

Asia: VN/26120/2023

Arviomuistio viranomaisia koskevista seuraamuksista tietosuojalainsäädännön rikkomisesta

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Oikeusministeriö on pyytänyt lausuntoa arviomuistioon viranomaisia koskevista seuraamuksista tietosuojalainsäädännön rikkomisesta. Arviomuistiossa selvitetään EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen sekä tietosuojalain ja rikosasioiden tietosuojalain mukaisen seuraamusjärjestelmän toimivuutta viranomaistoimintaa koskevan soveltamiskäytännön valossa. Arviointi kohdistuu pääosin tietosuojalain ja rikosasioiden tietosuojalain rikosoikeudellisiin rangaistussäännöksiin. Arviointi kattaa lisäksi tietosuojavaltuutetun viranomaisiin kohdistamia toimenpiteitä. Arviomuistiossa tarkastellaan myös hallinnollisten seuraamusmaksujen soveltamisalan laajentamiseen viranomaisiin liittyviä valtiosääntöoikeudellisia ja oikeusjärjestelmän johdonmukaisuutta koskevia kysymyksiä.

Kuten arviomuistiossa todetaan, yleistä tietosuoja-asetusta täydentää Suomessa tietosuojalaki (1050/2018). Tietosuojalaki sisältää muun muassa tarkemmat säännökset hallinnollisten seuraamusmaksujen määräämisestä. Lakia valmistellut työryhmä ei saavuttanut yksimielisyyttä siitä, pitäisikö laissa mahdollistaa seuraamusmaksun määrääminen viranomaiselle, ja hallituksen esityksessä (HE 9/2018 vp) ehdotettiin viranomaiset ja muut julkisoikeudelliset yhteisöt rajattavaksi hallinnollista seuraamusmaksua koskevien säännösten soveltamisalan ulkopuolelle.

Hallituksen esityksessä perustellaan sääntelyratkaisua muun muassa sillä, että viranomaiselle määrättävä hallinnollinen seuraamusmaksu on yleisen oikeusjärjestyksemme kannalta vieras menettely. Lisäksi oikeusjärjestys kohdistaa julkishallintoon muita erityisvaatimuksia, jotka eivät koske yksityistä sektoria. Viranomaisia sitoo hallinnon lainmukaisuusperiaate, ja viranomaisten on noudatettava hallinnon yleislakeja. 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.

Helsingin kaupunki katsoo, että nämä tietosuojalain säätämisvaiheessa riittäviksi katsotut viranomaisia koskevat seuraamukset ovat edelleen riittäviä ja muodostavat toimivan seuraamusjärjestelmän. Kuten arviomuistiossa todetaan, viranomaistoiminta poikkeaa luonteeltaan oleellisesti yksityissektorista, mikä johtuu perustuslakiin kirjatusta julkisen vallan käyttöön liittyvästä lakisidonnaisuuden vaatimuksesta. Sen mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin, ja

kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Lainalaisuusperiaate velvoittaa viranomaiset noudattamaan myös tietosuoja koskevaa yleis- ja erityislainsäädäntöä. Lain noudattamatta jättämisestä voi joutua virkavastuuseen tai laillisuusvalvonnan kohteeksi. Rekisteröidyillä on myös mahdollisuus muutoksenhakuun viranomaisen tekemästä hallintopäätöksestä. Lisäksi muut yleisessä tietosuoja-asetuksessa säädetyt valvontaviranomaisen korjaavat toimivaltuudet ovat käytettävissä myös viranomaisten osalta. Tietosuojavaltuutetulla on mahdollisuus määrätä uhkasakko myös viranomaiselle päävelvoitteen tehosteeksi.

Perustuslakivaliokunta totesi tietosuojalakehdotusta käsitellessään, että on ilmeistä, että vain yhden perusoikeuden turvaamisen laiminlyöntiin kohdistuvan määrältään varsin huomattavan seuraamusmaksun uhka voisi vaarantaa perusoikeuksien keskinäisen punninnan tasapainoisuuden ja johtaa erityisesti julkisuusperiaatteen toteutumisen kaventumiseen viranomaistoiminnassa.

Helsingin kaupunki katsoo, että samat valtiosääntöoikeudelliset ongelmat, joita hallituksen esityksessä ja perustuslakivaliokunnan lausunnossa nostettiin esiin, ovat edelleen olemassa. Erityisesti uhka julkisuusperiaatteen toteutumisen kaventumisesta on kaupungin näkemyksen mukaan merkittävä. Julkisuusperiaate on suomalaisessa yhteiskunnassa vahva periaate, jonka toteutumista ei tulisi vaarantaa millään tavoin. Yhtenä julkisuusperiaatteen noudattamisen keskeisenä perusteena on kansalaisten mahdollisuus saada tietoa viranomaisten toiminnasta läpinäkyvästi. Perusoikeuskokonaisuuden tasapainoon ei tule vaikuttaa uusilla sanktiosäännöksillä siten, että jonkin perusoikeuden painoarvo ulkoisista syistä kasvaisi tarpeettomasti suhteessa muihin perusoikeuksiin. Kaupunki yhtyy arviomuistiossa esitettyyn arvioon siitä, että monien viranomaisten tehtäviin liittyy perusoikeuksien edistämistä tai rajoittamista tai perusoikeuksien punnintaan liittyviä tilanteita, ja henkilötietojen suojaan kohdistuva seuraamusmaksun uhka voisi aiheuttaa riskejä niiden väliseen tasapainoon.

Helsingin kaupunki haluaa kiinnittää huomiota myös siihen, että tietosuojarikoksen säätämisen yhteydessä kriminalisointia supistettiin juuri seuraamusmaksun määräämismahdollisuuden myötä, jolloin rikosoikeudellinen vastuu tulisi kyseeseen vain tilanteissa, joissa lainvastainen henkilötietojen käsittely ei olisi asetuksen nojalla hallinnollisten seuraamusmaksujen piirissä (HE 9/2018 vp, s. 124). Käytännössä siis seuraamusmaksujen määräämisen mahdollistaminen julkiselle sektorille tulisi kaventamaan tietosuojarikoksen soveltamisalaa vastaavasti ja siten mahdollisesti vähentämään virkavastuun merkitystä, mikäli sen rikosoikeudellinen ulottuvuus käytännössä poistetaan.

Arviomuistiossa tehty kansainvälinen vertailu osoittaa, että julkissektoriin kohdistuvia hallinnollisia seuraamusmaksuja ei ole otettu laajasti käyttöön muissakaan jäsenvaltioissa. Niissä jäsenvaltioissa, joissa hallinnollisen seuraamusmaksun määrääminen viranomaiselle on mahdollista, sääntelyyn on tehty erilaisia rajauksia. Esimerkiksi Ruotsissa viranomaisia koskevan seuraamusmaksun taso on yksityissektoria selvästi alempi. Kaupunki katsoo, että kansainvälinen vertailu osoittaa, että Suomessa tehty sääntelyratkaisu on eurooppalaisen linjan mukainen, eikä sitä ole syytä muuttaa.

Arviomuistiossa todetaan, että asiaan liittyisi myös muita tarkemmin selvitettäviä näkökohtia, joita ei ole siinä arvioitu. Nämä liittyvät esimerkiksi viranomaisen toiminnan budjettisidonnaisuuteen ja seuraamusten ennalta estävyyteen. Kaupunki kiinnittää huomiota siihen, että viranomaisten toiminta on budjettisidonnaista ja rahoituksella pyritään varmistamaan laissa säädettyjen palvelujen järjestämisvelvoitteiden toteuttaminen. Viranomaisen on kaikissa tilanteissa hoidettava lakisääteiset tehtävänsä. Hallinnollisella seuraamusmaksulla on siten erilainen vaikutus yksityiselle sektorille, kuin julkiselle sektorille, jossa seuraamusmaksut tulevat viime kädessä veronmaksajien maksettavaksi. Mikäli hallinnolliset seuraamusmaksut valtiosääntöoikeudellisista ongelmistaan huolimatta ulotettaisiin julkiseen sektoriin, olisi ne edellä mainituista syistä syytä asettaa määrältään

huomattavasti alhaisemmaksi kuin yksityiselle sektorille määrättävät seuraamusmaksut. Tähän ratkaisuun on päädytty useissa jäsenvaltioissa, joissa seuraamusmaksuja voidaan määrätä julkiselle sektorille.

Helsingin kaupunki kantaa huolta toiminnan digitalisaation edistämisestä, johon myös valtionhallinnon suunnalta vahvasti kannustetaan. Kaupunki pitää tärkeänä, että lainsäädännön kokonaisuus mahdollistaa digitalisaation kehittymistä erityisesti uusien teknologioiden näkökulmasta. Kunnat ja hyvinvointialueet ovat kokeneet yleisen tietosuojasetuksen ja moninaisen sektorilainsäädännön yhteensovittamisen monilla tavoin haastavaksi, ja esimerkiksi henkilötietojen käsittelyperusteista vallitsee laajasti oikeudellista epävarmuutta. Hallinnollisten sanktioiden ulottaminen viranomaisiin voisi kaupungin näkemyksen mukaan aiheuttaa tähän kehitykseen nykyistäkin enemmän varovaisuutta, mikä voi johtaa siihen, että julkishallinto jää jälkeen tästä olennaisesta kehityksestä.

Kokonaisuudessaan arviomuistion perusteella näyttäytyy ilmeiseltä, että seuraamusmaksuja koskevaan sääntelyratkaisuun ei ole syytä tehdä kiirehdyttäviä muutoksia. Tätä entisestään korostaa se, että viranomaiselle määrättävä seuraamusmaksu on oikeusjärjestyksemme kannalta yhä melko vieras menettely. Oikeudellisten arvioiden ohessa tärkeää on edelleen arvioida tarkasti viranomaisille määrättävien seuraamusmaksujen taloudellista vaikuttavuutta julkisen toiminnan verorahoitus ja budjettisidonaisuus huomioiden sekä tarkastella sitä, miten toimittaisiin mahdollisen määrätyn seuraamusmaksun uhatessa vaarantaa viranomaisen lakisäätteisten tehtävien suorittamisen. Mahdollisen lainvalmistelutyön on tapahduttava korostetulla huolellisuudella kaikki merkitykselliset sidosryhmät osallistaen.

Arviomuistiossa todetaan johtopäätöksenä, että hallinnollisten seuraamusmaksujen ulottamiseen koskemaan viranomaisia liittyy valtiosääntöisiä kysymyksiä, jotka edellyttävät uutta perustuslakivaliokunnan arvioita. Helsingin kaupunki kannattaa uuden arvion pyytämistä, mutta katsoo samalla, että samat valtiosääntöoikeudelliset ongelmat ovat edelleen olemassa ja paras ratkaisu niihin on nykyinen sääntelyratkaisu. Kaupunki katsoo, että sääntelyratkaisu on hyvin selvitetty ja perusteltu tietosuojalain säätämisympäristössä. Nämä perustelut ovat edelleen päteviä. Hallinnon lainalaisuusperiaate velvoittaa viranomaiset jo tällä hetkellä noudattamaan muun muassa tietosuojalainsäädäntöä ja sen varmistamiseksi on useita valvontakeinoja käytettävissä. Kaupunki katsoo, että hallinnollisilla seuraamusmaksuilla tuskin pystyttäisiin parantamaan hallinnon asiakkaiden henkilötietojen suojan tasoa.

Salminen Kaarina
Helsingin kaupunki - Kansliapäällikkö, 22.1.2025