

Rikosoikeuden professori Sakari Melander
Helsingin yliopisto
Oikeustieteellinen tiedekunta
10.4.2018

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

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

Yleistä

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

Käsillä oleva ehdotus on niin periaatteellisesti kuin käytännön kannalta varsin merkittävä. Esityksessä ehdotetaan merkittäviä muutoksia tietosuojasioita koskevaan seuraamusjärjestelmään, koska EU:n yleinen tietosuojasetus perustuu pääosin hallinnollisille sanktioille perustuvaan järjestelmään, minkä lisäksi esitys sisältää myös tietosuojarikosta koskevan kriminalisointiehdotuksen. Olen ollut esityksen johdosta 21.3.2018 kuultavana eduskunnan lakivaliokunnassa, minkä lisäksi olen toimittanut lakivaliokuntaan 29.3.2018 päivätyn lisäselvityksen. Tämä lausuntoni pohjautuu osin eduskunnan lakivaliokunnalle tuolloin toimittamiini lausuntoihin. Keskityn lausunnossani pääasiassa tietosuojasioita koskevaan seuraamusjärjestelmään liittyviin kysymyksiin, minkä lisäksi perustuslakivaliokunnan lausuntopyynnössä on pyydetty keskittymään neljään erikseen esitettyyn jäljempänä mainittuun kysymykseen.

Lausuntonani esitän kunnioittavasti seuraavan.

Tietosuoja-asetus ja eduskunnan perustuslakivaliokunnan henkilötietojen käsittelyä koskeva käytäntö

Eduskunnan perustuslakivaliokunnan esitystä koskevassa lausuntopyynnössä on hallituksen esityksen normaalin arvioinnin lisäksi pyydetty näkemystä siitä, aiheuttaako EU:n yleinen tietosuoja-asetus tarpeen arvioida uudelleen valiokunnan käytännön vakiintuneita, perustuslain 10 §:ään kiinnittyviä henkilötietojen käsittelyä koskevia kantoja. Lausuntopyynnössä on lisäksi tiedusteltu, että jos näin on, miten lainsäädännön valtiosääntöisen arvioinnin perusteita tulisi muuttaa ja onko se tässä yhteydessä mahdollista.

Eduskunnan perustuslakivaliokunnan käytännössä on muotoiltu vakiintuneita henkilötietojen suojaa koskevia näkemyksiä. Valiokunnan käytäntö asiaa koskien on laajaa. Käytäntö kiinnittyy perustuslain 10 §:ään, jonka 1 momentin mukaan henkilötietojen suojasta säädetään tarkemmin lailla. Valiokunnan vakiintuneen käytännön mukaan lainsäätäjän liikkumavaraa rajoittaa perustuslain säännöksen lisäksi se, että henkilötietojen suoja osittain sisältyy samassa momentissa turvattun yksityiselämän suojan piiriin. Lainsäätäjän on turvattava tämä oikeus tavalla, jota voidaan pitää hyväksyttävänä perusoikeusjärjestelmän kokonaisuudessa. Valiokunnan käytännössä henkilötietojen suojan kannalta tärkeinä sääntelykohteina on pidetty rekisteröinnin tavoitetta, rekisteröitävien henkilötietojen sisältöä, niiden sallittuja käyttötarkoituksia tietojen luovutettavuus mukaan luettuna sekä tietojen säilytysaikaa henkilörekisterissä ja rekisteröidyn oikeusturvaa. Näiden seikkojen sääntelyn on oltava myös kattavaa ja yksityiskohtaista (ks. esim. PeVL 2/2018 vp, s. 5 ja siinä mainitut lausunnot).

Perustuslakivaliokunnan käytännössä on painotettu erityisiä henkilötietoja eli niin sanottuja arkaluonteisia tietoja koskevalle käsittelylle asetettuja edellytyksiä. Arkaluonteisten tietojen käsittelyn salliminen on valiokunnan käytännössä katsottu koskevan yksityiselämään kuuluvan henkilötietojen suojan ydintä (PeVL 37/2013 vp, s. 2/I ja PeVL 1/2018 vp, s. 3), minkä vuoksi tällaisia tietoja sisältävien rekistereiden perustamista on arvioitava perusoikeuksien rajoitusedellytysten, erityisesti rajoitusten hyväksyttävyyden ja oikeasuhtaisuuden, kannalta (PeVL 29/2016 vp, s. 4–5 ja PeVL 1/2018 vp, s. 3). Valiokunta on antanut merkitystä luovutettavien tietojen luonteelle arkaluonteisina tietoina arvioidessaan tietojen saamista ja luovuttamista salassapitovollisuuden estämättä koskevan sääntelyn kattavuutta, täsmällisyyttä ja sisältöä (ks. esim. PeVL 38/2016 vp, s. 3 ja PeVL 2/2018 vp, s. 6).

Valiokunnan käytännössä on korostettu arkaluonteisten henkilötietojen käsittelyn aiheuttamia uhkia. Valiokunnan mielestä esimerkiksi arkaluonteisina tietoina pidettävien biometristen tunnisteiden rekisteröinti merkitsee erityistä tarvetta huolehtia järjestelmään talletettavien henkilötietojen suojaamisesta väärinkäytön vaaroilta ja kaikenlaiselta tietojen laittomalta saannilta ja käytöltä (PeVL 13/2017 vp, s. 5, PeVL 29/2016 vp, s. 5). Valiokunta on kiinnittänyt erityistä huomiota siihen, että arkaluonteisten tietojen käsittely on syytä rajata täsmällisillä ja tarkkarajaisilla säännöksillä vain välttämättömään (ks. esim. PeVL 13/2017 vp, s. 5, PeVL 3/2017 vp, s. 5) ja PeVL 31/2017 vp, s. 3).

Perustuslakivaliokunta on käytännössään lisäksi korostanut erityisesti arkaluonteisten tietojen käsittelyn käyttötarkoitussidonnaisuuden vaatimusta. Tietojen käyttämiseen varsinaisen keräämis- ja tallettamistarkoituksen ulkopuolelle jääviin tarkoituksiin on valiokunnan mukaan ollut syytä suhtautua kielteisesti esimerkiksi laajojen biometrisiä tunnisteita sisältävien rekisterien

yhteydessä (PeVL 14/2009 vp, s. 4/II). Käyttötarkoitussidonnaisuudesta on voitu tällöin tehdä vain täsmällisiä ja vähäisiä luonnehdittavia poikkeuksia. Sääntely ei ole valiokunnan mukaan saanut johtaa siihen, että muu kuin alkuperäiseen käyttötarkoitukseen liittyvä toiminta muodostuu rekisterin pääasialliseksi tai edes merkittäväksi käyttötavaksi (ks. esim. PeVL 14/2017 vp, s. 5–6 ja PeVL 1/2018 vp, s. 4).

Valiokunnan käytännössä on kiinnitetty huomiota myös yleisen tietosuoja-asetuksen aiheuttamaan muutokseen henkilötietojen suojaa koskevaan sääntelyyn. Valiokunta on korostanut, että EU:n henkilötietojen käsittelyä koskevaa lainsäädäntöä sovellettaessa on otettava huomioon EU:n perusoikeuskirjan 7 artiklassa turvattu yksityiselämän suoja ja 8 artiklassa tarkoitettu henkilötietojen suoja ja että EU-tuomioistuimen antamat ratkaisut määrittävät näiltä osin yksityiselämän ja henkilötietojen suojan keskeistä sisältöä (esim. PeVL 21/2017 vp, s. 3 ja PeVL 31/2017 vp, s. 3).

Kuten edellä tarkastellusta huomaa, valiokunnan henkilötietojen suojaa koskeva käytäntö on kattavaa ja tarkastelu on toteutettu siten, että henkilötietojen suojan on katsottu kuuluvan yksityiselämän suojan piiriin. Valiokunnan käytäntöä on myös jo suhteutettu yleisen tietosuoja-asetuksen asiaa koskevaan sääntelyyn. Myös EU:n perusoikeuskirjan suhteen valiokunnan käytännössä on katsottu perusoikeuskirjan 8 artiklassa tarkoitettujen henkilötietojen suojan olevan kytköksissä perusoikeuskirjan 7 artiklassa turvattuun yksityiselämän suojaan. Tätä lähtökohtaa ei ole tietosuoja-asetuksen myötä syytä muuttaa.

On kuitenkin huomattava, että yleinen tietosuoja-asetus kuitenkin entisestään korostaa rekisteröidyn oikeuksia. Henkilötietojen suojaa koskeva oikeudellinen kehitys on viime vuosina pitkälti tapahtunut nimenomaan EU-oikeuden puitteissa, useilla asiaa koskevilla merkittäville EU-tuomioistuimen ratkaisuilla ja nyttemmin etenkin yleisellä tietosuoja-asetuksella. Tässä kehityksessä henkilötietojen suojan merkitys on kasvanut ja henkilötietojen suojan on nähty ansaitsevan aikaisempaa laajempaa suojaa. Koska asia on edennyt nimenomaan unionioikeuden kehityksen seurauksena, on nähdäkseni luontevaa, että tälle kehitykselle annetaan merkitystä myös kansallisesti asiaa arvioitaessa, myös henkilötietojen suojaa koskevassa valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa. Jos henkilötietojen suojaa koskevan perustuslakivaliokunnan vakiintuneen näkemyksen uudelleenarviointi EU-oikeudellisen asiaa koskevan näkemyksen kehittymisen myötä katsotaan tarpeelliseksi, tämä uudelleenarviointi on myös luontevaa toteuttaa tietosuoja-asetuksen vaatimia kansallisia lainsäädäntötoimenpiteitä ja ehdotettua henkilötietojen käsittelyä koskevaa yleislakia, tietosuojalakia, koskevaa esitystä käsiteltäessä.

Yleisen tietosuoja-asetuksen 5(1) artikla sisältää keskeisen määräyksen henkilötietojen käsittelyä koskevista periaatteista. Artiklan mukaan henkilötietojen käsittelyssä noudatettavat vaatimukset ovat a) lainmukaisuus, kohtuullisuus ja läpinäkyvyys, b) käyttötarkoitussidonnaisuus, c) tietojen minimointi, d) täsmällisyys, e) säilytyksen rajoittaminen ja f) eheys ja luottamuksellisuus. 5(2) artiklan mukaan rekisterinpitäjä vastaa siitä, ja sen on pystyttävä osoittamaan, että artiklan 1 kohtaa on noudatettu ("osoitusvelvollisuus"). Käsittelyn lainmukaisuutta täsmennetään asetuksen 6 artiklassa.

Laajemminkin voidaan arvioida, että tietosuoja-asetus korostaa nimenomaan rekisteröidyn oikeuksia ja asettaa tähän liittyen rekisterinpitäjälle osin melko pitkällekin meneviä velvoitteita (esim. 7 artiklassa rekisterinpitäjälle asetettu velvoite rekisteröidyn antaman suostumuksen suhteen). Merkityksellinen on myös asetuksen tietojen oikaisemista ja poistamista koskeva 3

jakso, jossa muun muassa määritellään rekisteröidylle oikeus tietojen poistamiseen (17 artikla, ”oikeus tulla unohdetuksi”).

Edellä esitetty periaatteellinen rekisteröidyn oikeuksia korostava yleisen tietosuoja-asetuksen aiheuttama muutos huomioon ottaen saattaisi olla perusteltua jossain määrin arvioida perustuslakivaliokunnan henkilötietojen suojaa koskevaa vakiintunutta käytäntöä uudelleen. On sinänsä huomattava, että tietosuoja-asetus ei tule sovellettavaksi kuin tilanteissa, joissa on kysymys unionin lainsäädännön soveltamisalaan kuuluvissa tilanteissa. Tältä osin saattaisi vaikuttaa epäjohdonmukaiselta arvioida henkilötietojen suojaa koskevaa kansallista oikeutta unionin asetuksesta johdettujen näkemysten kautta. Olisi kuitenkin asiaa koskevan sääntelyn ennakoitavuuden ja johdonmukaisuuden kannalta epätydyttävää, jos henkilötietojen suojaa koskeva valtiosääntöinen tarkastelu olisi erilaista sen mukaan, onko kysymys kansallisesta vai unioniliittymästä sääntelystä. Tilanne, jossa erityislainsäädännössä ehdotetaan säädettäväksi henkilötietojen käsittelystä, oletettavasti ajankohtaistuu yleislaiksi tarkoitetun tietosuojalain säätämisen jälkeenkin. On myös huomattava, että yleislaiksi tarkoitetun tietosuojalain 2 §:n mukaan tietosuoja-asetusta sovellettaisiin myös sellaiseen henkilötietojen käsittelyyn, joka ei kuulu unionilainsäädännön soveltamisalaan, jollei muualla laissa toisin säädetä. Tietosuojailla siis laajennettaisiin yleisen tietosuoja-asetuksen ja samalla sen sisältämien periaatteiden soveltamisalaa. Olisi tämän vuoksi erikoista ja henkilötietojen käsittelyä koskevan sääntelyn ennakoitavuuden kannalta ongelmallista, jos henkilötietojen käsittelyä koskevaa sääntelyä koskevat valtiosääntöiset lähtökohdat olisivat erilaiset sääntelyn taustan mukaan.

Kysymys ei sinänsä olisi erityisen merkittävästä uudelleenarvioinnista, koska valiokunnan käytäntö jo sisältää pitkälti samankaltaisia esimerkiksi käyttötarkoitussidonnaisuutta ja lainmukaisuutta koskevia vaatimuksia. Ennen muuta kysymys olisi siitä, että henkilötietojen suojaa koskevaa käytäntöä täydennettäisiin enemmän rekisteröidyn oikeuksia korostavaksi tietosuoja-asetuksen 5 artiklassa määriteltyjen periaatteiden mukaisesti. Kysymys olisi esimerkiksi käytännön täydentämisestä tietojen minimointia koskevalla vaatimuksella samoin kuin tietojen täsmällisyyttä ja tarvittavaa päivittämistä koskevan vaatimuksen nimenomaisemmasta sisällyttämisestä henkilötietojen käsittelyä koskevan sääntelyn valtiosääntöoikeudellisiin edellytyksiin. Huomiota tulisi luonnollisesti edelleen kiinnittää asiaa koskevan sääntelyn täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimuksiin, joka voidaan perustuslakivaliokunnan näkemyksen mukaan täyttää myös asianmukaisesti laaditulla yleislailla (esim. PeVL 1/2018 vp, s. 3). Käyttötarkoitussidonnaisuuden osalta tietosuoja-asetus vaikuttaa asettavan tiukemmat edellytykset kuin mitä perustuslakivaliokunnan käytännössä on asetettu. Tietosuoja-asetuksen 5(1)(b) artiklan mukaan henkilötiedot on kerättävä tiettyä, nimenomaista ja laillista tarkoitusta varten, eikä niitä saa käsitellä myöhemmin näiden tarkoitusten kanssa yhteensopimattomalla tavalla – kohdan sisälteässä tietyn arkistointia ja tieteellisiä ja historiallisia tutkimustarkoituksia sekä tilastollisia tarkoituksia koskevan poikkeuksen. Perustuslakivaliokunnan käytännössä käyttötarkoitussidonnaisuudesta on sallittu arkaluonteisten tietojen käsittelynkin yhteydessä tiettyjä täsmällisiksi ja vähäisiksi katsottavia poikkeuksia (esim. PeVL 1/2018 vp, s. 4). Saattaa olla, että tätä näkemystä on asetuksen vuoksi syytä tarkistaa. Huomiota tulisi nähdäkseni lisäksi kiinnittää siihen, että henkilötietojen käsittelyä koskeva mahdollinen kansallinen sääntely jatkossa sisältäisi riittävää sääntelyä rekisteröidyn oikeudesta tietojen oikaisemiseen ja poistamiseen.

On kuitenkin myös huomattava, että henkilötietojen suojaa koskevalla lainsäädännöllä ei saisi rajoittaa julkisuutta koskevaa lainsäädäntöä ja sen tulkintaa. Perustuslakivaliokunta on useassa yhteydessä pitänyt tärkeänä henkilötietojen suojan sovittamista yhteen virallisten asiakirjojen

julkisuuden kanssa (esim. PeVL 60/2017 vp, s. 3, PeVL 15/2017 vp, s. 5, PeVL 12/2012 vp, s. 3/1 ja PeVL 22/2008 vp, s. 3–4). Myös jatkossa olisi syytä pyrkiä turvaamaan suomalainen laaja virallisten asiakirjojen julkisuutta koskeva näkemys eikä henkilötietojen suojan aiempaa korostuneempi merkitys osana yksityisyyden suojaa saisi johtaa julkisuuden kaventumiseen.

Yleistä EU:n yleisestä tietosuojasetuksesta ja sen aiheuttamista muutoksista käytettävissä oleviin seuraamuksiin

Esityksen tavoitteena on antaa EU:n yleistä tietosuojasetusta (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 tietosuojasetus)) täydentävä tarpeellinen lainsäädäntö. Tämä toteutettaisiin säätämällä esityksessä ehdotettu tietosuojalaki.

EU:n yleisen tietosuojasetuksen merkittävyys on huomattava sen yhdessä rikosasioiden tietosuojadirektiivin (direktiivi (EU) 2016/680) kanssa uudistaessa voimassa olevan EU:n tietosuojalainsäädännön. Yleinen tietosuojasetus 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. On kuitenkin huomattava, että asetuksen 8. johdantokappaleen mukaan ”Kun tässä asetuksessa säädetään täsmennyksistä tai rajoituksista, joita jäsenvaltioiden lainsäädännössä voidaan tehdä sen sääntöihin, jäsenvaltiot voivat – siinä määrin kuin johdonmukaisuus ja kansallisten säännösten ymmärrettävyys niille, joihin niitä sovelletaan, edellyttävät – sisällyttää tämän asetuksen osia kansalliseen lainsäädäntöönsä.” Tämänkaltaisen maininta on unionioikeuden asetuksessa harvinainen, mutta tässä sääntelykontekstissa ensiarvoisen merkityksellinen. Se nähdäkseni sallisi huomattavasti ehdotettua tietosuojalakia laajemmin vähintään informatiivista sääntelyä sääntelyn ennakoitavuuden turvaamiseksi.

EU:n yleinen tietosuojasetus merkitsee suurta muutosta tietosuojasioissa 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 määritelty 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 tietosuojasetus, ehdotettu tietosuojalain sanktiosääntely 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 lakivaliokunta 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). Lakivaliokunnan 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 perustuslakivaliokunnan asiaa koskeva käytäntö. – 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 määräämiseen 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).

Tietosuojalaissa omaksuttu hallinnollisia sanktioita koskeva sääntelyratkaisu. – Vaikka yleisessä tietosuojasetuksessa tarkoitetut hallinnolliset sanktiot perustuvat EU:ssa annettuun asetukseen, edellä mainitut lähtökohdat eivät siitä huolimatta ole merkityksettömiä nyt käsillä olevan sääntelykokonaisuuden arvioinnin kannalta. Ensinnäkin on kiinnitettävä huomiota siihen, että tietosuojasioita 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 tietosuojasetukseen 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 sanktoiduista 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 tietosuoja-asetusta koskeva ehdotettu säännös jäljempänä tarkemmin käsiteltävin tavoin muodostuu rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen kannalta ongelmalliseksi.

Ehdotetussa tietosuojalain 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

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, jossa 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 tietosuojalain 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 tämänkaltaisen säännös vastaisi paremmin sanktiosääntelyltä edellytettävän riittävän tarkkarajaisuuden, täsmällisyyden ja ennakoitavuuden vaatimuksiin huolehtimalla riittävästä viittauksista sanktion määräämisen kannalta merkitykselliseen EU-oikeudelliseen sääntelyyn. Samalla olisi syytä arvioida, tulisiko ehdotettuun tietosuojalakiin sisällyttää informatiivinen viittaus yleisen tietosuojasetuksen valvontaviranomaisen valtuuksia koskevaan 58 artiklaan. Tällaisella säännöksellä olisi vastaava informatiivinen ja näin ennakoitavuutta lisäävä merkitys kuin sanktiosääntelyn muotoilulla blankorikossääntelyä vastaavalla tavalla.

Seuraamusten määräämistä koskeva menettely. – Toiseksi on huomattava, että ehdotettu sääntely ei sisällä minkäänlaisia säännöksiä seuraamusmaksun määräämistä koskevasta menettelystä. Perustuslakivaliokunnan hallinnollisia sanktioita koskevan käytännön mukaan sanktiot eivät saa menettelyn puolesta muodostua perustuslain 21 §:ssä tarkoitetun syyttömyysoletelman 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). Seuraamusten määräämistä koskevaa menettelyä koskeva sääntely olisi merkityksellistä arvioitaessa, perustuuko sääntely objektiiviseen vastuuseen tai käännettyyn todistustaakkaan.

Perustuslakivaliokunnan lausuntopyynnössä on mainittu, että valiokunnan saamissa asiantuntijalausunnoissa ehdotusta on tältä osin arvosteltu perustuslain 21 §:n kannalta. Valiokunta on tämän vuoksi pyytänyt arviota siitä, miten seuraamusmaksun määräämistä koskevaa kansallista sääntelyä on tietosuojasetuksen sallimissa rajoissa perustuslain 21 §:stä johtuvista syistä asianmukaista täydentää tai muuttaa.

Yleisen tietosuojasetuksen 83(2) artiklan b alakohdassa sinänsä kiinnitetään huomiota syyksiluettavuutta koskeviin vaatimuksiin, joskin kysymys on lähinnä sanktion tason määrittämistä yksittäistapauksessa koskevasta määräyksestä. Saattaa näin olla, että tietosuojasetuksessa tarkoitettujen hallinnollisten sanktioiden määrääminen on mahdollista myös tuottamuksesta riippumatta. Tämä tietty epäselvyys sinänsä korostaa tietosuojasetuksessa tarkoitettujen hallinnollisten seuraamusten määräämistä koskevan jäljempänä tarkemmin käsiteltävän organisatorisen ratkaisun merkittävyyttä.

Selvää sinänsä on, että hallinnollisten sanktioiden määräämistä koskevassa menettelyssä noudatetaan hallintolakia (434/2004). Hallintolain 31 §:n mukaan viranomaisella on hallintoasian käsittelyssä selvittämisvelvollisuus, mikä hallinnollisten sanktioiden osalta tarkoittaa, että menettely ei olisi käännettyyn todistustaakkaan perustuvaa. Ottaen lisäksi huomioon yleisen tietosuojasetuksen 83(8) artiklan määräys (jonka mukaan valvontaviranomaisen tämän artiklan mukaisten valtuuksien käyttöön sovelletaan unionin oikeuden ja jäsenvaltion lainsäädännön mukaisesti asianmukaisia menettelytakeita, muun muassa tehokkaita oikeussuojakeinoja ja asianmukaista prosessia) sekä se, että asetus jäsenvaltioissa suoraan sovellettavana unionin lainsäädäntöinstrumenttina ei salli täydentävää sääntelyä, ehdotusta on nähdäkseni menettelyn oikeusturvatakeiden suhteen tältä osin pidettävä riittävänä.

Selvää nähdäkseni on, että perustuslain (731/1999) oikeusturvaa ja hyvää hallintoa koskeva 21 §, hallintolain sääntely sekä asetuksen 83(8) artikla huomioon ottaen hallinnollisten sanktioiden määräämisessä on noudatettava riittäviä oikeusturvatakeita. Sääntelyä on nähdäkseni tältä osin

pidettävä riittävänä myös ilman nimenomaista tietosuoja lakiin otettavaa asiaa koskevaa erityissääntelyä – ottaen myös huomioon, että tällaista sääntelyä ei sisälly myöskään esimerkiksi finanssivalvonnasta annettuun lakiin (878/2008). Oikeusturvatakeiden ja hyvän hallinnon vaatimusten huomioon ottaminen hallinnollisia seuraamuksia määrättäessä on kuitenkin niin keskeinen asia, että sitä olisi syytä nimenomaisesti käsitellä perustuslakivaliokunnan esitystä koskevassa lausunnossa. Tähän nähden on myös erikoista, että asiaa käsitellään varsin niukasti esityksen perusteluissa.

Oikeusturvan ja hyvän hallinnon asettamien vaatimusten samoin kuin yleisen tietosuoja-asetuksen 83 artiklassa tarkoitettujen hallinnollisten seuraamusten enimmäismäärät huomioon ottaen on kuitenkin kiinnitettävä huomiota siihen, minkälainen toimitus hallinnollisten sanktioiden määräämisestä päättää. Ehdotetun tietosuojalain 14 §:n 1 momentin mukaan tietosuoja-valtuutetun tehtävistä ja toimivaltuuksista säädetään tietosuoja-asetuksen 55–59 artiklassa. Tietosuoja-asetuksen 58 artiklan 3 kappaleen i kohdan mukaan valvontaviranomaisen toimivaltuuksiin kuuluu asetuksen 83 artiklan nojalla hallinnollisten sakkojen määrääminen kunkin yksittäisen tapauksen olosuhteista riippuen. Sääntely siis tarkoittaa, että hallinnolliset sanktiot määräisi Suomessa tietosuoja-valtuutettu, joka ehdotetun tietosuojalain 8 §:n mukaan toimii tietosuoja-asetuksessa tarkoitettuna kansallisena valvontaviranomaisena. Ehdotetun tietosuojalain 15 §:n mukaan tietosuoja-valtuutettu ratkaisee asiat esittelystä, jollei hän yksittäistapauksessa toisin päättä. Ehdotettu sääntely saattaisi näin tietyissä tilanteissa jopa merkitä sitä, että hallinnollisten sanktioiden määräämisestä voitaisiin päättää yhden henkilön toimesta ilman esittelymenettelyä.

Ehdotettu sääntely on tältä osin ongelmallista, koska se ei riittävällä tavalla ota huomioon edellä mainittuja oikeusturvan ja hyvän hallinnon asettamia vaatimuksia. Lisäksi kysymys on merkityksellinen hallinnollisten sanktioiden oikeasuhtaisuuden näkökulmasta. 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). Oikeasuhtaisuutta koskevalla vaatimuksella on ensinnäkin merkitystä sanktioiden yleisten enimmäis- ja vähimmäismäärien suhteen. Tältä osin EU-oikeudellinen asetus ei jätä kansallista harkintavaltaa asetuksen ollessa jäsenvaltioissa suoraan sovellettavaa oikeutta ja tietosuoja-asetuksen 83 artiklan sisältäessä suoraan sovellettavia sanktioiden rahamääräisiä enimmäismääriä.

Seuraamusten oikeasuhtaisuutta koskevalla vaatimuksella on kuitenkin huomattavaa merkitystä myös konkreettisia seuraamuksia yksittäistapauksissa määrättäessä, joiden määräämisessä tulisi noudattaa oikeasuhtaisuuden ja yhdenvertaisuuden asettamia vaatimuksia. Yleisessä tietosuoja-asetuksessa määritellään vain hallinnollisten sanktioiden enimmäismääriä, jotka ovat varsin huomattavia (asetuksen 83(4) artiklan mukaan enintään 10 000 000 euroa ja asetuksen 83(5) ja 83(6) artiklan mukaan enintään 20 000 000 euroa, minkä lisäksi yritysten kysymyksessä on tulevaisuudessa kokonaisliiketoiminnan laskettavan prosentiosuuden mukaan määräytyvä seuraamus, jos se on edellä mainittua suurempi). Kysymys hallinnollisten sanktioiden oikeasuhtaisuudesta ajankohtaistuu näin jokaisessa yksittäistapauksessa hallinnollista sanktiota määrättäessä, koska asetus yksittäistapauksessa jättää hallinnollisen seuraamuksen mittaamisen suhteen paljon liikkumavaraa – joskin sitä pyritään rajaamaan asetuksen 83(2) artiklan a–k kohdassa tarkoitetuilla perusteilla.

Tietosuoja-asetuksen täytäntöönpanoa valmistelleen työryhmän mietinnössä ehdotettiin sääntelymallia, jonka mukaisesti tietosuoja-asetuksen 83 artiklassa tarkoitetun hallinnollisen sakon määrääminen olisi ollut tuolloin ehdotetun seuraamuslautakunnan toimivaltaan kuuluva asia. Seuraamuslautakunta olisi ollut viisijäseninen ja sen tarkoituksena olisi ollut toimia nimenomaan yhtenä oikeussuojakeinona hallinnollisia sakkoja määrättäessä (OMML 35/2017, s. 146). Lautakunnan jäsenet olisivat olleet lainkäytön ja henkilötietojen suojan asiantuntijoita ja he olisivat toimineet virkavastuulla. Lisäksi lautakunnan jäseniin olisi sovellettu laissa määriteltyjä kelpoisuusvaatimuksia sekä lautakunnan jäsenten riippumattomuuden takeeksi heihin olisi kohdistettu kielto harjoittaa lautakunnan jäsenen tehtävien hoidon kannalta yhteensopimatonta toimintaa (ks. tarkemmin OMML 35/2017, s. 145–148).

Nyt käsillä olevan esityksen perusteluissa mainitaan (s. 70–71), että esitystä on jatkovalmistelun aikana täydennetty ja eräiltä osin muokattu työryhmän ehdotukseen nähden. Yksi tällainen muokkaus on kohdistunut nimenomaan työryhmän ehdottamaan seuraamuslautakuntaan, jotka koskevaa ehdotusta esitykseen ei sisälly vaan työryhmän ehdottaman seuraamuslautakunnan sijaan tietovaltuutetun toimiston yhteydessä toimisi ehdotuksen mukaan asiantuntijalautakunta. Ehdotetun tietosuojalain 17 §:n mukaan asiantuntijalautakunnan tehtävänä on tietosuojavaaltuutetun pyynnöstä antaa lausuntoja henkilötietojen käsittelyä koskevan lainsäädännön soveltamiseen liittyvistä merkittävistä kysymyksistä. Selvää nähdäkseni on, että hallinnollisten seuraamusten määräämiseen liittyviä kysymyksiä voitaisiin pitää ehdotetussa tietosuojalain 17 §:ssä tarkoitettuina soveltamiseen liittyvinä merkittävinä kysymyksinä, vaikka niitä ei säännöksen yksityiskohtaisissa perusteluissa (s. 99–100) nimenomaisesti mainitakaan. Huomiota on kuitenkin kiinnitettävä myös siihen, että ehdotetun 17 §:n mukaan asiantuntijalautakunta toimii vain tietosuojavaaltuutetun pyynnöstä (ks. myös esityksen perustelujen s. 99, jonka mukaan ”Olisi – – tietosuojavaaltuutetun harkinnassa, mistä asioista hän pyytää asiantuntijalautakunnan lausuntoa”). Hallinnollisten seuraamusten määrääminen ei siis nimenomaisesti kuuluisi asiantuntijalautakunnan toimivaltaan ja tietosuojavaaltuutetun harkintaan jäisi, antaisiko asiantuntijalautakunta esimerkiksi hallinnollisten sanktioiden mittaamiseen liittyviä tarkempaa ohjeistusta.

Edellä oikeusturvaan, hyvän hallinnon vaatimukseen ja seuraamusten oikeasuhtaisuuden vaatimukseen liittyen lausuttu huomioon ottaen ehdotettu seuraamusmaksun määräämistä koskeva sääntely on nähdäkseni ongelmallista. Oikeusturvan, hyvän hallinnon ja seuraamusten oikeasuhtaisuuden sekä yhdenvertaisuuden asettamien vaatimusten mahdollisimman täysimääräisen toteuttamisen turvaamiseksi perustellumpi vaihtoehto olisi uskoa hallinnollisten seuraamusten määräämistä koskeva toimivalta riippumattomalle monijäseniselle asiantuntijaelimelle, joka voisi olla esimerkiksi tietosuoja-asetuksen kansallista täytäntöönpanoa valmistelleen työryhmän ehdottama seuraamuslautakunta. Yleisen tietosuoja-asetuksen 58 ja 83 artiklasta ei näytä seuraavan tälle estettä, koska niissä ei aseteta yksityiskohtaisia vaatimuksia sille, minkälainen valvontaviranomainen hallinnollisista seuraamuksista kansallisesti päättää. Myöskään valvontaviranomaista koskevissa asetuksen 51–54 artikloissa ei muodostu estettä sille, että hallinnollisista seuraamuksista päättäisi seuraamuslautakunta. On myös huomattava, että hallinnollisten sanktioiden määräämistä ei asetuksen 58 ja 83 artiklassa ole tarkoitettu nimenomaan asetuksen 56 artiklassa tarkoitetun johtavan valvontaviranomaisen toimivaltaan kuuluvaksi asiaksi.

Sääntelymallia, jossa hallinnollisten seuraamusten määrääminen kuuluisi monijäsenisen elimen toimivaltaan, puoltaisi myös muiden hallinnollisten sanktioiden määräämisen suhteen omaksuttu sääntelymalli. Esimerkiksi finanssivalvonnasta annetun lain (878/2008) 10 §:n mukaan 5

kohdan (446/2017) finanssivalvonnan johtokunnan tehtävänä on lain 4 luvussa sekä rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä annetussa laissa (444/2017) säädetyistä hallinnollisista seuraamuksista päättäminen. Finanssivalvonnan johtokunnan kuusijäsenisestä kokoonpanosta säädetään tarkemmin mainitun lain 9 §:ssä. On siis huomattava, että myös muualla hallinnollisia sanktioita koskevassa lainsäädännössä on omaksuttu sääntelymalli, jolla pyritään paremmin turvaamaan hallinnollisten sanktioiden määräämistä koskevassa päätöksenteossa huomioon otettavat oikeusturvaan ja oikeasuhtaisuuteen liittyvät näkökohdat. Tällainen sääntelymalli olisi syytä omaksua myös ehdotetussa tietosuoja-laissa.

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 tietosuoja-laissa omaksuttua ratkaisua perustellaan sillä (s. 105–106), että viranomaiselle määrättävä hallinnollinen seuraamusmaksu on yleisen oikeusjärjestyksen 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 kriittisesti tarkastella sääntelyn johdonmukaisuuteen ja soveltamisalan laajuuteen liittyvin perustein. On kuitenkin huomattava, että myös muualla lainsäädännössä tiettyjen hallinnollisten sanktioiden kohdentamista viranomaisiin 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 soveltamisaltaan hieman laajempi kuin muut vastaavat sääntelyratkaisut. Toisaalta sellaiseen sääntelyyn, jossa viranomaisten vastuu tiettyyn perusoikeuteen kohdistuvasta loukkauksesta olisi laajempaa ja eri tavalla säänneltyä kuin muihin perusoikeuksiin kohdistuvista loukkauksista, olisi epäjohdonmukainen ja perusoikeusjärjestelmän tavoitteiden kannalta ongelmallinen. Olisi vaikea perustella, minkä vuoksi esimerkiksi vangin oikeuksiin kohdistuvaa loukkausta kohdeltaisiin eri tavoin kuin rekisteröidyn oikeuksiin kohdistuvaa viranomaisen toteuttamaa loukkausta.

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 tasapainoisena ja edellä esitetyllä tavalla perusoikeusjärjestelmän kannalta johdonmukaisena.

Eduskunnan valtiopäivätoiminta ja yleinen tietosuoja-asetus

Käsillä olevassa hallituksen esityksessä ehdotetaan, että asetuksessa tarkoitettua hallinnollista seuraamusmaksua ei voitaisi määrätä eduskunnan virastoille. Hallituksen esityksessä ei kuitenkaan muilta osin säännellä tai tarkastella eduskunnan suhdetta ehdotettuun sääntelyyn tai EU:n tietosuoja-asetukseen. Perustuslakivaliokunta on lausuntopyynnössään pyytänyt arviota erityisesti eduskunnan valtiopäivätoiminnan ja siihen osallistuvien eduskunnan elinten suhteesta hallituksen esityksen mukaiseen lakiehdotukseen ja sillä täydennettävään EU:n tietosuoja-asetukseen ja sen soveltamisalaan.

Ehdotetun tietosuojalain 25 §:n 2 momentin mukaan seuraamusmaksua ei voitaisi määrätä valtion viranomaisille, valtion liikelaitoksille, kunnallisille viranomaisille, itsenäisille julkisoikeudellisille laitoksille, eduskunnan virastoille eikä tasavallan presidentin kanslialle. Eduskunnan toiminta voidaan jakaa perustuslain 4 luvussa sekä eduskunnan työjärjestyksessä (1999/40 v. 2000) tarkoitettuun valtiopäivätoimintaan ja eduskunnan virastojen suorittamaan hallintotoimintaan. Esityksessä edellä todetun mukaisesti ehdotetaan, että seuraamusmaksua ei voitaisi määrätä eduskunnan virastoille. Esityksessä ei sen sijaan muilta osin säännellä tai tarkastella eduskunnan suhdetta ehdotettuun sääntelyyn tai EU:n tietosuoja-asetukseen. Perustuslakivaliokunta on lausuntopyynnössään pyytänyt arviota ”erityisesti eduskunnan valtiopäivätoiminnan ja siihen osallistuvien eduskunnan elinten suhteesta hallituksen esityksen mukaiseen lakiehdotukseen ja sillä täydennettävään EU:n tietosuoja-asetukseen ja sen soveltamisalaan”.

Yleisen tietosuoja-asetuksen mahdollisesta soveltuvuudesta valtiopäivätoimintaan ei saa suoraan vastausta tietosuoja-asetuksen aineellista soveltamisalaa koskevasta 2 artiklasta. Asetuksen 2(2)(a) artiklan mukaan asetusta ei sovelleta henkilötietojen käsittelyyn, jota suoritetaan sellaisena toiminnan yhteydessä, joka ei kuulu unionin lainsäädännön soveltamisalaan. Kohtaa ei liene laadittu kansallisten parlamenttien toimintaa silmällä pitäen. Ylipäänsä ei liene erityisen luontevaa ajatella, että eduskunnan valtiopäivätoimintaan liittyisi ainakaan merkittävässä määrin sellaista toimintaa, että eduskunnan valtiopäivätoimintaan osallistuvat elimet toimisivat tietosuoja-asetuksen 4 artiklan 7 kohdassa tarkoitettuna rekisterinpitäjänä.

Valtiopäivätoimintaan liittyvää tietosuojan kannalta sääntelyä sisältyy ensinnäkin perustuslain 50 §:ään, jossa säädetään eduskunnan toiminnan julkisuudesta. Eduskunnan työjärjestyksen 43 a §:ssä sen sijaan säädetään eduskunnan valiokunnan asiakirjojen julkisuudesta. Säännöksen 2–4 momentissa on säännöksiä valiokunnan asiakirjojen salassapidosta, ja tältä osin sääntely täydentää perustuslain 50 §:n 2 momentin sääntelyä (ks. myös PNE 1/1999 vp, s. 25/I ja PNE 2/2005 vp, s. 6/I). On myös huomattava, että viranomaisten toiminnan julkisuudesta annettu laki (621/1999) koskee eduskunnan viranomaisia ja laitoksia, mutta valtiopäivätoimintaa koskee edellä mainittu julkisuutta koskeva perustuslain ja eduskunnan työjärjestyksen tasoinen

sääntely (ks. myös HE 1/1998 vp, s. 99/II). Eduskunta ei myöskään valtioelimenä ole perustuslain julkisuutta koskevassa 12 luvun 2 §:ssä tarkoitettu viranomainen.

Edellä selostettu voimassa oleva julkisuutta ja tietosuoja koskeva voimassa oleva sääntely on rakennettu eri tavoin suhteessa valtiopäivätoimintaan ja eduskunnan virastojen hallintotoimintaan. Valtiopäivätoiminta on myös luonteeltaan huomattavassa määrin erilaista kuin esimerkiksi eduskunnan virastojen toiminta. Valtiopäivätoiminnan lähtökohtana on julkisuus ja sitä toutetaan laajasti asiaa koskevalla sääntelyllä. Kuten edellä on todettu, yleisen tietosuoja-asetuksen soveltuvuus kansallisten parlamenttien valtiopäivätoimintaan ei vaikuta ainakaan yksiselitteisen selvältä, vaan pikemmin vaikuttaa siltä, että valtiopäivätoiminta rajautuisi asetuksen soveltamisalan ulkopuolelle – ottaen myös huomioon, että asetuksen 2(3) artiklan mukaan unionin omien toimielinten, elinten ja laitosten suorittamaan henkilötietojen käsittelyyn sovelletaan asetusta (EY) N:o 45/2001. Kansallisesti olisi epäjohdonmukaista ulottaa ehdotetun tietosuojalain sääntelyä valtiopäivätoimintaan, joka on luonteeltaan erilaista kuin hallintotoiminta ja jonka julkisuudesta säädetään perustuslaissa ja eduskunnan työjärjestyksessä, joista jälkimmäinen sisältää henkilötietojen suojaan liittyvää erityissääntelyä.

Edellä esitetty huomioon ottaen on nähdäkseni perusteltua, että ehdotettua tietosuojalakia ei sovelleta eduskunnan valtiopäivätoimintaan. Edellä esitetyin perustein saattaisi olla perusteltua sisällyttää ehdotettuun tietosuojalakiin sen organisatorista soveltamisalaa koskeva säännös, jossa julkisuuslain 4 §:n 6 kohtaa vastaavin tavoin todettaisiin, että lakia sovelletaan eduskunnan virastojen ja laitosten toimintaan. Tämänkaltaisen säännös selkeästi rajaisi valtiopäivätoiminnan tietosuojalain soveltamisen ulkopuolelle.

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,

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 valtuutusketjut 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 säätämisyjärjestyksessä (PeVL 10/2016 vp, s. 8–9).

Ehdotetussa tietosuoja-rikoksesta koskevassa säännöksessä viitataan olennaisilta osin muualle lainsäädäntöön, jossa tarkemmin määritellään ne teot ja laiminlyönnit, jotka voivat tulla tietosuoja-rikoksena rangaistavaksi. Ehdotetun säännöksen 1 momentissa sinänsä lueteltaisiin niitä teko- tapoja, jotka voivat tulla tietosuoja-rikoksena 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 tietosuoja-rikoksesta koskevassa säännöksessä nimenomaisesti viitattaisiin niihin tietosuoja-asetuksen määräyksiin tai siinä mainitun kansallisen lain säännöksiin, joiden rikkominen voi tulla tietosuoja-rikoksena rangaistavaksi.

Erityisen ongelmallinen on säännöksen 1 momentin 4 kohta, jonka mukaan rangaistavaa on henkilötietojen käsittelyä koskevassa muussa laissa tarkoitetun henkilötietojen käyttötarkoituksidonnaisuutta, luovuttamista tai siirtämistä koskevan säännöksen rikkominen. Kohdan mukaan rangaistavaa olisi missä tahansa henkilötietojen käsittelyä koskevassa laissa olevan henkilötietojen käyttötarkoituksidonnaisuutta, 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 tietosuoja-rikoksena 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 tietosuoja-rikoksesta tuomittaisiin myös se, joka tahallaan tai törkeästä huolimattomuudesta toimii vastoin sitä, mitä 1 momentin 1–4 kohdassa tarkoitettussa 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

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 Balgaria*, Kok. 2011, s. I-2531, 41 ja 42 kohta ja C-405/10, *Özlem Garenfeld*, Kok. 2011, s. I-11035, 48 kohta.

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).

Henkilötietolain kumoaminen

Esityksessä ehdotetaan, että henkilötietolaki (523/1999) kumottaisiin kokonaisuudessaan. Samalla kumottaisiin tietosuojalautakunnasta ja tietosuojavaltuutetusta annettu laki (389/1994). Ehdotetun tietosuojalain 2 §:n 2 momentin mukaan tietosuojalakia ei sovellettaisi sellaiseen henkilötietojen käsittelyyn, josta säädetään henkilötietojen käsittelystä rikosasioissa ja kansallisen turvallisuuden ylläpitämisen yhteydessä annetussa laissa. Viimeksi mainittua lakia koskeva hallituksen esitys (HE 31/2018 vp) on annettu eduskunnalle 5.4.2018. Mainittu laki perustuu niin sanotun rikosasioiden tietosuojadirektiivin (EU) 2016/680 kansalliseen voimaansaattamiseen. Eduskunnan perustuslakivaliokunta on lausuntopyynnössään pyytänyt arviota ehdotuksesta kumota henkilötietojen suojaa koskeva yleislainsäädäntö ennen henkilötietojen käsittelystä rikosasioissa ja kansallisen turvallisuuden ylläpitämisen yhteydessä annettavan lain hyväksymistä.

Henkilötietolain kumoamista koskeva ehdotus siis tarkoittaisi, että tietosuojalain 25.5.2018 suunnitellun voimaantulon yhteydessä henkilötietolaki kumottaisiin kokonaisuudessaan, myös siltä osin kuin se pitää sisällään sääntelyä, joka myöhemmin tulisi korvatuksi henkilötietojen käsittelystä rikosasioissa ja kansallisen turvallisuuden ylläpitämisen yhteydessä säädettävällä lailla. Lisäksi on huomattava, että yleisen tietosuojasetuksen soveltamisalan ulkopuolelle jää esimerkiksi kansalliseen turvallisuuteen liittyvä henkilötietojen käsittely (ks. asetuksen 2(2)(b) artikla ja 16 johdantokappale sekä esim. HE:n s. 33). Tämän vuoksi HE:llä 31/2018 vp ehdotetaan säädettäväksi laki henkilötietojen käsittelystä rikosasiassa ja kansallisen turvallisuuden ylläpitämisen yhteydessä. On sinänsä huomattava, että rikosasioiden ja kansallisen turvallisuuden ylläpitämisen yhteydessä tapahtuvaa henkilötietojen käsittelyä säännellään useissa erityislajeissa. Näissä laeissa kuitenkin tällä hetkellä viitataan henkilötietolakiin (esim. L henkilötietojen käsittelystä Rikosseuraamuslaitoksessa 1 §) ja näitä viittauksia on HE:llä 31/2018 vp tarkoitus

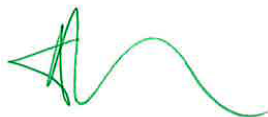
muuttaa. Henkilötietolaki siis tällä hetkellä osin määrittää näitä erityisaloja koskevaa henkilötietojen käsittelyä.

Jos henkilötietolaki kumottaisiin esityksessä ehdotetulla tavalla ja jos ehdotettu laki henkilötietojen käsittelystä rikosasiassa ja kansallisen turvallisuuden ylläpitämisen yhteydessä tulee voimaan myöhemmin kuin ehdotettu tietosuojalaki, rikosasioiden käsittelyn ja kansallisen turvallisuuden ylläpitämisen yhteydessä toteutettu henkilötietojen käsittely jäisi osittain tietyksi ajaksi vaille laintasoista sääntelyä.

Perustuslain 10 §:n 1 momentin mukaan henkilötietojen suojasta säädetään tarkemmin lailla. Säännöksellä viitataan tarpeeseen lainsäädännöllisesti turvata yksilön oikeusturva ja yksityisyyden suoja henkilötietojen käsittelystä, rekisteröinnissä ja käyttämisessä (HE 309/1993 vp, s. 53). Eduskunnan perustuslakivaliokunnan vakiintuneen käytännön mukaan lainsäätäjän tulee turvata osin yksityiselämän suojan piiriin kuuluva henkilötietojen suoja tavalla, jota voidaan pitää hyväksyttävänä perusoikeusjärjestelmän kokonaisuudessa (esim. PeVL 11/2016 vp, s. 8, PeVL 13/2016 vp, s. 3–4 ja PeVL 2/2018 vp, s. 5). Selvää nähdäkseni on, että henkilötietolain kumoaminen myös niiltä osin kuin siinä säädetään rikosasioiden käsittelyn ja kansallisen turvallisuuden ylläpitämisen yhteydessä toteutettavasta henkilötietojen käsittelystä, ei täytä perustuslain 10 §:n 1 momentin ja perustuslakivaliokunnan henkilötietojen suojaa koskevassa käytännössä asetettuja vaatimuksia. Tilanne, jossa tietosuojaa koskeva lainsäädäntö kattaisi tietyn ajan vain osan henkilötietojen suojaa edellyttävistä tilanteista, olisi perusoikeussuojan kattavuuden kannalta ongelmallista.

Edellä esitetyn perusteella ehdotetun tietosuojalain voimaantuloa koskevaa 37 §:ää tulisi muuttaa siten, että henkilötietolakia ei kumottaisi vielä tietosuojalain voimaantulon yhteydessä, jos HE:llä 31/2018 vp ehdotettu laki henkilötietojen käsittelystä rikosasioissa ja kansallisen turvallisuuden ylläpitämisen yhteydessä ei silloin ole vielä tullut voimaan. Henkilötietolaki tulisi kumota viimeksi mainitun lain voimaantulon yhteydessä, jotta henkilötietojen suojaa koskeva yleislainsäädäntö olisi soveltamisalaltaan riittävän kattavaa. Ehdotetun tietosuojalain siirtymäsäännöksiä koskevaan 38 §:ään sen sijaan tulisi lisätä säännös, jonka mukaan tietosuojalain voimaantulon jälkeen henkilötietolakia ei sovelleta yleisen tietosuojasetuksen ja tietosuojalain soveltamisalaan kuuluvissa tilanteissa. Käytännössä kysymys olisi siis siitä, että henkilötietolakia sovellettaisiin vain niissä tilanteissa, jotka kuuluisivat ehdotettu henkilötietojen käsittelystä rikosasioissa ja kansallisen turvallisuuden ylläpitämisen yhteydessä koskevan lain soveltamisalaan siihen asti, kun viimeksi mainittu laki tulee voimaan. Henkilötietolaki olisi perusteltua kumota kokonaisuudessaan vasta viimeksi mainitun lain voimaantulon jälkeen.

Helsingissä 10.4.2018



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