

Lakivaliokunnalle

Asia: HE 9/2018 vp (tietosuojalaki ja rikoslain muutos)

EU:n tietosuoja-asetuksen (jäljempänä: asetus) voimaantulon myötä on tarpeen kumota henkilötietolaki ja säätää uusi tietosuojalaki. Toisin kuin aikaisempi direktiivi, sen korvaava asetus on koko Unionissa suoraan sovellettavaa oikeutta. Vaikka asetusta siis sovelletaankin suoraan, sitä on kuitenkin edelleen tarpeen täydentää kansallisella sääntelyllä. Asetus ja täydentävä kansallinen tietosuojalaki muodostavat kokonaisuuden, jota on tarkasteltava yhdessä.

Sanomattakin on selvää, että uudistus on kokonaisuutena monin tavoin valtavan tärkeä ja osoittaa sen, että Euroopan unioni haluaa nostaa tietosuojan tasoa ja varmistaa sen antamalla asiasta merkittävän yksityiskohtaista sääntelyä. Jäsenvaltioiden tulee myös sanktioida tietosuoja-asetukseen perustuvien oikeuksien loukkaukset siten kuin asetuksessa tarkemmin säädetään. Keskityn arvioissani tietosuoja-asetuksen ja tietosuojalain perusteella määrättäviin seuraamuksiin samoin kuin tietosuojarikosta koskevaan rikoslain muutokseen.

Kotimaisittain on merkittävintä, mitä sanktiointiin tulee, että on tarpeen toteuttaa se, että kansallinen valvontaviranomainen voi käyttää hallinnollisia sanktioita. Suomessa on näissä asioissa käytetty toistaiseksi ainoastaan rikosoikeudellisia seuraamuksia. Tieto- ja viestintärikoksista säädetään rikoslain 38 luvussa. Luku otettiin rikoslakiin rikoslain kokonaisuudistuksen II vaiheen yhteydessä vuonna 1995.

Asetuksen artikloissa on määräyksiä hallinnollisista seuraamusmaksuista. Art. 83 sisältää määräykset hallinnollisten sakkojen määräämisen yleisistä edellytyksistä. Ne sakot voivat nousta tähtitieteellisiin summiin.

Art. 83 1 kohta määrää, että valvontaviranomaisten on varmistettava, että hallinnollisten sakkojen määräämisen on kussakin yksittäistapauksessa oltava tehokasta, oikeasuhteista ja varoittavaa.

Asetuksen johdantolauseet 148-152 ovat hyvin olennaiset ja kertovat siitä, kuinka Unioni näkee hallinnollisten seuraamusten ja rikosoikeudellisten seuraamusten määräämisen. Johdantolause 148 kertoo

yksityiskohtaisesti siitä, millaisiin näkökohtiin tulee seuraamusten määräämisessä kiinnittää huomiota. EU:n tietosuojaneuvoston tulisi johdantolauseen 139 mukaan edistää tietosuoja-asetuksen yhdenmukaista soveltamista koko unionissa. Nähdäkseni tietosuojaneuvostolle tulee toimivaltaa myös jollakin tavalla ohjailla kansallista hallinnollisten seuraamusten määräämistä. Johdantolauseessa 150 mainitaan, että yhdenmukaisuusmekanismia, joka liittyy valvontaviranomaisten keskinäiseen yhteistyöhön (josta tarkemmin johdantolauseissa 135-136 ja varsinaisesti artiklassa 63) voidaan käyttää ”hallinnollisten sakkojen johdonmukaisen soveltamisen edistämiseksi”. Johdantolauseessa 150 muun muassa mainitaan, että jäsenvaltioilla on vastuu määrittellä, onko viranomaisille määrättävä hallinnollisia sakkoja ja missä määrin.

Johdantolause 152 puolestaan kertoo, että silloin kun tässä asetuksessa ei yhdenmukaisteta loukkauksista määrättäviä hallinnollisia seuraamuksia (ym.) tai kun kyseessä on asetuksen vakava rikkominen, jäsenvaltioiden olisi pantava täytäntöön järjestelmä, jossa määrätään tehokkaista, oikeasuhtaisista ja varoittavista seuraamuksista. Näiden rikosoikeudellisten tai hallinnollisten seuraamusten luonne määriteltäisiin kansallisessa lainsäädännössä.

Edellä sanotusta muodostuu (alustavasti) kuva, että hallinnollisten seuraamusten määräämisessä ainakin vähäisemmistä asetuksen asettamien velvollisuuksien loukkaamisesta olisi seurattava yhtenäisempää eurooppalaista linjaa, kun taas vakavammista loukkauksista määrättäessä seuraamuksia kansallinen toimintamarginaali olisi suurempi, jolloin riittää, että seuraamukset ovat tehokkaita, oikeasuhtaisia ja varoittavia. Tähän palataan jäljempänä.

Euroopan tietosuojaneuvoston tehtäviin kuuluu varmistaa, että asetusta sovelletaan yhdenmukaisesti. Jää kuitenkin jossakin määrin epäselväksi, miten tietosuojaneuvosto mahdollisesti pyrkisi varmistamaan hallinnollisten seuraamusten määräämisen yhdenmukaisuutta Euroopan unionissa, koska asiasta ei ole tarkempia säännöksiä (tai niitä on runsaasti). Se, että asetuksessa näin tarkkaan määrätään hallinnollisista seuraamuksista ja luodaan kehikko, jolla suorastaan tavoitellaan Unionin laajuisesti yhtenäistä soveltamista, on joka tapauksessa erittäin merkittävä periaatteellinen siirtymä.

Kuten edellä jo mainittiin, artikla 83 sisältää varsinaisen yksityiskohtaisen sääntelyn hallinnollisen sakon määräämisen periaatteista, mukaan lukien sakon suuruuden määrittäminen. Tätä artiklaa täydentää vielä artikla 84.

HE s. 44-45 esitetään, että asetuksen 83 artiklan tarkoitettuja hallinnollisia sakkoja on Suomen oikeuden mukaan pidettävä rangaistusluontoisina hallinnollisina seuraamuksina, mikä vaikuttaa esimerkiksi *ne bis in idem* -periaatteen soveltamiseen samoin kuin siihen, että niihin sovelletaan syyttömyysolettamaa.

HE s. 55-57 käsitellään esityksen tavoitteita ja keskeisiä ehdotuksia oikeusturvan ja seuraamusten osalta. Teksti on hyvin tiivistä ja kuvaa keskeiset muutokset.

Asetuksen 10 artiklan velvoitteiden rikkomisesta ei voida määrätä hallinnollista seuraamusmaksua suoraan asetuksen nojalla. HE:ssä esitetään, että rikostuomioihin ja rikkomuksiin liittyvästä henkilötietojen käsittelyssä tapahtuviin rikkomuksiin sovellettaisiin, mitä Art. 83 5 kohdassa on säädetty.

Uudistus merkitsee kokonaisuutena sitä, että rikosoikeudellisen sanktioinnin ala meillä supistuu, kun merkittävä osa sanktioinnista toteutuu asetuksen edellyttämän hallinnollisen seuraamuksen määräämisen avulla. Tämä on sinänsä hyvä asia. Asetuksen sisältö on lyöty lukkoon, joten se on tässä otettava annettuna. Näen, että hallinnollisten sakkojen määrääminen, jonka perusteet seuraavat näin tarkkaan asetuksesta, tulee kuitenkin asettumaan jokseenkin hankalasti osaksi kotimaista laajasti ymmärrettyä seuraamusjärjestelmää. Tietosuojaloukkausten hallinnollisten seuraamusten regiimi tulee poikkeamaan muista vastaavista väljemmin ohjatuista hallinnollisen seuraamussanktioinnin regiimeistä. Tietosuojavaltuutetun päätöksistä saisi valittaa hallintolainkäyttölain mukaisesti.

HE s. 57 mainitaan sitä, että oikeusministeriössä on meneillään selvitystyötä rangaistusluonteisista hallinnollisista seuraamuksista. Siinä yhteydessä voitaisiin myös uudelleenarvioida tarvetta ulottaa tällaiset seuraamukset kohdistettaviksi viranomaisiin.

Vaikka julkiselle viranomaiselle määrättävän ”hallinnollisen yhteisösakon” mahdollisuus sulkeutuisi tässä vaiheessa pois, on kysyttävä, miten on laita yksittäisen virkamiehen osalta? Koska tietosuojasetusta sovelletaan joka tapauksessa myös viranomaisissa, aineellinen asetuksen ja tietosuojalain sääntely tulee koskemaan myös viranomaisia. On niin ikään selvää, että nimenomaan viranomaisissa on huomattavaa tarvetta varmistaa henkilötietojen suojaa, onhan viranomaisilla paljon näitä rekistereitä.

Rikoslain 40 luvun virkarikoksia koskevat säännökset soveltuvat yksittäisten virkamiesten toimien arviointiin, sillä tietosuojaa koskeva lainsäädäntö uudistuu täsmentäen myös viranomaisissa tietosuojan suhteen noudatettavia vaatimuksia.

Vaikka tietosuojasetusta sovelletaan myös viranomaistoiminnassa, ehdotuksessa siis esitetään, ettei viranomaiselle voitaisi kuitenkaan määrätä hallinnollista seuraamusmaksua. Olisi kuitenkin ollut omalla tavallaan merkittävästi johdonmukaisempaa ja tyylikkäämpää, jos tähän samaan ja erityiseen ja omalla tavallaan sanktioituun kattavaan tietosuojaregiimiin, joka nyt tulee hallitsemaan tietosuojaa liike-elämässä, olisi tullut myös viranomaispuoli mukaan.

Nyt omaksutusta ratkaisusta seuraa se, että yksityisen ja julkisen puolen sääntelyt eriytyvät oikeastaan täydellisesti. Käytännössä yksityisellä puolella sovelletaan ainoastaan organisaatiolle määrättäviä hallinnollisia sakkoja, kun taas viranomaispuolella sovelletaan ainoastaan yksittäisille virkamiehille RL 38 ja

40 luvun mukaan tuomittavia rangaistuksia. Tilanne on harvinaisen epäsymmetrinen, eikä tilanteen korjaaminen millään tulkinnallisella tavalla ole mahdollista. Tietosuoja-asetuksen velvoitteet on tarkoitettu organisaatioita koskeviksi.

Voi toki sanoa, että virkarikosjärjestelmä toki soveltuu sinänsä asian hoitamiseen, mutta käytännössä on suorastaan epäoikeudenmukaista, että yksittäiset virkamiehet joutuvat kantamaan vastuun, jos heidän organisaationsa on menetellyt virheellisesti tietosuoja-asioissa. Ongelma on kuitenkin vieläkin laajempi: olisi huono vaihtoehto, jos seuraamusmaksujen tuomitsemisen mahdollisuuden puuttuminen johtaisi siihen, että tietosuoja-asetukselle asetetut tavoitteet tietosuojan parantamiseksi jäisivät toteutumatta. Käsitykseni on, ettei tietosuojan taso myöskään viranomaisissa ole suinkaan automaattisesti ollut niin hyvällä tasolla kuin mitä kansalaisilla on oikeus edellyttää ja että tietosuoja-asetus edellyttää myös julkisen sektorin toiminnassa merkittävää kehittämistä.

Edellä sanotun perusteella pitäisi aiheellisena vielä harkita sitä, olisiko sittenkin aiheellista ulottaa hallinnollisten seuraamusmaksujen määrääminen myös viranomaisiin. Tästä olisi se hyöty, että valvontaviranomainen voisi edistää yhtenäisten käytänteiden syntymistä siitä riippumatta, käsitelläänkö asiaa yksityisen vai julkisen puolen toiminnassa. Olisi hyvä, ettei tietosuojavaltuutetun rooli näissä eri menettelyissä muodostuisi täysin erilaiseksi. HE:ssä esitetystä erottelusta on sekin haitta, että olisi välttämätöntä pystyä aivan tarkkaan tekemään jako sen suhteen, kumpaan regiimiin jokin tietty organisaatio kuuluu.

Voi myös hyvin kuvitella tilanteita, joissa viranomainen on hankkinut tietopalveluita yksityiseltä alan yritykseltä, jolloin samakin kokonaisuus voisi tulla käsiteltäväksi yhtäältä hallinnollisen ja toisaalta rikosoikeudellisen seuraamuksen kannalta, jolloin näiden yhteensovittaminen kuulostaa hankalalta. Olisi edullisempaa välttää tällaiset ongelmat omaksumalla sääntely, joka olisi neutraali sen suhteen, valvotaanko yksityisen vai julkisen puolen toimintaa.

Periaatteessa normaalisti olisi käytettävissä se tie, että viranomaistoiminnassa tapahtuviin tietosuojaloukkauksiin liitettäisiin oikeushenkilön rangaistusvastuu. Tässä tapauksessa sekään ei oikein toimi, koska olisi hankalaa että yksityisellä puolella käytettäisiin hallinnollisia seuraamusmaksuja kun taas julkisella puolella vastaavankaltaista rikosoikeudellista yhteisösakkoa. Tämä lisäksi sotkisi virkarikosoikeuden pahemman kerran. Yksinkertaisinta tässäkin mielessä olisi määrätä hallinnollisia seuraamuksia myös julkisen sektorin toimijoille.

Kiinnitän huomiota myös johdantolauseen 151 selitykseen, joka koskee Tanskan ja Viron oikeusjärjestelmiä. Tanskassa ei ole tarvittavaa mahdollisuutta hallinnollisesti määrättävien seuraamusten käyttöön ylimalkaan, joten Tanskalle on sallittava, että se käsittelee määrättävät seuraamukset tuomioistuimessa, jossa ne ovat siis rikosoikeudellisia. Toimivaltaisten tuomioistuinten tulisi johdantolauseen mukaan tässäkin

tapauksessa ottaa huomioon sakon määräävän valvontaviranomaisen antama suositus. – Tämä on todella hieman hämmentävä selitys, sillä siitä muodostuu kuva, että valvontaviranomaisen määrittelemä seuraamus ikään kuin vahvistetaan tuomioistuimessa. Vaikuttaa siten siltä, että myös rikosoikeudellista seuraamusta määräävä tuomioistuin on enemmän tai vähemmän joka tapauksessa sidottu tietosuoja-asetuksen tuntemaan seuraamusjärjestelmään. Virossa on käytössä hallinnollisessa viranomaisessa käytävä rikkomusmenettely.

Näihinkin huomautuksiin nähden tuntuu riittämättömältä, että hallinnollista seuraamusta ei meillä voisi määrätä viranomaiselle. Täyttääkö sellainen sääntely, joka jättää julkisella puolella varsinaisen organisaatiotason kokonaan vaille seuraamusta, unionioikeudellisen velvoitteiden tehokkaan kansallisen täytäntöönpano vaatimuksen ylittääkö? Ks. myös asetuksen 83 artiklan 9 kohta, jossa on velvoittavaa sääntelyä em. Tanskan mallista!

Uudistuksen myötä seuraamuksia tulisi määrätä kolmella eri tavalla. 1) Tietosuojavaltuutettu määrää niitä suoraan tietosuoja-asetuksen nojalla; 2) tietosuojavaltuutettu määrää niitä tietosuojalain 25 §:n nojalla; 3) yleinen tuomioistuin tuomitsee rangaistukseen rikoslain tieto- ja viestintärikoksia koskevien säännösten (ja mahdollisesti virkarikosäännösten) perusteella.

Ehdotettua *tietosuojalain 25 §:ää* pidän sinänsä teknisesti onnistuneena. Siitä käy selvästi ilmi, että kyse on asetusta täydentävästä sääntelystä. Voisi kuitenkin olla aiheellista toistaa tässä yhteydessä se, että seuraamuksen määräämisessä otetaan huomioon 83.2 artiklan määräykset (joskin se ehkä ainakin epäsuorasti sisältyy jo nykyiseen ehdotettuun säännösmuotoiluun). Lienee vaikea ajatella, että näitä periaatteita ei tässä seuraamusten määräämisessä otettaisi huomioon, kun tässä joka tapauksessa viitataan 83.5 kohtaan.

Rikoslakiin ehdotetut muutokset ovat kohtalaisen vähäisiä. Henkilörekisteririkosta koskeva säännös korvautuisi tietosuojarikosta koskevalla 38:9:n säännöksellä. Säännös on hyvin avoin ja erittäin vaikeaselkoinen. Se on moninkertaisesti blankorangaistussäännös. Ymmärrän kuitenkin, ettei sitä ehkä ole kovinkaan helppoa yksinkertaistaa, mikä johtuu siitä, että aineellinen sisältö todellakin tulee eri säännösten muodostamasta kokonaisuudesta.

HE:n perusteluissa (s. 124) mainitaan asiasta mm. että asiaa koskeva seuraamusjärjestelmä ”muuttuu perustavanlaatuisesti” ja että ”rikosoikeudellinen vastuu tulisi kyseeseen vain, jos lainvastainen henkilötietojen käsittely ei olisi asetuksen nojalla hallinnollisten seuraamusmaksujen piirissä”.

Rangaistussäännös tulisi sovellettavaksi ainoastaan tilanteessa, jossa vastaaja ei ole asetuksen tarkoittama rekisterinpitäjä sen paremmin kuin henkilötietojen käsittelijä. Käytännössä ilmeisesti merkittävin

soveltamistilanne olisi *laiton henkilötietojen urkinta*, jossa siis tietoja hankkii henkilö, jolla ei ole niihin oikeutta. Käytännössä urkinnassa on meillä useimmiten ollut kyse virkamiehistä, jotka ovat etsineet järjestelmistä tietoja, joihin heillä ei ole virkatoimen mukaista oikeutusta.

Tämä esimerkki valaisee sitä, että tietosuoja-rikoksen soveltamisala rajautuu tavallaan tietosuoja-asetusta täydentäväksi siinäkin mielessä, että niissä tilanteissa, joissa arvioidaan itseään rekisterinpitäjää ja henkilötietojen käsittelijää, sovelletaan aina hallinnollisia seuraamusmaksuja (tai virkarikossäännöksiä, jos ollaan julkisella puolella). Tämä selittää myös sen, miksi HE:ssä ei esitetä oikeushenkilön rangaistusvastuu käyttöönottoa, sillä hallinnollisessa seuraamusmaksussa on jo määritelmällisesti kyse eräänlaisesta yhteisösakosta.

On sängen epätavallinen ratkaisu, että hallinnollinen seuraamusmaksusäntely ei porrastu normaalilla tavalla rikosoikeudellinen sääntelyn kanssa eli että seuraamusmaksu voidaan määrätä menettelystä, joka on merkittävästi tuntuvampi tietosuojan loukkaus kuin vaikkapa rikoksena rangaistava urkinta.

Tietosuoja-rikossäännöksessä on myös 2 momentti, jolla tavoitellaan tietoturvaluottuutta vaarantavan menettelyn kriminalisointia. Kyse on esimerkiksi siitä, että henkilö, joka ei ole rekisterinpitäjä eikä henkilötietojen käsittelijä rekisterinpitäjän palveluksessa hävittää henkilötietoja vastoin tietoturvaluottuudesta säädettyä.

Tällainen säännös on tarpeellinen, mutta tähänkin pätee kommentti siitä, että usein lienee kyse kohtalaisen vähäisestä moittivuudesta, jos esimerkiksi henkilötietoja sisältäviä asiakirjoja on joutunut tavalliseen roskakoriin tietoturva-jäteastian sijasta. Siinä mielessä tämänkään säännöksen kuvaama menettely ei välttämättä ole moittivuudeltaan läheskään sitä tasoa, mitä vielä käsiteltäisiin tietosuoja-asetuksen mukaisesti hallinnollisilla seuraamusmaksuilla, jos kyse olisi rekisterinpitäjästä tai henkilötietojen käsittelijästä.

Esittäisin vielä harkittavaksi, olisiko mahdollista todeta, ettei laillisuusperiaate salli näin avoimen rikostunnusmerkistön laatimista, ja *rajata rangaistavuus yksinkertaisesti itsenäisemmin muodostettaviin tiedon urkintarikokseen ja tietoturvarikokseen*.

Esitetty tietosuoja-rikoksen rangaistusasteikko ulottuu sakoista yhteen vuoteen vankeutta. Se on sama kuin oli säädetty henkilörekisteririkoksesta. Asteikko tuntuu luontealta säilyttää, vaikka aikaisempi sääntely kattoi vakavampia tekumuotoja; yhteen vuoteen ulottuvan vankeusasteikon säilyttämisen puolesta puhuu se, että uudistuksen tarkoitus on kuitenkin vahvistaa tietosuoja loukkauksia vastaan. Lisäksi asetuksen mahdollistamat hallinnolliset seuraamukset ovat niin hurjia, että käytännössä ne lienevät usein merkittävästi tuntuvampia kuin mitä tietosuoja-rikoksesta tuomittavat rangaistukset tullevat olemaan.

Näiden vertailu on kuitenkin hankalaa myös sen vuoksi, ettei hallinnollisia seuraamuksia määrätä viranomaisille, vaan niitä tultaneen tuomitsemaan käytännössä aina liikeyrityksille, kun taas rikosoikeudelliset seuraamukset tietosuojan loukkauksista tuomitaan aina luonnollisille henkilöille.

Rikoslain 38:10:n säännöstä syyteoikeudesta esitetään myös muutettavaksi siten, että tietosuojavaltuutetulle tulee varata tilaisuus tulla kuulluksi mm. tietosuojarikosta koskevaa asiaa käsiteltäessä. Tässä yhteydessä lienee ajatus, että tietosuojavaltuutettu on asiantuntijana nimenomaan aineellisen tietosuojaoikeuden sisällön suhteen, mutta valtuutettua tuskin on tarpeen kuulla seuraamuksen määrittämisestä, onhan tämä osa sääntelystä tietoisesti nimenomaan rajattu pois tietosuojavaltuutetun hallinnollisen seuraamusten määrittämisen piiristä.

Helsingissä, 29.3.2018



Kimmo Nuotio

rikosoikeuden professori