

Lainvalmisteluosasto

Julkisoikeuden yksikkö
LsN Anu Talus
Lakivaliokunnalle

15.3.2018

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.

Henkilötietojen suojaa koskeva aineellinen sääntely tulee lähtökohtaisesti suoraan yleisestä tietosuoja-asetuksesta. Vastaavasti seuraamusjärjestelmä pohjautuu lähtökohtaisesti yleiseen tietosuoja-asetukseen. Yksi yleisen tietosuoja-asetuksen tavoitteista on ollut seuraamusjärjestelmän tehostaminen, tämä näkyy muun muassa asetuksesta valvontaviranomaiselle seuraavista toimivaltuuksista. Lisäksi valvontaviranomaisten välisen yhteistyön mekanismeja on kehitetty.

Lakivaliokunta on pyytänyt valiokuntakuulemista koskevan kutsun yhteydessä kirjallista asiantuntijalausuntoa erityisesti seuraamusjärjestelmästä. Lausunnossa käsitellään siten erityisesti seuraamusjärjestelmää. Kattavan kuvan luomiseksi seuraamusjärjestelmää käsitellään yleisen tietosuoja-asetuksen ja tietosuojalain muodostamana kokonaisuutena.

Valvontaviranomainen

V:\LaV_tietopankki\Asiantuntijalausunnot\Hallituksen_esitykset\HE9_18_tietosuoja-asetus\HE9_18_LaV_160318_OM_Talus.docx

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

Valvontaviranomaisen toimivaltuudet muuttuvat merkittävästi yleisen tietosuoja-asetuksen soveltamisen alkaessa. Nykyisin tietosuojavaltuutettu voi antaa rekisterinpitäjälle määräyksen rekisteröidyn tarkastusoikeuden ja virheen korjaamisen epäämistä koskevassa asiassa. Tietosuojalautakunta voi puolestaan tietosuojavaltuutetun hakemuksesta kieltää henkilötietojen käsittelyn, velvoittaa asianomainen oikaisemaan laiminlyöntinsä, määrätä rekisteritoiminnan lopetettavaksi tai peruuttaa luvan, jonka on myöntänyt aiemmin.

Vastaisuudessa valvontaviranomaisella on nykyistä huomattavasti laajemmat toimivaltuudet suoraan yleisen tietosuoja-asetuksen 58 artiklan 2 kohdan nojalla. Tietosuojavaltuutettu voi antaa esimerkiksi varoituksia ja huomautuksia, määrätä rekisterinpitäjän tai henkilötietojen käsittelijän noudattamaan rekisteröidyn pyyntöä, vaatia rekisterinpitäjää noudattamaan asetusta tietyllä tavalla, asettaa väliaikaisen tai pysyvän rajoituksen henkilötietojen käsittelylle, määrätä tiedonsiirron keskeyttämisestä kolmansiin maihin ja niin edelleen.

Henkilötietolain mukainen seuraamusjärjestelmä

Seuraamusjärjestelmä perustuu tällä hetkellä valvontaviranomaisen toimivaltuuksien lisäksi ennen kaikkea rikosoikeudellisiin seuraamuksiin. Nykyinen seuraamusjärjestelmä ei pohjaudu miltään osin hallinnollisille seuraamusmaksuille (hallinnolliselle sakolle).

Nykyisin henkilörekisteririkoksesta säädetään rikoslain 38 luvun 9 §:ssä. Rikoksen tunnusmerkistöä ei ole rajattu rekisterinpitäjän tai henkilötietojen käsittelijän toimintaan. Henkilörekisteririkokseen voi siten syyllistyä kuka hyvänsä, joka tahallaan tai törkeästä huolimattomuudesta käsittelee henkilötietoja vastoin henkilötietolain (523/1999) käyttötarkoitussidonnaisuutta, käsittelyn yleisiä edellytyksiä, henkilötietojen tarpeellisuutta tai virheettömyyttä, arkaluonteisia tietoja, henkilötunnusta tai henkilötietojen käsittelyä erityisiä tarkoituksia varten koskevia säännöksiä. Näin ollen nykyinen kriminalisointi kattaa myös niin kutsutut urkintatapaukset.

Tunnusmerkistön täytyminen edellyttää lisäksi, että teko loukkaa rekisteröidyn yksityisyyden suojaa tai aiheuttaa hänelle muuta vahinkoa tai olennaista haittaa. Henkilötietorikokseen syylistynyt voidaan tuomita sakkoon tai vankeuteen enintään yhdeksi vuodeksi.

Yleiseen tietosuoja-asetukseen perustuva seuraamusjärjestelmä

Seuraamusjärjestelmä perustuu vastaisuudessa lähtökohtaisesti suoraan yleisen tietosuoja-asetuksen 83 artiklan mukaisesti hallinnollisiin seuraamusmaksuihin. Tämän vuoksi rikoslain 38 luvun 9 §:n kaltainen hyvin laaja kriminalisointi ei ole enää perusteltu. Rikosoikeudellinen vastuu on vastaisuudessa perusteltu ainoastaan niissä tilanteissa, joissa lainvastainen henkilötietojen käsittely ei kuulu hallinnollisten seuraamusmaksujen soveltamisalaan.

Yleisen tietosuoja-asetuksen 83 artiklassa säädetään kattavasti hallinnollisista seuraamusmaksuista. Yleisen tietosuoja-asetuksen mukainen hallinnollinen seuraamusmaksu voidaan määrätä rekisterinpitäjälle tai henkilötietojen käsittelijälle. Artikla kattaa laajasti yleisen tietosuoja-asetuksen vastaisen menettelyn. Hallinnollista seuraamusmaksua ei asetuksen 83 artiklan nojalla voida kuitenkaan määrätä yleisen tietosuoja-asetuksen 10 artiklan rikkomisesta. Tämän

vuoksi tietosuojailla ehdotetaan säädettävän, että myös yleisen tietosuoja-asetuksen 10 artiklan rikkomisesta voidaan määrätä hallinnollinen seuraamusmaksu.

Hallinnollinen seuraamusmaksu voidaan määrätä yrityksille ja luonnollisille henkilöille. Määrättäessä hallinnollista seuraamusmaksu henkilölle, joka ei ole yritys, on sakon sopivan määrän harkinnassa otettava huomioon jäsenvaltion yleinen tulotaso ja henkilön taloudellinen tilanne. Jos kyseessä on vähäinen rikkominen tai jos määrättävä sakko olisi kohtuuton rasitus luonnolliselle henkilölle, voidaan sakon sijasta antaa huomautus.

Seuraamusmaksun määräämisestä päättää tietosuojavaltuutettu. Tietosuojavaltuutetun päätöksestä voi valittaa hallinto-oikeuteen. Joissakin tilanteissa yleisellä tietosuoja-asetuksella perustettava Euroopan tietosuojaneuvosto on saattanut antaa menettelyn aiemmassa vaiheessa asian aineellisoikeudellisesta kysymystä koskevassa asiassa päätöksen, joka sitoo kansalista valvontaviranomaista. Euroopan tietosuojaneuvoston jäseniä ovat jäsenvaltioiden valvontaviranomaisen johtajat tai tämän edustaja.

Esitys tietosuojaiksi - rikosoikeudellinen seuraamus

Rikosoikeudellinen vastuu tulisi hallituksen esityksen mukaan vastaisuudessa kyseeseen ainoastaan tilanteissa, joissa lainvastainen menettely ei kuulu hallinnollisten seuraamusmaksujen piiriin. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännössä *ne bis in idem* -kiellon soveltamisala ei rajoitu vain rikosoikeudellisia rangaistuksia koskeviin tuomioihin, vaan se ulottuu myös erilaisiin rangaistusluonteisiin hallinnollisiin seuraamuksiin. Yleisen tietosuoja-asetuksen johdanto-osan 149 kappaleen mukaan jäsenvaltiot voivat vahvistaa asetuksen rikkomiseen sekä asetuksen mukaisesti ja siinä asetetuissa rajoissa annettujen kansallisten sääntöjen rikkomiseen sovellettavia rikosoikeudellisia seuraamuksia koskevat säännöt. Tällaisten kansallisten sääntöjen rikkomiseen sovellettavien rikosoikeudellisten ja hallinnollisten seuraamusten määräämisen ei kuitenkaan tulisi johtaa *ne bis in idem* -periaatteen rikkomiseen.

Hallituksen esityksessä ehdotettu kriminalisointi koskee tilanteita, joissa henkilötietoja on käsitelty lainvastaisesti muussa kuin rekisterinpitäjän tai henkilötietojen käsittelijän ominaisuudessa. Tällaisia tilanteita olisivat tyypillisesti esimerkiksi niin kutsutut urkintatapaukset. Lisäksi ehdotetaan säädettävän rangaistavaksi tahallaan tai törkeästä huolimattomuudesta tapahtuva henkilötietojen turvallisuudesta säädetyn vastainen toiminta. Tällainen tilanne olisi käsillä esimerkiksi silloin kun henkilötietoja hävitetään ilman, että niiden tietoturvallisuudesta huolehditaan.

Näillä ehdotetuilla kriminalisoinneilla täydennettäisiin yleiseen tietosuoja-asetukseen perustuva seuraamusjärjestelmää. Tämä osaltaan varmistaisi seuraamusjärjestelmän tehokkuuden. Tietosuojailla ehdotetaan lisäksi säädettävän mahdollisuudesta asettaa uhkasakko tietosuoja-valtuutetun päätöksen tehosteeksi. Uhkasakko on mahdollista asettaa myös viranomaiselle ja julkishallinnon elimelle.

Lisäksi edellä esitetyn mukaisesti tietosuojailla ehdotetaan säädettävän, että tietosuoja-

asetuksen 10 artiklan rikkomisesta voi seurata hallinnollinen seuraamusmaksu.

Viranomaiset ja julkishallinnon elimet

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 pidetään perusteltuna sulkea tämä seuraamus julkishallinnon osalta pois. 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 vireillä rangaistuluonteisia hallinnollisia seuraamuksia koskeva selvitys- ja valmisteluhanke, jonka johtopäätöksiä voidaan tulevassa arvioinnissa hyödyntää.

Tietosuojalain 25 §:ssä ehdotetaan käytettävän kansallista harkintamarginaalia siten, että rajattaisiin valtion viranomaiset, valtion liikelaitokset, kunnalliset viranomaiset, itsenäiset julkisoikeudelliset laitokset, eduskunnan virastot ja tasavallan presidentin kanslia hallinnollisen seuraamusmaksun soveltamisalan ulkopuolelle.

Yleisen tietosuoja-asetuksen mukaan jäsenvaltioiden on vahvistettava säännöt tietosuoja-asetuksen rikkomisen vuoksi määrättäviä seuraamuksia varten, erityisesti niiden rikkomisten osalta, joihin ei 83 artiklan nojalla sovelleta hallinnollisia sakkoja, sekä toteutettava kaikki tarvittavat toimenpiteet niiden täytäntöönpanon varmistamiseksi.

Seuraamusjärjestelmää voidaan pitää kokonaisuutena arvioituna tehokkaana, oikeasuhtaisena ja varoittavana, sillä oikeusjärjestys kohdistaa julkishallintoon muita erityisvaatimuksia, jotka osaltaan perustelevat tätä sääntelyratkaisua. Viranomaisia sitoo hallinnon lainmukaisuusperiaate, viranomaisten on myös noudatettava hallinnon yleislakeja. Viranomaisissa tapahtuva lainmukainen henkilötietojen käsittely kuuluu viranomaisissa työskentelevien virkavelvollisuuksiin. Virkamiehen asemaan kuuluu muita laajempi vastuu työssä tehdyistä virheistä. Ensinnäkin virkavastuu voi toteutua rikosoikeudellisena virkavastuuna, kurinpidollisena virkavastuuna sekä vahingonkorvausvastuuna. Viranomaisen toiminnasta voidaan tehdä myös hallintokantelu ylemmälle viranomaiselle. Viranomaisten toiminta on budjettisidonnaista, jolloin rahamääräisen seuraamuksen vaikutus ei ole samanlainen kuin yksityisellä sektorilla. Viranomaisen on kaikissa tilanteissa hoidettava lakisääteiset tehtävänsä.

Lisäksi seuraamusjärjestelmän tehokkuutta arvioitaessa on kiinnitettävä huomiota siihen, että eduskunnan oikeusasiamies ja oikeuskansleri valvovat viranomaisten ja virkamiesten toiminnan lainmukaisuutta ja sitä, että viranomaiset ja virkamiehet täyttävät velvollisuutensa. Laillisuusvalvojat voivat niille tehdyn kantelun seurauksena nostaa syytteen, jos kyse on vakavasta lainvastaisuudesta, antaa viranomaiselle huomautuksen, saattaa viranomaisen tietoon käsityksensä lainmukaisesta menettelystä sekä kiinnittää viranomaisten huomiota hyvän hallinnon vaatimuksiin tai näkökohtiin, jotka edistävät perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista, tehdä viranomaiselle esityksen virheen oikaisemiseksi tai epäkohdan korjaamiseksi ja hyvittämiseksi.

Vahingonkorvausvastuu

Arvioitaessa seuraamusjärjestelmää kokonaisuutena, on edellä esitetyn lisäksi otettava huomioon vahingonkorvausvastuu. Tällä hetkellä rekisterinpitäjän vahingonkorvausvelvollisuudesta säädetään henkilötietolain 47 §:ssä. Rekisterinpitäjä on sanotun lainkohdan mukaan velvollinen korvaamaan sen taloudellisen ja muun vahingon, joka on aiheutunut rekisteröidylle tai muulle henkilölle tämän lain vastaisesta henkilötietojen käsittelystä. Vastuu kattaa myös henkilölle laitomasta käsittelystä aiheutuneen kärsimyksen.

Henkilötietolain mukainen vahingonkorvausvastuu on niin kutsuttua ankaraa vastuuta. Korvausvastuu ei edellytä rekisterinpitäjän laiminlyöntiä ja on näin ollen rekisterinpitäjän tuottamuksesta riippumatonta.

Vahingonkorvausvastuu voi nykyisin seurata mistä hyvänsä lainvastaisesta henkilötietojen käsittelystä. Saadakseen vahingonkorvausta henkilön on kuitenkin näytettävä, että hänelle on syntynyt vahinkoa lainvastaisesta menettelystä.

Vastaisuudesta vahingonkorvausvastuusta säädetään yleisen tietosuoja-asetuksen 82 artiklassa. Kuten nykyisin, on korvausvastuu tuottamuksesta riippumatonta.

Vastaisuudessa vahingonkorvausvastuu koskee rekisterinpitäjän lisäksi henkilötietojen käsittelijää. Henkilötietojen käsittelijä on kuitenkin vastuussa vahingosta ainoastaan, jos käsittelijä ei ole noudattanut asetuksessa nimenomaisesti henkilötietojen käsittelijöille osoitettuja velvoitteita tai jos käsittelijä ei ole noudattanut rekisterinpitäjän ohjeistusta.