

Asia: VN/26120/2023-OM-100

Hallinnollisten seuraamusmaksujen määrääminen tietosuojalainsäädännön rikkomuksista julkissektorilla

Lausunnonantajan lausunto

1. Kommentit lakiehdotuksista:

Suomen evankelis-luterilainen kirkko on osa julkishallintoa. Sen seurakunnat, seurakuntayhtymät ja kirkon keskushallinnon viranomaiset soveltavat toiminnassaan yleistä tietosuoja-asetusta ja tietosuojalakia. Säädösten soveltamisesta on otettu viittaussäännös kirkkolain (652/2023) 8 luvun 1 §:ään.

Sinänsä ehdotettu tietosuojalain muutos saattaa varmistaa organisaatioiden vastuuta tietosuojalainsäädännön mukaisten velvoitteiden noudattamisesta ja tehostaa rekisteröityjen suojaa. Kirkkohallituksen mielestä hallinnollisten seuraamusmaksujen laajentaminen koskemaan myös julkissektoria ei kuitenkaan ole ongelmатonta. Kuten luonnoksesta käy ilmi, hallinnolliset seuraamusmaksut julkissektorilla ovat hyvin poikkeuksellisia ja useimmiten kyse onkin laiminlyöntimaksuista.

Oikeusjärjestys kohdistaa julkishallintoon joukon muita erityisvaatimuksia ja seuraamuksia. Viranomaisia sitoo ensinnäkin hallinnon lainmukaisuusperiaate, jonka nojalla viranomaisten on noudatettava vallitsevaa lainsäädäntöä. Viranomaisissa tapahtuva yleisen tietosuoja-asetuksen sekä muiden henkilötietojen suojaa säätelevien lakien mukainen henkilötietojen käsittely kuuluu viranomaisissa työskentelevien virkavelvollisuuksiin. Virkamiehen asemaan kuuluu muita laajempi vastuu työssä tehdyistä virheistä, joka voi toteutua sekä rikosoikeudellisena kuin myös hallinnollisena virkavastuuna. Vahingonkorvausta saattaa seurata laaja vahingonkorvausvastuu. Viranomaisen toiminnan lainmukaisuutta voidaan varmistaa myös tekemällä hallintokanteluja ylemmälle viranomaiselle tai yleisille laillisuusvalvojille. Jo edellä mainittujen seuraamusten uhat ja niiden aiheuttama mainehaitta toimivat ennalta estävänä vaikutuksena. Siten kirkkohallitus ei pidä ehdotettua muutosta välttämättömänä.

Lisäksi kirkkohallitus toteaa, että valmistelussa ei ole otettu huomioon kirkon lainsäädännöllistä erityisasemaa, joka perustuu perustuslain 76 §:ään. Sen mukaan evankelis-luterilaisen kirkon järjestysmuodosta ja hallinnosta säädetään kirkkolaisissa. Tältä osin esitys on puutteellinen ja jättää sääntelyn soveltamisen epäselväksi kirkon viranomaisten osalta. Kirkkolain 10 luvun 1 §:n mukaan hallintoasiassa noudatettavaan menettelyyn sovelletaan hallintolakia, joten ehdotetut lainmuutokset koskisivat siten myös kirkon viranomaisia. Mainitun kirkkolain luvun 4 §:ssä on puolestaan säädetty, että kirkon hallinnossa sovelletaan viranomaisten toiminnan julkisuudesta annettua lakia, jollei erikseen mainituista kirkkolain säännöksistä muuta johdu. Jos hallinnolliset seuraamusmaksut laajennetaan koskemaan julkissektoria ehdotetulla tavalla, tulisi kirkon viranomaiset ottaa huomioon ehdotetussa tietosuoja-lain 24 a §:n 4 momentin seuraamusmaksun rajoittamista koskevassa säännöksessä vastaavalla tavalla kuin voimassa olevan lain 24 §:n 3 momentissa on tehty. Hallinnollisen seuraamusmaksuja tai niiden rajoittamista koskevan sääntelyn sijoittamista kirkkolakiin ei voitane pitää valtiosääntöoikeudellisesti ongelmattomana ratkaisuna.

2.1 Yleiset kommentit yksittäistä seuraamusmaksua koskevista vaikutuksista ja muista viranomaisvaikutuksista:

Esitysluonnoksessa ei ole huomioitu ehdotusten vaikutuksia kirkon viranomaisiin. Vaikutusten voidaan arvioida olevan hyvin samasuuntaiset kuin esityksen vaikutukset ovat kunnille. Kuten esitysluonnoksessa on todettu, viranomaisten toiminta on hyvin budjettisidonnaista, jolloin yksittäisen, rahamääräisen seuraamuksen vaikutus voi olla hyvinkin huomattava viranomaisen toiminnan kannalta. Kun seuraamusmaksu joudutaan maksamaan sellaisesta tulosta, jota käytetään viranomaisen toiminnan rahoittamiseen, on pidettävä hyvin todennäköisenä, että määrättyllä maksulla on vaikutusta viranomaisen toimintaan. Näin käy erityisesti sellaisissa tilanteissa, joissa seurakunnan taloudellinen tilanne on heikko.

Seurakuntien tulonlähteitä ovat kirkollisverotulot, lähinnä yhteiskunnallisiin tehtäviin liittyvät maksut, satunnaiset varallisuuden myynnistä saadut kertaerät sekä yhteiskunnallisiin tehtäviin korvamerkitty valtion rahoitus, jonka tasoa on huomattavasti vähennetty alkuperäisestä. Vuonna 2024 kirkollisveron tuotto jäi 64 seurakuntataloudessa eli noin 26 %:ssa kaikista seurakuntatalouksista alle 1 miljoonan euron. Monella seurakunnalla ei myöskään ole realisoitavaa omaisuutta, jolla mahdollinen seuraamusmaksu voitaisiin kattaa. Kirkkohallitus pitää siten erityisen tärkeänä, että mahdollista seuraamusmaksua määrättäessä otetaan huomioon viranomaisen koko ja taloudellinen asema. Tästä huolimatta seuraamusmaksun vaikutus voi olla niin merkittävä, että lakisääteisten tehtävien hoitaminen sekä tilanteen korjaaminen voivat vaarantua. Kirkkohallitus kantaa huolta siitä, että hallinnollinen seuraamusmaksu vaikeuttaisi rekisterinpitäjän kykyä korjata henkilötietojen käsittelyssä huomattua virhettä tilanteessa, jossa korjaaminen edellyttää taloudellisia resursseja. Lisäksi taloudellinen seuraamus, johon ei voida etukäteen budjetissa varautua, voi jopa pakottaa seurakuntaliitoksiin seurakunnan talouden tasapainottamiseksi.

2.2 Tunnistattekko 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?

Kirkkohallitus pitää seuraamusmaksun kohdistumista viranomaisiin ongelmallisena silloin, jos tietosuojalainsäädännön rikkomus johtuu tietojärjestelmätoimittajan virheestä, jota järjestelmän käyttäjä ei ole voinut kohtuudella ennakoida tai huomata. Myös tällainen seikka tulisi voida ottaa huomioon mahdollista seuraamusmaksua arvioitaessa.

2.3 Tunnistattekko 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:

-

Pihlaja Pirjo
Kirkkohallitus - Virastokollegio