OIKEUSMINISTERIÖ

VÄLIVASTINE

Lainvalmisteluosasto
LsN Anu Talus, LaN Ville Hinkkanen

6.4.2018

Lakivaliokunnalle

HALLITUKSEN ESITYS EU:N YLEISTÄ TIETOSUOJA-ASETUSTA TÄYDENTÄVÄKSI LAINSÄÄDÄNNÖKSI (HE 9/2018 VP)

Hallitus antoi eduskunnalle esityksen EU:n yleistä tietosuoja-asetusta täydentäväksi lainsäädännöksi (tietosuojalaki) 1.3.2018. Esityksen mukaan ehdotetulla tietosuojalailla täydennettäisiin ja täsmennettäisiin Euroopan unionin yleistä tietosuoja-asetusta.

Lakivaliokunta on pyytänyt oikeusministeriöltä välivastinetta lakivaliokunnalle hallituksen esityksen valiokuntakuulemisen yhteydessä toimitetuista lausunnoista.

Oikeusministeriö kiinnittää välivastineessaan huomiota erityisesti lausuntopalautteessa esitettyihin huomioihin valvontaviranomaisen hallinnollisorganisatorisesta rakenteesta ja seuraamusjärjestelmästä. Oikeusministeriö tulee täydentämään vastaustaan varsinaisessa vastineessaan.

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

Valvontaviranomainen

Lakivaliokunnalle osoitetussa lausuntopalautteessa on esitetty valvontaviranomaisen hallinnollisorganisatorista rakennetta koskevia huomioita. Lausuntopalautteessa on kiinnitetty huomiota valvontaviranomaisen riippumattomuutta koskeviin vaatimuksiin sekä tietosuojavaltuutetun toimivaltaan määrätä hallinnollinen seuraamusmaksu.

Valvontaviranomaisen riippumattomuutta koskevista huomautuksista oikeusministeriö toteaa seuraavaa. Yleisen tietosuoja-asetuksen 54 artiklan 1 kohdan a alakohdan mukaan kunkin jäsenvaltion on säädettävä valvontaviranomaisen perustamisesta. Tämän vuoksi tietosuojalain 8 §:ssä ehdotetaan säädettävän, että tietosuoja-asetuksessa tarkoitettuna valvontaviranomaisena oikeusministeriön yhteydessä on tietosuojavaltuutettu. Lisäksi säädettäisiin tietosuojavaltuutetun olevan toiminnassaan itsenäinen ja riippumaton. Ehdotettu sääntely vastaa Suomessa vakiintunutta tapaa säädellä erityisvaltuutetuista. Vastaavasti säädetään esimerkiksi yhdenvertaisuusvaltuutetusta ja yhdenvertaisuusvaltuutetun riippumattomuudesta (1326/2014). Vaikka yleisessä tietosuoja-asetuksessa säädetään valvontaviranomaisen riippumattomuudesta, on myös tietosuojalaissa säädettävä tietosuojavaltuutetun riippumattomuudesta, sillä tietosuojavaltuutetulla olisi muitakin tehtäviä kuin asetuksessa säädetyt. Tietosuojavaltuutetulla on esimerkiksi luottotietolaista seuraavia tehtäviä. Ehdotetulla sääntelyllä ei kuitenkaan suljeta pois asetuksesta suoraan seuraavaa sääntelyä tietosuojavaltuutetun riippumattomuudesta.

Hallituksen esityksestä poiketen tietosuojalakia valmistelleen TATTI-työryhmän ehdotuksen mukaan tietosuojavirasto olisi toiminut tietosuoja-asetuksessa tarkoitettuna valvontaviranomaisena. Työryhmän ehdotuksen mukaan tietosuojavaltuutetun toimisto olisi nimetty tietosuojavirastoksi. Työryhmän ehdotuksen mukaan kyse ei olisi kuitenkaan ollut uuden viraston perustamisesta, vaan tietosuojavaltuutetun toimisto olisi jatkanut eräin organisatorisin muutoksin tietosuojavirastona. Tietosuojavaltuutetun toimiston uudelleen nimeämisellä ei kuitenkaan voida muuttaa tietosuojavaltuutetun hallinnollisorganisatorista asemaa.

Tietosuojavaltuutettu on lakivaliokunnalle toimittamassaan lausunnossa katsonut myös, että tietosuojalaissa ei ole otettu asianmukaisesti huomioon yleisen tietosuoja-asetuksen 54 artiklan 1 kohdan c alakohdan mukaista vaatimusta, jonka mukaan jäsenvaltion on säädettävä siitä, voidaanko valvontaviranomaisen jäsen tai jäsenet nimittää uudelleen ja, jos

näin on, kuinka moneksi toimikaudeksi. Asetus jättää jäsenvaltioiden päätettäväksi, kuinka moneksi toimikaudeksi valtuutettu voidaan nimittää. Kansallisesta oikeusjärjestyksestä seuraa, että tietosuojavaltuutetun toimikausien määrää ei ole rajattu, ellei siitä erikseen säädetä. Asetuksen edellytykset täyttyvät siten kansallisen oikeusjärjestyksen yleisten periaatteiden kautta.

Seuraamusmaksun määrääminen

Lakivaliokunnalle osoitetuissa lausunnoissa on esitetty huomioita seuraamusmaksun määräämistä koskevasta menettelystä. Lausuntopalautteessa on katsottu, että hallinnollisen seuraamusmaksun määräämisen ei tulisi olla yksittäisen viranomaisen päätettävissä, vaan asiaa koskeva päätös tulisi tehdä laajapohjaisella kokoonpanolla. Lausuntopalautteessa on esitetty huomioita myös menettelysäännöksistä sekä julkisen sektorin poissulkemisesta hallinnollisen seuraamusmaksun ulkopuolelle.

Yleisen tietosuoja-asetuksen 58 artiklassa säädetään valvontaviranomaisen toimivaltuuksista. Tietosuoja-asetuksen 58 artiklan 2 kohdan i alakohdan mukaan valvontaviranomaisella on toimivaltuudet määrätä asetuksen 83 artiklan nojalla hallinnollinen seuraamusmaksu. Suomessa asetuksessa tarkoitettu valvontaviranomainen on tietosuojavaltuutettu.

Hallituksen esityksen mukaan tietosuovaltuutettu päättäisi seuraamusmaksun määräämisestä hallintolain (434/2003) mukaisesti. Sovellettavaksi tulisi muun muassa hallintolain 6 luku, jossa säädetään asian selvittämisestä ja asianosaisen kuulemisesta sekä hallintolain 7 luvun säännökset asian ratkaisemisesta.

Hallintolain 31 §:ssä säädetään selvittämisvelvollisuudesta, jonka mukaan viranomaisen on huolehdittava asian riittävästä ja asianmukaisesti selvittämisestä hankkimalla asian ratkaisemiseksi tarpeelliset tiedot ja selvitykset. Lisäksi 6 luvussa säädetään muun muassa selvityspyynnön yksilöimisestä (32 §) ja määräajan asettamisesta (33 §). Asianosaisen kuulemista koskevista edellytyksistä säädetään puolestaan hallintolain 34 §:ssä. Hallintolaissa säädetään siis varsin kattavasti asian selvittämisestä ja asianosaisten kuulemisesta. Myös asian ratkaisemisesta säädetään varsin kattavasti hallintolaissa. Esimerkiksi hallintolain 43 §:n mukaan hallintopäätös on annettava kirjallisesti, lisäksi hallintolaissa säädetään muun muassa päätöksen sisältöä koskevista vaatimuksista (44 §) ja päätöksen perustelemisesta koskevista edellytyksistä (45 §). Hallintolain 40 §:n mukaan

hallintoasiassa voidaan myös erityisestä syystä kuulla todistajaa tai asianosaista suullisesti valan tai vakuutuksen nojalla. Lisäksi hallintopäätöksen tiedoksiannosta ja tiedoksiannossa noudatettavasta menettelystä säädetään hallintolain 9 luvussa. Hallintolaissa säädetään siten varsin yksityiskohtaisesti hallinnollisen seuraamusmaksun määräämistä koskevasta menettelystä.

Tietosuojavaltuutetun päätöksestä saisi hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen siten kuin hallintolainkäyttölaissa (586/1996) säädetään. Eikä päätöstä voida panna täytäntöön ennen kuin se on lainvoimainen.

Lisäksi oikeusministeriö toteaa, että tietosuojalaissa ehdotetaan seuraamusmaksun vanhenemista koskevaa sääntelyä 25 §:n 3 momentissa ja seuraamusmaksun täytäntöönpanosta säädettäisiin sakkotäytäntöönpanolaissa (672/2002). Oikeusministeriön käsityksen mukaan seuraamusmaksun määräämistä koskeva sääntely on riittävää.

Hallinnollisen seuraamuksen määräämistä koskevan menettelyn lisäksi lakivaliokunnalle osoitetussa lausuntopalautteessa on pidetty ongelmallisena sitä, että hallinnollisen seuraamuksen voi määrätä yksittäinen viranomainen. Lausuntopalautteessa on katsottu, että seuraamusmaksusta tulisi päättää laajempipohjaisessa kokoonpanossa. Tätä on perusteltu erityisesti seuraamusmaksujen suuruudella.

Aluksi on todettava, että valtion organisaatiota koskevassa lainsäädännössä on usein lähtökohtana päällikkövirastomalli. Tällöin pääsääntöisesti viraston päällikkö ratkaisee asian esittelystä. On myös huomattava, että tietosuojaviranomaista koskee poikkeuksellisen korkeat riippumattomuusedellytykset, jotka osaltaan varmistavat päätöksenteon kohteen oikeusturvan toteutumista.

Edellä esitetyn lisäksi on otettava huomioon, että kyseen ollessa rajatylittävästä henkilötietojen käsittelystä, asian aineellisoikeudellinen kysymys ratkaistaan Euroopan unionin tasolla valvontaviranomaisten välisessä yhteistyömenettelyssä. Näköpiirissä on, että tällaisten asioiden määrä ei ole vähäinen. Rajatylittäviä elementtejä sisältävä asia voidaan käsitellä joko yhdenluukun mekanismissa tai Euroopan tietosuojaneuvostossa. Molemmissa tapauksissa asian ratkaisemiseen osallistuu useampi eurooppalainen tietosuojaviranomainen. Jälkimmäisessä tapauksessa jokaisen EU:n jäsenvaltion tietosuojaviranomainen. Asian käsittelyyn tietosuojaneuvos-

tossa osallistuu lisäksi Euroopan tietosuojavaltuutettu (EDPS), ja myös Euroopan komissiolla on oikeus olla läsnä ko. asioita käsiteltäessä. Aineellisoikeudellisesta kysymyksestä on siten eurooppalaisen tietosuojasuojan korkeinta asiantuntemusta edustavan kokoonpanon ratkaisu. Yleinen tietosuoja-asetus sisältää myös varsin yksityiskohtaista sääntelyä edellä tarkoitettua päätöksentekoa koskevasta menettelystä. Kyseen ollessa rajatylittävästä henkilötietojen käsittelystä, asiaa koskeva aineellisoikeudellinen kysymys ratkaistaan siten monijäsenisessä kokoonpanossa ja kansallisen valvontaviranomaisen ratkaistavaksi jää seuraamusmaksun suuruudesta päättäminen.

Vaikka hallinnollisesta seuraamusmaksusta päättäminen jää edellä mainituissa tapauksissa viime kädessä kansallisen valvontaviranomaisen harkintaan, sisältää yleinen tietosuoja-asetus myös hallinnollisten seuraamusmaksujen määräämistä koskevia säännöksiä. Sen lisäksi, että asetuksen 83 artiklan 2 kohdassa säädetään seikoista, joita on otettava huomioon hallinnollista seuraamusmaksua määrättäessä, tietosuoja-asetuksen 70 artiklan 1 kohdan k alakohdan mukaan tietosuojaneuvoston tehtävänä on muun muassa laatia valvontaviranomaisille suuntaviivoja, jotka koskevat hallinnollisten sakkojen määräämistä 83 artiklan nojalla. Vaikka valvontaviranomainen toimii myös hallinnollista seuraamusmaksua koskevan harkinnan osalta itsenäisesti ja riippumattomasti, ohjaavat nämä edellä mainitut lähtökohdat valvontaviranomaisen harkintaa.

Hallinnollisen seuraamuksen määräämistä ei siten koske ainoastaan kattavat menettelysäännökset, vaan lisäksi merkittävä osa päätöksestä tehdään useissa tilanteissa kollegiaalisessa kokoonpanossa unionin tasolla.

Liikuttaessa hallinnollisen seuraamusmaksun suuruutta koskevan haitarin yläpäässä, on kyse tyypillisesti asiasta, jossa aineellisoikeudellisen kysymys on ratkaistu joko yhdenluukun mekanismissa tai Euroopan tietosuojaneuvostossa. Asian ratkaisu ei siten tällaisissa tilanteissa lähtökohtaisesti jää yhden kansallisen valvontaviranomaisen päätettäväksi.

Lisäksi on otettava huomioon, että keskeinen yhdenluukun mekanismin ulkopuolelle jäävä asiaryhmä koskee henkilötietojen käsittelyä yleisen tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan c ja e alakohdan nojalla. Julkisen sektorin henkilötietojen käsittelyn tulisi pääasiallisesti perustua asetuksen em. kohtiin. Koska tietosuojalailla on ehdotettu rajattavan viranomaiset ja julkishallinnon elimet hallinnollisen seuraamusmaksun soveltamisalan ul-

kopuolelle, ei valvontaviranomainen voisi ehdotetun tietosuojalain mukaan määrätä hallinnollisia seuraamusmaksuja viranomaisille ja julkishallinnon elimille. Näin ollen keskeinen yksin kansallisen valvontaviranomaisen toimivaltaan kuuluva asiaryhmä olisi luonteeltaan sellainen, ettei hallinnolliset seuraamusmaksut tulisi sovellettavaksi. Valvontaviranomainen ratkaisisi näissä tilanteissa asiaa koskevan aineellisoikeudellisen kysymyksen sekä muun asetuksen mukaisen seuraamuksen kuin hallinnollisen seuraamusmaksun.

Lisäksi Mäenpää on lakivaliokunnalle toimittamassaan lausunnossa katsonut, että on välttämätöntä, että tietosuojalain 25 §:ssä viitataan 83 artiklassa tarkoitettuun hallinnolliseen sakkoon, vaikka seuraamusmaksu on Suomen lainsäädännössä vakiintunut käsite. Oikeusministeriö toteaa, että hallinnollinen seuraamusmaksu on sidottu nimenomaisella säännöksellä yleisen tietosuoja-asetuksen 83 artiklassa tarkoitettuun hallinnolliseen sakkoon. Ei siten pitäisi olla epäselvää, mihin hallinnollisella seuraamusmaksulla viitataan.

Professori Melander on puolestaan lakivaliokunnalle toimittamassaan lausunnossa esittänyt, että yleislaissa viitattaisiin yleisen tietosuoja-asetuksen määräyksiin, joiden rikkominen on seuraamusmaksulla sanktioitu. Lisäksi Melander on pitänyt tarpeellisena informatiivisen viittauksen sisällyttämistä valvontaviranomaisen toimivaltuuksia koskevaan yleisen tietosuoja-asetuksen 58 artiklaan. Oikeusministeriö toteaa, että hallinnollisesta seuraamusmaksusta on jo säädetty yleisessä tietosuoja-asetuksessa ja tietosuoja-asetus on suoraan sovellettavaa lainsäädäntöä. Asetuksessa on muutakin sääntelyä, jota ei toisteta tai johon ei nimenomaisesti viitata kansallisessa yleislaissa.

Hallinnollisen seuraamusmaksun määrääminen viranomaiselle ja julkishallinnon elimelle

Hallituksen esityksessä on ehdotettu rajattavan viranomaiset ja julkishallinnon elimet hallinnollisen seuraamusmaksun ulkopuolelle. Yleisen tietosuoja-asetuksen 83 artiklan 7 kohdan mukaan jäsenvaltio voi asettaa sääntöjä siitä, voidaanko viranomaiselle tai julkishallinnon elimelle määrätä kyseisessä jäsenvaltiossa hallinnollisia sakkoja ja missä määrin.

Viranomaiselle määrättävä hallinnollinen seuraamusmaksu on yleisen oikeusjärjestyksemme kannalta vieras menettely, joten tässä vaiheessa on pidetty perusteltuna sulkea tämä seuraamus julkishallinnon osalta pois. Ratkaisua on perusteltu tarkemmin hallituksen esityksen perusteluissa.

Kuten oikeusministeriö on jo asian aiempien käsittelyvaiheiden aikana tuonut ilmi, tarkoituksena on, että tietosuojalain täytäntöönpanoa seurataan ja hallinnollista seuraamusmaksua koskevaa sääntelyratkaisua arvioidaan tarpeen mukaan uudelleen ottaen myös huomioon mahdolliset EU:n suositukset ja ohjeet asiassa. Oikeusministeriössä on myös vireillä rangaistusluonteisia hallinnollisia seuraamuksia koskeva selvitys- ja valmisteluhanke, jonka johtopäätöksiä voidaan tulevassa arvioinnissa hyödyntää.

Lausuntopalautteessa on esitetty, että julkisen sektorin rajaaminen hallinnollisen seuraamusmaksun ulkopuolelle voisi johtaa tilanteeseen, jossa julkisella sektorilla toimivalle rekisterinpitäjälle ei aiheutusi asetuksen rikkomisesta seuraamuksia, mutta yksityisellä sektorilla toimivalle henkilötietojen käsittelijälle voitaisiin samassa asiassa määrätä hallinnollisia seuraamusmaksuja.

Oikeusministeriö korostaa, että julkisen sektorin sulkemisesta hallinnollisen seuraamusmaksun ulkopuolelle ei seuraa, että julkinen sektori suljettaisiin seuraamusjärjestelmän ulkopuolelle. Hallinnollisen seuraamusmaksun sijaan vastuu henkilötietojen asianmukaisesta käsittelystä toteutuu julkisella sektorilla ennen muuta virkavastuun kautta. Virkavastuu voi toteutua rikosoikeudellisena virkavastuuna, kurinpidollisena virkavastuuna sekä vahingonkorvausvastuuna. Virkavastuu ulottuu myös viranomaisorganisaation johtoon, jos kyse on johdon laiminlyönnistä tai lain vastaisesta toiminnasta henkilötietojen käsittelyn järjestämiseksi viranomaisessa.

Lisäksi oikeusministeriö huomauttaa, että ehdotetun 25 §:n 2 momenttiin on vielä lisättävä maakunnan viranomaiset sekä luterilainen kirkko ja sen seurakunnat samoin kuin ortodoksinen kirkko.

Oikeus tehokkaaseen oikeusturvaan tuomioistuimessa – tietosuoja-asetuksen 79 artikla

Professori Mäenpään lakivaliokunnalle toimittamassa lausunnossa katsotaan, että ehdotetussa tietosuojalaissa tulisi olla säännös, joka oikeuttaa jokaisen rekisteröidyn saattamaan toimivaltaisen tuomioistuimen käsiteltäväksi tietosuoja-asetukseen perustuvien oikeuksien loukkaamisen. Mäenpää katsoo lisäksi, että toimivaltainen tuomioistuin tai tuomioistuimet tulisi tältä osin määritellä laissa.

Mäenpää katsoo, että tätä edellyttää yleisen tietosuoja-asetuksen 79 artiklan 1 kohta, jonka mukaan jokaisella rekisteröidyllä on oikeus tehokkai-

siin oikeussuojakeinoihin, jos hän katsoo, että hänen asetukseen perustuvia oikeuksiaan on loukattu sen takia, ettei hänen henkilötietojen käsittelyssä ole noudatettu tietosuoja-asetusta.

Yleisen tietosuoja-asetuksen 79 artikla on suoraan sovellettava säännös. Asetuksen 79 artiklassa ei kuitenkaan määritellä, millaisia oikeussuojakeinoja rekisteröidyllä tulisi olla käytettävissä. Keinot, joita rekisteröidyllä tulee olla käytettävissä, on jätetty kansallisen lainsäätäjän harkintaan. Jo nykyinen oikeusjärjestelmämme pitää sisällään keinoja, joiden voidaan katsoa täyttävän 79 artiklan mukaiset rekisteröidyn oikeuden tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin.

Rekisterinpitäjän tai henkilötietojen käsittelijän ollessa muu kuin viranomainen, rekisteröity voi saattaa henkilötietojen käsittelyä asian riita-asiana käräjäoikeuden käsiteltäväksi eräissä tilanteissa. Henkilötietojen suojaa koskevan asian voi saattaa riita-asiana vireille käräjäoikeudessa velvoittamiskanteella tai vahvistuskanteella. Luontevampi vaihtoehto lienee kuitenkin asian saattaminen tietosuojavaltuutetun käsiteltäväksi.

Rekisteröity voi velvoittamiskanteella vaatia rekisterinpitäjää toteuttamaan yleisen tietosuoja-asetuksen mukaisia oikeuksia, kuten rekisteröidyn tiedonsaantioikeus. Tuomioistuimen velvoittamiskanteen johdosta antama tuomio voidaan panna täytäntöön ulosottomenettelyssä. Rekisteröity voi nostaa henkilötietojen käsittelyä koskevassa asiassa myös vahvistuskanteen, joka voi koskea esimerkiksi sopimusehdon pätevyyttä. Tämä voisi tulla kyseeseen tilanteessa, jossa henkilötietojen käsittely perustuu tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan b alakohtaan, jonka mukaan henkilötietoja saa käsitellä, jos se on tarpeen sopimuksen täytääntöönpanemiseksi tai esimerkiksi kyseen ollessa suostumusta ja sopimusehtoja koskeva asetuksen 7 artiklan 4 kohdan tulkinta. Lisäksi rekisteröity voi saattaa yleisen tietosuoja-asetuksen vahingonkorvausta koskevan 82 artiklan mukaisen vaatimuksen vireille käräjäoikeudessa.

Lisäksi rekisteröity voi valittaa viranomaisen rekisterinpitäjänä tekemästä hallintopäätöksestä hallinto-oikeuteen. Viranomaisen tekemä hallintopäätös voi koskea myös henkilötietojen käsittelyä. Luontevampi vaihtoehto tässäkin tapauksessa lienee asian saattaminen tietosuojavaltuutetun käsiteltäväksi.

Rekisteröidyllä on siten mahdollisuus Suomen oikeusjärjestelmässä normaalisti käytettävissä olevin keinoin saattaa toimivaltaisen tuomioistuimen käsiteltäväksi tietosuoja-asetukseen perustuvien oikeuksien loukkaamisen. Kun Suomen tuomioistuimet ovat yleisen tietosuoja-asetuksen 79 artiklan 2 momentin nojalla toimivaltaisia, määräytyy toimivaltainen tuomioistuin tuomioistuimen asiallista ja alueellista toimivaltaa koskevien säännösten mukaan.

Tietosuojarikos

Useat lausunnonantajat kiinnittävät huomiota perustuslain 8 §:ssä vahvistettuun rikosoikeudelliseen laillisuusperiaatteeseen. **Rikosoikeuden professori Melander** toteaa, että ehdotetussa tietosuojarikosta koskevassa säännöksessä viitataan olennaisilta osin muualle lainsäädäntöön, jossa tarkemmin määritellään ne teot ja laiminlyönnit, jotka voivat tulla tietosuojarikoksena rangaistavaksi. Melanderin mukaan ehdotettu säännös jättää tältä osin toivomisen varaa. Olisi blankorikossääntelylle asetetut edellytykset paremmin täyttävää, jos säännöksessä nimenomaisesti viitattaisiin niihin tietosuoja-asetuksen määräyksiin tai kansallisen lain säännöksiin, joiden rikkominen voi tulla tietosuojarikoksena rangaistavaksi. Erityisen ongelmallinen on säännöksen 1 momentin 4 kohta. Jotta sääntely olisi tältä osin laillisuusperiaatteen edellytykset täyttävää, kohtaa olisi Melanderin mukaan välttämättä täsmennettävä luettelemalla siinä nimenomaisesti ne henkilötietojen käsittelyä koskevat lait, joihin sisältyvien säännösten rikkominen voi tulla tietosuojarikoksena rangaistavaksi. Lisäksi laeista olisi käytävä ilmi niiden rikkomisen rangaistavuus. **Rikosoikeuden professori Nuotio** toteaa, että tietosuojarikosta koskeva säännös on hyvin avoin, erittäin vaikeaselkoinen ja moninkertaisesti blankorangaistussäännös. Nuotio toteaa kuitenkin, ettei säännöstä ehkä ole kovinkaan helppoa yksinkertaistaa, mikä johtuu siitä, että aineellinen sisältö todellakin tulee eri säännöstöjen muodostamasta kokonaisuudesta. Nuotio esittää harkittavaksi, olisiko mahdollista todeta, ettei laillisuusperiaate salli näin avoimen rikostunnusmerkistön laatimista ja rajata rangaistavuus itsenäisemmin muodostettaviin tiedon urkintarikokseen ja tietoturvarikokseen. **Vantaan käräjäoikeus** huomauttaa, että rangaistavan menettelyn määrittely on varsin avoin eikä säännöksen perusteella ole todettavissa yksiselitteisesti, minkä yksittäisten säännösten vastainen menettely olisi rangaistavaa. Rangaistava menettely määräytyisi lähtökohtaisesti EU:n asetusten artiklojen ja niiden alakohtien mukaan. Sääntely ei tämän vuoksi ole tyydyttävää täsmällisyysvaatimuksen näkökulmasta. **Tietosuojavaltuutetun toimisto** katsoo, että rangaistavuus jäisi rekisterinpitäjän ohjeiden varaan, mikä jättäisi rangaistavan käytöksen alan avoimeksi ja edellyttäisi rekiste-

rinpitäjän toimenpiteitä. Lisäksi toimisto tekee useita ehdotuksia (lausunnon liite, ylitarkastaja Heikki Partasen seuraamusjärjestelmää koskeva muistio, s 10—13), joissa seuraamusjärjestelmä perustettaisiin hallinnollisten seuraamusten asemesta rikosoikeudellisen järjestelmän varaan. **Valtakunnansyyttäjänvirasto** katsoo, että tietosuojarikosta koskevassa säännöksessä tulisi viitata poliisin, rajavartiolaitoksen ja tullin henkilötietolakeihin. Myös **Electronic Frontier Finland - EFFI ry** kiinnittää selvyyteen huomiota. **Poliisihallitus** pitää puolestaan ehdotettua pykälää nykyistä sääntelyä tarkempana ja selkeämpänä nimenomaan rangaistavan menettelyn selkeän määrittelyn vuoksi.

Oikeusministeriö toteaa, että ehdotettu rikoslain 38 luvun 9 §:n säännös on tavanomainen viittauksia sisältävä rangaistussäännös, joka saa osan aineellisesta sisällöstään muualta lainsäädännöstä. Tämänkaltaiset rangaistussäännökset ovat tyypillisiä elämänaloilla, joita säännellään tarkemmin kansallisessa erityislainsäädännössä, joita koskevat EU-oikeudelliset suoraan sovellettavat normit tai joissa aineellisen oikeuden sisältö määrittyy keskeisesti kansainvälisen sopimuksen perusteella.[1]
Kuten professori Melanderin lausunnossa kuvataan (s. 8 viittauksineen), blankorangaistussääntelyyn on syytä suhtautua torjuvasti ja perustuslakivaliokunta on asettanut säännöksiä koskevia tavoitteita (PeVM 25/1994 vp). Oikeusministeriö toteaa, että ehdotettu säännös ei kuitenkaan ole avoin, vaan säännös sisältää viittausten lisäksi lukuisia muita tunnusmerkkejä, jotka rajoittavat täsmällisesti ja tarkkarajaisesti rangaistavan käyttäytymisen alaa.

---

[1] Ks. esim. seuraavat rangaistussäännökset, jotka sisältävät laajoja viittauksia kansalliseen lainsäädäntöön: eläinsuojelurikos (17:14), liikenneturvallisuuden vaarantaminen (23:1), kirjanpitorikos (30:9), terveyden vaarantaminen (34:4), salassapitorikos (38:1), henkilörekisteririkos (38:9), terveysrikos (44:1), terveydensuojelurikkomus (44:2), eläintaudin leviämisvaaran aiheuttaminen (44:4 a), lääkerikos (44:5), kuluttajamarkkinoilta kielletyn psykoaktiivisen aineen kiellon rikkominen (44:5 a), geenitekniikkarikos (44:9), ydinenergian käyttörikos (44:10), räjähderikos (44:11), vaarallisten aineiden kuljetusrikos (44:13), palvelusrikos (45:1), säännöstelyrikos (46:1), salakuljetus (46:4), tulliselvitysrikos (46:7), työturvallisuusrikos (47:1), työaikasuojelurikos (47:2), ympäristön turmeleminen (48:1), luonnonsuojelurikos (48:2), metsästysrikos (48 a:1), metsärikos (48 a:3), tekijänoikeusrikos (49:1), teollisoikeusrikos (49:2), alkoholirikos (50 a:1).
Laajoja viittauksia EU-lainsäädäntöön sisältyy muun muassa seuraaviin rangaistussäännöksiin: kissan tai koiran turkiksen markkinoillesaattamisrikkomus (17:15 a), terveysrikos (44:1), lääkerikos (44:5), säännöstelyrikos (46:1), ympäristön turmeleminen (48:1), luonnonsuojelurikos (48:2), puutavararikos (48 a:3 b). Seuraavat rangaistussäännökset saavat osan aineellista sisällöstään kansallisesta lainsäädännöstä kokonaan ilman nimenomaista viittausta: veropetos (29:1), luottamusaseman väärinkäyttö (36:5). Viittauksia kv-sopimuksiin: hyökkäysrikos (RL 11:4 a), sotarikos (11:5), jalkaväkimiinakiellon rikkominen (11:7 a), kemiallisen aseen kiellon rikkominen (11:8), biologisen aseen kiellon rikkominen (11:9).

Säännöksen 1 momentin johdantokappaleessa on ensinnäkin rajoitettu rikoksen *tekijäpiiriä*. Tämän lisäksi momentti sisältää nimenomaiset *tekotapatunnusmerkit* ("hankkii henkilötietoja niiden käyttötarkoituksen kanssa yhteensopimattomalla tavalla, luovuttaa henkilötietoja tai siirtää henkilötietoja"). Rangaistussäännöksen 1 momentin loppukappale sisältää puolestaan itsenäisen *seuraustunnusmerkin* ("ja siten loukkaa rekisteröidyn yksityisyyden suojaa tai aiheuttaa hänelle muuta vahinkoa tai olennaista haittaa"). Momentin loppukappaleessa viittauksia *täsmennetään* edelleen edellyttämällä, että viitattujen säännösten tulee koskea henkilötietojen käyttötarkoitussidonnaisuutta, luovuttamista tai siirtämistä.

Oikeusministeriö toteaa, että henkilötietojen käyttötarkoitusta, luovuttamista ja siirtämistä koskevaa sääntelyä sisältyy hyvin suureen joukkoon kansallista rekisterilainsäädäntöä. Näiden säännösten nimenomainen listaaminen rangaistussäännöksessä ei ole tarkoituksenmukaista eikä tarpeellista, koska rangaistavan käyttäytymisen ala on määritelty täsmällisesti muiden tunnusmerkkien kautta. Myös voimassa olevassa henkilörekisteririkosta koskevassa rangaistussäännöksessä säädetään rangaistavaksi menettely, joka "rikkoo henkilötietojen käsittelyä koskevia erityissäännöksiä" (1 momentin 1 kohta).

Oikeusministeriö kiinnittää lisäksi huomiota siihen, että määrätyllä elämänalueella toimivalle taholle voidaan asettaa muita pidemmälle menevä selonottovelvollisuus normien sisällöstä. Rikosoikeuden yleisiä oppeja koskevan hallituksen esityksen (44/2002 vp) kieltoerehdystä koskevien perustelujen mukaan esimerkiksi kauppaa harjoittava joutuu selvittämään omaa ammattiansa koskevat normit ja näkemään tässä vaivaa silloinkin, kun normit ovat epäselvät.

Myös rikosoikeudellista laillisuusperiaatetta koskevassa oikeuskirjallisuudessa on katsottu, että epätäsmällisyyskiellon asettamat vaikutukset eivät ole niin ankarat, jos on selvää, että kriminalisointi on lähtökohtaisesti suunnattu tietylle erityisalalle, jossa toimijoilta voidaan edellyttää heidän omaa toimintaansa koskevaa selvitys- ja selvilläolovelvollisuutta (esimerkiksi Melander, Sakari, 2008. Kriminalisointiteoria — rangaistavaksi säätämisen oikeudelliset rajoitukset. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja, A-sarja N:o 288, s. 249—252). Melander on pitänyt tällaisena rikoslajina muun muassa taloudellista rikollisuutta, johon tietosuojarikokset osin kuuluvat.

Vastaavasti Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen käytännössä on katsottu (rikos)lainsäädännölle asetettavan ennakoitavuuden vaatimuksen riippuvan huomattavassa määrin lainsäädännön kontekstista, suunnitellusta kohdealasta sekä sääntelyn kohteiden lukumäärästä ja asemasta. Laki voi täyttää ennakoitavuuden vaatimukset, vaikka sen kohteena olevan henkilön on hankittava kohtuullisessa määrin asianmukaista oikeudellista apua arvioidakseen seuraamukset, joihin jokin toiminta voi johtaa (ks. Cantoni v. Ranska, tuomio 11.11.1996, 17862/91, kohta 35).

Rikosoikeuden professori Melander toteaa, että tietosuojarikosta koskevassa 2 momentissa ei viitata tarkemmin niihin aineellisiin säännöksiin tai määräyksiin, joissa säännellään henkilötietojen käsittelyn turvallisuutta. Säännös ei tältä osin täytä rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen asettamia vaatimuksia. Säännöstä olisi Melanderin mukaan välttämättä täsmennettävä viittaamalla niihin aineellisiin henkilötietojen käsittelyn turvallisuutta koskeviin säännöksiin, joiden rikkominen on tarkoitettu rangaistavaksi. **Professori Nuotio** toteaa, että 2 momentin säännös on tarpeellinen, mutta usein lienee kyse kohtalaisen vähäisestä moitittavuudesta. Toisaalta Nuotio pitää kuitenkin luontevana ehdotetun rangaistusasteikon säilyttämistä. **Valtakunnansyyttäjänviraston** mukaan 2 momentissa tulisi mainita käsittelyn turvallisuutta koskevat pykälät, joiden loukkaus toteuttaisi rikoksen, vaikka tämä johtaisikin kasuistiseen lainsäädäntötekniikkaan. **Elinkeinoelämän keskusliitto** katsoo, että 2 momentti tulisi poistaa, koska tietosuoja-asetuksen 83 artiklassa sanktioidaan kattavasti ja tehokkaasti turvallisuutta koskevien säännösten rikkominen. Liitto kiinnittää huomiota myös siihen, ettei säännöksessä ole viittauksia tiettyihin pykäliin tai lakeihin. **Suomen Asianajajaliitto** katsoo, että 2 momentti tulisi joko kohdistaa selkeämmin laiminlyönteihin tai poistaa epätäsmällisyyskiellon vastaisena. Myös **Suomen Yrittäjät** kiinnittää momenttiin huomiota.

Oikeusministeriö toteaa, että ehdotettu 2 momentti liittyy ennen kaikkea voimassa olevaan henkilötietolain 48 §:n 2 momentin 3 kohdan säännökseen. Voimassa olevan säännöksen mukaan henkilörekisteririkkomuksesta rangaistaan sitä, joka rikkoo henkilötietojen suojaamisesta ja henkilörekisterin hävittämisestä annettuja säännöksiä ja määräyksiä.

Viittausta ehdotetaan esityksessä tältä osin supistettavaksi verrattuna voimassa olevaan rangaistussäännökseen. Rangaistavaa olisi ainoastaan yleisen tietosuoja-asetuksen tai 1 momentissa tarkoitettujen kansallisten, laintasoisten säännösten rikkominen. Säännös ei ole avoin, koska viitattu-

jen aineellisten säännösten tulee koskea henkilötietojen käsittelyn turvallisuutta. Perusteluissa on tältä osin tuotu esille ennen kaikkea yleisen tietosuoja-asetuksen 32 artikla.

Sääntelyn tarkkuuden osalta voidaan myös 2 momentin osalta kiinnittää huomiota edellä erityisalojen sääntelyn osalta lausuttuun.

Valtakunnansyyttäjänviraston lisälausunnossa todetaan, että ehdotettu rikoslain 38 luvun 9 §:n 1 momentti on tulkinnanvarainen ja siitä on vaikea saada selville, ketä se koskee. Lausunnossa todetaan, että perusteluissa mainitaan esimerkkinä rekisterinpitäjän palveluksessa oleva henkilö. Epäselväksi jää, koskeeko säännös myös ulkopuolista henkilöä ja millä tavalla hän toteuttaisi tunnusmerkistön mukaisen teon. Myös **tietosuojavaltuutetun toimisto** kiinnittää huomiota säännöksen tekijäpiiriin.

Oikeusministeriö korostaa, että rikosoikeudellinen vastuu tulee 1 momentin osalta kysymykseen vain tilanteissa, joissa rikoksentekijä ei ole yleisen tietosuoja-asetuksen nojalla hallinnollisten seuraamusmaksujen piirissä (ks. HE s. 124). Säännöstä voidaan soveltaa vain henkilöihin, joita ei ole pidettävä rekisterinpitäjinä eikä henkilötietojen käsittelijöinä. Henkilöä, joka ryhtyy itsenäisesti käsittelemään henkilötietoja laittomasti, oli tiedot sitten hankittu toisesta rekisteristä tai rekisteröidyiltä itseltään, olisi yleensä pidettävä rekisterinpitäjänä, jolloin hän kuuluisi hallinnollisten seuraamusten piiriin. Rangaistussäännös tulisi siten perusteluissa kuvatuin tavoin sovellettavaksi lähinnä rekisterinpitäjien palveluksessa tai lukuun toimiviin henkilöihin silloin kun heidän toimintansa täyttää säädetyt tunnusmerkit, mutta ei merkitse itsenäistä rekisterinpitoa.

Muita huomioita

7 §:n 1 mom.

Elinkeinoelämän keskusliitto ja Kaupan liitto ovat lakivaliokunnalle osoittamissaan lausunnoissa katsoneet, että selkeyden vuoksi ehdotetun 7 §:n 1 momentin 1 kohtaa tulisi täydentää siten, että säännöksessä tarkoitettuja tietoja saisi käsitellä myös rikkomusten selvittämiseksi. Ehdotetun lainkohdan mukaan tietosuoja-asetuksen 10 artiklassa tarkoitettuihin rikostuomioihin ja rikkomuksiin tai niihin liittyviin turvaamistoimiin liittyviä henkilötietoja saa käsitellä, jos käsittely on tarpeen oikeusvaateen laatimiseksi, esittämiseksi, puolustamiseksi tai ratkaisemiseksi. Ehdotettu lainkohta vastaa nykyisen henkilötietolain (523/1999) 12 §:n 5 kohtaa. Hallituksen esityksen perusteluissa (HE 96/1998) ei eritellä tarkemmin, millaisia toi-

mintoja ilmaisu ”oikeusvaateen laatimiseksi” voi sisältää. Oikeusministeriön näkemyksen mukaan ehdotettu 7 §:n 1 momentin 1 kohta pitää sisällään mahdollisuuden käsitellä henkilötietoja rikkomusten selvittämiseksi, eikä ehdotusta ole siten tarpeellista täydentää.

24 §

Helsingin hallinto-oikeus on lakivaliokunnalle toimittamassaan lausunnossa katsonut, että ehdotettuun 24 § :n 2 momenttiin on lisättävä sanat ”valittamalla vain”. Ehdotettuun momenttiin voidaan tehdä hallinto-oikeuden esittämä lisäys.

Lisäksi Helsingin hallinto-oikeus on todennut, että mahdollinen ennakkoratkaisupyynnön tarve muodostaa myös ”käsiteltävän asian” ja hakemuksen hyväksyminen tarkoittaa käytännössä ennakkoratkaisupyynnön tekemistä ja hylkääminen päätöstä siitä, että ennakkoratkaisun pyytäminen ei ole tarpeen. Kuten Helsingin hallinto-oikeus katsoo, kysymys ennakkoratkaisupyynnön tekemisestä on käsiteltävä asia ja sovellettavaksi tulisivat hallintolainkäyttölain säännökset.

Helsingin hallinto-oikeus on pitänyt myös ehdotetun 24 §:n osalta epäselvänä sitä, kenellä on katsottava olevan valitusoikeus päätöksestä ottaen huomioon myös sen, että ennakkoratkaisun pyytämiseen päädyttäessä muutoksenhaku hallinto-oikeuden päätöksestä lienee tarkoitettu tapahtuvaksi vasta sen jälkeen, kun vastaus ennakkoratkaisupyyntöön on jo saatu. Ehdotetun 24 §:n tarkoituksena on mahdollistaa tietosuojan riittävää tasoa koskevan komission päätöksen asetuksenmukaisuuden arvioiminen.

Koska hakijana 24 §:ssä tarkoitetuissa tilanteissa olisi tietosuovaltuutettu, valitusoikeus asiassa olisi tietosuojavaltuutetulla. Tietosuojavaltuutetun intressissä olisi valittaa hallinto-oikeuden päätöksestä lähinnä sellaisessa tilanteessa, jossa hallinto-oikeus tietosuojavaltuutetun kannasta poiketen katsoisi, että asiaa ei ole tarpeen esittää ennakkoratkaisupyyntöä Euroopan unionin tuomioistuimelle.

25 §

Oikeusrekisterikeskus on lakivaliokunnalle toimittamassaan lausunnossa katsonut, että mikäli hallinnollista seuraamusmaksua koskeva päätös olisi täytäntöönpantavissa ainoastaan lainvoimaisena, tulisi tästä ottaa säännös ehdotetun lain 25 §:ään. Oikeusministeriö katsoo, että 25 § :ään ei ole tarpeellista lisätä tällaista momenttia.

Oikeusrekisterikeskus on huomauttanut, että hallintolainkäyttölain 31 §:n 3 momentin mukaan, jos asiassa tarvitaan valituslupa, valitus ei estä täytäntöönpanoa. Koska ehdotetun 23 §:n 2 momentin mukaan hallinto-oikeuden päätökseen saa hakea muutosta valittamalla vain, jos asiassa tarvitaan valituslupa, olisi seuraamusmaksu täytäntöönpantavissa em. tilanteessa, vaikka sitä koskeva päätös ei olisikaan lainvoimainen.

Oikeusministeriö toteaa, että hallituksen esityksessä omaksuttu sääntelymalli noudattaa vakiintunutta tapaa säätää hallinnollisten ja rikosoikeudellisten seuraamuksien täytäntöönpanosta. Reksiterinpitäjän ja henkilötietojen käsittelijän oikeusturvan osalta on lisäksi huomattava, että sakon täytäntöönpanoa koskevan lain (672/2002) 9 §:n mukaan saatavaa koskevassa ulosottotoimin tapahtuvassa täytäntöönpanossa on soveltuvin osin noudatettava ulosottolain säännöksiä maksuvelvoitteen täytäntöönpanosta, jollei tässä laissa toisin säädetä. Sovellettavaksi tulisi siten ulosottokaari (705/2007), jonka 2 luvun 13 §:n mukaan tuomioistuin voi käsittelemänsä valituksen tai takaisinsaantihakemuksen johdosta kieltää lainvoimaa vailla olevan tuomion tai yksipuolisen tuomion täytäntöönpanon tai määrätä sen keskeytettäväksi (*keskeytysmääräys*). Myös hallintolainkäyttölain 31 ja 32 §:n mukaan tuomioistuin (KHO jatkovalitustilanteessa) voi kieltää täytäntöönpanon.

Oikeusministeriö ei siten pidä tarpeellisena ottaa 25 § :ään lisäystä, jonka mukaan seuraamusmaksua koskeva päätös olisi täytäntöönpantavissa lainvoimaisena.

Viivästysvalitus

Valtioneuvoston nimittämä tietosuojavaltuutettu toimii tietosuoja-asioissa riippumattomana valvontaviranomaisena. Tietosuojavaltuutetun toimintaa valvovat ylimpinä laillisuusvalvojina eduskunnan oikeusasiamies ja valtioneuvoston oikeuskansleri.

Tuomioistuimen määräys ja uhkasakon asettaminen valvontaviranomaisen lainmukaisen menettelyn turvaamiseksi poikkeaisi Suomen nykyisestä järjestelmästä. Suomen järjestelmässä tuomioistuimen rooliin on hankalasti sovitettavasi hallintoviranomaisen ”valvonta”, etenkin asemaltaan itsenäisen laillisuusviranomaisen valvonta. Myös korkein hallinto-oikeus kiinnitti tähän huomiota lakiluonnoksesta antamassaan lausunnossa.

Korkein hallinto-oikeus ja Helsingin hallinto-oikeus suhtautuivat varauksellisesti viivästysvalitukseen tietosuojalakiluonnoksesta antamassaan lausuntopalautteessa. Helsingin hallinto-oikeus on myös toistanut näkemyksensä valiokuntakuulemisen yhteydessä.

Jos tietosuojavaltuutettu ei ole määräajassa käsitellyt vireillä olevaa asiaa tai ilmoittanut rekisteröidylle asian etenemisestä, rekisteröity voi tehdä kantelun ylimmälle laillisuusvalvojalle.

Ylimpien laillisuusvalvojien tehtävänä on ryhtyä kantelun johdosta tarvittaviin toimenpiteisiin. Ne voivat myös nostaa syytteen taikka määrätä suoritettavaksi poliisitutkinnan tai esitutkinnan. Ne voivat myös tehdä viranomaiselle esityksen virheen oikaisemiseksi tai epäkohdan korjaamiseksi tai hyvittämiseksi. Näitä esityksiä on käytännössä yleensä myös noudatettu.

Mahdollisuutta kannella laillisuusvalvojalle ja ylimpien laillisuusvalvojien käytettävissä olevia keinoja asianmukaisen käsittelyn turvaamiseksi voidaan pitää riittävän tehokkaina oikeussuojakeinoina kyseessä olevan tyyppisessä asiassa.

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