

Rikosoikeuden professori Sakari Melander
Helsingin yliopisto
Oikeustieteellinen tiedekunta
21.3.2018

Eduskunnan lakivaliokunnalle

Asia: **Hallituksen esitys (HE) 9/2018 vp** eduskunnalle EU:n yleistä tietosuojaa-asetusta täydentäväksi lainsäädännöksi

Yleistä

Käsiteltävän olevassa hallituksen esityksessä ehdotetaan säädettäväksi tietosuojalaki, jolla täydennettäisiin ja täsmennettäisiin Euroopan unionin yleistä tietosuojaa-asetusta. Voimassa oleva henkilötietolaki ja laki tietosuojalautakunnasta ja tietosuojavaikuttetusta ehdotetaan kumottavaksi. Ehdotettu tietosuojalaki olisi henkilötietojen käsittelyyn sovellettava yleislaki ja se olisi EU:n yleistä tietosuojaa-asetusta täydentävä ja täsmentävä, mikä tarkoittaisi, että ehdotettua lakia ja EU:n yleistä tietosuojaa-asetusta olisi sovellettava rinnakkain.

Käsillä oleva ehdotus on niin periaatteellisesti kuin käytännön kannalta varsin merkittävä. Esityksessä ehdotetaan merkittäviä muutoksia tietosuojaa-asioita koskevaan seuraamusjärjestelmään, koska EU:n yleinen tietosuojaa-asetus perustuu pääosin hallinnollisille sanktioille perustuvaan järjestelmään, minkä lisäksi esitys sisältää myös tietosuojarikosta koskevan kriminalisointiehdotuksen. Keskityn lausunnossani pääasiassa tietosuojaa-asioita koskevaan seuraamusjärjestelmään liittyviin kysymyksiin.

Lausuntonani esitän kunnioittavasti seuraavan.

Yleistä EU:n yleisestä tietosuoja-asetuksesta ja sen aiheuttamista muutoksista käytettävissä oleviin seuraamuksiin

Esityksen tavoitteena on antaa EU:n yleistä tietosuoja-asetusta (Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusta (EU) 2016/679 luonnollisten henkilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä sekä näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta ja direktiivin 95/46/EY kumoamisesta (yleinen tietosuoja-asetus)) täydentävä tarpeellinen lainsäädäntö. Tämä toteutettaisiin säätämällä esityksessä ehdotettu tietosuojalaki.

EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen merkittävyys on huomattava sen yhdessä rikosasioiden tietosuojadirektiivin (direktiivi (EU) 2016/680) kanssa uudistaessa voimassa olevan EU:n tietosuoja-lainsäädännön. Yleinen tietosuoja-asetus on EU-oikeuteen kuuluvana asetuksena jäsenvaltioissa suoraan sovellettavaa oikeutta, mutta tietyissä tilanteissa se jättää kuitenkin kansallista liikkumavaraa ja mahdollistaa näin täydentävän kansallisen lainsäädännön antamisen. Tällaista kansallista liikkumavaraa antavia asetuksen velvoitteita ovat muun muassa asetuksen 8 artiklassa tarkoitettu tietoyhteiskunnan palveluihin liittyvään lapsen suostumukseen liittyvä kansallisessa lainsäädännössä tarkemmin mahdollisesti määriteltävä lapsen ikä samoin kuin kysymys siitä, sovelletaanko asetuksessa tarkoitettuja hallinnollisia sanktioita viranomaisiin tai julkishallinnon elimiin (asetuksen 83(7) artikla). Kuten esityksen perusteluissakin todetaan (s. 27), asetusta unionin lainsäädäntöinstrumenttina ei lähtökohtaisesti mahdollista edes asetuksen sisällön mukaista kansallista täytäntöönpanolainsäädäntöä, koska asetusta on jäsenvaltioissa suoraan sovellettavaa oikeutta. Tämä lähtökohta on esityksen perusteluissa mainituin tavoin otettava huomioon ehdotettua lainsäädäntöä arvioitaessa.

EU:n yleinen tietosuoja-asetus merkitsee suurta muutosta tietosuoja-asioissa käytettävien seuraamusten suhteen. Asetuksen 83 artikla sisältää laajan hallinnollisten sanktioiden määräämisen yleisiä edellytyksiä koskevan määräyksen, jonka 4–6 kohdassa määritellään ne rikkomukset, joista voi seurata kohdissa enimmäismäärältään tarkemmin määriteltävä hallinnollinen sakko. Asetuksen 83 artiklassa tarkoitetut sanktiot voivat rahamäärältään olla varsin huomattavia, jopa 20 miljoonaa euroa (artiklan 5 ja 6 kohta). Voimassa olevan lainsäädännön mukaisesti monet asetuksen 83 artiklassa tarkoitetuista teoista ovat tällä hetkellä rangaistavia rikoslain (39/1889) 38 luvun 9 §:ssä (525/1999) tarkoitettuna henkilörekisteririkoksena. Yleinen tietosuoja-asetus, ehdotettu tietosuojalain sanktiosäätely sekä henkilörekisteririkosta koskevan säännöksen korvaaminen soveltamisalaltaan suppeammalla tietosuojarikosta koskevalla ehdotetulla rikossäännöksellä tarkoittaisi, että valtaosa aiemmin rikosoikeudellisesti rangaistavasta käyttäytymisestä siirtyisi hallinnollisen sanktiojärjestelmän alaisuuteen.

Viimeaikainen oikeudellinen kehitys on melko voimakkaasti ilmentänyt siirtymää rikosoikeudellisen järjestelmän käytöstä hallinnollisten sanktioiden käyttöön. Osin tämä on seurausta EU-oikeuden vaikutuksesta (esim. rahanpesulainsäädäntöä koskien HE 228/2016 vp), osin taas tavoitteesta siirtää moitittavuudeltaan vähäisiä tekoja rikosoikeudellisen järjestelmän ulkopuolelle (tieliikenteen rikkomusluonteisia tekoja koskien HE 180/2017 vp), mutta ainakin osin tavoitteena lienee myös mahdollistaa tehokkaampi oikeusturvan kannalta kevyemmän järjestelmän kautta toteutettu puuttuminen tiettyihin rikkomusluonteisiin tekoihin. On huomattava, että Suomessa käytettävät hallinnolliset sanktiot eivät näin välttämättä perustu yhtenäisiin tavoitteenasetteluihin. Myös suuruudeltaan hallinnolliset sanktiot ovat varsin erilaisia. Etenkin EU-oikeuteen perustuvissa hallinnollisissa sanktioissa seuraamusten enimmäistaso on usein

varsin huomattava (ks. esim. PeVL 2/2017 vp, s. 5 ja LaVL 3/2017 vp, s. 3). Tällä kehityksellä ei ole yksinomaan positiivisia vaikutuksia. Vähintään voidaan arvioida, voidaanko tilanteissa, joissa hallinnollisten sanktioiden enimmäismäärät voivat kohota miljooniin tai jopa kymmeniin miljooniin euroihin, enää arvioida sanktiojärjestelmien luonnetta siten, että rikosoikeudellista järjestelmää pidettäisiin viimesijaisena keinona. Vaikka rikosoikeudellinen järjestelmä lähtökohtaisesti ilmentää valtion taholta toteutettavaa ankarinta mahdollista moitearvostelua tehtyä tekoa kohtaan, hallinnollisten sanktioiden enimmäismäärien noustessa huomattavan korkeiksi, mainittua lähtökohtaa saattaa olla perusteltua arvioida totutusta poikkeavin tavoin. Ylipäänsä on syytä kiinnittää huomiota siihen, että siirtymä rikosoikeudellisen järjestelmän käyttämisestä hallinnollisten sanktioiden käyttöön ei saisi ainakaan yksinomaan merkitä sitä, että tehokkuusnäkökulmasta pyritään ottamaan käyttöön enimmäismäärältään huomattavan suuria hallinnollisia sanktioita. Vaikka unionilainsäädäntöön sisältyvien hallinnollisten sanktioiden enimmäismäärien suhteen kansallinen liikkumavara seuraamusten laadun ja suuruuden oikeasuhtaisuuden osalta on rajallinen – käytettäessä asetusta lainsäädäntöinstrumenttina tätä kansallista liikkumavaraa ei käytännössä ole –, unioni-instrumenttien valmisteluvaiheessa olisi syytä kiinnittää vakavasti huomiota niissä asetettujen sanktioiden oikeasuhtaisuuteen samoin kuin hallinnollisen sanktiojärjestelmän käyttämisen taustalla vaikuttaviin tavoitteenasetteluihin.

Kuten esityksessäkin todetaan (s. 57), oikeusministeriössä on parhaillaan vireillä rangaistuksenluonteisia hallinnollisia seuraamuksia koskeva selvitys- ja valmisteluhanke. Asiaa valmistelevan työryhmän tehtävänä on arvioida rangaistusluonteisia hallinnollisia seuraamuksia koskevan yleisen lainsäädännön tarve sekä tarvittaessa valmistella asianomaisen lainsäädännön toteuttamiseksi tarpeelliset säännösehdotukset (Työryhmän asettamispäätös 21.3.2017, OM 7/41/2017, s. 3). On huomattava, että eduskunnan lakivaliokunta on käytännössään todennut, että hallinnollisia seuraamuksia ei lainvalmisteluyhteyksissä ole tarkasteltu yhtenä kokonaisuutena. Lisäksi valiokunta ei ole pitänyt aivan ongelmattomana, että tehokkuuden nimissä oikeusjärjestykseen tuodaan uusia hallinnollisia seuraamuksia pohtimatta, millaisia yleisiä edellytyksiä niiden käyttöön ottamiselle olisi asetettava (LaVL 21/2005 vp, s. 2). Valiokunnan näkemys on nähdäkseni edelleen varsin ajankohtainen. Osaltaan myös nyt käsillä oleva ehdotus antaa aiheen hallinnollisia sanktioita koskevalle kokonaisvaltaisemmalle tarkastelulle, joskin kansallinen liikkumavara sanktioiden perustessa EU-oikeuteen on edellä todetun mukaisesti rajoitettu.

Hallinnollisia sanktioita koskevan sääntelykokonaisuuden arviointi

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti katsonut, että lainvastaisesta teosta määrättävä maksu ei ole perustuslain 81 §:ssä tarkoitettu vero tai maksu vaan rangaistusluonteinen taloudellinen seuraamus (esim. PeVL 39/2017 vp, s. 2, PeVL 2/2017 vp, s. 4–5, PeVL 15/2016 vp, s. 4, PeVL 28/2014 vp, s. 2/II, PeVL 57/2010 vp, s. 2/II, PeVL 17/2012 vp, s. 5–6, PeVL 55/2005 vp, s. 2/I ja PeVL 32/2005 vp, s. 2/II). Perustuslakivaliokunta on käytännössään rinnastanut rangaistusluonteiset taloudelliset seuraamukset rikosoikeudelliseen seuraamukseen (esim. PeVL 39/2017 vp, s. 2, PeVL 2/2017 vp, s. 5, PeVL 15/2016 vp, s. 4, PeVL 10/2016 vp, s. 7–8 ja PeVL 28/2014 vp, s. 2/II). Hallinnollisen seuraamuksen perusteista on säädettävä perustuslain 2 §:n 3 momentin edellyttämällä tavalla lailla, koska seuraamuksen määrittämiseen sisältyy julkisen vallan käyttöä. Valiokunta on myös katsonut, että kysymys on merkittävästä julkisen vallan käytöstä. Laissa on täsmällisesti ja selkeästi säädettävä maksuvelvollisuuden ja maksun suuruuden perusteista sekä maksuvelvollisen oikeusturvasta samoin kuin lain täytäntöönpanon perusteista

(esim. PeVL 39/2017 vp, s. 3, PeVL 2/2017 vp, s. 5, PeVL 15/2016 vp, s. 4–5, PeVL 10/2016 vp, s. 7 ja PeVL 28/2014 vp, s. 2/II).

Valiokunnan käytännössä on katsottu, että vaikka perustuslain 8 §:ssä tarkoitetun rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen asettamat sääntelyn täsmällisyyttä koskevat vaatimukset eivät sellaisenaan kohdistu hallinnollisten seuraamusten sääntelyyn, tarkkuuden yleistä vaatimusta ei voida tällaisen sääntelyn yhteydessä sivuuttaa (esim. PeVL 39/2017 vp, s. 3, PeVL 2/2017 vp, s. 5, PeVL 15/2016 vp, s. 5, PeVL 10/2016 vp, s. 7 ja PeVL 57/2010 vp, s. 2/II). Tähän liittyen on huomattava, että valiokunta on käytännössään ulottanut blankorangaistussääntelyä koskevan käytäntönsä (PeVM 25/1994 vp, s. 8/I) koskemaan myös hallinnollisia seuraamuksia koskevaa sääntelyä (PeVL 10/2016 vp, s. 8).

Valiokunnan käytännössä on myös katsottu, että rangaistusluonteisia taloudellisia seuraamuksia koskevan sääntelyn on täytettävä sanktioiden oikeasuhtaisuuteen liittyvät vaatimukset (esim. PeVL 39/2017 vp, s. 3, PeVL 2/2017 vp, s. 5, PeVL 15/2016 vp, s. 5 ja PeVL 28/2014 vp, s. 2/II). Edelleen valiokunnan käytännössä on vakiintuneesti katsottu, että sanktiot eivät saa menettelyn puolesta muodostua perustuslain 21 §:ssä tarkoitetun syyttömyysolettaman vastaisiksi eivätkä ne voi perustua puhtaasti käännettyyn todistustaakkaan taikka ankaraan objektiiviseen vastuuseen (PeVL 39/2017 vp, s. 3, PeVL 2/2017 vp, s. 5, PeVL 15/2016 vp, s. 5, PeVL 57/2010 vp, s. 3–4 ja PeVL 4/2004 vp, s. 7/II).

Vaikka yleisessä tietosuoja-asetuksessa tarkoitetut hallinnolliset sanktiot perustuvat EU:ssa annettuun asetukseen, edellä mainitut lähtökohdat eivät siitä huolimatta ole merkityksellisiä nyt käsillä olevan sääntelykokonaisuuden arvioinnin kannalta. Ensinnäkin on kiinnitettävä huomiota siihen, että tietosuoja-asioita koskeva sääntelykokonaisuus on jatkossa huomattavan vaikeasti hallittava kokonaisuus. Tällä on merkitystä asiaa koskevan sääntelyn tarkkarajaisuuden ja täsmällisyyden näkökulmasta. Sanktioidun käyttäytymisen alan selvittämiseksi on perehdyttävä laajaan ja vaikeaselkoiseen EU:n yleiseen tietosuoja-asetukseen ja ehdotettuun tietosuojalakiin. Lisäksi on kiinnitettävä huomiota ehdotettuun tietosuojarikosta koskevaan rikoslain 38 luvun 9 §:ään sekä siihen, milloin ehdotettu tietosuojarikosta koskeva säännös tulee sovellettavaksi ja milloin on kysymys hallinnollisilla sanktioilla sanktioiduista teoista. Esityksen perustelujen mukaan (s. 124) tarkoitus on, että rikosoikeudellinen vastuu tulee sovellettavaksi vain tilanteissa, joissa lainvastainen henkilötietojen käsittely ei olisi yleisen tietosuoja-asetuksen nojalla hallinnollisten seuraamusmaksujen piirissä. Tällöin mainittujen sanktiojärjestelmien rajapinta muodostuu myös sääntelyn mahdollisen kohteen kannalta merkitykselliseksi. Sanktioitua käyttäytymistä koskevan sääntelyn vaikeaselkoisuus entisestään korostuu, koska myös tietosuojarikosta koskeva ehdotettu säännös jäljempänä tarkemmin käsiteltävin tavoin muodostuu rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen kannalta ongelmalliseksi.

Ehdotetussa tietosuojalaissa omaksuttu hallinnollisia sanktioita koskeva sääntelymalli ei ensinnäkään aivan parhaalla mahdollisella tavalla vastaa sääntelyn tarkkarajaisuuden ja täsmällisyyden sekä ennakoitavuuden asettamiin vaatimuksiin. Esityksessä lähdetään siitä, että yleisen tietosuoja-asetuksen sisältämä hallinnollisia sanktioita koskeva sääntely on itsessään riittävää ja ehdotetun tietosuojalain hallinnollista seuraamusmaksua koskevassa 25 §:ssä säädettäisiin vain niistä hallinnollisen seuraamusmaksun määräämisen tilanteista, joita yleisen tietosuoja-asetuksen hallinnollisten sakkojen määräämistä koskeva 83 artikla ei nimenomaisesti koske. Vaikka ehdotettu sääntelymalli sinänsä vastaa sitä, että hallinnollisista sanktioista säädetään jäsenvaltioissa suoraan sovellettavalla EU-oikeuden asetuksella, ehdotettu sääntelymalli ei kuitenkaan

parhaalla mahdollisella tavalla vastaa sanktiosääntelyltä edellytettävän tarkkuuden ja ennakoitavuuden vaatimuksia.

Vaikka EU-oikeuden asetukset ovat jäsenvaltioissa suoraan sovellettavaa oikeutta eikä niiden sisältämiä määräyksiä toistava kansallinen sääntely lähtökohtaisesti ole EU-oikeuden näkökulmasta mahdollista, sanktiosääntelyn voi katsoa muodostavan tässä suhteessa poikkeuksen – vaikka unionioikeudellisesti hallinnolliset sanktiot ovat EU:n toimivallan suhteen eri asemassa kuin rikosoikeudelliset seuraamukset. Näin on myös toimittu aiemmin vastaavankaltaista unionioikeuden asetukseen perustuvaa sanktiosääntelyä kansalliseen lainsäädäntöön sisällyttäessä. Omaksuttu lainsäädäntötekniikka on muistuttanut niin sanottua EU-blankorikossääntelytekniikkaa, jossa kansallisessa rikossäännöksessä on viitattu niihin unionioikeuden asetuksiin, jotka asiallisesti määrittävät rangaistavan käyttäytymisen alaa (ks. esim. rikoslain 48 luvun 1 §:ssä tarkoitettu ympäristön turmeleminen (630/2017)). Vastaavaa sääntelytekniikkaa on käytetty myös sellaisen sääntelyn yhteydessä, joissa EU:ssa annettu asetus on suoraan edellyttänyt tietynlaisten hallinnollisten sanktioiden käyttämistä. Esimerkiksi arvopaperimarkkinalain (746/2012) seuraamusmaksua koskevassa 15 luvun 2 §:n 3 momentissa (1278/2015) viitataan tiettyihin markkinoiden väärinkäyttöasetuksen ((EU) N:o 596/2014) artikloihin, joiden vastainen toiminta on asetuksen 30 artiklan mukaisesti sanktioitava hallinnollisilla maksuseuraamuksilla. Vaikka markkinoiden väärinkäyttöasetuksen hallinnollisia sanktioita koskeva 30 artikla on muotoiltu nimenomaisen jäsenvaltioihin kohdistuvan lainsäädäntövelvoitteen asettavaksi (” – jäsenvaltioiden on säädettävä kansallisen lainsäädännön mukaisesti, että toimivaltaisilla viranomaisilla on valtuudet toteuttaa asianmukaisia hallinnollisia seuraamuksia ja muita hallinnollisia toimenpiteitä ainakin seuraavien rikkomisten osalta”), sellaisen sääntelyn osalta, jossa hallinnolliset sanktiot perustuvat unionissa annettuun asetukseen, on perusteltua omaksua samankaltainen lainsäädäntötekniikka riippumatta siitä, miten hallinnollisten sanktioiden käyttämistä edellyttävä unionioikeuden asetuksen velvoite on muotoiltu.

Ehdotettua tietosuoja-lain 25 §:ää olisi tältä osin nähdäkseni syytä muuttaa siten, että sen ensimmäiseksi momentiksi lisättäisiin säännös, jossa viitattaisiin niihin yleisen tietosuoja-asetuksen määräyksiin, joiden rikkominen on seuraamusmaksulla sanktioitu. Säännös olisi luonteeltaan toteava eikä asiallisesti merkitsisi unionioikeuden asetukseen liittyvää ongelmallista täytäntöönpanosääntelyä. Pikemmin tämänkaltainen säännös vastaisi paremmin sanktiosääntelyltä edellytettävän riittävän tarkkarajaisuuden, täsmällisuuden ja ennakoitavuuden vaatimukseen huolehtimalla riittävistä viittauksista sanktion määräämisen kannalta merkitykselliseen EU-oikeudelliseen sääntelyyn. Samalla olisi syytä arvioida, tulisiko ehdotettuun tietosuoja-lakiin sisällyttää informatiivinen viittaus yleisen tietosuoja-asetuksen valvontaviranomaisen valtuuksia koskevaan 58 artiklaan. Tällaisella säännöksellä olisi vastaava informatiivinen ja näin ennakoitavuutta lisäävä merkitys kuin sanktiosääntelyn muotoilulla blankorikossääntelyä vastaavalla tavalla.

Toiseksi ehdotettu sääntely ei sisällä minkäänlaisia säännöksiä seuraamusmaksun määräämistä koskevasta menettelystä. Tämänkaltainen sääntely olisi merkityksellistä arvioitaessa, muodostuvatko tietosuojaan liittyvät sanktiot menettelyn puolesta perustuslain 21 §:ssä tarkoitetun syyttömyysolettaman vastaisiksi tai perustuvatko ne puhtaasti käännettyyn todistustaakkaan taikka ankaraan objektiiviseen vastuuseen (PeVL 39/2017 vp, s. 3, PeVL 2/2017 vp, s. 5, PeVL 15/2016 vp, s. 5, PeVL 57/2010 vp, s. 3–4 ja PeVL 4/2004 vp, s. 7/II). Yleisen tietosuoja-asetuksen 83(2) artiklan b alakohdassa sinänsä kiinnitetään huomiota syyksiluettavuutta koskeviin vaatimuksiin, joskin kysymys on lähinnä sanktion tason määrittämisestä yksittäistapauksessa

koskevasta määräyksestä. Lienee kuitenkin syytä olettaa, että yleisessä tietosuoja-asetuksessa tarkoitettujen hallinnollisten sanktioiden määrääminen on mahdollista myös tuottamuksesta riippumatta. Tässä suhteessa merkityksellinen on asetuksen 148. johdantokappaleeseen sisältyvä lausuma, jonka mukaan ”jos kyseessä on vähäinen rikkomus tai jos määrättävä sakko olisi kohtuuton rasitus luonnolliselle henkilölle, voidaan sakon sijasta antaa huomautus”. Lausuma mahdollistaa esimerkiksi kohtuusperusteisen arvioinnin mahdollisen tuottamuksesta riippuvan vastuun tilanteissa.

Asetuksen 83(8) artikla sisältää määräyksen, jonka mukaan valvontaviranomaisen tämän artiklan mukaisten valtuuksien käyttöön sovelletaan unionin oikeuden ja jäsenvaltion lainsäädännön mukaisesti asianmukaisia menettelytakeita, muun muassa tehokkaita oikeussuojakeinoja ja asianmukaista prosessia. Määräyksen merkitys on huomattava ja sen on katsottu mahdollistavan muun muassa ehdotetun tietosuojalain 25 §:n 3 momentin, jonka mukaan seuraamusmaksua ei saisi määrätä, jos rikkomuksesta tai laiminlyönnistä on kulunut yli 10 vuotta.

Selvää on, että seuraamusmaksun määräämisessä on noudatettava riittäviä oikeusturvatakeita. Esitykseen tai yleiseen tietosuoja-asetukseen ei sisälly esimerkiksi nimenomaista sääntelyä siitä, miten perustuslain 21 §:ssä ja EU:n perusoikeuskirjan 41 artiklassa tarkoitetut oikeusturvan ja hyvän hallinnon takeet turvataan seuraamusmaksun määräämisessä. Yleisen tietosuoja-asetuksen 83(8) artikla on tässä suhteessa kuitenkin merkityksellinen sen sisältäessä valvontaviranomaista velvoittavan määräyksen asianmukaisten menettelytakeiden noudattamisesta. Asetuksen mainitun määräyksen merkitystä on syytä korostaa, mihin saattaisi olla syytä kiinnittää nimenomaista huomiota lakivaliokunnan esityksen johdosta antamassa lausunnossa.

Hallinnolliset sanktiot mahdollinen ulottaminen viranomaisiin ja muihin julkishallinnon elimiin

Ehdotetun tietosuojalain 25 §:n 2 momentin mukaan seuraamusmaksua ei voida määrätä valtion viranomaisille, valtion liikelaitoksille, kunnallisille viranomaisille, itsenäisille julkisoikeudellisille laitoksille, eduskunnan virastoille eikä tasavallan presidentin kanslialle. Yleisen tietosuoja-asetuksen 83(7) artiklan mukaan kukin jäsenvaltio voi asettaa sääntöjä siitä, voidaanko viranomaisille tai julkishallinnon elimille määrätä kyseisessä jäsenvaltiossa hallinnollisia sakkoja ja missä määrin. Ehdotetussa tietosuojalaissa omaksuttua ratkaisua perustellaan sillä (s. 105–106), että viranomaiselle määrättävä hallinnollinen seuraamusmaksu on yleisen oikeusjärjestyksemme kannalta vieras menettely, minkä lisäksi oikeusjärjestys kohdistaa julkishallintoon muita erityisvaatimuksia, jotka perustelevat omaksuttua sääntelyratkaisua. Viranomaisia sitoo muun muassa hallinnon lainmukaisuusperiaate ja lainmukainen henkilötietojen käsittely kuuluu viranomaisissa työskentelevien virkavelvollisuuksiin. Virkamiehen asemaan kuuluu myös muun muassa rikosoikeudellinen virkavastuu, kurinpidollinen virkavastuu sekä vahingonkorvausvastuu. Lisäksi viranomaisen toiminnasta voidaan kannella ja laillisuusvalvojat valvovat viranomaisten ja virkamiesten toiminnan lainmukaisuutta.

Ehdotettu sääntelyratkaisu vaikuttaa nähdäkseni tältä osin perustellulta, vaikka sitä voidaan kritisoida sääntelyn johdonmukaisuuteen ja soveltamisalan laajuuteen liittyvin perustein. On kuitenkin huomattava, että myös muualla lainsäädännössä tiettyjen hallinnollisten sanktioiden kohdentamista viranomaistahoihin on rajoitettu. Esimerkiksi öljypäästömaksua ei merenkulun ympäristönsuojelulain (1672/2009) 3 luvun 1 §:n 4 momentin (998/2014) mukaan voida määrätä poliisin, Tullin, puolustusvoimien ja rajavartiolaitoksen alusten toiminnasta. Rikoslain 9

luvun 1 §:n 2 momentin mukaan oikeushenkilön rangaistusvastuuta koskevia säännöksiä ei sovelleta julkisen vallan käytössä tehtyyn rikokseen. Esityksessä ehdotetulle sääntelymallille on näin tiettyjä, joskaan ei tietääkseni identtisiä, esikuvia voimassa olevassa lainsäädännössä. Lisäksi on huomattava, että esityksessä ehdotettu viranomaiset ja muut julkishallinnon elimet hallinnollisten sanktioiden soveltamisen ulkopuolelle sulkeva omaksuttu sääntelymalli vaikuttaa olevan soveltamisalaltaan laajempi kuin muut vastaavat sääntelyratkaisut.

Esityksen perusteluissa on mainittu (s. 106), että tietosuojalain täytäntöönpanoa tulee seurata ja viranomaisten osalta hallinnollista seuraamusmaksua koskevaa sääntelyratkaisua on tarpeen mukaan arvioitava uudelleen, ottaen huomioon myös mahdolliset EU:n suositukset ja ohjeet asiassa. Lisäksi perustelujen mukaan (s. 57) tietosuoja-asetuksen rikkomisesta viranomaisille aiheutuvien seuraamusten tehokkuutta on seurattava, minkä lisäksi on arvioitava yksityisen ja julkisen sektorin rajamaastossa olevien toimintaorganien kehitystä. Esityksessä omaksuttua sääntelyratkaisua voidaan tältä osin pitää melko tasapainoisena. Omaksuttua sääntelyratkaisua on seurattava tietosuoja-asetuksen tehokkaan täytäntöönpanon näkökulmasta ja jos sääntelyratkaisu osoittautuu tästä näkökulmasta ongelmalliseksi, toimenpiteisiin sääntelyn muuttamiseksi olisi ryhdyttävä. Tämä korostaa sääntelyn täytäntöönpanon aktiivisen seurannan tarvetta, mitä voisi olla syytä painottaa lakivaliokunnan esityksen johdosta antamassa lausunnossa.

Ehdotettu tietosuojarikosta koskeva säännös

Esityksessä ehdotetaan, että voimassa oleva henkilörekisteririkosta koskeva rikoslain 38 luvun 9 §:n säännös kumotaan ja että se korvattaisiin soveltamisalaltaan suppeammalla ehdotetulla tietosuojarikosta koskevalla säännöksellä. Tarkoitus on (esim. s. 56, 124 ja 128), että tietosuojarikosta koskeva säännös koskisi vain niitä tilanteita, joissa yleisessä tietosuoja-asetuksessa tarkoitettut hallinnolliset sanktiot eivät tule sovellettavaksi.

Perustuslain 8 §:n sisältämän rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen ydinsisältö on perustuslakivaliokunnan käytännössä muotoutunut seuraavaksi: kunkin rikoksen tunnusmerkistö on ilmaistava riittävällä täsmällisyydellä siten, että säännöksen sanamuodon perusteella on ennakoitavissa, onko jokin toiminta tai laiminlyönti rangaistavaa.¹ Valiokunnan muotoilu korostaa laillisuusperiaatteen tausta-arvoja, ennen muuta ennakoitavuutta. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ja EU-tuomioistuimen käytännössä periaatteelle on annettu käytännössä vastaava ydinsisältö, jossa on korostettu rikossääntelyn ennustettavuutta eli sitä, että säännöksen sanamuodon perusteella voidaan ennakoida, mikä on rangaistavaa.²

¹ Esim. PeVL 10/2000 vp, s. 2/I, PeVL 22/2001 vp, s. 3/I, PeVL 29/2001 vp, s. 3/II, PeVL 41/2001 vp, s. 2/II, PeVL 26/2002 vp, s. 2/I, PeVL 40/2002 vp, s. 7/I, PeVL 48/2002 vp, s. 2/II, PeVL 26/2004 vp, s. 3/II, PeVL 7/2005 vp, s. 3/I, PeVL 17/2006 vp, s. 3/I, PeVL 18/2007 vp, s. 5/II, PeVL 12/2010 vp, s. 3/I, PeVL 33/2010 vp, s. 2–3, PeVL 68/2010 vp, s. 4/I, PeVL 11/2011 vp, s. 1, PeVL 61/2012 vp, s. 3–4, PeVL 16/2013 vp, s. 2/I, PeVL 6/2014 vp, s. 2/I, PeVL 26/2014 vp, s. 2/II, PeVL 56/2014 vp, s. 2/II, PeVL 10/2016 vp, s. 9, PeVL 46/2016 vp, s. 6–7 ja PeVL 56/2016 vp, s. 6.

² EIT:n käytännöstä ennen muuta *Kokkinakis v. Kreikka*, tuomio 25.5.1993, 52 kohta ja *Cantoni v. Ranska*, tuomio 11.11.1996, 29 kohta. EU-tuomioistuimen käytännöstä ks. esim. yhdistetyt asiat C-74/95 ja C-129/95, *rikosoikeudenkäynti X:ää vastaan*, Kok. 1996, s. I-6609, 25 kohta, C-303/05, *Advocaten voor de Wereld*, Kok. 2007, s. I-3633, 49 ja 50 kohta, C-546/09, *Aurubis Bulgaria*, Kok. 2011, s. I-2531, 41 ja 42 kohta ja C-405/10, *Özlem Garenfeld*, Kok. 2011, s. I-11035, 48 kohta.

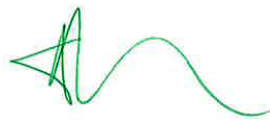
Laillisuusperiaate näin edellyttää, että rikossäännökset on muotoiltava riittävällä täsmällisyydellä, jotta niiden soveltaminen olisi ennakoitavaa. Lisäksi perustuslakivaliokunta on käytännössään asettanut edellytyksiä niin sanotun blankorangaistustekniikan käytölle, vaikka blankorangaistussääntelyä ei sinänsä ole pidetty perustuslain kieltämänä sääntelytekniikkana. Laillisuusperiaatteeseen liittyvistä syistä blankorangaistussääntelyyn on kuitenkin syytä suhtautua torjuvasti (esim. PeVL 10/2016 vp, s. 8, PeVL 31/2002 vp, s. 3, PeVL 15/1996 vp, s. 2/II ja PeVL 20/1997 vp, s. 3/II). Perusoikeusuudistuksen yhteydessä valiokunta korosti, että blankosääntelyn osalta tavoitteena tulee olla, että niiden edellyttämät valtuutukset ovat täsmällisiä, rangaistavuuden edellytykset ilmaisevat aineelliset säännökset ovat kirjoitetut rikossäännöksiltä vaaditulla tarkkuudella ja nämä säännökset käsittävästä normistosta käy ilmi myös niiden rikkomisen rangaistavuus sekä kriminalisoinnin sisältävässä säännöksessä on jonkinlainen asiallinen luonnehdinta kriminalisoitavaksi tarkoitetusta teosta (PeVM 25/1994 vp). Tuoreemmassa käytännössään valiokunta on pitänyt blankorikossääntelyn täsmentämistä edellytyksenä lakiehdotuksen käsittelylle tavallisen lain säätämisjärjestyksessä (PeVL 10/2016 vp, s. 8–9).

Ehdotetussa tietosuojarikosta koskevassa säännöksessä viitataan olennaisilta osin muualle lainsäädäntöön, jossa tarkemmin määritellään ne teot ja laiminlyönnit, jotka voivat tulla tietosuojarikoksena rangaistavaksi. Ehdotetun säännöksen 1 momentissa sinänsä lueteltaisiin niitä tekoja, jotka voivat tulla tietosuojarikoksena rangaistavaksi. Momentissa myös viitataan yleiseen tietosuoja-asetukseen sekä tiettyyn kansalliseen lainsäädäntöön. Tältä osin ehdotettu säännös jättää toivomisen varaa. Olisi blankorikossääntelylle asetetut edellytykset ja näin laillisuusperiaatteen asettamat vaatimukset paremmin täyttävää, jos ehdotetussa tietosuojarikosta koskevassa säännöksessä nimenomaisesti viitattaisiin niihin tietosuoja-asetuksen määräyksiin tai siinä mainitun kansallisen lain säännöksiin, joiden rikkominen voi tulla tietosuojarikoksena rangaistavaksi. Erityisen ongelmallinen on säännöksen 1 momentin 4 kohta, jonka mukaan rangaistavaa on henkilötietojen käsittelyä koskevassa muussa laissa tarkoitetun henkilötietojen käyttötarkoitussidonnaisuutta, luovuttamista tai siirtämistä koskevan säännöksen rikkominen. Kohdan mukaan rangaistavaa olisi missä tahansa henkilötietojen käsittelyä koskevassa laissa olevan henkilötietojen käyttötarkoitussidonnaisuutta, luovuttamista tai siirtämistä koskevan säännöksen rikkominen. Jotta sääntely olisi tältä osin rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen edellytykset täyttävää, 1 momentin 4 kohtaa olisi välttämättä täsmennettävä luettelemalla siinä nimenomaisesti ne henkilötietojen käsittelyä koskevat lait, joihin sisältyvien säännösten rikkominen voi tulla tietosuojarikoksena rangaistavaksi. Lisäksi on syytä kiinnittää huomiota siihen, että myös niistä henkilötietojen käsittelyä koskevista laeista, joiden rikkominen on tarkoitettu henkilötietorikoksena rangaistavaksi, olisi käytävä ilmi niiden rikkomisen rangaistavuus.

Ehdotetun säännöksen 2 momentin mukaan tietosuojarikoksesta tuomittaisiin myös se, joka tahallaan tai törkeästä huolimattomuudesta toimii vastoin sitä, mitä 1 momentin 1–4 kohdassa tarkoitetussa säädöksessä säädetään henkilötietojen käsittelyn turvallisuudesta. Säännöksessä ei viitata tarkemmin niihin aineellisiin säännöksiin tai määräyksiin, joissa säännellään henkilötietojen käsittelyn turvallisuutta. Säännös ei tältä osin täytä rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen asettamia vaatimuksia. Käytännössä säännöksen nojalla rangaistavaksi voisi tulla missä tahansa henkilötietojen käsittelyä koskevassa laissa olevan henkilötietojen turvallisuutta koskevan säännöksen vastainen toiminta. Selvää on, että säännöstä ei voida tällaisenaan pitää rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen asettamat vaatimukset täyttävänä vaan sitä olisi välttämättä täsmennettävä viittaamalla nimenomaisesti niihin aineellisiin henkilötietojen käsittelyn turvallisuutta koskeviin säännöksiin, joiden rikkominen on tarkoitettu rangaistavaksi.

Ehdotetun tietosuojarikosta koskevan säännöksen suhdetta virkarikoksia koskevaan sääntelyyn ei esityksen perusteluissa tarkastella. Esityksen perustelujen mukaan (s. 124) tietosuojarikoksena voisi tulla arvioitavaksi esimerkiksi teko, jossa silkasta uteliaisuudesta oikeudettomasti hankitaan henkilötietoja potilastietojärjestelmästä. Korkeimman oikeuden ratkaisukäytännössä (KKO 2014:86) on esimerkiksi katsottu, että vaikka henkilöllä oli ollut poliklinikan vastaavan erikoislääkärin työtehtäviinsä liittyen oikeus tarkastella poliklinikan toisen lääkärin hoidettavana olleen potilaan potilastietoja, tällainen tietojen tarkastelu voi olla virkavelvollisuuksien vastaista, jos tarkastelu ei ole perusteltua työtehtävien kannalta. Koska tietojen tarkastelu ei ollut mainitulla tavalla perusteltua, lääkäri tuomittiin virkavelvollisuuden rikkomisesta. Selvää nähdäkseni on, että kysymyksen ollessa virkamiehestä, tietosuojarikoksen ohella voitaisiin tuomita myös virkavelvollisuuden rikkomisesta, jos tietosuojarikos on tehty esimerkiksi virkaa toimitettaessa. Tämä nähdäkseni osaltaan perustelee sitä ehdotuksessa omaksuttua sääntelyratkaisua, jonka mukaan viranomaiset ja muut julkishallinnon elimet on rajattu hallinnollisten sanktioiden soveltamisalan ulkopuolelle (ks. myös esityksen perustelujen s. 105–106).

Helsingissä 21.3.2018



Sakari Melander
Rikosoikeuden professori
Oikeustieteellinen tiedekunta
Helsingin yliopisto
puh.: 02941 21781, 050 5644229
sähköposti: sakari.melander@helsinki.fi