

Asia: VN/26120/2023-OM-100

Hallinnollisten seuraamusmaksujen määrääminen tietosuojalainsäädännön rikkomuksista julkissektorilla

Lausunnonantajan lausunto

1. Kommentit lakiehdotuksista:

1) Verohallinto ei kannata esitystä. Verohallinto pitää hyvänä nykytilaa, jossa hallinnollista seuraamusmaksua ei määrätä viranomaisille.

Hallinnollinen seuraamusmaksu sopii huonosti viranomaistoimintaan eikä sillä ole tietosuojavelvoitteiden noudattamisen näkökulmasta vastaavaa varoittavaa tai muutoin ennaltaehkäisevää vaikutusta kuin yksityisen toiminnan kohdalla.

Perustuslain mukaisesti julkisen vallankäytön on perustuttava lakiin ja kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Viranomaisella on vastuu laissa säädettyjen tehtävien hoitamisesta ja virkailijalla on ankara virkavastuu. Käytännössä tämä tarkoittaa, että viranomaisen ja viranomaisen virkailijan on noudatettava tehtävissään tietosuojaa koskevia velvoitteita samalla vastuulla kuin muitakin tehtäviä sekä yhteen sovitetta tietosuojaa koskevat velvoitteet muuhun toimintaan.

On selvää, että viranomaisissa tapahtuu virheitä ja vahinkoja henkilötietojen käsittelyssä samalla tavalla kuin muussakin toiminnassa. Virheitä ja vahinkoja voi sattua kuitenkin riippumatta siitä kohdistuuko henkilötietojen käsittelyä koskeva sakon uhka. Tietosuojalainsäädännön soveltamisen ja rekisteröidyn suojan kannalta viranomaisissa tulisi varmistaa riittävän resurssein osaaminen ja kyvykyys tunnistaa viranomaisen omaan toimintaan liittyvät henkilötietojen käsittelyn riskit. Tämä tulisi toteuttaa myös ilman sakon uhkaa.

Tietosuojasakon määrääminen olisi ongelmallista myös taloudellisesta ja hallinnollisesta näkökulmasta. Silloin, jos sakkoa ei voitaisi kattaa viranomaisen toimintamenoista kohdistuisi sakko

kirjanpitoyksikköön kuten ministeriöön. Sakko ei näin ollen vaikuttaisi suoraan siihen toimijaan, jonka vastuualueella rikkomus on tapahtunut. Seuraamusmaksu voisi myös muodostua suhteettomaksi arvioitaessa sakon suuruutta viranomaisen koon tai budjetin perusteella. Tietosuoja-asetuksella olisi vaikutuksia myös viranomaisten palvelutuottajien välisiin sopimuksiin ja sakosta tulisi olla mai-ninnat sopimuksissa, lisäksi sakon mahdollisuus voi vaikuttaa hankittavan palvelun tai tuotteen kustannuksiin. Lisäksi tulisi arvioida miten seuraamus jakautuisi silloin, jos tietosuojalainsäädännön rikkominen tapahtuu käytettäessä viranomaisten yhteisiä palveluita.

Verohallinto on lausunut tietosuoja-asetusta koskevaa arviomuistiota (Oikeusministeriön julkaisu 2024:28) ja suhtautunut myös tällöin tietosuoja-asetuksen ulottamisesta viranomaisten toimintaan.

2) Verohallinto pyytää ottamaan jatkovalmistelussa kuitenkin huomioon seuraavat näkökohdat, jos esityksen valmistelua jatketaan lausuntokierroksen jälkeen.

Ehdotuksen mukaisesti tietosuojalain 24 §:stä poistettaisiin rajoitus hallinnollisen seuraamusmaksun määräämisestä viranomaisille. Lakiin ehdotetaan myös uutta 24 a §:ää, jossa määriteltäisiin seuraamusmaksun määrä yleisen tietosuoja-asetuksen 83 artiklan 4 kohdan ja artiklan 5 ja 6 kohdan mukaisten säännösten rikkomisesta. Seuraamusmaksun määräämisessä olisi huomioitava viranomaisen koko ja taloudellinen asema.

Yleisen tietosuoja-asetuksen 83 artiklan 1 kohdan mukaisesti hallinnollisten sakkojen on oltava kussakin yksittäisessä tapauksessa tehokasta, oikeasuhtaista ja varoittavaa. Artiklan 2 kohdassa on säädetty niistä seikoista, jotka on otettava huomioon sakon määräämisessä ja sakon määrässä. Artiklan 7 kohdan mukaisesti jäsenvaltiot voivat asettaa sääntöjä siitä, voidaanko viranomaisille määrätä hallinnollisia sakkoja ja missä määrin.

Verohallinto pitää tärkeänä, että jatkotyössä arvioitaisiin, olisiko kansallisessa sääntelyssä mahdollisuus rajata hallinnollinen sakko siten, että se määrättäisiin vain yleisen tietosuoja-asetuksen 83 § artiklan 4 – 6 kohdassa mainittujen säännösten noudattamisen tahallisuudesta tai tuottamuksellisuudesta laiminlyönnistä. Tämä tarkoittaisi, että sakkoja ei voitaisi määrätä silloin, jos viranomainen on toiminnassaan noudattanut asetuksen velvoitteita ja on arvioinut käsittelyn riskit mutta säännösten soveltaminen on tulkinnallista eikä soveltaminen ole aiheuttanut vaaraa luonnollisille henkilöille.

Tulkinnanvaraisissa tietosuojalainsäädännön soveltamisen tilanteissa on usein kyse tietosuoja-asetuksen koskevan yleisen sääntelyn yhteensovittamisesta viranomaisen omaa toimintaa koskevan erityislainsäädännön kanssa. Esimerkiksi Verohallinnossa vero-valvontaa koskevissa käsittelytilanteissa tai tietojärjestelmien kehittämisessä on tehtävä lainsäädännön soveltamisessa tulkintoja eikä näissä tilanteissa ole mahdollista saada esimerkiksi Tietosuojavaltuutetun toimistolta ennakkollista tulkintaratkaisua. Monesti ratkaisu on tehtävä ilman, että tiedossa on selkeää

tietosuojalainsäädännön soveltamisohjetta. Verohallinto ei pidä tietosuojasakko näissä tilanteissa oikeudenmukaisena.

Ehdotetun lainmuutoksen mukainen sakon uhka tarkoittaa, että tulkinnallisessa tilanteessa viranomaisissa valitaan tietosuojalainsäädännön näkökulmasta varmin vaihtoehto, vaikka tulkinnallisempi ratkaisu olisi tuottaisi viranomaisen toiminnan kannalta tuottavamman ja hyödyllisemmän lopputuloksen taikka olisi jonkun muun oikeuden kannalta oikeampi. Verohallinnossa verotusta koskevassa ratkaisussa on otettava huomioon verovelvollisen edun lisäksi myös veronsaajan etu. Tällaisessa tilanteessa tietosuojasakon uhka kaventaa viranomaisen harkintavaltaa ja heikentää myös kyvykkyyttä reagoida uusiin ja muuttuviin tilanteisiin silloin, kun kysymys on henkilötietojen käsittelystä.

Yleisen tietosuoja-asetuksen 83 artiklan mukaisesti hallinnollisen seuraamuksen tavoitteena on, että seuraamus on tehokas, oikeasuhtainen ja varoittava. Tietosuojasakon tarkoituksena ei ole aiheuttaa tarpeetonta varovaisuutta niissä tilanteissa, joissa viranomainen on velvollinen yhteensovittamaan tehtävänsä koskevan lainsäädännön ja tietosuoja-asetuksen mukaiset velvoitteet. Seuraamusten ennakoitavuuden näkökulmasta olisi selkeintä, että seuraamusmaksu koskisi vain tietosuojalainsäädännön tahallaan tai tuottamuksella tapahtuvaa rikkomista. Silloin, jos tietosuojasakon soveltamista ei rajata tulisi viranomaisella olla mahdollisuus saada ainakin merkittävimmissä asioissa ennakkoratkaisu tietosuojalainsäädännön soveltamisesta. Ennakkoratkaisun oikeanlainen käyttäminen vähentäisi sakon uhasta aiheutuvia riskejä viranomaisten toiminnassa sekä edistäisi myös hyviä ja perusteltuja tietosuojakäytänteitä laajemmin.

2.1 Yleiset kommentit yksittäistä seuraamusmaksua koskevista vaikutuksista ja muista viranomaisvaikutuksista:

ks. 1 kohta

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:

-

Konow von Taito
Verohallinto