


Lausunto

4.11.2025

 VN/26120/2023
 VN/26120/2023-VM-110

 Oikeusministeriö
kirjaamo.om.@gov.fi

Valtiovarainministeriön lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle tietosuojalain ja henkilötietojen käsittelystä rikosasioissa ja kansallisen turvallisuuden ylläpitämisen yhteydessä annetun lain muuttamisesta

Oikeusministeriö on pyytänyt valtiovarainministeriöltä lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle tietosuojalain ja henkilötietojen käsittelystä rikosasioissa ja kansallisen turvallisuuden ylläpitämisen yhteydessä annetun lain muuttamisesta. Esitysluonnoksessa ehdotetaan mahdollistettavaksi hallinnollisten seuraamusmaksujen määrääminen viranomaisille ja julkishallinnon elimille tietosuojalainsäädännön rikkomisesta. Esitysluonnoksessa ehdotetaan lisäksi täsmennettäväksi tietosuojalainsäädännön rangaistussäännöksiä sekä säädettäväksi rajoituksista rekisterinpitäjän velvollisuuteen ilmoittaa henkilötietojen tietoturvaloukkauksesta rekisteröidylle.

Esityksen tavoitteena on toteuttaa hallitusohjelman mukaisesti kansallisen tietosuojalainsäädännön kokonaisuudistukseen liittyvät muutokset oikeusministeriön hallinnonalan lainsäädäntöön, ottaen huomioon perustuslaista johtuvat vaatimukset ja yleisen tietosuoja-asetuksen ja rikosasioiden tietosuojadirektiivin sallima liikkumavara. Ehdotettujen säännösten tavoitteena on varmistaa organisaation vastuu tietosuojalainsäädännön mukaisten velvoitteiden noudattamisesta ja tehostaa rekisteröityjen suojaa siten, että mahdolliset kielteiset vaikutukset viranomaisten lakisääteisten tehtävien hoitamiseen jäisivät mahdollisimman vähäisiksi.

Valtiovarainministeriö kiittää mahdollisuudesta lausua ja esittää lausuntonaan seuraavaa. Valtiovarainministeriö ei lähtökohtaisesti kannata seuraamusmaksujen käyttöönottoa julkisessa hallinnossa erityisesti lausuntokohdassa 3.esittämillään perusteilla.

1. Kommentit lakiehdotuksista:

Esityksellä ehdotetaan mahdollistettavaksi hallinnollisten seuraamusmaksujen määrääminen viranomaisille ja julkisoikeudellisille yhteisöille yleisen tietosuoja-asetuksen 83 artiklassa mainittujen säännösten ja tietosuoja-asetuksen 10 artiklan rikkomisesta. Hallinnollinen seuraamusmaksu voitaisiin määrätä myös rikosasioiden tietosuojalaissa tarkoitetuille toimivaltaisille viranomaisille sen säännösten rikkomisesta. Tuomioistuimet ja eduskunnan virastot olisivat perustuslaista johtuvista syistä rajattu seuraamusmaksun määräämisen ulkopuolelle.

Viranomaisille määrättävien seuraamusmaksujen enimmäismääräksi ehdotetaan 500 000 ja 1 000 000 euroa sen mukaisesti, minkä velvoitteen rikkomisesta on kyse, yleisen tietosuoja-asetuksen

Postiosoite
Postadress
Postal Address
 Valtiovarainministeriö

Käyntiosoite
Besöksadress
Office
Puhelin
Telefon
Telephone
Faksi
Fax
Fax
s-posti, internet
e-post, internet
e-mail, internet

 PL 28
 00023 Valtioneuvosto

 Snellmaninkatu 1 A
 Helsinki

 0295 16001
 +358 295 16001

kirjaamo.vm@gov.fi

jaottelua vastaavasti. Enimmäismäärät olisivat näin ollen merkittävästi alempia kuin suoraan yleisen tietosuoja-asetuksen säännöksiin perustuvien seuraamusmaksujen enimmäismäärät. Lisäksi Tietosuoja-valtuutetun toimiston olisi otettava seuraamusmaksua määrätessään huomioon viranomaisen koko ja taloudellinen asema. Ehdotetut säännökset seuraamusmaksujen määrästä koskisivat myös yksityisiä tahoja niiden hoitaessa julkista hallintotehtävää. Lisäksi julkisuusperiaatteen soveltamiseen liittyvät tilanteet rajattaisiin seuraamusmaksujen määrittämisen ulkopuolelle.

Ehdotettava malli, jolla seuraamusmaksun vaikutukset viranomaisen lakisääteisten tehtävien hoitamiseen pyritään minimoimaan, on valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan perusteltu. Seuraamusmaksun määrää rajoittava säännös lieventämään maksusta aiheutuvia kielteisiä vaikutuksia viranomaisten toimintaan on kannatettava. Seuraamusmaksua esimerkiksi kunnalle tai hyvinvointialueelle määrittäessä tulisi ottaa huomioon maksun vaikutukset kunnan ja hyvinvointialueen palveluiden tuottamiseen sekä huolehtia siitä, ettei maksu vaarantaisi yksittäisen kunnan tai hyvinvointialueen edellytyksiä vastata lakisääteisten tehtäviensä hoitamisesta. Valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan seuraamusmaksujen määrittämistä koskevan ohjeistuksen on oltava läpinäkyvää ja ennakoitavaa.

Valtiovarainministeriö katsoo, että vaikka vaikutuksia lakisääteisten tehtävien hoitamiseen on pyritty minimoimaan, olisi myös ehdotettavan sääntelyn mukaisesti määrittävissä seuraamusmaksuissa riskinä mahdollinen haitta viranomaisten lakisääteisten tehtävien hoitamiseksi ja niiden palvelujen kehittämiseksi. Tällainen haitta viranomaisten tehtävien hoitamisen kannalta ei tiukassa taloustilanteessa vaikuta perustellulta suhteessa hyvin esityksen hyvin vähäisiin rekisteröityjen henkilötietojen suojaa parantaviin vaikutuksiin.

Valtiovarainministeriö kannattaa 24 a §:n 5 momenttiin ehdotettua poikkeusta, jossa seuraamusmaksuja koskevien säännösten soveltamisalan ulkopuolelle ehdotetaan jätettäväksi tilanteet, joissa on kyse yleisen tietosuoja-asetuksen 86 artiklassa tarkoitettusta henkilötietojen luovuttamisesta henkilötietojen suojan ja asiakirjajulkisuuden yhteensovittamiseksi. Ehdotus varmistaisi osaltaan sitä, että ehdotettavista seuraamusmaksuista huolimatta tietoyhteiskunnan kannalta tärkeä julkisuusperusoikeus ei perusteettomasti kaventuisi.

2. Kommentit vaikutustenarvioinnista

2.1 Yleiset kommentit yksittäistä seuraamusmaksua koskevista vaikutuksista ja muista viranomaisvaikutuksista:

Valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan esityksestä voi seurata kunnille ja hyvinvointialueille välillisiä vaikutuksia, jotka liittyvät esimerkiksi tarpeeseen tarkistaa kunnan ja hyvinvointialueen sisäisiä rekisterinpitoon liittyviä järjestelyitä ja vastuita. Tiedossa on, että esimerkiksi kuntakentällä tietosuoja-asetukseen perustuvan rekisterinpitäjän käsitteen tulkinta on koettu jossain määrin haastavaksi. Tästä on voinut seurata, että rekisterinpitäjyyteen liittyvien roolien, vastuiden ja tehtävien määrittelyt ovat voineet kuntien organisaatioiden sisällä jäädä jossain määrin epäselviksi. Ehdotettujen hallinnollisten seuraamusmaksujen uhka voikin toimia perusteena tarkistaa ja täsmentää jo voimassa olevaan tietosuoja-sääntelyyn perustuvia kuntien ja hyvinvointialueiden rekisterinpitovastuita ja -tehtäviä esimerkiksi hallintosääntöön otettavin määräyksin. Lisäksi kunnissa ja hyvinvointialueilla voi ilmetä tarve täydentää ja tarkistaa niiden tietosuojaa ja tietoturvasuutta koskevaa ohjeistusta sekä kouluttaa ja perehdyttää henkilöstöä tietosuojavelvoitteisiin. Esityksestä aiheutuvat mahdolliset välilliset, sinänsä tietosuojaa edistävät vaikutukset ja niistä aiheutuva hallinnollinen taakka olisivat kuitenkin riippuvaisia siitä, missä määrin kunnissa ja hyvinvointialueilla olisi jo huolehdittu tietosuoja-lainsäädännön velvoitteiden toimeenpanosta.

Esityksen vaikutusarvioiden mukaan lakimuutokset tarkoittaisivat useimpien niiden soveltamisalaan tulevien rekisterinpitäjien ja henkilötietojen käsittelijöiden osalta, että vastuu ja mahdollinen seuraamus tietosujalainsäädännön rikkomisesta kohdistuisi nykytilasta poiketen ensisijaisesti organisaatioon. Edelleen vaikutusarvioiden mukaan ehdotettujen lainmuutosten vaikutusten osalta on huomioitava, että hyvinvointialueet, hyvinvointiyhtymät, kunnat ja kuntayhtymät muodostuvat viranomaisista, joiden osalta rekisterinpitovastuut voivat jakautua eri tavoin. Tältä osin valtiovarainministeriö kiinnittää huomiota siihen, että kunnan tai hyvinvointialueen itsenäisenä viranomaisena voi toimia myös yksittäinen viranhaltija. Ainakin teoriassa olisi siten mahdollista, että myös yksittäinen viranhaltija voisi toimia kunnassa tai hyvinvointialueella rekisterinpitäjänä ja mahdollisesti myös seuraamusten kohteena.

Rekisterinpitovastuiden kohdentuminen hyvinvointialueilla edellyttäisi selkeää sisäistä vastuunjakoja ja prosessien tarkistamista, jotta tietosuojavelvoitteiden noudattaminen voidaan varmistaa. Valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan esityksessä olisi tarvetta nostaa esiin viranomaisten tukemista rekisterinpidon organisoinnissa ja tarjota ohjeistusta tietosuojavaltuutetun toimesta, erityisesti hallinnollisten seuraamusmaksujen määräämisen ennaltaehkäisyä tavoitellen. Luonnoksessa tätä näkökulmaa on käsitelty monesta näkökulmasta, mutta tässä asiassa olisi päästävä vielä konkreettisempaan kuvaukseen.

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?

Hyvinvointialueet rahoitetaan pääosin valtion yleiskatteellisella rahoituksella ja alueet päättävät itse rahoituksen kohdentamisesta. Mahdollisten seuraamusmaksujen maksaminen olemassa olevista määrärahoista voi vaikuttaa palveluiden rahoitukseen, erityisesti pienillä alueilla, joilla taloudellinen liikkumavara on rajallinen. Vaikka esityksessä todetaan, että seuraamusmaksujen määräämisessä huomioidaan jollakin tavalla viranomaisen koko ja taloudellinen asema, olisi tärkeää täsmentää, miten tämä arviointi käytännössä toteutetaan ja varmistaa, ettei yksittäinen seuraamusmaksu vaarana lakisääteisten ja yhteiskunnan toiminnan kannalta kriittistenkin tehtävien hoitoa. Esitykseen tulisi lisätä tarkempia kriteerejä ja menettelytapoja, joilla seuraamusmaksun määräämisen kohtuullisuutta arvioidaan suhteessa viranomaisen taloudelliseen asemaan ja palvelutehtäviin. Jatko-työssä tulisi myös varmistaa, ettei esimerkiksi viranomaisen omasta huolimattomuudesta johtunut seuraamusmaksu automaattisesti johda lisärahoitukseen, jolla seuraamusmaksuja katetaan (vrt. hyvinvointialuetalous tai valtion virasto, jolla ei ole budjettitalouden ulkopuolista tulorahoitusta).

Valtion tieto- ja viestintätekniikkakeskus Valtorin osalta esitysluonnoksessa (s.31) on kuvattu asianmukaisesti haasteita, joita liittyisi seuraamusmaksujen maksamiseen sen määrärahoista. Seuraamusmaksujen määräämisessä Valtorille tulisi varmistua siitä, että seuraamusmaksua ei katettaisi Valtorin asiakkaiden maksamien palvelumaksujen korottamisella. Kuten esitysluonnoksessa on todettu, Valtorille olisi seuraamusmaksun maksamista varten käytännössä osoitettava lisärahoitusta. Tällöin seuraamusmaksun pelotevaikutus olisi Valtorin osalta vähäisempi kuin monilla muilla viranomaisilla.

2.4 Täydennysehdotukset ja kommentit tietoyhteiskuntavaikutuksia koskeviin arvioihin:

Kuten tietoyhteiskuntavaikutuksia koskevassa 4.2.6. luvussa on todettu, viranomaiset ovat jo nykytilassa usein nostaneet esiin sen, että tietosuojan koetaan estävän digitalisaatiota ja tiedon liikkuvuutta. Hallinnollisen seuraamusmaksun uhka voisi lisätä tietosuoja-asioita koskevaa epävarmuutta viranomaisessa ja vähentää uskallusta palveluiden kehittämiseen ja datan hyödyntämiseen. Tällä puolestaan on merkittävä vaikutus siihen, kuinka tehokkaasti viranomaiset toimivat.

Esityksessä olisi nykyistä laajemmin tunnistettava, että ehdotus voi myös johtaa epätarkoituksenmukaisella tavalla ylivarovaisuuteen esimerkiksi tietojärjestelmähankkeissa tai viranomaisten palveluiden kehittämisessä. Tämä voisi hidastaa digitalisaatiota ja innovatiivisten palveluratkaisujen käyttöönottoa viranomaisissa ja vaikuttaisi silloin osaltaan negatiivisesti tavoiteltuun tuottavuuskehitykseen. Jatkovalmistelussa tulisikin laajemmin tunnistaa ja arvioida riskiä ylivarovaisuudesta ja pyrkiä myös ehdottamaan mekanismeja, joilla voidaan tukea viranomaisia riskienhallinnassa ja tietosuojan toteuttamisessa ilman toimintakyvyn heikentymistä.

Viranomaisten palveluiden laatu ja tehokkuus perustuvat nykyisin hyvin laajalti digitaalisiin ratkaisuihin ja palvelujen digitalisoinnilla on saavutettu merkittäviä säästöjä julkisessa hallinnossa. Kehittyvien teknologioiden hyödyntämiseen liittyy tulevaisuudessakin viranomaistoiminnan merkittävien säästöpotentiaali, mistä syystä digitalisaation edellytyksiä ei valtiovarainministeriön näkemyksen

mukaan tulisi esityksessä ehdotettavalla tavalla heikentää. Valtiovarainministeriö katsoo, että esityksen kielteisiä vaikutuksia tietoyhteiskunnan kehittymisen kannalta on vielä jatkovalmistelussa tarkennettava. Onkin hyvä, että vaikutuksia pyritään lausuntokierroksen yhteydessä selvittämään ja että esitystä on tarkoitus täydentää vielä tältä osin.

2.5 Muut kommentit ehdotetun sääntelyn vaikutuksista:

Esitysluonnoksessa hallinnollisia seuraamusmaksuja koskevan sääntelyn laajentamisella koskemaan viranomaisia on arvioitu olevan erityisesti yksityiselämän ja henkilötietojen suojan osalta vahvistavaa vaikutusta. Valtiovarainministeriö katsoo, että viranomaistoiminnassa noudatetaan jo nykyisin perusteltua varovaisuutta henkilötietojen suojan turvaamistoimien arvioinneissa kuten esimerkiksi tietosuojaa koskevissa vaikutustenarvioinneissa. Valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan ei ole viitteitä siitä, että viranomaistoiminnassa olisi laiminlyöty tietosuoja-asioita nykyisessä tilanteessa, jossa hallinnolliset seuraamusmaksut tietosuojalainsäädännön rikkomisesta eivät ole koskeneet viranomaisia. Virkamiehen erityisasemaan kuuluu muita laajempi vastuu työssä tapahtuneista virheistä eli virkavastuu. Virkamieheen kohdistuvan virkavastuun voidaan arvioida estävän väärinkäytöksiä jopa organisaatiokohtaisesti asetettavaa seuraamusmaksua tehokkaammin. Ehdotettavilla hallinnollisilla seuraamusmaksuilla ei siis valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan todennäköisesti olisi juurikaan hallinnon asiakkaiden henkilötietojen suojan tasoa parantavia vaikutuksia.

3. Muut huomiot (tai lausuntonne) esitysluonnoksesta:

Esityksen tavoite yhdenvertaisuudesta julkisen ja yksityisen sektorin rekisterinpitäjien välillä on sinänsä kannatettava. Seuraamusmaksujen määrääminen viranomaisille ei kuitenkaan ota huomioon yksityissektorin ja julkisen sektorin eroavaisuuksia. Kuten perustuslakivaliokunta on aiemmin tietosuojalakiehdotusta koskevassa lausunnossaan huomauttanut, on viranomaisten kaikissa tilanteissa hoidettava lakisääteiset tehtävänsä. Viranomaistoiminnan budjettisidonnaisuudesta johtuu, että viranomaisille tietosuojalainsäädännön rikkomisesta seuraavan rahamääräisen seuraamuksen vaikutus ei ole julkisella sektorilla samanlainen kuin yksityisellä sektorilla. Valiokunta viittasi lausunnossaan hallituksen esityksessä HE 9/2018 vp omaksuttuun kantaan, jonka mukaan viranomaiselle määrättävä hallinnollinen seuraamusmaksu on yleisen oikeusjärjestyksemme kannalta vieras menettely. Hallituksen esityksen tavoin perustuslakivaliokunta kiinnitti lisäksi erityistä huomiota muun muassa viranomaisia sitovaan hallinnon lainmukaisuusperiaatteeseen ja virkavastuuseen, sekä viranomaisen velvollisuuteen hoitaa lakisääteiset tehtävänsä. Hallituksen esityksestä ilmenevien seikkojen lisäksi valiokunta huomautti, että viranomaisille määrättävä hallinnollinen seuraamusmaksu olisi ongelmallinen myös perusoikeusjärjestelmän kokonaisuudessa. (PeVL 14/2018 vp, s.20).

Valtiovarainministeriön arvion mukaan sääntely-ympäristössä ei ole tietosuojalain (1050/2018) säätämisen jälkeen tapahtunut sellaisia muutoksia, jotka edellyttäisivät asian arvioimista toisin kuin perustuslakivaliokunta on lakiehdotusta säädettäessä arvioinut. Viranomaisille määrättävät seuraamusmaksut tulisivat käytännössä maksettavaksi valtion yhteisestä budjetista. Viime kädessä seuraamusmaksusta tai sen uhasta viranomaistoiminnalle aiheutuvat haitat katettaisiin verovaroista. Tilanne, jossa rekisteröity joutuu tosiasiassa maksamaan rekisterinpitäjän tai henkilötietojen käsitteijän tietosuojalainsäädäntöä koskevasta rikkomuksesta on lähtökohtaisesti ristiriitainen.

Vaikka hallituksen esitysluonnoksessa on pyritty asettamaan seuraamusmaksujen enimmäismäärät sellaiselle tasolle, että ne eivät häiritä viranomaisen lakisääteisen tehtävän hoitamista, voisi seuraamusmaksu tosiasiassa haitata viranomaisen toimintaa siinä määrin, että se näkyisi hallinnon asiakkaille esimerkiksi hitaampana tai tehottomampana palveluna. Näin voi olla, vaikka Tietosuoja-valtuutetun toimiston olisi valvontaviranomaisena huomioitava viranomaisen tai julkishallinnon elimen koko ja taloudellinen asema.

Ehdotettavien seuraamusmaksujen vaikutus rekisteröityjen henkilötietojen suojan parantamiseen on hyvin marginaalinen. Seurauksena olisi kuitenkin tarpeetonta hallinnon määrärahojen siirtämistä momentilta toiselle ja seuraamusmaksun kohteeksi joutuvan viranomaisen toiminnan uudelleenjärjestelyä. Tietosuojasääntelyyn liittyvä epävarmuus on viranomaistoiminnassa digitalisaatiokehitystä merkittävästi hidastava seikka, eikä tämän epävarmuuden kasvattaminen seuraamusmaksujen ulottamisella viranomaistoimintaan ole toivottavaa. Erityisesti näin on tiukassa taloustilanteessa, jonka korjaamisessa viranomaisten toiminnan tehostaminen ja tuottavuuden parantaminen on keskiössä.

Esityksessä ehdotetaan sääntelyn toimivuuden arviointia viiden vuoden seurantajaksolla. Valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan olisi tärkeää, että seurannassa huomioidaan erityisesti mahdollisten seuraamusmaksujen vaikutukset viranomaisten palvelutuotantoon, toiminnan kehittämiseen ja innovatiivisuuteen, talouteen ja tietosuojakäytäntöjen kehittämiseen.

Lopuksi valtiovarainministeriö kiinnittää huomiota siihen, että lainsäädäntöesitykset, joilla on kuntataloudellisia vaikutuksia tai vaikutuksia kunnan hallintoon taikka talouteen, tulisi käsitellä kuntalain (410/2015) 11 §:n mukaisessa valtion ja kuntien välisessä neuvottelumenettelyssä.

Valtiosihteeri kansliapäällikkönä

Juha Majanen

ICT-johtaja, ylijohtaja

Jarkko Levasma

VN/26120/2023-VM-110

Seuraavat henkilöt ovat allekirjoittaneet tämän asiakirjan sähköisesti /

Följande personer har undertecknat denna handling elektroniskt /

This document has been signed electronically by the following persons: