

Asia: VN/26120/2023-OM-100

Hallinnollisten seuraamusmaksujen määrääminen tietosuojalainsäädännön rikkomuksista julkissektorilla

Lausunnonantajan lausunto

1. Kommentit lakiehdotuksista:

-

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?

-

2.3 Tunnistatkeko oman budjetinne, määrärahojenne tai muun rahoituksenne käyttämisen valossa muita huomioitavia näkökohtia, joita voi liittyä yksittäiseen viranomaiselle tai julkishallinnon elimelle määrättävään seuraamusmaksuun?

-

2.4 Täydennysehdotukset ja kommentit tietoyhteiskuntavaikutuksia koskeviin arvioihin:

-

2.5 Muut kommentit ehdotetun sääntelyn vaikutuksista:

-

3. Muut huomiot (tai lausuntonne) esitysluonnoksesta:

Museovirasto kiittää mahdollisuudesta antaa lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi asiassa VN/26120/2023 ja toteaa lausunnon osalta seuraavaa:

Museovirasto ei kannata ehdotettuja muutoksia eikä pidä perusteltuna ulottaa hallinnollisia seuraamusmaksuja viranomaisiin ja julkishallinnon elimiin.

Esitysluonnoksen mukaan ehdotettujen säännösten tavoitteena on varmistaa organisaation vastuu tietosuojalainsäädännön mukaisten velvoitteiden noudattamisesta ja tehostaa rekisteröityjen suoja, kuitenkin siten, että mahdolliset kielteiset vaikutukset viranomaisten lakisääteisten tehtävien hoitamiseen jäisivät mahdollisimman vähäisiksi. Museovirasto katsoo, että seuraamusmaksun ulottaminen julkiseen sektoriin ei todennäköisesti tuo toivottua lopputulosta rekisteröityjen suojan tehostamisesta ja tavoite olisi todennäköisesti saavutettavissa paremmin muilla keinoilla. Lisäksi Museovirasto katsoo, ettei esitysluonnoksessa mainittu keino seuraamusmaksun enimmäismäärän rajaamisesta ole riittävä turvaamaan viranomaisten lakisääteisten tehtävien hoitamisen jatkuvuutta. Lisäksi Museovirasto kiinnittää huomiota siihen, että esitysluonnos on peruslähdekohdiltaan ongelmallinen alla tarkemmin esitetyin perustein.

Toisin kuin yksityisellä sektorilla, julkisella sektorilla viranomaisen toimien lainmukaisuutta valvovat eri instanssit, kuten eduskunnan oikeusasiamies ja oikeuskansleri, ja lisäksi viranhaltijoihin kohdistuu erityinen virkavastuu. Edellä mainitun lisäksi julkisen sektorin toiminta eroaa merkittävästi yksityisen sektorin toiminnasta sen budjettisidonnaisuuden osalta. Tästä johtuen hallinnollisen seuraamusmaksun vaikutukset yksityiselle ja julkiselle toimijalle voivat poiketa huomattavasti toisistaan, kuten esitysluonnoksessakin on tunnistettu. Julkisen sektorin koko toiminta-ajatus poikkeaa lähtökohdiltaan yksityisestä sektorista, jossa keskiössä on voiton tavoittelu. Seuraamusmaksun pelotevaikutus on osaltaan kyseenalainen julkisella sektorilla, sillä viranomaisen lakisääteisten tehtävien hoitamista ei voida lopettaa mahdollisesta seuraamusmaksusta huolimatta. Hallinnollisten seuraamusmaksujen ulottaminen julkiselle sektorille saattaa myös pahimmillaan heikentää seuraamusmaksun kohteena olevan julkisen toimijan mahdollisuuksia ohjata riittäviä resursseja tietosuojasta huolehtimiseen resurssien ohjautuessa seuraamusmaksuun.

Seuraamusmaksujen ulottaminen julkiseen sektoriin voi myös vaikuttaa kielteisesti viranomaisen lakisääteisten tehtävien hoitamiseen, jolloin kärsijänä ovat muun muassa palveluja käyttävät henkilöt. Nykyisessä taloustilanteessa, jossa viranomaisiin ja julkisiin toimijoihin kohdistuu enenevissä määrin säästöpainetta, tällaisten ylimääräisten kielteisten vaikutusten säätäminen kyseisten toimijoiden lakisääteisten velvoitteiden hoitamiseksi ei vaikuta perustellulta.

Museovirasto haluaa huomauttaa, että eri julkisen sektorin organisaatioissa osaamis- ja resurssitaso on tietosuojan osalta huomattavan vaihtelevaa ja monesti puutteellista. Esimerkiksi tietosuojavastaavan tehtäviä tehdään erityisesti pienemmissä valtionhallinnon organisaatioissa oman toimen ohella ja hyvin vaihtelevilla koulutustaustoilla. Nykytilanne ei Museoviraston näkemyksen mukaan edistä hyvän hallinnon periaatteiden, kuten luottamuksensuojan tai yleisen oikeusvarmuuden tehokasta toteutumista. Edellä mainittuja ongelmakohtia ei kuitenkaan ratkaista säätämällä seuraamusmaksu myös julkishallinnon toimijoille. Seuraamusmaksu voi jopa huonontaa sellaisten julkishallinnon organisaatioiden tietosuojan tasoa, joilla se on jo valmiiksi heikommalla

tasolla. Tämän vuoksi Museovirasto katsookin, että mahdollisuus keskitettyyn viranomaisneuvontaan voi olla tarpeen ja mahdollisesti myös vaikuttavampi keino parantaa tietosuojan tasoa julkishallinnossa.

Museovirasto yhtyy usean muun lausunnonantajan tavoin perustuslakivaliokunnan tietosuojalain eduskuntakäsittelyssä lausumaan näkemykseen, jonka mukaan viranomaisille määrättävä hallinnollinen seuraamusmaksu olisi perusoikeusjärjestelmän kokonaisuuden kannalta ongelmallinen, sillä vain yhden perusoikeuden turvaamisen laiminlyöntiin kohdistuvan määrältään varsin huomattavan seuraamusmaksun uhka voisi vaarantaa perusoikeuksien keskinäisen punninnan tasapainoisuuden viranomaistoiminnassa. Museovirasto pitääkin tästä näkökulmasta kannatettavana esitysluonnoksessa 24 a §:n 5 momenttiin ehdotettua poikkeusta, jossa seuraamusmaksuja koskevien säännösten soveltamisalan ulkopuolelle ehdotetaan jätettäväksi tilanteet, joissa on kyse yleisen tietosuojasetuksen 86 artiklassa tarkoitetusta henkilötietojen luovuttamisesta henkilötietojen suojan ja asiakirjajulkisuuden yhteensovittamiseksi.

Museovirasto haluaa myös huomauttaa, että seuraamusmaksut voivat aiheuttaa ylivarovaisuutta erilaisissa viranomaisten punnintatilanteissa, jolloin tietosuoja saattaa saada punnintatilanteessa vahvemman merkityksen kuin jokin toinen perusoikeus. Kulttuuriperintölaitoksilla, kuten Museovirastolla, on olennainen rooli kulttuuriperinnön saataville asettamisessa ja tähän sisältyy muun muassa kulttuuriperinnöllistä arvoa omaavien aineistojen saataville saattamien esimerkiksi avoimessa verkossa. Tällaiset aineistot voivat myös sisältää henkilötietoja ja tällöin niiden käsittelyperusteena on usein yleinen etu (TSA 6 art. 1 e ja Tietosuojalaki 4.1 § 4 kohta). Kulttuuriperinnön suoja turvataan perustuslain 20 §:ssä. Kulttuuriperintölaitosten yleisen edun mukainen tehtävä liittyy kulttuuriperinnön ja tutkimuksen –erityisesti tieteellisen ja historiallisen tutkimuksen – kannalta merkittävien aineistojen säilyttämiseen ja käytettäväksi asettamiseen. Kulttuuriperintölaitosten toiminta kytkeytyy näin myös perustuslain 16 §:ssä turvattuihin sivistyksellisiin oikeuksiin, erityisesti tieteen ja taiteen vapauteen, sekä perustuslain 12 §:ssä turvattuun sananvapauteen. Museovirasto myös korostaa, ettei kulttuuriperintölaitoksille olennaisia oikeuksia käsitellä henkilötietoja tule tietosuojalain kokonaisuudistuksen yhteydessä rajoittaa nykyisestä, sillä tällä olisi kielteisiä vaikutuksia muille perusoikeuksille kuten tieteen vapaudelle.

Viimekädessä julkishallinnolle määrätyt seuraamusmaksut lankeavat kollektiivisesti veronmaksajien maksettavaksi. Museovirasto katsoo usean muun lausunnonantajan tavoin, että tilanne, jossa rekisteröity joutuu tosiasiaa maksamaan rekisterinpitäjän tai henkilötietojen käsittelijän tietosuojalainsäädäntöä koskevasta rikkomuksesta on jo lähtökohtaisesti ristiriitainen.

Edellä mainituista syistä johtuen Museovirasto ei kannata hallinnollisten seuraamusmaksujen ulottamista julkiselle sektorille, vaan esittää, että parempia tuloksia hallinnon asiakkaiden henkilötietojen suojan tason parantamiseksi julkisella sektorilla voitaisiin saada muun muassa lisäämällä valvontaa ja ohjausta. Lisäksi Museovirasto katsoo, että julkishallinnon tietosuojakäytäntöjä voisi olla hyvä yhtenäistää keskitetyimmällä ohjauksella.

Koivisto Iida-Maija
Museovirasto