

Olli Mäenpää

22.3.2018

Lakivaliokunnalle

Hallituksen esitys EU:n yleistä tietosuoja-asetusta täydentäväksi lainsäädännöksi (HE 9/2018 vp)

Tietosuoja-asetuksen täydentäminen

Lakiehdotuksen tarkoituksena on sen 1 §:n mukaan täsmentää ja täydentää EU:n tietosuoja-asetusta ja sen kansallista soveltamista. Vaikka EU-oikeuden asetusta yleensä sovelletaan sellaisenaan kaikissa jäsenvaltioissa, tietosuoja-asetukseen sisältyy useita säännöksiä, jotka mahdollistavat tai edellyttävät jäsenvaltion lainsäädännössä määriteltäviä ratkaisuja. Tällaisia ovat esimerkiksi valvontaviranomaisen määrittely, eräät hallinnollisen sakon soveltamisalaan kuuluvat kysymykset sekä julkisuuden ja tietosuojan suhteeseen liittyvät kysymykset. Kansallisella lailla ei kuitenkaan voida muuttaa asetusta tai säätää siihen rajoituksia.

Tämä arvio kohdistuu lakivaliokunnan toimivaltaan kuuluviin kysymyksiin, joista keskeiset liittyvät hallinnollista sakkoa koskevaan sääntelyyn ja tuomioistuinmenettelyyn. Sen sijaan esimerkiksi julkisuuden ja tietosuojan suhdetta ei käsitellä.

Tietosuojavaltautetun toimivalta

Tietosuojavaltautettu toimisi lakiehdotuksen 8 §:n mukaan tietosuoja-asetuksessa tarkoitettuna kansallisena valvontaviranomaisena. Tietosuojavaltautetun tehtävistä ja toimivaltuuksista säädetään lakiehdotuksen 14 §:n 1 momentin mukaan tietosuoja-asetuksen 55-59 artiklassa. Toimivalta hallinnollisen sakon määräämiseen kuuluu asetuksen 58(2) artiklan i -alakohdan mukaan jäsenvaltion valvontaviranomaiselle. Tämä merkitsee, että lakiehdotuksen mukaan Suomessa tietosuojavaltautetun toimivaltaan kuuluu määrätä asetuksen tarkoittama hallinnollinen sakko.

Oikeusministeriön työryhmän (2017) mietinnössä ehdotettiin tietosuojavirastoon perustettavaksi nykyisen tietosuojalautakunnan rakenteita noudatellen erityinen seuraamuslautakunta, jonka tehtävänä olisi määrätä tietosuojavaltautetun esityksessä hallinnollisia sakkoja sekä pysyviä tai väliaikaisia käsittelyn kieltoja. Se voisi tarpeen mukaan järjestää suullisia kuulemisia asian käsittelyn yhteydessä. Seuraamuslautakunnan toimivaltaa pidettiin perusteltuna, jotta ankarimmissa seuraamuksissa voitaisiin varmistaa vahva oikeudellinen harkinta ja siten hyvä oikeusturva.

Hallituksen esitykseen ei sisälly ehdotusta seuraamuslautakunnasta tai vastaavasta monijäsenisestä toimielimestä. Tältä osin luopumista sitä koskevasta työryhmän ehdotuksesta ei myöskään perustella. Lakiehdotuksen 12 ja 17 §:ssä tarkoitulla asiantuntijalautakunnalla ei olisi toimivaltaa hallinnollisen sakon määräämisessä eikä se voisi toimia myöskään sakon määräämistä koskevassa hallintomenettelyssä valmisteluelimenä.

Kun arvioidaan toimivaltaa hallinnollista sakkoa koskevan päätöksen tekemiseen, on paikallaan ottaa huomioon, että sakko voi tietosuoja-asetuksen mukaan muodostua hyvin ankaraksi seuraamukseksi. Erityisesti oikeusturvaan ja asianmukaisen menettelyn takeisiin liittyvien näkökohtien huomioon ottamista voidaan siksi pitää erityisen tärkeinä. Niiden voidaan katsoa puoltavan sitä, että toimivalta hallinnollisen sakon määräämiseen kuuluisi monijäseniselle toimielimelle.

Myös sakon määräämismenettelyn riippumattomuutta ja puolueettomuutta vahvistaisi se, että sakon määräämisen edellyttävä asian selvittäminen ja muu valmistelu olisi tietosuojavaaltuutetun tehtävänä ja sakon määräämisestä päättäisi valmistelusta erillinen orgaani, esimerkiksi lautakuntatyypinen elin. Esimerkiksi finanssimarkkinoiden valvonnassa on hiljattain määritelty hallinnollisten seuraamusmaksujen määrääminen monijäseniselle toimielimelle, Finanssivalvonnan johtokunnalle. Vastaavasti EU:n komissio päättää monijäsenisenä toimielimenä kilpailuasetuksen nojalla määrättävistä sakoista, jotka ankaruudeltaan rinnastuvat tietosuoja-asetuksen nojalla määrättäviin hallinnollisiin sakkoihin.

Hallinnollisista sakoista päättävän monijäsenisen elimen asiantuntemus, riippumattomuus ja puolueettomuus tulisi varmistaa. Se voisi kuitenkin toimia tietosuojavaaltuutetun toimistossa tai tietosuojavirastossa, sen sisäisenä päätöksentekaelimenä. Koska toimivalta hallinnollisen sakon määräämiseen kuuluu tietosuoja-asetuksen mukaan jäsenvaltion valvontaviranomaiselle, monijäsenisen toimielimen asema on joka tapauksessa järjestettävä lailla niin, että se on valvontaviranomaisen toimielin.

Hallinnollisen sakon määrääminen

Tietosuojavaaltuutetun toimivalta määrätä hallinnollinen sakko

Yleisen tietosuoja-asetuksen 83 artiklan 4, 5 ja 6 kohdassa määritellään asetuksen säännökset, joiden rikkomisesta määrätään 83 artiklan 2 kohdan mukaisesti hallinnollinen sakko (administrative fine). Hallinnollisen sakon määräämisen perusteet sekä sakon määräämisessä huomioon otettavat seikat ja käytettävissä oleva harkintavalta on määritelty verraten yksityiskohtaisesti asetuksen 83 artiklassa. Näitä seikkoja, kuten tuottamuksen arviointia tai suhteellisuusvaatimusta, ei siten voida säännellä kansallisella lailla.

Koska tietosuojavaaltuutetun toimivalta hallinnollisen sakon määräämiseen perustuu suoraan asetuksen 58(2)(i) artiklaan, tietosuojalaissa ei erikseen määritellä tie-

tietosuoja-valtuutetulle toimivaltaa asetuksessa määritellyn hallinnollisen sakon määrämiseen. Sääntelytapa on tietosuoja-viranomaisen toimivallan määrittelyssä myös hallinnon lainalaisuusperiaatteen kannalta mahdollinen, koska tietosuoja-asetus on EU-säädös, joka on kaikilta osiltaan velvoittava ja jota sovelletaan sellaisenaan kaikissa jäsenvaltioissa. Toisaalta tietosuoja-valtuutettu voi määrätä ainoastaan hallinnollisen sakon tietosuoja-asetuksen 83 artiklan nojalla. Tietosuoja-valtuutetulla ei siten ole toimivaltaa määrätä tietosuoja-asetuksen nojalla muuta seuraamusta – esimerkiksi seuraamusmaksua.

Tietosuoja-valtuutetun toimivalta määrätä seuraamusmaksu

Koska tietosuoja-valtuutettu voi tietosuoja-asetuksen nojalla määrätä vain hallinnollisen sakon, lakiehdotuksen 25 §:n 1 momenttiin sisältyvä viittaus tietosuoja-asetuksen 83 artiklassa tarkoitettuun seuraamusmaksuun on ongelmallinen. Viittaus on perusteeton, koska 83 artikla ei määrittele toimivaltaa seuraamusmaksun määrämiseen. EU-asetuksen määritelmiä ja toimivaltasäännöksiä ei myöskään voida muuttaa kansallisella lailla, vaikka kansalliset käsitteet olisivat varsin vakiintuneitakin. Ehdotettu sääntely voi aiheuttaa myös käytännön epäselvyyttä toimivallasta ja sen sisällöstä. Tämän vuoksi olisi välttämätöntä lakiehdotuksen 25 §:ssä viitata 83 artiklassa tarkoitettuun hallinnolliseen sakkoon, vaikka Suomen lainsäädännössä seuraamusmaksu on muuten vakiintunut käsite.

Lakiehdotuksen 25 § on ongelmallinen myös siltä osin kuin siinä muuten viitataan seuraamusmaksuun. Esimerkiksi 25 §:n 2 momentin mukaan seuraamusmaksua ei voitaisi määritellä viranomaisille. Tältä osin sääntelyn tarkoituksena on selvästikin sen perustelujen mukaan, että tietosuoja-asetuksen 83 artiklan tarkoittamaa hallinnollista sakkoa ei voitaisi määritellä viranomaisille. Sama koskee seuraamusmaksun vanhentumista (3 mom.) ja täytäntöönpanoa (4 mom.). Sääntelyn kohteeksi on näissäkin momenteissa selvästi tarkoitettu tietosuoja-asetuksen mukainen hallinnollinen sakko, minkä tulisi näkyä yksiselitteisesti myös lakitekstistä.

Tietosuoja-valtuutetun toimivalta määrätä hallinnollinen seuraamusmaksu

Hallinnollisen sakon määräämisestä on aiheellista pitää erillään kansalliseen harkintavaltaan kuuluva mahdollisuus säätää kansallisessa lainsäädännössä seuraamus yleisen tietosuoja-asetuksen 10 artiklan vastaisesta henkilötietojen käsittelystä. Tällainen seuraamus voi olla nimeltään esimerkiksi seuraamusmaksu. Kansalliseen harkintavaltaan ei kuitenkaan tällä perusteella kuulu oikeus muuttaa asetuksen tekstiä. Selkeintä olisi erottaa 10 artiklan vastaisesta menettelystä määrättävää hallinnollista rangaistusseuraamusta koskeva säännös hallinnollista sakkoa koskevasta sääntelystä.

Hallinnollisen sakon määrääminen viranomaisille

Asetuksen 83 artiklan 7 kohdan mukaan kukin jäsenvaltio voi asettaa sääntöjä siitä, voidaanko viranomaisille tai julkishallinnon elimille määrätä kyseisessä jäsenvaltiossa hallinnollisia sakkoja ja missä määrin, sanotun kuitenkin rajoittamatta 58 artiklan 2 kohdan mukaisia korjaavia toimivaltuuksia. Lakiehdotuksen 25 §:n 2 mo-

mentin mukaan tätä jäsenvaltion harkintavaltaa on käytetty ehdottamalla sääntelyratkaisua, jonka mukaan seuraamusmaksua (oikeastaan hallinnollista sakkoa) ei yleensä voida määrätä viranomaisille.

Viranomaisten lakisääteinen erityisasema ei tässä suhteessa ole ongelmaton. Viranomaiset käsittelevät henkilötietoja runsaasti ja laajamittaisesti, joten olisi siinänsä hyvin perusteltua, että myös niille voidaan määrätä hallinnollinen sakko tietosuojaan loukkauksista. Viranomaisiin voi nykyään vastaavasti kohdistua myös esimerkiksi julkisista hankinnoista annetun lain mukainen seuraamusmaksu, jos viranomainen toimii hankintalain vastaisesti. Perustuslaista johtuvaa tai muutenkaan oikeudellista estettä ei voida katsoa olevan sille, että hallinnollinen sakko voitaisiin tietosuoja-asetuksen rikkomisesta määrätä myös viranomaiselle.

Toisaalta viranomaisiin kohdistuu erityinen hallinnollinen valvonta ja laillisuusvalvonta, minkä lisäksi niiden henkilöstö on erityisessä virkavastuussa. Velvollisuus hallinnollisen sakon maksamiseen ei myöskään poistaisi viranomaisten velvollisuutta huolehtia lakisääteisten tehtäviensä hoitamisesta, joten sakon maksaminen viranomaisen määrärahoista jouduttaisiin kompensoimaan viime kädessä budjet-tirahoituksella. Tämä siirtäisi viime kädessä vastuun muille kuin tietosuojaan loukkaajille, ja haitalliset seuraamukset kohdistuisivat lähinnä viranomaisen asiakkaisiin. Ehdotettua sääntelymallia voidaan nämä seikat huomioon ottaen pitää mahdollisena, vaikka siihen voidaan kohdistaa myös perusteltua kritiikkiä. Joka tapauksessa olisi aiheellista seurata, miten valittu sääntelymalli toimii käytännössä.

Hallinnollisen sakon vanhentumisaika

Lakiehdotuksen 25 §:n 3 momentin mukaan hallinnollisen sakon vanhentumisaika olisi 10 vuotta. Tätä voidaan pitää varsin pitkänä vanhentumisaikana, kun kysymys on hallinnollisesta rangaistusseuraamuksesta. Esimerkiksi EU:n kilpailuasetuksen 25 artiklan mukaan (hallinnollisten) sakkojen vanhentumisaika on yleensä viisi vuotta. Tietosuoja-asetuksen nojalla määrättävä hallinnollinen sakko on ankaruudeltaan verrattavissa kilpailun valvonnassa käytettäviin sakkoihin.

Oikeusturvan vaatimukset ja tuomioistuimet tehokkaan oikeusturvan takeena

Rekisteröidyn oikeus tehokkaaseen oikeusturvaan tuomioistuimessa

Rekisteröidyn tehokas oikeusturva on välttämätön tietosuojaan takeiden turvaamiseksi. Tämän vuoksi tietosuoja-asetuksen 79(1) artiklan suomenkielisen tekstin mukaan jokaisella rekisteröidyllä on oikeus tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin, jos hän katsoo, että hänen tähän asetukseen perustuvia oikeuksiaan on loukattu sen takia, ettei hänen henkilötietojensa käsittelyssä ole noudatettu tätä asetusta.

Tältä osin on kuitenkin ilmeistä, että tietosuoja-asetuksen 79 artiklan 1 kohdan suomenkielinen käännös on virheellinen eikä se riittävästi vastaa asetuksen edellyttämiä tehokkaan oikeusturvan lähtökohtia. Asetuksen 79 artiklan 1 kohdan englannin-, saksan- ja ranskankielisen tekstin mukaan rekisteröidyllä on oikeus tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin saattamalla asiansa käsiteltäväksi *tuomioistuimessa* (right to an effective *judicial* remedy; das Recht auf einen wirksamen *gerichtlichen* Rechtsbehelf; recours *juridictionnel* effectif).

Lakiehdotus ei määrittele rekisteröidylle oikeutta tehokkaaseen oikeusturvaan tuomioistuimenettelyssä, kun rekisteröity katsoo, että hänen asetuksessa määritettyä tietosuojansa loukataan. Lakiehdotuksen 21 § määrittelee rekisteröidyn oikeudeksi ainoastaan oikeuden saattaa asian tietosuojavaikuttetun käsiteltäväksi, jos rekisteröity katsoo, että häntä koskevien henkilötietojen käsittelyssä rikotaan sitä koskevaa lainsäädäntöä.

Asetustekstin tältä osin puutteellinen sääntely olisi kansallisella tasolla korjattavissa lisäämällä ehdotettuun tietosuojalakiin nimenomainen säännös. Säännöksen tulisi oikeuttaa jokainen rekisteröity saattamaan toimivaltaisen tuomioistuimen käsiteltäväksi tietosuoja-asetukseen perustuvien oikeuksien loukkaamisen. Samoin toimivaltainen tuomioistuin tai toimivaltaiset tuomioistuimet tulisi tältä osin määritellä laissa.

Myös perusoikeus oikeusturvaan edellyttää, että laissa nimenomaisesti säädetään siitä, miten oikeus saada oikeusturvaa tuomioistuimessa voidaan toteuttaa. Perustuslain 21 §:n mukaan jokaisella on oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen käsiteltäväksi, ja oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin turvataan lailla. Kysymys on myös EU:n perusoikeuskirjan 47 artiklan takaamasta oikeudesta tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin. Jokaisella, jonka unionin oikeudessa taattuja oikeuksia ja vapauksia on loukattu, on oltava perusoikeuskirjan 47 artiklassa määrättyjen edellytysten mukaisesti käytettävissään tehokkaat oikeussuojakeinot tuomioistuimessa. Unionin tuomioistuin on lisäksi korostanut, että Euroopan unioni on oikeusunioni, jossa yksityisillä on oikeus riitauttaa tuomioistuimissa minkä tahansa sellaisen päätöksen tai muun kansallisen toimen laillisuus, joka liittyy unionin toimen soveltamiseen niiden osalta (tuomio 27.2.2018, Associação Sindical dos Juizes Portugueses, C-64/16).

Oikeusturvan toteuttaminen edellyttää toimivaltaisten tuomioistuinten määrittelyä lailla. Jos loukkauksen on tehnyt viranomais, toimivaltaiseksi tuomioistuimeksi olisi ensi vaiheessa perusteltua säätää hallinto-oikeus. Yksityisen toimijan loukkaus olisi puolestaan perusteltua saattaa ensi vaiheessa kärjäoikeuden käsiteltäväksi.

Lisäksi tietosuoja-asetuksen virheellinen teksti ja puutteellinen sääntely olisi joka tapauksessa ja myös unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntö huomioon ottaen välttämätöntä korjata oikeaisemalla asetustekstin käännös vastaamaan alkupeiristä säädöstekstiä. Tämä edellyttäisi ilmeisesti oikeusministeriön aloitteellisuutta asiassa.

Seuraamusmaksuun kohdistuvat prosessuaaliset vaatimukset

Tietosuoja-asetuksen 78(1) artiklan mukaan jokaisella luonnollisella henkilöllä tai oikeushenkilöllä on oikeus tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin itseään koskevaa valvontaviranomaisen oikeudellisesti sitovaa päätöstä vastaan. Myös tältä osin asetuksen teksti on puutteellinen, sillä asetuksen 78 artiklan 1 kohdan englannin-, saksan- ja ranskankielisen tekstin mukaan rekisteröidyllä on oikeus tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin saattamalla asiansa käsiteltäväksi tuomioistuimessa.

Valvontaviranomaisen eli tietosuojavaltuutetun päätökseen saa hakea muutosta valittamalla, mikä todetaan erikseen tietosuojalakiehdotuksen 23 §:n 1 momentissa. Hallinto-oikeuden päätöksestä valittaminen edellyttäisi valituslupaa. Tältä osin sääntelyä voidaan pitää asetuksen tarkoitusta vastaavana ja oikeusturvan kannalta asianmukaisena. Valituslupaa korkeimpaan hallinto-oikeuteen edellyttävää rajoitusta säännösehdoituksessa voidaan pitää mahdollisena, vaikka kyseessä on hallinnollisen rangaistusseuraamuksen määrääminen (ks. myös PeVL 55/2014 vp).

Myös tietosuoja-asetuksen 78 artiklan asetustekstin puutteellinen ja virheellinen sääntely olisi paikallaan korjata oikaisemalla asetustekstin käännös vastaamaan alkuperäistä säädöstekstiä. Toimivalta oikaisun tekemiseen kuuluu EU:lle.

Tuomioistuinmenettely asian viivästyessä

Tietosuoja-asetuksen 78 artiklan 2 kohta edellyttää, että jokaisella rekisteröidyllä on oikeus tehokkaihin oikeussuojakeinoin tuomioistuimessa, jos tietosuojavaltuutettu ei ole käsitellyt valitusta tai ilmoittanut rekisteröidylle kolmen kuukauden kuluessa 77 artiklan nojalla tehdyn valituksen etenemisestä tai ratkaisusta. Tältäkin osin käännös on puutteellinen, koska siitä puuttuu oikeutta tuomioistuimenettelyyn koskeva edellytys.

Voimassa oleva kansallinen lainsäädäntö ei mahdollista tehokkaiden oikeussuojakeinojen käyttämistä tuomioistuimessa viranomaisen käsittelyn viivästyessä. Tällaisesta oikeusturvamenettelystä pitää siksi säätää kansallisella lailla. Tällainen sääntely kuitenkin puuttuu hallituksen esityksestä tietosuojalaiksi, mitä voidaan pitää EU-oikeuden vastaisena asiantilana.

Lain valmistelussa tosin oikeusministeriön työryhmä ehdotti nimenomaista säännöstä eräänlaisesta viivästysvalituksesta, jonka mukaan asianosainen olisi voinut saattaa viivästyksen hallinto-oikeuden käsiteltäväksi. Hallinto-oikeus olisi säännösluonnoksen mukaan voinut määrätä tietosuojavaltuutetun täyttämään velvollisuutensa tarvittaessa sakon uhallla. Vastaavankaltainen säännös olisi välttämätöntä lisätä tietosuojalakiin, jotta voidaan tältä osin turvata rekisteröidyn oikeusturva ja välttää EU-oikeuden rikkominen.