

Asia: VN/26120/2023-OM-100

Hallinnollisten seuraamusmaksujen määrääminen tietosuojalainsäädännön rikkomuksista julkissektorilla

Lausunnonantajan lausunto

1. Kommentit lakiehdotuksista:

Oikeusministeriö pyytää lausuntoa HE:n luonnokseen viranomaisia koskevista seuraamuksista tietosuojalainsäädännön rikkomisesta.

HE:ssä ehdotetaan muutoksia tietosuojalakiin ja rikosasioiden tietosuojalakiin, joiden tarkoituksena on ulottaa hallinnolliset seuraamusmaksut myös viranomaisiin ja julkisyhteisöihin, mikäli ne rikkovat EU:n tietosuojasäätelyä. Esityksessä tarkastellaan nykytilaa, jossa viranomaiset ovat olleet seuraamusmaksujen ulkopuolella, ja perustellaan muutostarvetta muun muassa EU-oikeuden täytäntöönpanon tehostamisella ja rekisterinpitäjän vastuun vahvistamisella. Esityksessä käsitellään myös rekisteröityjen ilmoitusvelvollisuuden rajoittamista poikkeustapauksissa tietoturvaloukkauksissa.

Digi ja väestötietovirasto kiittää mahdollisuudesta lausua asiassa.

DVV katsoo, ettei tietosuoja-asetuksen tarkoittamien hallinnollisten seuraamusmaksujen tulisi jatkossakaan koskea viranomaistahoja. DVV katsoo, että nykyisin viranomaistahoja koskevat seuraamukset ja rangaistukset tietosuojalainsäädännön rikkomisesta ovat myös jatkossa riittäviä.

Asiassa on ensinnäkin huomionarvoista se, että tosiasiallisesti viranomaistoimijoita kohtaan on jo nykyisin olemassa laaja keinovalikoima seuraamusvaihtoehtoja. Seuraamukset vaihtelevat valvovan viranomaisen toimivallassa olevista keinoista aina yksittäisten virkamiesten rikosoikeudelliseen vastuuseen. Tilanne on tällä hetkellä pikemminkin se, että ainoa vain yksityisiä toimijoita koskeva seuraamus on hallituksen esityksen kohteena oleva hallinnollinen seuraamusmaksu. On vaikea argumentoida sen puolesta, että yksityiset toimijat joutuisivat nykyisessä tilanteessa

epäoikeudenmukaiseen asemaan viranomaistahoihin nähden, sillä viranomaistahojen sanktioiden osalta kyseeseen tulee yhtä lailla sellaisia seuraamuksia, jotka eivät koske yksityisiä toimijoita. Digi- ja väestövirasto katsoo, että toisin kuin esityksessä todetaan, nykyinen järjestelmä täyttää EU-oikeuden vaatimukset tehokkaista, oikea-suhteisista ja varoittavista seuraamuksista myös viranomaistoimijoiden ja julkisyhteisöjen osalta.

Toiseksi ja osittain edelliseen liittyen, on muistettava, että viranomaisten toteuttama henkilötietojen käsittely on perustavanlaatuisesti poikkeavaa verraten yksityisten toimijoiden toteuttamaan henkilötietojen käsittelyyn. Asia on tunnistettu myös HE:ssä ja sitä edeltäneessä arviomuistiossa useaan otteeseen. Toisin kuin yksityiset toimijat, viranomaiset eivät lähtökohtaisesti käsittele henkilötietoja muuhun tarkoitukseen kuin niille lainsäädännössä annettujen velvoitteiden täyttämiseksi. Viranomaiset ovat siis kärjistäen pakotettuja käsittelemään henkilötietoja siinä laajuudessa, kuin se lain säännösten noudattamiseksi on välttämätöntä. Yksityisten toimijoiden suostumukseen, sopimukseen ja oikeutettuun etuun perustuva henkilötietojen käsittely on lähtökohdiltaan täysin erilaista ja perustuu viime kädessä useimmiten mahdollisimman suuren liiketaloudellisen edun saavuttamiseen. HE:n luonnoksessa hallinnollinen seuraamusmaksu viranomaistoimijalle saattaisi vaarantaa julkisten palvelujen jatkuvuuden ja yleistä etua koskevien tehtävien hoitamisen tiukkenevassa valiontaloudellisessa tilanteessa.

HE:n luonnoksessa tämä tunnistettu perustavanlaatuinen eroavaisuus on yritetty ratkaista asettamalla 500 000 €:n ja 1 000 000 €:n rajat seuraamusmaksujen suuruudelle riippuen siitä, minkä tietosuoja-asetuksessa annetun velvoitteen rikkomisesta on kyse. DVV kuitenkin katsoo, että tämä ratkaisu ainoastaan hieman lieventää ehdotetun muutoksen itse aiheuttamaa ongelmaa. Summat ovat DVV:n näkökulmasta edelleen kohtuuttomia ottaen huomioon se, että julkistoimijoiden henkilötietojen käsittely perustuu viime kädessä niiden lakisääteisten tehtävien toteuttamiseen.

DVV kannattaa Valtiovarainministeriön tavoin 24 a §:n 5 momenttiin ehdotettua poikkeusta, jossa seuraamusmaksuja koskevien säännösten soveltamisalan ulkopuolelle ehdotetaan jätettäväksi tilanteet, joissa on kyse yleisen tietosuoja-asetuksen 86 artiklassa tarkoitettua henkilötietojen luovuttamisesta henkilötietojen suojan ja asiakirjajulkisuuden yhteensovittamiseksi.

2.1 Yleiset kommentit yksittäistä seuraamusmaksua koskevista vaikutuksista ja muista viranomaisvaikutuksista:

Hallinnollisen seuraamusmaksun käytön esitetty laajentaminen ei myöskään vaikuta olevan täysin yhdenmukainen muiden valtion toiminnan tehostamiseen pyrkivien linjausten, kuten Valtionhallinnon pilvilinjausten, kanssa. Hallinnollisen seuraamusmaksun olemassaolo todennäköisesti hidastaisi entisestään tavoitellun pilvisiirtymän toteutumista. Seuraamusmaksun olemassaolo myös todennäköisesti ohjaisi viranomaisia tietosuojalainsäädännön tiukempaan tulkintaan ja samalla kauemmaksi EU-säätelyssä korostuvasta riskiperusteisesta arvioinnista.

Seuraamusmaksu saattaisi lisäksi pakottaa viranomaistoimijoita allokoimaan jo nyt voimakkaasti ohentuneita resurssejaan viranomaisten ydintoiminnoista tietosuojatoimintoon.

Seuraamusmaksujen vaikutus eroaa yksityisen ja julkisen sektorin välillä. Yrityksille määrätty sakko toimii taloudellisena pelotteena, koska se vaikuttaa suoraan niiden voitontavoitteluun. Viranomaisille määrätty seuraamusmaksu sen sijaan ei aiheuta vastaavaa vaikutusta, koska maksun määrääjä ja maksaja ovat osa samaa valtiollista kokonaisuutta – kyse on lähinnä sisäisestä rahansiirrosta, ei varsinaisesta sanktiosta.

Mainehaitta toimii lisäpelotteena yrityksille, koska se voi johtaa asiakaskatoon ja taloudellisiin tappioihin. Viranomaisten palveluita ei voi korvata toisella toimijalla, joten pahimmillaan seuraamusmaksun aiheuttamat säästötoimet voivat heikentää asiakaspalvelua ja tietojärjestelmien kehitystä. Seuraamusmaksuja, jotka ovat pahimmillaan hyvinkin huomattavia, ei viranomaistaho voi pääsääntöisesti kerätä pelkästään asiakasmaksuja ja tuotehintoja korottamalla. Siten sanktiot julkishallinnolle olisivat suoraan pois niiden toimintamäärärahoista, mikä taas näkyisi suoraan kansalaisille huonompana palveluna. Julkisen puolen palvelut ovat lähtökohtaisesti perusoikeuksia turvaavia, joten olisi kestämätön tilanne, että esimerkiksi käsittelyajat viranomaispalvelussa pitenisivät sen vuoksi, että julkisen toimijan tulisi sopeuttaa menotasoaan (esim vähentämällä henkilöstöä) sanktion vuoksi.

Edellä selostettuja tietoyhteiskuntavaikutuksia on tunnistettu myös lausunnon kohteena olevassa HE:ssä. Esityksessä kuitenkin todetaan, että kyseisten vaikutusten arviointi on perustunut lausuntopalautteeseen ja sisältää tästä syystä runsaasti epävarmuustekijöitä. DVV kummaksuikin tästä syystä sitä, miten lausunnossa on näiden vaikutusten osalta päädytty johtopäätökseen, jonka mukaan vaikutukset olisivat kokonaisuutena satunnaisia tai vähäisiä.

DVV haluaa kiinnittää huomiota myös HE:ssä ja sitä edeltäneessä arviomuistiossa mainittuun seikkaan perusoikeuksien välisestä tasapainosta. Yksityiselämän suoja, jota tietosuojasäännöksilläkin viime kädessä toteutetaan, on yksi perusoikeus muiden joukossa. Viranomaistoiminta perustuu perusoikeuksien suojaamisen ja toteuttamiseen, ja tässä toiminnassa syntyy käytännön soveltamistilanteissa väistämättömiä kollisioita perusoikeuksien välillä. Kyseisiä kollisiotilanteita ratkotaan tavallisesti perusoikeuspunninnalla, ja ajoittain kyseiset punnintatilanteet saattavat olla yksittäisen virkamiehen näkökulmasta hyvinkin haastavia. Tällaiset tilanteet realisoituvat etenkin haettaessa tasapainoa julkisuuslain ja tietosuojasäännösten välillä.

DVV toteaa, että seuraamusmaksujen määrääminen tulisi painottamaan tietosuojan merkitystä ratkaisukäytännössä ja osaltaan viemään viranomaisen näkökulmasta yksityiselämän suojaa kohti absoluuttista oikeutta muiden perusoikeuksien kustannuksella. On vaikea nähdä, että tietosuojalainsäädännön yhä tiukempi tulkinta parantaisi rekisteröityjen ja kansalaisten kokemusta viranomaistoiminnasta saamaansa hyötyyn, mikäli tulkinta johtaisi esimerkiksi ydinpalvelujen tuottamisen hidastumiseen tai viranomaistoiminnan läpinäkyvyyden heikkenemiseen. Hallituksen

esityksessä ei esitetä riittävästi sellaisia perusteluja tai mekanismeja, jotka DVV:n näkökulmasta riittävästi lieventäisivät edellä esitettyjä uudistuksen aiheuttamia kielteisiä vaikutuksia.

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?

-

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

Seuraamusmaksuja, jotka ovat pahimmillaan hyvinkin huomattavia, ei viranomaistaho voi pääsääntöisesti kerätä pelkästään asiakasmaksuja ja tuotehintoja korottamalla. Siten sanktiot julkishallinnolle olisivat suoraan pois niiden toimintamäärärahoista, mikä taas näkyisi suoraan kansalaisille huonompana palveluna. Julkisen puolen palvelut ovat lähtökohtaisesti perusoikeuksia turvaavia, joten olisi kestävätilanne, että esimerkiksi käsittelyajat viranomaispalvelussa pitenisivät sen vuoksi, että julkisen toimijan tulisi sopeuttaa menotasoaan (esim vähentämällä henkilöstöä) sanktion vuoksi.

2.4 Täydennysehdotukset ja kommentit tietoyhteiskuntavaikutuksia koskeviin arvioihin:

Joitakin tietoyhteiskuntavaikutuksia on tunnistettu myös lausunnon kohteena olevassa HE:ssä. Eesityksessä kuitenkin todetaan, että kyseisten vaikutusten arviointi on perustunut lausuntopalautteeseen ja sisältää tästä syystä runsaasti epävarmuustekijöitä. DVV kummaksuukin tästä syystä sitä, miten lausunnossa on näiden vaikutusten osalta päädytty johtopäätökseen, jonka mukaan vaikutukset olisivat kokonaisuutena satunnaisia tai vähäisiä.

2.5 Muut kommentit ehdotetun sääntelyn vaikutuksista:

Keskeisessä asemassa ratkaisun mielekkyyttä arvioitaessa on myös kotimaisen viranomaiskentän laajemmat tarpeet tietosuojalainsäädännön soveltamiseen liittyen. Viranomaistoimijat ovat koko tietosuoja-asetuksen voimassaoloajan toivoneet valvovalta viranomaiselta aktiivisempaa otetta ohjeistukseen koskien tietosuoja-asetusta ja muuta tietosuojalainsäädäntöä. Viranomaistoimijan näkökulmasta valvova viranomainen asemoituisi entistäkin enemmän jälkikäteistä valvontaa suorittavaksi seuraamuskollegioksi henkilötietojen käsittelyn käytäntöjä edistävän toimijuutensa kustannuksella.

3. Muut huomiot (tai lausuntonne) esitysluonnoksesta:

-

Digi- ja väestötietovirasto

Paara Kari

Digi- ja väestötietovirasto