

Asia: VN/26120/2023-OM-100

Hallinnollisten seuraamusmaksujen määrääminen tietosuojalainsäädännön rikkomuksista julkissektorilla

Lausunnonantajan lausunto

1. Kommentit lakiehdotuksista:

Yhdenvertaisuuden näkökulmasta ymmärrämme ajatuksen hallinnollisten seuraamusmaksujen määräämisen mahdollistamisen myös julkisella rahoituksella toimivien organisaatioiden osalta. On kuitenkin kyseenalaista, parannetaanko julkisten organisaatioiden tietosuoja mahdollisuudella määrätä seuraamusmaksuja (joiden maksaminen olisi rahoitettava verovarolla) vai tulisiko rahoitusta lisätä ennalta ehkäiseviin toimenpiteisiin.

Aalto-yliopisto pitää perusteltuna hallinnollisen seuraamusmaksun enimmäismäärää koskevia rajoituksia, jotka koskevat viranomaisia ja julkisoikeudellisia yhteisöjä. Seuraamusmaksut suoritetaan pääsääntöisesti julkisin varoin, ja ehdotetussa muodossa hallinnollisten seuraamusmaksujen tarkoitettu vaikutus toteutunee tarkoituksenmukaisesti.

Ehdotuksen 24a §:n ilmauksessa on käytetty käsiteparia ”viranomainen tai julkishallinnon elin”. Kuten ehdotuksessa todetaan, nykyisin voimassa olevan tietosuojalain 24 §:n 4 momentin perusteluissa on erikseen todettu, että tässä yhteydessä itsenäisen julkisoikeudellisen laitoksen käsite sisältää yliopistolaitoksen (ja itsenäiset julkisoikeudelliset laitokset on luettu kuuluviksi viranomaisiin, joihin hallinnollista seuraamusmaksua ei ole ulotettu). Ehdotuksesta ei käy ilmi, että tällaista täsmennystä oltaisiin sisällyttämässä ehdotetun 24a §:n perusteluihin.

Aalto-yliopisto pyytää, että tietosuojalain muutoksista säädettäessä varmistetaan, ettei jää tapauskohtaisesti tulkinnanvaraiseksi mitä julkisen sektorin organisaatioita hallinnollisia seuraamusmaksuja koskeva 24a§:n 1-3 momenttien enimmäismäärä on tarkoitettu koskemaan. Voimassa olevassa laissa koko yliopistolaitos, joka koostuu yliopistolain 1 §:ssä yksilöidyistä yliopistoista, (joista osa on yhteisömuodoltaan julkisoikeudellisia laitoksia ja osa säätiöyliopistoja), ovat olleet viranomaisten ja julkisoikeudellisen yhteisöjen mukana hallinnollisen seuraamusmaksun

soveltamisalan ulkopuolella. Esityksestä käy ilmi, että soveltamisalaan on tarkoitettu kuuluvaksi koko yliopistolaitos, sillä esimerkiksi vaikutuksia ja maksujen rahoitukseen liittyviä kysymyksiä on pohdittu ehdotuksessa kaikkien yliopistojen näkökulmasta yhteisesti. On tärkeää varmistaa, että lakiehdotuksessa käytetty terminologia ”viranomainen tai julkishallinnon elin” määritellään ja sitä avaavat perustelutekstit ovat riittävän selkeät ja kattavat. Hallinnollisia seuraamusmaksujen määrittämisestä päättävälle viranomaisille ja tuomioistuimille ei voi jättää tehtäväksi selvittää vakiintumattoman termin ”julkishallinnon elin” tulkintaa vaan 24a§:n 1-3 soveltamisalasta tulee säätää yksiselitteisesti. Lisäksi on syytä muutoinkin varmistaa, että käytetty terminologia vastaa muissa laeissa käytettyjä käsitteitä (viranomainen, julkisyhteisö, käyttää julkista valtaa), ja vakiintumattomia ja määrittelemättömiä käsitteitä tulisi välttää.

Aalto-yliopisto pitää tärkeänä, että lakiehdotuksessa säilytetään siinä nyt oleva raja, jonka mukaan seuraamusmaksuja koskevien säännösten soveltamisalan ulkopuolelle jätetään tilanteet, joissa on kyse yleisen tietosuoja-asetuksen 86 artiklassa tarkoitettua henkilötietojen luovuttamisesta henkilötietojen suojan ja asiakirjajulkisuuden yhteensovittamiseksi. Raja koski viranomaisten ja julkishallinnon elinten lisäksi myös yhteisöjä, säätiöitä ja yksityisiä henkilöitä, jotka käyttävät julkista valtaa. Tietopyyntöjen toteuttaminen tilanteissa, joissa tietoihin sisältyy henkilötietoja, on nykyiselläänkin vaativaa punnintaa ja huolellisuutta edellyttävää hallintotoimintaa, jota on voitava toteuttaa kussakin hallinnon palvelussa varsin tiukkojen lakisääteisten määräaikaisten puitteissa. Tietojen luovuttamista koskevassa toiminnassa ja päätöksenteossa on usein turvattavana sekä julkisuusperiaate että yksityisyyden suoja. Julkisuuslakiakin uudistettaessa esiin on tuotu, että viranomaista sitovat velvoitteet luovuttaa tieto sekä tarvittaessa tehdä tietojen luovuttamista koskevia päätöksiä ovat lakisääteisiä, ja myös ratkaisupakon alaisia. Hallinnollisen seuraamusmaksun uhka voisi johtaa julkisuusperiaatteen liialliseen kaventumiseen suojattaessa yksityisyyttä varottaessa hallinnollista seuraamusmaksua.

Ehdotetun lainmuutoksen soveltamisajasta ja taannehtivuudesta on kirjattu seuraavasti: ”Tämän lain 51 §:n 11 kohtaa ja 58 a–c §:ää ei sovelleta lain voimaan tullessa tietosuojavaltuutetun käsiteltävinä oleviin asioihin.” Hallinnolliset seuraamusmaksut ovat luonteeltaan rangaistusluonteisia maksuja. Yleisen oikeusperiaatteen mukaisesti rangaistuksia ei voida määrätä taannehtivasti. Tätä periaatetta on noudatettu myös EU:n yleisessä tietosuoja-asetuksessa, jonka perusteella ei voida määrätä hallinnollisia seuraamusmaksuja ajalta ennen asetuksen voimaantuloa. Katsomme, että voimaantulosta tulee säätää selkeästi siten, että hallinnollinen seuraamusmaksu voidaan määrätä seuraamusmaksun piiriin tuleville vain sellaisesta loukkauksesta, joka on tapahtunut lakimuutoksen voimaantulon jälkeen. Lisäksi Aalto-yliopisto toteaa, että ehdotetussa kirjoittamistavassa voi jäädä epäselväksi, tarkoitetaanko taannehtivuudella tietosuojaviranomaisella vireillä olevia tietosuojaloukkauksasioita vai myös muita mahdollisesti käsiteltävänä olevia asioita taikka loukkauksia, jotka ovat tapahtuneet tai alkaneet ajalla ennen säännöksen tarkoitettua voimaantuloa 1.1.2027, mutta jotka ilmenevät voimaantulon jälkeen.

2.1 Yleiset kommentit yksittäistä seuraamusmaksua koskevista vaikutuksista ja muista viranomaisvaikutuksista:

Aalto-yliopisto korostaa, että vaikutuksia ja välillisiä vaikutuksia arvioitaessa tulisi suorittaa arviointi hallinnollisten seuraamusmaksujen mahdollisista vaikutuksista perustuslain 16 §:n turvaamaan tutkimuksen vapauteen ja tutkimustoimintaan sekä tieteen avoimuuteen. Henkilötietojen käsittelyä sisältävän tutkimuksen tekemisen, tutkimusyhteistyön sekä tutkimusdatan yhteiskäytön edellytyksiä tulisi selvittää osana vaikutustenarviointia ja dokumentoida arvioitu hallinnollisten seuraamusmaksujen vaikutus tutkimukseen ja tutkimusrahoitukseen.

Korkeakoulujen osalta on myös syytä huomioida, että eurooppalaisen ohjeistuksenkin puuttuessa on korkeakoulujen välillä eroja sen suhteen, pidetäänkö esimerkiksi ei-työsuhteessa toimivia opiskelijoita tai tutkijoita itsenäisinä rekisterinpitäjinä heidän tehdessään tutkimusta korkeakoulun piirissä. Viranomaisohjeistusta tähän tulkintaan ei ole saatu. Hallinnollisen seuraamusmaksun kohdentamisessa tämä voisi aiheuttaa epätarkoituksenmukaisuutta.

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

Seuraamusmaksun määrää on rajoitettu ehdotuksessa asettamalla enimmäismäärä ja määrästä on lisäksi ehdotettu säädettäväksi seuraavasti: "Seuraamustason määrittämisessä on huomioitava viranomaisen tai julkishallinnon elimen koko ja taloudellinen asema." Ehdotuksesta ilmenee toisaalla, että näillä rajauksilla on tavoitteena "lieventää mahdollisia kielteisiä vaikutuksia viranomaisen lakisääteisten tehtävien hoitamiseen". Aalto-yliopisto kiinnittää huomiota siihen, että tämä tarkoitus ja seuraamusmaksun harkintaa ohjaava lähtökohta ei ilmene ehdotetusta säädöstekstistä, vaan jäisi "perusteluilla säätämiseksi" ja pyytää harkitsemaan, että velvoite varmistaa seuraamusmaksua määrättäessä viranomaisen toimintaedellytykset lakisääteisten tehtävien hoitamiseen asetetaan lailla.

2.4 Täydennysehdotukset ja kommentit tietoyhteiskuntavaikutuksia koskeviin arvioihin:

-

2.5 Muut kommentit ehdotetun sääntelyn vaikutuksista:

-

3. Muut huomiot (tai lausuntonne) esitysluonnoksesta:

Tietosuojalain 58 b §:ssä säädetään seuraamusmaksun määräämisen yleisistä edellytyksistä. Sen kohdassa 6) tuodaan esiin yhteistyön määrä valvontaviranomaisen kanssa rikkomuksen korjaamiseksi ja sen mahdollisten haittavaikutusten lieventämiseksi ja kohdassa 10) mahdolliset muut tapaukseen sovellettavat raskauttavat tai lieventävät tekijät.

Viranomaisella ja julkisen sektorin toimijoilla, hoitaessaan pitkälti lakisääteisiä velvoitteita ja tehdessä päätöksiä ratkaisupakon alla, tulisi olla riittävästi kansallista tukea ja neuvontaa tietosuojasetuksen toteuttamisessa. Hallinnollisten seuraamusmaksujen asettaminen voi osaltaan tehostaa tietosuojan toteutumista julkisella sektorilla, mutta tärkeämpää olisi suunnata yhteisiä resursseja riippumattomaan ja riittävään neuvontaan ja ohjeistukseen. Julkisen sektorin toimijoilla seuraamusmaksun asettamisen tulisi olla toissijainen keino, jota käytetään, mikäli valvontaviranomaisen ohjaus tai varoitus eivät ole riittäviä. Lieventävänä tekijänä seuraamusmaksun asettamisessa tai määrän harkinnassa tulisi huomioida, mikäli ohjeistusta tai neuvontaa ei ole ollut saatavilla.

Saaristo Antti
Aalto-yliopisto