

Asia: VN/26120/2023-OM-100

Hallinnollisten seuraamusmaksujen määrääminen tietosuojalainsäädännön rikkomuksista julkissektorilla

Lausunnonantajan lausunto

1. Kommentit lakiehdotuksista:

Yleiset huomiot

Ajatus seuraamusmaksujen soveltamisalan ulottamisesta koskemaan julkisia organisaatiota yhtäläisesti on ymmärrettävä, erityisesti eri toimijoiden yhdenvertaisuuden näkökulmasta. Yleisesti ottaen on kuitenkin ristiriitaista määrätä seuraamusmaksuja jo nykyisin vähäisillä resursseilla toimiville julkisille organisaatioille, joilla on seuraamusmaksun jälkeen entistä vähemmän varoja panostaa tietosuojan toteuttamiseen. Olisi järkevämpää kohdistaa kyseiset varat esimerkiksi tilanteen korjaamiseen, jos kyse ei ole ollut selkeästä välinpitämättömyydestä. Erityisesti on huomioitava, että sääntely ei saa johtaa tilanteisiin, joissa viranomaisen lakisääteisten tehtävien hoitaminen vaarantuu seuraamusmaksujen vuoksi.

Samaan tai jopa parempaan lopputulokseen voitaisiin päästä ennakoivalla tuella ja neuvonnalla. Ennakoiva ja neuvova ote valvontaviranomaisten taholta varmistaisi paremmin rekisteröityjen oikeuksia kuin jälkikäteinen virheiden oikaiseminen, etenkin tilanteissa, joissa lainsäädäntö on tulkinnanvaraista. Sanktioiden antaminen tulisi olla selkeä viimesijainen keino ja ensisijaista tulisi olla neuvonta/huomautus ja sitä vahvistava varoitus. Nykyinen lainsäädäntö mahdollistaa myös uhkasakkojen käyttämisen. Nykyisellään valvontaviranomaiselta ei saa ennakoon tukea lainkaan tai sitä on odotettava kohtuuttoman pitkään. Valvontaviranomainen on jopa todennut itse linjauksenaan, ettei se anna neuvontaa rekisterinpitäjille, joiden tulisi tietää itse, miten toimia. Näinhän tilanne ei usein käytännössä kuitenkaan ole, vaan rekisterinpitäjät joutuvat ratkomaan hyvinkin monimutkaisia tilanteita valitettavan itsekseen ja ilman tarvittavaa viranomaistukea. Tällaisissa tilanteissa nimenomaan neuvonta valvontaviranomaisen toimesta olisi asia, joka edistäisi oikein toimimista. Rekisterinpitäjät eivät tahallisesti halua rikkoa lakia.

Edellytyksenä seuraamusmaksujen ulottamiselle julkiselle sektorille tulisi joka tapauksessa olla, että ennakkolisesti neuvontaa on saatavissa kohtuullisessa ajassa ja se on sisällöltään riittävää ja

asianmukaista. Tilanne ei tällainen käsityksemme mukaan tällä hetkellä ole. Resurssit tulisikin suunnata tähän tarpeeseen ensisijaisesti. Myös seuraamussakkojen määrääminen vie resursseja. Viime vuosina laillisuusvalvonnassa on annettu lukuisia ratkaisuja, jotka koskevat tietosuojavaltuutetun toimiston kohtuuttoman pitkiä käsittelyaikoja, tiedusteluihin vastaamatta jättämistä ja muita epäkohtia.

Yksittäisiin henkilöihin kohdistuvat rikosoikeudelliset seuraamukset ovat myös ongelmallisia. Hyvin usein puutteet tietosuojassa johtuvat organisatorisista ongelmista, kuten resurssien puutteesta tai epäselvästä vastuunjaosta, tai sitten lainsäädännön epäselvyydestä tai puutteellisista soveltamisohjeista. Tällaisiin ongelmiin voi olla hankalaa tai keinotekoista löytää yksittäisiä syyllisiä.

Julkisuuslakinäkökulma

Kannattavaa on, että julkisuuslain mukaiset tietopyynnöt jäävät mahdollisten seuraamusmaksujen ulkopuolelle. Julkisuuslain ja tietosuojalainsäädännön yhteensovittaminen on välillä haastavaa ja jo nykyisin ilman seuraamusmaksujen riskiä on nähty, että viranomaiset ovat olleet ylivarovaisia luovuttaessaan aineistoa esimerkiksi tutkimuskäyttöön julkisuuslain perusteella. Sanktioiden uhka olisi selkeä este julkisuuden ja avoimuuden toteutumiselle.

Julkisuuspoikkeusta perustelee myös nykyisen julkisuuslain yleinen vanhentuneisuus ja erityisesti salassapitosäännösten ja julkisuuden ja tietosuojan yhteensovittamista koskevien säännösten vanhentuneisuus sekä salassapitosäännösten tulkinnanvaraisuus. Esimerkiksi julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 32 kohdassa säädetään yksityiselämää koskevat tiedot hyvin kattavasti ja yleisluontoisesti salassa pidettäväksi. Tuomioistuimissa on käsitelty mm. kysymystä, onko rikollisjengin jäsenyys kyseisen lainkohdan nojalla salassa pidettävä tieto osallistumisesta yhdistystoimintaan. Tämän tyyppinen vaikeasti sovellettava sääntely lisää jo itsessään vaaraa, että julkisuuslakia soveltavat viranomaiset varmuuden vuoksi soveltavat salassapito- ja tietosuojasäännöksiä laajentavasti ja vastaavasti julkisuussäännöksiä supistavasti. Mikäli julkisuusmyönteinen tulkinta saattaisi kumoutuessaan johtaa myös seuraamusmaksuun, se olisi omiaan vaikeuttamaan asiakirjajulkisuuden toteuttamista entisestään.

Säännösten soveltamisalasta säädetään epäselvästi

Nyt ehdotetussa sääntelyssä käytetään viranomaiskäsitteen lisäksi tietosuoja-asetuksen mukaista käsitettä julkishallinnon elin, kun säädetään muutoksen soveltamisalasta. Kyseistä käsitettä ei ole tietosuoja-asetuksessa määritelty, eikä sille ole määritelmää myöskään ehdotetuissa säännöksissä. Sillä ei ole suomen yleiskielessä niin vakiintunutta ja tarkkarajaista sisältöä, että se olisi yksiselitteinen. Hallituksen käsillä olevan esitysluonnoksen 1. sivulla todetaan

”Tässä hallituksen esityksessä yleisen tietosuoja-asetuksen mukaisella ”julkishallinnon elimen” käsitteellä tarkoitetaan kokonaisuutena niitä julkisoikeudellisia yhteisöjä, jotka eivät ole viranomaisia ja jotka on rajattu tietosuojalaissa hallinnollista seuraamusmaksua koskevien säännösten soveltamisalan ulkopuolelle, sekä julkista hallintotehtävää hoitavia yhteisöjä, säätiöitä ja yksityisiä henkilöitä.”

Ei ylipäänsä voi pitää hyväksyttävänä sellaista esitöissä säätämistä, että ehdotetun muutoksen soveltamisala ei ilmene suoraan säännöksestä vaan ainoastaan esitöistä. Lisäksi esityölausumassa määritellään käsite viittaamalla muutettavan säännöksen aiempaan sisältöön, joka siis lakkaa olemasta voimassa, kun muutos tulee voimaan. Myös aiempi sisältö on osin epätarkka ja tarkentuu vasta kyseisen säännöksen esitöissä, joiden mukaan ”Tässä yhteydessä itsenäisen julkisoikeudellisen laitoksen katsotaan käsittävän myös yliopistolaitoksen.”. Ehdotettavan muutoksen soveltamisala ehdotuksen 24 a §:ssa tulisi täsmentää siten, että säännöksen sanamuoto on yksiselitteinen.

2.1 Yleiset kommentit yksittäistä seuraamusmaksua koskevista vaikutuksista ja muista viranomaisvaikutuksista:

Kuten hallituksen esityksessä on todettu, seuraamusmaksu voi vaikuttaa viranomaisen taloudellisiin resursseihin ja siten kykyyn toteuttaa sen lakisääteisiä tehtäviä. Erityisesti pienemmillä viranomaisilla vaikutukset voivat olla merkittäviä, mikä voi edellyttää lisärahoitusta tai joustomekanismeja. On myös huomioitava, että suuren organisaation sisäisellä rahoituksen ja taloudellisen vastuun järjestämisellä on merkitystä, esimerkiksi suuren yliopiston pienelle tiedekunnalle seuraamusmaksut voivat olla kohtuuton taakka.

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?

Seuraamusmaksut voivat aiheuttaa tarvetta siirtää varoja lakisääteisistä tehtävistä, mikä voi heikentää palveluiden laatua. Tulisi selkeämmin todeta, että seuraamusmaksujen määrääminen ei saa muodostaa estettä viranomaisen lakisääteisten tehtävien hoitamiselle tai heikentää sen toimintaedellytyksiä. Korkeakoulut toimivat vain osin valtionrahoituksella ja sen lisäksi ns. täydentävällä rahoituksella. On syytä huomioida, (erityisesti yliopiston seuraamusmaksujen perusteena olevaa kokonaisliikevaihtoa määriteltäessä) että mahdolliset seuraamusmaksut ovat heti pois yliopiston perustehtävien rahoituksesta ja resursseista, sillä täydentävää rahoitusta ei voida rahoitusehdot huomioiden käyttää seuraamusmaksujen maksamiseen.

2.4 Täydennysehdotukset ja kommentit tietoyhteiskuntavaikutuksia koskeviin arvioihin:

Todellisenä riskinä voi olla, että digitalisaatiota edistävät hankkeet estyvät tai merkittävästi hidastuvat seuraamusmaksujen pelon sekä ennakoivan neuvonnan ja tuen puutteen vuoksi.

2.5 Muut kommentit ehdotetun sääntelyn vaikutuksista:

Hallituksen esityksessä on pohdittu vaikutuksia muiden ihmis- ja perusoikeuksien suojaan, mutta esityksessä ei ole mainittu sanallakaan vaikutusta tieteen vapauteen. Suurin osa yleisen edun mukaisesta tieteellisestä tutkimuksesta toteutetaan organisaatioissa, joihin seuraamusmaksujen

soveltamisalaa ollaan nyt laajentamassa. Henkilötietojen suoja on osin ristiriidassa tieteellisen tutkimuksen ja tutkimuksen vapauden kanssa ja tulisi pohtia, minkälaisia vaikutuksia seuraamusmaksuilla voisi mahdollisesti olla tutkimuksen vapaudelle. Tämä erityisesti sen vuoksi, että vaikka tutkimustoiminnassa pyritään parhaan mukaan toteuttamaan lainsäädännön vaatimukset, on tutkimuksen osalta lainsäädäntö osin tulkinnanvaraista. Asian monimutkaisuutta kuvastaa myös se, että EU:n valvontaviranomaisten (EDPB) lupaamaa lisäohjeistusta tieteelliseen tutkimukseen olemme saaneet odottaa jo vuosia.

3. Muut huomiot (tai lausuntonne) esitysluonnoksesta:

Hallituksen esityksessä tulisi vielä tarkentaa, miten seuraamusmaksujen määrääminen suhteutetaan viranomaisen taloudelliseen kantokykyyn sekä rahoitukseen ja niin kuin edellä on todettu, seuraamusmaksujen antaminen tulisi olla viimesijaisin keino.

Seuraamusmaksuilla ”opettamalla” emme pääse parhaaseen lopputulokseen kenenkään kannalta ja se voi pahimmassa tapauksessa muodostua viranomaisten tai julkishallinnollisten elinten toiminnan kehittämisen esteeksi, koska ei uskalleta toteuttaa kehitystoimenpiteitä sanktioiden pelossa. Julkinen puoli toimii jo tällä hetkellä pienillä budjeteilla, eikä tietosuojatyöhön vaadittavia resursseja ole yliopistolle myönnettyssä perusrahoituksessa erityisesti huomioitu.

Haluamme tuoda esiin vielä sen, että opiskelijoiden ja korkeakoulujen rekisterinpitäjyyden määräytyminen opinnäytetöissä ja ”ei-työsuhteessa toteutettavassa tutkimuksessa” tuo haasteita kohdistaa vastuu ja seuraamusmaksu oikealle taholle. Toisaalta sen kohdistaminen ainoastaan yliopistoon tai opiskelijaan/tutkijaan yksin on myös ongelmallista. Rekisterinpitäjyyden määrittelyn osalta tulkinnat eroavat korkeakoulujen kesken: osa tulkitsee, että ei-työsuhteessa toimivat opiskelijat/tutkijat ovat itsenäisiä rekisterinpitäjiä tehdessään tutkimusta korkeakoulun piirissä, kun taas toiset tulkitsevat, että yliopisto ja opiskelija/tutkija ovat yhteisrekisterinpitäjiä. Joka tapauksessa tutkimusta tekevällä henkilöllä on tällaisissa tilanteissa hyvin vapaat kädet toteuttaa tutkimustaan haluamallaan tavalla, eikä yliopistolla ole käytännössä kovinkaan merkittäviä keinoja valvoa tai ohjata opiskelijan/tutkijan henkilötietojen käsittelyä. Yliopisto tarjoaa ohjeistusta, tukea ja infrastruktuuria tutkimuksen toteuttamiseen mutta tutkimusta tai opinnäytetyötä voidaan tehdä hyvin itsenäisesti ja löyhässä suhteessa yliopistoon.

Voimaantulon osalta on todettu, että seuraamusmaksuja koskevaa muutosta ei sovellettaisi vanhoihin, ennen lain voimaantuloa vireille tulleisiin asioihin. Tämä muotoilu antaa hieman tulkinnanvaraa, mitä sillä tarkoitetaan ja voi käytännössä ulottaa seuraamusmaksut koskemaan hyvin vanhojakin asioita takautuvasti. Voimaantulon osalta olisi parempi säätää, että niitä ei sovellettaisi vanhoihin, ennen nyt tehtävien muutosten voimaantuloa tapahtuneisiin rikkomuksiin.

