

Asia: VN/26120/2023-OM-100

Hallinnollisten seuraamusmaksujen määrääminen tietosuojalainsäädännön rikkomuksista julkissektorilla

Lausunnonantajan lausunto

1. Kommentit lakiehdotuksista:

Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto (Valvira) ei kannata lainsäädäntömuutoksia, joiden perusteella julkishallinnolle voitaisiin määrätä seuraamusmaksuja tietosuojalainsäädännön rikkomisesta.

2.1 Yleiset kommentit yksittäistä seuraamusmaksua koskevista vaikutuksista ja muista viranomaisvaikutuksista:

Kuten luonnoksesta käy ilmi, julkishallinnon viranomaiset eivät ole yksityisten yritysten kaltaisia voittoa tavoittelevia oikeushenkilöitä, vaan viranomaisten tavoitteena ja pyrkimyksenä on toteuttaa niiden lailla säädettyä tehtävää saamiensa määrärahojen puitteissa. Viranomaiset eivät niin sanotusti ”kerrytä kassaa pahan päivän varalle”, vaan osoitetut määrärahat pyritään käyttämään tarkasti lakisääteisten tehtävien hoitamiseen. Esityksessä on tuotu hyvin ilmi se, että seuraamusmaksun määrääminen saattaisi johtaa tilanteeseen, jossa lakisääteisten tehtävien hoitaminen estyisi tai ainakin siihen kohdistuisi häiriöitä.

2.2 Tunnistatko 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?

Erityisen kriittisesti seuraamusmaksujen määräämiseen tulee suhtautua sellaisille julkishallinnon toimijoille, joiden tehtävänä on elämään ja terveyteen taikka valmiuteen liittyvien peruspalveluiden tuottaminen (ns. kriittiset toimialat). Seuraamusmaksu ei saa esimerkiksi johtaa siihen, että hyvinvointialue joutuu säästämään edelleen kansalaisille tuottamistaan palveluista tai terveydenhuollon hoitoonpääsy viivästyy edelleen.

2.3 Tunnistatko oman budjetin, määrärahojenne tai muun rahoituksenne käyttämisen valossa muita huomioitavia näkökohtia, joita voi liittyä yksittäiseen viranomaiselle tai julkishallinnon elimelle määrättävään seuraamusmaksuun?

Valviran näkemyksen mukaan asiassa tulisi huomioida myös julkishallintoon kohdistuvat merkittävät säästöpainheet. Mikäli seuraamusmaksuihin päädyttäisiin, tulisi viranomaisen budjetin ja koon lisäksi huomioida myös tulevien vuosien säästösuunnitelmat sekä se, että seuraamusmaksun määrääminen ei saa johtaa lakisääteisten tehtävien estymiseen tai häiriöön. Julkishallinnon toimijalla tulee olla mahdollisuus esittää selvitystä siitä, että seuraamusmaksun määrääminen johtaisi sen toiminnan kannalta kohtuuttomaan tilanteeseen.

Vaikka HE-luonnoksessa onkin esitetty matalampia julkishallinnon maksimisummia toimijoille kuin yleisesti tietosuoja-asetuksessa on säädetty, ne voivat silti johtaa kohtuuttomiin tilanteisiin niin julkishallinnon toimijan itsensä, kuin - ja ennen muuta - palveluja käyttävien asiakkaiden kannalta. Julkishallinnon organisaatioiden määrärahoista hyvin suuri osa on henkilöstökuluja. HE-luonnoksen mukaisten, mutta silti merkittävien seuraamusmaksujen määrääminen johtaisi todennäköisesti ytimenentelyyn ja henkilöstön vähentämiseen (irtisanomiseen tai lomauttamiseen), mikä heijastuisi väistämättä organisaation palvelujen saatavuuteen. Irtisanomistapauksissa osaavan työvoiman menetystä ei välttämättä pystytä nopeasti myöhemminkään tehtävillä uusilla rekrytoinneilla nopeasti paikkaamaan, sillä henkilön perehdytys ja vastaavan kokemuksen hankkiminen kuin irtisanotuilla henkilöillä oli, ei tapahdu useimmissa tapauksissa kovin nopeasti. Toinen suuri määrärahojen käyttökohde, tilakustannukset, ei jousta kovin nopeasti, ja säästöt tilakustannuksista voivat nekin aiheuttaa haasteita palvelujen saatavuuteen.

Usein julkishallinnon toimijat joutuvat toimimaan lainsäädännön asettamissa tiukoissa määräajoissa. Lainsäädännöllä organisaation tehtäväksi on voitu säätää tietyn henkilökästerin ylläpito. Lain hyväksymisen ja voimaantulon välinen aika voi jäädä hyvinkin lyhyeksi, mikä asettaa henkilötietojen käsittelyn suunnittelulle ja tietojärjestelmän toteutukselle joskus lähes mahdottomiakin haasteita. Samalla ei useinkaan ole turvattu riittäviä resursseja tietojärjestelmän huolelliseen suunnitteluun ja toteutukseen lainsäädännön edellyttämässä aikataulussa.

Vuoden 2026 alussa aloittavassa Lupa- ja valvontavirastossa toimii myös useita itsenäisiä rekisterinpitäjiä. Sekä adoptiolautakunta (3 työntekijää) että valtakunnallinen tutkimuseettinen toimikunta Tukija (8 työntekijää) ovat itsenäisiä toimielimiä, jotka toimivat Lupa- ja valvontaviraston sosiaali- ja terveysalan osaston yhteydessä (toimivat nykyisin Valviran yhteydessä; HE 13/2025 vp s. 186). Lisäksi Lupa- ja valvontavirastoa koskevan lain hallituksen esityksessä perusteluissa (HE 13/2025 vp s. 186 ja 541) on todettu, että työsuojelu- ja ympäristöosastot toimivat rekisterinpitäjinä käyttämiensä operatiivisten järjestelmiensä osalta. Samoin pelastustoimen ja varautumisen osasto toimii rekisterinpitäjänä alueellisen varautumisen yhteistyön osalta (HE 13/2025 vp, 13 § yksityiskohtaiset perustelut, s. 273). Muilta osin rekisterinpitäjänä toimii Lupa- ja valvontavirasto. Hallituksen esityksessä (s.176) todetaan myös, että adoptiolautakunta ja Tukija vastaavat omasta tietoturvasta ja tietosuojasta sekä sen johtamisesta ja toteuttamisesta. Lisäksi Valvira ja jatkossa Lupa- ja valvontavirasto tai sen piirissä toimivat itsenäiset rekisterinpitäjät toimivat eräissä tapauksissa yhteisrekisterinpitäjinä muiden viranomaisten kanssa.

2.4 Täydennysehdotukset ja kommentit tietoyhteiskuntavaikutuksia koskeviin arvioihin:

-

2.5 Muut kommentit ehdotetun sääntelyn vaikutuksista:

Jo nykyisen sääntelyn puitteissa henkilötietojen tietoturvaloukkauksesta vahinkoa kärsineellä on mahdollisuus vaatia rahallista vahingonkorvausta henkilötietojen tietoturvaloukkauksesta. Kun otetaan huomioon, että Valvirankin lakisääteisten tehtäviensä perusteella ylläpitämissä rekistereissä on satojen tuhansien ihmisten henkilötietoja, niin vaikka yksittäiset korvaussummat voisivat olla vähäiset, kokonaisvaikutukset olisivat merkittävät, jos vahingonkorvauksia hakisi suuri joukko rekisteröityjä. Vastaava tilanne koskee myös muita suuria rekisterinpitäjiä kuten hyvinvointialueita taikka esimerkiksi Traficomia. Jo tämä on Valviran näkemyksen mukaan riittävä ”kannustin” toimia lain edellyttämällä tavalla eikä seuraamusmaksuja tarvita.

3. Muut huomiot (tai lausuntonne) esitysluonnoksesta:

Valvira pitää hyvänä sitä, että seuraamusmaksujen ulkopuolelle on rajattu tietosuoja-asetuksen 86 artiklan mukaiset tilanteet. Viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain ja tietosuoja-asetuksen edellytysten yhteensovittaminen on ajoittain haastavaa, ja viranomaisen näkökulmasta usein selkeää ohjaavaa käytäntöä ei yksittäisiin tilanteisiin löydy, vaikka oikeuskäytäntöä on viime vuosina syntynyt kiitettävästi. Tapauskohtainen arviointi perustuu kuitenkin aina tapauskohtaisiin tosiseikkoihin ja lain soveltamiseen, joten on hyvä, ettei harkintaa rasita seuraamusmaksun uhka.

Kuten Valvira on jo aiemmin tätä asiaa koskevasta arviomuistiosta lausunut, Valvira näkee tarpeelliseksi kehittää tietosuojavaltuutetun mahdollisuuksia ohjata viranomaisten tietosuojatoimintaa ohjeistuksin ja määräyksin. Lainsäädännön keinoin tulisi kehittää etukäteistä valvontaa ja julkishallinnon organisaatioiden tietosuojaan liittyvää omavalvontaa. Ylipäänsä julkishallinnon henkilötietojen käsittelyn kehittäminen edellyttäisi parempaa resurssointia sekä selkeämpiä, yhdenmukaisia toimintatapoja. Tällä hetkellä julkishallinnon tiedonhallinta on hyvin pirstaloitunutta; tietojen keräämiseen, käsittelyyn, suojaamiseen ja säilyttämiseen liittyen ohjaavia viranomaisia on useita, ja niiden antamia ohjeistuksia ja määräyksiä on huomattava määrä.

Henriksson Markus
Valvira

Lehtonen Niina
Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto Valvira