

Asia: VN/26120/2023-OM-100

Hallinnollisten seuraamusmaksujen määrääminen tietosuojalainsäädännön rikkomuksista julkissektorilla

Lausunnonantajan lausunto

1. Kommentit lakiehdotuksista:

Sosiaali- ja terveysministeriö kiittää mahdollisuudesta lausua hallituksen esityksestä ja toteaa lausuntonaan seuraavaa:

Esityksellä ehdotetaan muutettavaksi tietosuojalakia ja lakia henkilötietojen käsittelystä rikosasioissa ja kansallisen turvallisuuden ylläpitämisen yhteydessä. Ehdotetuilla muutoksilla mahdollistettaisiin hallinnollisten seuraamusmaksujen määrääminen viranomaisille ja julkishallinnon elimille yleisen tietosuoja-asetuksen säännösten rikkomisesta.

Viranomaisia ja julkishallinnon elimiä koskeville hallinnollisille seuraamusmaksuille säädettäisiin kiinteät enimmäismäärät, jotka olisivat huomattavasti alemmat kuin yleisessä tietosuoja-asetuksessa säädetyt seuraamusmaksujen enimmäismäärät. Lisäksi seuraamusmaksun määräämisessä olisi huomioitava viranomaisen koko ja taloudellinen asema.

Esityksessä ehdotettu raja, jonka mukaan seuraamusmaksua ei voitaisi määrätä sellaisissa tilanteissa, joissa olisi kyse asiakirjajulkisuutta ja tietosuojaa koskevien vaatimusten yhteensovittamisesta on sosiaali- ja terveysministeriön näkemyksen mukaan kannatettava ja sillä estettäisiin mahdollinen sääntelyn julkisuutta kaventava vaikutus erityisesti tulkinnanvaraisissa tilanteissa.

Hallinnollisten seuraamusmaksujen määräämiseen viranomaisille ja julkishallinnon elimille liittyy valtiosääntöoikeudellisia kysymyksiä. Asiaa koskevan arviomuistion lausuntoyhteenvedon perusteella suurin osa lausunnonantajista suhtautui julkisen sektorin seuraamusmaksuihin joko kriittisesti tai ainakin varauksellisesti. Perustuslakivaliokunta on arvioidessaan hallituksen esitystä EU:n yleistä tietosuoja-asetusta täydentäväksi lainsäädännöksi katsonut, ettei seuraamusmaksusääntelyn ulottaminen viranomaistoimintaan olisi ollut sanotussa sääntelykontekstissa valtiosääntöisesti ongelmattonta (PeVL 14/2018 vp, s. 20). Hallituksen esityksestä ilmenevien seikkojen lisäksi valiokunta huomautti, että viranomaisille määrättävä hallinnollinen seuraamusmaksu olisi ongelmallinen myös perusoikeusjärjestelmän kokonaisuudessa (PeVL 14/2018 vp, s. 20; HE 9/2018 vp, s. 56). Hallinnollinen seuraamusmaksu voidaan kuitenkin nykyään määrätä muun muassa hankintalain säännösten rikkomuksista.

Sosiaali- ja terveysministeriö kiinnittää huomiota siihen, että viranomaisten toiminta on budjettisidonnaista. Hallinnollinen seuraamusmaksu voisi haitata viranomaisen tehtävien hoitamista, jos maksu kohdennettaisiin samoihin varoihin, joita käytetään viranomaisen lakisääteisten tehtävien hoitamiseen. Esityksessä todetaankin, että keskeisin perustelu sille, että viranomaiset on suljettu hallinnollisia seuraamusmaksuja koskevien säännösten soveltamisalan ulkopuolelle, on se, että hallinnollisen seuraamusmaksun katsotaan vaarantavan julkisen palvelun jatkuvuuden ja yleistä etua koskevan tehtävän hoitamisen.

2.1 Yleiset kommentit yksittäistä seuraamusmaksua koskevista vaikutuksista ja muista viranomaisvaikutuksista:

Esityksessä todetaan, että sillä ei ole suoria vaikutuksia seuraamusmaksujen soveltamisalaan kuuluvien viranomaisten tai julkishallinnon elinten toimintamenoihin tai muihin määrärahoihin. Mahdollinen seuraamusmaksu tulisi suurimmassa osassa tapauksia maksettavaksi viranomaisen tai julkishallinnon elimen tehtäviä ja toimintaa varten osoitetuista toimintamenoista. Seuraamusmaksu maksettaisiin tarvittaessa määrärahojen uudelleen kohdentamisen turvin.

Esityksen mukaan ehdotetuilla lainmuutoksilla ei olisi suoria budjettivaikutuksia niiden soveltamisalaan kuuluviin viranomaisiin ja julkishallinnon elimiin ja niillä ei olisi myöskään vaikutuksia kuntien ja kuntayhtymien eikä hyvinvointialueiden ja hyvinvointiyhtymien tehtäviin ja rahoitukseen. Esityksessä todetaan, että erityisesti sellaisessa tilanteessa, jossa viranomaisen taloudellinen tilanne olisi heikko, seuraamusmaksu voisi haitata viranomaisen tehtävän hoitamista tai lakisääteisen palvelun tarjoamista.

Sosiaali- ja terveysministeriö katsoo, että esityksen vaikutustenarviointi hyvinvointialueiden lakisääteisten tehtävien hoitamisen ja palvelujen tarjoamisen kannalta on suppeaa. Ehdotettu sääntely jättää avoimeksi sen, miten seuraamusmaksun määrässä huomioitaisiin hyvinvointialueen lakisääteiset tehtävät. Esityksen mukaan hyvinvointialueella olisi mahdollisuus tarkastella rahoituksen uudelleen kohdentamista seuraamusmaksun kattamiseksi, jos lakisääteisten tehtävien toteutus vaarantuisi yhdellä palvelualueella (esimerkiksi sosiaalihuollon palvelualueella) seuraamusmaksun johdosta.

Esityksen perusteella hyvinvointialueiden tulisi kattaa mahdollinen seuraamusmaksu niiden olemassa olevasta valtion rahoituksesta. Hyvinvointialueiden kohdalla seuraamusmaksu johtaisi käytännössä valtion rahoituksen siirtämiseen takaisin valtiolle, mikä ei olisi tarkoituksenmukaista. Esityksen mukaan valtio ei maksaisi seuraamusmaksuja takaisin hyvinvointialueen rahoituksen jälkikäteistarkistuksessa.

Esityksen kohdassa, jossa käsitellään vaikutuksia valtion viranomaisiin ja toiminnan rahoittamista valtion talousarviossa, todetaan, että seuraamusmaksun kattaminen esimerkiksi asiakasmaksujen korotuksilla ei tulisi kyseeseen. Sosiaali- ja terveysministeriö katsoo, että tähän liittyen olisi hyvä selvittää, että seuraamusmaksun kattaminen asiakasmaksujen korotuksilla ei tulisi kyseeseen myöskään hyvinvointialueilla. Hyvinvointialueet pääsääntöisesti perivät asiakasmaksulainsäädännössä määritellyt enimmäismaksut, jolloin asiakasmaksujen korottaminen ei ole mahdollista. On kuitenkin epäselvää, miten olisi tarvittaessa mahdollista valvoa sitä, että asiakasmaksujen korottamisen taustalla ei olisi määrätty seuraamusmaksu.

Sosiaali- ja terveysministeriö kiinnittää huomiota siihen, että hyvinvointialueiden rahoitus on mitoitettu siten, että rahoituksella pystytään järjestämään hyvinvointialueen lakisääteiset palvelut. Jos hyvinvointialueelle määrättäisiin seuraamusmaksu, johon hyvinvointialueelle ei voitaisi myöntää

enempää valtion rahoitusta, johtaisi tämä väistämättä aukkoon lakisääteisten tehtävien ja palvelujen rahoituksessa.

Esityksen perus- ja ihmisoikeusvaikutuksia on arvioitu pääasiassa yksityiselämän suojan ja henkilötietojen suojan kannalta. Lakisääteisiin tehtäviin liittyy myös muita perus- ja ihmisoikeusnäkökohtia. Kuntien ja hyvinvointialueiden lakisääteisten tehtävien vaarantumisessa voisi tiukassa taloudellisessa tilanteessa olla kyse yksilölle elintärkeiden riittävien palvelujen turvaamisesta. Sosiaali- ja terveysministeriön näkemyksen mukaan esityksessä tulisi arvioida vielä tarkemmin sitä, miten seuraamusmaksu voisi vaikuttaa viranomaisen lakisääteisten tehtävien hoitamiseen ja perusoikeuksien toteutumiseen.

Sosiaali- ja terveysministeriö toteaa, että esityksessä tulisi huomioida kattavammin ehdotetun sääntelyn välilliset vaikutukset. Sääntely voisi todennäköisesti johtaa hyvinvointialueilla lisäresurssien tarpeeseen tietosuojaan liittyvien tehtävien osalta. Mikäli hallinnollisten seuraamusmaksujen määrääminen mahdollistetaan, tulisi samalla vahvistaa ja resursoida ennakollista ohjausta ja valvontaa, jotta tietosuojalainsäädännön soveltamishaasteet eivät muodostu esteeksi sosiaali- ja terveydenhuollon digitalisaatiolle ja teknologian käyttöönotolle.

Esityksessä todetaan, että seuraamusmaksun uhkalla voisi olla välillistä kielteistä vaikutusta viranomaisen tietojärjestelmien ja toiminnan kehittämiseen. Hallinnollisen seuraamusmaksun uhka voisi lisätä tietosuoja-asioita koskevaa epävarmuutta viranomaisessa ja vähentää uskallusta palveluiden kehittämiseen ja datan hyödyntämiseen. Ehdotettu sääntely aiheuttaa riskin siitä, että viranomaiset eivät seuraamusmaksun uhan myötä uskaltaisi toteuttaa kaikkia suunniteltuja tietojärjestelmä uudistuksia tai muita henkilötietojen käsittelytoimia.

Sosiaali- ja terveysministeriö katsoo, että seuraamusmaksujen mahdollisuus saattaisi vaikuttaa negatiivisesti hyvinvointialueiden halukkuuteen investoida ja/tai käyttöönottaa digitaalisia välineitä ja menetelmiä julkisessa sosiaali- ja terveydenhuollossa. Seuraamusmaksujen uhka ei myöskään tukisi tai edistäisi datan hyödyntämistä julkisessa sosiaali- ja terveydenhuollossa. Tämä hidastaisi digitalisaatioon ja teknologiaan liittyvän kehityksen tavoitteita. Välillisiä vaikutuksia voisi syntyä myös menetelmiä ja välineitä kehittäville ja tarjoavalle yksityiselle sektorille.

Esityksessä on pyritty rajaamaan hallinnollisen seuraamusmaksun määräämisestä aiheutuvia vaikutuksia viranomaisiin ja julkishallinnon elimiin sillä, että seuraamusmaksuille säädettäisiin enimmäismäärät, jotka olisivat alemmat kuin yleisessä tietosuoja-asetuksessa säädetyt seuraamusmaksujen enimmäismäärät. Lisäksi seuraamusmaksun määräämisessä olisi huomioitava viranomaisen koko ja taloudellinen asema. Näiden edellytysten tarkoituksena on varmistaa, että seuraamusmaksusta ei aiheutuisi kohtuuttomia vaikutuksia viranomaisen tai muun julkisyhteisön lakisääteisten tehtävien hoitamiseen. Esityksessä todetaan, että ehdotetuilla rajauksilla varmistettaisiin myös se, että esimerkiksi kunnille tai hyvinvointialueille ei seuraisi niin kohtuuttomia seuraamusmaksuja, että niillä voisi olla vaikutusta kuntien ja hyvinvointialueiden itsehallintoon tai rahoitusperiaatteisiin.

Esityksen mukaan hallinnollinen seuraamusmaksu määrättäisiin todennäköisimmin vain harvinaisissa ja vakavissa tietosuojalainsäädännön rikkomistilanteissa. Niistä henkilötietojen tietoturvaloukkauksista, jotka raportoidaan vuosittain valvontaviranomaiselle, useat tapahtuvat julkisella tai yksityisellä sosiaali- ja terveydenhuollon sektorilla. Kuitenkin vain pieni osa henkilötietojen tietoturvaloukkauksista johtaa seuraamusmaksuihin. Seuraamusmaksun mahdollisuus voisi myös kannustaa toimijoita pitämään huolta tietosuojasta ja tietoturvasta sekä parantaa henkilötietojen käsittelyyn liittyviä toimintatapoja ja näin ollen vähentää

tietoturvaloukkausten todennäköisyyttä. Näin ollen on mahdollista, että esityksen vaikutukset sosiaali- ja terveydenhuollon sektorilla jäisivät verrattain vähäisiksi.

Jos seuraamusmaksu määrättäisiin vain harvinaisissa ja vakavissa tapauksissa ja sen määrässä huomioitaisiin viranomaisen kantokyky, mahdollisen yksittäisen seuraamusmaksun taloudelliset vaikutukset eivät todennäköisesti olisi niin merkittäviä, että ne voisivat vaarantaa hyvinvointialueiden lakisääteisten tehtävien hoitamisen ja palvelujen tarjoamisen. Se, miten seuraamusmaksu vaikuttaisi hyvinvointialueen lakisääteisen tehtävän hoitamiseen, riippuisi seuraamusmaksun määrästä ja siitä, miten hyvinvointialue on kohdentanut rahoitustaan kyseessä olevan tehtävän hoitamiseen.

Sosiaali- ja terveysministeriö kiinnittää huomiota siihen, että esityksen mukaan ehdotetut säännökset seuraamusmaksun enimmäismäärästä koskisivat myös yhteisöjä, säätiöitä ja yksityisiä henkilöitä niissä tilanteissa, joissa ne hoitavat julkista hallintotehtävää. Tähän liittyen on hyvä huomioida, miten julkinen hallintotehtävä määritellään. Esimerkiksi ajokorttia varten tarvittavien lääkärintodistusten poistamista hyvinvointialueiden järjestämisvastuulta koskevan hallituksen esityksen eduskuntakäsittelyssä perustuslakivaliokunta katsoi, että ajokorttilaissa tarkoitettujen lääkärintodistuksen ja -lausunnon antamisessa ei ole kysymys perustuslain 124 §:ssä tarkoitetusta julkisesta hallintotehtävästä (PeVL 63/2024 vp– HE 171/2024 vp). Ehdotus siitä, että säännökset seuraamusmaksujen enimmäismäärästä koskisivat myös yhteisöjä, säätiöitä ja yksityisiä henkilöitä niissä tilanteissa, joissa ne hoitavat julkista hallintotehtävää, lisäisi yhdenvertaisuutta. Toisaalta ehdotetut säännökset voisivat luoda myös erikoisen asetelman, jossa toimijoita koskevat suuremmat seuraamusmaksut niiden omassa toiminnassa kuin julkisen hallintotehtävän hoitamisessa.

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:

-