

## **Eduskunnan hallintovaliokunnalle**

Pyydettyinä lausuntona hallituksen esityksestä eduskunnalle EU:n yleistä tietosuoja-asetusta täydentäväksi lainsäädännöksi (HE 9/2018) esitän kunnioittaen seuraavan:

Lausunnossani en kiinnitä huomiota ongelmattomiksi katsomiini seikkoihin, vaan nostan esille muutamia ongelmallisiksi katsomiani tai pohdintaa vaativia asioita. Ymmärrän sen, että tämänkaltaisen sääntelykokonaisuus, jossa merkittävä osa sääntelyn sisällöstä tulee suoraan EU:n asetuksesta ja jossa kansallinen sääntelyvara on niukka ja monilta osin olematon, on omalla tavallaan haasteellinen.

Uutta tietosuojaalake koskevassa Hallituksen esityksessä 9/2018 ehdotetaan säädettäväksi tietosuojaalake, joka täydentäisi ja täsmentäisi EU:n yleistä tietosuoja-asetusta. Lailla turvataan myös perusoikeutena turvattua yksityiselämän ja henkilötietojen suojaa sekä osaltaan myös muitakin perusoikeuksia, kuten sananvapautta ja tieteen vapautta.

Tietosuojaalain myötä kumottaisiin henkilötietolake sekä laki tietosuojalautakunnasta ja tietosuoja-valtuutetusta. Ehdotettu lake olisi henkilötietojen käsittelyyn sovellettava yleislake, joka ei kuitenkaan muodostaisi itsenäistä ja kattavaa sääntelykokonaisuutta, vaan jota sovellettaisiin rinnakkain tietosuoja-asetuksen kanssa. Ehdotetussa laissa säädettäisiin henkilötietojen käsittelyn oikeusperusteesta ja erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien tietojen käsittelystä eräissä tilanteissa, tietoyhteiskunnan palvelujen tarjoamiseen lapselle sovellettavasta ikärajasta, valvontaviranomaisesta, oikeusturvasta sekä eräistä tietojenkäsittelyn erityistilanteista.

## **1. Laki ei anna selvää kokonais kuvaa Suomessa sovellettavasta tietosuojan yleislainsäädännöstä**

Lainsäädännön arviointineuvosto totesi luonnoksesta tietosuojalaiksi antamassaan lausunnossa Dnro: VNK/133/32/2018 (8.2.2018), että esitysluonnoksessa viitataan usein sen taustalla olevaan EU:n asetukseen ja että esitysluonnoksen perusteella ei pysty muodostamaan yleiskäsitystä EU:n asetuksesta ja sen vaikutuksista. Tämä ongelma on hallituksen esityksessä edelleen. Hallituksen esityksessä on noudatettu verrattain niukkaa linjaa esimerkiksi perusteluiden ja tietosuoja-asetuksessa säädettyjen asioiden toistamisen osalta. Sen vuoksi lukija ei saa tietosuojalaista kattavaa käsitystä tietosuojalainsäädännön uudistuksen sisällöstä. Niukka linja näkyy myös tietosuojalakiin otettujen säännösten perusteluissa. Näistä syistä johtuen ehdotetun kaltaista tietosuojalakia on vaikea ymmärtää.

## **2. Ehdotettu 4 §: käsittelyn lainmukaisuus**

Ehdotetun 4 §:n 1 momentin 2 kohdan ilmaisu ”käsittely on tarpeen ja oikeasuhtaista viranomaisen toiminnassa yleisen edun mukaisen tehtävän suorittamiseksi” on hyvin väljä ja hieman huonosti yhteen sopiva sen kanssa, että eduskunnan perustuslakivaliokunta on käytännössään pitänyt henkilötietojen suojan kannalta tärkeinä sääntelykohteina ainakin rekisteröinnin tavoitetta, rekisteröitävien henkilötietojen sisältöä, niiden sallittuja käyttötarkoituksia mukaan luettuna tietojen luovutettavuus sekä tietojen säilytysaika henkilörekisterissä ja rekisteröidyn oikeusturvaa. Perustuslakivaliokunnan mukaan ”[n]äiden seikkojen sääntelyn lain tasolla tulee lisäksi olla kattavaa ja yksityiskohtaista”.<sup>1</sup> Ilmeisesti aikaisemman kaltaisesta yksityiskohtaisesta sääntelystä ollaan pyrkimässä pois, mutta asiaa arvioitaessa tulee huomioda se, että kysymys on viranomaisten puuttumisesta kansalaisten oikeuksiin (yksityiselämän ja henkilötietojen suojaan). Riittääkö siihen näin yleisluontoinen säännös?

Myös pykälän 3. kohta on aika väljä eikä sen valvomiseen liene mitään erityistä mekanismeja. Säännöksen 4. kohdassa mainittu arkistointitarkoitus jää epäselväksi: millä edellytyksillä henkilötietojen

---

<sup>1</sup> Esim. PeVI 17/2016 ja PeVL 13/2016 ja siinä viitatu lausunnot.

käsittelyä voidaan perustella arkistointitarkoituksella tai millä tahoilla tai minkälaisin edellytyksin on pääsy arkistoihin.

### **3. Ehdotettu 6 §: Erityisiä henkilötietoryhmiä koskeva käsittely**

Säännöksen sisältöön ei ole huomautettavaa, mutta pykälän rakenne on lukijan kannalta hankala. Pykälän alkuosassa todetaan, että ”Tietosuoja-asetuksen 9 artiklan 1 kohtaa ei sovelleta:” ja sitten kerrotaan tilanteet, joissa erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien tietojen käsittely on sallittu. Ideana on, että henkilötietojen käsittelyyn ei sovellettaisi pykälässä tarkoitetuissa tilanteissa yleisen tietosuoja-asetuksen 9 artiklan 1 kohtaa, jossa kielletään kyseisten tietojen käsittely. Säännöksestä itsestään ei ilmene, että alkuosaa seuraavissa 11 kohdassa käsittely on sallittu.

### **4. Ehdotettu 25 §: Hallinnollinen seuraamusmaksu**

Ehdotetun 25 §:n 2 momentin mukaan ”Seuraamusmaksua ei voida määrätä valtion viranomaisille, valtion liikelaitoksille, kunnallisille viranomaisille, itsenäisille julkisoikeudellisille laitoksille, eduskunnan virastoille eikä tasavallan presidentin kanslialle.”

Ymmärrän budjettisidonnaiseen toimintaan liittyvät hankaluudet. Silti olisi syytä harkita seuraamusmaksun määräämistä jonkinasteisena myös viranomaisten toimintaan. Viittaaan tältä osin tietosuojatyöryhmän eli TATTI-työryhmän mietinnössä<sup>2</sup> esitettyihin perusteluihin, kuten esimerkiksi yleisten tietosuojalainsäädännön täytäntöönpanon tehokkuuteen. Viranomaisten vastuun suhteen ei ole henkilötietoja yhtä tehokkaasti suojaavaa vaihtoehtoista järjestelmää. Asetus rakentuu nimenomaan organisaatioiden vastuun eikä yksittäisten henkilöiden vastuun varaan. Monesti tietovuodot tai vaikkapa vanhentuneiden tietojen pitäminen rekisterissä sekä muut virheet johtuvat rakenteellisista puutteista eivätkä yksittäisen virkamiehen rangaistusvastuun ansaitsevasta toiminnasta.

---

<sup>2</sup> EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen täytäntöönpanotyöryhmän (TATTI) mietintö, Oikeusministeriön julkaisuja 35/2017.

Viime aikoina viranomaisissa on ollut paljon esimerkiksi laittomia urkintatapauksia, jotka herättävät kysymyksiä myös organisaatiotason valvonnan ja ohjeistuksen mahdollisesta puutteellisuudesta.<sup>3</sup>

Ilman tehokasta seuraamusjärjestelmää viranomaisilla ei edes oikeushallinnon alalla näytä olevan insentiiviä toimia lainmukaisesti. Tästä on esimerkkinä tapaus, jossa Eduskunnan oikeusasiamies antoi huomautuksen, kun tuomioistuimissa rekisteröitiin aiheettomia maksuhäiriömerkintöjä riitaisissa asioissa. YLEn mukaan ”tuomioistuinten asianhallintajärjestelmä on kirjannut maksuhäiriöitä tapauksissa, joissa velkomusasia on riitautettu. Näissä tapauksissa kantelija ei välttämättä ole ollut maksukyvytön tai maksuhaluton, jolloin edellytykset maksuhäiriömerkinnän tekemiselle eivät täyty.” EOA Jääskeläisen ”arvion mukaan maksuhäiriömerkinnän on saanut virheellisin perustein merkittävä määrä velallisia.” Oikeusministeriö on kuitenkin YLEn mukaan ”ilmoittanut, että virhe voidaan korjata ensi vuoden kuluessa käyttöön otettavassa tietojärjestelmässä”. Jo tällainen menettely osoittaa, että viranomaisilla ei aina ole tahtoa korjata virheelliseksi havaittua toimintaansa, jos välitöntä omaa tarvetta siihen ei ole tai jos se on viranomaisten mielestä hankalaa. Oikeusasiamieskin on YLEn mukaan todennut, että järjestelmävirhe on vakava ja etteivät korjaavat toimet voi jäädä odottamaan järjestelmän uusimista.<sup>4</sup>

Lisäksi TATTI-työryhmän mietinnössä todetaan, että ”Vastuu henkilötietojen käsittelyn laillisuudesta on yleisen tietosuoja-asetuksen nojalla rekisterinpitäjällä tai henkilötietojen käsittelijällä. Kun rekisterinpitäjä tai henkilötietojen käsittelijä on viranomainen, ei yksittäinen luonnollinen henkilö voi käytännössä koskaan olla yleisen tietosuoja-asetuksen mukainen rekisterinpitäjä tai henkilötietojen käsittelijä. Virkavastuuseen ja rikosoikeudelliseen vastuuseen perustuvaa seuraamusjärjestelmää ei siten voida pitää mielekkäänä. Seuraamusten tulee kohdentua tahoon, joka on vastuussa henkilötietojen käsittelystä.”<sup>5</sup>

Lainaan tähän vielä lisää em. mietintöä:

---

<sup>3</sup> Mika Myllylän ja Anneli Auerin poliisitutkintatietojen laittomasta urkinnasta on tuomittu useita poliiseja, äskettäin tuomittiin taas muutama poliisi: <https://yle.fi/uutiset/3-6859220> , <https://yle.fi/uutiset/3-9595591> , <https://www.la-pinkansa.fi/kotimaa/poliiseja-tuomittiin-taas-auerin-urkkimisesta-toinen-vetosi-villiin-toimintaan-poliisilaitoksella-200120938/> , ks. myös <https://www.hs.fi/kaupunki/art-2000005594469.html> .

<sup>4</sup> <https://yle.fi/uutiset/3-9791022>

<sup>5</sup> TATTI-työryhmän mietintö s. 24-25.

”Rekisterinpitäjän ja henkilötietojen käsittelijän vastuuta ei voida korvata rekisterinpitäjän alaisuudessa työskenteleviin kohdennetulla vastuulla. Yksittäisen virkamiehen saattaminen vastuuseen henkilötietojen lainvastaisesta käsittelystä silloin, kun lain rikkominen johtuu rekisterinpitäjän tai henkilötietojen käsittelijän toiminnasta, ei olisi tehokasta tai oikeasuhtaista. Omaksumalla tällainen lähestymistapa voitaisiin yksittäinen virkamies tuomita sellaisesta toiminnasta, johon hänellä ei ole ollut tosiallista vaikutusvaltaa viranomaisen toimiessa käsittelystä määräävänä rekisterinpitäjänä. Jos esimerkiksi viranomainen käsittelee henkilötietoja osana henkilörekisteriä, joka ei ole yleisen tietosuoja-asetuksen 6 artiklan sisältämien periaatteiden mukainen, on tästä vastuussa rekisterinpitäjä eikä yksittäinen virkamies. Vastaavalla tavalla sisäänrakennettua ja oletusarvoista tietosuoja koskevasta 25 artiklasta seuraavien velvoitteiden laiminlyönnestä vastuun voidaan katsoa olevan ainoastaan rekisterinpitäjällä tai henkilötietojen käsittelijällä.

Eri asia on, että edelleenkin olisi syytä säätää rikoslakiin eräistä henkilötietojen suojaan liittyvien rikosten tunnusmerkistöistä, joilla täydennettäisiin yleisen tietosuoja-asetuksen mukaisia hallinnollisia seuraamuksia. Yksilöön kohdistuvia rikosoikeudellisia ja virkavastuuseen liittyviä seuraamuksia tulisi kuitenkin soveltaa erityisesti silloin, kun rekisterinpitäjänä tai henkilötietojen käsittelijänä toimivan viranomaisen ei perustellusti voida katsoa toimineen lainvastaisesti. Tällainen tilanne voisi tulla kyseeseen esimerkiksi niin sanottujen urkintatilanteiden kohdalla. Näissä tuomioistuimissa verrattain usein ratkaistavina olleissa tapauksissa yksittäinen virkamies on saattanut tieteen tahtoon käsitellä viranomaisorganisaationsa käytänteiden ja ohjeiden vastaisesti henkilötietoja urkkiakseen esimerkiksi julkisuuden henkilöiden tietoja.”<sup>6</sup>

Lisäksi on otettava huomioon se mietinnössäkkin (s. 25 ) mainittu, että tietosuoja säännösten rikkomisesta määrättävillä seuraamuksilla pyritään suojelemaan rekisteröityjen oikeutta henkilötietojensa suojaan ja tältä kannalta merkitystä ei ole sillä, onko kyseessä yksityisen vai julkisen sektorin toimija. Seuraamusten olemassaolo edistää tietosuojalainsäädännön noudattamista myös viranomaisissa, mikä ennaltaehkäisee tietosuoja- ja tietoturvaloukkauksia sekä edistää henkilötietojen suojan parempaa toteutumista.

---

<sup>6</sup> Mietinnön s. 25.

Lisäksi rekisteröidyllä ei useinkaan ole mahdollisuutta vaikuttaa siihen, käsittelee viranomaisen hänen henkilötietojaan. Yksityisten tahojen osalta rekisteröidyllä puolestaan on usein mahdollisuus olla käyttämättä palveluita, joiden tietosuojaan tai -turvaan hän ei luota.

Viranomaisella tulisi olla samanlainen velvollisuus noudattaa lakia kuin yksityisillä toimijoillakin. Lisäksi sanktiojärjestelmän puuttuminen viranomaistaholta voisi luoda eriarvoisuutta samoilla markkinoilla toimivien viranomaisten ja yksityisten toimijoiden kesken.

Perustuslain mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Kaikessa julkisessa toiminnassa on niin ikään noudatettava tarkoin lakia. Lähtökohtaisesti viranomaisten ei tulisi toimintansa johdosta ylittää päätyä rikkomaan yleistä tietosuoja-asetusta taivalla, joka johtaisi hallinnollisen sakon määräämisen. Sakkoa ei näet määrätä kovin helposti ja sen suuruuden osalta asettajalla on harkinnanvara. Jos viranomainen toimii niin moitittavasti, että sakotusedellytykset täyttyvät, viranomaisen tulisi olla vastuussa samoin edellytyksin kuin yksityistenkin rekisterinpitäjien tai käsittelijöiden. Kansalaisten tulee perustellusti voida luottaa siihen, että heidän henkilötietojaan käsitellään laillisesti myös ja etenkin viranomaisessa. Tämä on erityisen tärkeää silloin, kun rekisteröidyn tiedollista itsemääräämisoikeutta on rajoitettu. Jo mahdollisuus määrätä hallinnollisia sakkoja antaisi viranomaisille signaalin siitä, että yleisen tietosuoja-asetuksen vaatimukset on laitettava tehokkaasti täytäntöön.<sup>7</sup>

## **5. Ehdotettu 26 §: Rangaistussäännökset ja viittaus ehdotettuun RL 38 luvun 9 §:ään (tietosuoja-rikos)**

Säännösehdotuksen alkuosassa suljetaan pois rikoksentekeminen rekisterinpitäjänä tai henkilötietojen käsittelijänä.<sup>8</sup> Mielestäni tulisi harkita, olisiko mahdolliset yhteensovittamisongelmat parasta ratkaista tuomitsemishetkellä sen välttämiseksi, että rekisterinpitäjä tai käsittelijä ei joudu vastuuseen lainkaan. Esimerkiksi hallinnollisella sakolla ei ole juurikaan merkitystä vähävaraiselle

---

<sup>7</sup> Mietinnön s. 27.

<sup>8</sup> HE:n mukaan ”Tietosuoja-rikos ei olisi tunnusmerkistöltään päällekkäinen hallinnollisen seuraamusmaksun kanssa.”

yksityishenkilölle, joka käsittelee tietoja muuta kuin henkilökohtaista tarkoitustaan varten esimerkiksi internetissä. Toki pahimpien paljastusten osalta kysyykseen voi tulla myös yksityiselämää loukkaava tiedon levittäminen tai kunnianloukkaus.

Syyksiluettavuusasteena on tahallisuus ja törkeä huolimattomuus. Nämä ovat syyksiluettavuuden asteita myös nykyisessä henkilörekisteririkoksessa sekä tietosuojalain voimaan tulon myötä kumoutuvassa henkilörekisteririkkomuksessa.

Ottaen huomion tietosuojan tärkeän merkityksen ja sen, että törkeän huolimattomuuden kynnyks on korkea, olisi harkittava rangaistusvastuun syntymistä jo huolimattomuudesta; ainakin moitittavimpien ja seurauksiltaan vakavimpien tekojen osalta. Lakiehdotuksessa on viranomaiset suljettu pois hallinnollisista sakoista, minkä lisäksi yksittäinen virkamieskin joutuisi rikosvastuuseen vain törkeästä huolimattomuudesta ja tahallisuudesta, joten järjestelmä ei rekisteröidyn kannalta tarjoa kovin hyvää suojaa.

## **6. Ehdotettu 27 §: Henkilötietojen käsittely journalististen, akateemisen, taiteellisen tai kirjallisen ilmaisun tarkoituksia varten**

Säännös on sekä muotoilultaan että sisällöltään hyvin epäselvä.

Koko 27 pykälä on monimutkaisesti kirjoitettu ja minullakin alan ammattilaisena on huomattavia vaikeuksia saada selko, missä tilanteissa tietosuojalainsäädäntöä noudatetaan pykälässä tarkoitettuun toimintaan. Eräänäkin iltana selvittelin asiaa tunnin ajan.

Toinen ongelma on se, että rekisteröidyn oikeusturva jää hyvin heikoksi näin laajassa tietosuojalainsäädännön poissulkemistilanteessa. Säännöksen avulla ei saa selkoa siitä, miten vedetään raja siinä tarkoitettun journalistisen toiminnan ja ei-journalistisen toiminnan välille tai kuinka laajasti esimerkiksi toimitukselliset taustarekisterit ovat sellaisenaan julkaistavissa journalismin nimissä. Meillä on korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisu KHO 2009:82<sup>9</sup> siitä, että 1,2 miljoonan suomalaisen verotietojen julkaiseminen sellaisenaan ei ollut journalismia, mutta entäpä vaikkapa 10 000 suomalaisen tietojen julkaiseminen? Entä mikä on säännöksessä tarkoitettua akateemisen ilmaisun tarkoitusta

---

<sup>9</sup> Tapauksesta myös EUT:n ja EIT:n ratkaisut.

tai taiteellisen ilmaisun tarkoitusta tai kirjallisen ilmaisun tarkoitusta? Voidaanko kirjassa julkaista vapaasti henkilörekistereitä kirjallisen ilmaisun tarkoitukseen vedoten?

Ehdotetun pykälän 2 momentissa suljetaan kaikki esimerkiksi internetissä tapahtuva julkaiseminen pois tietosuoja-asetuksen tiettyjen artikloiden soveltamisalan piiristä. Kysymys voi olla vaikka anonyymisti julkaistavasta blogista tai keskustelupalstasta, jolle ei löydy vastuullista tahoa.

## **6. Ehdotettu 28 §: Julkisuusperiaate**

Ehdotuksen mukaan ” Oikeuteen saada tieto ja muuhun henkilötietojen luovuttamiseen viranomaisen henkilörekisteristä sovelletaan, mitä viranomaisten toiminnan julkisuudesta säädetään.” Säännös on lähinnä informatiivinen ja sellaisenaan ymmärrettävä, mutta monien muidenkaan säännösten osalta ei tietosuojalakiin ole otettu tällaisia informatiivisia säännöksiä, joissa toistetaan se, mikä jo muualla säädetään. Päivastoin, tällaisesta ”turhasta” sääntelystä on pyritty eroon sääntelemällä mahdollisimman niukasti. Siksi tämän säännöksen olemassaolon oikeutus voidaan kyseenalaistaa.

Kokonaan toinen asia on se, että henkilötietojen luovuttamista koskeva julkisuuslain 16 §:n 3 momentin säännös itsessään on vanhentunut ja tarvitsee pikaista uudistamista, jotta se ei aiheettomasti jarruta julkisuusperiaatteen toteutumista. TATTI-työryhmä oli yksimielinen säännöksen uudistamistarpeesta, mutta resurssit eivät riittäneet uuden säännösmuotoilun tekemiseen työryhmässä.

## **7. Lopuksi**

Tietosuoja-asetus tuli voimaan lähes kaksi vuotta sitten (ja tulee sovellettavaksi 25.5.2018) ja sen sisältö vahvistettiin noin 2,5 vuotta sitten. Tähän kohtuullisen pitkään siirtymäaikaan nähden on valitettavaa, että uutta tietosuojalakia tehdään loppusuoralla näin kovalla kiireellä.

Porthaniassa, huhtikuun 10. päivänä 2018

Päivi Korpisaari

Viestintäoikeuden professori

Espoo