

Asia: VN/26120/2023-OM-100

Hallinnollisten seuraamusmaksujen määrääminen tietosuojalainsäädännön rikkomuksista julkissektorilla

Lausunnonantajan lausunto

1. Kommentit lakiehdotuksista:

Luonnostellulla esityksellä ehdotetaan mahdollistettavaksi hallinnollisten seuraamusmaksujen määrääminen viranomaisille ja julkisoikeudellisille yhteisöille yleisen tietosuoja-asetuksen (GDPR) 83 artiklassa mainittujen säännösten ja 10 artiklan rikkomisesta. Hallinnollinen seuraamusmaksu voitaisiin määrätä myös rikosasioiden tietosuojalaissa tarkoitetuille toimivaltaisille viranomaisille sen säännösten rikkomisesta. Seuraamusmaksua ei voitaisi määrätä tuomioistuimille ja eduskunnan virastoille perustuslaista johtuvista syistä.

GDPR:ssä tarkoitettujen seuraamusmaksujen tulee GDPR:n 83 artiklan 1 kohdan mukaan olla ”tehokkaita, oikeasuhteisia ja varottavia”. Kuten yleensäkin taloudellisten sanktioiden, seuraamusmaksujen tarkoitus ja oikeutus (ratio) voidaan tiivistää seuraavaan:

- Yritys tai muu taloudellinen entiteetti, joka rikkoo normeja esimerkiksi säästääkseen kustannuksissa, joita normien noudattaminen aiheuttaa, joutuu kiinnijäätyään maksamaan sanktiona niin paljon, että normien noudattaminen olisi tullut halvemmaksi, minkä vuoksi rangaistuksen saanut taho (erityisestävyys) ja myös sen kilpailijat tai kumppanit (yleisestävyys) tulevaisuudessa noudattavat normeja edellyttäen, että kiinnijäämisen riski on jatkossakin todellinen.

Taloudellisiin sanktioihin liittyy perusajatuksena se, että rangaistuksen saaneen itsenäisen taloudellisen entiteetin varallisuutta siirtyy pois sen varallisuuspiiristä joko valtiolle (tavanomainen rangaistus) tai vahinkoa kärsineelle taholle (esim. amerikkalaistyyppinen rangaistuskorvaus). Edellä todetusta seuraa ensinnäkin se, että taloudellisilla sanktioilla tulee olla tosiasiallisia varallisuusvaikutuksia luonnollisen henkilön tai oikeushenkilön varallisuuteen – siis luonnollisen henkilön tai oikeushenkilön on rangaistuksen johdosta menetettävä riittävän tuntuvalta tavalla (oikeasuhteisuus) varallisuuttaan. Jotta tavoite saavutettaisiin, rangaistus on suhteutettava sanktion

kohteen varallisuusasemaan (esim. päiväsakkojärjestelmä tai GDPR:ssä tarkoitettu korvauksen sitominen liikevaihtoon).

Edellä todetusta seuraa toiseksi se, että taloudellisten sanktioiden tulee kohdistua tahoihin, joilla ylipäättänsä voi olla omaa varallisuutta. Toisin sanoen taloudelliset sanktiot tulee kohdistaa vain tahoihin, jotka ovat luonnollisia henkilöitä tai ”oikeita” erillisiä oikeushenkilöitä, joilla on omaa varallisuutta. Jos valtion virasto, viranomainen tai liikelaitos, jotka eivät ole oikeushenkilöitä, tuomitaan maksamaan valtiolle seuraamusmaksu, kukaan ei köyhyä tai rikasta. Rahaa vain liikutellaan valtio-oikeushenkilön sisällä ja aiheutetaan valtiolle kuluja.

Hallituksen esityksen luonnoksessa todetaan esim. sivulla 78 virheellisesti, että ”viranomaisten osalta rekisterinpitäjä tai henkilötietojen käsittelijä olisi yleensä oikeushenkilö”. Vastaava virheellinen ilmaisu on myös sivulla 63. Tosiasiassa viranomaiset eivät Suomessa yleensä ole oikeushenkilöitä. Hallituksen esityksen luonnoksessa sivulla 13 todetaankin osittain oikein, että ”läheskään kaikki rekisterinpitäjinä toimivat viranomaiset tai muut julkisyhteisöt eivät ole oikeushenkilöitä”. Tämäkin ilmaisu on kuitenkin osittain virheellinen, koska julkisyhteisöt ovat aina oikeushenkilöitä toisin kuin esityksen luonnoksessa väitetään. Hallituksen esityksen sivulla 44 on kuitenkin asianmukaisesti todettu, että

”viranomaiset ovat vain harvoin itsenäisiä oikeushenkilöitä. Niillä ei myöskään yleensä ole omaa varallisuutta tai omaisuutta eräitä poikkeuksia lukuun ottamatta.”

Hallituksen esityksen luonnosta olisi syytä tarkentaa oikeushenkilöopin perusteiden osalta. Oikeussubjektien oikeuskelpoisuuteen, oikeustoimikelpoisuuteen sekä oikeudelliseen vastuunalaisuuteen liittyvien perusteiden tunnistaminen on nähdäkseni edellytyksenä minkä tahansa oikeudellisen sääntelyn johdonmukaisuudelle.

Oikeushenkilöillä on oikeussubjektina nimi, erillisvarallisuus ja sitä edustamaan oikeutettu pysyvä toimielin. Oikeushenkilö voi olla henkilöyhteenliittymä (yhteisö) tai määrätarkoitukseen sijoitettu omaisuusmassa (säätio), joille oikeusjärjestys tunnustaa oikeuskelpoisuuden ja oikeudellisen toimintakyvyn. Oikeushenkilön oikeuskelpoisuus merkitsee sitä, että se voi saada nimiinsä omaisuutta ja muita oikeuksia ja tulla velvoitetuksi. Omaisuus, jonka se on hankkinut, kuuluu sille itselleen eikä sen jäsenille tai vastuuhenkilöille ja sillä on velvoitteiden täyttämistä oma vastuu.

Julkisoikeudelliset oikeushenkilöt ovat joko jäsentensä muodostamia julkisyhteisöjä tai itsenäisiä julkisoikeudellisia laitoksia. Tärkeimmät julkisyhteisöt ovat valtio, hyvinvointialueet ja kunnat. Lisäksi julkisyhteisöjä ovat Suomen evankelisluterilainen kirkko ja Suomen ortodoksinen kirkkokunta sekä niiden seurakunnat (Olli Mäenpää: Oikeuden perusteokset - Hallinto-oikeus, 2.1.2023 päivitetty verkkoversio).

Suomessa virastot ja viranomaiset eivät yleensä ole oikeushenkilöitä. Olen aikaisemmissakin oikeusministeriölle antamissani lausunnoissa joutunut - ilmeisen huonolla menestyksellä - kiinnittämään ministeriön huomiota siihen, ettei virastoja ja viranomaisia tulisi Suomessa kutsua oikeushenkilöiksi tai varauksetta rinnastaa niihin. Ilmeisesti sekavuuksien taustalla vaikuttaa osittain se, että Euroopan unionin erillisvirastot ja useat muutkin elimet ovat yleensä erillisiä oikeushenkilöitä. Tämä vaikuttaa direktiivien ja unionin asetusten sanamuotoihin ja sitä kautta myös kotimaiseen lainvalmisteluun.

Kotimaisten viranomaisten oikeushenkilöllisyydestä on hallinto-oikeudellisessa oikeuskirjallisuudessa (Olli Mäenpää: Oikeuden perusteokset - Hallinto-oikeus, 2.1.2023 päivitetty verkkoversio) todettu seuraavaa:

”Julkisyhteisö muodostaa yhtenäisen oikeushenkilön. Viranomaista ei siten yleensä pidetä itsenäisenä oikeushenkilönä. Periaatteessa viranomainen ei voi omissa nimissään tehdä oikeustoimia, eikä se voi myöskään olla itsenäisesti oikeuksien tai velvollisuuksien subjektina. Viranomaiselta puuttuu myös itsenäinen oikeudellinen vastuu. Koska viranomainen ei ole itsenäinen oikeushenkilö, se toimii julkisyhteisön puolesta sen toimitelimenä lainsäädännön määrittelemän toimivaltansa rajoissa. Oikeushenkilölle kuuluvien oikeuksien ja velvollisuuksien sijasta viranomaisen määrittävät sen tehtävät ja toimivalta. Ne osoittavat, missä asioissa ja miten laajoin valtuuksin viranomainen toimii julkisyhteisön puolesta, sen toimitelimenä.”

Varallisuus oikeudellisessa oikeuskirjallisuudessa (Ari Saarnilehto ym: Oikeuden perusteokset – Varallisuus oikeus, 31.1.2011 päivitetty verkkoversio) asia on valtion osalta ilmaistu seuraavasti:

”Suomen valtio on yksi ja yhtenäinen oikeussubjekti. Tämä tarkoittaa sitä, että valtion eri organeilla, virastoilla tai laitoksilla ei ole omia oikeuksia ja velvollisuuksia (KKO 1996:33 - Valtiolla on oikeus käyttää merenkulkuhallituksella konkurssivelalliselle olevan velan kuittaukseen Valtiontakuukeskuksen konkurssivelalliselta olevaa saatavaa).

Edellä mainittu sääntö ei ole poikkeukseton. Poikkeuksena voidaan mainita Suomen Pankki ja Kansaneläkelaitos, joilla on omat oikeutensa ja velvollisuutensa.

Käytännössä valtion virastot ja laitokset voivat toimia ikään kuin ne olisivat oikeussubjekteja.

Sopimustoiminnassaan valtion virasto on kuitenkin tavanomaisen valvonnan alainen. Valtiontalouden tarkastusvirasto voi kiinnittää huomiota valtion laitoksen yksityisoikeudellisiin oikeustoimiin.

Kun valtion virasto tai laitos toimii omissa nimissään, asia voidaan oikeudellisesti kuvata siten, että virasto tai laitos (sen edustaja) toimii valtion nimissä asemavaltuutettuna tai muuna vastaavana edustajana. Itse asiassa viraston tai laitoksen asema lähestyy tällä tavalla oikeushenkilön asemaa.”

Kuten edellä on todettu, Suomen Pankki ja Kansaneläkelaitos ovat oikeushenkilöitä. Ne ovat julkisoikeudellisia laitoksia. Julkisoikeudellinen laitos on itsenäinen julkisoikeudellinen oikeushenkilö, joka on perustettu erityisellä säädöksellä julkisoikeudellisen laitoksen asemaan. Toisin kuin virastot, ne ovat valtio-oikeushenkilöstä erillisiä yksityisoikeudellisia oikeussubjekteja, jotka omistavat itse itsensä.

Valtiolle palveluita tuottavat Valtori, Palkeet, Oikeusrekisterikeskus, Senaatti-kiinteistöt ja Puolustuskiinteistöt eivät erillislaskutuksesta ja valtion sisäisestä maksuliikenteestä huolimatta ole erillisiä oikeushenkilöitä vaan osa valtiota (ks. esim. EOAK/6537/2019). Vaikka esimerkiksi valtion in house -tilahallinnon organisaatio rakentuu yksityisoikeudellisia vuokrasuhteita jäljittelevän Senaattikonsernin toiminnan varaan, Senaattikiinteistöt ja Puolustuskiinteistöt ovat osa valtio-organisaatiota, ja siten myös niiden taseessa käsitelty huomattava varallisuus on osa valtion omaisuutta (ks. esim. EOAK/3478/2022). Kaikki varallisuuden siirrot valtion sisällä, olipa kyse vuokrista, palvelumaksuista tai nyt kysymyksessä olevista seuraamusmaksuista, ovat vain oikeushenkilön sisäisiä kirjanpidollisia merkintöjä vailla tosiasiallisia vaikutuksia valtion taloudelliseen asemaan. Esimerkiksi Senaattikiinteistöille määrättävät seuraamusmaksut perittäisiin takaisin valtion virastojen maksamien vuokrien korotuksilla – rahaa siis siirrettäisiin taskusta toiseen useita kertoja, mutta valtion varallisuusasema ei muuttuisi.

2.1 Yleiset kommentit yksittäistä seuraamusmaksua koskevista vaikutuksista ja muista viranomaisvaikutuksista:

Valtion maksettavaksi määrättävien seuraamusmaksujen osalta kysymys olisi edellä selostetuvin tavoin siis vain varojen siirtämisestä momentilta toiselle ja siis siitä, että valtio-oikeushenkilö rankaisisi itse itseään. Tavoiteltu yhdenvertaisuus yksityisen sektorin ja julkisen sektorin välillä tuskin parantuisi tällaisella operaatiolla. Hallituksen esityksen luonnoksessa onkin sinänsä avoimesti todettu (s. 20), ettei ehdotetuilla lainmuutoksilla olisi suoria valtiontaloudellisia vaikutuksia. Kysymys olisikin lähinnä symbolisesta sanktioinnista. Sellaiseenkin perustuslakivaliokunta on suhtautunut kielteisesti (esim. PeVL 29/2001 vp ja PeVL 5/2009 vp) ainakin rikosoikeudellisissa asiayhteyksissä.

Viranomaisille määrättävien seuraamusmaksujen enimmäismääräksi ehdotetaan 500.000 ja 1.000.000 euroa riippuen siitä, minkä velvoitteen rikkomisesta on kyse, GDPR:n jaottelua vastaavasti. Enimmäismäärät olisivat näin ollen merkittävästi alempia kuin suoraan GDPR:n säännöksiin perustuvien seuraamusmaksujen enimmäismäärät. Seuraamusmaksua määrätessä olisi otettava huomioon viranomaisen koko ja taloudellinen asema.

Sanktioluonteisten hallinnollisten seuraamusten tulee perustuslakivaliokunnan vakiintuneen käytännön mukaan täyttää sanktioiden oikeasuhtaisuuteen liittyvät vaatimukset (esim. PeVL 39/2017 vp, s. 3, PeVL 2/2017 vp, s. 5, PeVL 15/2016 vp, s. 5 ja PeVL 28/2014 vp, s. 2/II). Oikeasuhtaisuuden kannalta merkittäviä ovat paitsi säännökset sanktioiden suuruudesta myös säännökset seuraamuksen suuruuden määräytymisessä huomioon otettavista seikoista (erityisesti maksajan varallisuusasema) ja säännökset seuraamusmaksun määräämättä jättämisestä (PeVL 12/2019 vp, s. 7). Kun seuraamuksen maksajana on valtio, oikeasuhtaisuus edellyttäisi periaatteessa poikkeuksellisen korkeita maksuja, jos maksujen määräämisessä siis ylipäättänsä olisi järkeä. Hallituksen esityksen luonnoksessa on kuitenkin päädytty valtion maksukykyyyn nähden määrältään suhteellisen alhaiseksi rajattuihin maksuihin. Edellä todettu liittyy myös julkista hallintotehtävää lakisääteisten eläkevakuutusten osalta hoitaviin eläkevakuutusyhtiöihin, joiden maksukyky on huomattavan suuri.

Kuntien ja hyvinvointialueiden maksettavaksi tulevat seuraamusmaksut kohdistuisivat välillisesti palveluita käyttäviin veronmaksajiin, jotka rahoittavat sanottujen julkisyhteisöjen toimintaa. Heille aiheutuisi haittaa siitä, että valtiolle seuraamusmaksuina siirretyt varat olisivat poissa kuntien ja hyvinvointialueiden normaalista palvelutuotannosta. Viranomaisen olisi kuitenkin vastattava lakisääteisistä tehtävistään siitä huolimatta, että sille määrätty seuraamusmaksu supistaisi toimintaan käytettävissä olevia määrärahoja. Varojen tilittäminen valtiolle seuraamusmaksuna johtaisi siten kunnissa joko veronkorotuksiin tai palveluiden heikennyksiin, ja hyvinvointialueilla palvelutason laskuun esimerkiksi terveydenhuollossa tai vanhustenhoidossa.

Vaikka valtion viranomaisille määrättävät seuraamusmaksut eivät vaikuttaisi valtion varallisuusasemaan, maksut saattaisivat pahimmillaan merkittävästi haitata yksittäisen viranomaisen toimintamahdollisuuksia. Hallituksen esityksen luonnoksen peruslähtökohta on, että tällaisen haitan aiheuttaminen on perusteltua tilanteissa, joissa tietosuoja eli perustuslain 10 §:ssä tarkoitettua suojattua oikeushyvää olisi loukattu. Toissijaista olisi, että viranomaisen tehtävät, joihin seuraamusmaksuun käytettävät varat on tarkoitettu, saattavat liittyä muiden perustuslaissa turvattujen perusoikeuksien suojaan. Koska vanhustenhoidon tai sairaanhoidon laiminlyönti ei voisi johtaa seuraamusmaksuihin, viranomaisen olisi parempi keskittyä henkilötietojen suojaamiseen. Kysymys on siis paljolti siitä, ollaanko tietosuoja seuraamusmaksuilla korottamassa eräänlaiseksi superperusoikeudeksi, josta on pidettävä huolta tarvittaessa viranomaisen ydintehtävienkin kustannuksella, jotta ydintehtävään allokoituja varoja ei vietäisi pois seuraamusmaksuna.

lhannetilanne tietenkin olisi, jos vastakkainasettelua eri perusoikeuksien välillä ei pääsisi viranomaistoiminnassa syntymään. Seuraamusmaksujärjestelmä, joka koskisi vain yhtä perusoikeutta, olisi kuitenkin omiaan asettamaan perusoikeudet tiettyyn arvojärjestykseen, jossa vain tärkeimpiä tai tärkeintä perusoikeutta suojattaisiin sanktioinnilla. Perusoikeuksia ei kuitenkaan voida asettaa arvojärjestykseen.

Esimerkiksi perustuslain 21 §:n 2 momentissa tarkoitettu julkisuusperiaate on keskeinen osa perusoikeusjärjestelmäämme ja hyvän hallinnon periaatteita. Sekä tietosuoja- että julkisuuslainsäädäntöön liittyy usein hyvinkin hankalia tulkintaongelmia, joissa joudutaan vetämään

rajaa yhtäältä julkisuusperiaatteen ja toisaalta yksityisyyden suojan välillä. On hyvin todennäköistä, että tilanteessa, jossa tietosuojaloukkauksiin liittyisi seuraamusmaksun riski, mutta julkisuusperiaatteella ei olisi vastaavaa tehostetta tukenaan, henkilötietojen suojasta muodostuisi käytännössä tärkein perusoikeus, joka voitaisi käytännön viranomaistoiminnassa tulkinnanvaraisissa tilanteissa sen kanssa kilpailevat perusoikeudet.

Mikäli tietosuojasääntelyn rikkomiseen liittyvää sanktiouhkaa halutaan vaikuttavalla tavalla tehostaa julkisella sektorilla, julkisyhteisöille määrättäviä seuraamusmaksuja parempi vaihtoehto olisi se, että parannettaisiin virkarikosoikeudellisen vastuun toteutumisen mahdollisuuksia selkeyttämällä säädöspohjaa, jonka perusteella luonnollisten henkilöiden vastuuasemat rekisterinpitäjän ja henkilötietojen käsittelijän tehtävistä vastaavina tahoina ongelmatilanteissa löytyvät. Tämä tarkoittaa käytännössä sitä, että lainsäädännöstä tulisi rikosoikeudellisen täsmällisyysvaatimuksen edellyttämällä tarkkuudella selvittää ennen muuta se, mikä taho toimii rekisterinpitäjänä ja ketkä luonnolliset henkilöt organisaatiossa vastaavat rekisterinpitäjän ja henkilötietojen käsittelijöiden tehtävistä virkarikosoikeudellisella vastuullaan. Tältä osin säännökset ja määräykset ovat tällä hetkellä julkishallinnossa hyvin puutteellisia, mikä seikka on osaltaan johtanut siihen, että hallituksen esityksen luonnoksessa mainitut (s. 17, 45 ja 76) rekisterinpidon puutteisiin liittyneet syytteet eivät ole menestyneet. Virkarikosoikeudellinen vastuujärjestelmä toimii kyllä, jos vastuuasemat ja tehtävät määritellään julkishallinnon säännöksissä ja määräyksissä rikosoikeudellisen legaliteettiperiaatteen edellyttämällä täsmällisyydellä.

GDPR:n ja sitä täydentävän kotimaisen lainsäädännön käsitteistössä henkilötietojen käsittelyyn liittyvät vastuut liitetään ennen muuta rekisterinpitäjänä toimimiseen. Rekisterinpitäjän tunnistaminen on sen vuoksi tietosuojaan liittyvän valvonnan ja virkavastuun kohdentamisen kannalta ratkaisevaa. Rekisterinpitäjän eksplisiittinen nimeäminen laissa ei kuitenkaan ole julkishallinnon toimintojen osalta toistaiseksi läheskään kattavaa. Tähän seikkaan olisi asiakokonaisuuden jatkovalmistelussa kiinnitettävä huomiota sen sijaan, että luotaisiin järjestelmä, jossa valtio rankaisee laiminlyönneistä näennäisesti itseään maksamalla seuraamusmaksuja itselleen, ja jossa kuntien ja hyvinvointialueiden osalta tosiasiaa rangaistaan niiden jäseniä.

GDPR:n perusteella on mahdollista, muttei pakollista, säätää siitä, mikä taho julkishallinnon piirissä kulloinkin toimii rekisterinpitäjänä. Rekisterinpitäjä käsitteenä määritellään GDPR:n 4 artiklan 7 kohdassa. Kyseisen kohdan mukaan rekisterinpitäjä tai tämän nimittämistä koskevat erityiset kriteerit voidaan vahvistaa unionin oikeuden tai jäsenvaltion lainsäädännön mukaisesti, jos henkilötietojen käsittelyn tarkoitukset ja keinot määritellään unionin tai jäsenvaltioiden lainsäädännössä. Vaikka asetuksen 4 artiklan 7 kohdan säännös jättää kansallista liikkumavaraa, laissa tai ainakin alemman tason säännöksissä ja määräyksissä olisi perusteltua mahdollisimman kattavasti määrittää se, mikä taho julkishallinnossa kulloinkin toimii rekisterinpitäjänä.

Jos julkishallinnon vastuuta tietosuoja-asioissa halutaan selventää, erityistä huomiota tulisi kiinnittää julkishallinnossa yleisiin yhteisrekisterinpitotilanteisiin, joissa vastuun jakautuminen on yleensä hankalasti ennakoitavissa. Yhteisrekisterinpidonkin osalta GDPR ja rikosasioiden tietosuojadirektiivi jättävät jäsenvaltioille liikkumavaraa sen osalta, säädetäänkö laissa yhteisrekisterinpitäjien

vastuualueista ja millä tavalla niistä säädetään. Pidän tärkeänä, että vastuunjaoista säädettäisiin myös yhteisrekisterinpitoon liittyvissä tapauksissa mahdollisimman tarkasti, jotta vastuut voitaisiin ongelmatilanteissa kohdentaa oikeisiin viranomaisiin ja oikeisiin henkilöihin.

Mainittakoon, että perustuslakivaliokunta on etenkin perusoikeuskytkentäisen sääntelyn yhteydessä pitänyt välttämättömänä, että toimivaltainen viranomainen (tässä tapauksessa rekisterinpitäjä) ilmenee laista yksiselitteisesti (PeVL 21/2001 vp, s. 4) tai muuten täsmällisesti (PeVL 47/2001 vp, s. 3).

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?

Jokainen yksittäinen syyttäjä on viranomainen. Hallituksen esityksessä HE 83/1995 vp asia on todettu seuraavalla ilmaisulla:

- ”Syyttäväviranomainen olisi esityksen mukaan henkilöviranomainen” (s. 1, 10 ja 11).

Jokainen syyttäjä käsittelee työssään henkilötietoja, joista suuri osa on arkaluonteisia. Syyttäjä on henkilötietojen käsittelystä rikosasioissa ja kansallisen turvallisuuden ylläpitämisen yhteydessä annetun lain 1 §:ssä tarkoitettu toimivaltainen viranomainen, jolle siis voitaisiin hallituksen esityksen luonnoksen mukaan määrätä seuraamusmaksu. Seuraamusmaksua tuskin kuitenkaan voitaisiin kohdistaa esimerkiksi nimeltä mainittuun aluesyyttäjään, joka ei ole sen enempää kirjanpito- kuin hankintayksikkökään ja jolla ei ole omaa budjettia tai määrärahoja.

Asian jatkovalmistelussa on selvitettävä, kenelle seuraamusmaksu syyttäjälaitoksessa määrättäisiin.

Oma kysymyksensä on, mitä hallituksen esityksen luonnoksessa tarkoitetaan julkishallinnon elimellä (24 a §). Kansallisessa lainsäädännössämme ilmaisua on käytetty aikaisemmin valtioneuvoston asetuksessa vaarallisten aineiden maankuljetusten turvallisuusneuvonantajasta sekä liikenne- ja viestintäministeriön asetuksissa vaarallisten aineiden kuljetuksesta rautatiellä ja tiellä, mutta laissa ilmaisua ei ole käytetty eikä määritelty.

Hallituksen esityksen luonnoksen (s. 4) mukaan

”tässä hallituksen esityksessä yleisen tietosuoja-asetuksen mukaisella julkishallinnon elimen käsitteellä tarkoitetaan kokonaisuutena niitä julkisoikeudellisia yhteisöjä, jotka eivät ole viranomaisia ja jotka on rajattu tietosuojalaissa hallinnollista seuraamusmaksua koskevien säännösten soveltamisalan ulkopuolelle, sekä julkista hallintotehtävää hoitavia yhteisöjä, säätiöitä ja yksityisiä henkilöitä.”

Ilmeisesti siis R-kioskin myyjä luovuttaessaan passia, katsastusmies tai kauppakeskuksen järjestyksenvalvoja voisivat olla kaikki henkilöinä julkishallinnon elimiä vastaavalla tavalla kuin yksittäinen syyttäjä on viranomainen. Jos seuraamusmaksu voisi tulla määrätyksi yksittäiselle henkilöviranomaiselle tai julkista hallintotehtävää hoitavalle yksittäiselle henkilölle, olisi erityisen tärkeää asian jatkovalmistelussa pohtia rikosoikeudellisen rangaistussääntelyn ja nyt luonnostellun sanktiosääntelyn suhdetta ja mahdollista sanktiokumulaatiota sekä myös ne bis in idem -kysymyksiä.

Julkishallinnon elimen käsite tulisi määritellä laissa, jos lähdetään siitä, että tällaiselle elimelle voidaan virheellisestä henkilötietojen käsittelystä määrätä jopa 1.000.000 euron seuraamusmaksu. Kysymys on seuraamussääntelyn täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimuksesta.

2.3 Tunnistattekko oman budjetin, määrärahojen tai muun rahoituksen käyttämisen valossa muita huomioitavia näkökohtia, joita voi liittyä yksittäiseen viranomaiselle tai julkishallinnon elimelle määrättävään seuraamusmaksuun?

Oikeusasiamiehelle tai oikeusasiamiehen kanslialle seuraamusmaksua ei voitaisi hallituksen esityksen luonnoksen mukaan määrätä. Kiinnitän kuitenkin tässä yhteydessä oikeusministeriön huomiota niihin havaintoihin, joita oikeusasiamiehen vuosien 2020 ja 2021 erityisteemaan ”Viranomaisten riittävä resursointi perusoikeuksien turvaamiseksi” liittyen on selostettu oikeusasiamiehen kertomuksissa.

Mikäli viranomaisten ennestäänkin niukkoja resursseja vähennetään seuraamusmaksuilla, on lainsäätäjän viranomaiselle asettamaa tilausta vastaavasti pienennettävä. Jos resurssitilanne suuren seuraamusmaksun johdosta johtaa perusoikeuksien toteutumatta jäämiseen, esimerkiksi siten, että viranomaiselle säädettyjen lakisääteisten velvoitteiden hoitaminen seuraamusmaksun johdosta vaikeutuu, viivästyy tai käy jopa mahdottomaksi, ei laillisuusvalvonnassakaan voida ohittaa resursointiin liittyviä kysymyksiä.

Laillisuusvalvontakäytännössä on perinteisesti katsottu, ettei viranomainen voi resurssipulaan vedoten jättää huolehtimatta laissa säädetyistä velvoitteistaan. Hyväksyttävänä syynä esimerkiksi asioiden viipymiselle ei yleensä ole pidetty resurssien vähäisyyttä, vaan on todettu, että viranomaisen tulee tehokkaalla työnjohdolla, työnteon organisoinnilla ja toimintatapojen kehittämisellä sekä muilla käytettävissään olevilla työnkulkua parantavilla keinoilla vaikuttaa käsittelyaikojen pitämiseen kohtuullisena. Viime vuosina on kuitenkin havaittu, että mainitut keinot eivät välttämättä aina riitä vaan kysymys voi olla viranomaisten toiminnalle laissa asetettujen vaatimusten ja viranomaisten käyttöön osoitettujen resurssien epäsuhdasta.

Laillisuusvalvonnan kannalta on olennaista, että viranomaiselle annetut resurssit vastaavat lainsäätäjän viranomaisten toiminnalle asettamaa tilausta. Valtion taskusta toiseen maksettavilla seuraamusmaksuilla tätä tasapainoa voidaan sattumanvaraisesti horjuttaa. Vuositeemamme mukaisesti painottuvassa laillisuusvalvonnassa kysymys oli sen arvioinnista, oliko viranomaisen toiminnalle asetettujen perusoikeuksien turvaamiseen liittyvien vaatimusten toteuttaminen käytännössä, ainakin normaalioloissa, mahdollista. Mikäli laissa asetetut vaatimukset ovat viranomaisen käytettävissä oleviin resursseihin ja realistisiin toimintamahdollisuuksiin nähden ylimitoitettuja, tulee laillisuusvalvontatyössä käytännön toimijoiden moittimisen ja syyllistämisen sijasta pyrkiä löytämään se vastuutaso, joka vastaa resursoinnista ja asianmukaisten toimintamahdollisuuksien turvaamisesta. Tilanteessa, jossa laissa asetettua tilausta ei annettujen resurssien puitteissa voida täyttää, on joko lisättävä resursseja tai pienennettävä tilausta lakia muuttamalla.

2.4 Täydennysehdotukset ja kommentit tietoyhteiskuntavaikutuksia koskeviin arvioihin:

Hallituksen esityksen luonnoksen tietoyhteiskuntavaikutuksia koskevassa 4.2.6. luvussa on todettu, että viranomaiset ovat jo nykytilassa usein nostaneet esiin sen, että tietosuojan koetaan estävän digitalisaatiota ja tiedon liikkuvuutta. Tähän liittyen arvellaan, että hallinnollisen seuraamusmaksun uhka voisi lisätä tietosuoja-asioita koskevaa epävarmuutta viranomaisessa ja vähentää uskallusta palveluiden kehittämiseen ja datan hyödyntämiseen.

Mikäli oletetaan, että seuraamusmaksun uhka - vastoin omaa käsitystäni - voisi johtaa ylivarovaisuuteen esimerkiksi tietojärjestelmähankkeissa tai viranomaisten palveluiden kehittämisessä, asiaa olisi hallituksen esityksessä avattava tarkemmin. Pidän yleisesti ottaen hyvinkin perusteltuna, että digitalisaatioon ja siihen perustuvien innovatiivisina markkinoitujen palveluratkaisujen käyttöönottoa viranomaisissa harkitaan huolellisesti myös henkilötietojen käsittelyn asianmukaisuuden näkökulmasta – huolellista harkintaa ei voida pitää ylivarovaisuutena tai muutosvastarintana.

2.5 Muut kommentit ehdotetun sääntelyn vaikutuksista:

Perustuslakivaliokunta on tietosuojalain säätämiseen johtanut hallituksen esitystä koskeneessa lausunnossaan (PeVL 14/2018 vp, s. 20 ja 21) katsonut, että viranomaisille määrättävä hallinnollinen seuraamusmaksu on ongelmallinen perusoikeusjärjestelmän kokonaisuuden kannalta. Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan on ilmeistä, että vain yhden perusoikeuden turvaamisen laiminlyöntiin kohdistuvan määrältään varsin huomattavan seuraamusmaksun uhka voi vaarantaa perusoikeuksien keskinäisen punninnan tasapainoisuuden viranomaistoiminnassa ja johtaa erityisesti julkisuusperiaatteen toteutumisen kaventumiseen viranomaistoiminnassa. Perustuslakivaliokunnan mielestä seuraamusmaksusääntelyn ulottaminen viranomaistoimintaan ei olisi sanotuista syistä ongelmatonta.

Kuten jo edellä olen todennut, hallituksen esityksen luonnoksessa on arveltu, että viranomaiset eivät enää seuraamusmaksun pelossa uskaltaisi toteuttaa kaikkia suunniteltuja tietojärjestelmä uudistuksia. Arvion syytä ei ole tarkemmin avattu. Omasta laillisuusvalvonnallisesta näkökulmastani arvio tuntuu oudolta. Henkilötietojen asianmukaisen käsittelyn kannaltahan uudet järjestelmät ovat yleensä parempia kuin vanhat (ks. esim. Sakari- ja Tuomas-järjestelmien toiminnallisuuksia koskeva apulaisoikeusasiamies Pasi Pölösen 7.6.2021 antama ratkaisu EOAK/5561/2019).

3. Muut huomiot (tai lausuntonne) esitysluonnoksesta:

Hallitusohjelman kirjauksesta huolimatta nyt kysymyksessä olevaa hanketta ei välttämättä olisi oikeudellisesti perusteltua jatkaa luonnostellussa muodossa lainkaan. Perustuslakivaliokunta on tietosuojalakia koskevan hallituksen esityksen käsittelyssä katsonut, että seuraamusmaksusääntelyn ulottaminen viranomaistoimintaan ei ole valtiosääntöisesti ongelmatonta (PeVL 14/2018 vp ja PeVL 13/2023 vp). Perustuslakivaliokunta on arvioidessaan valtioneuvoston kirjelmää ehdotuksesta tekoälyasetukseksi painottanut sen merkitystä, että Suomessa ei voida määrätä hallinnollisia seuraamusmaksuja viranomaisille, sillä viranomaisille voidaan määrätä ainoastaan rikosoikeudellisia seuraamuksia (PeVL 37/2021 vp, k 40).

Liikennevaliokunta on hallituksen esityksestä EU:n data-asetusta täydentäväksi lainsäädännöksi (HE 128/2025 vp) antamassaan mietinnössä LiVM 19/2025 vp viitannut hallituksen esityksessä selostettuun perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntöön, jossa on toistaiseksi katsottu, että Suomessa viranomaisille tai muille julkisille elimille ei lähtökohtaisesti voida määrätä hallinnollisia seuraamusmaksuja.

Hirvonen Jarmo

Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia - oikeusasiamies Petri Jääskeläinen,
esittelijänä EsN Jarmo Hirvonen