Lainsäädäntö ja hallinto/Yrityslainsäädäntö
Hannu Rautiainen, Niina Harjunheimo

21.3.2018

Eduskunnan lakivaliokunnalle

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

Yleiset huomiot

Hallituksen esittämällä tietosuojalailla ja rikoslain 38 luvun 9 §:n muutoksilla on tarkoitus täydentää EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen sääntelyä ja hyödyntää tietyiltä osin tietosuoja-asetuksen EU:n jäsenvaltioille sallimaa kansallista liikkumavaraa. Tietosuojalakia olisi sovellettava rinnakkain tietosuoja-asetuksen kanssa.

Elinkeinoelämän keskusliitto EK pitää hyvänä, että siltä osin, kun tietosuoja-asetus sisältää kansallista liikkumavaraa, esityksessä pyritään säilyttämään nykyistä oikeustilaa esimerkiksi erityisten henkilötietoryhmien käsittelyperusteiden ja tietojenkäsittelyn erityistilanteita, kuten sananvapautta ja henkilötunnuksen käsittelyä, koskevan sääntelyn osalta. Tämä on perusteltua, koska tietosuoja-asetus paitsi lisää yritysten sääntelytaakkaa myös aiheuttaa oikeudellista epävarmuutta rekisterinpitäjille ja henkilötietojen käsittelijöille. Näin arvioidaan esimerkiksi tietosuoja-asetuksen yritysvaikutuksia selvittäneessä, valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan rahoittamassa Tampereen yliopiston selvityksessä.

EK katsoo, että tietyt ehdotukset hallituksen esityksessä edellyttävät kuitenkin muutoksia.

Tietosuojarikos (rikoslain 38 luvun 9 §)

Tietosuoja-asetuksen 83 artiklan mukaan rekisterinpitäjälle tai henkilötietojen käsittelijälle on mahdollista määrätä tietosuoja-asetuksen säännösten rikkomisesta hallinnollinen sakko. Sakon enimmäismäärä on osalle rikkomuksista 10 miljoonaa euroa tai vaihtoehtoisesti kaksi prosenttia yrityksen edeltävän tilikauden vuotuisesta maailmanlaajuisesta kokonaisliikevaihdosta riippuen siitä, johtaako euromääräinen vai prosenttien perusteella laskettu enimmäismäärä suurempaan summaan. Osalle rikkomuksista enimmäismäärät ovat 20 miljoonaa euroa tai neljä prosenttia yrityksen edeltävän tilikauden vuotuisesta maailmanlaajuisesta kokonaisliikevaihdosta.

Tietosuoja-asetuksen hallinnollisia sakkoja koskeva sääntely merkitsee henkilötietojen käsittelyä koskevan seuraamusjärjestelmän perustavanlaatuista muutosta, kuten hallituksen esityksessä todetaan. Rikoslain henkilörekisteririkosta koskevan rangaistussäännöksen (rikoslain 38 luvun 9 §) nojalla

rangaistavaksi säädetyistä teoista valtaosa tulee rangaistavaksi tietosuoja-asetuksen 83 artiklan nojalla.

Muutoksen johdosta hallituksen esityksessä tavoitteeksi todetaan, että rikosoikeudellisista seuraamuksista säädettäisiin kansallisesti vain siltä osin, kun se on tarpeellista ja tietosuoja-asetuksen hallinnollisia sakkoja koskeva sääntely ei tule sovellettavaksi. Taustaksi hallituksen esityksessä kuvataan kaksoisrangaistavuutta koskevaa kieltoa. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännössä *ne bis in idem* -kiellon soveltamisala ei rajoitu rikosoikeudellista rangaistusta koskeviin tuomioihin, vaan se ulottuu myös rangaistusluonteisiin hallinnollisiin seuraamuksiin, jollaisina tietosuoja-asetuksessa säädettyjä hallinnollisia sakkoja on pidettävä.

Edellä mainitusta tavoitteesta huolimatta hallituksen esityksessä ehdotetaan rikoslain 38 luvun 9 §:n toisessa momentissa säädettävän, että tietosuojarikoksesta tuomitaan se, joka tahallaan tai törkeästä huolimattomuudesta toimii vastoin sitä, mitä säännöksen 1 momentissa 1 - 4 kohdissa tarkoitetussa säädöksessä (mm. yleinen tietosuoja-asetus) säädetään henkilötietojen käsittelyn turvallisuudesta.

EK katsoo, että ehdotettu rikoslain 38 luvun 9 §:n 2 momentti tulisi poistaa. Tietosuoja-asetuksen 83 artikla sanktioi kattavasti ja tehokkaasti rekisterinpitäjän tai henkilötietojen käsittelyn toimesta tapahtuvan tietosuoja-asetuksen säännösten, ml. käsittelyn turvallisuutta koskevan 32 artiklan, rikkomisen.

Lisäksi EK kiinnittää huomiota siihen, että ehdotettu rangaistussäännös on hyvin ongelmallinen rikosoikeudelliseen laillisuusperiaatteeseen sisältyvän täsmällisyysvaatimuksen kannalta. Ehdotuksen mukaan ”tietosuojarikoksesta tuomitaan myös se, joka tahallaan tai törkeästä huolimattomuudesta toimii vastoin sitä, mitä 1 momentin 1 - 4 kohdassa tarkoitetussa säädöksessä säädetään henkilötietojen käsittelyn turvallisuudesta. Kyseisissä kohdissa viitataan paitsi tietosuoja-asetukseen myös ”muuhun henkilötietojen käsittelyä koskevaan lakiin”.

Ehdotetussa rangaistussäännöksessä ei siten ole täsmällistä teonkuvausta, jolla rikoksen tunnusmerkistö täyttyisi, ei viittausta tiettyihin pykäliin, joiden rikkomisesta rangaistus seuraisi eikä edes viittausta nimettyihin lakeihin. Rangaistus voitaisiin säännöksen sanamuodon mukaan tuomita minkä tahansa lain minkä tahansa sellaisen säännöksen rikkomisesta, jonka katsottaisiin koskevan henkilötietojen käsittelyn turvallisuutta.

EK katsoo, että jos rikoslain 38 luvun 9 §:n 2 momentista ei luovuta, se on valmisteltava perusteellisesti uudelleen.

Hallinnollinen seuraamusmaksu ja julkinen sektori (25 §)

Hallituksen esityksen mukaan hallinnollisia sakkoja ei olisi mahdollista määrätä valtion viranomaisille, valtion liikelaitoksille, kunnallisille viranomaisille, ml. kunnallisille liikelaitoksille, itsenäisille julkisille laitoksille, eduskunnan virastoille tai tasavallan presidentin kanslialle (25 §:n 2 momentti). Ehdotusta perustellaan muun muassa sillä, että viranomaisia sitoo hallinnon lainmukaisuusperiaate, minkä lisäksi virkamiehen asemaan kuuluu muita laajempi vastuu työssä tehdyistä virheistä. Hallituksen esityksessä kuvataan, että

virkavastuu voi toteutua rikosoikeudellisena virkavastuuna, kurinpidollisena virkavastuuna sekä vahingonkorvausvastuuna.

EK ei pidä ehdotettua 25 §:n 2 momenttia perusteltuna. Kuten edellä on kuvattu, tietosuoja-asetuksen 83 artiklan sisältämän hallinnollisia sakkoja koskevan sääntelyn johdosta rikoslain henkilötietojen käsittelyyn liittyvää rangaistussäännöstä ehdotetaan kavennettavan nykyisestä, mikä yhdessä ehdotetun 25 §:n kanssa merkitsisi, että ko. säännöksessä tarkoitettuihin julkisen sektorin rekisterinpitäjiin ja henkilötietojen käsittelijöihin kohdistuva seuraamusuhka olisi pienempi kuin nykyisen lainsäädännön mukainen seuraamusuhka.

Ehdotus merkitsisi myös, että ehdotetussa 25 §:ssä tarkoitettuihin julkisen sektorin rekisterinpitäjiin ja henkilötietojen käsittelijöihin kohdistuisi erilainen - käytännössä pienempi - seuraamusuhka kuin yksityisen sektorin rekisterinpitäjiin ja henkilötietojen käsittelijöihin. Ehdotus on ongelmallinen paitsi yksityisen ja julkisen sektorin tasapuolisten kilpailuedellytysten myös rekisteröityjen oikeusturvan näkökulmasta. Selvää on, että esimerkiksi sosiaali- ja terveysalalla julkisen sektorin rekisterinpitäjät käsittelevät merkittävässä määrin rekisteröityjen sensitiivisiä henkilötietoja.

EK kiinnittää lisäksi huomiota siihen, että hallituksen esityksen perusteluissa todettu virkavastuu kohdistuu rekisterinpitäjän tai henkilötietojen käsittelijän alaisuudessa työskentelevään luonnolliseen henkilöön, ei rekisterinpitäjänä tai henkilötietojen käsittelijänä toimivaan ja tietosuoja-aseuksen sääntelyn noudattamisesta vastaavaan viranomaiseen.

Hallituksen esitys ei sisällä tietoa muiden EU:n jäsenvaltioiden tai Pohjoismaiden ratkaisuista hallinnollisia sakkoja koskevan sääntelyn osalta. EK:n tietojen mukaan Ruotsissa, Norjassa ja Tanskassa tietosuoja-asetusta täydentävän kansallisen lainsäädännön valmistelussa on mahdollistettu hallinnollisten sakkojen määrääminen myös julkisen sektorin rekisterinpitäjille ja henkilötietojen käsittelijöille. Esimerkiksi Ruotsissa julkisen sektorin toimijoille ehdotetut sakon enimmäismäärät ovat kuitenkin selkeästi pienemmät kuin tietosuoja-asetuksen mukaiset enimmäismäärät. Tanskassa alkuperäisestä valmistelusta poiketen perusteellisen keskustelun jälkeen hallinnollisia sakkoja koskevan sääntelyn on ehdotettu koskevan myös julkisen sektorin toimijoita. Kansallisen lainsäädännön valmistelu on kuitenkin edelleen kesken parlamentissa.

Valvontaviranomainen (3 luku)

Nykyisin tietosuojavaltuutetun ensisijainen tehtävä on vaikuttaa henkilötietojen käsittelyn lainmukaisuuteen ennakollisilla toimenpiteillä, ohjein ja neuvoin. Tietosuojalautakunta puolestaan on tärkein päätösvaltaa käyttävä elin. Lautakunta voi antaa henkilötietojen käsittelyä koskevia lupia, minkä lisäksi se voi muun muassa kieltää henkilötietolain vastaisen henkilötietojen käsittelyn. Tietosuoja-asetuksen myötä valvontaviranomaisen toimivaltuudet vahvistuvat merkittävästi nykyisestä.

Hallituksen esityksen mukaan tietosuojalaissa säädettäisiin, että tietosuojalainsäädäntöä valvoisi jatkossa tietosuojavaltuutettu ja kaikki tietosuoja-asetuksen mukaiset valvontaviranomaisen toimivaltuudet keskitettäisiin tietosuojavaltuutetulle. Tämä tarkoittaisi, että tietosuojavaltuutetulla olisi tietosuoja-

asetuksen mukainen tutkintatoimivalta, ja lisäksi hän päättäisi mahdollisista korjaavista toimenpiteistä, kuten henkilötietojen käsittelyä koskevista kielloista, ja määräisi mahdollisen hallinnollisen sakon (14 §:n 1 momentti). Tietosuojavaltuutettu tekisi päätökset harkintansa mukaan esittelystä tai ilman esittelyä (15 §).

Edellä mainittujen valvonta- ja sanktiointitoimivaltuuksien lisäksi tietosuojavaltuutetun on tarkoitus osallistua EU:n jäsenvaltioiden valvontaviranomaisten edustajista koostuvan Euroopan tietosuojaneuvoston toimintaan. Neuvoston tehtävänä on muun muassa antaa suosituksia tietosuoja-asetuksen soveltamisesta. Koska tietosuoja-asetus on monin osin tulkinnanvarainen, suosituksilla tulee todennäköisesti olemaan suuri vaikutus siihen, kuinka tietosuoja-asetusta sovelletaan.

EK pitää ehdotetun 14 §:n 1 momentin mukaista toimivaltuuksien keskittämistä yhdelle virkamiehelle, tietosuojavaltuutetulle, ongelmallisena rekisterinpitäjien ja henkilötietojen käsittelijöiden oikeusturvan kannalta. Erityisen ongelmallista on, että tietosuojavaltuutetun olisi hallituksen esityksen mukaan mahdollista määrätä rekisterinpitäjälle tai henkilötietojen käsittelijälle hallinnollinen sakko.

Oikeusturvasyistä Suomessa on pääsääntöisesti katsottu, että tietosuoja-asetuksessa säädetyn kaltaisen, enimmäismäärältään hyvin ankaran hallinnollisen sakon voi määrätä vain tuomioistuin. Vähintään on säädetty, että päätöksen voi tehdä vain kollegiaalinen elin, kuten on Finanssivalvonnassa.

EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen täytäntöönpanotyöryhmän (TATTI) kesällä 2017 julkaistussa mietinnössä ehdotettiinkin, että hallinnollisten sakkojen määräämisestä päättäisi kollegiaalisesti asioista päättävä seuraamuslautakunta. Työryhmän esittämä viranomaisorganisaation malli takasi sen, että päätöksen rangaistusluonteisesta hallinnollisesta seuraamuksesta tekisi eri taho kuin asiasta soveltamissuosituksia valmistellut ja asiaa tutkintatoimivaltuuksiensa nojalla tutkinut virkamies, tietosuojavaltuutettu. EK:n näkemyksen mukaan hallituksen esityksessä ehdotettua sääntelyä valvontaviranomaisesta tulee muuttaa ns. TATTI-työryhmän mietinnön mallin mukaiseksi eli hallinnollisen sakon määräämisestä päättäisi seuraamuslautakunta.

Rikostuomioihin ja rikkomuksiin liittyvä käsittely (7 §)

Tietosuoja-asetuksen 10 artiklan mukaan rikostuomioihin ja rikkomuksiin liittyvien henkilötietojen käsittely voi tapahtua suoraan tietosuoja-asetuksen 10 artiklan perusteella silloin, kun käsittely tapahtuu viranomaisen valvonnassa ja muilta osin silloin, kun käsittely sallitaan kansallisessa lainsäädännössä. Rikostuomioihin ja rikkomuksiin liittyvät henkilötiedot eivät siten enää kuulu erityisiin henkilötietoryhmiin.

Ehdotetun 7 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaan rikostuomioihin ja rikkomuksiin tai niihin liittyviin turvaamistoimiin liittyviä henkilötietoja saa käsitellä, jos käsittely on tarpeen oikeusvaateen laatimiseksi, esittämiseksi, puolustamiseksi tai ratkaisemiseksi. Selkeyden vuoksi kohtaa on tarpeellista täydentää niin, että säännöksessä tarkoitettuja tietoja saa käsitellä myös rikkomuksen selvittämiseksi. Käsittely ei välttämättä aina johda oikeusvaateen esittämiseen, vaan esimerkiksi sovinnon saavuttaminen on mahdollista.

Tieteellisiä ja historiallisia tutkimustarkoituksia sekä tilastollisia tarkoituksia varten tapahtuvaa henkilötietojen käsittelyä koskevat poikkeukset ja suojatoimet (31 §)

EK pitää perusteltuna, että hallituksen esityksessä ehdotetaan hyödynnettävän tietosuoja-asetuksen jäsenvaltioille sallima kansallinen liikkumavara, kun henkilötietoja käsitellään tieteellisiä ja historiallisia tutkimustarkoituksia sekä tilastollisia tarkoituksia varten.

EK kiinnittää kuitenkin huomiota ehdotetun 31 §:n 3 momentin velvoitteisiin tietosuoja-asetuksen 35 artiklan mukaisen tietosuojaa koskevan vaikutustenarvioinnin laatimisesta ja arvioinnin toimittamisesta kirjallisesti tiedoksi tietosuojavaltuutetulle 30 päivää ennen käsittelyyn ryhtymistä. EK katsoo, että velvoitteet tulee poistaa tarpeettoman hallinnollisen taakan vähentämiseksi. Samalla tulee poistaa viittaus ko. velvoitteisiin ehdotetusta sovellettavaa lakia koskevasta 3 §:stä.

Tietosuoja-asetuksen 35 artikla sisältää jo riskiperusteisen velvoitteen tietosuojaa koskevan vaikutustenarvioinnin laatimista esimerkiksi silloin, kun erityisten henkilötietoryhmien käsittely on laajamittaista. Lisäksi on tärkeätä huomioida, että velvoitteet antaisivat epätoivottavan signaalin niille yrityksille, jotka pohtivat tutkimustoiminnan sijoittamista Suomeen: kansalliset vaatimukset, jotka poikkeavat muista EU:n jäsenvaltioista, heikentävät mahdollisuuksia saada kansainvälisten yritysten toteuttamaa tutkimustoimintaa Suomeen.

Rajoitukset rekisteröidyn oikeuteen tutustua hänestä kerättyihin tietoihin (34 §)

EK pitää perusteltuna, että hallituksen esityksessä ehdotetaan hyödynnettävän tietosuoja-asetuksen jäsenvaltioille sallimaa kansallista liikkumavaraa oikeustilan pysyttämiseksi rekisteröidyn tarkastusoikeuden osalta.

EK kiinnittää kuitenkin huomiota ehdotetun 34 §:n 3 momentin velvoitteeseen antaa tietosuoja-asetuksen 15 artiklan 1 kohdassa tarkoitetut tiedot tietosuojavaltuutetulle rekisteröidyn pyynnöstä, jos rekisteröidyllä ei ole oikeutta tutustua hänestä kerättyihin tietoihin. EK katsoo, että velvoite tulee poistaa tarpeettoman hallinnollisen taakan ja tietoturvariskien vähentämiseksi.

Ehdotetun 34 §:n 3 momentin mukaan rekisteröidyllä olisi oikeus saada tietää ko. säännöksessä tarkoitetun oikeuden rajoituksen syyt, ellei tämä vaaranna rajoituksen tarkoitusta. Ehdotetun 21 §:n mukaan rekisteröidyllä on oikeus saattaa asia tietosuojavaltuutetun käsiteltäväksi, jos rekisteröity katsoo, että häntä koskevien henkilötietojen käsittelyssä rikotaan sitä koskevaa lainsäädäntöä. Tietosuoja-asetuksen 58 artiklan 1 kohdan e alakohdassa puolestaan säädetään muun muassa valvontaviranomaisen toimivallasta saada rekisterinpitäjältä ja henkilötietojen käsittelijältä pääsy kaikkiin henkilötietoihin, jotka ovat tarpeen sen tehtävien suorittamista varten. Tämä merkitsee, että rekisteröityjen oikeudet tulevat asianmukaisesti suojatuksi jo ilman 34 §:n 3 momentin velvoitetta tietojen antamisesta tietosuojavaltuutetulle rekisteröidyn pyynnöstä.

EK kiinnittää lisäksi huomiota siihen, että ehdotetun 34 §:n 3 momentin velvoitteen perusteella tietosuojavaltuutetun käsiteltäväksi tulisi potentiaalisesti

merkittävä määrä rekisteröityjen henkilötietoja, ml. mahdollisesti erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia henkilötietoja, ilman, että käsittelyn tarkoituksesta olisi selvyyttä.

Lopuksi

Hallituksen esityksessä ehdotetun tietosuojalain on tarkoitus tulla voimaan 25.5.2018, jolloin myös tietosuoja-asetusta aletaan soveltaa. Tietosuoja-asetus edellyttää tarkistuksia myös henkilötietojen käsittelyä koskevaan erityislainsäädäntöön. Näitä tarkistuksia koskevia hallituksen esityksiä on tarkoitus antaa eduskunnalle kevään 2018 aikana.

EK toteaa, että kansallisten lainsäädäntötarkistusten valmistelun viivästysten vuoksi tietosuoja-asetusta on mitä todennäköisimmin alettava soveltaa, vaikka sen edellyttämät tarkistukset kansalliseen lainsäädäntöön eivät ole kaikilta osin tiedossa eivätkä ne ole tulleet voimaan. Käytännössä tämä merkitsee, että rekisterinpitäjät joutuvat sopeuttamaan henkilötietojen käsittelyään tietosuoja-asetuksen ja tarkistetun kansallisen lainsäädännön mukaiseksi vielä selkeästi tietosuoja-asetuksen voimaantulon jälkeen.

On välttämätöntä, että edellä kuvattu tilanne huomioidaan tietosuojalainsäädännön valvonnassa, kun tietosuoja-asetusta aletaan soveltaa vuoden 2018 aikana.