



Rikosasioiden tietosuojadirektiivin kansallisessa täytäntöönpanolaissa ollaan päätyvässä esitykseen, jonka mukaan direktiivin edellyttämä seuraamussäännöksen ja niiden tehokas täytäntöönpano ehdotettaisiin toteutettavaksi siten, että valvontaviranomaisen korjaavia toimivaltuuksia vahvistettaisiin oikeudella määrätä uhkasakko korjaavan toimivallan käyttöä koskevan määräyksen tehosteeksi.

Sekä tietosuoja-asetus että tietosuojadirektiivi edellyttävät, että jäsenvaltiot vahvistavat säännöt tietosuojaa koskevien säännösten rikkomisten vuoksi määrättäviä seuraamuksia varten sekä toteutettava kaikki tarvittavat toimenpiteet niiden täytäntöönpanon varmistamiseksi. Seuraamusten on oltava tehokkaita, oikeasuhtaisia ja varoittavia.

Pidän tätä ratkaisua mahdollisen henkilötietojen käsittelyyn liittyvän virheen korjaamiseksi perusteltuna, mutta se on seuraamusjärjestelmä kokonaisuutena arvioiden riittämätön ja puutteellinen oikeusturvan, sääntelyn uskottavuuden ja nimenomaisten kansallisesti velvoittavien EU-oikeuden säännösten kannalta. Asiaa tarkasteltaessa on otettava huomioon tietosuojuudistuksen tarkoitus ja seuraamusjärjestelmä kokonaisuudessaan. Kiinnitän oikeusministeriön huomiota myöhemmin esitettäviin perusteluihin ja ohjaa arvioimaan asiaa kokonaisvaltaisesti ja niin, että esitetyt seikat otetaan asianmukaisesti huomioon.

Esittämäni huomiot koskevat yleisesti julkisen sektorin toimijoihin kohdistettavia seuraamuksia. Viittaan myös aiemmin TATTI-työryhmän mietinnön yhteydessä lausumaani rikoslakiin ehdotetuista muutoksista.

1. Asian kannalta merkitykselliset muut säännökset ja ehdotukset

Tietosuoja-asetuksen 83 artiklan 7 kohta

Kukin jäsenvaltio voi asettaa sääntöjä siitä, voidaanko viranomaisille ja julkishallinnon elimille määrätä kyseissä jäsenvaltiossa sakkoja ja missä määrin, sanotun kuitenkaan rajoittamatta 58 artiklan 2 kohdan mukaisia korjaavia toimivaltuuksia.

Tietosuoja-asetuksen 84 artikla

1. Jäsenvaltioiden on vahvistettava säännöt tämän asetuksen rikkomisten vuoksi määrättäviä seuraamuksia varten, erityisesti niiden rikkomisten osalta, joihin ei 83 artiklan nojalla sovelleta hallinnollisia sakkoja, sekä toteutettava kaikki tarvittavat toimenpiteet niiden täytäntöönpanon varmistamiseksi. Tällaisten seuraamusten on oltava tehokkaita, oikeasuhtaisia ja varoittavia.

Postiosoite	Käyntiosoite	Vaihe	Sähköposti ja kotisivut
PL 800	Ratapihantie 9	029 56 66700	tietosuoja@om.fi
00521 Helsinki	6. kerros		http://www.tietosuoja.fi
Neuvonta	029 56 16670	ma-to 9:00–11:00 & 13:00–15:00 pe 9:00–12:00	



2. Jäsenvaltioiden on toimitettava komissiolle 1 kohdan nojalla antamansa säännökset tiedoksi viimeistään 25.5.2018 ja niiden mahdolliset muutokset mahdollisimman pian.

Rikosasioiden tietosuojadirektiivin 57 artikla

Jäsenvaltioiden on vahvistettava säännöt tämän direktiivin nojalla annettuihin säännöksiin kohdistuvien rikkomusten johdosta määrättävistä seuraamuksista ja toteutettava kaikki tarvittavat toimenpiteet niiden täytäntöönpanon varmistamiseksi. Seuraamusten on oltava tehokkaita, oikeasuhtaisia ja varoittavia.

Seuraamusjärjestelmää arvioitaessa on erittäin tärkeää huomioida, että TATTI-työryhmän mietinnössä ehdotetaan kumottavaksi henkilörekisteririkosta ja henkilörekisteririkkomusta koskeva tunnusmerkistö. Käsitykseni mukaan ideana on ollut hallinnollisten sakkojen ensisijaisuus seuraamuksina (ne bis in idem). Rikosoikeudellisia seuraamuksia voitaisiin TATTI-työryhmän ehdotuksen mukaan kohdistaa vain rekisterinpitäjän tai henkilötietojen käsittelijän palveluksessa toimivaan henkilöön, joka säännösten vastaisesti käsittelee henkilötietoja (nk. urkintarikos).

Tietosuojavaltuutetun toimisto on kannattanut TATTI-työryhmässä näkemystä, jonka mukaan tietosuoja-asetuksen kansallista liikkumavaraa ei tulisi käyttää suhteessa julkisen sektorin toimijoihin.

2. Analyysi ehdotuksesta ja huomioon otettavia seikkoja

- Seuraamusjärjestelmää on tarkasteltava kokonaisuutena. Molemmat EU:n instrumentit edellyttävät, että seuraamukset ovat oikeasuhtaisia, tehokkaita ja varoittavia. Molemmat EU:n instrumentit edellyttävät, että tilanteissa, **joissa ei määrätä hallinnollisia sakkoja**, jäsenvaltiot **vahvistavat säännökset** rikkomisen vuoksi määrättäviä **seuraamuksia** varten sekä toteuttaa kaikki **tarvittavat toimenpiteet niiden täytäntöönpanon varmistamiseksi**.
- Toisin sanoen EU-oikeuden tehokkaan toimeenpanon näkökulmasta seuraamusjärjestelmä on pakollinen, eikä se ole tietosuoja-asetuksen puolella nk. kansallisen liikkumavaran piirissä.
- Seuraamukset kohdistetaan tapauksen mukaan rekisterinpitäjään tai/ja henkilötietojen käsittelijään, jotka vastaavat henkilötietojen käsittelyn lainmukaisuudesta (ei yksittäiseen virkamieheen/työntekijään).
- Perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti katsonut, että lainvastaisesta teosta määrättävä maksu on rangaistusluonteinen taloudellinen seuraamus. Valiokunta on asiallisesti rinnastanut tällaiset seuraamukset rikosoikeudellisiin seuraamuksiin (mm. PeVL 61/2014, PeVL 9/2012).

Postiosoite	Käyntiosoite	Vaihe	Sähköposti ja kotisivut
PL 800	Ratapihantie 9	029 56 66700	tietosuoja@om.fi
00521 Helsinki	6. kerros		http://www.tietosuoja.fi
Neuvonta	029 56 16670	ma-to 9:00–11:00 & 13:00–15:00 pe 9:00–12:00	



- Käsitykseni mukaan uhkasakko ei ole seuraamus vaan hallinnollinen tehoste päävelvoitteen noudattamisen varmistamiseksi. Lisäksi EIT on asiassa I v. Suomi (asia 20511/03 tuomion kohta 47) todennut, ettei vahingonkorvausvastuu ole riittävä henkilötietojen suojakeino vaan alun alkaen olisi vaadittu käytännöllisiä ja tehokkaita keinoja estämään oikeudeton pääsy henkilötietoihin. Kun tällaisia ei ollut, määrättiin Suomi maksamaan vahingonkorvausta siitä, ettei se ollut kyennyt riittävällä tavalla turvaamaan yksityiselämän suojaa.
- Seuraamusjärjestelmää koskevassa kokonaisarviossa muita valvontaviranomaisen korjaavia toimivaltuuksia on kansallisen oikeusjärjestelmän valossa tarkasteltava suhteessa niiden seuraamusluonteeseen. Tarkastelu on suoritettava kokonaisvaltaisesti korjaavien toimivaltuuksien tarkoituksen ja riittävyyden (tehokas ja varoittava) näkökulmasta.
- Muut korjaavat toimivaltuudet voivat olla riittävä ja oikeasuhtainen keino korjata tietosuojasäännösten vastainen asiantila ja saattaa henkilötietojen käsittely lainmukaiseksi. Käsitykseni mukaan asiaan liittyvän EU-oikeuden mukaan hallinnolliset sakot eivät ole kaikissa tapauksissa ensisijainen keino puuttua lainvastaiseen henkilötietojen käsittelyyn vaan niiden käyttöä on arvioitava tapauskohtaisesti.
- Keskeinen ongelma suunnitellussa uhkasakko -mallissa on, että säännöksiä ja tilanteita, joiden rikkomisia ei voida tehokkaasti korjata muilla korjaavilla toimenpiteillä. Tällaisia ovat esimerkiksi henkilötietojen tietoturvaloukkaus, joka johtuu rekisterinpitäjän laiminlyönnistä, käsittely ilman käsittelyn oikeusperustetta, jo tapahtunut tietojen siirto kolmansiin maihin ilman perustetta...
- Seuraamusjärjestelmän kannalta ei ole riittävää, että rekisterinpitäjä/henkilötietojen käsittelijä itse korjaa lainvastaisen toiminnan (siinä vaiheessa, kun valvontaviranomainen puuttuu siihen) vaan tietyissä tilanteissa tietyin kriteerein lainvastaisesta toiminnasta on voitava kohdistaa toimijoihin oikeasuhtainen, varoittava ja tehokas seuraamus.
- Ehdotettu sääntely johtaa siihen, vaikka asiantila korjattaisiin, tapahtuneesta säännösten rikkomisesta ei seuraisi mitään seuraamusta. Tällainen tilanne ei ole käsittääkseni mahdollinen EU:n tietosuojasäännösten valossa.
- On otettava huomioon, että esimerkiksi käsittelykieltoa ei voitaisi todennäköisesti määrätä viranomaistoiminnan yhteydessä. Esimerkiksi, jos terveydenhuollon yksikölle asetettaisiin käsittelykielto potilastietojärjestelmään, johtaisi se hyvin suurella todennäköisyydellä potilaiden terveyden vakavaan vaarantamiseen ja kuolemiin.
- Jo nyt on nähtävissä tietosuoja-asetuksen seuraamusjärjestelmän vahvistumisen (hallinnollisten sakkojen) preventiivinen vaikutus ja, miten se on vaikuttanut halukkuuteen resursoida tietosuojaan. Huomioon tulisi ottaa myös kilpailunäkökohdat, vaikka julkisen sektorin toiminta tyypillisesti painottuu lakisääteisten tehtävien hoitamiseen.
- Rekisteröidyn oikeuteen saada vahingonkorvausta laittomasta käsittelystä heikentyy olennaisesti, kun rekisterinpitäjä/henkilötietojen käsittelijä rikkomuksista ei ole enää mahdollista hakea

Postiosoite	Käyntiosoite	Vaihe	Sähköposti ja kotisivut
PL 800	Ratapihantie 9	029 56 66700	tietosuoja@om.fi
00521 Helsinki	6. kerros		http://www.tietosuoja.fi
Neuvonta	029 56 16670	ma-to 9:00–11:00 & 13:00–15:00 pe 9:00–12:00	



rekisterinpitäjältä korvausta rikosperusteisesti. Aineettomissa vahingonkorvauskanteissa on suuria vaikeuksia näytellä toteen aiheutettu vahinko, vaikka kyse olisikin ankarasta vastuusta.

- Tällä hetkellä tietosuojalautakunnalla on oikeus asettaa päätöksensä (käsittelykielto tai velvoite korjata toiminta tietyntyyliseksi tietyssä määräajassa) uhkasakko. Näin ollen uhkasakosta säättäminen ei tuo mitään "uutta" seuraamusjärjestelmään. Seuraamusjärjestelmä päinvastoin heikkenee, kun rikosoikeudellisia seuraamuksia ei voitaisi TATTI-työryhmän ehdotuksen perusteella kohdistaa rekisterinpitäjiin.
- Sen sijaan, että seuraamusjärjestelmää heikennettäisiin entisestään, jatkovalmistelussa onkin arvioitava, onko edes nykyinen järjestelmä riittävän tehokas oikeussuojakeino (joka täyttää EU-oikeudessa säädetyt reunaehdot), vaikka rikosoikeudellista seuraamusjärjestelmää kehitettäisiinkin.
- Toistuvasti julkisuudessa esiintyy viranomaisten osalta tietovuotoja ja henkilötietojen käsittelyä, joissa on ilmeisesti rikottu henkilötietojen suojaa koskevia periaatteita ja säännöksiä. Rikosoikeudellinen seuraamus voi voimassa olevien säännösten nojalla kohdistua joko rekisterinpitäjän vastuuhenkilöön tai laittomasti henkilötietoja käsitelleeseen henkilöön. Vaikka rikos olisi tapahtunutkin rekisterinpitäjän edustajan osalta, rikosoikeudellista seuraamusta ei voida kaikissa tapauksissa määrätä, koska esimerkiksi vastuunjako viranomaisten sisällä jää epäselväksi tai riittävää näyttöä syyllisyydestä ei muutoin saada. Kaikissa tapauksissa, joissa henkilötietojen suojaa koskevia sääntöjä on todennäköisesti rikottu ei edes suoriteta esitutkintaa. Edellä mainittu johtaa siihen, että osa viranomaisten toimesta tapahtuneista säännösten rikkomisesta ei ole minkäänlaisten seuraamusten kohteena. Tällöin voidaan perustellusti esittää kysymys siitä, onko nykyinen järjestelmä tehokas, oikeasuhtainen ja varoittava?
- Lopputuloksena julkisella sektorilla virkavastuu korostuu tai jäisi ainoaksi seuraamukseksi. Julkishallinnollisen yhteisöön ei kohdistuisi rekisterinpitäjänä mitään seuraamusuhkaa. Jos tietojärjestelmä ja sen suojaus ovat keltomaisia on väärin kohdistaa moitearviointi yksittäiseen virkamieheen käyttäjänä vaan se tulisi kohdistaa viranomaiseen rekisterinpitäjänä.
- Tunnistan hallinnollisten sakkojen käyttöön liittyvät budjettitalouteen liittyvät "ongelmat". Tämä ei kuitenkaan voi olla esteenä tai syynä sille, miksi kansallisesti ei toimeenpanna tehokasta, oikeasuhtaista ja varoittavaa seuraamusjärjestelmää.

Yhteenvetona

1. Seuraamusjärjestelmää on tarkasteltava kokonaisuutena.
2. Seuraamusjärjestelmä on kansallisesti sitovien EU-velvoitteiden nojalla pakollinen.
3. Kyse ei ole ainoastaan siitä, voidaanko viranomaisille määrätä hallinnollisia sakkoja vaan kokonaisuudessa seuraamusjärjestelmän olemassa olosta ja tietosuojasääntelyn tehokkaasta toimeenpanosta siten kuin EU-oikeus siihen jäsenvaltioita velvoittaa. Jos

Postiosoite	Käyntiosoite	Vaihe	Sähköposti ja kotisivut
PL 800	Ratapihantie 9	029 56 66700	tietosuoja@om.fi
00521 Helsinki	6. kerros		http://www.tietosuoja.fi
Neuvonta	029 56 16670	ma-to 9:00–11:00 & 13:00–15:00 pe 9:00–12:00	



kansallisesti päädytään siihen, ettei viranomaisille voida määrätä hallinnollisia sakkoja (ml. tiettyyn euromäärään alennetut sakot), on lainsäätäjän tehtävänä varmistua tehokkaan, varoittavan ja oikeasuhtaisen seuraamusjärjestelmän olomassa olosta ja sen täytäntöönpanosta.

4. Tilanne, jossa seuraamus kohdistuu vain laiminlyönnin korjaamiseen, ei vastaa direktiivissä ja asetuksessa säädettyjä edellä esitettyjä reunaehtoja seuraamusjärjestelmälle, koska muutoin lainvastainen henkilötietojen käsittely jäisi ainakin tietyiltä osin kokonaan pakollisen seuraamusjärjestelmän ulkopuolelle.

Postiosoite	Käyntiosoite	Vaihde	Sähköposti ja kotisivut
PL 800	Ratapihantie 9	029 56 66700	tietosuoja@om.fi
00521 Helsinki	6. kerros		http://www.tietosuoja.fi
Neuvonta	029 56 16670	ma-to 9:00–11:00 & 13:00–15:00 pe 9:00–12:00	