

Asia: VN/26120/2023-OM-100

Hallinnollisten seuraamusmaksujen määrääminen tietosuojalainsäädännön rikkomuksista julkissektorilla

Lausunnonantajan lausunto

1. Kommentit lakiehdotuksista:

Nykyisen sääntelyn taustaa

Yleistä tietosuoja-asetusta täydentävää tietosuojalakia (1050/2018) ja ns. rikosasioiden tietosuojalakia (1054/2018) säädettäessä Suomi käytti EU-sääntelyn sallimaa kansallista liikkumavaraa ja jätti julkishallinnon viranomaiset hallinnollisen seuraamusmaksusääntelyn ulkopuolelle. Ratkaisua esitettiin hallituksen esityksessä (HE 9/2018 vp) ja eduskunnan perustuslakivaliokunta sekä hallintovaliokunta puolsivat tätä vedoten useaan näkökohtaan. Hallintovaliokunta piti mietinnössään kuitenkin tärkeänä, että ehdotettua seuraamusjärjestelmän ratkaisua seurataan ja kiinnitetään huomiota viranomaistoiminnan ja muun toiminnan väliseen rajanvetoon (HaVM 13/2018 vp).

Nyt lausuttavana olevassa esitysluonnoksessa ehdotetaan, että julkishallinnon viranomaiset otetaan hallinnollisen seuraamusmaksujärjestelmän piiriin. Oikeusministeriö on aikaisemmassa vaiheessa laatinut asiasta arviomuistion (Viranomaisia koskevat seuraamukset tietosuojalainsäädännön rikkomisesta. Oikeusministeriön julkaisu 2024:28), joka sisältää nykytilan arviointia ja kansainvälistä vertailutietoa. Arviomuistiossa ei arvioida, miten seuraamusmaksut olisivat Suomessa sovitettavissa viranomaistoimintaan eikä sitä, millaisia

heijastusvaikutuksia tietosuojaa koskevien seuraamusmaksujen käyttöönotolla viranomaistoiminnassa olisi muille lainsäädännön ja hallinnon aloille.

Hallinnollisia seuraamusmaksuja on ryhdytty käyttämään EU-säätelyssä aikaisempaa enemmän, joten kysymys seuraamusmaksujen määräämismahdollisuudesta myös viranomaisille nousee aika ajoin väistämättä esille. EU-säätelyssä ei ole myöskään aina valmisteluvaiheessa kyetty turvaamaan kansallista liikkumavaraa näiltä osin.

Toistaiseksi perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännössä on pitäydytty tietosuojalain säätämisen yhteydessä muodostettuun kannanottoon hallinnollisten seuraamusmaksujen sopimattomuudesta viranomaistoimintaan (ks. esim. PeVL 37/2021 vp, PeVL 13/2023 vp). Verkon välityspalvelujen valvonnasta annettuun lakiin (18/2024) jäi kuitenkin mahdollisuus, tosin rajallinen, hallinnollisen seuraamusmaksun määräämiseen viranomaiselle eikä perustuslakivaliokunta pitänyt tätä säätämisyjärjestyskysymyksenä vaan edellytti ainoastaan, että mietintövaliokunta vielä varmistuu EU-asetuksen liikkumavarasta (PeVL 13/2023 vp). EU:n tekoälyasetuksen täytäntöönpanoa koskevassa laissa eräiden tekoälyjärjestelmien valvonnasta (lakiehdotuksen 24 §) ehdotetaan puolestaan edelleen säädettäväksi vastaavanlainen poissuljenta viranomaisten osalta kuin voimassa olevan tietosuojalain 24 §:ssä (HE 46/2025 vp).

Hallinnollisten seuraamusmaksujen määrääminen viranomaisille

En ota lausunnossani välittömästi kantaa periaateratkaisuun seuraamusmaksun käyttöönotosta viranomaistoiminnassa, vaan totean ainoastaan sen, että tietosuojalakia koskevassa hallituksen esityksessä (HE 9/2018 vp) ja perustuslakivaliokunnan lausunnossa (PeVL 14/2018 vp) aikanaan esitetyt näkökohdat ovat edelleen olennaisia eikä perustuslakivaliokunta ole toistaiseksi poikennut aikaisemmasta kannastaan. Nyt lausuttavana olevassa esitysluonnoksessa on siten kyse uudenlaisesta tulkinnasta, joka ei vastaa perustuslakivaliokunnan aikaisempaa tulkintakäytäntöä. Tämä on perusteltua todeta esityksen

säättämisyjärjestysperusteluissa nimenomaisesti.

Totean myös sen, että tietosuojaalainsäädännön soveltamisesta kertyneet käytännön kokemukset kertovat siitä, että tietosuojavaikuttettu on omassa ratkaisukäytännössään verrattain usein joutunut antamaan viranomaisille huomautuksia tietosuoja sääntelyn soveltamisesta. Esitysluonnoksen perusteluja olisikin mielestäni tarpeen täydentää nykykäytännön kuvauksella niin rikosoikeudellisen seuraamusjärjestelmän kuin tietosuojavaikutetun valvontajärjestelmän osalta (vrt. em. arviomuistio s. 53 – 58). Nämä tiedot voivat muodostaa olennaisen perusteen tähänastisen, viranomaisiin kohdistuvan seuraamusjärjestelmän tulkintakäytännön muutokselle. Perusteluissa on yhtä lailla otettava myös huomioon, että viranomaiset ovat yksityisiä tahoja vaikeammassa asemassa soveltamistilanteissa, sillä nykyinen viranomaisten sääntelykehikko (tietosuoja-asetus – tietosuoja laki – julkisuuslaki – tiedonhallintalaki) on muodostunut varsin monimutkaiseksi, ja ennakkollisen ohjauksen tai neuvonnan saaminen tulkinnoissa on viranomaisille vaikeaa. Esimerkiksi tietosuojan ja julkisuuden yhteensovittaminen on käytännön viranomaistoiminnassa havaittu erityisen vaikeaksi. Näillä seikoilla voi myös olla vaikutusta seuraamusjärjestelmän harkinnassa.

Kansallinen liikkumavara

Nykyisen tietosuoja lain 24 §:n 4 momentin mukaan seuraamusmaksua ei voida määrätä valtion viranomaisille, valtion liikelaitoksille, kunnallisille viranomaisille, itsenäisille julkisoikeudellisille laitoksille, eduskunnan virastoille, tasavallan presidentin kanslialle eikä Suomen evankelisluterilaiselle kirkolle ja Suomen ortodoksiselle kirkolle eikä niiden seurakunnille, seurakuntayhtymille ja muille elimille. Tämä poissuljenta perustuu tietosuoja-asetukseen sisältyvään kansalliseen liikkumavaraan. Tietosuoja-asetuksen 83 artiklan 7 kohdan mukaan kukin jäsenvaltio voi asettaa sääntöjä siitä, voidaanko viranomaisille tai julkishallinnon elimille määrätä kyseisessä jäsenvaltiossa hallinnollisia sakkoja ja missä määrin. Tietosuoja lain

perustelujen mukaan rajausta ei koske niitä yksityisiä tahoja, jotka hoitavat perustuslain 124 §:n mukaisia julkisia hallintotehtäviä, sillä tietosuoja-asetuksen 83 artiklan 7 kohdan mukainen liikkumavara koskee vain viranomaisia (HE 9/2018 vp, s. 105).

Tietosuoja-asetuksen johdanto-osan perustelutekstin mukaan (154 kohta) viranomaisia ja julkishallinnon elimiä koskevaan viittaukseen on sisällytettävä kaikki viranomaiset ja muut elimet, jotka kuuluvat asiakirjojen saatavuutta koskevan jäsenvaltion lainsäädännön piiriin. Tämän perusteella kansallinen liikkumavara voidaan viranomaisten lisäksi ulottaa myös julkisia hallintotehtäviä hoitaviin tahoihin niissä tehtävissä, joissa ne soveltavat julkisuuslainsäädäntöä joko julkisuuslain 4 §:n tai erityislainsäädännön mukaan. On huomattava, että julkisuuslain 4 §:n 2 momentin mukaan julkista valtaa käyttävien tahojen piiri on rajatumpi kuin niiden ns. JHT-tehtäviä hoitavien joukko, jotka soveltavat julkisuuslakia erityislainsäädännön perusteella.

Myös nyt lausuttavana olevassa esitysluonnoksessa katsotaan, että JHT-tehtäviä hoitaviin tahoihin voidaan nykyisin kohdistaa tietosuojalaissa säädettyjä hallinnollisia seuraamusmaksuja (s. 55). Lakiehdotuksen 24 a §:n 4 momentin mukaan niille määrättäisiin seuraamusmaksut JHT-tehtävien hoidossa samojen säännösten mukaan kuin viranomaisille (siis toisin kuin nykyisin).

Tietosuojalakiehdotuksen 24 a §:n 5 momentissa sovitettaisiin yhteen tietosuojan ja julkisuusperiaatteen toteutumista siten, että seuraamusmaksua ei voitaisi määrätä henkilötietojen käsittelytoimista, joissa on kyse tietosuoja-asetuksen 86 artiklassa säädetystä henkilötietojen luovutuksesta asiakirjajulkisuuden toteuttamiseksi. Näen, että tämä on sääntelyssä välttämätön rajausta, jotta tietosuoja voidaan sovittaa yhteen asiakirjajulkisuuden kanssa tasapainoisella tavalla (vrt. PeVL 14/2018 vp). Ehdotus näyttäisi käsitykseni mukaan mahtuvan myös tietosuoja-asetuksen 83 artiklan 7 kohdan ja 86 artiklan kansallisen liikkumavaran piiriin.

Kiinnitän kuitenkin huomiota säännösehdoituksen muotoiluun, joka rajaa poissuljennan vain

julkisuuslain 4 §:ssä säädettyihin viranomaisiin sekä julkisia tehtäviä hoitaviin yhteisöihin, säätiöihin tai yksityisiin henkilöihin niiden käyttäessä julkista valtaa. Tämän rajauksen perusteella ne JHT-tehtäviä hoitavat tahot, jotka eivät käytä julkista valtaa, mutta jotka säännösperusteisesti soveltavat julkisuuslakia, jäisivät kokonaan poikkeuksen ulkopuolelle. Voimassa olevassa erityislainsäädännössä tällaisiakin tahoja ilmeisesti on. Nähdäkseni 24 a §:n sääntelyä olisikin tarkistettava siten, että myös julkisuuslakia säännösperusteisesti soveltavat JHT-tehtäviä hoitavat yksityiset tahot tulisivat seuraamusmaksujen poissuljennan piiriin asiakirjajulkisuutta toteuttaessaan.

Ylimpien laillisuusvalvojien asemasta

Voimassa olevan tietosuojalain 14 §:n 2 momentin mukaan tietosuojavaikuttettu ei valvo valtioneuvoston oikeuskanslerin eikä eduskunnan oikeusasiamiehen toimintaa. Tämä on lähtökohtaisesti selvää jo ylimpien laillisuusvalvojien valtiosääntöisen aseman perusteella ylimpinä laillisuusvalvojina. Tarkennus lakiin tehtiin eduskuntakäsittelyvaiheessa, jolloin ei erikseen täsmennetty sitä, koskeeko tämä poissuljenta myös oikeusasiamiehen kansliaa ja oikeuskanslerivirastoa. Nyt käsillä olevan esitysluonnoksen perusteluissa (s. 56) todetaan nimenomaisesti, että hallinnollisia seuraamusmaksuja ei voitaisi määrätä eduskunnan oikeusasiamiehelle tai valtioneuvoston oikeuskanslerille, jotka eivät ole lainkaan tietosuojavaikuttetun valvonnan piirissä.

Tietosuojalakiehdotuksen 24 §:n 4 momentin mukaan seuraamusmaksua ei voida määrätä tuomioistuimille ja eduskunnan virastoille. Tämän perusteella esitysluonnoksessa todetaan (s. 32), että myös eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia jää seuraamusmaksujen ulkopuolelle. Luonnoksessa ei todeta mitään oikeuskanslerinvirastosta. Onko ajatuksena se, että valtion virastona siihen voitaisiin kohdistaa hallinnollisia seuraamusmaksuja? Totean tältä osin, että oikeuskanslerinvirasto on päällikkövirasto, jota johtaa valtioneuvoston oikeuskansleri ja jonka tehtävänä on tukea oikeuskansleria hänen tehtävissään. Tämän vuoksi on mahdotonta ajatella, että oikeuskansleri jäisi valvonnan ja seuraamusmaksujen ulkopuolelle, mutta

oikeuskanslerinvirasto ei. Näen, että esitysluonnosta on tarkistettava vähintään siten, että säännöskohtaisissa perusteluissa todetaan nimenomaisesti valtioneuvoston oikeuskanslerin (ml. oikeuskanslerinvirasto) jäävän seuraamusmaksujen ulkopuolelle.

Viimeaikaisessa lainsäädännössä on perustuslakivaliokunnan linjaamana yleistynyt sääntelytapa, jossa suljetaan pois erilaisten viranomaisten valvontatoimivalta EU-peräisessä lainsäädännössä ylimpien laillisuusvalvojien osalta. Oletan, että myös näissä yhteyksissä on tarkoituksena ollut jättää oikeuskanslerinvirasto valvontatoimivallan ulkopuolelle.

Muuta

Tietosuoja-lakiehdotuksen 24 a §:ssä käytetään tietosuoja-asetukseen palautuvaa käsitettä ”julkishallinnon elin”, joka on vieras käsite kansallisessa oikeusjärjestyksessä. Käsitettä ei ole avattu säännöskohtaisissa perusteluissa. Aikanaan EU-sääntelyyn sisältyvä ”hallinnollinen sakko” korvattiin täytäntöönpanosääntelyssä käsitteellä ”hallinnollinen seuraamusmaksu”, joka oli kansallisessa lainsäädännössä jo vakiintunut käsite eikä aiheuttanut ristiriitaa tai epäselvyyttä suhteessa EU:n asetukseen. Jos ”julkishallinnon elin” säilytetään säännöksessä, sen sisältö tulisi määritellä lain tasolla tai tarkistaa sääntelysystematiikka toisenlaiseksi.

Esitysluonnoksen perusteluteksteissä esitetyt virheelliset käsitykset viranomaisista oikeushenkilöinä on syytä tarkistaa.

Esitysluonnoksen säätämisyjärjestysperusteluissa olisi tarpeen käsitellä ehdotettu hallinnollinen seuraamusmaksujärjestelmä perustuslain 2 §:n 3 momentin kannalta. Perustuslakivaliokunnan vakiintuneen tulkintakäytännön mukaan hallinnollisen seuraamuksen yleisistä perusteista on säädettävä perustuslain 2 §:n 3 momentin edellyttävällä tavalla lailla, koska sen määrittämiseen sisältyy julkisen vallan käyttöä. Valiokunta on myös katsonut, että hallinnollisen seuraamuksen määrittämisessä on kyse merkittävästä julkisen vallan käytöstä.

Näistä syistä laissa on täsmällisesti ja selkeästi säädettävä maksuvelvollisuuden ja maksun suuruuden perusteista sekä maksuvelvollisen oikeusturvasta. Vaikka perustuslain 8 §:n rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen täsmällisyysvaatimus ei perustuslakivaliokunnan mukaan sellaisenaan kohdistu hallinnollisten seuraamusten sääntelyyn, ei tarkkuuden yleistä vaatimusta voida tällaisen sääntelyn yhteydessä sivuuttaa (ks. esim. PeVL 46/2021 vp, PeVL 15/2016 vp). Esitysluonnoksen ehdotukset seuraamusmaksun määrittämisen edellytyksistä ja maksun suuruuden perusteista sekä seuraamuksen oikeasuhtaisuus on siten syytä perustella säätämisyjärjestysperusteluissa selkeällä tavalla omana kokonaisuutenaan.

Tämä asiakirja on allekirjoitettu sähköisesti.

Oikeuskansleri Janne Salminen

Kansliapäällikkö Tuula Majuri

2.1 Yleiset kommentit yksittäistä seuraamusmaksua koskevista vaikutuksista ja muista viranomaisvaikutuksista:

-

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?

-

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

-

2.4 Täydennysehdotukset ja kommentit tietoyhteiskuntavaikutuksia koskeviin arvioihin:

-

2.5 Muut kommentit ehdotetun sääntelyn vaikutuksista:

-

3. Muut huomiot (tai lausuntonne) esitysluonnoksesta:

-

Majuri Tuula

Oikeuskanslerinvirasto - Valtioneuvoston oikeuskansleri Janne Salminen,
kansliapäällikkö Tuula Majuri