikkuvuutta jäsenvaltioiden poliisi- ja oikeusviranomaisten välillä. Se on osittain niin sanottu minimidirektiivi, koska jäsenvaltiot voivat säätää myös korkeammasta rekisteröidyn oikeuksien suojan tasosta.¹²³

Direktiivin soveltamisala määritellään sen 2 artiklassa. Direktiiviä sovelletaan toimivaltaisten viranomaisten suorittamaan henkilötietojen käsittelyyn rikosten ennalta estämistä, tutkimista, paljastamista tai rikoksiin liittyvistä syytetoimia tai rikosoikeudellisten seuraamusten täytäntöönpanoa varten, mukaan lukien yleiseen turvallisuuteen kohdistuvilta uhkilta suoje-
lua ja tällaisten uhkien ehkäisyä varten. Direktiiviä ei kuitenkaan sovelleta henkilötietojen käsittelyyn, jota suoritetaan sellaisen toiminnan yhteydessä, joka ei kuulu unionin oikeuden soveltamisalaan eikä käsittelyyn, jota suorittavat unionin toimielimet, elimet ja laitokset. Direktiivin soveltamisalan ulkopuolelle jää siten muun muassa kansallinen turvallisuus ja puolustus. Direktiivi mahdollistaa kuitenkin direktiivin mukaisen sääntelyn ulottamisen kansallisesti henkilötietojen käsittelyyn kansalliseen turvallisuuden ja puolustuksen alalla.¹²⁴

Rikosasioiden tietosuojadirektiivillä kumottiin EU:n tietosuojapuitepäätös. Molempien säädösten tarkoituksena on taata luonnollisten henkilöiden korkeatasoinen ja johdonmukainen suoja henkilötietojen käsittelyssä rikosasioissa sekä helpottaa henkilötietojen vaihtoa jäsenvaltioiden toimivaltaisten viranomaisten kesken. Kumottu puitepäätös koski kuitenkin vain EU:n jäsenvaltioiden rajat ylittävää henkilötietojen käsittelyä, kun taas tietosuojadirektiivi koskee myös jäsenvaltion sisällä tapahtuvaa henkilötietojen käsittelyä. Lisäksi tietosuojadirektiivi on yksityiskohtaisempi ja soveltamisalaltaan laajempi kuin tietosuojapuitepäätös, ja

¹²³ Ks. HE 31/2018 vp, s. 5.

¹²⁴ *ibid.*

sisältää sitä vähemmän poikkeamismahdollisuuksia.¹²⁵ Toisin kuin yleinen tietosuoja-asetus, rikosasioiden tietosuojadirektiivi edellyttää valitun lainsäädäntöinstrumentin mukaisesti kansallista täytäntöönpanoa.

Direktiivin johdanto-osan 12 kappaleen mukaan jäsenvaltiot voivat antaa toimivaltaisille viranomaisille muita tehtäviä, joita ei välttämättä suoriteta rikosten ennalta estämistä, tutkimista, paljastamista tai rikoksiin liittyviä syytetoimia varten eikä yleiseen turvallisuuteen kohdistuvilta uhkilta suojelua ja tällaisten uhkien ehkäisyä varten. Siltä osin kuin näitä muita tarkoituksia varten suoritettava henkilötietojen käsittely kuuluu unionin oikeuden soveltamisalaan, se kuuluu tietosuoja-asetuksen soveltamisalaan. Tällaisista tehtävistä on kyse muun muassa poliisille säädetyissä lupahallinnollisissa tehtävissä.

Tietosuoja-asetuksen ja tietosuojadirektiivin säännökset, jotka koskevat yleisiä henkilötietojen käsittelyyn liittyviä periaatteita, rekisterinpitäjää ja henkilötietojen käsittelyä sekä tietosuojaviranomaisia, ovat pääosin toisiaan vastaavia. Tällä on tarkoitus varmistaa, että yleiset henkilötietojen käsittelyä koskevat vaatimukset ovat mahdollisimman yhdenmukaiset jäsenvaltiosta tai rekisterinpitäjästä riippumatta. Oleellimmat säädösten erot liittyvät direktiivin soveltamisalaan kuuluvien viranomaisten suorittaman henkilötietojen käsittelyn erityisluonteeseen rikosasioina, erityisesti siltä osin kuin kyse on mahdollisuuksista rajoittaa rekisteröidyn oikeuksia direktiivin soveltamisalaan kuuluvissa tapauksissa.¹²⁶ Lisäksi tietosuojadirektiivin 17 artiklassa säädetään mahdollisuudesta käyttää rekisteröidyn oikeuksia välillisesti toimivaltaisen valvontaviranomaisen välityksellä toisin kuin tietosuoja-asetuksessa.¹²⁷

Komission tietosuojauudistusta koskevan vaikutustenarvioinnin mukaan aiempaa yhtenäisempi ja yksityiskohtaisempi rikosasioihin liittyvää henkilötietojen käsittelyä koskeva sääntely EU:n laajuisesti selkiyttää oikeustilaa ja parantaa yritysten luottamusta poliisin henkilötietojen käsittelyyn. Tällä komissio arvioi olevan merkitystä erityisesti niissä tilanteissa, joissa lainvalvontaviranomainen on suoraan yhteydessä EU:n alueella toimiviin yrityksiin saadakseen tai luovuttaakseen henkilötietoja rajat ylittävien palvelujen tarjonnan tilanteisiin liittyen.¹²⁸

¹²⁵ *ibid.*

¹²⁶ HE 242/2018 vp, s. 16.

¹²⁷ Tämän vaikutuksista rekisteröidyn tarkastusoikeuden kannalta ks. rekisteröidyn oikeussuojakeinoja käsittelevät luvut 6.3.3 ja 6.3.4.

¹²⁸ Ks. komission vaikutustenarviointiasiakirja SEC(2012) 72 final, s. 35.

Tietosuoja-asetuksen ja tietosuojadirektiivin pääasiallisesta vastaavuudesta huolimatta direktiivissä määritelty tietosuojan taso on kuitenkin asetusta alhaisempi, mikä voidaan nähdä ongelmallisena. Erilaisten tietosuojasäännösten on arvioitu voivan johtaa epätoivottaviin seuraamuksiin esimerkiksi lainvalvontaviranomaisten ja yksityisen sektorin välisen kasvavan tiedonvaihdon kannalta.¹²⁹

¹²⁹ Hustinx 2014, s. 28.

5 SUOMEN KANSALLISEN TIETOSUOJASÄÄNTELYN KEHITYS

5.1 Suomen tietosuojasääntely ennen tietosuojauudistusta

5.1.1 Henkilötietolainsäädäntö

Kiinnostus henkilötietojen suojaan heräsi Suomessa (samoin kuin Euroopassa laajemminkin) 1970-luvulla mm. informaatioteknologian kehityksen myötä. Suomessa aloitettiin tietosuojalainsäädännön valmistelu ja pitkän lainvalmisteluprosessin jälkeen säädettiin henkilörekisterilaki (471/1987), jossa huomioitiin myös tietosuoja koskevat kansainväliset sopimukset ja suositukset, kuten Euroopan neuvoston tietosuojayleissopimuksen vaatimukset. Laki noudatti tietosuojan yleisiä peruseriaatteita kuten tietojen keräämisen asianmukaisuutta ja laillisuutta, tietojen laatua koskevia vaatimuksia, arkaluonteisten tietojen rekisteröintikieltoa, käyttötarkoitussidonnaisuuden periaatetta sekä rekisterinpidon avoimuutta ja rekisteröidyn osallistumisoikeutta koskevia periaatteita.¹³⁰

Henkilörekisterilaki oli ns. toisen polven tietosuojalaki, joka perustui rekisterinpitäjien itsesääntelyyn. Lain tavoitteena oli estää ennakolta henkilötietojen käytöstä johtuvat yksityisyyden suojan loukkaukset. Tämä muutti merkittävästi Suomen tietosuojasääntelyä, joka oli aiemmin perustunut ensisijaisesti jälkikäteiseen, rikosoikeudelliseen puuttumiseen yksityisyyden suojan loukkauksiin.¹³¹

Uusia muutostarpeita sääntelyyn aiheutti Suomen liittyminen Euroopan unioniin 1995 eli samana vuonna, jona säädettiin henkilötietodirektiivi (95/46/EY). Direktiivi sisälsi tietosuojayleissopimusta yksityiskohtaisempia säännöksiä ja edellytti esimerkiksi osittain laajempia tietojensaantioikeuksia rekisteröidylle kuin Suomen voimassa ollut lainsäädäntö. Henkilötietodirektiivin edellyttämät kansalliset lainsäädäntötoimet oli toteutettava kolmen vuoden kuluessa direktiivin hyväksymisestä. Direktiivi pantiin Suomessa täytäntöön vuonna 1999 voimaan tulleella henkilötietolailla (523/1999). Henkilötietolain valmistelussa otettiin huomioon myös vuonna 1995 voimaan tullut hallitusmuodon perusoikeussäännöksiä koskeva uudistus, jonka mukaan henkilötietojen suojasta säädetään tarkemmin lailla.¹³²

¹³⁰ Henkilörekisterilain sisällöstä tarkemmin ks. esim. HE 96/1998 vp, s. 5–9.

¹³¹ HE 96/1998 vp, s. 4. Tietosuojalainsäädännön kehityksestä 1970-luvun ”ensimmäisen sukupolven” laeista lähtien ks. esim. Kiss ja Szöke 2015.

¹³² Ks. HE 96/1998 vp, s. 4.

Henkilötietolakia sovellettiin lähtökohtaisesti kaikkeen henkilötietojen käsittelyyn. Henkilötietodirektiivin soveltamisalan ulkopuolelle oli rajattu tilanteet, joissa henkilötietojen käsittelyä suoritetaan sellaisessa toiminnassa, joka ei kuulu yhteisön oikeuden soveltamisalaan. Kun henkilötietodirektiiviä pantiin täytäntöön henkilötietolailla, ei lain soveltamisalaa kuitenkaan rajattu yhteisön oikeuden soveltamisalaan.¹³³

Henkilötietolaki sisälsi lain tarkoitusta ja soveltamisalaa sekä määritelmiä koskevien yleisten säännösten (1 luku) lisäksi mm. säännökset henkilötietojen käsittelyä koskevista yleisistä periaatteista (2 luku), arkaluonteisten tietojen ja henkilötunnuksen käsittelystä (3 luku), henkilötietojen käsittelystä erityisiä tarkoituksia, kuten tutkimusta, tilastoa, suoramarkkinointia, henkilömatrikkelia ja sukututkimusta varten sekä henkilöluottotietojen käsittelystä (4 luku), henkilötietojen siirrosta EU:n ulkopuolelle (5 luku), rekisteröidyn oikeuksista (6 luku) sekä tietoturvallisuudesta ja tietojen säilytyksestä (7 luku). Lain 8 luvussa säädettiin tietosuojavaltuutetulle tehtävästä ilmoituksesta ja 9 luvussa henkilötietojen käsittelyn ohjauksesta ja valvonnasta. Lisäksi lakiin sisältyi erinäiset säännökset (10 luku) sekä voimaantulo- ja siirtymäsäännökset (11 luku).

Henkilötietojen käsittelyn oikeusperusteesta eli käsittelyn yleisistä edellytyksistä säädettiin henkilötietolain 8 §:ssä yksityiskohtaisesti. Henkilötietojen käsittelyn yleiset edellytykset koskivat lähtökohtaisesti kaikkea henkilötietojen käsittelyä. Henkilötietojen käsittely oli sallittua ainoastaan jonkin 8 §:ssä mainitun edellytyksen täytyessä. Käsiteltäessä arkaluonteisia henkilötietoja tuli lisäksi jonkin henkilötietolain 12 §:ssä säädetyistä edellytyksistä täyttyä. Henkilötietolain 8 § perustui henkilötietodirektiivin 7 artiklaan, jossa määriteltiin tietojenkäsittelyn laillisuutta koskevat periaatteet.

Henkilötietolain mukaisiin rekisteröidyn oikeuksiin kuuluivat oikeus saada rekisterinpitäjältä henkilötietojen käsittelyä koskevia tietoja (24 ja 25 §) sekä tarkastusoikeus (26 §), jota voitiin rajoittaa lain 27 §:n mukaisin perustein. Rekisteröidyn tarkastusoikeus koski 26 §:n mukaan ainoastaan henkilörekisteriin talletettuja tietoja. Tarkastusoikeuden toteuttamisesta säädettiin 28 §:ssä, jonka 1 momentin mukaan rekisteröidyn oli mm. esitettävä pyyntö rekisterinpitäjälle omakätisesti allekirjoitetussa tai sitä vastaavalla tavalla varmennetussa asiakirjassa tai henkilökohtaisesti rekisterinpitäjän luona. Lisäksi rekisteröidyn oikeuksiin kuuluivat oikeus käsittelyn tarkoituksen kannalta virheellisen, tarpeettoman, puutteellisen tai van-

¹³³ Ks. HE 9/2018 vp, s. 33.

hentuneen henkilötietotiedon korjaamiseen (29 §), oikeus kieltää tietojen käsittely esimerkiksi suoramarkkinointia, henkilömatrikkelia ja sukututkimusta varten (30 §) ja oikeus olla joutumatta automatisoidun päätöksenteon kohteeksi muuten kuin henkilötietolain 31 §:n mukaisilla edellytyksillä.

Suomen kansalliseen lainsäädäntöön on henkilötietolain lisäksi jo pitkään kuulunut runsaasti tietosuojaa koskevaa erityissääntelyä. Voimassa on useita henkilötietojen käsittelyä koskevia lakeja ja yksittäisiä lain säännöksiä eri hallinnonaloilla. Vuonna 2017 tehdyn selvityksen mukaan henkilötietojen käsittelyä koskevia säännöksiä on noin kahdeksassasadassa säädöksessä.¹³⁴

Korpisaari, Pitkänen ja Warma-Lehtinen toteavat, että henkilötietolainsäädännön hajanaisuus on aiheuttanut epätietoisuutta yksityisyyttä ja julkisuutta koskevan sääntelyn keskinäisistä suhteista sekä eri viranomaisten toimivaltuuksista informaation käsittelyssä. Lisäksi sääntelyn pirstaleisuus vaikeuttaa tietosuojasääntelyn osaamista ja soveltamista ja siten myös tehokkaaseen informaatiohallintoon siirtymistä.¹³⁵

5.1.2 *Julkisuuslaki ja laki julkisen hallinnon tiedonhallinnasta*

Viranomaisten henkilötietojen käsittelyyn sovelletaan yleislakina myös viranomaisten toiminnan julkisuudesta annettuun lakia (621/1999, jäljempänä *julkisuuslaki*), joka korvasi vuodelta 1951 peräisin olleen yleisten asiakirjain julkisuudesta annetun lain. Julkisuuslaki on soveltamisalansa suhteen yleislaki, joka määrittelee julkisuuden ja salaisuuden yleiset perusteet. Yksi lakiuudistuksen tavoitteista oli viranomaistoiminnan avoimuuden ja tietojen julkisuuden lisääminen. Lain valmistelussa tavoitteena oli julkisuusperiaatteen paremman toteuttamisen lisäksi myös hyvän tiedonhallintatavan edistäminen. Hyvään tiedonhallintatapaan kuuluu mm. huolehtiminen tietojen saatavuudesta, käytettävyydestä, laadusta, suojauksesta ja eheydestä sekä muista tietoturvatavoimienpiteistä.¹³⁶

Julkisuuslain 18 §:n mukaan viranomaisten on luotava hyvä tiedonhallintatapa ja niiden on myös noudatettava sitä toiminnassaan. Hyvään tiedonhallintatapaan kuuluu huolehtia viranomaisen toimintaa koskevien tietojen ja viranomaistoiminnassa käytettyjen tietojen saatavuudesta, käytettävyydestä, laadusta ja suojaamisesta. Viranomaisen on huolehdittava myös

¹³⁴ Tietosuojasäädösten muutostarve, Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 41/2017.

¹³⁵ Korpisaari – Pitkänen – Warma-Lehtinen 2018, s. 3.

¹³⁶ HE 30/1998 vp., s. 76–80. Ks. myös mm. Korhonen 2003, s. 146 ja Mäenpää 2018, luku IV, 4. Julkisuuden sääntely.

siitä, että tietojen salassapito, suojaus ja eheys turvataan asianmukaisesti. Hyvä tiedonhallintatapa on Saarenpään mukaan ollut yksi periaatteellisesti merkityksellisimmistä verkko-yhteiskunnan julkisen sektorin säännöksistä, vaikka tavoitteen toteutus on jäänyt alhaiselle tasolle.¹³⁷

Julkisuuslain hyvää tiedonhallintatapaa koskeva 18 § on kumottu uuden julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetun lain (906/2019) säätämisen yhteydessä. Julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annettu laki on yleislaki, joka koskee laajasti viranomaistoiminnassa tapahtuvaa tiedonhallintaa. Laki tuli voimaan 1.1.2020 ja sillä kumotaan eräiden julkisuuslain ja muiden lakien yksittäisten säännösten lisäksi julkisen hallinnon tietohallinnon ohjauksesta annettu laki (634/2011) kokonaisuudessaan. Jatkossa julkisuuslain 18 §:ää vastaava sääntely sisältyy julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annettuun lakiin¹³⁸. Lain tarkoituksena on edistää viranomaisten tiedonhallinnan laatua, tietoturvallisuutta sekä viranomaisten tietoaineistojen tietoturvallista ja vastuullista hyödyntämistä.¹³⁹

Julkisuuslaissa säädetään jatkossakin oikeudesta saada tieto viranomaisten julkisista asiakirjoista, asiakirjojen salassapidosta ja muista tietojen saantia koskevista yleisten ja yksityisten etujen suojaamiseksi välttämättömistä rajoituksista. Henkilötietojen käsittelyssä merkityksellisiä ovat erityisesti julkisuuslaissa olevat tietojen salassapitoa koskevat säännökset. Luovutettaessa tietoja viranomaisten henkilökistereistä on otettava huomioon julkisuusperiaate ja salassapitosäännökset siten kuin julkisuuslaissa säädetään. Julkisuuslain nojalla määräytyy myös asianosaisen oikeus tiedonsaantiin, joka koskee usein samoja tietoja kuin henkilötietolainsäädännön takaama rekisteröidyn tarkastusoikeus.

Vuoden 1995 henkilötietodirektiivin johdanto-osan 72 kappaleessa todetaan, että julkisuusperiaate voidaan ottaa huomioon kansallisessa lainsäädännössä. Henkilötietojen suojan ja julkisuusperiaatteen yhteensovittamiseksi julkisuuslain 16 §:n 3 momentti sisältää henkilötietojen luovuttamista koskevan erityissäännöksen: viranomaisen henkilökisteristä saa antaa henkilötietoja sisältävän kopion tai tulosteen tai sen tiedot sähköisessä muodossa, jollei

¹³⁷ Saarenpää 2016, s. 118.

¹³⁸ Ks. HE 284/2018 vp, s. 119.

¹³⁹ Julkisuuslakia on täydentänyt 1.1.2020 alkaen kumottu valtioneuvoston asetus tietoturvallisuudesta valtiotiedonhallinnossa (681/2010), jossa määritellään muun muassa velvoitteet tietoturvallisuuden perustason toteuttamiseksi. Tietoturvaa koskevaa sääntelyä on siirretty lain tasolle uuteen julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annettuun lakiin. Tietoturvallisuutta koskevia säännöksiä sisältyy lisäksi esimerkiksi lakiin sähköisen viestinnän palveluista sekä lakiin sähköisestä asiointista viranomaistoiminnassa. Tietoturvallisuudesta ja uuden tietoturvaa koskevan yleislainsäädännön tarpeesta ks. Saarenpää 2016, s. 236–241.

toisin säädetä, jos luovutuksensaajalla on oikeus henkilötietojen suoja koskevien säännösten mukaan tallettaa ja käyttää sellaisia henkilötietoja.¹⁴⁰ Henkilötietolain 8 §:n 4 momentin mukaan puolestaan oikeudesta saada tieto ja muusta henkilötietojen luovuttamisesta viranomaisen henkilörekisteristä on voimassa, mitä viranomaisen asiakirjojen julkisuudesta säädetään.¹⁴¹

Myös tietosuoja-asetuksessa mahdollistetaan asetuksen yhteensovittaminen julkisuuslainsäädännön kanssa. Julkisuusperiaatteen ja tietosuojan yhteensovittamisesta säädetään tietosuoja-asetuksen 86 artiklassa, jota täsmennetään asetuksen johdanto-osan 154 kappaleessa. Asiakirjojen sisältämien henkilötietojen luovuttaminen on mahdollista, jos unionin oikeudessa tai jäsenvaltioiden lainsäädännössä niin säädetään.

Tietosuoja-asetuksen 86 artiklan nojalla tietosuojalain 28 §:ään on otettu informatiivinen säännös, jonka mukaan oikeuteen saada tieto ja muuhun henkilötietojen luovuttamiseen viranomaisen henkilörekisteristä sovelletaan, mitä viranomaisten toiminnan julkisuudesta säädetään. Säännös vastaa asiallisesti kumotun henkilötietolain 8 §:n 4 momenttia. Myös uusi poliisin henkilötietolaki (616/2019) sisältää vastaavan informatiivisen säännöksen (2 §:n 1 momentin 2 kohta).

Partasen mukaan yhtenä suomalaisen tietosuojapolitiikan erityispiirteenä voidaan pitää hallinto-oikeudellista painotusta, joka seuraa henkilötietolain ja julkisuuslain läheisestä erityisuhteesta sekä erityislaeista, joissa henkilötietolain ja julkisuuslain henkilötietojen suojan sääntelykeinot kietoutuvat yhteen joskus vaikeasti eroteltaviksi sääntelykeinojen ja sääntelytyyppien sekoitukseksi.¹⁴² Henkilötietolain korvaaminen tietosuojalaille ei ole muuttanut tilannetta tältä osin.

Sääntelyä voidaan pitää myös poliisihallinnon osalta suhteellisen monimutkaisena. Vaitiolovelvollisuussääntelyä sisältyy julkisuuslain lisäksi muun muassa poliisilain 7 lukuun, jota sovelletaan myös tietojen luovuttamiseen poliisin henkilörekistereistä yksittäistapauksissa. Lisäksi esimerkiksi lupahallinnon erityislakeihin, kuten ampuma-aselakiin, sisältyy salassapitoa ja henkilötietojen luovuttamista koskevia säännöksiä.

¹⁴⁰ Ks. tästä esim. EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen täytäntöönpanotyöryhmän (TATTI) mietintö (35/2017), s. 36–37.

¹⁴¹ Tietojen antamisesta teknisen rajapinnan ja katseluyhteyden avulla säädetään uudessa julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetussa laissa, mikä on huomioitu viittaussäännöksellä julkisuuslain 16 §:n 4 momentissa. Lisäksi julkisuuslain 29 §:n 3 momentin, joka koskee teknisen käyttöyhteyden avaamista toiselle viranomaiselle, on kumottu sääntelyn siirtyessä julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annettuun lakiin.

¹⁴² Partanen 2014, s. 166.

EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen täytäntöönpanoryhmä (TATTI) arvioi työnsä yhteydessä henkilötietojen suojan ja yleisten asiakirjojen julkisuuden yhteensovittamista. Työryhmä oli yksimielinen siitä, että julkisuuslain uudistamistarvetta olisi syytä arvioida yleisen tietosuoja-asetuksen ohella tietoteknisen ja muun yhteiskunnallisen kehityksen valossa. Työryhmissä ei kuitenkaan päästy yksimielisyyteen siitä, millä tavoin henkilötietojen suoja ja yleisten asiakirjojen julkisuus tulisi sovittaa yhteen.¹⁴³ Työryhmä ei ehdottanut muutoksia julkisuuslakiin, eikä julkisuuslakia koskevia muutosehdotuksia otettu myöskään tietosuojalakia koskevaan hallituksen esitykseen HE 9/2018 vp.

5.1.3 Muu informaatio-oikeudellinen sääntely

Saarenpää luonnehtii vuotta 1999 eräänlaiseksi vedenjakajaksi suhteessa verkkoyhteiskunnan sääntelyyn ja sitä edeltäneeseen informaatioyhteiskunnan aikaan. Vuonna 1999 tulivat voimaan henkilötietolain ja julkisuuslain lisäksi esimerkiksi henkilökorttilaki (829/1999), laki sähköisestä asioinnista hallinnossa (1318/1999), laki yksityisyyden suojasta televiestinnässä ja teletoiminnan tietoturvasta (565/1999) sekä laki verotustietojen julkisuudesta ja sallassapidosta (1346/1999). Nämä lait muodostivat uudenlaisen oikeudellisen viitekehyksen kehittyvälle digitaaliselle toimintaympäristölle.¹⁴⁴

Vuoden 1999 jälkeen verkkoyhteiskunnan informaatio-oikeudellista viitekehystä on täydennetty monin tavoin: (1) on säädetty informaatioinfrastruktuurin käytöstä, (2) henkilötietojen suojan sääntelyä on lisätty, (3) on säädetty verkkoliiketoiminnasta, (4), sähköinen identiteetti on tullut tarkemman sääntelyn kohteeksi, (5) on otettu askeleita kohden tietoturvallisuuden sääntelyä, (6) rikoslakiin on lisätty verkkorikossääntelyä koskevaa sääntelyä ja (7) pakkokeinolainsäädäntö on pyritty saattamaan verkkoyhteiskunnan tasolle.¹⁴⁵

Tärkeitä uudistuksia kansallisessa lainsäädännössä ovat olleet esimerkiksi sittemmin sähköisen viestinnän palveluista annetuksi laiksi nimetty tietoyhteiskuntakaari (917/2014) sekä laki sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa (13/2003), jossa säädetään yksityishen-

¹⁴³ EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen täytäntöönpanotyöryhmän (TATTI) mietintö (35/2017), s. 36–37.

¹⁴⁴ Saarenpää 2016, s. 227–228.

¹⁴⁵ Saarenpää 2016, s. 227–228. Perusoikeuksien merkityksen kasvun, oikeusvaltion kehityksen ja EU-sääntelyn lisäksi Suomen informaatio-oikeudellisen lainsäädännön kehittymiseen vaikuttavat myös kansallisissa hallitusohjelmissa ja strategioissa tehdyt linjaukset. Esimerkkinä voidaan mainita vuonna 2006 julkaistu kansallinen tietoyhteiskuntastrategia, jossa kuvataan suomalaisen tietoyhteiskunnan tilaa, kansallisen ja kansainvälisen toimintaympäristön muutoksia sekä sitä, millainen tietoyhteiskunta Suomesta tulisi kansallisen vision mukaan luoda. Kansallisista strategioista ja hallitusohjelmista tietoyhteiskunnan kannalta ks. tarkemmin Korhonen 2016, s. 282–286.

kilön mahdollisuudesta asioida viranomaisen kanssa käyttäen sähköistä tiedonsiirtomenetelmää.¹⁴⁶ Muita keskeisiä poliisinkin toimintaa koskevia informaatio-oikeudellisia säädöksiä ovat esimerkiksi laki vahvasta sähköisestä tunnistamisesta ja sähköisistä luottamuspalveluista (617/2009) ja laki väestötietojärjestelmästä ja Väestörekisterikeskuksen varmennepalveluista (661/2009).¹⁴⁷

Yleisesti ottaen voidaan todeta, että EU on toiminut eräänlaisena verkkoyhteiskunnan kehittämisen veturina. EU-lainsäädäntö on lisääntynyt verkkoyhteiskunnan kehitykseen vaikuttavissa hankkeissa, mikä heijastuu myös sääntelytyön kasvuna jäsenvaltioissa. Unionin lainsäädäntöuudistusten taustalla ovat tyypillisesti erilaiset lyhyen ja pitkän aikavälin aloitteet, periaatepäätökset, tavoiteohjelmat, strategiat ja politiikat.¹⁴⁸ Tietosuojauudistus on entisestään vahvistanut EU-tason toimijoiden roolia tietosuojapolitiikassa.¹⁴⁹

5.2 Tietosuojauudistuksen kansallinen täytäntöönpano

5.2.1 Tietosuojalaki

Tietosuojalaki on henkilötietojen suojaa koskeva yleislaki, joka täydentää ja täsmentää yleistä tietosuojasetusta. Laki ei ole itsenäinen sääntelykokonaisuus, vaan sitä sovelletaan rinnakkain tietosuojasetuksen kanssa. Tietosuojalain sääntelystä voidaan poiketa erityislainsäädännössä, jos se on mahdollista tietosuojasetuksen kansalliselle lainsäätäjälle antaman harkintamarginaalin puitteissa.¹⁵⁰

Lakia sovelletaan tietosuojasetuksen 2 artiklan soveltamisalan mukaisesti. Kansallisena laajenuksena tietosuojalakia ja yleistä tietosuojasetusta sovelletaan lain 2 §:n mukaisesti myös henkilötietojen käsittelyyn, joka ei kuulu unionin lainsäädännön soveltamisalaan sekä henkilötietojen käsittelyyn, joka liittyy SEU V osaston 2 jaksossa tarkoitettuun yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikkaan.¹⁵¹

Lain soveltamisalasta on tietosuojasetusta vastaavasti rajattu ulos henkilötietojen käsittely, joka kuuluu rikosasioiden tietosuojadirektiivin soveltamisalaan. Tietosuojalakia ei sovelleta

¹⁴⁶ Saarenpää 2016, s. 227–228.

¹⁴⁷ Informaatio-oikeudellisen sääntelyn kehittymisestä tarkemmin ks. Saarenpää 2016, s. 224–247 ja Korhonen 2016.

¹⁴⁸ Korhonen 2016, s. 280–281.

¹⁴⁹ Ks. Partanen 2014, s. 168.

¹⁵⁰ HE 9/2018 vp, Esityksen pääasiallinen sisältö ja s. s. 4–5.

¹⁵¹ Käsittelyyn ei tällöin kuitenkaan sovelleta asetuksen 56 artiklaa ja VII lukua.

myöskään sellaiseen kansallisen turvallisuuden ylläpitämiseen liittyvään henkilötietojen käsittelyyn, joka kuuluu henkilötietojen käsittelystä rikosasioissa ja kansallisen turvallisuuden suojaamisen yhteydessä annetun lain (1054/2018, jäljempänä *rikosasioiden tietosuojalaki*) soveltamisalaan. Rikosasioiden tietosuojalain piiriin kuuluvat viranomaiset soveltavat kuitenkin tietosuoja-asetusta ja sitä täydentävää tietosuojalakia silloin, kun kyse on henkilötietojen käsittelystä muulla kuin direktiivin soveltamisalalla.

Tietosuojalaissa säädetään valvontaviranomaisesta siten kuin yleisessä tietosuoja-asetuksessa edellytetään. Lisäksi yleislakiin on otettu säännökset käsittelyn oikeusperusteesta ja erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien tietojen käsittelystä eräissä tilanteissa, oikeusturvasta ja seuraamuksista sekä tietojen käsittelyn erityistilanteista esimerkiksi tieteellisessä tutkimuksessa ja journalistisia, akateemisen, taiteellisen tai kirjallisen ilmaisun tarkoituksia varten.¹⁵²

Asetus ei lainsäädäntöinstrumenttina lähtökohtaisesti salli kansallista lainsäädäntöä edes silloin, kun se on asetuksen mukaista. Yleisen tietosuoja-asetuksen mahdollistamaa kansallista liikkumavaraa tulee arvioida tästä lähtökohdasta käsin. Kansallisella lainsäädännöllä voidaan ainoastaan täydentää ja joiltain osin täsmentää yleistä tietosuoja-asetusta, eikä kansallisen liikkumavaran katsottu mahdollistavan henkilötietolain kaltaisen itsenäisen lain säätämistä.¹⁵³ Tietosuojalaki muodostuu siten erinäisistä yleistä tietosuoja-asetusta täydentävistä pykälistä ja lakia on aina luettava rinnakkain yleisen tietosuoja-asetuksen kanssa, sillä henkilötietojen suoja koskevan lainsäädännön aineellinen sisältö tulee pääasiassa yleisestä tietosuoja-asetuksesta.¹⁵⁴

Tietosuoja-asetuksen mahdollistamaa kansallista liikkumavaraa on käytetty tietosuojalaissa asetuksen täydentämiseksi tilanteissa, joissa henkilötietolain kumoamisesta on seurannut tarve kansalliseen sääntelyyn. Täydentävää sääntelyä on edellyttänyt esimerkiksi henkilötietojen käsittelyn oikeusperusteen säilyttäminen eräissä tilanteissa ja tieteellisen tutkimuksen edellytysten säilyttäminen mahdollisimman pitkälle samankaltaisina kuin ennen tietosuoja-uudistusta.¹⁵⁵ Tietosuojalain 4 §:ssä säädetään muun muassa viranomaisen yleistä etua kos-

¹⁵² Ks. HE 9/2018 vp, s. 4–5, HaVM 13/2018 vp, s. 3.

¹⁵³ Yleinen tietosuoja-asetus tosin mahdollistaa EU-asetuksille poikkeuksellisesti selventävän kansallisen sääntelyn ja asetuksen osien sisällyttämisen kansalliseen lainsäädäntöön.

¹⁵⁴ Ks. esim. HE 9/2018 vp, s. 5 ja s. 27.

¹⁵⁵ HE 9/2018 vp, s. 5.

kevasta yleisestä oikeusperusteesta yleisen tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 3 kohdan mukaisesti sekä oikeusperusteesta tieteellistä tai historiallista tutkimusta ja tilastointia ja yleisen edun mukaisia arkistointitarkoituksia varten.¹⁵⁶

Tietosuojalain lisäksi kansallista liikkumavaraa on mahdollista käyttää myös erityislainsäädäntöä annettaessa. Käsittelyn oikeusperusteesta voidaan siten jatkossakin säätää myös erityislainsäädännöllä. Säätely on tällöin toteutettava yleisen tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan c ja e alakohdan ja 2–4 kohdan asettamissa puitteissa. Henkilötietojen käsittelyn oikeusperusteesta säädetään näin ollen vastaisuudessa yleisessä tietosuoja-asetuksessa, tietosuojalaissa, kansallisessa erityislainsäädännössä sekä mahdollisessa unionin oikeudessa.¹⁵⁷

Tietosuojalaissa säädetään myös eräistä erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien henkilötietojen käsittelytilanteista (6 §). Tietosuoja-asetuksen 9 artiklan 2 kohdan antaman kansallisen liikkumavaran puitteissa voidaan antaa myös erityislainsäädäntöä.¹⁵⁸

Tietosuojalakea koskevan esityksen kattavana periaatteena voidaan sanoa olleen nykytilan säilyttäminen uuden EU-säätelyn mahdollistamissa rajoissa. Oikeusperustetta koskevan säätelyn lisäksi tämä näkyy esimerkiksi rekisteröidyn oikeuksien rajoituksia koskevassa säätelyssä. Yleislakiin sisältyy säännökset siitä, millä edellytyksillä 15 artiklan mukaista oikeutta saada pääsy tietoihin voidaan rajoittaa. Laki ei kuitenkaan sisällä säännöksiä esimerkiksi siitä, että 18 artiklan mukaista rekisteröidyn oikeuden rajoittaa tietojen käsittelyä voitaisiin rajoittaa vastaavin 23 artiklan mukaisin perustein. Asetuksen 18 artiklan mukaisen oikeuden rajoitusedellytyksistä säätäminen jää siten yleislain sijasta erityislainsäädännön varaan.¹⁵⁹

5.2.2 Rikosasioiden tietosuojalaki ja PNR-laki

Rikosasioiden tietosuojadirektiivin täytäntöönpano kansallisella tasolla edellytti uuden lainsäädännön antamista. Yleinen tietosuoja-asetus sekä ehdotettu sitä täydentävä kansallinen laki ja toisaalta rikosasioiden tietosuojadirektiivi ja sen täytäntöönpaneva lainsäädäntö muodostavat yhteisistä peruseriaatteistaan huolimatta toisistaan selvästi erilliset kokonaisuudet,

¹⁵⁶ Tietosuojalaissa säädetään myös poikkeuksista rekisteröidyn oikeuksiin ja niihin liittyvistä suojaustoimista, kun kyse on arkistoinnista, tilastoinnista ja tutkimuksesta (31 ja 32 §).

¹⁵⁷ Ks. esim. HE 9/2018 vp, s. 34–35 ja HaVM 13/2018 vp, s. 4.

¹⁵⁸ HE 9/2018 vp, s. 29.

¹⁵⁹ Ks. HaVM 13/2018 vp, s. 43–44.

joten täytäntöönpanossa päädyttiin erillisen rikosasioiden käsittelyssä noudatettavaksi tulevan henkilötietolain säätämiseen.¹⁶⁰

Vuoden 2019 alussa voimaan tullut rikosasioiden tietosuojalaki sisältää säännökset henkilötietojen käsittelyn yleisistä periaatteista lain soveltamisalalla. Näihin periaatteisiin kuuluvat muun muassa lainmukaisuusvaatimus, käyttötarkoitussidonnaisuuden periaate, tarpeellisuusvaatimus ja virheettömyysvaatimus. Laissa on myös erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien tietojen käsittelyä ja henkilötunnuksen käsittelyä koskevia erityissäännöksiä. Lisäksi laissa säädetään rekisterinpitäjän ja henkilötietojen käsittelijän vastuusta, tarkastusoikeudesta ja muista rekisteröidyn oikeuksista, tietoturvallisuusvaatimuksista, tietosuojavastavan nimeämisestä ja tehtävistä, vaatimuksista siirrettäessä henkilötietoja kolmansiin maihin, lain noudattamisen valvonnasta sekä käytettävissä olevista oikeussuojakeinoista ja seuraamuksista. Lain noudattamista valvoo tietosuojavaltuutettu.¹⁶¹

Lakia sovelletaan sen 1 §:n mukaisesti toimivaltaisten viranomaisten käsitellessä henkilötietoja, kun kyse on: 1) rikosten ennalta estämisestä, paljastamisesta, selvittämisestä tai syyteharkintaan saattamisesta; 2) syyteharkinnasta ja muusta rikokseen liittyvästä syyttäjän toiminnasta; 3) rikosasian käsittelemisestä tuomioistuimessa; 4) rikosoikeudellisen seuraamuksen täytäntöönpanemisesta; tai 5) yleiseen turvallisuuteen kohdistuvilta uhkilta suojelemisesta tai tällaisten uhkien ehkäisemisestä 1—4 kohdassa tarkoitetun toiminnan yhteydessä. Lisäksi lakia sovelletaan silloin, kun Puolustusvoimat, poliisi ja Rajavartiolaitos käsittelevät henkilötietoja kansallisen turvallisuuden ylläpitämisen yhteydessä.

Rikosasioiden tietosuojalaissa on pyritty lainsäädännön yhtenäisyyden edistämiseksi seuraamaan asetuksessa ja sitä täydentävässä tietosuojalaissa käytettyjä sisällöllisiä ja terminologisia ratkaisuja siltä osin, kuin ei ole ollut painavia syitä päätyä toisenlaiseen ratkaisuun. Yleiseen tietosuojasetukseen verrattuna laissa on sääntelyn kohteesta johtuen kuitenkin painotettu jonkin verran enemmän viranomaisen tarvetta rajoittaa rekisteröidyn oikeuksia, kuten esimerkiksi rekisteröidyn tarkastusoikeutta.¹⁶²

Suuri osa poliisin tehtävien suorittamiseksi tapahtuvasta henkilötietojen käsittelystä kuuluu rikosasioiden tietosuojalain soveltamisalaan. Poliisi, kuten kaikki rikosasioiden tietosuoja-

¹⁶⁰ HE 31/2018 vp, s. 17–18.

¹⁶¹ HaVM 14/2018 vp, s. 3.

¹⁶² HE 31/2018 vp, s. 19–20.

direktiiviä toimeenpanevaa lainsäädäntöä soveltavat viranomaiset, soveltaa kuitenkin toiminnassaan myös yleistä tietosuoja-asetusta. Yleisen tietosuoja-asetuksen johdanto-osan 19 kappaleessa todetaan, että jäsenvaltiot voivat antaa direktiivissä (EU) 2016/680 tarkoitetuille toimivaltaisille viranomaisille tehtäviä, joita ei välttämättä suoriteta rikosten ennalta estämistä, tutkintaa, paljastamista tai rikoksiin liittyviä syytetoimia varten taikka rikosoikeudellisten seuraamusten täytäntöönpanoa varten, mukaan lukien yleiseen turvallisuuteen kohdistuvilta uhkilta suojelua ja tällaisten uhkien ehkäisyä varten. Tällöin muita tarkoituksia varten tehtävä henkilötietojen käsittely kuuluu tietosuoja-asetuksen soveltamisalaan, sikäli kuin se kuuluu unionin lainsäädännön soveltamisalaan.

Matkustajatietodirektiivi on pantu kansallisesti täytäntöön lentoliikenteen matkustajarekisteritietojen käytöstä terrorismin ja vakavan rikollisuuden torjunnassa annetulla lailla (657/2019, jäljempänä *PNR-laki*). PNR-laki täydentää rikosasioiden tietosujadirektiivin yleistä täytäntöönpanolainsäädäntöä.¹⁶³

Sovellettavat rekisteröidyn oikeuksia koskevat säännökset määräytyvät sen mukaan, kuuluuko henkilötietojen käsittely rikosasioiden tietosujadirektiivin ja sen täytäntöönpanolain vai yleisen tietosuoja-asetuksen soveltamisalaan. PNR-lain mukaisessa henkilötietojen käsittelyssä rekisteröidyn oikeuksiin sovelletaan rikosasioiden tietosujalakia. Näin on myös niissä tilanteissa, joissa rikosasioiden tietosujalain mukaisiin tarkoituksiin käsiteltävät henkilötiedot on alun perin kerätty ja talletettu lupahallinnollisiin tai muihin tietosuoja-asetuksen alaisiin käsittelytarkoituksiin.¹⁶⁴

5.2.3 Erityislainsäädäntö

Henkilötietojen suojan sääntely Suomessa on ollut varsin sirpaleista. Suomessa on henkilötietolain lisäksi voimassa poikkeuksellisen runsaasti henkilötietojen käsittelyä koskevaa erityislainsäädäntöä. Tietosuojan yleislakien lisäksi eri hallinnonaloilla valmisteltuja henkilötietojen käsittelyä koskevia säädöksiä on yhteensä lähes 800. Valtaosa voimassa olevasta erityislainsäädännöstä sääntelee viranomaisten henkilötietojen käsittelyä.¹⁶⁵

Valtioneuvoston kanslian rahoittamassa yleisen tietosuoja-asetuksen kansallista toimeenpanoa selvittäneessä hankkeessa IPR University Centerin, Helsingin yliopiston ja Lapin yli-

¹⁶³ HE 55/2018 vp, s. 22.

¹⁶⁴ Ks. tästä HaVM 42/2018 vp (s. 12), jossa viitataan PNR-lain mukaisen tarkastusoikeuden osalta rikosasioiden tietosujalain 23 §:ään.

¹⁶⁵ Ks. HE 9/2018 vp, s. 5–6 ja Pitkänen – Korpisaari – Korhonen 2017, s. 4–5.

opiston tutkijat kävivät läpi mainitut lähes 800 säädöstä ja arvioivat, ovatko ne oikeusperustaltaan sopuoinnussa yleisen tietosuoja-asetuksen kanssa. Läpikäynnin keskeisin havainto oli, että suurimmaksi osaksi säädökset ovat yhteensopivia tietosuoja-asetuksen kanssa eikä merkittäviä ongelmia oikeusperusteiden yhteensopivuuden kanssa ole. Joistain yksittäisistä säädöksistä kuitenkin löydettiin muutostarpeita.¹⁶⁶

Selvityksen yhteydessä perustettu asiantuntijapaneeli katsoi, että ministeriöiden olisi raportissa esitettyjen kommenttien pohjalta aiheellista tarkistaa oman hallinnonalansa lainsäädännön henkilötietojen käsittelylle säädetty oikeusperusta. Tarkistuksessa tulisi kiinnittää huomiota erityisesti arkaluonteisiin tietoihin ja suostumuksen tarpeellisuuteen muun muassa yleisen tietosuoja-asetuksen 6, 7 ja 9 artiklojen pohjalta. Hankkeen yhteydessä ei arvioitu erityissäännösten tarpeellisuutta tai välttämättömyyttä, vaan ainoastaan käsittelyn oikeudellista perustaa. Näin ollen hallinnonalakohtaista erityislainsäädännön tarkastustyötä on väistämättä jatkettava.¹⁶⁷

Voidaan todeta, että tietosuoja-asetuksen johdosta Suomen lainsäädäntöön on tehtävä poikkeuksellisen laajasti muutoksia kansallisten lakien yhdenmukaistamiseksi asetuksen kanssa. Monilta osin tarvittavat muutokset ovat teknisiä, erityisesti viittausmuutoksia. Muutosten toteuttamisen keskeisenä edellytyksenä on ollut uuden kansallisen tietosuojalain sisällön ja voimaantulon vahvistuminen.¹⁶⁸ Erityislainsäädännön tarkistaminen on siten tutkielmaa kirjoitettaessa ollut vielä monelta osin kesken.

Perustuslakivaliokunta on pitänyt tärkeänä erityislainsäädännön tarpeellisuuteen ja alaan liittyvien kysymysten kartoittamista tietosuojauudistuksen täytäntöönpanon yhteydessä.¹⁶⁹ TATTI-työryhmä esitti loppumietinnössään linjauksia henkilötietolainsäädännön kehittämiseksi muun muassa nykyisen erityissääntelyn tarpeettoman yksityiskohtaisuuden vähentämiseksi. Loppumietinnössä esitetään myös linjauksia kansallisen liikkumavaran käytöstä.¹⁷⁰

Osana EU:n tietosuojapakettia julkistettu ehdotus uudeksi sähköisen viestinnän tietosuoja-asetukseksi¹⁷¹ on tutkielmaa kirjoitettaessa vielä vahvistamatta. Myös sähköisen viestinnän

¹⁶⁶ Pitkänen – Korpisaari – Korhonen 2017, s. 4–5 ja Tietosuojasäädösten muutostarve (41/2017), s. 11. Haastavimmaksi alueeksi hankkeessa tunnistettiin arkaluonteisten tietojen käsittelyn oikeusperustaan liittyvä kansallinen liikkumavara, josta säädetään yleisen tietosuoja-asetuksen 9 artiklassa.

¹⁶⁷ Ks. Tietosuojasäädösten muutostarve (41/2017), s. 11–16.

¹⁶⁸ Ks. Lång ja Haavikko 2019.

¹⁶⁹ Ks. PeVL 38/2016 vp, s. 4

¹⁷⁰ EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen täytäntöönpanotyöryhmän (TATTI) loppumietintö (8/2018), s. 19–35.

¹⁷¹ Euroopan komission ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi yksityiselämän kunnioittamisesta ja henkilötietojen suojasta sähköisessä viestinnässä ja direktiivin 2002/58/EY kumoamisesta (sähköisen viestinnän tietosuoja-asetus). COM(2017) 10 final, annettu 10.1.2017.

tietosuoja-asetuksen täytäntöönpano edellyttää varsin todennäköisesti muutoksia kansalliseen lainsäädäntöön, erityisesti sähköisen viestinnän palveluista annettuun lakiin.

5.3 Poliisin henkilötietolain kokonaisuudistus

5.3.1 Laki poliisin henkilörekistereistä ja ensimmäinen poliisin henkilötietolaki

Ensimmäinen laintasoinen säädös poliisin henkilörekistereistä oli vuonna 1995 annettu laki poliisin henkilörekistereistä (509/1995), jonka korvasi vuonna 2003 voimaan tullut laki henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa (761/2003). Poliisin perustehtävät ja poliisin tietojen käsittelyn tarkoitukset eivät olleet muuttuneet vuoden 1995 lain säätämisen jälkeen. Syynä uuden lain säätämiseksi oli se, että poliisin henkilörekistereistä annetun lain systematiikka oli kärsinyt eri yhteyksissä tehdyistä muutoksista ja tarkistuksista.¹⁷²

Poliisin henkilötietolaki (761/2003) oli erityislaki, jota sovellettiin henkilötietojen käsittelyä koskevien yleislakien ohella henkilötietojen käsittelyyn poliisitoimessa. Laissa säädettiin poliisin tietojärjestelmiin talletettavien henkilötietojen sisällöstä ja tietojen käsittelyn periaatteista. Laki sisälsi lisäksi säännöksiä muun muassa poliisin tietojärjestelmien tietojen käyttämisestä, kansallisesta ja kansainvälisestä tiedonvaihdosta, tietojen poistamisesta ja arkistoinnista sekä rekisteröidyn tarkastusoikeuden toteuttamisesta ja eräistä rajoituksista rekisteröidyn oikeuksiin.¹⁷³

Lain lähtökohtana oli hallituksen esityksen mukaan, että henkilötietojen käsittelyyn sovelletaan myös poliisitoimessa yleistä henkilötietolakia ja julkisuuslakia. Yleislaeista poikettaiisiin ainoastaan silloin, kun se on poliisitoiminnan tehokkuuden turvaamiseksi välttämätöntä. Poikkeukset koskisivat lähinnä arkaluonteisten tietojen keräämistä ja tallettamista, rekisteröidyn tarkastusoikeutta sekä rekisteritietojen käyttöä ja luovuttamista. Valmisteilla olleet uudet perusoikeussäännökset oli otettu huomioon jo poliisin henkilörekistereistä annettua lakia valmisteltaessa, mutta perusoikeusnäkökulma huomioitiin aiempaa laajemmin poliisin henkilötietolain valmistelun yhteydessä.¹⁷⁴

Sekä vuoden 1995 laki että vuoden 2003 laki koskivat ainoastaan henkilötietojen käsittelyä poliisilain 1 §:ssä tarkoitetuissa poliisin tehtävissä. Lain soveltamisalan ulkopuolelle jäivät

¹⁷² HE 93/2002 vp, s. 4.

¹⁷³ Ks. HE 242/2018 vp, s. 7.

¹⁷⁴ Ks. HE 93/2002 vp, s. 1–5.

esimerkiksi käyttövaltuuksien hallintaan liittyvät henkilötiedot, lokitiedot, asianhallinta, henkilöstöhallinto ja muut tukitoiminnot, joihin sovellettiin yleistä henkilötietolakia.¹⁷⁵

Poliisin henkilörekisterit jaettiin molemmissa laeissa varsinaisia poliisitarkoituksia (järjestys-, rikos- ja turvallisuuspoliisitoiminta) tai hallinnollisia tarkoituksia (hallintopoliisitoiminta), esimerkiksi lupa-asioiden hoitamista varten, perustettuihin rekistereihin. Jaottelu poliisitarkoituksiin ja hallinnollisiin tarkoituksiin perustui Euroopan neuvoston ministerikomitean vuonna 1987 antamaan suositukseen henkilötietojen käytöstä poliisitoimessa (R (87) 15).¹⁷⁶ Suosituksen mukaan hallinnollisiin tietoihin ei saa soveltaa poliisitietoihin sovellettavia sääntöjä. Poliisitarkoitus käsittää suosituksessa poliisiviranomaisten tehtävät rikollisten tekojen estämiseksi ja torjumiseksi sekä yleisen järjestyksen ylläpitämiseksi. Tietojen käyttäminen ja luovuttaminen poliisiorganisaation sisällä muuhun kuin niiden alkuperäiseen tarkoitukseen oli sallittua vain laissa säädettyjen erityisten edellytysten täyttyessä.¹⁷⁷

Vuoden 2003 poliisin henkilötietolain 3 §:ssä säädettiin tietojen tallettamisesta valtakunnalliseen henkilörekisteriin (*hallintoasiain tietojärjestelmä*), joka oli perustettu lupahallinnollisten tehtävien ja muiden poliisilain 1 luvun 1 §:n 2 momentissa poliisille säädettyjen tehtävien suorittamista varten. Järjestelmään talletettavat tiedot luettiin 3 §:ssä tyhjentävästi eduskunnan perustuslakivaliokunnan ja hallintovaliokunnan edellyttämällä tavalla¹⁷⁸. Hallintoasiain tietojärjestelmään talletettavien tietosisältöjen luetteloa jouduttiinkin tarkistamaan lain voimassa ollessa useaan otteeseen vastaamaan poliisin lupahallinnollisissa tehtävissä tapahtuneita muutoksia.¹⁷⁹

5.3.2 Uudistuksen tavoitteet

Perustuslakivaliokunta totesi lain osittaisuudistusta koskevassa lausunnossaan PeVL 18/2012 vp, että poliisin henkilötietolaki on muun muassa siihen tehtyjen lukuisten muutosten johdosta muodostunut rakenteeltaan ja sisällöltään varsin monimutkaiseksi. Siihen sisältyy myös tarpeettomia päällekkäisyyksiä henkilötietolain ja julkisuuslain kanssa. Eduskunta edellytti osittaisuudistusta koskeneessa vastauksessaan EV 216/2013 v, että hallitus käynnistää mahdollisimman pian poliisin henkilötietolain kokonaisuudistuksen. Kokonaisuudistuksen yhteydessä oli eduskunnan mukaan huomioitava muiden seikkojen ohella Euroopan

¹⁷⁵ Ks. mm. HE 93/2002 vp, s. 4 ja s. 25.

¹⁷⁶ *Recommendation No. R (87) 15 of the Committee of Ministers to member states regulating the use of personal data in the police sector.*

¹⁷⁷ Ks. HE 93/2002 vp, s. 5–6.

¹⁷⁸ Ks. PeVL 18/2012 vp ja HaVM 26/2013 vp.

¹⁷⁹ Lain osittaisuudistuksissa tehdyistä muutoksista ks. HE 242/2018 vp, s. 10 ja HE 66/2012 vp, s. 5–6.

unionissa valmisteilla olevan uuden tietosuojalainsäädännön lopullinen sisältö ja vaatimukset kansalliselle lainsäädännölle sekä hallintovaliokunnan mietinnöstä HaVM 26/2013 vp ilmenevät lain rakennetta ja sisältöä koskevat huomautukset, mukaan lukien poliisin henkilötietolaissa tarkoitettujen rekisterien valvonnan kehittäminen.

Sisäministeriö asetti 28.1.2016 lainsäädäntöhankkeen poliisin henkilötietolain uudistamiseksi. Hankkeessa valmisteltu hallituksen esitys laiksi henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 242/2018 vp) annettiin eduskunnalle 22.11.2018. Esityksen keskeisin tavoite oli, että uusi poliisin henkilötietolaki täyttäisi EU:n tietosuojalainsäädännön vaatimukset, ottaen huomioon rikostorjunnan tarpeet ja perus- ja ihmisoikeuksien suojaa koskevat vaatimukset. Esityksessä huomioitiin myös poliisin toimintaympäristössä tapahtuneet muutokset ja niistä aiheutuneet tiedonkäsittelytarpeet, jotka koskevat erityisesti henkilötietojen käsittelyä rikosten ennalta estämiseksi.¹⁸⁰

Uudistuksen tavoitteena oli lisäksi selkeyttää ja yksinkertaistaa lain monimutkaiseksi muodostunut rakenne. Tähän pyrittiin muun muassa siirtymällä tietojärjestelmien sääntelystä käsittelytarkoituksiin perustuvaan sääntelyyn. Ennen uudistusta voimassa ollut poliisin henkilötietolaki perustui tietojärjestelmäkohtaiseen sääntelyyn. Sääntely oli hyvin yksityiskohtaista etenkin tietojärjestelmiin talletettavien tietojen osalta. Sääntelytapa oli joustamaton ja säännösten pitäminen ajan tasalla haastavaa.¹⁸¹

Lupahallinnon kannalta vuoden 2003 lain keskeiset ongelmat liittyivät juuri sääntelyn joustamattomuuteen. Hallintoasiain tietojärjestelmää koskevaan 3 §:ään ei sisältynyt säännöksiä kaikesta poliisin lupahallinnollisten tehtävien ja tietosuoja-asetuksen soveltamisalaan kuuluvien valvontatehtävien suorittamiseksi tarpeellisesta henkilötietojen käsittelystä. Esimerkiksi löytötavaralaissa (778/1998) ja ampumaratalaissa (763/2015) säädettyjen tehtävien suorittamiseksi tarpeellisia tietoja ei voitu tallettaa valtakunnallisesti hallintoasiain tietojärjestelmään. Järjestelmään ei myöskään talletettu tietoja lupahallintoon kiinteästi liittyvistä rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä annetun lain (444/2017) mukaisista valvontatehtävistä tai arpajaislain (1047/2001) mukaisesta valvonnasta.¹⁸²

¹⁸⁰ HE 242/2018 vp, Esityksen pääasiallinen sisältö ja s. 32.

¹⁸¹ Ks. HE 242/2018 vp, s. 35–36.

¹⁸² Ks. HE 242/2018 vp, s. 26–27. Toisaalta hallintoasiain tietojärjestelmään talletettiin 3 §:n perusteella ulkomaalaislain (301/2004) 131 §:n perusteella talletettavat ulkomaalaisten tunnistamistiedot, joita kuitenkin käsitellään poliisin ulkomaalaisvalvonnan yhteydessä tietosuojadirektiivin soveltamisalaan kuuluvien tehtävien suorittamiseksi.

Rekisteröidyn oikeuksien suhteen kokonaisuudistusta edeltänyttä lainsäädäntöä ei arvioitu ongelmalliseksi. Vuoden 2003 poliisin henkilötietolain 43 §:ssä suljettiin pois poliisin informointivelvollisuus poliisilain 1 luvun 1 §:n 1 momenttiin liittyvän henkilötietojen käsittelyn osalta. Poliisilain 1 luvun 1 §:n 2 momentin mukaisissa tehtävissä, kuten lupahallinnossa, on kuitenkin noudatettu henkilötietolain mukaisia informointivelvoitteita. Myös rekisteröidyn tarkastusoikeuden osalta kumotussa laissa (44 §) viitattiin henkilötietolakiin.

Poliisin henkilötietolakia koskeva esitys valmisteltiin tiiviissä yhteistyössä Rajavartiolaitoksen henkilötietolain uudistuksen (HE 241/2018 vp) ja Tullin henkilötietolain uudistuksen (HE 259/2018 vp) kanssa. Kaikkien kolmen lain ratkaisut ovat mahdollisimman pitkälle yhdenmukaiset siltä osin kuin viranomaisten tehtävät vastaavat toisiaan, eli etenkin rikosasioiden tietosuojalain soveltamisalalla. Tietosuoja-asetuksen soveltamisalaan kuuluvassa henkilötietojen käsittelyssä erot arvioitiin kuitenkin valmistelussa suuremmiksi viranomaisille säädettyjen tehtävien eroavaisuuksista johtuen, mistä syystä myös tietosuoja-asetuksen soveltamisalalla käsiteltäviä tietoja koskevassa täydentävässä sääntelyssä päädyttiin esityksissä osittain erilaisiin ratkaisuihin.

Uusi poliisin henkilötietolaki hyväksyttiin eduskunnassa 18.3.2019. Laki vahvistettiin 10.5.2019 ja se tuli voimaan 1.6.2019.

5.3.3 Soveltamisala ja suhde muuhun lainsäädäntöön

Poliisin henkilötietolakia (616/2019) sovelletaan lain 1 §:n 1 momentin mukaan poliisilain 1 luvun 1 §:ssä tarkoitettujen poliisille kuuluvien tehtävien suorittamiseksi tarpeellisten henkilötietojen kokonaan tai osittain automaattiseen käsittelyyn sekä muuhun henkilötietojen käsittelyyn, kun henkilötiedot muodostavat tai niiden on tarkoitus muodostaa henkilöreisteri tai sen osa. Lain soveltamisala rajautuu siten henkilötietojen käsittelytarkoituksen perusteella. Poliisin henkilötietolakia sovelletaan aiempaa lakia vastaavasti ainoastaan poliisin käsitellessä henkilötietoja poliisilaissa säädettyjen tehtävien suorittamiseksi. Lakia ei siten sovelleta esimerkiksi henkilöstö- ja taloushallintoon liittyvään henkilötietojen käsittelyyn¹⁸³.

Mikäli poliisin tehtävien suorittamiseksi tarpeellisesta henkilötietojen käsittelystä säädetään muualla laissa poliisin henkilötietolaista poikkeavasti, sovelletaan muun lain säännöksiä poliisin henkilötietolain asemasta. Poliisin henkilötietolakia sovelletaan kuitenkin täydentävästi poliisin tehtävien suorittamiseksi tapahtuvaan henkilötietojen käsittelyyn siltä osin

¹⁸³ HE 242/2018 vp, s. 56.

kuin erityislainsäädäntöön ei sisälly poliisin henkilötietolaista poikkeavia säännöksiä.¹⁸⁴ Myös poliisin lupahallintoa koskeviin erityislakeihin sisältyy tällaisia henkilötietojen käsittelyä koskevia säännöksiä. Muun muassa uudessa rahankeräyslaissa säädetään poliisin mahdollisuudesta luovuttaa rahankeräystä koskevia henkilötietoja yleisessä tietoverkossa laajemmin kuin poliisin henkilötietolain 23 §:ssä.

Suhteessa tietosuojan yleislakeihin poliisin henkilötietolaki on erityislaki, joka täydentää yleistä tietosuoja-asetusta, tietosuojalakia ja rikosasioiden tietosuojalakia. Laki sisältää säännökset poliisilaissa säädettyjen tehtävien suorittamiseksi tarpeellisten henkilötietojen käsittelytarkoituksista ja käsiteltävien henkilötietojen sisällöstä. Lisäksi laissa säädetään poliisin tehtävien vuoksi suoritettavasta kansallisesta ja kansainvälisestä tiedonvaihdosta, tietojen poistamisesta ja arkistoinnista sekä rekisteröidyn tarkastusoikeuden toteuttamisesta ja eräistä rajoituksista rekisteröidyn oikeuksiin.¹⁸⁵

Poliisin henkilötietojen käsittelyyn sovellettiin ennen tietosuojauudistusta yleislakina henkilötietolakia. EU:n tietosuojalainsäädännön uudistus on kuitenkin eriyttänyt säädöspohjaa siten, ettei kaikkeen henkilötietojen käsittelyyn ole enää mahdollista soveltaa samaa säädöstä. Poliisin lakisääteiset tehtävät jakautuvat tietosuojadirektiivin ja tietosuoja-asetuksen soveltamisalaan, minkä lisäksi osa poliisin tehtävistä ei kuulu lainkaan Euroopan unionin oikeuden soveltamisalaan.¹⁸⁶

Tietosuojadirektiivin soveltamisalaan poliisissa kuuluvat rikosten ennalta estäminen, paljastaminen, selvittäminen ja syyteharkintaan saattaminen sekä näihin liittyvät toimenpiteet yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi. Tietosuoja-asetusta ja sitä täydentävää tietosuojalakia sovelletaan poliisissa lupahallintoon liittyviin tehtäviin sekä sellaisiin poliisille säädettyihin valvontatehtäviin, joissa ei ole kyse rikosten ennalta estämisestä, paljastamisesta, selvittämisestä tai syyteharkintaan saattamisesta tai näihin liittyvistä toimenpiteistä yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi.¹⁸⁷

Kansallisen turvallisuuden ylläpitämiseen liittyvät tehtävät eivät lähtökohtaisesti kuulu EU:n oikeuden soveltamisalaan, eivätkä siten myöskään tietosuoja-asetuksen tai tietosuojadirektiivin soveltamisalaan. Kansallisen turvallisuuden ylläpitämiseen liittyvään henkilötietojen

¹⁸⁴ *ibid.*

¹⁸⁵ HE 242/2018 vp, Esityksen pääasiallinen sisältö.

¹⁸⁶ HE 242/2018 vp, s. 24–25.

¹⁸⁷ *ibid.*

käsittelyyn poliisissa sovelletaan kansallisen ratkaisun pohjalta yleislakina rikosasioiden tietosuojalakia eräitä säännöksiä lukuun ottamatta.¹⁸⁸

Kuten rikosasioiden tietosuojalakia koskevassa esityksessä todetaan, poliisilla on useita tietosuojadirektiivin ja sen täytäntöönpanolain soveltamisalaan kuuluvia tehtäviä, kuten rikosten esitutkinta. Poliisi kuitenkin hoitaa muitakin kuin lainvalvontaan liittyviä tehtäviä esimerkiksi käsitellessään passihakemuksia. Tällaiseen käsittelyyn ei sovelleta rikosasioiden tietosuojalakia vaan yleistä tietosuoja-asetusta ja sitä täydentävää kansallista lainsäädäntöä.¹⁸⁹

Lupahallintoasioita on säädetty poliisin tehtäviksi lähinnä silloin, kun yleinen järjestys ja turvallisuus sitä edellyttävät. Lupahallinnolla on myös rikoksia ennalta estävä funktio.¹⁹⁰ Tältä kannalta perusteltuna voitaisiin pitää myös näkemystä, että lupahallintoon liittyvä henkilötietojen käsittely ei kuuluisi yleisen tietosuoja-asetuksen soveltamisalaan, vaan käsittelyyn sovellettaisiin rikosasioiden tietosuojadirektiiviä ja sen yleistä täytäntöönpanolainsäädäntöä.

Uutta poliisin henkilötietolakia koskevan esityksen valmistelussa päädyttiin kuitenkin siihen, että lupahallinnollisilla tehtävillä ei ole rikosasioiden tietosuojadirektiivin soveltamiseksi edellytettävää kiinteää yhteyttä rikostorjuntaan. Ulkomaalaislain 131 §:ssä tarkoitettuja henkilötuntemerkkien käsittelyn ei kuitenkaan nähty kuuluvan tietosuoja-asetuksen soveltamisalaan, vaikka tiedot talletettiin aiemman poliisin henkilötietolain mukaisesti hallintoasiain tietojärjestelmään. Kyseisiä tietoja käsitellään poliisin ulkomaalaisvalvonnan yhteydessä rikosasioiden tietosuojadirektiivin soveltamisalaan kuuluvien tehtävien suorittamiseksi.¹⁹¹

Uudistuksen yhtenä tavoitteena oli selkeyttää ja yksinkertaistaa poliisin henkilötietolain monimutkaista rakennetta. Tässä ei täysin onnistuttu, kuten myös perustuslakivaliokunta nosti esiin uudistuksesta antamassaan lausunnossa. Yhtenä syynä sääntelyn monimutkaiseen rakenteeseen on poliisin tehtävien jakautuminen kahden eri EU:n tietosuojasäädöksen ja siten myös kahden kansallisen tietosuojan yleislain soveltamisalaan.¹⁹² Poliisin lupahallinnollisiin

¹⁸⁸ *ibid.*

¹⁸⁹ HE 31/2018 vp, s. 32–33. Rikosasioiden tietosuojalain soveltamisalaan eivät myöskään kuulu henkilötietojen käsittely henkilöstöhallinnossa, turvapaikka-asiat, maahanmuutto, rajavalvonta tai pankkien suorittama henkilötietojen käsittely.

¹⁹⁰ Ks. tästä tarkemmin poliisin lupahallintoa käsittelevä luku 2.5.

¹⁹¹ Ulkomaalaisten tunnistamistiedoista ks. HE 242/2018 vp, s. 27 ja s. 65.

¹⁹² Ks. PeVL 51/2018 vp, s. 5–6 ja HaVM 39/2018 vp, s. 8–10.

tehtäviin liittyvää henkilötietojen käsittelyä koskeva sääntely muodostuu tietosuojauudistuksen jälkeen tietosuoja-asetuksesta, sitä täydentävästä yleisestä tietosuojalaista, poliisin henkilötietolaista sekä muusta poliisin tehtäviä koskevasta erityislainsäädännöstä, joka sisältää henkilötietojen käsittelyn oikeusperusteita koskevaa sääntelyä.¹⁹³

Poliisi ei kuitenkaan ole haasteidensa kanssa yksin. Saarenpään termein voidaan puhua päätöksentekijän oikeudellisen toimintaympäristön muodostumisesta varsin vaativaksi. Käyttäjän on tunnettava oikeussäännöt ja kyettävä havaitsemaan oikeudelliset ongelmat työn rutiineista poiketessa. Saarenpää näkee tämän osana yhteiskunnan jatkuvaa arkisen työn oikeudellistumista.¹⁹⁴

Poliisin henkilötietolain soveltamisalan osalta on myös syytä nostaa esiin, että laissa ei säädetä poliisin toimivallasta hankkia henkilötietoja. Tiedonhankinnasta säädetään samoissa säädöksissä kuin poliisin muista toimivaltuuksista, mikä on huomioitu informatiivisella säännöksellä lain 2 §:n 6 momentissa.¹⁹⁵ Poliisin henkilötietolaki sisältää kuitenkin toimivaltuussääntelyä täydentävät säännökset tietojen saamisesta tietojoukkona tai teknisen käytöyhteyden välityksellä (lain 3 luku).

5.3.4 Henkilötietojen käsittely lupahallinnossa

Kun kyse on poliisilain 1 luvun 1 §:ssä säädettyistä poliisin lupahallinnollisista tehtävistä, henkilötietoja käsitellään rekisterinpitäjän lakisääteisen velvoitteen noudattamiseksi (tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan c alakohta), mikä mahdollistaa tietosuoja-asetuksen täsmentämisen ja täydentämisen kansallisella lainsäädännöllä.

Tietosuoja-asetuksen johdanto-osan 19 kappaleessa on nimenomaisesti huomioitu tarve antaa kansallista lainsäädäntöä tilanteissa, joissa rikosasioiden tietosuojadirektiivissä tarkoitetut toimivaltaiset viranomaiset, kuten poliisi, suorittavat henkilötietojen käsittelyä asetuksen soveltamisalalla. Kyseisten toimivaltaisten viranomaisten suorittaman, tietosuoja-asetuksen soveltamisalaan kuuluviin tarkoituksiin suoritettujen henkilötietojen käsittelyssä jäsenvaltioiden olisi voitava pitää voimassa tai ottaa käyttöön yksityiskohtaisempia säännöksiä mukauttaakseen asetuksessa vahvistettujen sääntöjen soveltamista. Näillä säännöksillä voidaan

¹⁹³ HE 242/2018 vp, s. 58.

¹⁹⁴ Saarenpää 2016, s. 119.

¹⁹⁵ Poliisin toimivaltuuksista hankkia rikosten estämiseksi ja paljastamiseksi sekä vaaran torjumiseksi tarvittavaa tietoa säädetään poliisilaisissa (872/2011). Toimivaltuuksista hankkia rikosten selvittämiseksi tarvittavaa tietoa säädetään pakkokeinolaissa (806/2011) ja esitutkintalaissa (805/2011). Poliisin toimivaltuuksia koskevaa sääntelyä sisältyy myös muuhun poliisin tehtäviä koskevaan erityislainsäädäntöön, kuten lupahallintoa koskeviin erityislakeihin.

määrittää täsmällisemmin toimivaltaisten viranomaisten kyseisiin muihin tarkoituksiin suorittamaa henkilötietojen käsittelyä koskevat erityisvaatimukset ottaen huomioon kunkin jäsenvaltion oma perustuslaki, organisaatio ja hallintorakenne.

EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen täytäntöönpanotyöryhmä (TATTI) toteaa loppumietinnössään, että yleistä tietosuoja-asetusta yksityiskohtaisemman sääntelyn tulisi olla asetuksen puitteissa perusteltu tapauskohtainen ratkaisu eikä kaavamainen pääsääntö. Myös perustuslakivaliokunta on viimeaikaisessa käytännössään katsonut, että henkilötietojen suojan toteuttaminen tulisi jatkossa ensisijaisesti taata tietosuoja-asetuksen ja tietosuojalain nojalla.¹⁹⁶

Poliisin henkilötietolain uudistuksessa asetuksen soveltamisalaan kuuluvan käsittelyn sääntelyä arvioitiin tietosuoja-asetuksen riskiperusteisen lähestymistavan näkökulmasta. Poliisi käsittelee erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tietoja, kuten passin ja henkilökortin biometrisia tietoja, myös tietosuoja-asetuksen soveltamisalalla. Varsinkin laajamittainen erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien tietojen käsittely nähtiin perusteena asetusta yksityiskohdaisemmalle sääntelylle.¹⁹⁷

Poliisin henkilötietolainsäädännössä on käytetty tietosuoja-asetuksen mahdollistamaa kansallista liikkumavaraa antamalla asetusta täsmentäviä säännöksiä. Poliisin henkilötietolain 2 luvun käsittelytarkoituksia koskevista säännöksistä tietosuoja-asetuksen soveltamisalaan kuuluvat 11 §:ssä säädetyt käsittelytarkoitukset sekä 9 §:ssä tarkoitettujen tietolähdetietojen käsittely silloin kun se kohdistuu 11 §:ssä säädettyihin käsittelytarkoituksiin.

Käsittelytarkoituksia, käsiteltäviä henkilöryhmiä ja käsiteltävien tietojen tyyppiä täsmentävien 11 ja 12 §:n lisäksi lakiehdotukseen sisältyy myös muita tietosuoja-asetuksen 6 artiklassa tarkoitettuja erityisiä säännöksiä, joilla mukautetaan tietosuoja-asetuksen sääntöjen soveltamista. Nämä säännökset koskevat henkilötietojen käsittelyä muuhun kuin niiden alkuperäiseen käsittelytarkoitukseen (13–15 §), tiedonsaantia ja tietojen luovuttamista teknisen käyttöyhteyden välityksellä tai tietojoukkona (3 ja 4 luku), tietojen säilytysaikaa (5 luku) sekä rekisteröidyn oikeuksien toteuttamista ja rajoituksia rekisteröidyn oikeuksiin (6 luku).¹⁹⁸

¹⁹⁶ EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen täytäntöönpanotyöryhmän (TATTI) loppumietintö (8/2018), s. 24. Perustuslakivaliokunnan käytännöstä ks. luku 3.2.2.

¹⁹⁷ Erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien tietojen käsittelystä ks. mm. HE 242/2018 vp, s. 125–126.

¹⁹⁸ Ks. esim. HE 242/2018 vp, s. 24 ja s. 58.

Henkilötietojen käsittelyä muussa poliisin lakisääteisissä tehtävissä koskevan 11 §:n mukaan poliisi saa käsitellä henkilötietoja myös lupahallintoon liittyvien tehtävien ja sellaisten poliisille laissa erikseen säädettyjen valvontatehtävien suorittamiseksi, jotka eivät liity rikoksen ennalta estämiseen, paljastamiseen, selvittämiseen tai syyteharkintaan saattamiseen tai yleiseen turvallisuuteen kohdistuvilta uhkilta suojelemiseen tai tällaisten uhkien ehkäisemiseen.

Poliisin lupahallintoon liittyvien tehtävien osalta lupaharkinta kuuluu aina 11 §:n ja yleisen tietosuojasetuksen soveltamisalaan. Lupavalvontaan sen sijaan sovelletaan toiminnan tarkemmasta luonteesta riippuen joko tietosuojasetusta ja poliisin henkilötietolain 11 §:ää tai rikosasioiden henkilötietolakia ja sen soveltamisalaan kuuluvia poliisin henkilötietolain säännöksiä. Kun lupavalvontaa suoritetaan poliisin kenttätehtävien yhteydessä, henkilötietojen käsittelyyn sovelletaan rikosasioiden henkilötietolakia ja poliisin henkilötietolain 5 §:n säännöksiä henkilötietojen käsittelystä tutkinta- ja valvontatehtävissä.

Käsiteltävien tietojen sisältö on täsmennetty tietoluokkatasolla 12 §:ssä. Erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvat tiedot, kuten biometriset tiedot ja terveyttä koskevat tiedot, on yksilöity pykälässä muuta tietosisältöä tarkemmin niiden erityisaseman vuoksi.

Erityisten henkilötietoryhmien käsittely 1. lakiehdotuksessa perustuu tietosuojasetuksen soveltamisalaan kuuluvien käsittelytarkoitusten osalta asetuksen 9 artiklan 2 kohdan g alakohtaan, jonka mukaan erityisiä henkilötietoryhmiä voidaan käsitellä, kun käsittely on tarpeen tärkeää yleistä etua koskevasta syytä unionin oikeuden tai jäsenvaltion lainsäädännön nojalla. Sääntelyn on myös oltava oikeasuhtaista tavoitteeseen nähden, siinä on noudatettava keskeisiltä osin oikeutta henkilötietojen suojaan ja siinä on säädettävä asianmukaisista ja erityisistä toimenpiteistä rekisteröidyn perusoikeuksien ja etujen suojaamiseksi.¹⁹⁹

Rekisteröidyn perusoikeuksia ja etuja suojaavat tietosuojasetuksessa ja tietosuojalaissa määriteltyjen suojatoimien lisäksi muun muassa poliisin henkilötietolaissa käsittelylle asetetut edellytykset, edellytykset tietojen luovuttamiselle sekä tietojen säilytysajat. Suojatoimenpiteenä voidaan osaltaan pitää myös lupahallinnollisia tehtäviä koskevaa erityislainsäädäntöä, jossa säädetään henkilötietojen käsittelytarkoituksista sekä rekisterien tietosisällöstä.²⁰⁰

¹⁹⁹ HE 242/2018 vp, s. 126.

²⁰⁰ *ibid.*

Poliisille säädettyjä rekisterinpitovelvoitteita sekä rekisterien tietosisältöä täsmentäviä säännöksiä sisältyy poliisin henkilötietolain lisäksi useisiin erityislakeihin, jossa poliisin lupahallinnollisista tehtävistä säädetään. Esimerkiksi arpajaislain 42 b §:ssä säädetään arpajais-ten valvontatiedostosta, passilain 29 §:ssä passirekisteristä ja henkilökorttilain 31 §:ssä henkilökorttirekisteristä.

Kansallisen lainsäädännön lisäksi EU-säädöksiin sisältyy suoria rekisterinpidollisia velvoitteita. Muun muassa asedirektiivi 91/477/ETY, jonka viimeisimmät muutokset on pantu täytäntöön ampuma-aselain uudistuksella ja osittain poliisin henkilötietolain uudistuksella, velvoittaa jäsenvaltioita säätämään tietojen tallettamisesta ja niiden säilytysajoista. Toisaalta esimerkiksi passivalokuvien ja -sormenjälkien tallettaminen passiasiakirjan lisäksi poliisin rekisteriin perustuu kansalliseen lainsäädäntöön, eikä sitä edellytetä EU-lainsäädännössä. Myös EU:n uusi henkilökorttiasetus jättää mahdollisen kansallisen rekisterin perustamisen kansallisen lainsäädännön varaan.²⁰¹

5.3.5 Rekisteröidyn oikeudet

Poliisin toiminnassa sovellettavat rekisteröidyn oikeuksia koskevat säännökset sisältyvät pääosin rikosasioiden tietosuojalain 4 lukuun ja lupahallinnon osalta tietosuoja-asetuksen III lukuun. Lisäksi tietosuojalaki sisältää säännöksiä rekisteröidyn oikeuksista ja niiden rajoituksista. Koska poliisin henkilötietolaissa tarkoitettu henkilötietojen käsittely tapahtuu poliisin lakisääteisten tehtävien suorittamiseksi, siihen ei sovelleta tietosuoja-asetuksen 17 artiklan mukaista rekisteröidyn oikeutta tietojen poistamiseen (”oikeus tulla unohdetuksi”), 20 artiklan mukaista oikeutta siirtää tiedot järjestelmästä toiseen tai 21 artiklan mukaista oikeutta vastustaa henkilötietojensa käsittelyä.²⁰²

Poliisin henkilötietolain 6 luvussa on annettu tarkentavia säännöksiä rekisteröidyn tarkastusoikeuden toteuttamisesta ja tietyistä rekisteröidyn oikeuksiin kohdistuvista rajoituksista. Lukuun ottamatta jäljempänä käsiteltävää rekisteröidyn tarkastusoikeuden toteuttamista (41 §) suurin osa 6 luvun säännöksistä koskee rikosasioiden tietosuojalain soveltamisalaan kuuluvaa henkilötietojen käsittelyä. Tietosuoja-asetuksen alaisen käsittelyn osalta luvussa on

²⁰¹ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2019/1157, annettu 20 päivänä kesäkuuta 2019, unionin kansalaisten henkilökorttien sekä oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen käyttäville unionin kansalaisille ja heidän perheenjäsenilleen myönnettävien oleskeluasiakirjojen turvallisuuden lisäämisestä. Ks. myös EUT:n ratkaisu Willems (C-446/12–C-449/12), jossa tuomioistuin toteaa että biometrisia tunnisteita sisältävien rekisterien kerääminen niiden omista kansalaisista kuuluu jäsenvaltioiden toimivaltaan.

²⁰² HE 242/2018 vp, s. 101.

kuitenkin suljettu pois rekisteröidylle tietosuoja-asetuksen 18 artiklan nojalla kuuluva oikeutta rajoittaa henkilötietojensa käsittelyä. Rajoitus perustuu tietosuoja-asetuksen 23 artiklassa jäsenvaltioille mahdollistettuun liikkumavaraan.

Lupahallinnollisten tehtävien kannalta valmistelussa nähtiin 18 artiklan osalta ongelmalliseksi erityisesti tilanteet, joissa käsittelyä olisi rajoitettava rekisteröidyn kiistäessä luvan myöntämisen tai voimassaolon estettä koskevan tiedon paikkansapitävyyden. Rajoittamisen seurauksena mainittu lupaharkinnan ja lupavalvonnan kannalta mahdollisesti olennainen tieto ei siten olisi käytettävissä lupahallintoon liittyvässä päätöksenteossa. Poliisilla ei näin ollen olisi mahdollisuutta kattavasti hyödyntää lupapäätösten tekemiseksi tarpeellisia rekisteritietoja tai seurata luvan voimassaolon edellytyksiä lupahallintoa koskevassa erityislainsäädännössä, kuten ampuma-aselaisissa, edellytetyllä tavalla. Käsittelyn rajoittaminen voisi vaarantaa tietojen saatavuuden myös niihin rikosasioihin liittyviin käsittelytarkoituksiin, joissa lupahallinnollisiin tarkoituksiin alun perin kerättyjä tietoja voidaan käsitellä lain 13 ja 14 §:n nojalla.²⁰³

Rekisteröidyn oikeuksia koskevia säännöksiä sisältyy tietosuojan yleislakien ja poliisin henkilötietolain lisäksi myös EU-säädöksiin ja kansalliseen erityislainsäädäntöön. Esimerkiksi henkilön oikeudesta tarkistaa passin tai matkustusasiakirjan sisältämät henkilötiedot ja tarvittaessa pyytää tietojen korjaamista tai poistamista säädetään EU:n passiasetuksen 4 artiklassa. Asiaa koskeva informatiivinen säännös on otettu myös kansallisen passilain 5 a §:ään.

Rekisteröidyn oikeuksien kannalta on tärkeää huomata, että poliisin lakisääteisiin lupahallinnollisiin tehtäviin ei voida laskea kuuluvaksi sellaista henkilötietojen käsittelyä, joka ei johdu viranomaisen lakisääteisestä velvoitteesta. Tällainen käsittely voi olla luonteeltaan viranomaisen velvoitteita ja varsinaisia tehtäviä tukevaa. Näihin toimintoihin liittyvälle henkilötietojen käsittelylle on siten löydyttävä erillinen oikeusperuste. Tämä koskee esimerkiksi niin sanottua viranomaisen suunnittelu- ja selvitystoimintaa. Suunnittelu- ja selvitystoiminta voi liittyä esimerkiksi sellaiseen yhteiskunnallisen kehityksen myötä syntyneeseen uuteen ilmiöön, johon liittyvien tehtävien hoito ei vielä selvästi kuulu minkään viranomaisen lakisääteisiin tehtäviin. Kyseeseen tulee tällöin käytännössä tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1

²⁰³ HE 242/2018 vp, s. 104–105. Myös rikosasioiden tietosuojalain 25 §:n säännökset käsittelyn rajoittamisesta nähtiin poliisin henkilötietolain valmistelussa ongelmallisena pitkälti samoista syistä kuin tietosuoja-asetuksen 18 artiklan mukainen rajoitusoikeus. Rikosasioiden tietosuojadirektiivi ei kuitenkaan valmistelussa tehdyn arvon mukaan mahdollista poikkeamista direktiivin 16 artiklan mukaisesta oikeudesta käsittelyn rajoittamiseen kansallisessa lainsäädännössä.

kohdan e alakohta ja sitä täydentävä tietosuojalain 4 §, koska tietosuoja-asetuksen 6 artiklan f alakohtaa ei sovelleta viranomaisten toimintaan.²⁰⁴

Kuten edellä tietosuoja-asetuksen mukaisia rekisteröidyn oikeuksia koskevassa luvussa 4.3.2 on todettu, sovellettavat rekisteröidyn oikeudet vaihtelevat osittain käsittelyn oikeusperustan mukaan. Esimerkiksi 21 artiklan mukaista oikeutta vastustaa henkilötietojen käsittelyä ei sovelleta lakisääteisen tehtävän suorittamiseksi tapahtuvaan henkilötietojen käsittelyyn (6 artiklan 1 kohdan c alakohta), josta poliisin lupahallinnollisissa tehtävissä on kyse. Sen sijaan vastustusoikeus kattaa käsittelyn, joka perustuu yleistä etua koskevan tehtävän suorittamiseen tai rekisterinpitäjälle kuuluvan julkisen vallan käyttöön (6 artiklan 1 kohdan e alakohta). Rekisteröidyn 21 artiklan mukainen oikeus vastustaa tietojensa käsittelyä on siten huomioitava myös poliisin henkilötietojen käsittelyssä, kun kyse on tietosuoja-asetuksen soveltamisalalla tapahtuvasta suunnittelu- ja selvitystoiminnasta tai muusta varsinaista poliisin tehtävää tukevasta henkilötietojen käsittelystä.

²⁰⁴ Ks. HaVM 13/2018 vp, s. 33–34.

6 REKISTERÖIDYN OIKEUS SAADA PÄÄSY TIETOIHIN

6.1 Läpinäkyvyyden vaatimus

Rekisteröidyn oikeuksia koskevan tietosuoja-asetuksen III luvun ensimmäisessä 12 artiklassa säädetään läpinäkyvästä informoinnista, viestinnästä ja yksityiskohtaisista säännöistä rekisteröidyn oikeuksien käyttöä varten. Rekisteröidyn informointia koskevat säännökset täsmentävät asetuksen 5 artiklan 1 kohdan a alakohdassa tarkoitettua läpinäkyvyyden periaatetta.

Asetuksen 12 artiklassa rekisterinpitäjälle asetetaan kattava velvollisuus toimittaa rekisteröidylle läpinäkyvää informaatiota henkilötietojen käsittelystä ja informoida rekisteröityä siitä, miten tämä voi käyttää oikeuksiaan. Artiklan 1 kohdan mukaan tietojen on oltava tiiviisti esitetyssä, läpinäkyvässä, helposti ymmärrettävässä ja saatavilla olevassa muodossa selkeällä ja yksinkertaisella kielellä varsinkin silloin, kun tiedot on tarkoitettu erityisesti lapselle. Tiedot on toimitettava kirjallisesti tai muulla tavoin ja tapauksen mukaan sähköisessä muodossa. Jos rekisteröity sitä pyytää, tiedot voidaan antaa suullisesti edellyttäen, että rekisteröidyn henkilöllisyys on vahvistettu muulla tavoin.

Artiklan 3 kohdan mukaan rekisterinpitäjän on toimitettava rekisteröidylle tiedot toimenpiteistä, joihin on ryhdytty 15–22 artiklan nojalla tehdyn pyynnön johdosta ilman aiheetonta viivytystä ja joka tapauksessa kuukauden kuluessa pyynnön vastaanottamisesta. Artiklassa säädetään lisäksi muun muassa rekisterinpitäjän velvollisuudesta kertoa rekisteröidyille oikeussuojakeinojen käyttämismahdollisuuksista (4 kohta) sekä tietojen ja toimenpiteiden pääsääntöisestä maksuttomuudesta (5 kohta).

Asetuksen johdanto-osan 58 kappaleessa täsmennetään, että yleisölle tarkoitettut tiedot voidaan antaa sähköisessä muodossa esimerkiksi internetsivuston kautta. Koska lapset tarvitsevat erityistä suojelua, kaikessa lapsiin kohdistuvaa tietojenkäsittelyä koskevassa tiedotuksessa ja viestinnässä on käytettävä niin selkeää ja yksinkertaista kieltä, että lapsen on helppo ymmärtää sitä.²⁰⁵

Euroopan tietosuojatyöryhmä on 29.11.2017 julkaissut asetuksen 2016/679 mukaista läpinäkyvyyttä koskevat suuntaviivat, jotka on tarkistettu ja hyväksytty 11.4.2018. Suuntaviivi-

²⁰⁵ Poliisissa selkeän ja yksinkertaisen viestinnän vaatimukseen on pyritty vastaamaan muun muassa julkaisemalla poliisin internet-sivustolla selkokielistä informaatiota tietosuojasta ja rekisteröidyn oikeuksista. (Tietosuoja ja rekisteröidyn oikeudet selkokielisenä; https://www.poliisi.fi/tietoa_poliisista/tietosuoja_ja_rekisteroidyn_oikeudet/tietosuoja_ja_rekisteroidyn_oikeudet_selkokielisena).

voissa esitetään rekisteröidyn oikeuksia koskevat yleiset periaatteet. Läpinäkyvyys on suuntaviivoissa kuvatulla tavalla tietosuoja-asetuksen mukaan kattava velvollisuus, joka käsittää kolme keskeistä osa-aluetta: 1) tietojen asianmukaista käsittelyä koskevan tiedon antaminen rekisteröidyille, 2) rekisterinpitäjien tapa tiedottaa rekisteröidyille näiden tietosuoja-asetukseen perustuvista oikeuksista ja 3) rekisterinpitäjien keinot auttaa rekisteröityjä käyttämään oikeuksiaan.²⁰⁶

Kun rekisterinpitäjät noudattavat läpinäkyvyyden periaatetta, rekisteröidyt voivat valvoa omien henkilötietojensa käsittelyä esimerkiksi hyödyntämällä rekisteröidyille kuuluvia oikeuksia. Tietosuoja-asetuksen läpinäkyvyysvaatimuksia sovelletaan tietojen käsittelyn koko elinkaaren ajan käsittelyn oikeusperusteesta riippumatta.²⁰⁷ Tietosuojatyöryhmän lisäksi rekisteröidyn informoimista koskevaa ohjeistusta on julkaissut myös tietosuojavaaltuutetun toimisto.²⁰⁸

Myös rikosasioiden tietosuojadirektiivin 12 artiklassa säädetään viestinnästä ja yksityiskohdaisista säännöistä rekisteröidyn oikeuksien käyttöä varten. Rikosasioiden tietosuojalakia koskevassa esityksessä todetaan, että mainitun artiklan vaatimukset tulevat osittain täytettyä yleisillä hallinto-oikeudellisilla säännöillä. Esimerkiksi hallintolain 23 §:ssä säädetään käsittelyn viivytyksettömyydestä. Pykälän mukaan asia on käsiteltävä ilman aiheetonta viivytystä ja viranomaisen on esitettävä asianosaiselle tämän pyynnöstä arvio päätöksen antamisaikakohdasta sekä vastattava käsittelyn etenemistä koskeviin tiedusteluihin.²⁰⁹

Tilanne on sama yleisen tietosuoja-asetuksen soveltamisalalla, kun tietoja käsittelee poliisi tai muu viranomainen. Yleinen hallinto-oikeudellinen sääntely asettaa menettelylliset reunaehdot rekisteröidyn oikeuksien käyttämisestä koskevien pyyntöjen käsittelylle myös silloin, kun on kyse tietosuoja-asetuksen soveltamisalaan kuuluvasta käsittelystä. Lisäksi on noudatettava muun muassa suomen ja ruotsin käyttämisestä viranomaisissa sääntelevää kielilakia (423/2003).²¹⁰

Rikosasioiden tietosuojalain 30 §:ssä säädetään rekisterinpitäjän mahdollisuudesta periä valtion maksuperustelain (150/1992) mukainen maksu, jos rekisteröidyn pyynnöt ovat niiden toistuvuudesta tai muusta syystä ilmeisen kohtuuttomia tai perusteettomia. Rekisterinpitäjä

²⁰⁶ Tietosuojatyöryhmä, WP260 rev.01.

²⁰⁷ Ks. Tietosuojatyöryhmä, WP260 rev.01.

²⁰⁸ Tietosuojavaaltuutetun toimisto: Kerro käsittelystä rekisteröidyille.

²⁰⁹ HE 31/2018 vp, s. 53.

²¹⁰ Kielilaista tarkemmin ks. esim. Husa – Pohjolainen 2014, s. 204–206.

ei sen sijaan voi tällaisessa tilanteessa kieltäytyä kokonaan rekisteröidyn pyynnön toteuttamisesta, koska tarkastusoikeudella sekä oikeudella saada tiedot täydennettyä tai oikaistua voi olla huomattavaakin merkitystä rekisteröidyn oikeuksien toteutumisen kannalta ja koska maksun perimismahdollisuuden voidaan arvioida riittävästi ehkäisevän esimerkiksi toistuvien perusteettomien pyyntöjen tekemistä.²¹¹

Vastaavaa sääntelyä maksun perimisestä ei sisälly tietosuojalakiin tai poliisin henkilötietolakiin. Sisäministeriön asetuksessa poliisin suoritteiden maksullisuudesta vuonna 2019 (1135/2018) on kuitenkin huomioitu tietosuoja-asetuksen 15 artiklan 3 kohdassa tarkoitettu mahdollisuus maksun perimiseen rekisteröidyltä tietyissä tilanteissa. Poliisin maksuasetuksen 6 §:n mukaan tietosuoja-asetuksen 12 artiklan 5 kohdassa tarkoitettu, rekisteröidyn pyynnöstä tehtävä toimenpide kuuluu valtion maksuperustelaisissa tarkoitettuihin omakustannusarvon mukaisiin julkisoikeudellisiin suoritteisiin, jos rekisteröidyn toimenpidepyyntö on ilmeisen perusteeton tai kohtuuton taikka jos rekisteröity esittää toimenpidepyyntöjä toistuvasti. Tietosuoja-asetuksen 12 artiklan 5 kohdan mukaan rekisterinpitäjä voi kohtuullisen maksun perimisen sijaan myös kieltäytyä suorittamasta rekisteröidyn pyytämää toimea, jos se on ilmeisen perusteeton tai kohtuuton.

6.2 Oikeus saada pääsy tietoihin

6.2.1 Tietosuoja-asetuksen 15 artikla

Rekisteröidyn oikeudesta saada pääsy tietoihin säädetään tietosuoja-asetuksen 15 artiklassa. Rikosasioiden tietosuojalaissa säädetään vastaavasti rekisteröidyn oikeudesta saada pääsy henkilötietoihin rikosasioiden tietosuojadirektiivin 14 artiklan mukaisesti. Tästä oikeudesta käytetään rikosasioiden tietosujalaissa kumotun henkilötietolain 26 §:ää vastaavasti nimitystä rekisteröidyn tarkastusoikeus. Kuten tutkielman johdannossa on todettu, rekisteröidyn tarkastusoikeudesta puhumista voidaan edelleen pitää perusteltuna myös tietosuoja-asetuksen soveltamisalalla.

Asetuksen 15 artiklan 1 kohdassa säädetään rekisteröidyn oikeudesta saada rekisterinpitäjältä vahvistus siitä, että häntä koskevia henkilötietoja käsitellään tai että niitä ei käsitellä, ja jos näitä henkilötietoja käsitellään, oikeus saada pääsy henkilötietoihin sekä seuraavat tiedot: a) käsittelyn tarkoitukset; b) kyseessä olevat henkilötietoryhmät; c) vastaanottajat tai vastaanottajaryhmät, erityisesti kolmansissa maissa olevat vastaanottajat tai kansainväliset jär-

²¹¹ HE 31/2018 vp, s. 22.

jestöt, joille henkilötietoja on luovutettu tai on tarkoitus luovuttaa; d) mahdollisuuksien mukaan henkilötietojen suunniteltu säilytysaika tai jos se ei ole mahdollista, tämän ajan määrittämiskriteerit; e) rekisteröidyn oikeus pyytää rekisterinpitäjältä häntä itseään koskevien henkilötietojen oikaisemista tai poistamista taikka henkilötietojen käsittelyn rajoittamista tai vastustaa tällaista käsittelyä; f) oikeus tehdä valitus valvontaviranomaiselle; g) jos henkilötietoja ei kerätä rekisteröidyltä, kaikki tietojen alkuperästä käytettävissä olevat tiedot; h) automaattisen päätöksenteon, muun muassa 22 artiklan 1 ja 4 kohdassa tarkoitetun profiloinnin olemassaolo, sekä ainakin näissä tapauksissa merkitykselliset tiedot käsittelyyn liittyvästä logiikasta samoin kuin kyseisen käsittelyn merkittävyys ja mahdolliset seuraukset rekisteröidylle.

Artiklan 2 kohdan mukaan jos henkilötietoja siirretään kolmanteen maahan tai kansainväliselle järjestölle, rekisteröidyllä on oikeus saada ilmoitus 46 artiklassa tarkoitetuista siirtoa koskevista asianmukaisista suojatoimista.

Artiklan 3 kohdan mukaan rekisterinpitäjän on toimitettava jäljennös käsiteltävistä henkilötiedoista. Jos rekisteröity pyytää useampia jäljennöksiä, rekisterinpitäjä voi periä niistä hallinnollisiin kustannuksiin perustuvan kohtuullisen maksun. Jos rekisteröity esittää pyynnön sähköisesti, tiedot on toimitettava yleisesti käytetyssä sähköisessä muodossa, paitsi jos rekisteröity toisin pyytää.

Artiklan 4 kohdan mukaan oikeus saada 3 kohdassa tarkoitettu jäljennös ei saa vaikuttaa haitallisesti muiden oikeuksiin ja vapauksiin.

Oikeudella saada pääsy omiin tietoihinsa on nähty olevan keskeinen merkitys muiden rekisteröidyn oikeuksien toteutumisen kannalta. Tämä huomioitiin jo vuoden 1995 henkilötietodirektiivissä, jonka 12 artiklassa säädettiin rekisteröidyn tiedonsaantioikeudesta. Direktiivin johdanto-osan 41 kappaleen mukaan kenellä tahansa henkilöllä on oltava oikeus tutustua itseään koskeviin käsiteltäviin tietoihin voidakseen varmistua erityisesti tietojen paikkansapitävyydestä ja niiden käsittelyn laillisuudesta.

Yleisen tietosuoja-asetuksen 15 artiklan mukaista rekisteröidyn oikeutta saada pääsy tietoihin perustellaan vastaavasti asetuksen johdanto-osan 63 kappaleessa: rekisteröidyllä olisi oltava oikeus saada pääsy henkilötietoihin, joita hänestä on kerätty, sekä mahdollisuus käyttää tätä oikeutta vaivattomasti ja kohtuullisin väliajoin, jotta hän voi pysyä perillä käsittelyn

lainmukaisuudesta ja tarkistaa sen.²¹² Kaikilla rekisteröidyillä olisi sen vuoksi oltava oikeus tietää ja saada ilmoitus erityisesti henkilötietojen käsittelyn tarkoituksista, ja jos mahdollista, käsittelyajasta, henkilötietojen vastaanottajista, käsiteltävien henkilötietojen automaattisen käsittelyn logiikasta sekä kyseisen käsittelyn mahdollisista seurauksista, ainakin jos käsittely perustuu profilointiin.²¹³

6.2.2 *Vajaavaltaisen henkilön tarkastusoikeus*

Rekisteröidyn oikeudet kuuluvat lähtökohtaisesti jokaiselle luonnolliselle henkilölle. Myös oikeus saada pääsy tietoihin koskee kaikkia rekisteröityjä, eikä sitä ole rajattu esimerkiksi vain täysi-ikäisiin tai täysivaltaisiin henkilöihin. Alaikäisen lapsen itsemääräämisoikeus henkilötietoihinsa määräytyy yleisten ja erityisten alaikäisen lapsen itsemääräämisoikeutta määrittävien säännösten perusteella. Tällaisia säännöksiä sisältyy perustuslain ja henkilötietolainsäädännön lisäksi esimerkiksi YK:n lapsen oikeuksien yleissopimukseen ja EU:n perusoikeuskirjaan.²¹⁴

Tietosuojavaltuutettu on käsitellyt vajaavaltaisen henkilöiden tarkastusoikeutta esimerkiksi vuonna 2016 annetussa ratkaisussaan, joka koskee henkilötietojen käsittelyä käytettäessä älykkäitä lukkojärjestelmiä taloyhtiöiden toiminnassa. Ratkaisussa todetaan, että lähtökohtaisesti tarkastusoikeus lapsen tietoihin on lapsella itsellään. Huoltaja voi kuitenkin toteuttaa edustusvaltansa kautta alaikäisen lapsen tarkastusoikeutta lapsen huollosta ja tapaamisoikeudesta annetun lain (361/83) nojalla. Lain 4 §:n nykyisen 4 momentin mukaan huoltaja edustaa lasta tämän henkilöä koskevissa asioissa, jollei laissa ole toisin säädetty. Vastaavasti täysi-ikäisen, edunvalvonnassa olevan henkilön osalta edunvalvoja voi pyytää tarkastusoikeuden piiriin kuuluvia tietoja, jos tarkastusoikeuden käyttäminen sisältyy hänelle annettuun määräykseen.²¹⁵

Tietosuojaalakia koskevassa hallituksen esityksessä viitataan alaikäisen aseman osalta hallintolain 14 §:ään, jonka mukaan 15 vuotta täyttäneellä alaikäisellä ja hänen huoltajallaan tai muulla laillisella edustajallaan on kummallakin oikeus erikseen käyttää puhevaltaa asiassa,

²¹² Johdanto-osan 60 kappaleessa on mainittu esimerkkinä, että tähän sisältyy rekisteröidyn oikeus saada pääsy omiin terveystietoihinsa, kuten terveystiedostoihin, joihin on koottu esimerkiksi diagnoosit, tutkimustulokset, hoitavien lääkäreiden arviot ja muut hoitoa tai muita toimenpiteitä koskevat tiedot.

²¹³ Tarkastusoikeuden merkitys muiden rekisteröidyn oikeuksien toteuttamisen kannalta on noussut esiin myös Euroopan unionin tuomioistuimen ratkaisussa, ks. esim. C-553/07 Rijkeboer. EUT:n tarkastusoikeutta koskevista ratkaisuksista ks. tarkemmin esim. Cormack 2016. Toisaalta Cormack nostaa esiin myös tarkastusoikeuden riskit yksityisyyden kannalta; tarkastusoikeus tukee yksilön oikeutta henkilötietojen suojaan mutta voi myös johtaa tietojen luovuttamiseen väärille tahoille tilanteissa, joissa pyynnön esittäjän tunnistaminen epäonnistuu.

²¹⁴ Ks. HE 9/2018 vp, s. 7–8.

²¹⁵ Tietosuojavaltuutetun ratkaisu 1890/41/2016 (12.7.2016).

joka koskee alaikäisen henkilöä taikka henkilökohtaista etua tai oikeutta. Tietosuojavaltuutettu on tarkastusoikeutta koskevassa ohjeessaan katsonut, että viranomaistoiminnassa ainakin 15-vuotiaalla on tarkastusoikeus.²¹⁶

Poliisihallituksen rekisteröidyn oikeuksien toteuttamisesta poliisissa antaman ohjeen mukaan myös alaikäisellä eli alle 18-vuotiaalla on oikeus tarkastaa itseään koskevat tiedot, mikäli hän ikäänsä, kehitystasoonsa ja asian laatuun nähden ymmärtää asian merkityksen. Alaikäisen itsemääräämisoikeuden arviointi ja edellä mainittujen kriteerien täyttyminen arvioidaan tapauskohtaisesti. Lähtökohtaisesti yli 15-vuotiaalla on tarkastusoikeus. Viime kädessä asian ratkaisee tuomioistuin. Myös edunvalvojalla on oikeus tarkastaa päämiehensä tiedot hänen puolestaan, mikäli tarkastusoikeuden käyttö sisältyy edunvalvojalle annettuun määräykseen.²¹⁷

6.2.3 *Tarkastusoikeuden sisällöllinen ulottuvuus*

Pääsy omiin henkilötietoihin auttaa rekisteröityä päättämään, ovatko häntä koskevat tiedot oikeita ja ajantasaisia. Tämän takia on olennaista, että rekisteröity saa varsinaisten käsiteltävien henkilötietojen lisäksi ymmärrettävässä muodossa myös esimerkiksi tiedot siitä, mihin henkilötietoryhmiin kuuluvina kyseisiä tietoja käsitellään eli onko kyse esimerkiksi nimitiedoista, IP-osoitteista tai paikkatiedoista.²¹⁸

Yleisesti ottaen on syytä huomata, että 15 artiklan 1 ja 2 kohdassa luetellut tiedot muodostavat rekisteröidylle sisällöllisesti varsin laajan oikeuden tiedonsaantiin. Rekisteröidylle on toimitettava paitsi varsinaiset käsiteltävät henkilötiedot, myös muita rekisteröidyn oikeuksien toteuttamiseksi merkityksellisiä tietoja, kuten tiedot henkilötietojen alkuperästä, vastaanottajista ja säilytysajasta sekä rekisteröidyn oikeuksista.

Lupahallinnossa tarvittavia henkilötietoja kerätään tyypillisesti luvanhakijalta tai -haltijalta itseltään, minkä voi nähdä jossain määrin vähentävän tarkastusoikeuden merkitystä rekisteröidyn kannalta. Tarkastusoikeus on kuitenkin näissäkin tilanteissa keino varmistua tietojen oikeellisuudesta ja ajantasaisuudesta. Lisäksi lupahallinnon tehtävien yhteydessä kerätään tietoja myös muilta kuin rekisteröidyltä itseltään. Poliisi käyttää luvan myöntämisen ja voimassaolon edellytyksiä tutkiessaan muun muassa omiin rekistereihinsä aiemmin talletettuja tietoja uuden poliisin henkilötietolain 14 §:n mukaisesti. Lainkohta mahdollistaa kumotusta

²¹⁶ Ks. HE 9/2018 vp, s. 42.

²¹⁷ Rekisteröidyn oikeuksien toteuttaminen poliisissa: tarkastusoikeus, tiedon korjaaminen ja informointi (2020/2012/66).

²¹⁸ Handbook on European data protection law, 2018 edition, s. 218.

poliisin henkilötietolaista poiketen myös rikosten ennalta estämiseen ja paljastamiseen liittyvien tietojen hyödyntämisen lupahallinnossa Keskusrikospoliisin toimittamien ilmoitusten kautta. Lupaprosessien yhteydessä saadaan lausuntoja myös muilta viranomaisilta. Lupahallinnollisessa päätöksenteossa voidaan lisäksi hyödyntää poliisin tietolähdetietoja, joista säädetään uuden poliisin henkilötietolain 9 §:ssä.

Rekisteröidyn oikeus tietojen saamiseen ei asetuksen epäonnistuneesta suomenkielisestä terminologiasta huolimatta ole kytketty siihen, mihin rekisteriin tiedot on talletettu. Jos rekisteröity haluaa tarkastaa esimerkiksi lupahallinnollisiin tarkoituksiin käsiteltävät tietonsa, poliisin on tarkastusoikeutta toteuttaessaan kyettävä toimittamaan rekisteröidylle lupahallinnon tietojärjestelmiin talletettujen tietojen lisäksi myös muihin sovelluksiin ja järjestelmiin sisältyvät tiedot, joita on käsitelty lupahallinnollisiin tarkoituksiin. Tarkastusoikeus voi siten kattaa esimerkiksi tietoja, joita on katsottu tiedonhaun kautta rikosasioita koskevista rekistereistä lupahallinnollisen asian ratkaisua varten.

Eri tietojärjestelmiin kohdistuvien tarkastusoikeuspyyntöjen toteuttaminen olisi huomiotava esimerkiksi sähköisen tarkastusoikeuden toteuttamiseen liittyvien sähköisten palveluiden suunnittelussa. Tilanne tulisi ottaa huomioon tietojärjestelmien suunnittelussa myös siten, että tiedonhaku edellyttäisi aina haun tarkoituksen kirjaamista riittävällä tarkkuudella.²¹⁹

Unionin tuomioistuimen ratkaisukäytännön mukaisesti pääsyä henkilötietoihin ei saa aiheettomasti rajoittaa myöskään menneisyydessä tapahtuneen henkilötietojen käsittelyn suhteen. Rekisteröidyillä on oltava kohtuulliset mahdollisuudet saada tietoa aiemmin tapahtuneesta tietojenkäsittelystä. Jäsenvaltioiden on määriteltävä esimerkiksi henkilötietojen vastaanottajia ja luovutettujen tietojen sisältöä koskevien tietojen säilyttämisaikat siten, että rekisteröidyn yksityisyyden suoja koskevat intressit ja rekisterinpitäjälle säilytysvelvollisuudesta syntyvä taakka ovat oikeudenmukaisessa tasapainossa.²²⁰

Poliisin lupahallinnollisten tietojen säilytysajoista säädetään uuden poliisin henkilötietolain 38 §:ssä, jossa on pyritty huomioimaan sekä rekisteröidyn oikeusturva että tarve säilyttää henkilötietoja tehtävien suorittamisen kannalta riittävän ajan. Tietojen arkistointia koskeva poliisin henkilötietolain 40 § sisältää informatiivisen säännöksen, jonka mukaan arkistotoimen tehtävistä ja arkistoon siirrettävistä asiakirjoista säädetään erikseen. Henkilötietojen käsittely arkistointitarkoituksia varten on mahdollista, kun käsittely jokin tietosuoja-asetuksen

²¹⁹ Tätä voitaneen pitää välttämättömänä myös muiden rekisterinpitäjän velvollisuuksien toteuttamiseksi.

²²⁰ Rijkeboer (C-553/07); ks. ratkaisusta tarkemmin esim. Handbook on European data protection law, 2018 edition, s. 218–219 ja Hustinx 2014, s. 13–14.

6 artiklan 1 kohdan mukaisista käsittelyperusteista täyttyy.²²¹ Rekisteröidyn tarkastusoikeus koskee lähtökohtaisesti myös henkilötietoja, joita käsitellään yleisen edun mukaisia arkistointitarkoituksia varten esimerkiksi tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan e alakohdan ja sitä kansallisesti täydentävän tietosuojalain 4 §:n 4 kohdan nojalla tai tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan c alakohdan nojalla.²²²

Rekisteröidyn tarkastusoikeudesta on erotettava julkisuuslain mukainen oikeus saada tieto itseään koskevasta asiakirjasta (JulkL 12 §) ja asianosaisen tiedonsaantioikeus (JulkL 11 §).²²³ On myös syytä huomata, että lokitiedot eivät kuulu henkilötietolainsäädännön mukaisen tarkastusoikeuden tai julkisuuslain 12 §:n mukaisen tiedonsaantioikeuden piiriin. Korkein hallinto-oikeus totesi ratkaisussaan KHO 2014:69, että poliisin tietojärjestelmien käyttämisestä koskeneet lokitiedot eivät koskeneet lokitietoja pyytäneitä henkilöä itseään vaan tietojärjestelmien käyttäjiä. Julkisuuslain 11 §:ssä tarkoitetun asianosaisjulkisuuden piiriinkin lokitiedot kuuluvat vasta siinä vaiheessa, jos tiedot vaikuttivat tai olivat voineet vaikuttaa jonkin poliisissa vireillä olevan tai olleen, tiedon pyytäjää koskevan asian käsittelyyn

Lokitietoja ei käsitellä nimenomaisesti tietosuoja-asetuksessa tai kansallisessa tietosuoja-laissa, mutta niihin voidaan myös tietosuoja-asetuksen soveltamisalalla soveltaa rikosasioiden tietosuojalakia koskevassa esityksessä omaksuttuja lähtökohtia. Rikosasioiden tietosuojalakia koskevassa esityksessä todetaan, että lokitietoja on pidettävä tietojärjestelmiä käyttävien henkilöiden henkilötietoina. Koska nämä henkilöt eivät ole rikosasioiden tietosuoja-laissa tarkoitettuja rekisteröityjä, ei heillä lähtökohtaisesti ole rikosasioiden tietosuoja-laissa säädettyä tarkastusoikeutta lokitietoihin. Mahdollisuus saada tietoja viranomaisen lokeista voi kuitenkin tulla kyseeseen, jos henkilöllä on oikeus saada kyseisiä tietoja lokeista julkisuuslain 11 §:n nojalla, sillä lokeja on pidettävä viranomaisten asiakirjoina.²²⁴

6.2.4 Tarkastusoikeuden toteuttaminen

Tietosuoja-asetuksen 15 artiklan 3 kohdan mukaan rekisterinpitäjän on toimitettava jäljennös käsiteltävistä henkilötiedoista. Jos rekisteröity pyytää useampia jäljennöksiä, rekisterin-

²²¹ Ks. HE 9/2018 vp, s. 82.

²²² Arkistoituihin tietoihin kohdistuvien rekisteröidyn oikeuksien rajoittamisesta ks. luku 6.3.1.

²²³ Asianosaisen tiedonsaantioikeuden ja tarkastusoikeuden eroista ks. tarkemmin Voutilainen 2012, s. 235–236, jossa JulkL 11 §:n mukaista tiedonsaantioikeutta tarkastellaan suhteessa kumotun henkilötietolain 26 §:n mukaiseen omien tietojen tarkastusoikeuteen. Asianosaisen tiedonsaantioikeudesta ja oikeudesta saada itseään koskeva tieto ks. myös Mäenpää 2018, luku IV Julkisuus ja tietosuoja ja Kulla – Koillinen 2014, s. 38–47.

²²⁴ HE 31/2018 vp, s. 46.

pitäjä voi periä niistä hallinnollisiin kustannuksiin perustuvan kohtuullisen maksun. Jos rekisteröity esittää pyynnön sähköisesti, tiedot on toimitettava yleisesti käytetyssä sähköisessä muodossa, paitsi jos rekisteröity toisin pyytää.

Johdanto-osan 63 kappaleen mukaan mikäli mahdollista, rekisterinpitäjän olisi voitava tarjota etäpääsy suojattuun järjestelmään, jossa rekisteröity saa suoran pääsyn henkilötietoihinsa. Tämä oikeus ei saisi vaikuttaa epäedullisesti muiden oikeuksiin ja vapauksiin, joita ovat esimerkiksi liikesalaisuudet tai henkinen omaisuus ja erityisesti ohjelmistojen tekijänoikeudet. Näiden seikkojen huomioon ottaminen ei kuitenkaan saisi johtaa siihen, että rekisteröidylle ei anneta minkäänlaista tietoa. Jos rekisterinpitäjä käsittelee merkittäviä määriä rekisteröityä koskevia tietoja, rekisterinpitäjä olisi voitava pyytää rekisteröityä täsmentämään riittävällä tavalla ennen tietojen luovuttamista, mitä tietoja tai mitä käsittelytoimia rekisteröidyn pyyntö koskee.

Johdanto-osan 64 kappaleessa täsmennetään lisäksi, että rekisterinpitäjän olisi käytettävä kaikkia kohtuullisia keinoja tarkistaakseen sellaisen rekisteröidyn henkilöllisyyden, joka halua saada pääsyn tietoihin erityisesti verkkopalvelujen ja verkkotunnistetietojen yhteydessä. Rekisterinpitäjän ei pitäisi säilyttää henkilötietoja ainoastaan mahdollisiin pyyntöihin vastaamista varten.

Kumotun poliisin henkilötietolain (761/2003) 44 §:ssä edellytettiin tarkastusoikeuden käyttämistä koskevan pyynnön esittämistä henkilökohtaisesti rekisterinpitäjälle tai tämän määräämälle muulle poliisiyksikölle. Pynnön esittämisen yhteydessä rekisteröidyn oli todistettava henkilöllisyytensä. Säännös ei mahdollistanut tarkastusoikeuden käyttämistä sähköisesti. Lakia koskevassa hallituksen esityksessä perusteena henkilökohtaiselle tarkastusoikeuden käyttämiselle esitettiin tietosuoja ja tietoturva sekä poliisitoiminnalliset syyt.²²⁵ Tarkastusoikeutta voidaankin perustellusti pitää myös riskinä yksityisyyden suojan kannalta, mikäli henkilötietoja luovutetaan tarkastusoikeuden käyttöä koskevan pyynnön esittäjälle ilman riittävää varmistumista tämän henkilöllisyydestä.²²⁶

Etenkin lupahallinnon osalta voidaan kuitenkin sähköisen asioinnin muutenkin yleistyessä todeta, että myös sähköisen tarkastusoikeuden käytön mahdollistaminen tietosuoja-asetuksen suositusten mukaisesti on perusteltua. Asetuksen johdanto-osan 63 kappaleessa tarkoitettun sähköisen etäpääsyn lisäksi sähköisen asioinnin mahdollistaminen yleisemminkin on

²²⁵ HE 93/2002 vp, s. 45.

²²⁶ Tarkastusoikeuden riskeistä yksityisyyden suojan kannalta ks. mm. Cormick 2016.

tietosuoja-asetuksen tavoitteena. Johdanto-osan 59 kappaleen mukaan olisi säädettävä yksityiskohtaisesti siitä, miten tähän asetukseen perustuvien rekisteröidyn oikeuksien käyttämisestä voitaisiin helpottaa esimerkiksi mekanismeilla, joilla rekisteröity voi pyytää pääsyä henkilötietoihin ja esittää henkilötietojen oikaisemista tai poistamista koskevan pyynnön ja mahdollisuuksien mukaan saada nämä oikeudet maksutta, sekä käyttää oikeuttaan vastustaa henkilötietojen käsittelyä. Rekisterinpitäjän olisi myös tarjottava keinot esittää tällaiset pyynnot sähköisesti erityisesti silloin, kun henkilötietoja käsitellään sähköisesti.

Uuden poliisin henkilötietolain 41 §:ssä säädetään rekisteröidyn tarkastusoikeuden toteuttamisesta. Pykälän 1 momentissa täsmennetään, että rekisterinpitäjä vastaa tarvittavien henkilötietojen ja muiden tietojen antamisesta tarkastamista varten, kun kyse on rikosasioiden tietosuojalain 23 §:ssä tarkoitetusta tarkastusoikeudesta ja tietosuoja-asetuksen 15 artiklassa tarkoitetusta rekisteröidyn tietoon pääsystä. Rekisterinpitäjä voi myös määrätä tehtävän muun poliisin yksikön hoidettavaksi.

Rekisterinpitovastuu on uudessa poliisin henkilötietolaissa keskitetty kokonaisuudessaan Poliisihallitukselle (60 §). Laki ei mahdollista nykyistä vastaavien yksikkökohtaisten rekisterien perustamista. Erityislainsäädännössä muille tahoille säädetyt rekisterinpitovastuut, kuten KRP:n rahanpesurekisteri ja todistajansuojelurekisteri, jäävät edelleen voimaan. Tietosuoja-asetuksen soveltamisalalla kaikki poliisin tehtävien suorittamiseksi tapahtuva henkilötietojen käsittely kuuluu jatkossa kuitenkin Poliisihallituksen rekisterinpitoon ja Poliisihallitus vastaa siten myös rekisteröidyn oikeuksien toteuttamisesta.

Poliisin henkilötietolain 41 §:n 2 momentissa säädetään, että rekisteröidyn on tarkastusoikeutta käyttäessään esitettävä tätä tarkoittava pyyntö henkilökohtaisesti rekisterinpitäjälle tai muulle 1 momentissa tarkoitetulle poliisiyksikölle ja todistettava henkilöllisyytensä. Pyyntö voidaan vaihtoehtoisesti esittää myös rekisterinpitäjän tarjoaman sähköisen palvelun avulla käyttämällä vahvaa sähköistä tunnistautumista. Tunnistautumisessa noudatetaan tällöin sähköistä asiointia viranomaistoiminnassa koskevan lainsäädännön mukaisia vaatimuksia.

Sähköisen palvelun tarjoamisella on tarkoitus helpottaa rekisteröidyn mahdollisuuksia tarkastusoikeuden käyttämiseen verrattuna aiempaan poliisin henkilötietolakiin. Säännöksessä on kuitenkin huomioitu, että sähköinen palvelu ei välttämättä ole käytössä välittömästi lain tullessa voimaan, vaan palvelu voidaan toteuttaa mahdollisuuksien mukaan rekisterinpitäjän tarkemmin määrittelemänä ajankohtana.²²⁷

²²⁷ HE 242/2018 vp, s. 102.

Poliisin henkilötietolain 41 §:n säännös koskee vain mahdollisuutta pyynnön sähköiseen esittämiseen, ei tietojen toimittamista rekisteröidylle sähköisessä muodossa. Sähköisen pääsyn järjestämistä henkilön omiin tietoihin johdanto-osan 63 kappaleessa tarkoitettulla tavalla voidaan kuitenkin pitää tavoiteltavana rekisteröidyn oikeuksien kannalta. Myös poliisin henkilötietolain 41 §:n perusteluissa viitataan tietosuoja-asetuksen 15 artiklan säännöksiin tietojen toimittamisesta yleisesti käytetyssä sähköisessä muodossa.²²⁸

Käytännössä mahdollisimman pitkälle viedyn automatisoinnin arvioitiin valmistelussa olevan poliisille paras keino suoriutua rekisteröidyn oikeuksien toteuttamisesta asianmukaisesti. Työn automatisoinnin avulla voidaan pienentää erityisesti tarkastusoikeuden toteuttamisen edellyttämän henkilötyömäärän kasvua, joka seuraa rekisteröidyn oikeuksien käytön lisääntymisestä uuden tietosuojalainsäädännön myötä.²²⁹

Mahdollisuus tarkastusoikeuden sähköiseen toteuttamiseen ei korvaa rekisteröidyn mahdollisuutta toteuttaa tarkastusoikeuttaan muilla tavoilla. Tietosuoja-valtuutettu katsoi kumotun henkilötietolain aikaisessa ratkaisussaan 1164/41/2005 (26.7.2005), että rekisterinpitäjällä on halutessaan mahdollisuus tarjota palvelu, jossa rekisteröity pääsee kirjautumaan omilla tunnuksillaan järjestelmään maksutta niin usein kuin haluaa ja muokkaamaan tai poistamaan tietojaan. Tämä menettelytapa ei kuitenkaan yksin riitä toteuttamaan henkilötietolaissa säädettyä rekisteröidyn tarkastusoikeutta ja oikeutta vaatia tiedon korjaamista. Rekisteröidyllä on halutessaan oikeus esittää rekisterinpitäjälle tarkastusoikeutta koskeva pyyntö esimerkiksi käymällä rekisterinpitäjän luona tai allekirjoittamallaan kirjeellä. Rekisterinpitäjän velvollisuus antaa tiedot pyydettyä kirjallisesti merkitsee käytännössä esimerkiksi sitä, että tiedot tulostetaan paperille ja toimitetaan rekisteröidylle.

Poliisin henkilötietolain uudistusta valmistellessa tunnistettiin, että aiempaa yksityiskohtaisemmat ja tiukemmat henkilötietojen käsittelyä koskevat yleiset vaatimukset, tietosuojan yleissäädösten väliset erot ja muutokset kansallisessa poliisin henkilötietojen käsittelyä koskevassa sääntelyssä (esimerkiksi siirtyminen käsittelytarkoituksiin perustuvaan sääntelyyn) aiheuttavat väistämättä tarvetta uudentalaiselle ohjeistukselle. Erityisesti uusi yksinkertaistettu

²²⁸ Ks. myös Voutilainen 2009, s. 153: omien tietojen tarkastusoikeuden toteuttaminen sähköisenä palveluna kuuluu sähköisen hallinnon asiakaslähtöisiin peruspalveluihin., koska henkilöllä on näin mahdollisuus tarkastaa ajasta ja paikasta riippumattomasti omat tietonsa helposti viranomaisen henkilörekistereistä.

²²⁹ HE 242/2018 vp, s. 41.

säätelytapa edellyttää tarkempaa ohjeistusta, jolla ei kuitenkaan tule säädellä lainsäädännön alaan kuuluvista asioista.²³⁰

Poliisihallitus on antanut poliisin hallinnosta annetun lain (110/1992) 4 §:n ja kumotun poliisin henkilötietolain (761/2003) 44 ja 48 §:n nojalla ohjeen rekisteröidyn oikeuksien toteuttamisesta poliisissa.²³¹ Ohjetta ei vielä tutkielmaa kirjoitettaessa ole päivitetty vastaamaan uutta lainsäädäntöä. Poliisin internet-sivuilla on julkaistu myös muuta rekisteröidyn oikeuksia koskevaa informointidokumentaatiota, jonka päivittäminen on meneillään. Poliisin tietosuojadokumentaation ajantasaistaminen on siten viivästynyt merkittävästi, eikä läpinäkyvyyden vaatimuksen voida sanoa toteutuneen rekisteröidyn oikeuksien kannalta riittävällä tasolla ensimmäisen tietosuojauudistuksen jälkeisen vuoden aikana. Dokumentaation viivästymisen syynä on ollut pitkälti uuden kansallisen lainsäädännön viivästyminen.²³²

Tietosuojavaltuutettu on julkaissut rekisteröidyn tarkastusoikeutta koskevaa ohjeistusta verkkosivuillaan.²³³ Rekisteröidyn oikeuksien toteuttamista käsitellään lisäksi oikeusministeriön ja tietosuojavaltuutetun toimiston yhteistyössä kirjoittamassa oppaassa ”Miten valmistautua EU:n tietosuoja-asetukseen”.²³⁴

6.3 Tarkastusoikeuden rajoittaminen

6.3.1 Rekisteröidyn oikeuksien rajoitukset tietosuojan yleislainsäädännössä

Yleisessä tietosuoja-asetuksessa säädetään perusteista, joilla rekisterinpitäjä voi kieltäytyä rekisteröidyn pyynnöstä käyttää oikeuksiaan. Tietosuoja-asetuksen 12 artiklan 5 kohdan mukaan rekisterinpitäjä voi kohtuullisen maksun perimisen sijaan myös kieltäytyä suorittamasta rekisteröidyn pyytämää toimea, jos se on ilmeisen perusteeton tai kohtuuton. Rekisteröidyn oikeuksia ei luonnollisesti myöskään sovelleta tilanteissa, joissa rekisterinpitäjä pysyy osoittamaan, että ei pysty tunnistamaan rekisteröityä (tietosuoja-asetuksen 12 artiklan 2 kohta). Rekisteröidyn oikeus saada jäljennös käsiteltävistä henkilötiedoista on lisäksi 15 artiklan 4 kohdan nojalla jätettävä toteuttamatta, jos oikeus vaikuttaisi haitallisesti muiden oikeuksiin ja vapauksiin. Myös muut asetuksen III luvun artikkelit sisältävät vastaavia rekisteröidyn oikeuksien toteuttamista koskevia rajoituksia.

²³⁰ Ks. HE 242/2018 vp, s. 44 ja s. 52.

²³¹ Rekisteröidyn oikeuksien toteuttaminen poliisissa: tarkastusoikeus, tiedon korjaaminen ja informointi (2020/2012/66).

²³² Tietosuoja ja rekisteröidyn oikeudet poliisissa (https://www.poliisi.fi/tietoa_poliisista/tietosuoja_ja_rekisteroidyn_oikeudet).

²³³ Oikeus saada pääsy tietoihin (<https://tietosuoja.fi/oikeus-saada-paasy-tietoihin>).

²³⁴ Oikeusministeriön julkaisu 4/2017.

Rekisteröidyn oikeuksia koskevista poikkeuksista säädetään lisäksi kansallisessa tietosuojalaissa. Tietosuojalain 31 §:ssä säädetään siitä, millä edellytyksillä rekisteröidyn oikeuksista voidaan poiketa käsiteltäessä henkilötietoja tieteellistä tai historiallista tutkimustarkoitusta tai tilastollisia tarkoituksia varten ja 32 §:ssä vastaavasti arkistointitarkoituksia varten tapahtuvaa käsittelyä koskevista poikkeuksista ja suojatoimista.

Edellä luvussa 6.2.3 todetusti rekisteröidyn tarkastusoikeus koskee lähtökohtaisesti myös henkilötietoja, joita käsitellään yleisen edun mukaisia arkistointitarkoituksia varten. Tietosuojalain 32 §:n mukaan sekä tietosuoja-asetuksen 15 artiklan mukaisesta tarkastusoikeudesta että 16 ja 18–21 artiklassa tarkoitetuista rekisteröidyn oikeuksista voidaan kuitenkin poiketa, kun tietoja käsitellään yleisen edun mukaisia arkistointitarkoituksia varten 4 §:n 4 kohdan tai tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan c alakohdan nojalla. Poikkeuksissa on noudatettava tietosuoja-asetuksen 89 artiklan 3 kohdassa säädettyjä edellytyksiä. Kyseisen 89 artiklan 3 kohdan mukaan oikeuksista poikkeaminen edellyttää, että tällaiset oikeudet todennäköisesti estävät erityisten tarkoitusten saavuttamisen tai vaikeuttavat sitä suuresti ja tällaiset poikkeukset ovat tarpeen näiden tarkoitusten täyttämiseksi. Lisäksi poikkeusten osalta on sovellettava 89 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuja edellytyksiä ja suojatoimia. Suojatoimilla on varmistettava, että on toteutettu tekniset ja organisatoriset toimenpiteet, joilla taataan etenkin tietojen minimoinnin periaatteen noudattaminen. Esimerkkinä tällaisista toimenpiteistä kohdassa mainitaan pseudonymisointi ja tietojen käsittely siten, että rekisteröityjä ei ole mahdollista tunnistaa.

Tietosuojalain 33 § sisältää rajoituksia rekisterinpitäjän velvollisuuteen toimittaa tietoja rekisteröidylle. Lain 34 §:ssä puolestaan säädetään edellytyksistä, joilla rekisteröidyn oikeutta tutustua hänestä kerättyihin tietoihin voidaan rajoittaa. Rekisteröidyn tarkastusoikeuden rajoituksista säädettiin aiemmin kumotun henkilötietolain 27 §:ssä. Tietosuojalain 34 § perustuu yleisen tietosuoja-asetuksen 23 artiklan mukaiseen kansalliseen liikkumavaraan. Hallintovaliokunta toteaa tietosuojalakiesityksestä antamassaan mietinnössä, että lainkohdassa tarkoitettut tilanteet vastaavat pääpiirteissään henkilötietolain 27 §:n mukaisia tilanteita, ja sääntelyllä onkin pyritty turvaamaan jatkuvuutta. Valiokunta piti sääntelyä tärkeänä myös siinä mielessä, että se vähentää merkittävästi toimialakohtaisen erityissääntelyn tarvetta.²³⁵

Kumotun henkilötietolain osalta on katsottu, että laissa esitetyt perusteet tarkastusoikeuden rajoittamiselle eivät ole dispositiivisia. Toisin sanoen tarkastusoikeuden rajoituksista ei voi

²³⁵ HaVM 13/2018 vp, s. 43–44.

poiketa esimerkiksi sen suostumuksella, jonka intressien turvaamiseksi rajoitusperuste on säädetty.²³⁶ Tältä osin tilanne ei ole muuttunut tietosuojauudistuksessa.

Tietosuojalain 34 §:n 1 momentissa säädetään tilanteista, joissa rekisteröidyllä ei ole 15 artiklassa tarkoitettua oikeutta tutustua hänestä kerättyihin tietoihin. Momentin 1 kohdan mukaan oikeutta ei ole, jos tiedon antaminen saattaisi vahingoittaa kansallista turvallisuutta, puolustusta tai yleistä järjestystä ja turvallisuutta taikka haitata rikosten ehkäisemistä tai selvittämistä. Kohta vastaa pääosin kumotun henkilötietolain 27 §:n 1 momentin 1 kohtaa.

Momentin 2 kohdan mukaan oikeutta tutustua kerättyihin tietoihin ei ole myöskään silloin, jos tiedon antamisesta saattaisi aiheutua vakavaa vaaraa rekisteröidyn terveydelle tai hoidolle taikka rekisteröidyn tai jonkun muun oikeuksille. Säännös vastaa pääpiirteissään kumotun henkilötietolain 27 §:n 1 momentin 2 kohtaa. Henkilötietolaissa ei kuitenkaan tunnettu rajoitusperusteena sitä, että rekisteröidyn itsensä oikeuksille aiheutuisi vakavaa vaaraa oikeuden toteuttamisesta.

Momentin 3 kohdan mukaan rekisteröidyllä ei olisi 15 artiklassa tarkoitettua oikeutta tutustua tietoihinsa myöskään silloin, jos rekisterissä olevia henkilötietoja käytetään valvonta- ja tarkastustehtävissä ja tiedon antamatta jättäminen on välttämätöntä Suomen tai EU:n tärkeän taloudellisen tai rahoituksellisen edun turvaamiseksi. Säännös vastaa sisällöltään kumotun henkilötietolain 27 §:n 1 momentin 4 kohtaa.

Pykälän 2 momentin mukaan rekisteröidyllä on oikeus saada tietää muut häntä koskevat tiedot, jos vain osa rekisteröityä koskevista tiedoista jää 1 momentin perusteella tietosuojasetuksen 15 artiklassa tarkoitettua oikeuden ulkopuolelle. Vastaava säännös sisältyi kumotun henkilötietolain 27 §:n 2 momenttiin.

Pykälän 3 momentin mukaan rekisteröidylle on ilmoitettava rajoituksen syyt, ellei tämä vaaranna rajoituksen tarkoitusta. Tällä varmistetaan henkilötietojen läpinäkyvä käsittely ja rekisteröidyn oikeus saada yleisellä tasolla tietoa oikeuttaan koskevasta rajoituksesta. Rekisterinpitäjällä ei kuitenkaan ole velvollisuutta kertoa rajoituksen syistä, jos jo pelkän yleisemmän tason tiedon antaminen voisi vaarantaa rajoituksen tarkoituksen.²³⁷

Myös rikosasioiden tietosuojalain 23 §:ssä säädetään rekisteröidyn tarkastusoikeudesta eli oikeudesta saada tieto siitä, käsitelläänkö häntä koskevia tietoja sekä oikeudesta saada täl-

²³⁶ Ks. Kulla – Koillinen 2014, s. 186.

²³⁷ Ks. HE 9/2018 vp, s. 119.

laiset tiedot samoin kuin tieto käsittelyn tarkoituksista. Rekisteröidyn oikeutta voidaan kuitenkin lain 24 §:n mukaisesti rajoittaa, jos se rekisteröidyn oikeudet huomioon ottaen on oikeasuhtaista ja välttämätöntä, jotta vältetään tuottamasta haittaa rikosten ennalta estämiselle, paljastamiselle, selvittämiseksi tai rikoksiin liittyville syytetoimille taikka rikosoikeudellisten seuraamusten täytäntöönpanolle, tai jos rajoittaminen on oikeasuhtaista ja välttämätöntä viranomaisen muun tutkinnan, selvityksen tai vastaavan menettelyn turvaamiseksi, yleisen turvallisuuden suojelemiseksi, kansallisen turvallisuuden suojelemiseksi tai muiden henkilöiden oikeuksien suojelemiseksi.

6.3.2 Tarkastusoikeuden rajoitukset poliisin henkilötietolaissa

Poliisin käsittelemiä henkilötietoja koskevaan tarkastusoikeuteen kohdistui jo ennen uudistusta rajoituksia, jotka määriteltiin kumotun poliisin henkilötietolain 45 §:ssä. Lupahallintoa koskevia erityisiä rajoituksia lainkohtaan ei sisällynyt. Lupahallinnonkin osalta tarkastusoikeuden toteuttamista voitiin kuitenkin rajoittaa yleisen henkilötietolain 27 §:n perusteella esimerkiksi tilanteissa, joissa tiedon antaminen saattaisi vahingoittaa valtion turvallisuutta tai yleistä järjestystä ja turvallisuutta taikka haitata rikosten ehkäisemistä tai selvittämistä taikka jos tiedon antamisesta saattaisi aiheutua vakavaa vaaraa muun kuin rekisteröidyn oikeuksille.

Uuden poliisin henkilötietolain säännökset tarkastusoikeuden rajoituksista sisältyvät lain 42 §:ään. Rajoitukset koskevat ainoastaan rikosasioiden tietosuojalain soveltamisalalla käsiteltäviä henkilötietoja ja täydentävät rikosasioiden tietosuojalain 24 ja 28 §:n säännöksiä tarkastusoikeuden tapauskohtaisesta rajoittamisesta.

Vastaavasti kuin kumotussa laissa, myöskään uudessa laissa ei katsottu tarpeelliseksi asettaa yleislaista poikkeavia rajoituksia rekisteröidyn tarkastusoikeudelle siltä osin kuin kyse on tietosuoja-asetuksen soveltamisalaan kuuluvasta henkilötietojen käsittelystä. Tietosuoja-asetuksen soveltamisalaan kuuluvien henkilötietojen tarkastusoikeuden rajoituksista on poliisin henkilötietolain 42 §:n perusteluiden mukaan voimassa, mitä tietosuoja-asetuksessa ja tietosuojalain 34 §:ssä säädetään.²³⁸ Poliisin lupahallinnon tietoihin kohdistuvaa tarkastusoikeutta on siten mahdollista rajoittaa ainoastaan tietosuojalain 34 §:ssä tarkoitetuissa tilanteissa ko. säännöksen mukaisin edellytyksin.

Esimerkiksi poliisin henkilötietolain 42 §:ssä säädetty tietolähdetietoihin kohdistuva tarkastusoikeuden rajoitus koskee siten vain sellaisia tietolähteenä käytettyjen henkilöiden tietoja,

²³⁸ HE 242/2018 vp, s. 102.

joita käsitellään rikosasioiden tietosuojalain mukaisiin käsittelytarkoituksiin. Sen sijaan tarkastusoikeutta lupahallinnollisiin tarkoituksiin käsiteltäviin tietolähdetietoihin tai muihin 42 §:ssä tarkoitettuihin tietoihin ei voida kategorisesti rajoittaa poliisin henkilötietolain nojalla, vaan tarvetta rajoittaa rekisteröidyn tarkastusoikeutta on arvioitava tapauskohtaisesti tietosuojalain 34 §:n mukaisesti.

6.3.3 *Välillinen tarkastusoikeus rikosasioiden tietosuojalain soveltamisalalla*

Tietosuojavaltuutetulle on eräissä laeissa säädetty oikeus tarkastaa rekisteröidyn puolesta häntä koskevien henkilötietojen käsittelyn lainmukaisuus silloin, kun rekisteröidyn henkilötietolaissa säädettyä tarkastusoikeutta on rajoitettu. Tällainen säännös sisältyi myös kumotun poliisin henkilötietolain (761/2003) 45 §:ään.²³⁹

Kumotun poliisin henkilötietolain 45 §:n 2 momentin mukaan tietosuojavaltuutettu voi rekisteröidyn pyynnöstä tarkastaa 1 momentissa tarkoitettujen, rekisteröityä koskevien tietojen lainmukaisuuden. Myös silloin kun rekisteröity pyytää tietosuojavaltuutettua tarkastamaan tietonsa edellä mainituista rekistereistä, on kysymys tarkastusoikeuden käyttämisestä poliisin henkilörekistereihin (ns. *välillinen tarkastusoikeus*).

Kumottu laki jätti avoimeksi sen, mille viranomaiselle välillisen tarkastusoikeuden käyttöä koskeva pyyntö on esitettävä. Säännöksestä ei käy ilmi, onko pyyntö jätettävä henkilökohtaisesti rekisterinpitäjälle tai poliisilaitokselle kuten suoran tarkastusoikeuden tapauksessa (44 §) vai voiko rekisteröity esittää pyynnön suoraan tietosuojavaltuutetulle.²⁴⁰

Kumotun poliisin henkilötietolain säännökset välillisestä tarkastusoikeudesta on korvattu uuden poliisin henkilötietolain 42 §:n 2 momentilla. Momentti sisältää informatiivisen viittauksen siihen, että rekisteröidyn oikeuksien käyttämisestä tietosuojavaltuutetun välityksellä säädetään rikosasioiden tietosuojalain 29 §:ssä. Lisäksi momentissa säädetään kumotusta laista poiketen oikeuksien käyttämisestä koskevan pyynnön esittämisestä. Pyyntö on esitettävä tietosuojavaltuutetulle taikka poliisille. Poliisille esitettävässä pyynnössä on noudatettava samoja vaatimuksia kuin suoraa tarkastusoikeutta käytettäessä, eli pyyntö on esitettävä henkilökohtaisesti tai vahvaa sähköistä tunnistautumista käyttäen. Poliisille esitetty pyyntö on toimitettava viipymättä tietosuojavaltuutetulle.

²³⁹ Muusta välillisen tarkastusoikeuden sisältävästä erityislainsäädännöstä ks. HE 9/2018 vp, s. 11.

²⁴⁰ Korkein hallinto-oikeus on käsitellyt välillistä tarkastusoikeutta koskevan pyynnön esittämistä ja sitä koskevaa ohjausta tapauksessa KHO 2018:162. Ratkaisussaan KHO toteaa muun muassa, että tietosuojavaltuutetun ohjausta esittää tarkastusoikeutta koskeva pyyntö poliisille ei voida pitää valituskelpoisena hallintopäätöksenä.

Uudesta poliisin henkilötietolaista antamassaan lausunnossa tietosuojavaltuutettu esitti näkemyksen, että tarkastusoikeuden käyttöä koskeva pyyntö tulisi jatkossakin voida jättää vain poliisille.²⁴¹ Valmistelussa päädyttiin kuitenkin siihen, että pyynnön voi jättää sekä poliisille että tietosuojavaltuutetulle, vaikka poliisin paremmat mahdollisuudet rekisteröidyn luotettavaan tunnistamiseen puoltaisivat pyynnön esittämistä kaikissa tapauksissa rekisterinpitäjälle. Kumotun lain mukaista käytäntöä seuraten tietosuojavaltuutetulle tarkoitetut pyynnot voidaan kuitenkin edelleen jättää myös poliisille, jolloin poliisi voi varmistaa pyytäjän henkilöllisyyden ja tarkastaa pyytäjän henkilötietojen oikeellisuuden. Myös tietosuojavaltuutetulle toimitettavan välillisen tarkastusoikeuden käyttöä koskevan pyynnön esittäjän henkilöllisyyden varmistaminen on tarpeellista, koska pyynnön käsitteleminen edellyttää usein laajamittaistakin henkilötietojen käsittelyä.²⁴²

Mahdollisuus tarkastusoikeuspyyntöjen esittämiseen suoraan tietosuojavaltuutetulle vastaa rikosasioiden tietosuojalain 29 §:ssä omaksuttua ratkaisua. Pykälän 1 momentin mukaan rekisteröidyllä on oikeus pyytää tietosuojavaltuutettua tarkastamaan henkilötietojen ja niiden käsittelyn lainmukaisuus, jos tämän tai muun lain nojalla rekisteröidyn tarkastusoikeutta on lykätty, rajoitettu tai evätty tai jos rekisterinpitäjä ei hyväksy rekisteröidyn vaatimusta henkilötietojen oikaisemisesta, täydentämisestä, poistamisesta tai niiden käsittelyn rajoittamisesta.

Kyseisen lainkohdan perusteluissa todetaan, että rekisteröity voisi käyttää välilliseen tarkastusoikeuteen kuuluvia oikeuksiaan vasta sen jälkeen, kun rekisteröity on yrittänyt käyttää oikeuksiaan itse suhteessa rekisterinpitäjään, mutta rekisterinpitäjä on rajoittanut rekisteröidyn oikeuksien käyttöä joko kokonaan tai osittain. Kuitenkin tilanteissa, joissa rekisteröidyn tarkastusoikeutta on rajoitettu suoraan laissa, tulisi välillisen tarkastusoikeuden käyttö kyseeseen välittömästi, eli rekisteröity voisi lähestyä rekisterinpitäjän sijaan suoraan tietosuojavaltuutettua. Tarkastuspyyntö tulee siten kumotun lainsäädännön mukaista käytäntöä vastaten esittää aina ensin asianomaiselle rekisterinpitäjälle, jollei laissa toisin säädetä. Esimerkiksi sellaisten rekistereiden osalta, joihin rekisteröidyllä ei lainkaan ole tarkastusoikeutta, voisi rekisteröity olla suoraan yhteydessä tietosuojavaltuutettuun.²⁴³

²⁴¹ Tietosuojavaltuutetun lausunto ehdotuksesta laiksi henkilötietojen käsittelystä poliisitoimissa (lausuntopyyntö SM064:00/2015), 3904/03/2017, 5.1.2018.

²⁴² Ks. HE 242/2018 vp, s. 103.

²⁴³ HE 31/2018 vp, s. 50 ja s. 53.

Rikosasioiden tietosuojalain sääntely oikeuksien käyttämisestä tietosuojavaltuutetun välityksellä perustuu rikosasioiden tietosuojadirektiivin 17 artiklaan. Artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on toteutettava toimenpiteitä, joilla varmistetaan, että rekisteröidyn oikeuksia voidaan käyttää myös toimivaltaisen valvontaviranomaisen välityksellä. Kuten Euroopan tietosuojatyöryhmä on todennut, tämä oikeus ”epäsuoraan pääsyyn” (*”indirect access”*) on erotettava direktiivin 52 artiklassa tarkoitettusta rekisteröidyn oikeudesta tehdä valitus valvontaviranomaiselle. Rekisteröidyn oikeuksien käyttäminen valvontaviranomaisen välityksellä muodostaa erillisen oikeuden direktiivin soveltamisalalla, eikä vastaavaa oikeutta sisälly yleiseen tietosuoja-asetukseen.²⁴⁴

6.3.4 Rekisteröidyn oikeussuojakeinot tietosuoja-asetuksen soveltamisalalla

Vastaavasti kuin tarkastusoikeuden rajoituksia koskeva uuden poliisin henkilötietolain 42 §:n 1 momentti, myös pykälän 2 momentin säännökset välillisen tarkastusoikeuden käyttämisestä koskevat vain rikosasioiden tietosuojalain soveltamisalaan kuuluvaa henkilötietojen käsittelyä. Uusi poliisin henkilötietolaki ei sisällä säännöksiä välillisen tarkastusoikeuden käyttämisestä koskevan pyynnön esittämisestä tietosuoja-asetuksen ja tietosuojalain soveltamisalalla. Poliisin lupahallinnollisiin käsittelytarkoituksiin kohdistuvien välillistä tarkastusoikeutta koskevien pyyntöjen käsittelyyn on siten sovellettava yksinomaan yleistä tietosuoja-asetusta ja sitä täydentävää kansallista tietosuojalakia.

Kuten edellä luvussa 6.3.1 todettiin, tietosuojalain 34 §:ssä säädetään rajoituksista rekisteröidyn oikeuteen tutustua hänestä kerättyihin tietoihin. Pykälän 4 momentin mukaan tietosuoja-asetuksen 15 artiklan 1 kohdassa tarkoitettut tiedot on annettava tietosuojavaltuutetulle rekisteröidyn pyynnöstä, jos rekisteröidyillä ei ole oikeutta tutustua hänestä kerättyihin tietoihin. Lainkohdan perusteluiden mukaan näin varmistetaan, että rekisteröidyn oikeudet tulevat asianmukaisesti suojatuksi, vaikka rekisteröidyillä itsellään ei olekaan tarkastusoikeutta.²⁴⁵

Tietosuoja-asetuksen 77 artiklassa säädetään rekisteröidyn oikeudesta tehdä valitus valvontaviranomaiselle. Sen sijaan tietosuoja-asetus ei sisällä säännöksiä rekisteröidyn oikeuksien käyttämisestä valvontaviranomaisen välityksellä toisin kuin rikosasioiden tietosuojadirektiivi. Tietosuojalain 34 §:n 4 momentin sääntely ei siten perustu suoraan tietosuoja-asetuk-

²⁴⁴ Tietosuojatyöryhmän lausunto eräistä lainvalvonta-alan tietosuojadirektiiviin (direktiivi (EU) 2016/680) liittyvistä keskeisistä kysymyksistä, WP 258.

²⁴⁵ Ks. HE 9/2018 vp, s. 119–120.

sessä asetettuihin velvoitteisiin. Kyseessä on lainkohdan perusteluiden mukaan yksi erityisistä toimenpiteistä, joista tietosuoja-asetuksen 23 artiklan 2 kohdan mukaan on säädettävä rekisteröidyn oikeuksia rajoitettaessa.²⁴⁶

Poliisin lupahallinnollisiin tietoihin ei kohdistu kategorisia tarkastusoikeuden rajoituksia, vaan rajoitusedellytyksiä on harkittava tapauskohtaisesti tietosuojalain 34 §:n perusteella. Pykälän 4 momentin mukainen tietojen antaminen tietosuojavaltuutetulle tulee siten käytännössä kyseeseen ainoastaan tilanteissa, joissa rekisterinpitäjä on jo evännyt poliisille osoitetun suoran tarkastusoikeuden käyttöä koskevan pyynnön.

Tietosuojalaki jättää kuitenkin avoimeksi, mille viranomaiselle rekisteröidyn on osoitettava 34 §:n 4 momentissa tarkoitettu pyyntö tietojen antamiseksi tietosuojavaltuutetulle. Vaikka lainkohdassa tai sen perusteluissa ei käytetä välillisen tarkastusoikeuden käsitettä, kyse vaikuttaa olevan käytännössä vastaavasta menettelystä kuin rikosasioiden tietosuojalain 29 §:n 1 momentissa tarkoitetuissa tilanteissa. Tämä puoltaisi tulkintaa, että myös tietosuojalain 34 §:n 4 momentin mukainen pyyntö voidaan jättää joko poliisille tai tietosuojavaltuutetulle poliisin henkilötietolain 42 §:n 2 momentissa säädetyllä tavalla. Myös rekisteröidyn oikeuksien toteutumisen kannalta parhaana vaihtoehtona voidaan pitää tulkintaa, joka mahdollistaa oikeuksien käyttöä koskevan pyynnön osoittamisen joustavasti joko poliisille tai tietosuojavaltuutetulle.

Tarvetta tietosuojalain 34 §:n 4 momentin mukaisen menettelyn täsmentämiseen olisi syytä arvioida tulevien henkilötietolainsäädännön muutoshankkeiden yhteydessä. Poliisin tietoihin kohdistuvan tarkastusoikeuden osalta pyynnön jättämistä koskevasta menettelystä olisi mahdollista säätää tarkemmin poliisin henkilötietolaissa. Tarve menettelyn selventämiseen koskee kuitenkin poliisin lisäksi vastaavalla tavalla myös muita rekisterinpitäjiä, joten muutostarpeita olisi perusteltua arvioida tietosuojan yleislainsäädännön näkökulmasta.

Tietosuoja-asetuksen ja tietosuojalain mukaisten oikeussuojakeinojen lisäksi rekisteröidyllä on mahdollisuus valittaa viranomaisen rekisterinpitäjänä tekemästä hallintopäätöksestä hallinto-oikeuteen. Hallintovaliokunta toteaa tietosuojalakia koskevassa mietinnössään lakivaliokunnan lausuntoon yhtyen, että viranomaisen tekemä hallintopäätös voi koskea myös henkilötietojen käsittelyä. Tarvittaessa rekisteröity voi pyytää asiasta hallintopäätöksen, josta valituksen voi tehdä. Tietosuojavaltuutettu voi eduskuntakäsittelyssä tietosuojalakiin lisätyn

²⁴⁶ Ks. HE 9/2018 vp, s. 118–119.

21 §:n 2 momentin nojalla keskeyttää asian käsittelyn, jos siihen liittyvä asia on vireillä tuomioistuimessa.²⁴⁷

Tietosuojalainsäädännön mukaisten oikeussuojakeinojen ja hallintopäätöksiä koskevan valitusoikeuden lisäksi henkilötietojen suojaa koskevien säädösten noudattamista säännellään myös rikos- ja vahingonkorvausoikeuden keinoin.²⁴⁸ Kun rekisterinpitäjänä toimii viranomainen, henkilötietoja käsitteleviä virkamiehiä koskee rikosoikeudellinen virkavastuu ja vahingonkorvausvastuu.

²⁴⁷ HaVM 13/2018 vp, s. 21. Kanta eroaa korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisussa KHO 2007:20 omaksutusta kannasta, jonka mukaan rekisterinpitäjän kielteinen vastaus rekisteröidyn tekemään vaatimukseen ei sisältänyt sellaista hallintopäätöstä, johon voitiin hakea muutosta hallintolainkäyttölain mukaisesti.

²⁴⁸ Esimerkiksi tietosuojarikos (RL 38:9 §), salassapitorikokset ja virkarikoksia koskeva sääntely.

7 JOHTOPÄÄTÖKSET

Oikeus henkilötietojen suojaan on ihmisoikeus ja eurooppalainen perusoikeus. Tämä näkyy myös rekisteröidyn oikeuksien aseman vahvistumisena nykyisessä tietosuojalainsäädännössä. Rekisteröidyn oikeuksien ja henkilötietojen käsittelyn aiempaa yksityiskohtainen sääntely on poliisin toiminnan kannalta johdonmukainen osa yleistä oikeudellistumista: poliisin oikeudet puuttua ihmisten oikeuspiiriin ovat nykyään tarkoin rajattuja ja niistä on säädettävä lailla. Eurooppalaisessa oikeusvaltiossa yksilön vapauksien rajoittaminen edellyttää pääsääntöisesti lakitasoista sääntelyä ja kaikki muu, mukaan lukien hallinto, on alisteista perus- ja ihmisoikeuksille²⁴⁹.

Rekisteröidyn oikeuksien tavoitteena voidaan pitää henkilön tiedollisen itsemääräämisoikeuden suojaamista. Toisaalta on esitetty, että tiedollinen itsemääräämisoikeus on tosiasiallisesti mahdoton ajatus nykyisen massiivisen tiedonkäsittelyn aikakaudella. Esimerkiksi Koops nostaa esiin, että etenkin julkisella sektorilla rekisteröidyn oikeudet eivät sisällä minkäänlaista mahdollisuutta vaikuttaa siihen, miten henkilötietoja käsitellään ja mihin tarkoituksiin. Tiedollisesta itsemääräämisoikeudesta ei voida mielekkäästi puhua, kun kyse on julkisen sektorin suorittamasta henkilötietojen käsittelystä.²⁵⁰

Tiedollisen itsemääräämisoikeuden korostamisen sijaan on myös esitetty, että tietosuojasetus edustaa uutta lähestymistapaa tietosuojaan; tämän lähestymistavan ytimenä on yksilöiden yksityisyyden suojeleminen siitä riippumatta, kuinka tietoisia he itse ovat asian merkityksestä. Samalla sääntelyn painopiste on siirtymässä rekisteröidyn oikeuksista rekisterinpitäjän velvollisuuksiin. Tältä kannalta tarkasteltuna uusi lähestymistapa eroaa merkittävästi Euroopan tietosuojasääntelyn aiemmasta filosofisesta taustasta, joka perustui nimenomaan tiedollisen itsemääräämisoikeuden käsitteeseen.²⁵¹

Uusi ajattelutapa tuntuisi sopivan luontevasti erityisesti viranomaisten suorittamaan henkilötietojen käsittelyyn, jossa rekisteröidyn mahdollisuus vaikuttaa tietojensa käsittelyyn on hyvin rajallinen eikä esimerkiksi suostumuksella käsittelyperusteena ole suurta painoarvoa. Viranomaisen, kuten poliisin, on lähtökohtaisesti suojattava toimiensa kohteena olevien henkilöiden perusoikeuksia kaikessa toiminnassaan henkilön omasta aloitteellisuudesta riippu-

²⁴⁹ Ks. Saarenpää 2015, s. 205–206.

²⁵⁰ Ks. Koops 2014, s. 253.

²⁵¹ Kiss ja Szöke 2015, s. 312–313.

matta. Rekisteröidyn oikeudet olisikin poliisin toiminnassa nähtävä ennemminkin rekisteripitäjän velvollisuuksia täydentävinä henkilötietojen suojan elementteinä kuin henkilötietojen käsittelyn lainmukaisuuden ensisijaisena takeena.

Rekisteröidyn tarkastusoikeudella on joka tapauksessa merkittävä vaikutus yksilön oikeuksien toteutumisen kannalta erityisesti tilanteissa, joissa rekisterinpitäjän on käsiteltävä henkilötietoja lakisääteisen tehtävänsä suorittamiseksi ja käsittelyn tarkemmat edellytykset on säädetty laissa. Esimerkkinä voidaan mainita matkustusasiakirjoina toimivat passi ja henkilökortti, jotka poliisin lupahallinto myöntää. Henkilön on mahdotonta saada itselleen matkustusasiakirjaa ilman, että on valmis hyväksymään henkilötietojensa keräämisen, tallettamisen, edelleen luovuttamisen ja muun käsittelyn passilaissa, henkilökorttilaissa ja poliisin henkilötietolaissa säädetyllä tavalla. Rekisteröidyn ainoaksi keinoksi vaikuttaa tietojensa käsittelyyn jää tarkastusoikeus ja sen kautta mahdollisesti paljastuvien virheellisten tietojen korjaaminen.

Erityisen merkittävänä tarkastusoikeutta voidaan pitää sellaisten lupa-asioiden kohdalla, joissa poliisi käsittelee henkilötietoja luvanhakijan tai luvanhaltijan luotettavuuden tai nuhteettomuuden selvittämiseksi. Rekisteröidyn tarkastusoikeus voi tällöin toimia väylänä tarkistaa esimerkiksi muilta tahoilta saatujen lausuntojen sisältö tai sellaiset poliisin muihin, rikosasioita koskeviin rekistereihin sisältyvät tiedot, joita poliisi on käsitellyt lupaharkintaa tehdessään. Toisin kuin tietosuojasetuksen rekisterin käsitteeseen perustuva suomenkielinen terminologia antaa ymmärtää, rekisteröidyn tarkastusoikeus kattaa kaikki käsiteltävät henkilötiedot eikä tarkastusoikeutta siten voida rajoittaa sisällöllisesti vaikkapa tiettyyn lupahallinnolliseen asiarekisteriin. Tarkastusoikeuden piiriin kuuluvat myös esimerkiksi sellaiset muista rekistereistä katsotut tiedot, joita poliisi on käsitellyt lupaharkinnan yhteydessä.

On tilanteita, joissa käsitellyn tiedon paljastuminen rekisteröidylle johtaisi selkeästi epätoivottaviin lopputuloksiin. Näissä tilanteissa tarkastusoikeutta voidaan rajoittaa yksittäistapauksellisen harkinnan perusteella tietosuojalain mukaisin edellytyksin. Ratkaisua voidaan pitää perusteltuna; lupahallinnon osalta on vaikea löytää vastaavia kategorisia rajoitusperusteita kuin rikosasioiden tietosuojalain soveltamisalaan kuuluvassa käsittelyssä.

Myös rikosasioiden tietosuojalain soveltamisalaan kuuluvat rajoitukset, joista säädetään uuden poliisin henkilötietolain 42 §:ssä, vaatinevat tosiasiallisesti enemmän tapauksellista harkintaa uuden käsittelytarkoituksellisen sääntelyn myötä. Koska rajoituksia ei enää ole

kytketty tiettyihin nimettyihin rekistereihin, poliisin on tarkastusoikeutta rajoittaessaan arvioitava tapauskohtaisesti esimerkiksi miltä osin rekisteröityä koskevat tiedot sisältävät rajoitusten piiriin kuuluvaa taktisia ja teknisiä menetelmiä koskevaa tietoa.

Oman haasteensa poliisin henkilötietojen käsittelyyn tuo se, että käsittelyyn on sovellettava kahta eri EU-säädöstä ja niiden täytäntöönpanolainsäädäntöä. Myös rekisteröidyn oikeudet ja niiden toteuttamista koskevat vaatimukset eroavat osin toisistaan eri säädösten soveltamisaloilla. Rekisteröidyn tarkastusoikeuden kannalta merkittävänä erona voidaan pitää muun muassa sitä, että tietosuoja-asetus ei sisällä rikosasioiden tietosuojadirektiiviä vastaavia säännöksiä välillisen tarkastusoikeuden käytöstä.

Eduskunnan hallintovaliokunnan näkemyksen mukaan uudessa poliisin henkilötietolaissa on otettu asianmukaisesti huomioon EU-oikeudesta johtuvat vaatimukset. Toimivalta arvioida sääntelyn EU-oikeuden mukaisuutta on kuitenkin Euroopan unionin tuomioistuimella.²⁵² Myös perustuslakivaliokunta on painottanut, että yksityiselämän ja henkilötietojen suojan suhde muihin perusoikeuksiin määräytyy konkreettisesti vasta yksittäistapauksessa kunkin tapauksen erityispiirteet huomioiden viranomaisissa ja tuomioistuimissa.²⁵³

Uudistetun poliisin henkilötietolain toimivuutta on tarkoitus arvioida sisäministeriön hankkeessa, jonka tavoitteena on tuottaa eduskunnan vastauksessa EV 318/2018 vp edellytetty seikkaperäinen selvitys hallintovaliokunnalle vuoden 2021 loppuun mennessä. Osana selvityksen valmistelua sisäministeriö selvittää yhteistyössä Poliisihallituksen ja sen alaisen hallinnon kanssa uuden lainsäädännön vaikutuksia rekisteröidyn oikeuksien toteutumiseen.²⁵⁴

²⁵² HaVM 39/2018 vp, s. 8.

²⁵³ PeVL 14/2018 vp, s. 8.

²⁵⁴ Hanke SM020:00/2019: Poliisin henkilötietolainsäädännön toimeenpanon seuranta ja arviointi (Poliisihallitus ja sen alainen poliisihallinto), <https://intermin.fi/hankkeet/hankesivu?tunnus=SM020:00/2019>.