

LAUSUNTO OIKEUSMINISTERIÖN ARVIOMUISTIOSTA VIRANOMAISIA KOSKEVISTA SEURAAMUKSISTA TIETOSUOJALAINSÄDÄNNÖN RIKKOMISESTA

VN/26120/2023

DataLit -hanke on yhteiskunta- ja oikeustieteilijöiden sekä tietojenkäsittelytieteilijöiden yhteinen Suomen Akatemian strategisen tutkimuksen hanke, joka on keskittynyt erityisesti terveys- ja sosiaalipalvelujen henkilötietojen ja muun datan käyttöön liittyviin kysymyksiin. Koska tietosuoja, eurooppalaista terveysdata-aluetta ja tekoälyä koskeva lainsäädäntö on ydinaluettamme haluamme nostaa esille seuraavia näkökohtia eurooppalaisen sääntelyn edellyttämän tehokkaan ja ennalta ehkäisevän seuraamusjärjestelmän puutteesta julkisella sektorilla Suomessa.

Yleistä

Oikeusministeriön arviomuistiossa käsitellään tietosuoja-asetuksen hallinnollisten seuraamusmaksujen asemaa Suomessa julkisella sektorilla lähinnä kotimaisena perusoikeuskysymyksenä ja perustuslakivaliokunnan lausuntojen perusteella. Tämä varsin suppea lähestymiskulma jättää vastaamatta kysymykseen, toteutuvatko Suomessa keskeiset tietosuoja-asetuksen peruseriaatteet puutteellisesti julkisella sektorilla sen vuoksi, ettei asetuksen soveltaminen ole julkisen sektorin rekisterinpitäjien priorisoimaa tehokkaiden ja ennalta ehkäisevien sanktioiden puutteen vuoksi.

Nykyinen tilanne

Rikoslain tietosuojarikosta koskeva säännös ei koske tietosuoja-asetuksen mukaisena rekisterinpitäjänä tai henkilötietojen käsittelijänä toimivaa tahoa vaan ainoastaan niin sanottua kolmatta tahoa. Arviomuistion mukaan rekisterinpitoon liittyvät virkarikossyytteet eivät ole menestyneet. Arviomuistiossa nostetaan esille kysymys siitä, *missä määrin ylipäättään rikosoikeudellinen virkavastuu on mahdollista johtaa niistä velvoitteista, jotka määritetään tietosuojalainsäädännössä.* (s.79) Yksittäiseen viranhaltijaan voidaan periaatteessa kohdistaa virkavelvollisuuden rikkomista koskeva syyte, mutta virkavelvollisuuden rikkomista koskevat säännökset eivät koske julkisyhteisön työsuhteisia työntekijöitä. Yksittäinen henkilö ei myös toimi julkisella sektorilla rekisterinpitäjänä vaan rekisterinpitäjänä on aina viranomainen.

Tietosuoja-asetuksen mukaisilla hallinnollisilla seuraamusmaksuilla on tarkoituksena puuttua kaikkeen tietosuoja-asetuksen mukaiseen henkilötietojen käsittelyyn. Rekisterinpitäjän vastuu henkilötietojen käsittelystä koko elinkaaren ajan on tietosuoja-asetuksen kantava periaate. Samoin henkilötietojen käsittelijän vastuut on selkeästi luetteloitu asetuksessa. Nyt meillä julkisen sektorin organisaatioihin rekisterinpitäjänä ei kohdistu minkäänlaista huomautusta ja korjaavan toimenpiteen vaatimusta tehokkaampaa seuraamusta tietosuoja-asetuksen säännösten toteuttamisen laiminlyönnistä tai suoranaisesta asetuksen vastaisesta toiminnasta. Henkilötietojen käsittelyn kieltäminen ei myöskään käytännössä ole mahdollista viranomaisten kohdalla, kun niiden käsittelyperusteena on laki.

Tätä taustaa vasten tuntuu merkilliseltä, että arviomuistiossa kuitenkin annetaan ymmärtää, ettei Suomessa kaivata hallinnollisia seuraamusmaksuja. Muissa Pohjoismaissa seuraamusmaksut tai vastaava järjestelmä on ulotettu koko yhteiskunnassa tapahtuvaan henkilötietojen käsittelyyn. Tämä koskee myös Norjaa, mitä ei arviomuistiossa mainittu.

Käytännön tilanteita

Esimerkiksi Helsingin kaupungin vuonna 2024 tapahtuneessa tietovuototapauksessa kyseessä oli julkisen tiedon mukaan tekemättä jääneestä ohjelmistopäivityksestä johtuneesta järjestelmän haavoittuneisuudesta. Tästä puolestaan ainakin lehdistö vieritti syyn yksittäisen henkilön niskoille. Vuotaneiden henkilötietojen joukossa oli ilmeisesti myös erittäin arkaluonteisia lapsia koskevia terveystietoja. Näiden tietojen julkituleminen voi vaikuttaa lasten tulevaan elämään ja alistaa heidät syrjinnälle. Aikuiset voivat altistua identiteettivarkauksille ja muille henkilötietojen väärinkäytöksille.

Tietosuoja-asetuksen näkökulmasta kyseessä voi kuitenkin olla myös rekisterinpitäjän vastuulla oleva tietosuoja-asetuksen 25 artiklan edellyttämän sisäänrakennetun ja oletusarvoisen tietosuojan puuttuminen järjestelmästä ja mahdolliset asetuksen 32 artiklan edellyttämien ominaisuuksien puutteet järjestelmän toteutuksessa.

Käytännössä ongelmaksi on osoittautunut, ettei tietosuojaa priorisoida organisaatiossa samalla tavoin kuin joitain muita toimintoja. Esimerkiksi IT -järjestelmien ajantasaistamisesta ja sisäänrakennetun tietosuojan toteuttamisesta voidaan tinkiä ilman taloudellista riskiä ja lykätä se siihen saakka, jos ja kun valvova taho siihen puuttuu.

Hankkeemme on myös tuottanut julkiselle sektorille terveystietojen käsittelyn informointia koskevan politiikkasuosituksen ja taustaselvityksen. Siitä käy selkeästi ilmi, etteivät nykyiset rekisteriselostukset tai muut yleiset tietosuojaselosteet hyvinvointialueiden ja sairaanhoitopiirien verkkosivuilla aina täytä tietosuoja-asetuksen vaatimuksia. (<https://www.datalit.fi/tietosuojakuvakkeet/>)

Hallinnollisten seuraamusmaksujen puutteen vaikutusten kumuloituminen EU:n uudessa digitaalisessa sääntelyjärjestelmässä

Arviomuistiossa ei ole lainkaan nostettu esille tietosuoja-asetuksen suhdetta EU:n uuteen digitaaliseen sääntely-ympäristöön. Keskeisin niistä DataLit -hankkeen kannalta on eurooppalaista terveystietojen aluetta koskeva asetusta, jäljempänä EHDS, joka antaa tietosuoja-asetusta vastaavan mahdollisuuden jäsenvaltioille rajata julkisen sektorin viranomaiset hallinnollisen seuraamusmaksun ulkopuolelle. Vastaava säännös sisältyy myös tekoälyä koskevaan asetukseen ja koskee sekä tekoälysovellusten kehittäjiä että käyttäjiä. EHDS velvoittaa terveystietoja ja niihin liittyviä tietoja käsittelevien rekisterinpitäjien antavan pyydettäessä terveystiedot EU:n laajuiseen käyttöön, mukaan luettuna innovaatio- ja tekoälykehitystarkoituksiin asetuksen puitteissa. Tietosuojaviranomaiset ovat tässäkin tapauksessa valvovia viranomaisia. Niiden lisäksi käyttöluvan myöntäjä, tiedot yhdistävä ja niihin pääsyyn teknisessä käyttöympäristössä antava organisaatio, Suomessa Findata, voi asettaa hallinnollisia seuraamusmaksuja määräysten vastaiselle käytölle.

YHTEENVETO

Tietosuojalainsäädännön tarkoituksena on suojata ihmistä henkilötietojen takana, mistä näkökulmasta ei ole merkitystä sillä, onko henkilötietojen käsittelijänä julkinen vai yksityinen taho. Tietosuojalainsäädännön mukaisten rekisteröityjen oikeuksien toteutuminen on käytännössä kuitenkin viime kädessä kiinni rekisteröidystä itsestään ja hänen reagoinnistaan tiettyyn henkilötietojen käsittelyyn. Julkisella sektorilla henkilötietojen käsittely tapahtuu yleensä joko lain tai yleisen edun ja sitä täydentävän lainsäädännön perusteella. Tässä lainsäädännössä on turvattava rekisteröityjen oikeudet ja vapaudet sekä säädettävä tarpeellisista organisatorisista ja teknisistä suojatoimista. Näiden lisäksi rekisteröityjen oikeuksia turvaavat tietosuoja-asetuksen sisältämät pakottavat periaatteet ja rekisterinpitäjien veloitteet noudattaa niitä.

Rekisteröity ei yleensä voi vaikuttaa henkilötietojensa käsittelyyn julkisella sektorilla. Käsittely ei julkisella sektorilla ole aina niin läpinäkyvää kuin tietosuoja-asetus edellyttäisi ja rekisteröidyn on vaikea tietää, miten hänen tietojensa esimerkiksi sote -sektorilla käytetään ensisijaisiin ja muihin, toissijaisiin tarkoituksiin. Tietosuoja-asetuksen mukaiset hallinnolliset seuraamusmaksut sekä esimerkiksi asetuksen mukainen mahdollisuus rekisteröityjen joukkokanteeseen turvaavat omalta osaltaan rekisteröityjen asemaa yhä monimutkaisemmassa teknologisessa ympäristössä. Tietosuoja-asetuksen mukaan seuraamusten tulee olla tehokkaita, suhteellisia ja ennalta ehkäiseviä. Toteutustavasta riippumatta niiden täytyy saavuttaa yhteneväinen taso ja tehokkuus kaikissa jäsenvaltioissa.

Arviomuistiosta käy selkeästi ilmi, että Suomessa julkisen sektorin rekisterinpitäjiin tai henkilötietojen käsittelijöihin ei kohdistu mitään varsinaisia sanktioita tietosuoja-asetuksen mukaisten velvollisuuksien laiminlyönnistä tai asetuksen vastaisesta toiminnasta.

huomautusta lukuun ottamatta. Rekisteröityjen oikeuksien toteutuminen tietosuoja-asetuksen edellyttämällä tavalla vaarantuu eikä ole samalla tasolla kuin muissa jäsenmaissa. Tietosuoja-asetuksen tavoitetta yhtenäisestä, korkeasta suojan tasosta ei näin saavuteta.

Tämä korostuu, kun käsittely on yli rajojen menevää ja siihen sovelletaan muita EU tason säädöksiä, kuten EHDS:ää. Hankkeemme ytimessä olevien terveys- ja sosiaalipalvelun tietojen käsittelyssä rekisteröidyt ovat useimmiten vielä erityisen haavoittuvassa asemassa ja alttiita moniperusteiselle ja risteäville syrjinnän muodoille. Tekoälyn käyttö on vielä erityisen riskialtista ja sen mukana myös henkilötietojen käsittelyyn liittyvä syrjinnän riski kasvaa entisestään. (Salokannel & Ignatius, Lainsäädännölliset ja eettiset reunaehdot ihmisoikeusperustaiselle datan keruulle, Oikeusministeriö 2023:35) Seuraamusmaksussa ei tässä tapauksessa ole niinkään kyse eri perusoikeuksien keskeisestä punninnasta vaan pikemminkin myös muiden perusoikeuksien suojaamisesta yksityisyyden suojan kautta. Lopputulemaksi valitettavasti muodostuu, että Suomen nykyistä lainsäädäntöä, jossa rekisterinpitäjään ei kohdistu julkisella sektorilla tehokasta ja ennaltaehkäisevää seuraamusjärjestelmää voi pitää jopa EU lainsäädännön vastaisena.

Arviomuistiossa vedotaan siihen, että yksityisyyden suojan painoarvo olisi liian suuri suhteessa muihin perusoikeuksiin, etenkin julkisuusperiaatteeseen. Kokemus ainakin terveystietojen käsittelyn osalta on ollut se, että asiakirjojen tai muiden tietojen saatavuus julkisella sektorilla on estynyt liikesalaisuuksiin tai keskeneräisiin hankkeisiin vedoten, ei tietosuojaan.

Helsingissä, 23.1.2025

Petri Ylikoski, kognitiotieteen professori, DataLit -hankkeen johtaja

Antti Honkela, tietojenkäsittelytieteen professori

Marjut Salokannel, tutkimusjohtaja

Karoliina Snell, yliopistotutkija