

Asia: VN/26120/2023-OM-100

Hallinnollisten seuraamusmaksujen määrääminen tietosuojalainsäädännön rikkomuksista julkissektorilla

Lausunnonantajan lausunto

1. Kommentit lakiehdotuksista:

Hallituksen esityksen luonnoksessa ehdotetaan tietosuojalakiin muutosta, jonka tarkoituksena on ulottaa hallinnolliset seuraamusmaksut myös viranomaisiin ja julkisyhteisöihin, mikäli ne rikkovat EU:n tietosuoja sääntelyä. Esityksessä tarkastellaan nykytilaa, jossa viranomaiset ovat olleet seuraamusmaksujen ulkopuolella, ja perustellaan muutostarvetta muun muassa EU-oikeuden täytäntöönpanon tehostamisella ja rekisterinpitäjän vastuun vahvistamisella. Esitysluonnoksessa ehdotetaan lisäksi täsmennettäväksi tietosuojalainsäädännön rangaistussäännöksiä sekä säädettäväksi rajoituksista rekisterinpitäjän velvollisuuteen ilmoittaa henkilötietojen tietoturvaloukkauksesta rekisteröidylle.

Patentti- ja rekisterihallitus (PRH) toistaa EU:n tietosuoja-asetuksen ja tietosuojalain voimaantulon valmistelun yhteydessä esiin tuomansa näkemyksen siitä, että tietosuoja-asetuksen tarkoittamien hallinnollisten seuraamusmaksujen ei tulisi jatkossakaan koskea viranomaistahoja. Nykyiset viranomaistahoja koskevat seuraamukset ja rangaistukset tietosuojalainsäädännön rikkomisesta ovat myös jatkossa riittäviä.

Viranomaisten toteuttama henkilötietojen käsittely eroaa merkittävästi verrattuna yksityisten toimijoiden toteuttamaan henkilötietojen käsittelyyn. Viranomaiset eivät lähtökohtaisesti käsittele henkilötietoja muuhun tarkoitukseen, kuin niille lainsäädännössä annettujen velvoitteiden täyttämiseksi. Elinkeinoelämän piirissä tapahtuva henkilötietojen käsittely perustuu suostumukseen, sopimukseen ja oikeutettuun etuun ja käsittely on lähtökohdiltaan täysin erilaista. Yritystoiminnassa tavoitteena on mahdollisimman suuren liiketaloudellisen edun saavuttamiseen. Seuraamusmaksujen vaikutus myös eroaa yksityisen ja julkisen sektorin välillä. Yrityksille määrätty sakko toimii taloudellisena pelotteena, koska se vaikuttaa suoraan niiden voitontavoitteluun. Viranomaisille määrätty seuraamusmaksu sen sijaan ei aiheuta vastaavaa vaikutusta, koska maksun määrääjä ja maksaja ovat osa samaa valtiollista kokonaisuutta.

Monissa eri viranomaisten jo antamissaan lausunnoissa todetaan, että valtion viranomaisten maksettavaksi määrättävien seuraamusmaksujen osalta kysymys on vain varojen siirtämisestä momentilta toiselle. Virastot eivät muutamaa poikkeusta lukuun ottamatta ole oikeushenkilöitä. Seuraamusmaksussa kyse olisi siis siitä, että Suomen valtio oikeushenkilönä rankaisisi itse itseään.

Vaikka valtion viranomaisille määrättävät seuraamusmaksut eivät vaikuttaisi valtion varallisuusasemaan, maksut saattaisivat pahimmillaan merkittävästi haitata yksittäisen viranomaisen toimintamahdollisuuksia. Viranomaiset, kuten myös PRH, eivät voisi kerätä seuraamusmaksuja pelkästään asiakkailta perittäviä maksuja korottamalla. Siten sanktiot julkishallinnolle olisivat suoraan pois niiden toimintaedellytyksistä, mikä taas näkyisi suoraan kansalaisille huonompana palveluna.

EU:n tietosuoja-asetuksen voimaantullessa päädyttiin Suomessa siihen, että rikkomuksesta tietosuojaviranomaisen määräämä seuraamusmaksu voi koskea vain yrityksiä. Perustuslakivaliokunta antoi EU:n tietosuoja-asetuksen voimaantulon yhteydessä lausunnon, jonka mukaan seuraamusmaksusääntelyn ulottaminen viranomaistoimintaan ei olisi valtiosääntöoikeudellisesti ongelmatonta. Perustuslakivaliokunta kiinnitti lausunnossaan erityistä huomiota hallinnon lainmukaisuusperiaatteeseen ja laajaan virkavastuuseen. Mainittujen seikkojen lisäksi perustuslakivaliokunta katsoi, että viranomaisille määrättävä hallinnollinen seuraamusmaksu olisi ongelmallinen myös perusoikeuksien keskinäiselle tasapainolle, erityisesti julkisuusperiaatteen toteutumiselle.

Eduskunnan oikeusasiamiehen 12.11.2025 tähän esitysluonnokseen annetussa tuodaan esiin se, että perustuslakivaliokunta on arvioidessaan valtioneuvoston kirjelmää ehdotuksesta tekoälyasetukseksi painottanut sen merkitystä, että Suomessa ei voida määrätä hallinnollisia seuraamusmaksuja viranomaisille, sillä viranomaisille voidaan määrätä ainoastaan rikosoikeudellisia seuraamuksia.

Perustuslakivaliokunta on siis toistuvasti todennut viranomaisia koskevat seuraamusmaksut perustuslain kannalta ongelmalliseksi. PRH näkemyksen mukaan yhteiskunnassa tai viranomaisten toiminnassa ei ole EU:n tietosuoja-asetuksen ja tietosuojalain voimaantulon jälkeen tapahtunut sellaisia muutoksia, jotka edellyttäisivät asian arvioimista toisin.

Mm. Digi- ja väestöviraston (DVV) ja Maanmittauslaitoksen (MML) jo annetuissa lausunnoissa todetaan, että viranomaistahoja koskevat muut seuraamukset ja rangaistukset tietosuojalainsäädännön rikkomisesta ovat myös jatkossa riittäviä ja ne turvaavat riittävästi EU:n yleisessä tietosuoja-asetuksessa tarkoitettujen vaatimusten noudattamista julkisella sektorilla verrattuna yksityiseen sektoriin. Virkamiehen erityisasemaan kuuluu muita laajempi vastuu työssä tapahtuneista virheistä eli virkavastuu. Virkamieheen kohdistuvan virkavastuun voidaan arvioida estävän väärinkäytöksiä jopa organisaatiokohtaisesti asetettavaa seuraamusmaksua tehokkaammin. Hallinnollisilla seuraamusmaksuilla ei siis todennäköisesti olisi juurikaan hallinnonasiakkaiden

henkilötietojen suojan tasoa parantavia vaikutuksia. PRH tukee DVV:n ja MML:n lausunnossa esitettyjä näkemyksiä.

2.1 Yleiset kommentit yksittäistä seuraamusmaksua koskevista vaikutuksista ja muista viranomaisvaikutuksista:

Seuraamusmaksuja harkitessa on syytä tarkastella huomattavasti yksityiskohtaisemmin nykyisen viranomaisiin kohdistuvan seuraamusjärjestelmän toimintaa, mitä esitysluonnoksessa ei ole tehty. Viranomaisia koskeva seuraamusjärjestelmä on nykyisellään täysin toimiva. Oikeusministeriön arviomuistiossa (2024:28 Viranomaisia koskevat seuraamukset tietosuojalainsäädännön rikkomisesta) on tilastotiedot tietosuojavaltuutetun viranomaisiin kohdistamista toimenpiteistä 2019–2024.

Viiden vuoden aikana tietosuojavaltuutettu ei ole määrännyt viranomaisille yhtäkään käsittelykieltoa tai määrännyt tiedonsiirron keskeyttämistä. Varoituksia on annettu viranomaisille viiden vuoden aikana vain 7, vuosina 2023 tai 2024 ei yhtäkään. Näiden vakavampien seuraamusten lukumäärä on mitätön, kun se suhteutetaan viranomaisten eri toiminnoissaan ja palveluissaan käsittelemien henkilötietojen ja erilaisten käsittelytoimien lukumääriin.

Tietosuojavaltuutettu on siis nähnyt tarpeelliseksi viiden vuoden aikana puuttua viranomaisten toimintaan ainoastaan antamalla huomautuksen, tai antamalla määräyksen saattamaan käsittelytoimet lainmukaiseksi tai ilmoittamaan tietosuojaloukkauksesta. Näiden lievempienkin seuraamusten lukumäärä on erittäin pieni suhteutettuna viranomaisten toiminnan volyymiin.

Koska seuraamusmaksuilla voisi olla merkittävät seuraukset viranomaisten toimintaa, niitä koskevista päätöksistä valitettaisiin käytännössä aina. Seuraamusmaksun määrääminen virastolle johtaisi hyvin todennäköisesti aina suuritöisiin ja pitkäaikaisiin valitusprosesseihin. Asiantuntijaresurssien käyttö tällaisiin viranomaisten välisiin kiistoihin olisi epätarkoituksenmukaista.

Sen sijaan viranomaisilla ei ole vastaavaa tarvetta valittaa muista, jo nykyisin käytössä olevista seuraamuksista, kuten varoituksesta tai määräyksestä saattaa käsittely lainmukaiseksi. Suomalaiseen hallintokulttuuriin kuuluu, että virastot lähtökohtaisesti noudattavat laillisuusvalvontaviranomaisten määräyksiä.

2.2 Tunnistattekko muita kuin esitysluonnoksessa käsiteltyjä tilanteita, joissa seuraamusmaksua ei olisi mahdollista kohdistaa rekisterinpitäjänä (tai henkilötietojen käsittelijänä) toimivan viranomaisen tai julkishallinnon elimen toimintamenoihin tai muutoin suoraan kyseiselle viranomaiselle tai julkishallinnon elimelle, ja mistä syystä se ei ole mahdollista?

Kts. kohta 1

2.3 Tunnistattekko oman budjetin, määrärahojen tai muun rahoituksen käyttämisen valossa muita huomioitavia näkökohtia, joita voi liittyä yksittäiseen viranomaiselle tai julkishallinnon elimelle määrättävään seuraamusmaksuun?

Kts. kohta 1

2.4 Täydennysehdotukset ja kommentit tietoyhteiskuntavaikutuksia koskeviin arvioihin:

Kts. kohta 1

2.5 Muut kommentit ehdotetun sääntelyn vaikutuksista:

-

3. Muut huomiot (tai lausuntonne) esitysluonnoksesta:

Eduskunnan oikeusasiamiehen lausunnossa todetaan, että julkisuusperiaate on keskeinen osa perusoikeusjärjestelmäämme ja hyvän hallinnon periaatteita. Sekä tietosuoja- että julkisuuslainsäädäntöön liittyy usein hyvinkin hankalia tulkintaongelmia, joissa joudutaan vetämään rajaa yhtäältä julkisuusperiaatteen ja toisaalta yksityisyyden suojan välillä. On hyvin todennäköistä, että tilanteessa, jossa tietosuojaloukkauksiin liittyisi seuraamusmaksun riski, mutta julkisuusperiaatteella ei olisi vastaavaa tehostetta tukena, henkilötietojen suojasta muodostuisi käytännössä tärkein perusoikeus, joka voittaisi käytännön viranomaistoiminnassa tulkinnanvaraisissa tilanteissa sen kanssa kilpailevat perusoikeudet.

Tietosuojalakiin 24 § 5 momentin ehdotetun lisäyksen mukaan seuraamusmaksua ei voitaisi määrätä viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain soveltamisalaan kuuluvalla viranomaisella henkilötietojen käsittelytoimista, joissa on kyse tietosuoja-asetuksen 86 artiklassa tarkoitettua henkilötietojen luovuttamisesta. Perusteluissa ei kuitenkaan laajemmin käsitellä tilanteita, missä tilanteissa vapautuminen tällä perusteella olisi mahdollista. Vaikka tietosuojalaki on ollut voimassa jo useita vuosia, ei lainsäädäntötoimia julkisuuslain ja tietosuojalain vaatimusten yhteensovittamiseksi ole toteutettu. PRH kannattaa ehdotettua lisäystä, mutta toteaa samalla, että se ei poista ongelmia, joita nykyinen tulkinnanvarainen tilanne viranomaisille aiheuttaa. Vaikka seuraamusmaksua ei määrättäisi, muiden seuraamusten riski voi käytännössä rajoittaa julkisuusperiaatteen toteutumista.

Mantere Eero
Patentti- ja rekisterihallitus