

Asia: VN/26120/2023-OM-100

Hallinnollisten seuraamusmaksujen määrääminen tietosuojalainsäädännön rikkomuksista julkissektorilla

Lausunnonantajan lausunto

1. Kommentit lakiehdotuksista:

Ruokavirasto katsoo, että suunniteltuja hallinnollisia seuraamusmaksuja ei pitäisi ulottaa tietosuoja-asetuksen 6 artiklan c-alakohdan mukaisiin tilanteisiin, joissa käsittely on tarpeen rekisterinpitäjän lakisääteisen velvoitteen noudattamiseksi. Viranomaisella ei ole valinnanvapautta, tuottaako se lakisääteisiä tehtäviä, eikä se toimi kilpailuilla markkinoilla tuottaessaan palvelua, jolloin suhteessa yksityiseen sektoriin ei ole kilpailuneutraliteettiongelmaa tai sääntelyn neutraliteettiongelmaa. Asiakkaan kannalta nykyinen virkavastuu on riittävä seuraamusjärjestelmä turvatessaan toiminnan lainmukaisuutta ja tuottaessaan seuraamuksia väärinkäytöksistä. Sen sijaan seuraamusmaksu voisi olla perusteltu tietosuoja-asetuksen 6 artiklan muiden kuin c-alakohdan mukaisissa tilanteissa. Näitä voisivat olla HR-tyyppiset toiminnot ja liiketaloudelliset suoritteet, joissa viranomainen rinnastuu yksityisiin oikeushenkilöihin työnantajana tai palveluntarjoajana, ja tällöin on perusteltua, että sääntely sisältää seuraamusmaksun niin julkiselle kuin yksityisellekin sektorille.

Suunnitelluista lakiehdotuksista ei käy riittävän selkeästi ilmi, miten viranomaisiin kohdistuvan hallinnollisen seurausmaksun suuruus käytännössä määräytyisi. Lakiehdotuksessa mainitaan, että ”Seuraamustason määrittämisessä on huomiotava viranomaisen tai julkishallinnon elimen koko ja taloudellinen asema”. On epäselvää, mitä tämä tosiasiallisesti tarkoittaa ottaen tarkoituksenaan, ja lopputulos voisi olla hyvin erilainen riippuen siitä, mistä näkökulmasta asiaa tarkasteltaisiin. Suunnitellussa ehdotuksessa ja siihen liittyvissä määrittelyissä ei ole myöskään otettu tarpeeksi huomioon esimerkiksi eri viranomaistahojen käytössä olevia yhteisrekistereitä. Lakiehdotuksista ja hallituksen esitystekstistä ei ilmene miten seuraamukset määräytyisivät esimerkiksi tilanteissa, joissa jokin virasto ja kaikki Suomen kunnat käyttävät jotain rekisteriä yhteisrekisterinpitäjyyden pohjalta, toimien yhteisrekisterinpitäjinä.

Ehdotetut seuraamusmaksujen enimmäismäärät 500 000 euroa ja 1 000 000 euroa ovat liian korkeat. Virastojen ja viranomaisten toimintaa rahoitetaan valtion budjetista ja toimintamenot on määriteltävä ja mitoitettu tarkasti. Toimintamenojen mitoituksessa ei ole varauduttu mahdollisuuteen

joutua maksamaan hallinnollisia seuraamusmaksuja. Yllättävä hallinnollinen seuraamusmaksu vaikuttaisi viranomaisten tehtävien hoitamiseen ja voisi vaarantaa viraston lakisääteisten palvelujen tuottamisen ja tehtävien hoitamisen. Esimerkiksi tietojärjestelmien tietoturvallisuuteen liittyvät tietosuojalainsäädännön vaatimukset on mahdollista toteuttaa vain, jos siihen on varattu viranomaiselle riittävät resurssit. Muutenkin tiukassa taloustilanteessa viranomaisten budjeteissa ei ole juurikaan ylimääräistä liikkumavaraa ja viranomaiselle maksettavaksi säädettyvät hallinnolliset seuraamusmaksut voivat hidastaa uusien tietojärjestelmien kehittämistä, vähentää uskallusta ryhtyä käyttämään uusia innovaatioita sekä johtaa leikkauksiin henkilöstö- ja resurssitasolla.

2.1 Yleiset kommentit yksittäistä seuraamusmaksua koskevista vaikutuksista ja muista viranomaisvaikutuksista:

Ruokavirasto katsoo, että hallituksen esityksen vaikutustenarviointi on osin puutteellista. Nykyisen seuraamusjärjestelmän ja sitä koskevan sääntelyn tehokkuutta ei ole arvioitu tarpeeksi, ja Ruokavirasto katsookin, että tarvittaisiin kattavaa vaikutustenarviointia ennen lainsäädännön muutoksia.

Laillisuusvalvonta on Suomessa jo tälläkin hetkellä korkealla tasolla ja käytettävissä on laaja-alainen keinovalikoima viranomaistoiminnan lainmukaisuuden takaamiseksi. Viranomaistoimintaan kohdistuu jo nytkin hallinnon lainalaisuuden vaatimus ja viranhaltijoita sitoo laaja-alainen virkavastuu. Ruokavirasto katsoo, että nykyiset seuraamukset tietosuojalainsäädännön rikkomisesta sekä valvonta ovat riittävällä tasolla.

Sinänsä julkissektorilla työskentelevän yksilön kannalta seuraamusjärjestelmän uudistus on kuitenkin tervetullut. On kohtuutonta, että julkissektorilla asetetaan tietosuojavastuuseen yksittäisiä henkilöitä, kun oikeasuuntaisempaa on asettaa vastuuseen organisaatio.

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?

Ruokavirasto katsoo, että esityksessä jää epäselväksi se, miten hallinnollinen seuraamusmaksu kohdistetaan yhteisrekisterinpitäjänä toimiviin eri viranomaistahoihin. Usein yhteisrekisteri muodostetaan sen vuoksi, että sen katsotaan olevan tietojärjestelmien tehokkaan käytön näkökulmasta käyttökelpoisin keino hoitaa tietyn asian laaja-alaista käsittelyä järjestelmässä. Toisinaan myös kaikilla yhteisrekisterinpitäjillä ei ole välttämättä resursseja tai käytännön mahdollisuuksia laatia tai ylläpitää yksin, itsenäisesti rekisteriä ja sen taustalla olevia monimutkaisia ja kalliita tietojärjestelmiä. Voisiko suunniteltu hallinnollinen seuraamusmaksujärjestelmä johtaa siihen, että eri viranomaistahot eivät enää nykyisessä määrin muodosta yhteisrekisterejä ja tehokkuus kärsii sekä tosiasialliset järjestelmien rakentamiseen liittyvät valtiolle koituvat taloudelliset kokonaiskustannukset kasvavat.

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

Virastolle mahdollisesti määrättävät hallinnolliset seuraamusmaksut olisivat yllättävä meno, jolla voisi olla viraston toiminnalle laaja-alaisia vaikutuksia ja ne saattaisivat näkyä asiakkaille heikompilaatuisina tai puuttuvina palveluina.

2.4 Täydennysehdotukset ja kommentit tietoyhteiskuntavaikutuksia koskeviin arvioihin:

EU-tasolla ja kansallisella tasolla tulee esiin yhä kasvavaa tarvetta käytettävissä olevan datan jakamiseen ja hyödyntämiseen eri viranomaistahojen ja asiakkaiden itsensä kesken. Datan tehokas käyttö ja sen liikkuvuuden takaaminen lisääisi viranomaisten toiminnan tehokkuutta eri tasoilla ja siitä on myös hyötyä asiakkaille. Ehdotettu muutos saattaisi olla omiaan hidastamaan tätä kehitystä ja aiheuttamaan ylivarovaisuutta uusien tietojärjestelmien kehittämisessä. Usein tietojärjestelmien kehittämiseen liittyy myös tiettyä aikataulupainetta, johon suunnitellulla lainsäädäntömuutoksella voisi myös olla vaikutusta siten, että järjestelmäkehitys hidastuu tarpeettomasti ja tehokkuus kärsii.

2.5 Muut kommentit ehdotetun sääntelyn vaikutuksista:

Ruokavirasto katsoo, ettei ole olemassa riittävää varmuutta siitä, että ehdotetulla sääntelyllä olisi sellaisia vaikutuksia käytännössä, joita sillä suunnitellaan tavoiteltavan. Tämä epävarmuus tode-taan myös hallituksen esityksessä. Viranomaisten toiminnassa toteutetaan jo nytkin tietosuoja ja käsitellään henkilötietoja huolellisesti sekä toimitaan virkavastuulla. Lisäsääntely, jonka seurauk-sista ei ole varmuutta, tuo epävarmuutta viranomaistoimintaan.

Ruokavirasto toteaa lisäksi, että yksityisyyden suoja ja julkisuusperiaate ovat osin vastakkaisia perusoikeuksia, ja viranomaisen tulee pyrkiä toteuttamaan molempia perusoikeuksia samanaikaisesti. Ruokavirasto toteaa, että nykyiseen julkisuuslainsäädäntöön ei sisälly seuraamusmaksusääntelyä, eikä sellaista ole ehdotettu säädettäväksi julkisuuslain kokonaisuudistusta hahmotellen työryhmän mietinnössä. Tietosuojasääntelyn sanktioiminen voi johtaa viranomaisen hallintokäytännössä ja tulkinnoissa siihen, että tietosuoja jatkossa painotetaan varovaisuussyistä. Nyt ehdotetulla sääntelyllä voi siten olla julkisuusperiaatteen toteutumisen kannalta tosiasiallisia negatiivisia ja perusoikeutta kaventavia vaikutuksia.

3. Muut huomiot (tai lausuntonne) esitysluonnoksesta:

Yleinen tietosuoja-asetus ja voimassa oleva julkisuuslainsäädäntö muodostavat haastavan ja tulkinvaraisen lainsäädännöllisen kokonaisuuden. Olisi toivottavaa, että suunnitteilla olevien lisäsanktiointien sijasta rajalliset resurssit keskitettäisiin olemassa olevan lainsäädäntökokonaisuuden selkeyttämiseen ja julkishallinnolle suunnattavan tietosuoja- ja julkisuuslainsäädäntöä koskevan ohjeistuksen ja koulutuksen lisäämiseen.

Westinen Hanna
Ruokavirasto