

Asia: VN/26120/2023-OM-100

## **Hallinnollisten seuraamusmaksujen määrääminen tietosuojalainsäädännön rikkomuksista julkissektorilla**

### **Lausunnonantajan lausunto**

#### **1. Kommentit lakiehdotuksista:**

Oikeusrekisterikeskus ei kannata mahdollisuutta määrätä hallinnollinen seuraamusmaksu tietosuojasäännösten rikkomisesta myös viranomaiselle, vaan toteaa, että nykyiset valvonta- ja seurausmekanismit ovat toimivia ja riittävät varmistamaan viranomaisten lainmukaisen toiminnan. Viranomaista sitova hallinnon lainmukaisuusperiaate, virkahenkilön virkavelvollisuudet, virka- ja vahingonkorvausvastuu sekä asianosaisella oleva mahdollisuus kannella viranomaisen toiminnasta ylemmälle viranomaiselle ja valittaa viranomaisen tekemästä ratkaisusta turvaavat osaltaan tietosuojasääntelyn noudattamisen viranomaistoiminnassa. Lisäksi viranomaisiin kohdistetaan myös ylimpien laillisuusvalvojien valvontaa, ja myös tietosuojavaltuutetun käytettävissä on viranomaisten osalta korjaavia toimivaltuuksia.

#### **2.1 Yleiset kommentit yksittäistä seuraamusmaksua koskevista vaikutuksista ja muista viranomaisvaikutuksista:**

Oikeusrekisterikeskus ei näe hallinnollisen seuraamusmaksun määräämismahdollisuutta valtion virastoille tarkoituksenmukaisena siitä syystä, että nämä toimivat budjettitaloudessa. Myös perustuslakivaliokunta on aiemmassa asiaa koskevassa arviomuistiossa (Oikeusministeriön julkaisuja, selvityksiä ja ohjeita 2024:28) todetuin tavoin katsonut, ettei rahamääräisen seuraamuksen vaikutus tällaisessa tilanteessa olisi samanlainen kuin yksityissektorilla, sillä viranomaisen on kaikissa tilanteissa joka tapauksessa hoidettava lakisääteiset tehtävänsä. Organisaatioon kohdistettavana seuraamusmaksu tuskin tosiasiallisesti parantaisi rekisteröidyn henkilötietojen suojan tasoa, vaan merkittävin preventiivinen vaikutus liittyy nimenomaan virkahenkilön virkavastuuseen väärinkäytöksiä estävänä tekijänä. Sen sijaan seuraamusmaksun negatiiviset vaikutukset voisivat olla merkittävät lakisääteisten ja yhteiskunnan toiminnan kannalta kriittistenkin tehtävien hoitamisen kannalta.

Oikeusrekisterikeskus katsoo valtiovarainministeriön lausuntoon asiassa viitaten, että hallinnollisen seuraamusmaksun uhka voisi lisätä tietosuoja-asioita koskevaa epävarmuutta viranomaisessa ja vähentää uskallusta palveluiden kehittämiseen ja datan hyödyntämiseen. Tällä voi olla merkittävä

vaikutus siihen, kuinka tehokkaasti viranomaiset toimivat. Olisi nykyistä laajemmin tunnistettava, että ehdotus voi myös johtaa epätarkoituksenmukaisella tavalla ylivarovaisuuteen esimerkiksi tietojärjestelmähankkeissa tai viranomaisten palveluiden kehittämisessä. Hallinnollisten seuraamusmaksujen ulottaminen viranomaistoimintaan todennäköisesti lisäisi tietosuoja-asioita koskevaa epävarmuutta viranomaisessa ja voisi näin olla haitallista julkisen hallinnon digitalisaatiokehityksen ja tuottavuuden parantamisen kannalta.

Budjettisidonnaisessa valtion virastossa seuraamusmaksu on suoraan pois viraston toimintaan käytettävissä olevista varoista, sillä virasto ei voi rahoittaa toimintaansa muulla tavoin. Tämä voi osaltaan vaarantaa julkisen vallan käyttöä koskevan lakisääteisen tehtävän suorittamisen ja myös perusoikeuksien toteutumista kuten perustuslain 21 §:n mukaista jokaisen oikeutta saada asiansa käsiteltyksi ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa. Jotta lakisääteisistä velvoitteista selviydyttäisiin, olisi todennäköistä, että viranomaiset joutuisivatkin turvautumaan lisämäärärahoihin. Joka tapauksessa viranomaisille määrättävät seuraamusmaksut tulisivat käytännössä maksettaviksi valtion yhteisestä budjetista.

Hallinnollisen seuraamusmaksun määrääminen viranomaiselle olisi perustuslaillisesti muutoinkin ongelmallista asiassa aiemmin laaditusta arviomuistiosta ilmenevin perustein. Seuraamusmaksun uhka voisi vaarantaa perusoikeuksien välisen keskinäisen tasapainon. Perustuslakivaliokunta on tietosuojalain säätämisen yhteydessä ja sen jälkeenkin tuonut arviomuistiossa 2024:28 todetuin tavoin esiin seuraamusmaksun problematiikkaa suomalaisen oikeusjärjestelmän kannalta. Sääntely-ympäristössä tai oikeustilassa ei ole Oikeusrekisterikeskuksen näkemyksen mukaan tapahtunut tämän jälkeen sellaisia muutoksia, joiden johdosta asiaa tulisi arvioida toisin.

Oikeusrekisterikeskus vastaisi seuraamusmaksujen täytäntöönpanosta. Nykytilan perusteella Oikeusrekisterikeskus arvioi, että määräämismahdollisuuden mahdollisesta laajentamisesta syntyisi Oikeusrekisterikeskukselle lisätyötä ainoastaan vähäisissä määrin. On kuitenkin huolehdittava siitä, että tehtävän suorittamiseksi tarvittavat henkilöstö- ja muut resurssit osoitetaan. Tarvittavien lisäresurssien määrää arvioidaan tarvittaessa myöhemmin.

## **2.2 Tunnistatko 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?**

Oikeusrekisterikeskuksella on merkittävä rooli oikeudenhoidossa. Vastaamme oikeushallinnon tietojärjestelmien kehittämisestä ja ylläpidosta sekä rekisterinpidosta, tiedonhallinnasta ja varallisuusrangaistusten täytäntöönpanosta.

Oikeusrekisterikeskus on rekisterinpidon ja henkilötietojen käsittelyn osalta jakaantunut kahteen erilaiseen toimintoon, jotka myös määrärahojen osalta poikkeavat kokonaan toisistaan kohdassa 2.3. tarkemmin kuvatuksi. Rekisterinpitotehtävät ovat keskitetty Oikeusrekisterikeskuksen Tietopalvelut-toimialalle, jossa työskentelee noin 60 henkilöä. Henkilötietojen käsittelijänä toimii ICT-palvelukeskustoimintomme, jossa työskentelee noin 190 henkilöä. ICT-palvelukeskustoiminnon asiakkaita ovat oikeushallinnon toimintasektorit, kuten tuomioistuimet, Rikosseuraamuslaitos, Ulosottolaitos, Syyttäjälaitos ja Oikeuspalveluvirasto, mutta myös Oikeusrekisterikeskuksen oma Tietopalvelut-toimiala. ICT-palvelukeskuksessa edistetään laaja-alaisesti oikeusministeriön hallinnonalan digitalisaatiota rakentamalla, hankkimalla ja ylläpitämällä ICT-ratkaisuja. Jäljempänä kohdassa 2.3 kuvatuista toimintamäärärahoihin liittyvistä syistä seuraamusmaksun kohdistamisessa Oikeusrekisterikeskukseen ja erityisesti sen ICT-palvelukeskustoimintoon olisi merkittäviä haasteita.

Tulisi lisäksi selvittää, miten esimerkiksi seuraamusmaksun enimmäismääriä arvioidaan tilanteessa, jossa rekisterinpitäjä ja henkilötietojen käsittelijä ovat henkilötietojen käsittelystä tehtyyn sopimukseen perustuen saman viranomaisen eri toimintoja. Henkilötietojen käsittelijänä saattaa toimia myös jokin EU:n virasto (esim. eu-Lisa).

### **2.3 Tunnistatkeko oman budjetinne, määrärahojenne tai muun rahoituksenne käyttämisen valossa muita huomioitavia näkökohtia, joita voi liittyä yksittäiseen viranomaiselle tai julkishallinnon elimelle määrittävään seuraamusmaksuun?**

Oikeusrekisterikeskus on esitysluonnoksen sivulla 30 todetusti viranomainen, jolla on muista viranomaisista selvästi poikkeuksellisen laajoja rekisterinpitovastuita. Oikeusrekisterikeskuksen rekisterinpitovastuulla on useita keskeisiä oikeusministeriön hallinnonalan rekistereitä kuten oikeushallinnon valtakunnallinen tietovaranto, rikosrekisteri sekä sakkorekisteri. Esitysluonnoksessa todetaan, että laaja rekisterinpitovastuu näkyy myös toimintamenojen suuruudessa. Oikeusrekisterikeskus kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että sen toiminta on hyvin eriytynyttä ja koostuu muun ohella sekä edellä kohdassa 2.2 kuvatusta Tietopalvelut-toimialan toiminnoista (rekisterinpitäjä) että ICT-palvelukeskustoiminnasta (henkilötietojen käsittelijä), joista jälkimmäinen tuottaa ICT-palveluita koko oikeusministeriön hallinnonalalle. Poikkeuksellisen laajoihin rekisterinpitotehtäviin ja Oikeusrekisterikeskuksen toimintojen monitahoisuuteen nähden Oikeusrekisterikeskuksella on hyvin pienet toimintamenot, koska ICT-palvelukeskuksen osalta Oikeusrekisterikeskuksella ei ole omia toimintamäärärahoja lainkaan. Oikeusrekisterikeskus toimii tältä osin ns. nollakatteella (omakustannushintaisesti) oikeushallinnon eri sektoriasiakkaiden toimeksiannosta. ICT-palvelukeskustoiminnalla, jossa pääosa Oikeusrekisterikeskuksen henkilöstöstä työskentelee, ei siten ole omaa määrärahamomenttia lainkaan. Tällaisessa mallissa ICT-palvelukeskukselle henkilötietojen käsittelijänä määrittäviä mahdollisia seuraamusmaksuja ei siten ole mahdollista kattaa sen omalta määrärahamomentilta, koska sellaista ei ole.

Rekisterinpitoon ja henkilötietojen käsittelyyn liittyvät vastuut ja toiminnot on siten erotettu Oikeusrekisterikeskuksessa myös toimintamäärärahojen osalta toisistaan. Seuraamusmaksun kattaminen Oikeusrekisterikeskuksen lakisääteisten rekistereiden rekisterinpitoon ja saatavien täytäntöönpanoon kohdistuvasta budjetista, joka ei sisällä ICT-palvelukeskuksen määrärahoja muiden oikeushallinnon sektoriviranomaisten osalta, ei tulisi olla mahdollista toisen oikeushallinnon sektorin henkilötietojen käsittelyssä tapahtuneen virheen johdosta.

Oikeusrekisterikeskuksen Tietopalveluiden toimialalla (rekisterinpitäjä) rekisterinpidosta eli tietojen luovutuksista saatavat tulot sekä täytäntöönpanosta saatavat kertymät tuloutetaan suoraan valtiolle, joten Oikeusrekisterikeskus ei saa tuloja suoraan käyttöönsä. Tietopalveluilla ei siten ole mahdollisuutta kattaa oman toimintansa tuloilla mahdollisia seuraamusmaksuja.

Oikeusrekisterikeskus kiinnittää määrärahojen osalta huomiota lisäksi siihen, että sen rekisterinpidossa olevien rekistereiden tietojärjestelmistä osa on Oikeusrekisterikeskuksen määrärahoihin katettavia ja osa oikeusministeriön hallinnonalan muiden sektoriviranomaisten budjetoimia järjestelmiä, minkä seurauksena Oikeusrekisterikeskuksella ei ole itsellään käytettävissä määrärahoja tällaisten järjestelmien kehittämiseen. Myös rekisterinpidollisesti osassa järjestelmiä sama tieto on samanaikaisesti paitsi Oikeusrekisterikeskuksen myös oikeushallinnon sektoriviranomaisen rekisterinpidossa. Mikäli kyse olisi mahdollisesti vielä yhteisrekisterinpidosta sellaisten sektoriviranomaisten kanssa, jotka eivät olisi lainkaan seuraamusmaksusääntelyn tai Tietosuoja-valtuutetun valvonnan piirissä, voisi tilanne muodostua kohtuuttomaksi niiden yhteisrekisterinpitäjien osalta, joihin mahdollinen seuraamusmaksu kuitenkin kohdistettaisiin.

Oikeusrekisterikeskus kiinnittää lopuksi huomiota lisäksi siihen, että jos sille määrättäisiin seuraamusmaksu, se toimisi itse myös seuraamusmaksun täytäntöönpanijana.

#### **2.4 Täydennysehdotukset ja kommentit tietoyhteiskuntavaikutuksia koskeviin arvioihin:**

-

#### **2.5 Muut kommentit ehdotetun sääntelyn vaikutuksista:**

-

#### **3. Muut huomiot (tai lausuntonne) esitysluonnoksesta:**

-

Kivinen Jussi  
Oikeusrekisterikeskus

Laitakari Sari  
Oikeusrekisterikeskus