

Olli Mäenpää

11.4.2018

Hallintovaliokunnalle

Hallituksen esitys EU:n yleistä tietosuojasetusta täydentäväksi lainsäädännöksi (HE 9/2018 vp)

Tietosuojavaaltuutettu valvontaviranomaisena

Tietosuojavaaltuutettu toimisi lakiehdotuksen 8 §:n mukaan tietosuoja-asetuksessa tarkoitettuna kansallisena valvontaviranomaisena. Tietosuojavaaltuutetun 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 tietosuojavaaltuutetun toimivaltaan kuuluu määrätä asetuksen tarkoittama hallinnollinen sakko.

Valvontaviranomaisen itsenäinen asema

Tietosuoja-asetuksen 51(1) artiklan mukaan jäsenvaltion on varmistettava, että yksi tai useampi riippumaton viranomainen on vastuussa tämän asetuksen soveltamisen valvonnasta. Lakiehdotuksen 8 §:n 1 momentin mukaan valvontaviranomaisena toimiva tietosuoja-valtuutettu ei kuitenkaan muodostaisi asetuksen edellyttämää riippumatonta viranomaista, sillä tietosuojavaaltuutettu toimisi oikeusministeriön yhteydessä. Tätä voidaan pitää ongelmallisena perusratkaisuna tietosuoja-asetuksen perusratkaisun kannalta.

Oikeusministeriön yhteydessä tietosuojavaaltuutettu ei olisi myöskään asemaltaan itsenäinen viranomainen. Toimiessaan oikeusministeriön yhteydessä tietosuojavaaltuutetun toimintaan voidaan kohdistaa muun muassa tulos- ja tavoiteohjausta sekä budjettioikeudellista johtamista. Vaikka lakiehdotuksen 8 §:n 1 momentin mukaan tietosuojavaaltuutetun tulisi olla toiminnassaan itsenäinen ja riippumaton, sen oikeudellinen asema kytkee sen hallinnollisesti ja budjettiteknisesti osaksi oikeusministeriön toimintaa. Tämä olisi omiaan rajoittamaan tietosuojavaaltuutetun asetuksessa edellytettyä riippumattomuutta ja samalla heikentämään luottamusta sen riippumattomuuteen.

Ratkaisuna näihin ongelmiin on valvontaviranomaisen organisoiminen riippumattomaksi viranomaiseksi, mitä tietosuoja-asetus nimenomaisesti edellyttää. Tämä voidaan toteuttaa perustamalla esimerkiksi tietosuojavirasto, mikä oli myös oikeusministeriön valmistelussa esitetty ratkaisu.

Toimivalta hallinnollisen sakon määräämiseen

Kun arvioidaan toimivaltaa hallinnollista sakkoa koskevan päätöksen tekemiseen, on paikallaan ottaa huomioon, että sakko voi tietosuoja-asetuksen mukaan muodostua hyvin ankaraksi rangaistusluonteiseksi 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.

Tällaista päätöksentekomenettelyä ehdotti myös oikeusministeriön työryhmä (2017) mietinnössään. Siinä ehdotettiin tietosuojavirastoon perustettavaksi erityinen seuraamuslautakunta, jonka tehtävänä olisi määrätä tietosuojaalvultuutetun esityksessä hallinnollisia sakkoja sekä pysyviä tai väliaikaisia käsittelyn kieltoja. Lautakunnan päätösvaltaa pidettiin perusteltuna, jotta ankarimmissa seuraamuksissa voitaisiin varmistaa vahva oikeudellinen harkinta ja siten hyvä oikeusturva.

Myös sakon määräämismenettelyn riippumattomuutta ja puolueettomuutta vahvistaisi se, että sakon määräämisen edellyttävä asian selvittäminen ja muu valmistelu olisi tietosuojaalvultuutetun 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, mitä myös tietosuoja-asetuksen 51-52 artikla edellyttävät. Tällainen monijäseninen elin voisi toimia erityisessä tietosuojavirastossa, sen päätöksentekuelimenä hallinnollista sakkoa koskevissa asioissa. Koska toimivalta hallinnollisen sakon määräämiseen kuuluu tietosuoja-asetuksen mukaan jäsenvaltion riippumattomalle valvontaviranomaiselle, monijäsenisen toimielimen asema on joka tapauksessa järjestettävä lailla niin, että se on itsenäisen valvontaviranomaisen toimielin.

Hallinnollisen sakon määrääminen

Menettelyn sääntely

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.

Hallinnollisen sakon määräämisessä noudatettavaa menettelyä ei ole säännelty tietosuoja-asetuksessa, koska jäsenvaltion prosessuaalisen autonomian perusteella toimivaltaisten viranomaisten ja niiden soveltaman menettelyn määrittely lailla kuuluu jäsenvaltiolle. Lakiehdotuksen sisältämää toimivaltasääntelyä voidaan sinänsä pitää selkeänä.

Lakiehdotukseen ei sisälly myöskään erityisiä menettelysäännöksiä. Sovellettavaksi tulee siten hallintolaki, joka edellyttää muun muassa viranomaisen selvitysvastuuta, asianosaisen kuulemista ja päätöksen perustelemista. Viranomaisten on noudatettava samoja hallintoviranomaisiin kohdistuvia menettelyvelvoitteita, kun ne päättävät muistakin vastaavista hallinnollisista rangaistusseuraamuksista. Tämä EU-oikeudellinen vastaavuusperiaate estää säätämästä EU-oikeudellisiin sanktioihin kohdistettavia erityisiä menettelyvelvoitteita ainakin, jos nuo velvoitteet vaikeuttavat EU-oikeudellisen hallintosanktion – tässä tapauksessa hallinnollisen sakon – määräämistä.

Hallinnollista sakkoa määrättäessä on lisäksi soveltuvin osin noudatettava Euroopan ihmisoikeustuomion oikeuskäytännössä määriteltyjä rikosprosessuaalisia menettelyperiaatteita, kuten syyttömyysolettamaa, itsekriminointisuoja ja kaksoisrangaistuksen kieltoa. Menettelyssä sovellettavaa sääntelyä (hallintolaki ja rikos-oikeudelliset prosessiperiaatteet) voidaan kokonaisuudessaan pitää riittävänä ja asianmukaisena. Menettelysääntely täyttää näiltä osin myös EU-oikeuteen kuuluvan vastaavuusperiaatteen vaatimukset.

Tietosuojavaaltuutetun toimivalta määrätä hallinnollinen sakko

Koska tietosuojavaaltuutettu voi tietosuoja-asetuksen nojalla määrätä vain hallinnollisen sakon, lakiehdotuksen 25 §:n 1 momenttiin sisältyvä viittaus tietosuoja-asetuksen 83 artiklassa tarkoitettuun seuraamusmaksuun on ongelmallinen. Tämä johtuu siitä, että EU-asetuksen määritelmiä ja toimivaltasäännöksiä ei 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. Kansallisen lain on tältäkin osin noudatettava tietosuoja-asetuksen vaatimuksia.

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 momentin 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 muuten 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 budjetitirahoituksella. 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.

Poikkeussäännöksen sisältö on kuitenkin epätasällinen ja ongelmallinen siltä kannalta, että keskeisiä julkisia toimielimiä jää poikkeuksen ulkopuolelle. Tällaisia ovat muun muassa eduskunta ja tasavallan presidentti valtioeliminä. Myös maakunnat olisi ehkä lisättävä säännöksen soveltamisalaan.

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). Vastaava käännöksen epätasälli-syys sisältyy 78 artiklaan.

Lakiehdotus ei määrittele rekisteröidylle oikeutta tehokkaaseen oikeusturvaan tuomioistuimenettelyssä, kun rekisteröity katsoo, että hänen asetuksessa määri-teltyä tietosuojaansa loukataan. Lakiehdotuksen 21 § määrittelee rekisteröidyn oi-keudeksi ainoastaan oikeuden saattaa asian tietosuojavaaltuutetun käsiteltäväksi, jos rekisteröity katsoo, että häntä koskevien henkilötietojen käsittelyssä rikotaan sitä koskevaa lainsäädäntöä.

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

Voimassa olevaan oikeuteen ei sisälly prosessuaalisia säännöksiä, jotka vastaisivat tietosuoja-asetuksen 79(1) artiklan vaatimuksia ja perustaisivat toteuttamiskelpoi-sen oikeuden tuomioistuimenettelyyn. Kun *viranomaisen* käsittelee henkilötie-toja, se ei tee valituskelpoisia hallintopäätöksiä, joten valitus hallintotuomioistui-meen ei ole mahdollinen. Hallintoriitamenettelyssä ei taas voida saattaa hallinto-tuomioistuimen käsiteltäväksi ja arvioitavaksi oikeudenloukkausta, joka tapahtuu henkilötietojen käsittelyssä. *Yksityisen toimijan* loukatessa henkilötietojen suojaa asian tutkiminen tietosuoja-asetuksen lainmukaisen soveltamisen kannalta kärä-jäoikeudessa on hyvin epävarmaa ja joka tapauksessa tuomioistuimen laajan har-kintavallan kohteena.

Tehokkaan oikeusturvan toteuttaminen edellyttää edellä mainituista syistä toimi-valtaisten tuomioistuinten määrittelyä lailla samoin kuin lakiin nimenomaisesti pe-rustuvaa oikeutta panna vireille tietosuojaloukkauksen tutkimista koskeva asia toi-mivaltaisessa tuomioistuimessa. Jos loukkauksen on tehnyt viranomaisen, toimi-valtaiseksi tuomioistuimeksi olisi ensi vaiheessa perusteltua säätää hallinto-oi-keus. Yksityisen toimijan loukkaus olisi puolestaan perusteltua saattaa ensi vai-heessa käräjäoikeuden käsiteltäväksi.

Lisäksi tietosuoja-asetuksen virheellinen teksti ja puutteellinen sääntely olisi joka tapauksessa ja myös unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntö huomioon ottaen välttämätöntä korjata oikaisemalla asetustekstin käännös vastaamaan alkupe-räistä säädöstekstiä. Tämä edellyttäisi ilmeisesti oikeusministeriön aloitteelli-suutta asiassa.

Seuraamusmaksuun kohdistuvat prosessuaaliset vaatimukset

Valvontaviranomaisen eli lakiehdotuksen mukaan tietosuojavaaltuutetun päätök-seen saa hakea muutosta valittamalla, mikä todetaan erikseen tietosuojalakiehdo-tuksen 23 §:n 1 momentissa. Hallinto-oikeuden päätöksestä valittaminen edellyt-

täisi valituslupaa. Tältä osin sääntelyä voidaan pitää asetuksen tarkoitusta vastaavana ja oikeusturvan kannalta asianmukaisena. Valituslupaa korkeimpaan hallinto-oikeuteen edellyttävää rajoitusta säännösehdotuksessa voidaan pitää mahdollisena, vaikka kyseessä on hallinnollisen rangaistusseuraamuksen määrääminen (ks. myös PeVL 55/2014 vp).

Tuomioistuinmenettely asian viivästyessä

Tietosuoja-asetuksen 78 artiklan 2 kohta edellyttää, että jokaisella rekisteröidyllä on oikeus tehokkaihin oikeussuojakeinoihin tuomioistuimessa, jos tietosuojavaaltuutettu 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 tietosuojavaaltuutetun täyttämään velvollisuutensa tarvittaessa sakon uhallä. Vastaavankaltainen säännös olisi välttämätöntä lisätä tietosuojalakiin, jotta voidaan tältä osin turvata rekisteröidyn oikeusturva ja välttää EU-oikeuden rikkominen.