



Minna Aalto-Setälä

Lausunto 12.4.2018

Eduskunnan lakivaliokunta
Lav@eduskunta.fi

LAUSUNTO HALLITUKSEN ESITYKSEKSESTÄ EU:N YLEISTÄ TIETOSUOJA-ASETUSTA TÄYDENTÄVÄKSI LAINSÄÄDÄNNÖKSI (HE 9/2018 vp)

Lakivaliokunta on pyytänyt Keskuskauppakamarilta asiantuntijalausuntoa hallituksen esityksestä EU:n yleistä tietosuoja-asetusta täydentävästä lainsäädännöstä. Lakivaliokunnan pyynnön mukaisesti keskityn tässä lausunnossa seuraamusjärjestelmään ja lausun asiasta seuraavaa.

Yleistä

Hallituksen esitys uuden tietosuoja-asetuksen koskevan yleislain säätämisestä liittyy EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen täytäntöönpanoon ja kotimaiseen tietosuojalainsäädännön uudistamiseen. Tarkoituksena on uuden tietosuojalain avulla hyödyntää EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen sisältämä kansallinen liikkumavara täydentämällä sekä täsmentämällä tietosuoja-asetuksen säännöksiä. Vaikka EU:n yleinen tietosuoja-asetus on sellaisenaan sovellettavaa oikeutta, on tärkeää saada aikaan jatkuvuutta nyt voimassa olevan henkilötietolain ja uuden tietosuoja-asetuksen välille. Katson, että ehdotuksessa on paljon kannatettavaa, sillä esimerkiksi uuden tietosuojalain avulla pyritään mahdollistamaan nykyisen sääntelyn jatkumo, kun on kyse henkilötunnuksen käsittelystä. Tämä helpottaa yritysten valmistautumista tietosuoja-asetuksen vaatimuksiin.

Hallituksen esityksessä käytetään termiä ”hallinnollinen seuraamusmaksu”, mutta EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen suomenkielisessä käännöksessä kuten myös EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen täytäntöönpanotyöryhmän (TATTI-työryhmä) mietinnössä käytetään samasta asiasta termiä ”hallinnollinen sakko”. Selvyyden vuoksi totean, että käytän tässä lausunnossa asiasta termiä ”hallinnollinen sakko”.

Valvontaviranomaisen toimivaltuuksien keskittäminen yhdelle viranomaiselle on ongelmallista

Hallituksen esityksen mukaan tietosuojavaltuutetun tehtävät ja toimivaltuudet määräytyisivät suoraan tietosuoja-asetuksen 55 – 59 artikloissa. Tällöin tietosuojavaltuutettu sekä valvoisi että päättäisi kaikista tietosuoja-asetuksen mukaisista tehtävistä, mukaan lukien hallinnollisten sakkojen määräämisestä. Eli tietosuoja-asetuksen mukaiset valvontaviranomaisen toimivaltuudet keskitettäisiin tietosuojavaltuutetulle. Tietosuojavaltuutettu voisi harkintansa mukaan ratkaista asiat joko esittelystä tai ilman esittelyä. Halutessaan tietosuojavaltuutettu voisi pyytää erityisen, perustettavaksi ehdotetun asiantuntijalautakunnan lausuntoa.

Ehdotus on hätkähdyttävä, sillä yleinen tietosuoja-asetus ei edellytä tällaista tietosuojan valvontaan ja päätöksentekoon liittyvän toimivallan keskittämistä yhdelle viranomaiselle. Hallinnolliset sakot



ovat kuitenkin suuruudeltaan huomattavat ja tuovat merkittävän muutoksen suomalaiseen oikeuskulttuuriin. Tietosuoja-asetuksen mukaan kansallinen valvontaviranomainen voi määrätä tietosuoja-asetuksen rikkomisesta hallinnollisen sakon rekisterinpitäjälle ja henkilötietojen käsittelijälle. Rikkomisen tyypistä riippuen sakon suuruus voi olla maksimissaan 10 000 000 tai 20 000 000 euroa taikka jos kyse on yrityksestä kaksi tai neljä prosenttia sen edeltävän tilikauden vuotuisesta maailmanlaajuisesta kokonaisliikevaihdosta.

Ehdotus on myös huolestuttava, sillä siitä aiheutuu ongelmia rekisterinpitäjien ja henkilötietojen käsittelijöiden oikeusturvaan saman viranomaisen sekä valvoessa että määrätessä seuraamukset. Lisäksi tietosuojavaikuttettu edustaisi Suomea Euroopan tietosuojaneuvostossa, joka tulee jatkossa olemaan keskeinen tietosuoja-asetusta tulkitseva taho. Nyt kun tietosuoja-asetuksen soveltamisen alkuun on enää reilu kuukausi, on jo yleisesti tiedossa, että tietosuoja-asetus on melko tulkinnanvarainen. Jo tästä syystä on perusteltua jakaa päätösvaltaa koskien rangaistusluonteisten hallinnollisten seuraamusten määräämistä. Katson, että hallituksen esityksen mukainen ehdotus ei luontevasti sovi suomalaiseen oikeusperinteeseen.

Viime kesänä TATTI-työryhmä on antanut mietinnön, joka nimenomaan sisältää ehdotuksen toimivallan jaosta liittyen hallinnollisten sakkojen määräämiseen. Mietinnössä on ehdotus uudesta valvontaviranomaisesta eli tietosuojavirastoon perustettavasta seuraamuslautakunnasta. Tarkoituksena on jakaa tietosuoja-asetukseen sisältyvää päätöksentekoon liittyvää toimivaltaa tietosuojavaikuttetun ja seuraamuslautakunnan kesken. Seuraamuslautakunta on ehdotettu muodostuvan viidestä sivutoimisesta jäsenestä ja sen on tarkoitus käsitellä tietosuojavaikuttetun esittelystä hallinnollisen sakon määräämistä ja henkilötietojen käsittelykieltoja. Tarpeen mukaan lautakunta voisi järjestää suullisia kuulemisia käsitellessään asiaa.

Huomattavan ja rangaistusluonteisen hallinnollisen sakon määräämisen osalta Suomesta löytyy esimerkki kilpailuoikeudellisten sakkojen osalta, jolloin kilpailuviranomainen esittää mutta sakon määrää ja sen suuruudesta päättää markkinaoikeus. Finanssivalvonnan osalta hallinnollisista sakoista päättää kollegiaalinen elin. Muuten lainsäädännöstä löytyvät viranomaisen itse määräämät hallinnolliset sakot ovat suuruudeltaan varsin pieniä. Tiedossa on, että tietosuoja-asetuksen ei ole katsottu mahdollistavan sitä, että tietosuoja-asioissa hallinnollisista sakoista päättäisi tuomioistuin, mikä olisi paras vaihtoehto ja vastaisi suomalaista oikeuskulttuuria.

Tällä hetkellä voimassa olevan lainsäädännön mukaan tietosuojavaikuttetun tehtävänä on ollut vaikuttaa henkilötietojen käsittelyyn ohjaamalla sekä neuvomalla ja tietosuojalautakunta on toiminut keskeisenä tietosuojaa koskevia päätöksiä tekevänä elimenä. Täten Suomessa on tietosuoja-asioissa jo 30 vuotta pitkä kokemus lautakuntamuotoisen elimen toiminnasta. Olen itse päässyt seuraamaan lautakunnan toimintaa varajäsenen ominaisuudessa. Tietosuojalautakunnan keskeiseksi tehtäväksi on muodostunut ennakkolupien myöntäminen silloin, kun kyse on ollut tietosuojadirektiivin mukaisesta oikeutetusta edusta. Kun yleisen tietosuoja-asetuksen soveltaminen alkaa, ei tällainen ennakkolupien myöntäminen ole enää mahdollista, vaan rekisterinpitäjän tulee ensi sijassa itse pystyä arvioimaan sitä, milloin kyse on tietosuoja-asetuksen mukaisesta oikeutetusta edusta. Tietosuojalautakunnan toiminnan päättymisestä huolimatta, antaa lautakunta ja sen toiminta erinomaisen ja käytännössä hyvin toimivan esimerkin siitä, miten toimivalta päätöksenteon osalta on mahdollista jakaa.



Edellä esitetyn perusteella ja ottaen huomioon nyt käsiteltävänä olevat kansallisesti uudet ja taloudellisesti huomattavat hallinnolliset sakot katson, että Suomessa tulisi seurata TATTI-työryhmän esitystä ja perustaa seuraamuslautakunta. Seuraamuslautakunnan tarkoituksena olisi toimia nimenomaan oikeussuojakeinona hallinnollisia sakkoja määrättäessä. Katson, että tässä yhteydessä Suomessa on mahdollisuus käyttää kansallista liikkumavaraa ja päättää kotimaiseen oikeustraditioon paremmin soveltuvasta ratkaisusta.

Haluan kuitenkin huomauttaa TATTI-työryhmän mietinnössä hahmotellusta poiketen, että seuraamuslautakunnan kokoonpanossa tulisi varmistaa riittävän laaja-alainen osaaminen ja tietotaito. Pelkästään ehdotettu mahdollisuus käyttää tarvittaessa asiantuntijoita lautakunnan toiminnassa ei ole riittävää, vaan lautakunnan pysyvään kokoonpanoon ja ehdotettuihin kelpoisuusvaatimuksiin tulee kiinnittää huomiota. On tärkeää, että seuraamuslautakunnassa olisi edustettuna sekä juridinen että tekninen kuten myös organisatorinen osaaminen koskien erilaisia tietosuoja-asioita.

Hallinnollisten sakkojen määrääminen viranomaisille

Tietosuoja-asetuksen mukaan kukin jäsenvaltio voi asettaa sääntöjä siitä, voidaanko viranomaisille tai julkishallinnon elimille määrätä vastaavia hallinnollisia sakkoja kuin yksityisille toimijoille. Asetuksen mukaan viranomaisille määrättävien sakkojen suuruudet voisivat olla enintään 10 000 000 tai 20 000 000 euroa. Hallituksen esityksessä ehdotetaan, ettei viranomaistaholle voitaisi määrätä hallinnollisia sakkoja.

En kannata hallituksen esityksessä esitettyä kantaa, vaan katson, että myös viranomaistoimintaa tulee koskea samat säännöt kuin yksityistä sektoria ja että viranomaisille tai julkishallinnon elimille tulee voida määrätä vastaavia hallinnollisia sakkoja kuin yksityisille toimijoille.

Hallituksen esityksen perusteluissa mainittu virkavastuu kohdistuu niihin luonnollisiin henkilöihin, jotka työskentelevät julkisella sektorilla toimivan rekisterinpitäjän tai henkilötietojen käsittelijän luokkaan. Pääsääntöisesti julkisella sektorilla rekisterinpitäjä ja henkilötietojen käsittelijä ovat oikeushenkilöitä, joita ei koske virkavastuu. Tilanne, jossa viranomainen ei osoita riittäviä resursseja tietosuoja-asoiden hoitamiseen, voi ilmetä asetuksen rikkomisena. Tästä yksittäisen virkamiehen ei tulisi olla virkavastuussa, vaan seuraamuksen tulisi kohdistua hallinnollisen sakon muodossa suoraan tietosuoja-asetuksen noudattamisesta vastaavaan viranomaistahoon.

Lisäksi haluan kiinnittää huomiota siihen, että hallituksen esityksen perustelu koskien sitä, mitä tahoja hallinnollinen sakko ei koskisi, on epäselvä. Ehdotuksen sivulla 105 olevaa seuraavaa kohtaa tulee tarkentaa:

”Lähtökohtaisesti valtion liikelaitokset eivät enää toimi kilpailluilla markkinoilla, vaan tuottavat palveluita valtionhallinnon sisällä. Ehdotetun lain mukaan raja ei koskisi vain niitä yksityisiä tahoja, jotka hoitavat PL 124 §:n tarkoittamia julkisia hallintotehtäviä. Tällaisia toimijoita ei voida rajata hallinnollisen seuraamusmaksun soveltamisen ulkopuolelle tietosuoja-asetuksen 83 artiklan 7 kohdan nojalla, jonka mukaan liikkumavara koskee ainoastaan viranomaisia.”



Ottaen huomioon tulevan sote-uudistuksen ja suomalaisten terveystietojen käsittelyn lukuisten eri toimijoiden välillä, rajanvedon tulisi olla selkeä. Osaltaan yllä oleva perustelu kuitenkin osoittaa sen, että julkisia ja yksityisiä toimijoita tulisi käsitellä samalla tavalla hallinnollisen sakon osalta.

Tietosuoja-rikos

Hallituksen esityksessä ehdotetaan, että tietosuoja-rikoksesta tuomittaisiin myös se, joka tahallaan tai törkeästä huolimattomuudesta toimii vastoin sitä mitä rikoslain 38 luvun 9 §:n 1 momentin 1-4 kohdassa tarkoitetussa säädöksessä säädetään henkilötietojen käsittelyn turvallisuudesta.

Yllä oleva ehdotus rikoslain 38 luvun 9 §:n 2 momentista tulisi joko poistaa tai muuttaa vastaamaan TATTI-työryhmän mietinnössä esitettyä. TATTI-työryhmän mietinnössä esitetty linjaus koskien kaksoisrangaistavuuden välttämistä on kannatettava. Eli rikosoikeudelliset seuraamukset tulisi olla sovellettavissa vain silloin, jos hallinnolliset sakot tai muut tietosuoja-asetuksen mukaiset seuraamukset eivät olisi sovellettavissa.

Ehdotetussa muodossa säännös ei myöskään ole riittävän tarkkarajainen eikä se ole rikosoikeudelliseen laillisuusperiaatteen edellyttämällä tavalla riittävän täsmällinen, sillä muun muassa säännöksen 4 kohdassa viitataan ainoastaan yleisesti ”henkilötietojen käsittelyä koskevaan muuhun lakiin”.

Minna Aalto-Setälä
Lakimies
Keskuskauppakamari