Eduskunta
Lakivaliokunta

HE 9/2018 vp

Sisäministeriön asiantuntijalausunto hallituksen esityksestä EU:n yleistä tietosuoja-asetusta täydentäväksi lainsäädännöksi

Lakivaliokunta on pyytänyt sisäministeriöltä kirjallista asiantuntijalausuntoa erityisesti hallituksen esitykseen sisältyvästä seuraamusjärjestelmästä. EU:n tietosuoja-asetusta täydentävän ja täsmentävän tietosuojalain 4 luvussa säädettäisiin oikeusturvasta ja seuraamuksista ja hallituksen esityksessä muutettaisiin myös rikoslain tieto- ja viestintärikoksia koskevaa 38 lukua.

Nyt käsiteltävänä oleva EU:n yleistä tietosuoja-asetusta kansallisesti täydentävä lainsäädäntö on osa laajempaa tietosuojasäännösten uudistamista ja kansallisen säädösvalmistelun kokonaisuutta. Sisäministeriö pitää tarkoituksenmukaisena, että tietosuoja-asetusta täydentävässä lainsäädännössä säädettäisiin samoista asioista mahdollisimman yhdenmukaisesti, jollei erilaiselle sääntelylle ole perusteltua syytä lainsäädännöstä tai toiminnan luonteesta johtuen.

Sisäministeriössä on uudistukseen laajemminkin liittyen käynnissä useita säädöshankkeita. Tietosuoja-asetukseen ja ns. rikosasioiden tietosuojadirektiivin täytäntöönpanoon liittyvän kansallisen sääntelyn yhteensovittaminen on sisäministeriön hallinnonalan toiminnan kannalta erittäin keskeistä. Henkilötietojen käsittelyn laajuus ja merkittävyys sisäministeriön hallinnonalalla sekä operatiivisessa että hallinnollisessa toiminnassa on huomattava.

Hallinnolliset seuraamusmaksut

Sisäministeriö on jo tietosuojalain valmisteluvaiheessa kannattanut tietosuoja-asetuksen salliman kansallisen liikkumavaran käyttämistä siten, ettei hallinnollisia sakkoja voitaisi määrätä julkishallinnolle. Hallituksen esityksen ratkaisu, ettei hallinnollista seuraamusmaksua voida määrätä viranomaisille, on hyvin perusteltu. Viranomaisia sitoo hallinnon lainmukaisuusvaatimus, virkamiehet toimivat virkavastuulla ja viranomaisilla on velvollisuus noudattaa hallinnon yleislakeja.

Jo olemassa olevat valvonta- ja sanktiosäännökset sekä viranomaisille että yksittäisille virkamiehille ovat hallinnollisia seuraamusmaksuja tehokkaampi ja tarkoituksenmukaisempi keino edistää hyvää henkilötietojen käsittelyn hallintaa ja ennalta ehkäistä lainvastaista käsittelyä.

Sisäministeriö kiinnittää hallinnollisen seuraamusmaksun yhteydessä huomiota siihen, että ehdotettua kansallista tietosuojalakia on myös seuraamuksia arvioitaessa sovellettava rinnakkain EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen kanssa. Vaikka hallinnollista seuraamusmaksua ei tietosuojalain 25 §:n mukaisesti voitaisi määrätä viranomaisille, tietosuojavaltuutetulla on myös viranomaisia kohtaan käytettävissään muut EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen mukaiset tutkintavaltuudet ja korjaavat toimivaltuudet, kuten varoittaminen, huomauttaminen ja määrääminen toimimaan säännösten mukaisesti.

Postiosoite:
Sisäministeriö
PL 26
00023 Valtioneuvosto

Käyntiosoitteet:
Kirkkokatu 12
Helsinki

Puhelin:
Vaihde
0295 480 171
Faksi:
09 1604 4635

Virkasähköpostiosoite:
kirjaamo@intermin.fi
www.intermin.fi

Hallituksen esityksen perusteluissa ei vertailla hallinnollisen seuraamusmaksun ja uhkasakon luonnetta eikä käsitellä tietosuojavaltuutetun toimivaltuuksien käytön asteellisuutta. Sisäministeriön käsityksen mukaan tietosuojavaltuutetun toimivaltuuksien käyttöä koskevat samat periaatteet (suhteellisuus, lievin keino, vähin haitta) kuin muidenkin viranomaisten toimivaltuuksia, joilla on rangaistuksenomainen luonne. Voidaan todeta, että uhkasakko tai hallinnollinen seuraamusmaksu eivät jatkossakaan ole ensisijainen puuttumiskeino.

Tietosuojalain valmistelun yhteydessä on havaittu, että EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen vaikutuksia viranomaistoimintaan ja yksityiseen sektoriin ei voida suoraan rinnastaa ja verrata. Hallituksen esityksen perusteluissa hyvin kuvatulla tavalla viranomaiset ovat yrityksiin nähden erilaisessa asemassa tietosuoja-asetusta sovellettaessa. On kuitenkin hyvä, että hallituksen esityksessä varaudutaan myös siihen, että tietosuoja-asetuksen rikkomisesta viranomaisille aiheutuvien seuraamuksien tehokkuutta on seurattava.

Sisäministeriö katsoo, että tässä uudistuksessa on seuraamusjärjestelmänkin kannalta keskeistä tietosuojavaltuutetun tehtävien ja toimivaltuuksien laajentuminen. Tietosuojavaltuutetulla tulee olla käytettävissään tehokkaat keinot sen varmistamiseksi, että valvonnan yhteydessä havaittuihin laiminlyönteihin ja rikkomuksiin voidaan puuttua ja että ilmoituksiin ja valituksiin reagoidaan. Myös tietosuojalain 20 §:ssä ehdotetulla poliisin virka-apua koskevalla säännöksellä on merkitystä valvontaviranomaisen tehokkaan toiminnan kannalta. Poliisihallinnon arvion mukaan tämä velvollisuus virka-avun antamiseen ei tulisi ratkaisevasti lisäämään poliisin tehtävä- ja työmääriä. Vaikutus tehtävä- ja työmääriin voi kuitenkin muuttua, jos tietosuojavaltuutettu valvontaviranomaisena jatkossa tarvitsee virka-apumahdollisuutta selkeästi enemmän kuin tietosuojavaltuutetun toimisto nykyisin.

Sisäministeriön näkemyksen mukaan parhaat vaikutusmahdollisuudet viranomaisten toiminnan rikkeettömyyteen tietosuojavaltuutetulla on, kun viranomaiset saavat edelleen tietosuojavaltuutetulta sekä säädösvalmistelussa että käytännön toiminnassa ennakollisesti tarvittavaa asiantuntijatukea.

Rangaistussäännökset

Hallituksen esityksessä perustellaan rikoslakiin tehtäviä muutoksia henkilötietojen käsittelyä koskevan seuraamusjärjestelmän perustavanlaatuisella muutoksella tietosuoja-asetuksen myötä.

Rikoslain 38 luvun 9 §:ään esitetty tietosuojarikos korvaisi henkilörekisteririkoksen. Poliisin tilastojen mukaisesti henkilörekisteririkosten lukumäärä on viime vuosina ollut alhainen. Poliisiammattikorkeakoululta saadun tiedon mukaan vuonna 2016 henkilörekisteririkoksia ilmoitettiin 105 kpl ja henkilörekisteririkkomuksia 17 kpl, vuonna 2017 henkilörekisteririkoksia 96 kpl ja henkilörekisteririkkomuksia 16 kpl.

Tutkittavana olleissa tapauksissa on korostuneesti ollut kysymys urkintatapauksista, mikä todetaan myös hallituksen esityksen perusteluissa. Sisäministeriö on yhdessä poliisihallinnon kanssa vuoden 2017 syksyllä arvioinut, ettei tietosuojarikoksen ehdotettu kriminalisointi tule varovaisenkaan arvion perusteella lisäämään käsiteltyjen rikosten määrää poliisissa.

Kun viranomaiset rajataan hallinnollisten seuraamusmaksujen ulkopuolelle, on virkavastuun toteuttaminen yksittäisen virkamiehen osalta mahdollista lähes samaan tapaan kuin aiemminkin. Esitetyssä rikoslain muutoksessa suljetaan pois tuottamuksen lievimmät tekomuodot ja rangaistavaa olisi vain tahallinen toiminta tai törkeä huolimattomuus. Virkamiehet ovat kuitenkin edelleen virkavastuussa myös henkilötietojen käsittelytilanteissa ja virkavelvollisuuden rikkominen voi tulla rangaistavaksi myös perusmuotoisesti tuottamuksellisena. Tämä asettaa virkavastuulla työskentelevät erilaiseen asemaan yksityisen sektorin työntekijöihin nähden.

Sisäministeriön käsityksen mukaan myös henkilötietoja työ- ja virkatehtävissään käsittelevien henkilöiden osalta seuraamusjärjestelmän toimivuutta on uusia tietosuojasäännöksiä sovellettaessa jatkossa perusteltua seurata.

Vasta käytäntö tulee osoittamaan, mikä merkitys tietosuoja-asetuksen 33 artiklan mukaisesti tietoturvaloukkauksesta valvontaviranomaiselle tehtäväksi säädetyllä ilmoituksella on seuraamusjärjestelmän kannalta. On kaiketi mahdollista, että tietoturvaloukkauksista ilmoittaminen lisää myös tarvetta rangaistusluonteisiin seuraamuksiin. Velvollisuus tietoturvaloukkauksista ilmoittamiseen ja sen suhde itsekriminointisuojaan saattaa jatkossa herättää keskustelua ja vaatia kannanottoja.

Lisäksi sisäministeriö esittää lakivaliokunnalle tietosuojalakiehdotuksesta seuraavat pykäläkohtaiset huomiot:

Tietosuojalaki 22 §

Tietosuojalakiehdotuksen 22 §:ssä säädettäisiin uhkasakosta, jonka tietosuojavaltuutettu voi asettaa päätöksen tai määräyksen tehosteeksi. Lain 22 §:n 2 momentin mukaan uhkasakkoa ei saa asettaa luonnolliselle henkilölle 1 momentissa tarkoitetun tietojen luovuttamista koskevan määräyksen tehosteeksi silloin, kun henkilöä on aihetta epäillä rikoksesta ja tiedot koskevat rikosepäilyn kohteena olevaa asiaa.

Sisäministeriö katsoo, että ilmaisu "aihetta epäillä rikoksesta" pitäisi muuttaa kuulumaan "syytä epäillä rikoksesta", koska tämä on vakiintunut laintasoinen määritelmä esitutkintakynnyksen ylittymiselle.

Sisäministeriö kiinnittää huomiota siihen, että käytännössä uhkasakon päällekkäisyyden välttäminen esitutkinnan kanssa edellyttää tietosuojavaltuutetun tietävän, onko esitutkinta käynnissä eli onko luonnollisesta henkilöstä kirjattu rikosilmoitus poliisiasiaintietojärjestelmään. Tietosuojavaltuutetun oikeus saada tieto esitutkinnasta tulee näin ollen katsoa sisältyvän tietosuojalain 18 §:n mukaiseen tietosuojavaltuutetun tiedonsaantioikeuteen.

Tietosuojalaki 26 §

Ehdotetun tietosuojalain 26 §:n 1 momentin viimeisessä lauseessa viitataan lain 36 §:ssä säädettyyn vaitiolovelvollisuuteen. Viittauksen tulisi kaiketi olla myös lain 35 §:ään, jossa säädetään vaitiolovelvollisuudesta. Lain 36 §:ssä säädetään Ilmoittajan henkilöllisyyden suojaamisesta.

Tietosuojalaki 33 ja 34 §:t

Ehdotetun tietosuojalain 33 §:ssä säädetään rajoituksista rekisterinpitäjän velvollisuuteen toimittaa tietoja rekisteröidylle ja 34 §:ssä rajoituksista rekisteröidyn oikeuteen tutustua hänestä kerättyihin tietoihin. Sisäministeriö esittää, että näissä kahdessa säännöksessä mainittujen rajoitusperusteiden ilmaisua yhdenmukaistetaan ja tarkistetaan niin, että molemmissa pykälissä käytetään ilmaisuja *kansallinen turvallisuus, puolustus, yleinen järjestys ja turvallisuus, rikosten ennalta estäminen, paljastaminen, selvittäminen ja syyteharkintaan saattaminen.*

Erityisasiantuntija Tiina Mantere

Jakelu

Lakivaliokunta

Tiedoksi

Sisäministeri Kai Mykkänen
Vt. kansliapäällikkö Esko Koskinen
SM:n osastot ja erilliset yksiköt