

Asia: VN/26120/2023

## **Arviomuistio viranomaisia koskevista seuraamuksista tietosuojalainsäädännön rikkomisesta**

Lausunnonantajan lausunto

**Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään**

LAUSUNTO

EOAK/6681/2024

VIRANOMAISIA KOSKEVAT SEURAAMUKSET TIETOSUOJALAINSÄÄDÄNNÖN RIKKOMISESTA

Oikeusministeriö pyytänyt eduskunnan oikeusasiamiehen lausuntoa arviomuistiosta (Oikeusministeriön julkaisuja, Selvityksiä ja ohjeita 2024:28), jossa käsitellään viranomaisia koskevia seuraamuksia tietosuojalainsäädännön rikkomisesta.

### 1. LAINSÄÄDÄNTÖHANKKEEN TAUSTA

Pääministeri Petteri Orpon hallitusohjelmaan (Valtioneuvoston julkaisuja 2023:58) on kirjattu seuraavaa:

”Hallitus toteuttaa kansallisen tietosuojalainsäädännön kokonaisuudistuksen. Kokonaisuudistuksen yhteydessä kumotaan tiedon liikkuvuutta, pilvipalveluiden tarkoituksenmukaista käyttöä tai muuten julkisten palveluiden tarkoituksenmukaista järjestämistä haittaavat säädökset ja hyödynnetään tarvittaessa nykyistä laajemmin GDPR:n kansallista liikkumavaraa. Kokonaisuudistuksen yhteydessä

säädetään hallinnolliset sakot tietosuojaloukkauksista koskemaan julkista ja yksityistä sektoria yhtäläisesti.”

Voimassa olevan tietosuojalainsäädännön mukaan tietosuoja-asetuksen rikkomisesta voidaan määrätä hallinnollisia seuraamusmaksuja vain yleisen tietosuoja-asetuksen (GDPR) soveltamisalan yksityisille toimijoille. Hallinnolliset seuraamusmaksut perustuvat suoraan sovellettavaan yleiseen tietosuoja-asetukseen, mutta asetusta jätetään kansalliseen harkintaan seuraamusmaksujen ulottamisen viranomaisiin. Rikosasioiden tietosuojadirektiivi jättää kansalliseen harkintaan sen, sovelletaanko direktiivissä tarkoitettuihin toimivaltaisiin viranomaisiin rikosoikeudellista vai hallinnollista seuraamusjärjestelmää.

Tietosuojalain 24 §:n 4 momentissa on käytetty GDPR:n 83 artiklan 7 kohdan mukaista kansallista liikkumavaraa. Momentin mukaan seuraamusmaksua ei voida määrätä valtion viranomaisille, valtion liikelaitoksille, kunnallisille viranomaisille, itsenäisille julkisoikeudellisille laitoksille, eduskunnan virastoille, tasavallan presidentin kanslialle eikä Suomen evankelisluterilaiselle kirkolle ja Suomen ortodoksiselle kirkolle eikä myöskään niiden seurakunnille, seurakuntayhtymille ja muille elimille. Tietosuojalain säätämiseen johtaneen hallituksen esityksen mukaan tässä yhteydessä itsenäisen julkisoikeudellisen laitoksen käsite kattaa myös yliopistolaitoksen (HE 9/2018 vp, s. 56), vaikka osa yliopistoista on säätiöitä.

Tietosuojalain säätämisen yhteydessä eduskunnan hallintovaliokunta (HaVM 13/2018 vp, s. 24) ja lakivaliokunta (LaVL 5/2018 vp, s. 12) pitivät tarpeellisena seurata tietosuojalain seuraamusmaksujärjestelmän toimivuutta kiinnittäen huomiota muun ohella viranomaistoiminnan ja muun toiminnan väliseen rajanvetoon.

## 2. SEURAAMUSMAKSUJEN TARKOITUS

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, pannaan kiinnijäätyään maksamaan niin paljon, että normien noudattaminen olisi tullut halvemmaksi, minkä vuoksi rangaistuksen saanut taho (erityisestäävyys) ja myös sen kilpailijat tai kumppanit (yleisestäävyys) tästä eteenpäin noudattavat normeja edellyttäen, että kiinnijäämisen riski on jatkossakin todellinen.

Taloudellisiin sanktioihin liittyy siis perusajatuksena se, että rangaistuksen saaneen itsenäisen taloudellisen entiteetin varallisuutta siirtyy pois sen varallisuuspiiristä joko valtiolle (tavanomainen rangaistus) tai vahinkoa kärsineelle taholla (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 niiden 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. Jos valtion virasto, viranomais tai liikelaitos, jotka eivät ole oikeushenkilöitä, tuomitaan maksamaan valtiolle seuraamusmaksu, kukaan ei köyhy tai rikastu. Rahaa vain liikutellaan valtio-oikeushenkilön sisällä.

### 3. OIKEUSHENKILÖOPIN PERUSTEITA

Henkilöoikeuden perusteet kuuluvat siviilioikeuden ydinalueeseen. Siihen sisältyvät opit oikeussubjekteista, jotka jakautuvat luonnollisiin henkilöihin ja oikeushenkilöihin. 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 veloitteiden täyttämistä oma vastuu.

Julkisoikeudelliset oikeushenkilöt ovat joko jäsentensä muodostamia julkisyhteisöjä tai itsenäisiä julkisoikeudellisia laitoksia. Tärkeimmät julkisyhteisöt ovat valtio, hyvinvointialueet ja kunnat. Julkisyhteisöihin kuuluvat myös muun muassa hyvinvointiyhtymät, kuntayhtymät ja Ahvenanmaan maakunta. 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 (esim. EOAK/4731/2021, s. 4) joutunut 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. GDPR:n 68 artiklan mukaan myös Euroopan tietosuojaneuvostolla on oikeushenkilöllisyys.

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 toimielimenä 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 toimielimenä.”

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, Senaatti-kiinteistöt ja Puolustuskiinteistöt ovat osa valtioorganisaatiota, 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.

Toisin kuin arviomuistiossa annetaan rikoslain muuttamista koskeneeseen hallituksen esitykseen (HE 95/1993 vp, s. 23) tukeutuen ymmärtää, rikoslaissa säädettyä yhteisösakkoa ei rikoslain 9 luvun 1 §:n 1 momentin sanamuodon mukaan voida tuomita muiden kuin oikeushenkilöiden maksettavaksi . Rikoslakia ei voida tulkita laaventavasti, vaikka hallituksen esityksen lausumat näyttäisivät siihen jossain määrin kannustavan.

Julkisyhteisöt kuten valtio, kunnat ja hyvinvointialueet ovat oikeushenkilöitä. Niiden puhevallan käyttämiseen liittyy säännöksiä, joiden perusteella esimerkiksi Valtiokonttori ja Verohallinto voivat käyttää valtion puhevaltaa oikeudenkäynneissä ja esiintyä oikeudenkäynneissä ikään kuin asianosaisina. Tämä ei kuitenkaan tarkoita sitä, että ne olisivat oikeushenkilöitä, joilla olisi esimerkiksi omaa varallisuutta.

Valtion liikelaitosten osalta oikeushenkilöllisyyden puuttuminen on todettu selvästi myös edellä mainitussa hallituksen esityksessä (HE 95/1993 vp, s. 28):

”Valtion liikelaitokset eivät kuitenkaan ole itsenäisiä oikeushenkilöitä, minkä vuoksi niidenkin toiminnassa tehtyjen rikosten johdosta yhteisösakkoon tulisi tuomita valtio. Yhteisösakkovaatimukseen vastaisi silti valtion liikelaitoksista annetun lain 22 §:n mukaan valtion puolesta liikelaitos itse.”

Arviomuistiossa ei nähdäkseni ole riittävästi kiinnitetty huomiota siihen, mitkä tahot Suomessa ovat oikeushenkilöitä. En pidä myöskään tietosuojalain 24 §:n 4 momentin nykyistä muotoilua oikeushenkilöpillisesti onnistuneena. Siinä seuraamusmaksusäännösten soveltamisalueen ulkopuolelle suljetut tahot eivät kaikki ole oikeushenkilöitä, ja momentin sanamuoto jättää periaatteessa avoimeksi sen, voitaisiinko seuraamusmaksu määrätä viranomaisten sijasta julkisyhteisöille, joiden toiminnasta rekisterinpidossa tai henkilötietojen käsittelyssä on kysymys, eli valtiolle, hyvinvointialueille ja kunnille. Lainkohdan säätämiseen johtaneessa hallituksen esityksessä (HE 9/2018 vp) ei ole käsitelty viranomaisten oikeushenkilöllisyyteen liittyviä kysymyksiä.

#### 4. SEURAAMUSMAKSUN MÄÄRÄÄMINEN JULKISYHTEISÖLLE JA SEN VAIHTOEHDOT

Valtiolle määrättävien seuraamusmaksujen osalta kysymys olisi siis vain varojen siirtämisestä momentilta toiselle ja siis siitä, että valtio-oikeushenkilö rankaisisi itse itseään.

Kuntien ja hyvinvointialueiden maksettavaksi tulevat seuraamusmaksut kohdistuisivat veronmaksajiin, jotka rahoittavat sanottujen julkisyhteisöjen toimintaa. Heille aiheutuisi haittaa myös siitä, että valtiolle siirretyt varat olisivat poissa kuntien ja hyvinvointialueiden normaalista palvelutuotannosta. Viranomaisen olisi kuitenkin vastattava lakisäätteisistä 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.

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.

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.

Asiakokonaisuuden jatkovalmistelussa tulisi kiinnittää erityistä huomiota julkishallinnon mahdollisiin yhteisrekisterinpitotilanteisiin, joissa vastuun jakautuminen saattaa olla 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 vastuunjaosta säädettäisiin myös yhteisrekisterinpitoon liittyvissä tapauksissa mahdollisimman tarkasti, jotta vastuut voitaisiin ongelmatilanteissa kohdentaa 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).

Kuten arviomuistiossa (s. 55–58) ansiokkaasti selostetut poliisihallintoa koskeneet tuomioistuinratkaisut ovat osoittaneet, virkarikosoikeudellisen vastuun toteutumisen kannalta ei ole riittävää, että voidaan osoittaa taho (esim. Poliisihallitus tai KRP), jota voidaan pitää rekisterinpitäjänä tai henkilötietojen käsittelijänä. Lisäksi on pystyttävä osoittamaan virkamies, jonka tehtäviin rekisterinpitäjän tai henkilötietojen käsittelijän vastuut säännöksissä tai määräyksissä täsmällisesti ilmaistulla tavalla kuuluvat. Mainituissa oikeudenkäynneissä käsitellyt poliisihallinnossa ilmenneitä puutteita on arvioitu hallintovaliokunnan lausunnossa HaVL 40/2014 vp seuraavasti:

”Yhteenvedona hallintovaliokunta toteaa yleisellä tasolla edellä mainitun ja esitutkinnassa ilmenneen perusteella, että muun muassa poliisin antamassa ohjeistuksessa, menettelytavoissa, koulutuksessa, sisäisessä valvonnassa ja valvonnan uskottavuudessa on paljastunut rakenteellisia epäkohtia. Kysymys on periaatteellisestikin vakavista asioista, ja ne ovat laajempia kuin pelkästään Epriä koskevat seikat. Kysymys on poliisin vastuullisuudesta ja tilivelvollisuudesta (accountability) salaisten rekisterien sekä taktisten ja teknisten menetelmien toimintakentällä eli siis ympäristössä, joka ei ole julkinen eikä läpinäkyvä. Salaisella toimintakentällä vastuullisuus edellyttää tilivelvollisuutta ja

toimintojen kirjaamista (audit trail) eli selkeitä vastuuasemia, kattavaa dokumentointia ja valvontaa.”

Apulaisoikeusasiamies Pasi Pölönen on 12.9.2019 antamassaan lausunnossa EOAK/4471/2019 todennut henkilötietojen käsittelyn ongelmista julkishallinnossa seuraavaa:

”Tietosuoja-asetuksen 28 artiklan 3 kohdan mukaan henkilötietojen käsittelijän suorittamaa käsittelyä on määritettävä sopimuksella tai muulla unionin oikeuden tai jäsenvaltion lainsäädännön mukaisella oikeudellisella asiakirjalla, joka sitoo henkilötietojen käsittelijää suhteessa rekisterinpitäjään ja jossa vahvistetaan käsittelyn kohde ja kesto, käsittelyn luonne ja tarkoitus, henkilötietojen tyyppi ja rekisteröityjen ryhmät sekä rekisterinpitäjän velvollisuudet ja oikeudet.

Oikeusasiamiehen suorittaman tuomioistuINVALVONNAN yhteydessä on ilmennyt, että Oikeusrekisterikeskus ja tuomioistuimet, joita on edustanut oikeusministeriössä toimiva `Tuomioistuinsektoriksi´ kutsuttu taho, ovat järjestäneet rekisterinpitoon ja henkilötietojen käsittelyyn liittyviä suhteitaan sopimuksiksi otsikoiduilla sopijapuolten allekirjoittamilla asiakirjoilla. Sopimuksiksi otsikoituja asiakirjoja ei yleensä voitane pitää virkavelvollisuuksien sisältöä määrittävinä rikoslain 40 luvussa tarkoitettuina säännöksiä tai määräyksiä. Pidänkin huolestuttavana, jos rekisterinpitäjän ja henkilötietojen käsittelijän suhde pyritään määrittelemään valtion sisällä tai muuten saman oikeushenkilön toiminnan puitteissa muilla tavoin kuin säännöksillä tai määräyksillä.

Sopimuksiksi otsikoitujen asiakirjojen sijasta viranomaisten ja virkamiesten vastuuasemat ja velvollisuudet, olipa kysymys rekisterinpitäjistä, henkilötietojen käsittelijästä tai yhteisrekisterinpidosta, tulisi määritellä täsmällisesti ja tarkkarajaisesti säännöksissä ja määräyksissä.”

Pidän tietosuojaan liittyvien julkishallinnon vastuiden tehostamisen kannalta keskeisimpänä kehittämiskohteena sitä, että julkishallinnossa ilmaistaisiin virkarikosoikeudellisen vastuun edellyttämällä säännöksiin ja määräyksiin perustuvalla täsmällisellä tavalla, mikä taho toimii kulloinkin rekisterinpitäjänä ja ketkä virkamiehet käytännössä vastaavat rekisterinpitäjän tehtävistä, ja että myös henkilötietojen käsittelijöiden tehtävät ja vastuuasemat määriteltäisiin säännöksissä ja määräyksissä täsmällisesti. Muussa tapauksessa virkarikosoikeudellinen vastuu ei voi käytännössä toteutua.

## 5. RIKOSOIKEUDELLISEN VASTUUN KOHDENTAMISEN ONGELMAT JULKISYHTEISÖISSÄ



Perustuslain 2 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin ja kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Hallinnon lainalaisuuden periaatteeseen liittyy myös perustuslain 118 §:ssä säädetty vastuu virkatoimista. Pykälän 3 momentin mukaan jokaisella, joka on kärsinyt oikeudenloukkauksen tai vahinkoa virkamiehen tai muun julkista tehtävää hoitavan henkilön lainvastaisen toimenpiteen tai laiminlyönnin vuoksi, on oikeus vaatia tämän tuomitsemista rangaistukseen sekä vahingonkorvausta julkisyhteisöltä taikka virkamieheltä tai muulta julkista tehtävää hoitavalta sen mukaan kuin lailla säädetään.

Virkavastuuseen kuuluu myös rikosoikeudellinen virkavastuu, josta on säädetty rikoslain 40 luvussa. Perustuslain 124 §:ssä tarkoitetun julkisen hallintotehtävän hoitamisen on perustuslakivaliokunnan käytännössä katsottu edellyttävän, että tehtävää hoitavat luonnolliset henkilöt toimivat tehtävässään rikosoikeudellisella virkavastuulla.

Virkamiehen ja julkisyhteisön työntekijän rikosoikeudellinen vastuu poikkeavat toisistaan. Julkisyhteisön työntekijöihin sovelletaan rikoslain 40 luvun säännöksiä vain rajoitetusti, jollei tehtävien suorittamiseen sisälly julkisen vallan käyttöä. Julkisyhteisön työntekijään sovelletaan siten vain lahjusrikoksia sekä virkasalaisuuden rikkomista koskevia rangaistussäännöksiä, mutta heihin ei sovelleta rangaistussäännöksiä virka-aseman väärinkäyttämisestä (7 ja 8 §) eikä virkavelvollisuuden rikkomisesta (9 ja 10 §).

Lakivaliokunta on sote-uudistusta koskeneessa lausunnossaan (LaVL 10/2021 vp, s. 16) pitänyt välttämättömänä, että hallitus käynnistää välittömästi rikoslain 40 luvun säännösten uudistamistarpeiden selvittämisen ja arvioinnin sekä arvioinnin pohjalta valmistelee tarvittavat lainsäädäntömuutokset sote-palveluita toteuttavien työntekijöiden, viranhaltijoiden ja virkamiesten vastuuasemien epäsymmetriaan liittyen. Näkemys on hyväksytty eduskunnan ponneksi. Lakivaliokunnan mukaan on tärkeää arvioida myös "julkisen hallintotehtävän" merkitystä virkavastuusääntelyssä ottaen huomioon, että perustuslakivaliokunnan käytännössä rikoslain ulkopuolisen virkavastuusääntelyn tarve on liitetty perustuslain 124 §:ssä tarkoitettuun julkisen hallintotehtävän hoitamiseen.

Oikeusministeriö on eduskunnan ponnien mukaisesti käynnistänyt rikosoikeudellisten virkavastuusäännösten arviointia koskevan hankkeen (OM060:00/2012), jonka lausuntokierroksella olen 15.4.2024 antanut lausunnon EOAK/426/2024.

Keskeisin korjausta vaativa nykytilanteen ongelma on lakivaliokunnan toteamin tavoin virkarikosoikeudellinen epäsymmetria, joka liittyy siihen, että julkisyhteisön työsuhteisen työntekijöiden virkarikosoikeudellinen vastuu rajoittuu lahjus- ja salassapitorikoksiin. Työntekijät eivät siis voi syyllistyä tavanomaisimpiin virkarikoksiin kuten tuottamukselliseen virkavelvollisuuden rikkomiseen tai virkavelvollisuuden rikkomiseen.

Edellä todettu tarkoittaa käytännössä esimerkiksi sitä, että tietotekniikkapalveluja valtiolle tuottavan Valtorin henkilökunta, joka toimitusjohtajaa lukuun ottamatta on työsuhhteessa, ei rekisterinpitäjän tai henkilötietojen käsittelijän tehtävissä voi syyllistyä rikoslain 40 luvussa tarkoitettuun virkavelvollisuuden rikkomiseen jättäessään noudattamatta GDPR:n tai tietosuojalain säännöksiä, ellei kysymys ole ns. TUVÉ-toiminnasta, jota koskee erillinen virkarikosoikeudellinen sääntely. Kysymys on henkilötietojen käsittelyn kannalta merkittävästä henkilöstöryhmästä. Valtorissa työskentelee 1.600 työntekijää. Tyypillisimpiä tehtävänimikkeitä ovat järjestelmäasiantuntija, ICT-asiantuntija sekä tieto- ja viestintäteknologian asiantuntija. Sama periaatteellinen ongelma koskee esimerkiksi Senaatti-konsernin toimintaa (noin 1.300 työntekijää).

Kuten arviomuistiossa on todettu, perustuslakivaliokunta on tietosuojalain säätämiseen johtanutta hallituksen esitystä koskeneessa lausunnossaan (PeVL 14/2018 vp, s. 20 ja 21) katsonut, että viranomaisille määrättävä hallinnollinen seuraamusmaksu on ongelmallinen myös 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 valtiosääntöisesti ongelmatonta.

Perustuslakivaliokunnan toteama tasapainoisuusargumentti voidaan nähdäkseni liittää myös siihen, ettei julkisen hallinnon toimintaan liittyvä osaltaan perusoikeuksien suojaksi asetettu virkarikosoikeudellinen sääntely ole tasapuolista kuten edellä on selostettu. Julkisyhteisön työntekijä voidaan tuomita virkasalaisuuden rikkomisesta eli siitä, että hän luovuttaa oikeudettomasti salaisia tietoja, muttei siitä, ettei hän luovuta rekisteröityä koskevia tietoja rekisteröidyn pyynnöstä, vaikka tietosuojalainsäädäntö sitä edellyttäisi - vaikka siis vastaava laiminlyönti virkamiehen tekemänä täyttäisi virkavelvollisuuden rikkomisen tunnusmerkistön.

## 6. LOPUKSI

Edellä esitetyn perusteella en voi kannattaa sitä, että hallinnolliset sakot tietosuojaloukkauksista säädettäisiin koskemaan julkista ja yksityistä sektoria yhtäläisesti.

Tehokkaan, oikeasuhtaisen ja varoittavan sanktiouhan terävöittäminen julkisella sektorilla linkittyy nähdäkseni olennaisella tavalla edellä mainittuun oikeusministeriössä käynnistettyyn virkarikossääntelyä koskevaan hankkeeseen.

Kiinnitän lopuksi vielä huomiota siihen, että ainakaan tuomioistuimet, eduskunnan oikeusasiamies ja valtioneuvoston oikeuskansleri eivät voi olla seuraamusmaksujen kohteena, koska tietosuojavaltuutetulla ei ole toimivaltaa niiden valvontaan.

Hirvonen Jarmo

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