

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:

Tampereen kaupunki kiittää mahdollisuudesta lausua ja toteaa lausuntonaan seuraavaa:

Ehdotetuilla muutoksilla mahdollistettaisiin hallinnollisten seuraamusmaksujen määrääminen viranomaisille ja julkishallinnon elimille yleisen tietosuojasetuksen säännösten rikkomisesta. Tampereen kaupunki toteaa, että ehdotukseen liittyy edelleen useita perustavanlaatuisia haasteita, joihin ei ole esitysluonnoksessa pystytty kaikilta osin vastaamaan.

Viranomaisen on kaikissa tilanteissa hoidettava lakisääteiset tehtävänsä. Lakisääteisten tehtävien hoitaminen edellyttää myös henkilötietojen käsittelyä. Viranomaisella ei ole vaihtoehtoa olla käsittelemättä henkilötietoja eikä asiakkaalla pääsääntöisesti ole mahdollisuutta valita, asioiko hän viranomaisen kanssa vai ei. Tavoitteena lakisääteisten tehtävien hoidossa ei koskaan ole tuottaa voittoa. Tässä suhteessa kysymys on siis hyvin erilaisesta asiakassuhteesta kuin vaikkapa asunto-osakeyhtiön ja asukkaan taikka pankin ja asiakkaan välillä, eikä vertailu kestä lähempää tarkastelua. Viranomaisten asemasta ja tehtävistä ja kunnasta itsehallinnollisena julkisena organisaationa kuin myös virkavastuusta säädetään perustuslaissa. Yleisen tietosuojasetuksen 84 artiklan edellyttämää oikeasuhtaista ja tehokasta sanktiointia viranomaisille on tätä taustaa vasten lähes mahdotonta kehittää.

Hallinnollisella seuraamusmaksulla on siten hyvin erilainen vaikutus yksityiselle sektorille kuin julkiselle sektorille, jossa rangaistuksenluonteiset seuraamusmaksut tulevat viime kädessä veronmaksajien maksettavaksi. Viranomaisissa työskentelevät virkamiehet ja viranhaltijat voivat myös joutua virkavastuuseen työssä tehdyistä virheistä. Virkavastuu voi toteutua rikosoikeudellisena virkavastuuna, kurinpidollisena virkavastuuna sekä vahingonkorvausvastuuna. Viranomaisen toiminnasta voidaan tehdä myös hallintokantelu ylemmälle viranomaiselle.

Vaikka rangaistuksenluonteisen seuraamusmaksun ratioksi on esitetty sen kohdistaminen ja kohdistuminen organisaatioon eikä yksittäiseen virkamieheen, kyse on tosiasiallisesti rankaisemisesta samassa asiassa monta kertaa: viranhaltija hoitaa lakisääteistä tehtävää, jonka hoitamiseksi on käsiteltävä henkilötietoja. Jos tässä käsittelyssä sattuu virhe, virheen – siis tämän saman teon – vuoksi harkittavaksi voivat tulla kaikki edellä mainitut seuraamukset. Näin ankarien seuraamusten uhka tehtävistä, jotka on pakko tehdä, voivat realistisesti johtaa jopa virheiden piilotteluun. Siksi sanktiointi varoittavana uhkana on pikemminkin riski kuin hyvää hallinto-tapaa edistävä.

Esitysluonnoksessa on tuotu esiin myös perusoikeuksien keskinäisen punninnan haasteet (esim. s. 74). On erikoista, että tietosuojalle ollaan pistemäisellä, ankaralla rankaisemisen uhalla antamassa näin erityislaatuinen asema suhteessa kaikkiin muihin perusoikeuksiin, joiden turvaaminen ja edistäminen niin ikään ovat hyvin keskeisiä viranomaisen valtiosääntöisiä tehtäviä. Perusoikeuksien tasapainoisen toteuttamisen vaikeutuminen ja vääristymisen uhka ovat ilmeisiä. Sanktioinnin tehokkuuden tavoittelu on omiaan lisäämään tätä epäsuhtaa perusoikeuksien välillä. Tosiasiassa sanktiointi olisi yksi seuraamus enemmän verrattuna muiden perusoikeuksien suojaamiseen.

Huomionarvoista on siis se, että kunta ei käsittele henkilötietoja useinkaan vapaaehtoisesti, vaan henkilötietojen käsittely johtuu edellä todetusti lakisääteisen velvoitteen toteuttamisesta, jota ei voi toteuttaa ilman henkilötietojen käsittelyä. Näissä tehtävissä kuntien on pakko käsitellä suuria määriä osin erityisiäkin henkilötietoryhmiä sisältäviä henkilötietoja. Samojen tehtävien laiminlyönnistä voisi esityksen mukaan seurata kunnille kaksi eri sanktiota, laskematta mukaan yksittäiselle viranhaltijalle aiheutuvia seuraamuksia.

Huomattavaa on, että kuntia ei ole perustettu niin sanotusti vapaaehtoisesti eivätkä kunnat edellä todetusti ole vapaaehtoisesti ottaneet lakisääteisiä tehtäviä hoidettavakseen. Edellä todettu olisi huomioitava erityisen huolellisesti perustuslaillisesta näkökulmasta. Selkeämpää olisikin, että mikäli hallinnolliset seuraamusmaksut säädettäisiin koskemaan myös kuntia, koskisivat ne vain kuntien yleisen toimialan perusteella vapaaehtoisesti ottamiaan sellaisia tehtäviä, joissa käsitellään henkilötietoja. Esityksellä voidaan otaksua tavoiteltavan parempaa tietosuoja-asioiden hallintaa.

Tampereen kaupunki toteaa edelleen lausuntonaan, ettei se kannata hallinnollisten seuraamusmaksujen asettamista koskemaan viranomaisia. Kaupunki antoi lausuntonsa samaan asiaan liittyvän arviomuistion lausuntopyynnön yhteydessä. Lisäyksenä arviomuistioon annettuun lausuntoomme toteamme, että asiaan liittyy myös monenlaisia riskejä, jotka nostavat kuntien menoja ja voivat vaikuttaa heikentävästi kuntalaisten palveluihin esimerkiksi hidastamalla palvelujen kehittämistä tai käyttöönottoa.

Julkisen sektorin käytössä olevissa mallisopimuksissa, kuten JIT25:ssä, korvausvastuut kohdistuvat pääsääntöisesti palvelun tilaajaan (esimerkiksi kuntaan), ja seuraamusmaksut määrätään usein rekisterinpitäjälle eli palvelun tilaajalle sen sijaan, että ne kohdistuisivat henkilötietojen käsittelijäorganisaatioihin. Tämä vaikuttaa sopimusneuvotteluihin ja hankintoihin, koska henkilötietojen käsittelijät eivät halua korvata rekisterinpitäjälle aiheutuneita vahinkoja, vaikka tietosuojaloukkaus tai laiminlyönti johtuisi heidän toiminnastaan joko osittain tai kokonaan.

Hallituksen esitysluonnoksessa ei ole otettu riittävästi huomioon muutoksen vaikutuksia tietosuojavaltuutetun toimiston tehtäviin. Lisääntyvät tehtävät vaikuttavat neuvonnan saatavuuteen, käsittelyaikoihin ja rekisteröidyn oikeuteen saada asiansa käsitellyksi.

Yhä useampia ihmisiä kiinnostaa heidän henkilötietojensa käsittely. Kunnilla on 100–200 henkilörekisteriä, kun taas esimerkiksi suurilla pörssiyrityksillä niitä on tyypillisesti vain 3–5. Kuntien työmäärään vaikuttaa merkittävästi henkilörekistereihin mahdollisesti tehtävät tiedustelut, joiden tekemiseen voidaan käyttää myös tekoälyä.

Ensisijaisesti peräänkuulutamme parempaa sääntelyä ja tietosuoja-asioiden ohjausta kunnille.

Mielestämme oikea ratkaisu olisi hallinnolliset ohjaavat toimenpiteet rahallisten seuraamusten sijaan. Perustuslain mukaisesti viranomaisvalvonta voisi korostaa ohjausta ja korjaavia keinoja seuraamusten sijaan.

Kuten HE-luonnoksessa todetaan (s. 73), yleisen tietosuoja-asetuksen 83 artiklan 7 kohdan sisältämä liikkumavara on laaja. Sen lisäksi, että jäsenvaltio voi rajata viranomaiset kokonaan seuraamusmaksujen soveltamisalan ulkopuolelle, se voi ulottaa seuraamusmaksut koskemaan viranomaisia tarkoituksenmukaisessa laajuudessa. Rikosasoiden tietosuojadirektiivi jättää kansalliseen harkintaan sen, sovelletaanko viranomaisiin hallinnollista vai rikosoikeudellista seuraamusjärjestelmää. Mikäli kuitenkin kaikesta huolimattarahallisia seuraamuksia annettaisiin, voisi se olla erityinen yhteisövastuuseen perustuva seuraamus (vrt. rikoslain yhteisösakko), jossa viranomaiselle asetetaan korjausvelvollisuus tai taloudellinen seuraus vain toistuvista ja vakavista rikkomuksista. Tämä malli olisi rikosoikeudellinen, ei hallinnollinen.

Yksi vaihtoehto tietosuoja-asioiden parempaan hallintaan olisi pohtia lainsäädännön keinoin määritellä velvollisuus nimetä päätoiminen tietosuojavastaava kaikille julkisen sektorin toimijoille, jonka tehtävänimike olisi selvyiden vuoksi aina tietosuojavastaava (vrt. hoitajamitoitus). Nyt tehtävää hoidetaan usein sivutoimisesti eikä tosiasiallista mahdollisuutta perehtyä asioiden hoitoon ole.

Lisäksi yksi keino parantaa tietosuojaa ja sitä kautta myös rekisteröityjen oikeuksien toteutumista olisi se, että rekisterinpitäjä veloitettaisiin osoittamaan rahamäärä tietosuoja/tiedonhallintatyöhön sekä toteuttamaan määrämuotoista tietojen käsittelyn käytönvalvontaa kuten esimerkiksi sosiaali- ja terveyspalvelujen osalta on säädetty.

Lopuksi toteamme, että ei ole myöskään toivottavaa, että ovet avataan hallinnollisille sanktioille laajemmin julkiselle sektorille. Käsittääksemme edes EU-tasoinen sääntely ei edellytä tällaista kehityssuuntaa, vaikka yksittäisten jäsenvaltioiden sääntelystä haetaan sille perusteluita.

Tampereen kaupungin kommentit lausuntoon on koonnut Tampereen kaupungin tietosuojavastaava Ari Andreasson.

Aittala Pauliina

Tampereen kaupunki - Konsernijohtaja Juha Yli-Rajala 12.11.2025 § 194