

Asia: VN/26120/2023-OM-100

Hallinnollisten seuraamusmaksujen määrääminen tietosuojalainsäädännön rikkomuksista julkissektorilla

Lausunnonantajan lausunto

1. Kommentit lakiehdotuksista:

Itä-Suomen yliopisto kiittää mahdollisuudesta lausua asiassa ja esittää lausuntonaan seuraavaa.

Itä-Suomen yliopisto ei kannata hallinnollisen seuraamusmaksun ulottamista viranomaisiin eikä julkisoikeudellisiin laitoksiin, mukaan lukien yliopistoihin.

Itä-Suomen yliopiston näkemyksen mukaan hallinnollinen seuraamusmaksu ei ole tarkoituksenmukainen tapa ohjata viranomaistoiminnassa tai siihen liittyvässä muussa toiminnassa lainmukaiseen henkilötietojen käsittelyyn erityisesti sääntelyalueella, jossa tietosuoja-asetus ja kansallinen tietosuojalakiin eivät ole täsmällisesti säädetty. Tällöin lain tarkka noudattaminen mainittujen säädösten perusteella ei ole mahdollista. Seuraamuskollegion päätökset seuraamusmaksuista osoittavat, että keskeiset perusteet niissä ovat muuta kuin täsmälliseen sääntelyyn perustuvien rikkomusten sanktiointia. Päätösten perusteet ovat monin osin ohjeista johdettua tulkintaa, joka ei voi muodostua perusteeksi julkisoikeudellisessa toimintaympäristössä sanktiopohjaiselle seuraamusjärjestelmälle.

Julkisessa hallinnossa on erityislainsäädäntöä, joka ohjaa tarkemmin henkilötietojen käsittelyn lain- ja asianmukaisuutta. Esimerkiksi viranomaistoiminnassa on säädetty asiakirjojen käsittelystä ja asiakirjojen tietoturvallisuustoimenpiteistä julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetussa laissa (906/2019), jossa on tietosuojasääntelyä täsmällisemmin säädetty myös tiedonhallinnan ml. henkilötietojen käsittelyn, järjestämisestä siten, että tiedonhallintayksikön johdolla on kokonaisvastuu tästä järjestämisestä.

Yleisestä tietosuojasetuksesta poiketen esimerkiksi teknisten ja organisatoristen toimenpiteiden järjestämisvastuu on kohdennettu tiedonhallintalaissa henkilötasolla viranomaisorganisaation johdolle. Lisäksi vastuu asiakirjojen, mukaan lukien henkilötietojen, käsittelystä on jokaisella toimivaltaisella tiedonhallintalain tarkoittamalla viranomaisella.

Itä-Suomen yliopiston näkemyksen mukaan tiedonhallintalain sääntely muodostaa viranomaisorganisaatioissa, mukaan luettuna yliopistoissa, virkavastuujärjestelmän pohjan. Tästä syystä Itä-Suomen yliopisto ei näe perusteita sille, että tämän rinnalla olisi jokin toinen rinnakkainen seuraamusmaksujärjestelmä, jonka tarpeelle ei ole osoitettu lausuttavana olevassa hallituksen esityksessä perusteita.

Perustuslain 118 §:ssä on säädetty virkamiehen virkavastuusta, jota sovelletaan osin myös yliopistojen toimintaan. Valtiosääntöisesti olisi ongelmallista, että sääntely, joka muodostaa virkavelvollisuuksia, joita virkamiehet tai yliopiston toimihenkilöt tekevät virkatoiminaan, eivät kuuluisi perustuslain 118 §:ssä säädetyn vastuun piiriin.

Perustuslakivaliokunta on käsitellyt pari viime vuoden aikana niin kyberturvallisuuden sääntelyn kuin tekoälysäntelyn yhteydessä hallinnollisten seuraamusmaksujen sääntelyä eikä perustuslakivaliokunta ole muuttanut kannanottojaan seuraamusmaksun rajaamisesta viranomaistoiminnan ulkopuolelle. Tähän perustuslakivaliokunnalla on ollut tietosuojasääntelyä uudistettaessa painavat perusteensa, joita ei ole nyt lausuttavana olevassa hallituksen esityksen luonnoksessa pystytty perustelemaan tavalla, joka voisi muuttaa tilannetta siitä, millainen se oli vuonna 2018 kansallista tietosuojalainsäädäntöä säädettäessä.

Se, että hallinnollinen seuraamusmaksujärjestelmä on kohdennettu yksityiselle sektorille, korostaa nimenomaan yksityisen sektorin taloudelliseen toimintaan liittyvää riskinkantoa myös seuraamuksista, jotka liittyvät lainvastaiseen toimintaan taloudellisen edun tavoittelussa. Yliopisto pitää hallinnollista seuraamusmaksujärjestelmää perusteltuna silloin, kun sääntelyn rikkomisella haetaan jotain taloudellista hyötyä. Tällöin hallinnollisella seuraamusmaksulla voidaan nähdä olevan laittoman taloudellisen riskin ottoa ennalta estävä vaikutus ainakin periaatteessa. Käytännössä hallinnollisen seuraamusmaksujärjestelmän ennalta estävä vaikutus näyttää jääneen vähäiseksi, koska taloudellista toimintaa harjoittavat ovat jonkin verran jopa toistuvasti saaneet henkilötietojen käsittelyyn liittyviä seuraamusmaksuja.

Itä-Suomen yliopiston näkemyksen mukaan tietosuojan valvontaviranomaisen tulisi panostaa resurssejaan lainmukaisen henkilötietojen käsittelyn ohjaamiseen siten, että sillä ennalta estetään vahingossa tai tuottamuksellisesti tapahtuvat rikkomukset. Lisäksi osana suomalaista hallintokulttuuria ja hyvää hallintoakin voidaan pitää sitä, että valvontaviranomainen ensin ohjaa ja kehottaa valvontakohteitaan toimimaan lainmukaisesti ja tämän jälkeen vasta ryhtyy muihin seuraamustoimenpiteisiin.

2.1 Yleiset kommentit yksittäistä seuraamusmaksua koskevista vaikutuksista ja muista viranomaisvaikutuksista:

-

2.2 Tunnistatkeko 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?

Itä-Suomen yliopisto korostaa, että hallinnollisen seuraamusmaksun tarkoituksenmukaisuuden arvioinnissa on myös syytä pohtia tarkoin niitä kustannuksia, joita julkiselle hallinnolle muodostuu hallinnollisen seuraamusmaksun käsittelyprosessista valitustiet mukaan luettuna. Tämä sitoo resursseja niin valvontaviranomaisessa, valvonnan kohteena olevassa viranomaisessa kuin tuomioistuimessakin. Pääasiallisesti joko suoraan tai välillisesti nämä kustannukset katetaan valtion talousarviosta. Lisäksi viranomaistoiminnassa seuraamusmaksu maksetaan osittain tai kokonaan valtion rahoituksella, jolloin kysymys on luuppmisesta varojen siirrosta valtion talousarvion sisällä tai valtion talousarviosta katettavan muun toiminnan välillä.

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

Yliopistojen rahoitusmalli koostuu valtion perusrahoituksesta sekä täydentävästä rahoituksesta. Mahdollinen seuraamusmaksu jouduttaisiin kattamaan valtion perusrahoituksesta, koska täydentävän rahoituksen rahoitusehdot eivät käytännössä mahdollista rahoituksen käyttämistä seuraamusmaksuihin. Seuraamusmaksujen maksaminen perusrahoituksesta voi aiheuttaa tilanteen, että yliopistojen mahdollisuudet hoitaa lakisääteisiä tehtäviään heikkenevät.

2.4 Täydennysehdotukset ja kommentit tietoyhteiskuntavaikutuksia koskeviin arvioihin:

-

2.5 Muut kommentit ehdotetun sääntelyn vaikutuksista:

-

3. Muut huomiot (tai lausuntonne) esitysluonnoksesta:

Itä-Suomen yliopisto kiinnittää huomioita julkisuuslain ja tietosuojalainsäädännön yhteensovittamiseen. Julkisuuslain mukaisiin tietopyyntöihin vastaaminen ottaen huomioon tietosuojalainsäädännön määräykset on osoittautunut haasteelliseksi. Tieteellisen tutkimuksen lähteinä käytetään viranomaisten sekä salassa pidettäviä että julkisia asiakirjoja. Nykyisin myös julkisia asiakirjoja pyydetessä viranomaiset saattavat edellyttää tutkijalta salassapitositoumusta tai formaalia tutkimuslupaa.

