

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 budjetin, määrärahojen tai muun rahoituksen 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:

Lausunto

Oikeusministeriö on pyytänyt lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle tietosuojalain ja henkilötietojen käsittelystä rikosasioissa ja kansallisen turvallisuuden ylläpitämisen yhteydessä annetun lain muuttamisesta (VN/26120/2023-OM-100). Länsi-uudenmaan hyvinvointialue kiittää mahdollisuudesta lausua asiassa.

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.

Länsi-Uudenmaan hyvinvointialue ei kannata hallinnollisten seuraamusmaksujen laajentamista julkisiin toimijoihin.

Länsi-Uudenmaan hyvinvointialue kannattaa hallituksen esitysluonnoksessa ehdotettua sääntelyä, joka liittyy rekisteröidyille tietoturvaloukkauksista ilmoittamista koskeviin poikkeuksiin.

Esityksen perustelujen mukaan hallinnollisia seuraamusmaksuja koskeva vastuu ja mahdollinen seuraamus tietosuojalainsäädännön rikkomisesta kohdistuisi nykytilasta poiketen ensisijaisesti organisaatioon. Hallinnollinen seuraamusmaksu voitaisiin määrätä määritellyille viranomaisille ja julkishallinnon elimille siinä tapauksessa, että kyseessä on yleisessä tietosuoja-asetuksessa tai rikosasioiden tietosuojalaissa tarkoitettu rekisterinpitäjä tai henkilötietojen käsittelijä. Hallituksen esitysluonnoksen mukaan viranomaiselle rekisterinpitäjän vastuulla olevasta laiminlyönnistä määrättävä hallinnollinen seuraamusmaksu tuskin vaikuttaisi kaventavasti virkamiehen vastuuseen virkatoimien lainmukaisuudesta ja hallinnollisen seuraamusmaksun tarkoitus on suojata eri oikeushyvä kuin virkarikoksen kriminalisoinnilla.

Esityksen perustelujen mukaan tärkeämmät perustelut hallinnollisten seuraamusmaksujen laajentamiselle koskemaan viranomaisia ovat EU-oikeuden tehokkaaseen täytäntöönpanoon liittyvät näkökohdat. Lisäksi esityksessä perustellaan, että mikäli viranomaisen organisaatioon ei ole mahdollista kohdistaa rangaistusluontoista jälkikäteistä rikosoikeudellista tai hallinnollista seuraamusta, voi valvonnan ja seuraamusten tehokkuus heikentyä ja erityisesti niissä tapauksissa, joissa organisaatiosta ei ole mahdollista osoittaa rikkomuksesta vastuussa olevaa yksittäistä henkilöä. Hallituksen esitysluonnoksessa on lisäksi tuotu esille, että organisaation vastuulla olevien velvoitteiden kohdentaminen yksittäisen viranhaltijan vastuulle voi olla vaikeaa. Länsi-Uudenmaan hyvinvointialueella rekisterinpitäjä on aluehallitus. Hyvinvointialueella on lukuisia rekistereitä, joiden osalta on määritelty rekisterin vastuuhenkilö ja yhteyshenkilöt. Hallintosääntö ja toimintaohjeet määrittävät viranhaltijoiden vastuun, mukaan lukien tietosuojavastuun, organisaatiossa. Hallituksen esitysluonnoksen perusteella jää epäselväksi, milloin julkinen organisaatio, kuten hyvinvointialue, ei voisi osoittaa virkavastuussa olevaa viranhaltijaa. Hyvinvointialuelain edellyttämä hallintosääntö, organisaatiossa delegoitu toimivalta ja rakenteen mukaiset vastuukokonaisuudet eivät käytännössä jätä epäselväksi vastuuta. Henkilökohtainen rikosoikeudellinen vastuu, virkavastuu ja vahingonkorvausvastuu ovat julkisia organisaatioita koskien tarkasti säädeltyjä ja verrattain ankaria.

Hallituksen esitysluonnoksen mukaan lakimuutoksilla voisi olla yleisemmin organisaatioon kohdistuvaa välillistä vaikutusta, siten että organisaatiolla olisi tarvetta tarkistaa tietosuojaa, tiedonhallintaa ja tietoturvallisuutta koskevia ohjeita sen varmistamiseksi, että kaikki hallinnollisten seuraamusmaksujen alaan kuuluvat velvoitteet on huomioitu ja henkilöstö on riittävästi perehdytetty velvoitteisiin. Esityksessä arvellaan, että tällä voisi olla organisaation sisäisesti

tietosuojavelvoitteita koskevaa tietoisuutta ja velvoitteiden noudattamista edistävää vaikutusta ja organisaatiotasolla myös rikkomuksia ennalta estävää vaikutusta.

Hallituksen esitysluonnoksen vaikutustenarvioinnissa on lähdetty siitä, että ulkoisen seuraamusmaksun pelotevaikutus tuottaisi tietosuojan kannalta myönteistä vaikutusta. Samalla on kuitenkin arvioitu, että seuraamusmaksun aiheuttavat tilanteet olisivat harvinaisia ja satunnaisia. Länsi-Uudenmaan hyvinvointialue katsoo, että pelotevaikutus ja jälkikäteinen valvonta eivät sellaisenaan nosta tietosuojan tasoa julkisissa organisaatioissa. Resursseja tulisi suunnata jälkikäteisten valvontakeinojen sijasta ohjaukseen ja neuvontaan. Länsi-Uudenmaan hyvinvointialueen näkemyksen mukaan tehokkain ja tietosuojatyöhön myönteistä vaikutusta tuottava tapa hyvinvointialueiden osalta on ohjaavien ministeriöiden, tietosuojavaltuutetun sekä muiden toimivaltaisten viranomaisten tuottaman aktiivisen tietosuojaohjeistuksen ja neuvonnan lisääminen ja resurssien kohdentaminen vaatimaan hyvinvointialueiden tuottamia palveluja koskevaan kehitystyöhön. Julkisia palveluja tuottavat organisaatiot, kuten hyvinvointialueet ja kunnat ovat merkittäviä rekisterinpitäjiä.

Sosiaali-, terveys- ja pelastustoimen toimialalla on runsaasti erityislainsäädäntöä, joka sisältää sisäänrakennettua tietosuojasääntelyä. Toimintaympäristö ja toimiala on erittäin tietointensiivinen ja tietosuojatietoinen. Sosiaali-, terveys- ja pelastustoimen palveluihin kohdistuu taloudellisen tasapainottamisen, palvelujen kehittämisen ja tehostamisen vaatimuksia, joissa tietosuojalla ja tietoturvalla on keskeinen merkitys. Edellä mainittu tuki palvelujen digitalisaation kehittämiseen, tiedon hyödyntämisen edellytysten lainsäädännöllinen turvaaminen ja kehittäminen sekä erilaisten järjestelmäratkaisujen hakeminen lisääisivät tehokkaimmin tietosuojan tasoa. Hyvinvointialueet edelläkävijöinä joutuvat aktiivisessa kehitystyössään tekemään tulkintoja tilanteessa, jossa ei välttämättä ole riittävää sääntelyä, ohjeistusta ja oikeuskäytäntöä. Jälkikäteisarvioinnilla, jota hallinnollinen seuraamusmaksu edustaa, ei ole tässä merkitystä.

Hallitusohjelmassa on useita tavoitteita, jotka liittyvät henkilötietojen käsittelyyn sosiaali- ja terveydenhuollossa. Valtakunnallisesti on tavoitteena sosiaali- ja terveydenhuollon digitalisaatio, tekoälyn hyödyntäminen sekä sosiaali- ja terveydenhuollon henkilötietojen käyttö mm. toisiotarkoituksiin, kuten tietojohdantamiseen ja tutkimukseen. Hallituksen esitysluonnoksessa on tuotu esille, että hallinnollisen seuraamusmaksun uhka voisi lisätä tietosuoja-asioita koskevaa epävarmuutta viranomaisessa ja vähentää uskallusta palveluiden kehittämiseen ja datan hyödyntämiseen. Siinä tapauksessa, että tällaiset vaikutukset olisivat toistuvia, ne voisivat olla haitallisia julkisen hallinnon toiminnan, digitalisaation, muun teknologisen kehityksen ja tuottavuuden parantamisen kannalta. Länsi-Uudenmaan hyvinvointialueen käsityksen mukaan tämä on todellinen riski etenkin sosiaali- ja terveydenhuollossa, jossa on sovellettavana runsaasti niin kansallista kuin EU-tasoisia lainsäädäntöä, jonka yhteensovittaminen on monissa tilanteissa haastavaa. Sovellettavaan lainsäädäntöön liittyy useissa tilanteissa tulkinnanvaraisuutta.

Hallituksen esitysluonnoksessa on tuotu esiin, että Suomen oikeusjärjestelmässä on poikkeuksellista se, että viranomaiselle voidaan määrätä hallinnollinen seuraamusmaksu. Lisäksi hallituksen esitysluonnoksen mukaan erityisesti sellaisessa tilanteessa, jossa viranomaisen taloudellinen tilanne olisi heikko, hallinnollinen seuraamusmaksu voisi haitata viranomaisen tehtävän hoitamista tai lakisääteisen palvelun tarjoamista. Tällaisia kohtuuttomia vaikutuksia on pyritty hallituksen esitysluonnoksessa lieventämään viranomaisten osalta ehdotetuilla yleisen tietosuojasetuksen säännöksiä mukauttavilla tietosuojalain säännöksillä. Perustuslakivaliokunta on hallinnollisiin seuraamusmaksuihin liittyvässä lausunnossaan (PeVL 14/2018 vp) todennut, että hallinnollinen seuraamusmaksu olisi ongelmallinen myös perusoikeusjärjestelmän kokonaisuudessa.

Perustuslakivaliokunnan lausunnon mukaan lainsäätäjän tulee turvata perustuslain 10 §:ssä turvatut oikeudet tavalla, jota voidaan pitää hyväksyttävänä perusoikeusjärjestelmän kokonaisuudessa suhteuttamalla yksityiselämän ja henkilötietojen suoja toisiin perus- ja ihmisoikeuksiin. Valiokunnan käsityksen mukaan on ilmeistä, että vain yhden perusoikeuden turvaamisen laiminlyöntiin kohdistuvan määrältään varsin huomattavan hallinnollisen seuraamusmaksun uhka voi vaarantaa perusoikeuksien keskinäisen punninnan tasapainoisuuden viranomaistoiminnassa. Hallinnollista seuraamusmaksua koskeva asia on ajankohtainen myös tekoälyasetusta koskevan kansallisen lainsäädännön osalta. Hallituksen esityksessä, joka koskee EU:n tekoälyasetusta täydentävää lainsäädäntöä (HE 46/2025), on perusteltu julkista sektoria koskevaa poikkeusta tekoälyasetuksessa säädetyistä hallinnollisista seuraamusmaksuista muun muassa yleisen tietosuoja-asetuksen hallinnollisia seuraamusmaksuja koskevalla perustuslakivaliokunnan lausunnolla (PeVL 14/2018 vp) ja sillä, että säännösehdotus vastaisi muotoilultaan tietosuojalain 24 §:n 4 kohtaa. Hallinnollisten seuraamusmaksujen vaikutuksia viranomaisen tehtävän hoitamisella tai lakisääteisten palvelujen tarjoamiselle sekä perusoikeuspunnintaa tulisikin arvioida hallinnollisia seuraamusmaksuja koskevana kokonaisuutena eikä ainoastaan pistemäisesti yleisen tietosuoja-asetuksen mukaisen hallinnollisen seuraamusmaksun osalta.

Perustuslakivaliokunnan lausunnossa (PeVL 14/2028 vp) on tuotu esiin, että vain yhden perusoikeuden turvaamisen laiminlyöntiin kohdistuvan hallinnollisen seuraamusmaksun uhka voi johtaa erityisesti julkisuusperiaatteen toteutumisen kaventumiseen viranomaistoiminnassa. Tämän vuoksi hallituksen esitysluonnoksessa on ehdotettu hallinnollisia seuraamusmaksuja koskevaa poikkeusta yleisen tietosuoja-asetuksen 86 artiklan soveltamisen osalta. Poikkeuksen tarkoituksena olisi varmistaa, että ehdotettu sääntely ei kaventaisi julkisuusperiaatetta. Hallituksen esitysluonnoksen perusteella jää tulkinnanvaraiseksi, mikä kaikki henkilötietojen käsittely jäisi poikkeuksen piiriin. Poikkeuksen tulkinnanvaraisuus todennäköisesti heikentäisi poikkeuksen vaikutusta julkisuusperiaatteen turvaajana. Lisäksi asiassa on huomioitava, että julkisuuslakia ollaan parhaillaan uudistamassa ja uudistuksen kohteena ovat myös julkisuuslain säännökset, jotka liittyvät henkilötietojen suojan ja julkisuusperiaatteen yhteensovittamiseen tietosuoja-asetuksen mahdollistamalla tavalla.

Ruuth Terhi

Länsi-Uudenmaan hyvinvointialue - Hyvinvointialuejohtaja Sanna Svahn,
13.11.2025.