

Asia: VN/26120/2023-OM-100

Hallinnollisten seuraamusmaksujen määrääminen tietosuojalainsäädännön rikkomuksista julkissektorilla

Lausunnonantajan lausunto

1. Kommentit lakiehdotuksista:

Kaupunki pitää kannatettavana ehdotettua muutosta koskien tietoturva-loukkausta koskevien tietojen antamisen rajoittamista rekisteröidylle ti-lanteissa, joissa tiedon antaminen saattaisi vahingoittaa kansallista turvallisuutta, puolustusta tai yleistä järjestystä ja turvallisuutta taikka haitata rikosten ehkäisemistä tai selvittämistä. Ilmoitusten sisältöä joudutaan nykyisellään viime kädessä salaamaan ja ilmoittamista rajaamaan julkisuuslain asianosaisen tiedonsaantioikeuden rajoittamispkäliin perustuen.

Sen sijaan seuraamusmaksun käyttöönoton laajentamista viranomaistoimintaan kaupunki ei seuraavin perusteluin kannata.

Seuraamusmaksun käyttöönoton laajentamista perustellaan hallituksen esitysluonnoksessa EU-oikeuden tehokasta täytäntöönpanoa koskevin perustein. Esityksessä kuitenkin todetaan, että hallinnollisten seuraamusmaksujen ennaltaestävyyteen viranomaisten osalta liittyy epävarmuutta käytettävissä olevan tiedon valossa ja että viranomaisiin kohdistettujen valvontatoimien perusteella ei ole siten mahdollista tehdä varmoja johtopäätöksiä siitä, muuttaisivatko seuraamusmaksut tilannetta suhteessa tällä hetkellä käytettävissä oleviin toimenpiteisiin. Näin ollen EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen, ”tietosuoja-asetus”) 83 artiklan 1 kohdan tehokkuusedellytys ei voine toteutua, jos mitään viitteitä sen tehokkuudesta ei ole olemassa.

Hallitusohjelmassa pyritään varmistamaan, ettei kansallinen lainsäädäntö erityisesti tietosuojaan liittyen ole EU:n asettamia vaatimuksia tiukempaa. Tietosuoja-asetuksen 83 artiklan 7 kohdan mukaan kukin jäsenvaltio voi asettaa sääntöjä siitä, voidaanko viranomaiselle tai julkishallinnon elimelle määrätä hallinnollisia seuraamusmaksuja ja missä määrin. Näin ollen voidaan todeta, että nykytilanne on myös hallitusohjelman luvun 2.5 Digitaaliset palvelut ja tietojohdaminen mukainen.

Hallinnollisten seuraamusmaksujen käyttöönoton laajentamista perustellaan sillä, että rikosoikeudellinen vastuu tietosuoja-asetuksen rikkomisesta kohdistuu käytännössä yksittäiseen viranhaltijaan. Tietosuoja-asetus ei edellytä, että 83 artiklan salliman kansallisen sääntelyliikkumavaran perusteella sovellettavat seuraamukset kohdistuisivat oikeus-henkilöön.

Hallinnollisten seuraamusmaksujen nykyistä laajemmalle käyttöönnotolle kuntasektorilla ei siten selkeästi ole EU-oikeudellista velvoitetta.

Hallinnollisen seuraamusmaksun käyttöönottoa nykyistä laajemmin perustellaan myös sillä, ettei rikoslain virkarikossääntely koske julkisyhteisöjen työntekijöitä. Helsingin kaupunki katsoo, että rikosoikeudellisen virkavastuun laajentamista julkisyhteisöjen työntekijöihin tulisi pohtia oikeusministeriön laatiman selvityksen (Rikosoikeudellisen virka-vastuun nykytila ja yleisiä kehittämistarpeita, 2024:2) pohjalta erikseen.

Tietosuojalain esitöissä (HE 9/2018 vp, s. 56) todetaan, että rangaistus-luonteisen hallinnollinen seuraamuksen käyttöönotto olisi nykyisen oikeusjärjestyksen kannalta vieras menettely, mikä edellyttäisi eräänlaista järjestelmämuutosta. Tietosuoja-asetuksen rikkomisesta viranomaiselle aiheutuvien seuraamusten tehokkuutta katsottiin tuolloin olevan tarpeen seurata ja hallinnollisten seuraamusmaksujen määräämistä viranomaisille arvioida uudelleen kertyneen seurantatiedon ja oikeuskäytännön sekä unionin tason suositusten ja linjausten valossa.

Helsingin kaupunki katsoo, ettei jo käytössä olevien seuraamusten tehokkuutta ole esityksessä ole riittävällä tavalla arvioitu. Mainitun järjestelmämuutoksen toteuttaminen edellyttäisi mm. virkavastuuta koskevan sääntelyn laajempaa tarkastelua, esitettyjen pistemäisten muutosten sijaan.

Helsingin kaupunki katsoo, ettei hallinnollisten seuraamusmaksujen käyttöönotto esitetyllä tavalla toteuttaisi hallitusohjelman tavoitetta siitä, että maksut koskisivat yksityistä ja julkista sektoria yhtäläisesti.

Kaupunki toteaa, että viranomaistoimintaa velvoittaa jo nykyisellään laaja viranomaissääntely ja toimintaa valvoo myös useampi ylempi laillisuusvalvoja, esimerkiksi eduskunnan oikeusasiamies ja oikeuskansleri. Tällaista samanlaista valvontaa ja sääntelyä ei kohdisteta yksityisiin toimijoihin.

Yksityisen sektorin toimijoiden rinnastamista kuntiin, jotka toimivat pääosin verovaroin usealla eri toimialalla, lakisääteisiä palveluja tuottaen, usein virkavastuulla ja paikoin myös hallinnollista pakkoa käyttäen ei ole esityksessä perusteltu.

Helsingin kaupunki katsoo, että yksityinen taho toimii usein voitontuottamistarkoituksessa hoitaessaan julkista hallintotehtävää, toisin kuin viranomainen. Yksityisen sektorin toimija voi kattaa sanktioita tuottamastaan voitosta toisin kuin julkisorganisaatio, joka joutuu viime kädessä karsimaan palveluitaan sen kattamiseen.

Rinnastus ontuu myös siltä osin, ettei yksityistä sektoria koske tietosuojalainsäädäntöön läheisesti liittyvä kattava tiedonhallintaa ja asiakirjojen julkisuutta koskeva normisto, joka on päällekkäisyyksiensä ja ristiriitaisuuksiensa takia tehnyt tietosuojan käytännön toteuttamisesta hyvin haastavaa.

Hallinnollisen seuraamusmaksun nykyistä laajempaa käyttöönottoa perustellaan esityksessä myös sillä, että maksu koskee nykyisin myös niitä yksityisiä tahoja, jotka hoitavat perustuslain 124 §:n tarkoittamia julkisia hallintotehtäviä, sillä tietosuoja-asetuksen 83 artiklan 7 kohdan mukainen liikkumavara koskee ainoastaan viranomaisia.

Helsingin kaupunki katsoo, että hallitusohjelman mukainen yhtäläinen toteutus tarkoittaisi käytännössä hallinnollisten seuraamusmaksujen määräämistä yksinomaan kilpailutilanteessa markkinoilla toimiville julkisomisteisille yhteisöille. Vastaava toteutus on mm. Belgiassa.

Kaupunki katsoo, että viranomaisille määrättäviä hallinnollisia seuraamusmaksuja mahdollistaviin säännöksiin on suhtauduttu kielteisesti myös muun lainsäädännön eduskuntakäsittelyn yhteydessä. Helsingin kaupunki näkee, että on riski siitä, että niiden käyttöönotto tietosuojan osalta voisi kannustaa myös tämän muun lainsäädännön muuttamiseen näiltä osin, mikä toteutuessaan vinouttaisi perusoikeusjärjestelmän kokonaisuutta.

Helsingin kaupunki yhtyy perustuslakivaliokunnan tietosuojalain edus-kuntakäsittelyssä lausumaan näkemykseen, jonka mukaan viranomaisille määrättävä hallinnollinen seuraamusmaksu olisi perusoikeusjärjestelmän kokonaisuuden kannalta ongelmallinen, sillä vain yhden perusoikeuden turvaamisen laiminlyöntiin kohdistuvan määrältään varsin huomattavan seuraamusmaksun uhka voisi vaarantaa perusoikeuksien keskinäisen punninnan tasapainoisuuden viranomaistoiminnassa.

Uusien teknologioiden käyttöönotto tehostaa viranomaisen toimintaa, mikä vaikuttaa erityisesti kuntalaisten asiointisuvuuteen ja julkisten palveluiden vaikuttavuuden kehittämiseen sekä osaltaan tukee julkisen talouden kestävyttä.

Helsingin kaupunki toistaa huolensa toiminnan digitalisaation edistämisestä, johon myös valtionhallinnon suunnalta vahvasti kannustetaan. Kaupunki pitää tärkeänä, että lainsäädännön kokonaisuus mahdollistaa digitalisaation kehittymistä erityisesti uusien teknologioiden näkökulmasta. Kunnat ja hyvinvointialueet ovat kokeneet tietosuoja-asetuksen ja moninaisen sektorilainsäädännön yhteensovittamisen monilla tavoin haastavaksi, ja esimerkiksi henkilötietojen käsittelyperusteista vallitsee laajasti oikeudellista epävarmuutta. Hallinnollisten sanktioiden ulottaminen viranomaisiin voisi kaupungin näkemyksen mukaan johtaa siihen, että julkishallinto jää jälkeen tästä olennaisesta kehityksestä.

Helsingin kaupunki katsoo, että hallinnollisten seuraamusmaksujen käyttöönotto todennäköisesti lisäisi tietosuojaa koskevien tulkintojen varovaisuutta ja lamauttaisi sektorilla käynnissä olevan digitalisaatiokehityksen, palvelujen laadun ja toiminnan tehostamisen näkökulmasta tarkoituksenmukaisten digitaalisten ratkaisujen käyttöönoton, tietojärjestelmähankintojen viivästymisen sekä tietojohdamisen kehittämisen.

Esityksessä painotetaan henkilötietojen perustuslaillista suojaa, jota seuraamusmaksu tehostaisi. Kaupunki katsoo, ettei seuraamusmaksu välttämättä vahvistaisi rekisteröidyn näkökulmasta perusoikeuksien toteutumista. Kuten esityksessä on todettu, suurin osa kuntien rahoituksesta syntyy verotuloista ja valtio-osuuksista. Kunnat eivät kilpaile vapailla markkinoilla, vaan niiden tehtävänä on tarjota julkisia palveluita. Sen lisäksi kunnat tuottavat myös paljon toimintaa ja palveluita, jotka eivät ole sen varsinaista lakisääteistä tehtävää.

Kaupunki katsoo, että ehdotettu seuraamusmaksun enimmäismäärä kunnalliselle toimijalle on liian korkea. Kunnan palvelut rahoitetaan vuosittain sidotuista toimintamäärärahoista, ja kunta ei voi ennakkollisesti varautua tällaiseen erään talousarviossaan kesken tilikauden.

Kaupunki katsoo, että organisaation koko on seuraamusmaksun määrittämisessä ongelmallinen. Kunnissa organisaatorakenteet voivat olla monimutkaisia. Isossakin kaupunkiorganisaatiossa yksittäinen toimiala rekisterinpitäjänä voi olla marginaalisen pieni, jolle on osoitettu vain vähän määrärahoja. Tästä syystä seuraamusmaksu voi olla kohtuuton huomioon ottaen toimintaan budjetoidun määrärahan.

Mikäli seuraamusmaksu vie määrärahoja näistä palveluista (esimerkiksi leikkipuiston kesäruokailusta, ikäihmisten harrastustoiminnasta ja muusta kunnan ei-lakisääteisestä toiminnasta), kärsivät tästä kuntien palveluiden käyttäjät eli kuntalaiset.

Esitysluonnoksessa on mainittu useampaan otteeseen, että seuraamusmaksu on mittavasti pienempi kuin yksityisille toimijoille asetettava seuraamusmaksu. Kaupungin näkökulmasta se olisi kuitenkin suuri, kun vertaa sitä tällä hetkellä muihin viranomaiselle asetettaviin sanktioihin. Esimerkiksi yhteisösakko on enimmillään 850 000 euroa, jolloin tämä nyt ehdotettu seuraamusmaksu olisi enimmäismäärältään huomattavasti suurempi. Lisäksi esityksessä tuodaan ilmi, että enimmäis-määrä määrättäisiin vain harvoin. Tämä ei kuitenkaan millään tavalla perustele esitetyn enimmäismäärän käyttöä. Ottaen huomioon myös muissa verrokkimaissa mainittujen seuraamusmaksujen suuruudet, ei esitetylle seuraamusmaksun enimmäismäärälle ole perusteita.

Kaupunki toteaa, että kunnallisten liikelaitosten käyttövarat tulevat asiakasmaksuista, joita peritään liikelaitoksen asiakkailta eli muilta kaupunkiyhteisön organisaatioilta. Kunnalliset liikelaitokset kattavat toiminnasta aiheutuvat kustannukset asiakasmaksuilla tavoitteena nollatulos. Kunnalliset liikelaitokset eivät tee liikevoittoa eikä niillä siten ole ylimääräisiä varoja, josta seuraamusmaksuja voitaisiin maksaa. Jos kunnalliselle liikelaitokselle tulisi seuraamusmaksu maksettavaksi, edellyttäisi se asiakkaiden hintojen korotusta kesken tilikauden. Näin ollen seuraamusmaksusta aiheutuvat kustannukset siirtyisivät suoraan hintoihin ja siten asiakkaiden maksettaviksi ja edelleen verotuloilla katettavaksi.

Seuraamusmaksujen käyttöön ottamisen sijasta kaupunki katsoo, että Tietosuojavaltuutetun toimiston tulisi ennakoivasti antaa oikea-aikaista ohjeistusta ja neuvontaa kunnille, jotta kunnat voivat toimia proaktiivisesti. Tietosuojalainsäädäntö on hyvin tulkinnanvarainen ja sen soveltamisympäristö vaikeasti hallittava kokonaisuus, joten lainsäädännön soveltamiseen tarvittaisiin ennemmin kansallisen viranomaisen ennakollista ohjausta ja neuvontaa kuin lisää jälkikäteisvalvontaa.

Jo nyt ministeriöiden käynnistämiä digitalisaatiohankkeita ja esimerkiksi hyvinvointialuelain edellyttämää tietojohdantamista varten joudutaan tekemään tietosuojajuridisesti tulkinnanvaraisia ratkaisuja, jotta toimintaa on mahdollista toteuttaa muualla laissa säädettyjen vaatimusten mukaisesti.

Vaikeaselkoinen tietosuojalainsäädäntö ja epävarmuus tietäntyyppisten teknologisten ratkaisujen lainmukaisuudesta henkilötietojen käsittelyssä hidastaa teknologisten ratkaisujen käyttöönottoa erityisesti sosiaali-, terveys- ja pelastustoimialalla ja sillä on jo nyt todennäköisesti vaikutuksia tuottavuuteen. Lainsäädännön ja viranomaispäätösten asettamien vaatimusten (mm. erinäisten tietosisältöjen tuottamiseen liittyen) noudattaminen markkinoilla saatavilla olevien teknologisten ratkaisujen turvin siten, että samanaikaisesti noudatetaan varmuudella tietosuoja-asetusta sekä kansallista tietosuojalainsäädäntöä on usein huomatta-van kyseenalaista.

Kaupunki katsoo, ettei tietosuojaan liittyvää ennakoivaa ohjausta ole nykyisin riittävästi tarjolla. Tietosuojavaltuutetun toimiston aliresursoinnin vuoksi esimerkiksi ennakkokuuleminen on menettänyt merkityksensä käsittelyajan ollessa sellainen, ettei kaupungin toiminnassa yksinkertaisesti voida odottaa ratkaisua, jonka saaminen voi pahimmillaan kestää useita vuosia. Tietosuojavaltuutetun toimiston toimintaa tulisi resursoida riittävästi, jotta käsittelyajat olisivat kohtuullisia.

Kaupunki katsoo, että Tietosuojavaltuutetun toimiston resurssien suuntaamisella jälkikäteisten valvonta- ja sanktiomekanismien sijaan ennakolliseen ohjaukseen ja neuvontaan, joiden avulla julkisen sektorin toimijat kykenisivät varmistumaan tietosuojalainsäädännön asettamien vaatimusten mukaisesta toiminnasta ja vähentämään tulkintaepäselvyyksiä voitaisiin edesauttaa tietosuoja-asetuksen nykyistä täsmällisempää noudattamista.

2.1 Yleiset kommentit yksittäistä seuraamusmaksua koskevista vaikutuksista ja muista viranomaisvaikutuksista:

Helsingin kaupunki katsoo, että hallinnollisten seuraamusmaksujen nykyistä laajemman käyttöönoton laajempia yhteiskunnallisia vaikutuksia viranomaistoiminnassa tehtävään perusoikeuspunnintaan pidemmällä aikavälillä tulisi arvioida esitettyä tarkemmin.

Kaupunki katsoo, että käyttöönotto voisi johtaa nykyistäkin tiukemman tietosuojalainsäädännön tulkinnan myötä etääntymiseen asetuksen riskiperusteisesta lähestymistavasta. Tällä voisi olla vaikutuksia uusien teknologisten ratkaisujen käyttöönoton kuten tekoälyn osalta. Vaikutuksia digitaalisten ratkaisujen käyttöönottoon tulisi arvioida tarkemmin.

Kaupunki katsoo, että ehdotettu seuraamusmaksun maksimitaso on määrältään niin korkea, että se voi käytännössä johtaa leikkauksiin palvelutoiminnassa, koska määrärahat ovat pääosin sidottuja kunnan tehtäviin, joista osa on lakisääteisiä palveluja. Seuraamusmaksun seuran-naisvaikutuksia palveluntason mahdolliseen heikentymiseen tulisi arvioida.

Perustuslakivaliokunta on aikaisemmassa lausuntokäytännössään painottanut, että yksityiselämän ja henkilötietojen suoja tulee suhteuttaa muihin perus- ja ihmisoikeuksiin ja painaviin yhteiskunnallisiin intresseihin. Kaupunki katsoo, että lakiesityksessä ei ole riittävästi arvioitu sitä, miten seuraamusmaksun uhka tai maksettavaksi tuleva seuraamusmaksu vaikuttaisi viranomaisen lakisääteisten tehtävien hoitamiseen ja perusoikeuksien toteutumiseen.

Esityksessä on tunnistettu seuraamusmaksusta mahdollisesti koitua haitta viranomaisten tehtävien hoitamiseen tai lakisääteisten palvelujen tarjoamiseen. Esityksen mukaan kohtuuttomia vaikutuksia pyritään lieventämään siten, että seuraamusmaksujen enimmäismäärät säädettäisiin tietosuoja-asetuksessa säädettyjä sanktioita alemmiksi. Lisäksi seuraamusmaksua määrättäessä olisi esityksen mukaan huomioitava viranomaisen koko ja asema. Esityksessä ei kuitenkaan ole kuvattu tarkemmin, millainen vaikutus näillä mekanismeilla olisi käytännössä kohtuuttomien seuraamusten lieventämiseen.

Helsingin kaupungin sosiaali-, terveys- ja pelastustoimen osalta tulee huomioida se, että seuraamusmaksujen määräämisessä huomioitavien alentavien tekijöiden vaikutus voi tulla kumotuksi siitä syystä, että suurin osa käsiteltävistä henkilötiedoista on erityistä henkilötietoa, mikä johtaisi rikkomustilanteissa lähes poikkeuksetta ehdotetun tietosuojalain 24.2 §:n mukaisen korkeamman seuraamusmaksun arviointiin.

Kaupunki tuo esille, ettei esityksessä ole tunnistettu sosiaali-, terveys- ja pelastustoimen talouden haastavaa tilannetta ja mahdollisten vaikutusten arvioinnissa ei ole arvioitu todellisia vaikutuksia. Sosiaali-, terveys- ja pelastustoimialan osalta arviointia on tarkennettava ja siinä tulee ottaa huomioon Helsingin kaupungin sosiaali-, terveys- ja pelastus-toimen sekä hyvinvointialueiden nykyisen rahoitusrakenteen toimimattomuus, joka johtaa siihen, että laissa kansalaisille turvattuja palveluita ei osalla hyvinvointialueita kyetä toteuttamaan. Rahoituslainsäädännön ja palvelujen järjestämistä koskevan lainsäädännön yhteensovittaminen on jo osoittautunut käytännössä hyvin ongelmalliseksi (Näiltä osin viitataan esimerkiksi oikeuskanslerin viraston ratkaisuun OKV/3069/10/2024). Lisäksi noin puolet hyvinvointialueista on joutumassa arviointimenettelyyn.

Kaupunki viittaa myös sosiaali- ja terveysministeriön sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämisestä annetun lain 31 §:n mukaiseen selvitykseen koskien vuotta 2024. Selvityksen mukaan kaikilla

Helsingin kaupungilla ja hyvinvointialueilla on todennäköisesti yksittäisiä lakisääteisiä sosiaali- ja terveyden huollon palveluita, joiden järjestäminen on ilmeisen vaarantunut suhteessa lainsäädäntöön.

Tietosuoja-asetuksen 83 artiklan 1 kohdan mukaan seuraamusmaksujen tulee olla ”tehokkaita, oikeasuhteisia ja varottavia”. Helsingin kaupunki katsoo, ettei seuraamusmaksu voi olla oikeasuhteinen ainakaan silloin, jos sen vaikutus näkyy lakisääteisten sosiaali- ja terveyspalveluiden heikentymisenä. Esityksessä on todettu ennalta estävän vaikutuksen muodostuvan muun ohella vaikeuksista, joita seuraamusmaksusta voisi aiheutua budjettivaikutusten kautta viranomaisen toiminnalle ja tehtävien hoitamiselle. Esityksessä on siis tiedostettu se, että kyseinen laki voimaan tullessaan voi aiheuttaa vaikeuksia viranomaisen toiminnalle ja tehtävien hoitamiselle siinä tapauksessa, että seuraamusmaksu viranomaiselle määrätään. Sosiaali-, terveys- ja pelastus-toimialan tehtävät ovat lakisääteisiä ja perustuslailla kansalaisille turvattuja oikeuksia.

Kaupunki katsoo, että esityksen käsittelyssä tulee saada perustuslaki-valiokunnan arvio siitä, voidaanko voimaan saattaa laki, joka voi aiheuttaa vaikeuksia kansalaisille saada perustuslaissa turvatut sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut. Asiassa olisi syytä harkita, voisiko seuraamusmaksun yhteydessä olla säädös koskien sitä, että seuraamus-maksua ei voitaisi määrätä julkisyhteisölle, jos velvoite sen seuraamusmaksun maksamiseen johtaisi kansalaisille laissa säädettyjen oikeuksien toteuttamatta jättämiseen.

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

Kaupunki katsoo, että ehdotetun 24 a §:n termi julkishallinnon elin ei ole selkeä ja tarkkarajainen. Vaikka hallituksen esityksen perusteluissa termiä kuvataan, tulisi laissa olla tarkemmin se, mitä julkishallinnon elimiä seuraamusmaksu koskisi eli onko kyse muun muassa yksityisoikeudellisista yhteisöistä, yhdistyksistä ja säätiöistä, joilla on julkisia hallintotehtäviä sekä mahdollisesti hyvinvointialueiden terveydenhuollon palveluita tarjoavista yksityisistä toimijoista. Näin ollen laissa tulisi olla tarkasti se, mihin yksityisoikeudellisiin toimijoihin julkishallinnon elimellä viitataan.

Kaupunki esittää huolensa siitä, että lakiehdotus nojaa oletukseen, että rekisterinpitäjä on selkeästi yksilöitävissä ja että seuraamusmaksu voidaan kohdistaa ”viranomaiselle”. Kuntien osalta viittaus ”rekisterinpitäjään” ei vielä välttämättä vastaa kysymykseen siitä, kuka kaupungissa tosiasiallisesti kantaa riskin ja kuka käytännössä vastaa korjaavista toimenpiteistä.

Esityksessä on todettu, että seuraamukset kohdistuisivat pääsääntöisesti kirjanpitoyksikköön. Kaupunki toteaa, että kirjanpitoyksikkö ei kuitenkaan ole kaikissa tapauksissa siinä määrin itsenäinen, että se voisi itse järjestää toimintaansa tietosuojan osalta. Toisaalta esimerkiksi Helsingissä potilas- ja sosiaalihuollon asiakasrekisterin rekisterinpitäjänä toimii sosiaali-, terveys- ja pelastuslautakunta. Joissain tilanteissa voi olla epäselvää, mihin tahoon mahdollinen seuraamusmaksu kohdistuisi.

Helsingin kaupunki toteaa yhteisrekisterinpitäjyyteen liittyen, että kaupungin toimialat voivat tosiasiallisesti yhdessä määritellä käsittelyn tarkoituksia ja keinoja yksittäisissä palveluissa. Rekisterinpitäjänä ei toimi yksi selkeä yksikkö, vaan useampi. Lakiluonnos nojaa oletukseen, että seuraamusmaksu voidaan kohdentaa tiettyyn ”viranomaiseen”. Käytännössä voi olla vaikeaa sanoa, mille toimielimelle tai mille määrärahalle seuraamusmaksu kuuluisi. Tämä voi käytännössä johtaa

siihen, että ei enää tehtäisi yhteisiä rekisterejä kaupunkiyhteisesti tai kaupunkien välisesti, vaan jokaisella olisi omat rekisterinsä ja jokainen kantaisi siten omat riskinsä.

Kaupunki toteaa, että kunnilla on lakisääteinen velvollisuus vuorovaikuttaa esimerkiksi kaavoitukseen liittyvistä asioista. Lisäksi kunnilla on velvollisuus järjestää kuulemisia sekä tiedottaa toiminnastaan. Lisäksi kunta järjestää erilaisia vuorovaikutustilaisuuksia, joiden tarkoitus on osallistaa kuntalaisia ja varata heille mahdollisuus vaikuttaa kaupunkinsa kehittämiseen ja suunnitteluun. Kaupunki katsoo, että tällainen kuntalaisia osallistava toiminta sekä vuorovaikutusta lakisääteisesti edellyttävä toiminta tulisi jäädä sääntelyn ulkopuolelle.

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

Kaupungin toiminta on budjettisidonnaista ja usean eri lainsäädännön velvoittamaa toimintaa. Mahdolliset hallinnolliset seuraamusmaksut vaikuttaisivat suoraan kuntalaisille tarjottaviin lakisääteisiin palveluihin. Käytännössä seuraamusmaksu olisi kunnassa kuin lisäleikkaus kesken vuoden. Yllättävä menoerä kesken tilikauden vaatisi todennäköisesti lisämäärärahan, joka edellyttäisi poliittista päätöksentekoa.

Helsingin kaupungin sosiaali-, terveys- ja pelastustoimialan sekä hyvinvointialueiden talous on haasteellinen. Toimintaan on tullut myös uusia tietosuoja-asetuksen soveltamisalaan kuuluvia tehtäviä, kuten hätäkeskustietojen ja toimintansa lopettaneiden sotetoimijoiden yhteisrekisterinpito. Toimialan palveluja järjestetään runsaasti ostopalveluina yksityiseltä sektorilta, ja näiden toimijoiden tuottamat tiedot kuuluvat toimialan rekisterinpitoon, mutta joiden toiminnan järjestäminen ei ole toimialan käsissä ja valvontamahdollisuudet ovat rajalliset. Rekisterin-pitäjällä on tällaisessa tilanteessa varsin vähäiset mahdollisuudet velvoittaa ostopalvelujen tuottajia toimimaan tietosuoja-sääntelyn mukaisesti, mitä entisestään heikentää se, että esityksen mukaan hallinnolliset seuraamusmaksut kohdistuisivat rekisterinpitäjään eikä niiden ennalta ehkäisevä vaikutus ulottuisi ostopalvelutoimijoihin.

Kaupunki toteaa, että tuottaessaan palveluita kuntalaisille kaupungin on käsiteltävä henkilötietoja, mukaan lukien erityisiä henkilötietoja. Kaupunki katsoo, että mahdolliset talouden näkökulmasta mittavatkin hallinnolliset seuraamukset voivat osaltaan vaarantaa kansalaisille laissa turvattujen palvelujen saannin, kuten jo edellä todettu. Näin ollen hallinnollisten seuraamusten kohteeksi joutuisivat asiallisesti palvelujen saajat viranomaisen sijaan, mikä ei erityisesti nykyisessä sosiaali-, terveys- ja pelastustoimen muutoinkin taloudellisesti haasteellisessa tilanteessa olisi millään tavoin toivottavaa.

2.4 Täydennysehdotukset ja kommentit tietoyhteiskuntavaikutuksia koskeviin arvioihin:

Seuraamusmaksut vaikuttaisivat erilaisia palveluita koskeviin sopimuksiin, sillä kaupunki nojaa pitkälti ulkoisiin järjestelmätoimittajiin ja pilvi-palveluihin. Sanktiouhka kunnalle lisäisi tarvetta viedä hyvin yksityis-kohtaisia tietoturva- ja tietosuojaehtoja näihin sopimuksiin. Tämä voisi käytännössä nostaa kustannuksia ja sulkea joitakin toimijoita pois, jos ne eivät kykenisi täyttämään vaatimustasoa. Tällaista vaikutusta ehdotuksessa ei ole riittävästi arvioitu.

Kaupunki toteaa, että EU:n ja Yhdysvaltojen välisen tietojen siirron oikeusperustana oleva komission ns. vastaavuuspäätös (EU–US Data Privacy Framework) saatetaan vastaisuudessa tulkita

lainvastaiseksi, jolloin pilvipalvelujen käyttö muuttuisi äkillisesti oikeudellisesti kestävämmäksi. Kunnalle tämä tarkoittaisi tilannetta, jossa Yhdysvaltoihin sidotut pilvipalvelut voisivat ajautua lainvastaisen siirtooperusteen varaan, samalla kun ehdotettu sääntely sallii määrätä kunnalle hallinnollisen seuraamusmaksun. Tällainen yhdistelmä olisi viranhaltijoiden vastuunjaon ja toiminnan jatkuvuuden kannalta poikkeuksellisen vaikea.

2.5 Muut kommentit ehdotetun sääntelyn vaikutuksista:

Kaupunki toteaa, että viranomaisilla on velvollisuus noudattaa tietosuojasääntelyä, vaikkei seuraamusmaksun uhkaa nyt ole. Viranomaisten toimintaa koskee myös virkavastuu, joka ei yksityisiä toimijoita lähtökohtaisesti koske.

Kaupunki katsoo, että ns. perinteinen näkemys tulkintakysymysten ratkaisemisesta vain tuomioistuimissa on julkisen sektorin digitalisaation edistämisen näkökulmasta haastava. Harva organisaatio mielellään tekee korkeariskisiä päätöksiä epäselvissä lainsäädännön tulkintatilanteissa, mikä voi johtaa joka tapauksessa usein pitkällisiin oikeuskäsittelyihin, vaikka oikeudentila niiden johdosta selventyisikin. Painopisteen tulisi olla suunniteltujen käsittelytoimien lainmukaisuuden tarkistamisessa ennakoidusti jälkikäteen korjaamisen sijaan.

Kaupunki katsoo, että nyt lausuntokierroksella oleva hallituksen esitys eduskunnalle tietosuojalain ja henkilötietojen käsittelystä rikosasioissa ja kansallisen turvallisuuden ylläpitämisen yhteydessä annetun lain muuttamisesta tulisi viedä perustuslakivaliokunnan käsiteltäväksi. Tätä puoltaa erityisesti perustuslakivaliokunnan näkemykset tietosuojalaista (PeVL 14/2018 vp). Perustuslakivaliokunta katsoo lausunnossaan muun muassa, että seuraamusmaksusääntelyn ulottaminen viran-omaistoimintaan ei ole valtiosääntöisesti ongelmatonta.

3. Muut huomiot (tai lausuntonne) esitysluonnoksesta:

Luonnoksessa on esitetty, että seuraamusmaksua ei voida määrätä viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 4 §:n soveltamis-alaan kuuluvalla viranomaisella henkilötietojen käsittelytoimista, joissa on kyse tietosuoja-asetuksen 86 artiklassa tarkoitetusta henkilötietojen luovuttamisesta. Ehdotetun tietosuojalain 24 a § 5 momentin sanamuotoja tulisi kuitenkin muuttaa, jotta lainkohta vastaisi sitä tarkoitusta, joka lakiesityksen perusteluissa on avattu. Lakiesityksen perusteluiden mukaan tarkoituksena on ollut, että seuraamusmaksua ei sovellettaisi lainkaan sellaiseen toimintaan, jossa on kyse julkisuuslain nojalla tehtyjen tietopyyntöjen ratkaisutoiminnasta. Nykyistä muotoiluehdotusta on mahdollista tulkita siten, että se rajaisi ulos seuraamusmaksun soveltamisalasta vain sellaiset tilanteet, joissa asiakirjoja on luovutettu julkisuuslakia noudattaen (eli julkisuuslain edellytysten mukaisesti). Näin ollen ehdotettu laki ikään kuin sisältää itsestään selvän toteamuksen koskien sitä, että mikäli tietoja on luovutettu yleisen tietosuoja-asetuksen 86 artiklaa ja myös viranomaisten toiminnan julkisuudesta annettua lakia noudattaen, ei seuraamusmaksua voida määrätä. Kaupunki katsoo, että tämän pitäisi olla itsestään selvää jo muutoinkin.

Kaupunki katsoo, että lainkohdan muotoilun tulisi selvemmin rajata julkisuuslakiin perustuvien tietopyyntöjen käsittely- ja ratkaisutoiminta (eikä pelkästään julkisuuslain edellytyksin tapahtuva luovuttaminen) kokonaan pois seuraamusmaksun soveltamisalasta.

Kaupunki katsoo, että pohdittavaksi voisi tulla myös seuraamusmaksun poissulkeminen kaikkien tietopyyntöjen osalta. Tietopyyntöjen määrät eivät ole viranomaisen omissa käsissä. Erityisesti sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastiedot ovat hyvin merkittävällä tavalla tietopyyntöjen kohteena, ja tähän liittyvän hallinnollisen työn määrä kasvaa jatkuvasti useista eri syistä. Määriin vaikuttavat

niin lainsäädännön muutokset kuin kansalaisten toiminta. Tietopyyntöjen käsittelyn järjestäminen ilman suurempia vaikutuksia sosiaali- ja terveyspalvelujen tuottamiseen on jo nykyisellään erittäin haastavaa. Tulevaisuudessa tietopyyntöjen määrän arvioidaan kasvavan nykyisestä merkittävästi esimerkiksi sen johdosta, että sosiaalihuolto liittyy Kantaan ja että toimintansa lopettaneiden sote-toimijoiden rekisteri sisältää merkittävän riskin tietopyyntöjen määrien kasvusta erityisesti Helsingin osalta. Lisäksi Euroopan terveystietoaluetta koskevan sääntelyn arvioidaan kasvattavan tietopyyntöjen määriä. Se, että tietopyyntöihin liittyviä seuraamusmaksuja ei voitaisi määrätä tältä osin lainkaan olisi siis tervetullutta.

Salminen Kaarina
Helsingin kaupunki - Kansliapäällikkö 10.11.2025