

Asia: VN/26120/2023-OM-100

Hallinnollisten seuraamusmaksujen määrääminen tietosuojalainsäädännön rikkomuksista julkissektorilla

Lausunnonantajan lausunto

1. Kommentit lakiehdotuksista:

-

2.1 Yleiset kommentit yksittäistä seuraamusmaksua koskevista vaikutuksista ja muista viranomaisvaikutuksista:

-

2.2 Tunnistatkeko 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 Tunnistatkeko oman budjetinne, määrärahojenne tai muun rahoituksenne 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:

Poliisihallitus esittää lausuntonaan seuraavaa.

1 Yleistä

Nyt lausuttavana olevassa hallituksen esityksessä seuraamusmaksujen tarvetta on perusteltu muun muassa sillä, että hallinnollinen seuraamusmaksu korostaisi organisaation vastuuta. Lisäksi ehdotetut seuraamusmaksuja koskevat säännökset tekisivät tietosuojalainsäädännön rikkomiseen sovellettavasta seuraamusjärjestelmästä kokonaisuutena nykyistä yhtenäisemmän ja johdonmukaisemman. Esityksessä on katsottu myös, että lainmuutoksilla olisi tietosuojaa edistävää vaikutusta organisaatioissa (s. 20). Poliisihallitus toteaa, että seuraamusmaksut voisivat toimia kannustimena tietosuojalainsäädännön noudattamisessa, mutta huomauttaa, että viranomaisen tulee noudattaa sille laissa asetettuja velvoitteita myös ilman seuraamusmaksun uhkaa. Lisäksi, kuten Poliisihallitus on aiemmin todennut seuraamusmaksuja koskevaan arviomuistioon (Arviomuistio viranomaisia koskevista seuraamuksista tietosuojalainsäädännön rikkomisesta, oikeusministeriön julkaisuja 2024:28) antamassaan lausunnossaan (VN/26120/2023, POL-2024-175601), jo nykyisen lainsäädännön puitteissa on käytössä laaja keinovalikoima tietosuojalainsäädännön rikkomisesta johtuviksi seuraamuksiksi. Yksi merkittävimmistä keinoista on laaja rikosoikeudellinen virkavastuu. Poliisihallitus ei siten näe perustelluksi mahdollisuutta määrätä erillinen hallinnollinen seuraamusmaksu viranomaisille ja julkishallinnon elimille tietosuojalainsäädännön rikkomisesta.

2 Seuraamusmaksujen ulkopuolelle rajattavat viranomaistoiminnot

Ehdotetun rikosasioiden tietosuojalain 58 b § 2 momentin mukaan hallinnollista seuraamusmaksua ei määrättäisi tuomioistuimille, suojelupoliisille ja Puolustusvoimille. Kyseistä pykälää koskevissa perusteluissa (s. 67) on muun ohella todettu, että puolustukseen ja kansalliseen turvallisuuteen liittyvä henkilötietojen käsittely on lähtökohtaisesti unionin oikeuden soveltamisalan ulkopuolella. Lisäksi asiaa on perusteltu kyseisten viranomaisten laajemmalla valvonnalla.

Tällä hetkellä vireillä on muun muassa hallituksen esitys liittyen tietojen vaihtoon eri viranomaisten välillä sekä tiedustelulakia koskeva hallituksen esitys. Erityisesti tiedustelulain perusteella poliisiin voi kohdistua lisää laillisuusvalvontaa, mikä on nyt lausuttavana olevassa esityksessä nähty myös yhtenä perusteena sille, miksi Suojelupoliisi ja Puolustusvoimat on jätetty hallinnollisten seuraamusmaksujen soveltamisalan ulkopuolelle. Poliisi esittää siten harkittavaksi ainakin sitä, tulisiko poliisi jättää rikosasioiden tietosuojalain seuraamusmaksujen soveltamisalan ulkopuolelle silloin, kun poliisi toteuttaa estävää ja paljastavaa toimintaa. Esityksessä on tuotu esille, että kansallisen turvallisuuden ylläpitävien viranomaisten käsiteltävät tiedot ovat luonteeltaan sellaisia, että rekisteröidyllä ei pääsääntöisesti ole tarkastusoikeutta itseään koskeviin henkilötietoihin. Rekisteröidyllä ei ole oikeutta käyttää tarkastusoikeuttaan kaikkiin itseään koskeviin henkilötietoihin myöskään poliisissa, vaan tarkastusoikeutta käyttää tietosuojavaltuutettu rekisteröidyn puolesta tietyissä tapauksissa. Tarkastusoikeuden käyttämisen yhteydessä tieto-suojavaltuutettu voi samalla valvoa poliisissa tapahtuvaa henkilötietojen käsittelyä.

Ehdotetun rikosasioiden tietosuojalain 51 §:n perusteluissa (s. 65) on todettu, että jos laissa tarkoitetut rikosasioissa toimivaltaiset viranomaiset rikkoisivat vastaavia yleisen tietosuojasetuksen 83 artiklassa mainittuihin säännöksiin sisältyviä velvoitteitaan, mahdollinen seuraamusmaksu määräytyisi tietosuoja-asetuksen ja tietosuojalain mukaisesti. Tällaisessa tilanteessa sovellettavaksi tulisi siten tietosuojalain seuraamusmaksuja koskevat säännökset, joita sovelletaan myös tiedusteluviranomaisiin silloin, kun kyseessä on näiden suorittama, yleisen tietosuojasetuksen soveltamisalaan kuuluva henkilötietojen käsittely. Tällaista henkilötietojen käsittelyä voi olla esimerkiksi henkilöstöhallinnollisten tietojen käsittely.

3 Viranomaisten toiminnan budjettisidonnaisuus

Nyt lausuttavana olevan esityksen vaihtoehtoisia toteuttamistapoja koskevassa kappaleessa (s. 44) on viranomaisten toiminnan budjettisidonnaisuuden todettu olevan keskeisin nykytilan säilyttämistä puoltava näkökohta. Perustelujen mukaan viranomaiset ovat vain harvoin itsenäisiä oikeushenkilöitä. Niillä ei myöskään yleensä ole omaa varallisuutta tai omaisuutta eräitä poikkeuksia lukuun ottamatta. Esimerkiksi valtion viranomaisten osalta seuraamus kohdistuisi valtion varoihin. Tähän liittyen Poliisihallitus toteaa, että koska viranomaisen toiminta rahoitetaan valtion budjettiin perustuvien määrärahojen, viranomaiselle määrätty seuraamusmaksu on käytännössä viranomaiselle annetun rahan päätymistä takaisin valtiolle. Tietosuojalainsäädännön mukaisia seuraamusmaksuja on siten haastavaa tarkoituksenmukaisesti sovittaa osaksi nykyistä oikeusjärjestelmää, kun huomioidaan julkishallinnon toiminnan erityispiirteet.

Esityksessä (s.25) on arvioitu, että hallinnollisten seuraamusmaksujen uhka voisi kannustaa toteuttamaan sellaiset tietosuojalainsäädännön täytäntöönpanon edellyttämät toimenpiteet, kuten tietojärjestelmämuutokset, joita on esimerkiksi kustannussyistä lykätty. Poliisihallitus katsoo, että kun otetaan huomioon valtiontalouden viimeaikaiset säästötoimet, ei seuraamusmaksujen uhka välttämättä johtaisi tietosuojan parantamiseen organisaatioissa esityksessä arvioidulla tavalla. Poliisihallitus sen sijaan näkee, että viranomaisten tietosuojatyötä olisi hyvä tukea laajemmin esimerkiksi lisäresursseilla, ohjauksella ja viranomaisten yhtenäisillä käytännöillä tietosuojalainsäädännön soveltamisessa.

Seuraamusmaksun enimmäismääräksi on ehdotettu 500 000 tai 1 000 000 euroa riippuen siitä, minkä velvoitteen rikkomisesta on kyse. Poliisihallitus esittää harkittavaksi seuraamusmaksun enimmäismäärän pienentämistä nyt esitetyistä määristä. Esityksen perusteluissa (s. 58) on todettu, että seuraamusmaksun olisi enimmäismäärältään oltava riittävän korkea sen varmistamiseksi, että seuraamuksella on pelotevaikutus, eli toisin sanoen se on tehokas, ennalta estävä ja varoittava. Poliisihallitus toteaa, että viranomaisen henkilötietojen käsittelyssä on useimmiten kyse sen lakisääteisen velvoitteen suorittamisesta, jota viranomaiset tekevät sille valtion talousarviossa osoitettujen määrärahojen turvin. Viranomaiset eivät siten toimi liiketaloudellisin perustein, eikä niiden voida odottaa saavan säännösten rikkomisesta taloudellista hyötyä. Seuraamusmaksu voisi sen sijaan haitata viranomaisen tehtävän hoitamista tai lakisääteisen palvelun tarjoamista.

Esityksen mukaan ehdotetuilla säännöksillä, joilla edellytetään viranomaisen koon ja taloudellisen aseman huomioimista, pyrittäisiin tasaamaan budjettivaikutuksia. Tietosuojalain 24 a §:ää koskevien perusteluiden mukaisesti seuraamusmaksua määritettäessä olisi arvioitava, miten se vaikuttaisi viranomaisen edellytyksiin suoritua lakisääteisten tehtäviensä hoitamisesta ja lakisääteisistä maksuista ja muista velvoitteista (s. 59). Poliisihallitus pitää hyvänä asiana, että viranomaisten toiminnan budjettisidonnaisuus on pyritty huomioimaan seuraamustason määrittämisessä siten, kuin ehdotetuissa tietosuojalain 24 a § 3 momentissa ja rikosasioiden tietosuojalain 58 b § 3 momentissa on säädetty.

Esityksen mukaan seuraamusmaksu kohdistuisi vuosittaisen talousarvion ja tilinpäätöksen mukaiseen kirjanpitoyksikköön. Siinä tapauksessa, että rekisterinpitäjäksi on laissa tai muutoin määritetty sellainen yksikkö, joka ei ole erillinen viranomainen tai kirjanpitoyksikkö, seuraamusmaksu tulisi kohdistaa sille kirjanpitoyksikölle, jonka alaisuuteen rekisterinpitäjän toiminta kuuluu (s. 59). Esityksessä on kohdentamisen osalta todettu myös, että seuraamusmaksu kohdennettaisiin talousarviokirjanpidossa sille talousarviolille, jolle seuraamusmaksun saanut viranomainen kirjaa muutkin menonsa. Näin seuraamusmaksu olisi pääsääntöisesti kohdistettavissa ongelmitta sen saaneen viranomaisen (rekisterinpitäjän tai henkilötietojen käsittelijän) menoksi (s. 31). Poliisi on esityksessä kuvatulla tavalla viranomainen, jossa yhden kirjanpitoyksikön alaisuudessa toimii useampi viranomainen. Poliisihallitus toimii mm. poliisin valtakunnallisten rekistereiden rekisterinpitäjänä, mutta Poliisihallituksen alaisilla poliisilaitoksilla, Keskusrikospoliisilla ja Poliisiammattikorkeakoululla on myös itsenäisiä rekisterinpitovastuita. Poliisihallitus pitää tärkeänä, että seuraamusmaksua määritettäessä olisi mahdollista huomioida viranomaisen koon ja kokonaisbudjetin lisäksi myös se, jos samaan kirjanpitoyksikköön kuuluu useampi viranomainen, jotka toimivat osin itsenäisinä rekisterinpitäjinä. Tässä yhteydessä tulisi huomioida myös se, että osan kirjanpitoyksiköiden viranomaisten toimintamenot voivat koostua pääosin esimerkiksi kiinteäluonteisista henkilöstö- ja kalustokuluista.

Seuraamusmaksun määrään liittyen Poliisihallitus toteaa myös, että Poliisiammattikorkeakoululla on viranomaistoiminnan lisäksi myös liiketaloudellista toimintaa. Esitysluonnoksen valossa näyttäisi siltä, että seuraamusmaksun suuruuteen ei vaikuta se, mihin viranomaisen toimintaan seuraamusmaksuun johtava tietosuojalainsäädännön rikkominen liittyy.

4 Seuraamusmaksun kohdistuminen oikealle viranomaiselle

Poliisihallitus katsoo, että hallinnollisten seuraamusmaksujen määrittämisessä on tärkeää, että tilanteissa, joissa poliisi toimii yhteisrekisterinpitäjän roolissa jonkun toisen toimijan kanssa, seuraamus määrätään todellisen vastuun mukaisesti. Nyt lausunnolla olevassa hallituksen esityksessä yhteisrekisterinpitäjyyteen liittyvät seikat on otettu huomioon ehdotetun tietosuojalain 24 a §:n perusteluissa (s. 60). Esityksen mukaan Suomessa on voimassa jonkin verran lainsäädäntöä, jossa säädetään kahden tai useamman viranomaisen tai yksikön välisestä yhteisrekisterinpidosta sekä näiden välisestä rekisterinpitäjän tehtävien jakautumisesta. Näissä tilanteissa myös

rikkomuksesta vastuussa oleva rekisterinpitäjä voi määräytyä ainakin joissakin tilanteissa suoraan lain säännösten perusteella. Poliisihallitus katsoo, että kaikissa tilanteissa yhteisrekisterinpitäjyydestä ei kuitenkaan ole säädetty riittävällä tarkkuudella laissa, ja näiltä osin vastuuta tulisiikin selkeyttää, jotta mahdollinen seuraamusmaksu voitaisiin kohdistaa oikealla toimijalle. Esimerkiksi keskitettyihin palveluratkaisuihin ja keskitettyihin palveluntoimittajiin liittyen on havaittu kohdistuvan rekisterinpitäjyyteen liittyviä kysymyksiä. Nämä kysymykset voivat liittyä esimerkiksi lokienhallintaan.

Poliisilla on lakisääteinen velvoite käyttää esimerkiksi Valtion tieto- ja viestintätekniikkakeskuksen (Valtori) palveluita. Lähtökohtaisesti Valtori toimii henkilötietojen käsittelijänä Poliisihallituksen lukuun, kun poliisi käyttää sen tarjoamia palveluita. Osana palvelun tarjoamista Valtori voi käyttää alikäsittelijöinä toimivia kolmansia palveluntarjoajia. Poliisihallitus ei kuitenkaan voi suoraan vaikuttaa esimerkiksi niiden sopimusten sisältöön, joihin Valtori sen puolesta sitoutuu kolmansien palveluntarjoajien kanssa. Tähän liittyen tietosuojavaltautettu on osana julkissektorin pilvipalveluita koskevaa selvitystään antanut lokakuussa 2025 huomautuksen mm. Valtorille ja DVV:lle pilvipalveluiden käyttöön liittyvistä tietosuojapuutteista. Ratkaisuihinsa TSV totesi muun ohella, että Valtorin olisi tullut huolehtia siitä, että riittävä tietosuoja toteutuu sen julkishallinnolle tarjoamissa pilvipalveluissa, ja että DVV:llä ja Verohallinnolla on lakisääteinen velvollisuus käyttää Valtorin tuottamia palveluja. Poliisihallitus katsoo, että seuraamusmaksuihin liittyvää sääntelyä tulisi seuraamusmaksun kohdistamisen osalta harkita tarkennettavaksi sellaisia tilanteita varten, kun rekisterinpitäjä ei tosiasiallisesti voi valita käyttämäänsä henkilötietojen käsittelijää, eikä tämän seurauksena mahdollisesti pystyisi noudattamaan tietosuojalainsäädännön rekisterinpitäjälle asettamia velvoitteita täysimääräisesti kaikissa tilanteissa.

5 Julkisuuslain mukaiset tietopyynnöt ja muun lainsäädännön nojalla tapahtuva henkilötietojen luovuttaminen

Nyt lausuttavana olevassa hallituksen esitysluonnoksessa on ehdotettu, että seuraamusmaksua ei voitaisi määrätä viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999, julkisuuslaki) 4 §:n soveltamisalaan kuuluvalla viranomaisella ja julkista valtaa käyttävälle yhteisölle, säätiölle ja yksityiselle henkilölle henkilötietojen käsittelytoimista, joissa on kyse tietosuoja-asetuksen 86 artiklassa tarkoitetusta henkilötietojen luovuttamisesta. Poliisihallitus kannattaa ehdotusta julkisuuslain mukaisiin tietopyyntöihin liittyvän henkilötietojen käsittelyn rajaamista pois seuraamusmaksujen piiristä.

Poliisihallitus katsoo, että seuraamusmaksujen ulottaminen myös julkisuusperiaatteen piiriin kuuluvaan henkilötietojen käsittelyyn voisi johtaa julkisuusperiaatteen kaventumiseen, mikä ei liene seuraamusmaksujen määräämisen tarkoitus ottaen huomioon eri perusoikeuksien keskinäinen punninta. Seuraamusmaksujen riski voisi joissain tilanteissa johtaa ylivarovaisuuteen ja näin ollen epätasapainoon yksityisyyden suojan ja julkisuusperiaatteen välillä.

Tässä yhteydessä Poliisihallitus nostaa esille myös muuhun lainsäädäntöön kuin julkisuuslakiin perustuvan tietojen luovuttamisen. Poliisi voi sitä koskevan lainsäädännön nojalla luovuttaa tietoja toiselle viranomaiselle tai muulle toimijalle tälle laissa säädetyn tehtävän suorittamiseksi. Henkilötietojen käsittelyyn voidaan kuitenkin tietojen luovuttajan ja tietojen vastaanottajan toimesta soveltaa eri tietosuojalainsäädäntöä, ja esimerkiksi rekisteröidyn oikeuksiin voi kohdistua rajoituksia toiseen osapuoleen sovellettavan lainsäädännön johdosta. Tämä voi aiheuttaa haasteita kohdentaa seuraamusmaksut oikein tilanteessa, joissa rekisterinpitäjien vastuun ajallinen ja aineellinen ulottuvuus tietojenluovutustilanteissa ei ole täysin selvää sen vuoksi, että osapuoliin sovelletaan eri tietosuojasääntelyä.

6 Yhteenveto seuraamusmaksuihin liittyvistä ehdotuksista

Poliisihallitus toistaa arviomuistiossa esiin tuomansa näkemyksensä siitä, että hallinnollisen seuraamusmaksun ulottaminen viranomaisiin ei välttämättä ole tehokkain keino tietosuojalainsäädännöstä tulevien vaatimusten toteuttamiseksi viranomaisorganisaatioissa. Seuraamuksia määriteltäessä on edellä kuvatusti otettava huomioon erityisesti viranomaisten budjettisidonnaisuus ja seuraamusmaksujen vaikutukset viranomaisen toimintaan ja määrärahoihin.

Poliisihallitus katsoo, että haasteena yhdenmukaisessa tietosuojalainsäädännön noudattamisessa on useimmiten sen soveltamisen erilaiset tulkinnat ja tulkintaan liittyvät haasteet. Olisi siten tärkeää, että esimerkiksi kansallisen valvontaviranomaisen toimesta annettaisiin aktiivisemmin yhtenäistä ohjausta tietosuojalainsäädännöstä tulevien vaatimusten täyttämiseksi.

7 Rajoitukset rekisterinpitäjän velvollisuuteen ilmoittaa henkilötietojen tietoturvaloukkauksesta rekisteröidylle

Esityksessä on lisäksi ehdotettu lisättäväksi tietosuojalakiin säännökset, jotka koskevat rajoituksia rekisterinpitäjän velvollisuuteen ilmoittaa henkilötietojen tietoturvaloukkauksesta rekisteröidylle. Tällä selkiytettäisiin säännöksiä, joiden rikkomisesta voitaisiin määrätä hallinnollinen seuraamusmaksu. Poliisihallitus kannattaa ehdotusta ja katsoo, että rikosasioiden tietosuojalain mukaisia rajoituksia vastaavat säännökset olisi perusteltua lisätä myös tietosuojalakiin.

8 Lopuksi

Erillisenä kysymyksenä Poliisihallitus esittää harkittavaksi, tulisiko tietosuojalainsäädännön nojalla määrättyihin seuraamuksiin liittyvä muutoksenhaku keskittää tiettyihin, yhteen tai useampaan, hallinto-oikeuteen. Oikeudenmukainen ja yhtenäinen ratkaisukäytäntö edellyttää tietosuojalainsäädännön syvällistä tuntemusta. Muutoksenhaun keskittäminen voisi olla perusteltua,

jotta esimerkiksi viranomaisille mahdollisesti määrättävät hallinnolliset seuraamusmaksut olisivat yhdenmukaisia ja tasapuolisia.

Korva Hanna-Mari
Poliisihallitus