

Olli Mäenpää

30.5.2018

Hallintovaliokunnalle

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

Tietosuoja-asetuksen täydentäminen

Perustuslakivaliokunta on esityksestä antamassaan lausunnossa (PeVL 14/2018 vp, s. 19 ja 20) katsonut, että hallituksen esityksen mukainen hallinnollista seuraamusmaksua koskeva päätöksentekomenettely on perustuslain 21 §:n vastainen ja että hallinnollisesta seuraamusmaksusta päättäminen tulee säätää monijäsenisen toimielimen tehtäväksi.

Myös lakivaliokunta katsoo lausunnossaan (LaVL 5/2018 vp s. 8), että asetuksessa tarkoitettujen hallinnollisten sakkojen määrääminen on perusteltua kansallisesti osoittaa monijäseniselle toimielimelle ottaen huomioon, että sanktioluonteiset maksut voivat asetuksen nojalla nousta määriltään hyvinkin korkeiksi. Lakivaliokunta piti tärkeänä, että hallintovaliokunta vielä mietintövaliokuntana arvioi, onko oikeusministeriön esittämä seuraamusmaksun määräämisestä päättävä kokoonpano ja määräämismenettely perusteltu ja toteuttamiskelpoinen ja millaisia säännösmuutoksia ne edellyttäisivät.

Lakivaliokunta on oikeusministeriön esityksen perusteella muotoillut tietosuojalakiehdotukseen seuraavanlaiset säännökset hallinnollisen sakon määräämiskokoonpanosta ja määräämismenettelystä:

9 §:n 1 mom.: Tietosuojavaaltuutetulla on toimisto, jossa on vähintään kaksi apulaistietosuojavaaltuutettua sekä tarpeellinen määrä tietosuojavaaltuutetun tehtävälleen perehtyneitä esittelijöitä ja muuta henkilöstöä.

25 §:n 1 ja 2 mom.: Tietosuoja-asetuksen 83 artiklassa säädetty hallinnollinen sakko (hallinnollinen seuraamusmaksu) määrätään tietosuojavaaltuutetun ja apulaistietosuojavaaltuutettujen yhdessä muodostamassa kokoonpanossa. Tietosuojavaaltuutettu toimii kokoonpanon puheenjohtajana.

Päätös tehdään esittelystä. Päätökseksi tulee se kanta, jota enemmistö on kannattanut. Äänten mennessä tasan, päätökseksi tulee se kanta, joka on lievempi sille, johon seuraamus kohdistuu.

Lakivaliokunta piti kuitenkin lausunnossaan tärkeänä, että jatkossa vielä selvitetään, onko hallinnollisen seuraamusmaksun määräämismenettelyä ja päätöksenteon kokoonpanoa mahdollista edellä esitetystä kehittää ja vahventaa. Aiheellista olisi selvittää esimerkiksi esityksen valmistelussakin esillä ollutta vaihtoehtoa, jossa valvontaviranomainen organisoitaisiin tietosuojavirastoksi, jossa toimisi sekä tietosuojavaltuutettu että seuraamuslautakunta. Huomioon tulisi tällöin ottaa myös muiden erityisvaltuutettujen asema ja organisoiminen.

Päätösvaltaa käyttävän toimielinmallin arviointia

Lakivaliokunnan esittämää selvitys- ja arviointitoimeksiantoa voidaan pitää hyvin aiheellisena ja sen toteuttamista välttämättömänä. Tämä johtuu siitä, että oikeusministeriön ehdotukseen perustuvaa sääntelyehdotusta voidaan pitää sääntelynä, joka edes hyvin muodollisesti arvioituna ei täyttäisi perustuslakivaliokunnan edellyttämän monijäsenenisen toimielimen päätöksenteon kriteereitä.

Lakivaliokunnan lausunnon mukainen tietosuojavaltuutetusta ja apulaistietosuojavaltuutetuista koostuva ”kokoonpano” ei muodosta toimijaa, joka täyttäisi perustuslakivaliokunnan lausunnossaan edellyttämän toimielimen edellytykset. Voimassa oleva lainsäädäntö ei tunnista ”kokoonpanoa” päätösvaltaa käyttäväksi toimielimeksi, eikä tällaista sääntelymallia voida myöskään pitää perustuslain toimielimellä asettamien vaatimusten mukaisena.

Perustuslain 119 §:n 2 momentin mukaan valtionhallinnon toimielinten yleisistä perusteista on säädettävä lailla, jos niiden tehtäviin kuuluu julkisen vallan käyttöä. Yleisillä perusteilla tarkoitetaan lähinnä yksikön nimeä, toimialaa sekä pääasiallisia tehtäviä ja toimivaltuuksia (HE 1/1998 vp; PeVL 12/2004 vp). ”Kokoonpanoa” koskeva sääntely ei näyttäisi täyttävän yksikkönä toimivan valtionhallinnon toimielimen määrittelyä ja nimeä koskevaa edellytystä. Lisäksi perustuslain 124 §:n mukaan merkittävää julkista valtaa voidaan antaa vain viranomaiselle. Ehdotettua ”kokoonpanoa” voidaan tuskin pitää myöskään säännöksessä tarkoitettuna viranomaisena.

Tietosuojavaltuutetun ja apulaistietosuojavaltuutettujen ”kokoonpanon” päätösvaltaan perustuva sääntelymalli ei sisällöllisesti ota huomioon myöskään sitä arvioinnissa ongelmallisena pidettyä näkökohtaa, että valvova virkamies tai valvovat virkamiehet päättäisivät itse myös valvonnan johdosta määrättävästä, mahdollisesti erittäin ankarasta hallinnollisesta seuraamusmaksusta. On näin ollen ilmeistä, että lakivaliokunnan muotoilemat säännökset eivät täyttäisi sitä perustuslakivaliokunnan tavallisen lainsäätämisyjärjestyksen edellytykseksi asettamaa vaatimusta, että hallinnollisesta seuraamusmaksusta päättäminen tulee säätää monijäsenenisen toimielimen tehtäväksi.

Erillisen toimielimen päätösvaltaan perustuva sääntelymalli sen sijaan mahdollistaisi sen, että tietosuojavaltuutettu asiantuntijavirkamiehenä valmistelisi ja esittelisi päätösvaltaa käyttävän toimielimen päätettäväksi seuraamusmaksun määräämisen. Tällä tavoin olisi mahdollista eriyttää seuraamusmaksun määräämistä toimivalta varsinaisesta valvontatoimivallasta, mikä olisi myös omiaan vahvistamaan

päätösvallan käytön riippumattomuutta ja itsenäistä oikeudellista harkintaa. Erityisesti oikeusturvaan ja asianmukaisen menettelyn takeisiin liittyvien näkökohtien huomioon ottamisen voidaan niin ikään katsoa edellyttävän sitä, että toimivalta hallinnollisen sakon määräämiseen kuuluisi tietosuojavaltuutetusta erilliselle monijäseniselle toimielimelle. Tähän perustuu myös perustuslakivaliokunnan lausunnossa edellytetty vaatimus toimielimestä.

Oikeusministeriön työryhmän (EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen täytäntöönpano-työryhmän (TATTI) mietintö, 2017) mietinnössä ehdotettiin perustettavaksi tietosuojaviraston toimielimenä toimiva erityinen seuraamuslautakunta, jonka tehtävänä olisi määrätä tietosuojavaltuutetun esityksessä hallinnollisia sakkoja sekä pysyviä tai väliaikaisia käsittelyn kieltoja. Seuraamuslautakunta 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.

Toimielimen määrittely laissa

Oikeusministeriön työryhmän esitykseen sisältyi ehdotus seuraamuslautakuntaa määrittelevistä säännöksistä. Perussäännökset määrittelisivät seuraamuslautakunnan toimielinaseman, kokoonpanon ja päätösvallan seuraavasti:

x §. Seuraamuslautakunta

Tietosuojavirastossa on seuraamuslautakunta. Seuraamuslautakuntaan kuuluu puheenjohtaja ja varapuheenjohtaja sekä kolme muuta jäsentä. Kulakin heistä on henkilökohtainen varajäsen.

Seuraamuslautakunnan jäsenen sovelletaan rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä hänen suorittaessaan tämän lain mukaisia tehtäviä.

y §. Seuraamuslautakunnan tehtävät ja päätöksenteko

Seuraamuslautakunta määrää tietosuoja-asetuksen 83 artiklassa tarkoitetun hallinnollisen sakon. Seuraamuslautakunta voi edellä 14 §:n 2 momentissa tarkoitetuissa tilanteissa asettaa rajoituksen tai kiellon määrääjäksi tai toistaiseksi.

Seuraamuslautakunta käsittelee ja ratkaisee tässä pykälässä mainitut asiat tietosuojavaltuutetun esittelystä. Seuraamuslautakunta on päätösvaltainen, kun asian käsittelyssä on puheenjohtajan tai varapuheenjohtajan lisäksi läsnä vähintään kaksi muuta jäsentä tai varajäsentä. Seuraamuslautakunnan päätökseksi tulee se esitys, jota enemmistö on kannattanut. Äänen mennessä tasan päätökseksi tulee se esitys, jota seuraamuslautakunnan puheenjohtaja on kannattanut.

Lisäksi työryhmän mietintöön sisältyvät säännösehdotukset, joiden mukaan seuraamuslautakunnan jäsenet nimittää valtioneuvosto viiden vuoden määräajaksi ja

jotka edellyttävät lautakunnan jäseniltä tietosuoja-asetuksen 52 artiklan 3 kohdassa tarkoitettua riippumattomuutta. Myös lautakunnan jäsenten kelpoisuusvaatimuksia ja suullista käsittelyä lautakunnassa määrittelevät säännösehdotukset sisältyvät mietintöön.

Koska toimivalta hallinnollisen sakon määräämiseen kuuluu tietosuoja-asetuksen mukaan jäsenvaltion valvontaviranomaiselle, seuraamuslautakunnan asema on joka tapauksessa järjestettävä lailla niin, että se on valvontaviranomaisen toimielin.

Seuraamuslautakuntaa koskeva sääntely voidaan perustaa oikeusministeriön työryhmän ehdotuksessa muotoiltuihin säännöksiin. Yksinkertaisin sääntelymalli voisi perustua edellä esitetyn x §:n muotoiluun niin, että seuraamuslautakunta on tietosuojavirastossa.

Tietosuojaviraston perustaminen

Tietosuojavirastoon perustuvasta viranomaismallista luovuttiin hallituksen esityksen perustelujen (s. 72) mukaan pelkästään sillä perusteella, että virastonimitystä tulisi valtiovarainministeriön lausunnon mukaan käyttää ainoastaan kirjanpitoyksikönä toimivasta tulosohtatusta virastosta. Perustelua voidaan pitää tietosuoja-asetuksen vaatimusten vastaisena ja muutenkin ongelmallisena.

Tietosuoja-asetuksen 51(1) artiklan mukaan jäsenvaltion on varmistettava, että riippumaton viranomainen on vastuussa asetuksen soveltamisen valvonnasta. Tämä edellyttää nimenomaan hallinnollisesti riippumatonta viranomaista, jonka perusmuotona Suomen lainsäädännössä on valtionhallintoon kuuluva virasto. Myös perustuslain 124 §:n vaatimus siitä, että merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan antaa vain viranomaiselle, puoltaa riippumattoman viraston perustamista toimimaan valvontaviranomaisena.

Lisäksi on merkitystä sillä, että tietosuoja-asetuksen 52(6) artiklan mukaan valvontaviranomaisella tulee olla erillinen julkinen vuotuinen talousarvio, joka voi olla osa valtion kokonaistalousarviota. Tämä edellyttää, että virastolla on erillisen kirjanpitoyksikön asema. Tietosuoja-asetuksen 52(1) artiklan mukaan valvontaviranomainen toimii täysin riippumattomasti hoitaessaan tehtäviään ja käyttäessään valtuuksiaan tämän asetuksen mukaisesti. Tämä rajoittaa sisällöllistä tulosohtajusta, mutta se ei kuitenkaan asetuksen mukaan estä valvontaviranomaiseen kohdistuvaa varainhoidon valvontaa.

Nämä viranomaisen asemaan ja toimintaan kohdistuvat vaatimukset huomioon ottaen erityisen riippumattoman tietosuojaviraston perustamista voidaan pitää EU-oikeuden vaatimusten ja perustuslain kannalta välttämättömänä. Myös tältä osin oikeusministeriön työryhmän esittämiä säännösehdotuksia voidaan pitää käyttökelpoisina. Ne voidaan sellaisinaan sisällyttää tietosuojalakiehdotukseen.