

Asia: VN/26120/2023-OM-100

Hallinnollisten seuraamusmaksujen määrääminen tietosuojalainsäädännön rikkomuksista julkissektorilla

Lausunnonantajan lausunto

1. Kommentit lakiehdotuksista:

Tampereen yliopisto ei kannata hallinnollisen seuraamusmaksun ulottamista viranomaisiin eikä julkisoikeudellisiin laitoksiin, mukaan lukien yliopistot.

Yliopistot ovat itsenäisiä julkisoikeudellisia laitoksia, joilla on perustuslain 16 §:n 3 momentin mukainen tieteen ja ylimmän opetuksen vapaus sekä 123 §:n mukainen itsehallinto.

Perustuslakivaliokunta (PeVL 11/2009 vp) on todennut, että yliopistojen itsehallinto turvaa niiden hallinnollisen, taloudellisen ja tieteellisen päätöksenteon riippumattomuuden julkisen vallan ohjauksesta ja sanktioista.

(Ks. myös Lainkirjoittajan opas, kohta 9.5 Yliopistolaitos.

Kyseessä on oikeusministeriön virallinen lainvalmisteluohje, joka kokoaa perustuslakivaliokunnan vakiintuneen käytännön muun muassa yliopistojen itsehallintoa ja perusoikeusrajoitusten arviointia koskevissa kysymyksissä.)

Hallinnollinen seuraamusmaksu, joka on rangaistusluonteinen toimenpide, olisi tämän suojan vastainen ja saattaisi kaventaa tutkimuksen vapautta.

Perustuslakivaliokunta (PeVL 14/2018 vp, PeVL 2/2017 vp) on korostanut, että hallinnolliset seuraamukset rinnastuvat rikosoikeudellisiin rangaistuksiin ja niihin sovelletaan täsmällisyys-, suhteellisuus- ja oikeusturvaperiaatteita (PL 2, 6, 21 ja 80 §).

Koska viranomaiset ja yliopistot toimivat jo lainalaisuuden ja virkavastuun piirissä, rinnakkaista sanktiojärjestelmää ei voida pitää välttämättömänä eikä perusoikeusjärjestelmän mukaisena.

Ehdotus on tältä osin päällekkäinen ja perustuslain 21 §:n vastainen. (Lainkirjoittajan opas, kohta 12.10 Hallinnolliset sanktiot.)

PeVL 14/2018 vp (tietosuojalaki) on lisäksi todennut, että viranomaisille määrättävä hallinnollinen seuraamusmaksu on perusoikeusjärjestelmän kannalta ongelmallinen, koska julkinen toiminta on jo lainalaisuus- ja virkavastuujärjestelmän piirissä.

Hallinnollinen seuraamusuhka voisi tosiasiallisesti vähentää henkilötietoja sisältävää tutkimusta ja heikentää tieteen avoimuutta, mikä olisi ristiriidassa perustuslain 16 §:ssä turvatun tutkimuksen vapauden kanssa.

2.1 Yleiset kommentit yksittäistä seuraamusmaksua koskevista vaikutuksista ja muista viranomaisvaikutuksista:

Hallinnollinen seuraamusmaksu ei paranna viranomaisten tietosuojan tasoa, mutta lisää hallinnollista kuormitusta ja taloudellisia riskejä.

Se heikentäisi tutkimusorganisaatioiden oikeusvarmuutta ja saattaisi rajoittaa kansainvälistä tutkimusyhteistyötä, erityisesti EU:n rahoittamissa hankkeissa, joissa tietosuojan valvonta ja sanktiointi on jo sisällytetty rahoitusehtoihin (GDPR 83(7) ja 84 artiklat).

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?

Yliopistojen rahoitus koostuu pääosin valtionosuusrahoituksesta ja korvamerkityistä tutkimusvaroista, joiden käyttö on valtioneuvostonlaki (688/2001) 14 §:n nojalla sidottu tiettyyn tarkoitukseen.

Seuraamusmaksun kattaminen tällaisista varoista olisi lainvastaista ja voisi johtaa rahoituksen takaisinperintään (esim. Euroopan komissio, Business Finland).

Näin ollen seuraamusmaksua ei ole käytännössä mahdollista kohdistaa yliopiston toimintamenoihin ilman, että se vaarantaa rahoitusehtojen noudattamisen.

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

Yliopistojen talous perustuu monivuotiseen rahoituskehykseen, jossa ei ole varauduttu sanktioihin.

Seuraamusmaksun määrääminen jouduttaisiin kattamaan yleiskustannuksista, mikä heikentäisi tutkimuksen ja opetuksen perustoimintaa.

Tämä olisi vastoin hyvän taloudenhoidon periaatetta ja saattaisi muodostua myös valtiontukisääntelyn (SEUT 107–108) vastaiseksi, mikäli seuraamusmaksu tulkittaisiin ei-tutkimukselliseksi menoksi.

2.4 Täydennysehdotukset ja kommentit tietoyhteiskuntavaikutuksia koskeviin arvioihin:

Ehdotus voisi aiheuttaa jäädyttävän vaikutuksen henkilötietoja sisältävään tutkimukseen ja datan yhteiskäyttöön.

Pelko seuraamusmaksuista voi johtaa liialliseen anonymisointiin ja varovaisuuteen, mikä heikentäisi tutkimuksen laatua ja yhteiskunnallista vaikuttavuutta sekä olisi vastoin EU:n avoimen tieteen ja data-avaruuksien tavoitteita (mm. European Health Data Space ja EOSC).

2.5 Muut kommentit ehdotetun sääntelyn vaikutuksista:

Sääntely olisi hallinnollisesti päällekkäinen olemassa olevan virkavastuu- ja laillisuusvalvontajärjestelmän kanssa.

PeVL 14/2018 vp on jo todennut, että tietosuojavalvonnan ja laillisuusvalvonnan rinnakkainen sanktiointi ei ole perusoikeusjärjestelmän kannalta tarkoituksenmukaista.

Tietosuojavalvonta viranomaisissa tulisi perustaa ohjaus- ja korjausmenettelyihin, ei rangaistusluonteisiin toimenpiteisiin.

3. Muut huomiot (tai lausuntonne) esitysluonnoksesta:

Tietoturvaloukkausten ilmoitusvelvollisuuden selkiyttäminen on perusteltua, mutta rajoitusten tulee olla välttämättömiä ja tarkkarajaisia (PeVL 2/2021 vp).

Niiden ei tule estää rekisteröityjen oikeutta saada tietoa tutkimuksesta, jos se voidaan toteuttaa ilman merkittävää haittaa viranomaisen tehtäville.

Hallinnollisen seuraamusmaksun laajentaminen viranomaisiin ja yliopistoihin on perustuslain 16 §:n ja 123 §:n vastainen, eikä se ole välttämätön, sillä nykyinen virkavastuu- ja laillisuusvalvontajärjestelmä täyttää GDPR:n 84 artiklan tehokkuusvaatimukset.

Mikäli sääntely etenee, sen tulee:

rajata soveltamisala pois tutkimus- ja opetustoiminnasta,

rajoittaa seuraamusmaksun enimmäismäärä enintään 50 000 euroon, ja

säätää nimenomaisesti, ettei seuraamusmaksuja voida kattaa tutkimus- tai valtionosuusvaroista.

Ehdotus edellyttää perustuslakivaliokunnan käsittelyä ja mahdollisesti perustuslainsäätämisyjärjestystä (PL 73 §), koska se kaventaa yliopistojen itsehallintoa ja tutkimuksen vapautta.

Lisäksi Tampereen yliopisto ehdottaa, että hallinnollisen seuraamusmaksun vanhenemisaika säädettäisiin enintään viideksi vuodeksi, tapahtumahetkestä tai loukkauksen jatkuessa sen

päättymisestä. Viiden vuoden vanhenemisaika seuraamusmaksussa olisi linjassa tietosuojarikoksen rikosoikeudellisen vanhenemisajan kanssa (rikoslain (39/1889) 8 luvun 1 §). On johdonmukaista, että hallinnollinen seuraamus, joka on luonteeltaan lievempi kuin rikosoikeudellinen rangaistus, ei vanhene pidemmässä ajassa kuin rikosoikeudellinen sanktio. Tämä linjaus tukee suhteellisuusperiaatetta ja normihierarkian systematiikkaa. Toinen viiden vuoden vanhenemisaikaa puoltava asia on, että tietosuojaloukkausten selvittäminen edellyttää tosiseikkojen ja teknisten olosuhteiden tarkkaa arviointia. Yli viiden vuoden kuluttua tapahtumasta saatavilla ja selvitettävissä olevat tiedot ovat puutteellisia, mikä heikentää tapahtuneen selvittämisen tehokkuutta. Näin ollen viiden vuoden vanhenemisaika olisi oikeudellisesti perusteltu sekä oikeusvarmuuden että tehokkuuden näkökulmasta. Kolmas peruste määrittää vanhenemisaika viideksi vuodeksi johtuu tiedonhallintalaissa tiedonhallintayksiköille määrätystä velvoitteesta määrittää tietoaineistojen säilytysajat huomioiden oikeudelliset velvoitteet, kuten seuraamusten vanhenemisaika (laki julkisten hallinnon tiedonhallintalaista (906/2019) 21 §). Kymmenen vuoden vanhenemisaika aiheuttaisi tiedonhallintayksiköille painetta säilyttää henkilötietoja huomattavasti pidempään kuin on käyttötarkoitukseen on tarpeen. Säilytysaikojen pidentäminen olisi ristiriidassa yleisen tietosuojasetuksen (EU) 2016/679 artiklan 5(1)(e) periaatteen kanssa, jonka mukaan henkilötietoja saa säilyttää vain niin kauan kuin on tarpeen niiden käsittelyn tarkoitusten toteuttamiseksi. Säilytysaikojen pidentäminen, esimerkiksi lokitietojen säilytysaikojen pidentäminen, lisäksi järjestelmien ylläpitokustannuksia ja nostaisi tietoturvaloukkausten riskiä. (viittaus: tietosuojalain (1050/2018) muutos 24 § 5 mom.)

Pohjola Perttu

Tampereen yliopisto / Tampereen korkeakoulusäätiö sr