

Olli Mäenpää

15.6.2018

Perustuslakivaliokunnalle

Hallintovaliokunnan lausuntopyyntö 6.6.2018/Hallituksen esitys EU:n yleistä tietosuoja-asetusta täydentäväksi lainsäädännöksi (HE 9/2018 vp)

Perustuslakivaliokunta on hallituksen esityksestä antamassaan lausunnossa PeVL 14/2018 vp esittänyt, että tietosuojalakia koskeva ehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä vain, mikäli valiokunnan tekemät valtiosääntöoikeudelliset huomautukset otetaan asianmukaisesti huomioon. Huomautukset koskivat seuraavia sääntelyn kohteita:

- lain soveltamisalan kohdistuminen eduskunnan valtiopäivätoimintaan
- valvontaviranomaisen ylimpiin laillisuusvalvojiin kohdistuva valvontavalta,
- hallinnollisten seuraamusten määräämismenettely ja
- henkilötietolain kumoaminen.

Eduskunnan valtiopäivätoiminta

Perustuslakivaliokunnan lausunnon mukaan (s. 11) eduskunnan asemesta ylimpänä valtioelimenä ja EU-oikeuden rajatusta soveltamisalasta seuraa, että tietosuojalakia koskevaa ehdotusta on muutettava siten, että eduskunnan valtiopäivätoiminta rajataan pois tietosuojalain soveltamisalalta. Valiokunta piti tällaista muutosta edellytyksenä sille, että lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

Hallintovaliokunnan lausuntopyynnön liitteenä on luonnos eräiksi muutoksiksi tietosuojalakia koskevaan ehdotukseen. Ehdotukseen ei sisälly säännösluonnosta, jossa eduskunnan valtiopäivätoiminnan rajattaisiin pois tietosuojalain soveltamisalalta. Tällaista säännösluonnosta ei sisälly myöskään lakivaliokunnan lausuntoon (LaVL 5/2018 vp).

Ylimpiin laillisuusvalvojiin kohdistuva valvontavalta

Tietosuojalakiehdotusta on perustuslakivaliokunnan lausunnon mukaan (s. 15) muutettava siten, että ylimpien laillisuusvalvojen harjoittamaan laillisuusvalvontaan ei kohdistu tietosuojalaissa tarkoitetun valvontaviranomaisen valvontatoimivaltaa. Tämä tavallisen lain säätämisjärjestyksen käyttämisen edellytyksenä oleva muutos voidaan toteuttaa esimerkiksi rajauksella, jonka mukaan henkilötietojen käsittelyyn ylimmissä laillisuusvalvojoissa ei sovelleta tietosuoja-asetuksen VI, VII ja VIII lukua eikä tietosuojalain 3 ja 4 lukua.

Tällaisen muutoksen toteuttavaa säännösluonnosta ei sisälly hallintovaliokunnan lausuntopyynnön liitteeseen eikä lakivaliokunnan lausuntoon.

Hallinnollisen seuraamusmaksun määräämismenettely

Perustuslakivaliokunta piti lausunnossaan hallituksen esityksessä ehdotetun kaltaista hallinnollista seuraamusmaksua koskevaa päätöksentekomenettelyä perustuslain 21 §:n vastaisena. Valiokunta katsoi, että hallinnollisesta seuraamusmaksusta päättäminen tulee säätää monijäsenisen toimielimen tehtäväksi. Seuraamusmaksun määräämistä edeltävä asian selvittäminen ja muu valmistelu sekä esittely voidaan valiokunnan kannan mukaan osoittaa tietosuoja-valtuutetun tehtäväksi (s. 19). Perustuslain vaatimukset turvaa tältä osin valiokunnan arvion mukaan se, että seuraamusmaksun määräämisestä päättäminen säädetään monijäsenisen elimen toimivaltaan kuuluvaksi. Tällaisen muutoksen tekeminen on edellytyksenä sille, että lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Hallintovaliokunnan lausuntopyynnön liitteenä on luonnos säännöksiksi, joiden tarkoituksena on muuttaa seuraamusmaksun määräämistä koskevaa sääntelyä niin, että se on perustuslain 21 §:n mukainen. Lausuntopyynnössä ei ehdoteta muutosta lakiehdotuksen 8 §:ään, jonka mukaan Oikeusministeriön yhteydessä on tietosuoja-valtuutettu, joka toimii tietosuoja-asetuksessa tarkoitettuna kansallisenä valvontaviranomaisena. Lausuntopyyntöön sisältyvän muutosluonnoksen 9 §:n 1 momentin mukaan tietosuoja-valtuutetulla on toimisto, jossa on vähintään kaksi apulaistietosuoja-valtuutettua. Luonnoksen 24 §:n 1 momentin mukaan tietosuoja-asetuksen 83 artiklassa säädetyn hallinnollisen sakon (hallinnollinen seuraamusmaksu) määrää tietosuoja-valtuutetun ja apulaistietosuoja-valtuutettujen yhdessä muodostama seuraamuskollegio, jonka puheenjohtajana toimii tietosuoja-valtuutettu.

Seuraamuskollegion määrittely ja kokoonpano

Seuraamuskollegio toimisi valtionhallinnon toimielimenä ja sen tehtäviin kuuluisi julkisen vallan käyttöä, jota voidaan pitää merkittävänä. Julkisen vallan käyttötehtävän vuoksi seuraamuskollegion yleisistä perusteista on perustuslain 119 §:n 2 momentin mukaan säädettävä lailla. Näihin yleisiin perusteisiin kuuluvat lähinnä toimielimen nimi, toimiala sekä sen pääasialliset tehtävät ja toimivaltuudet (HE 1/1998 vp, s. 174; PeVL 12/2004 vp).

Näitä periaatteita tulee perustuslakivaliokunnan mielestä noudattaa myös silloin, kun viranomaisen tai valtionhallinnon muun toimielimen sisälle järjestetään olenaisesti uuden tyyppisiä, julkista valtaa käyttäviä yksiköjä (PeVL 51/2006 vp, s. 5). Myös lautakuntatyyppisten toimielinten yhteydessä nämä kriteerit on otettava huomioon. Niihin kuuluvat myös säännökset siitä, miten lautakunta asetetaan sekä mikä sen kokoonpano ja toimikausi (PeVL 15/2011 vp, s. 5 ja siinä mainitut lausunnot).

Ehdotetun sääntelyn voidaan katsoa pääosin täyttävän nämä vaatimukset. Kolmen virkamiehen muodostamaa seuraamuskollegiota voidaan sinänsä pitää monijäsenisenä toimielimenä. Vaikka collegio-nimikettä ei voida pitää kovin onnistuneena, perustuslaista ei johdu estettä sen käyttämiselle.

Seuraamuskollegion asettaminen ja organisatorinen asema muodostuisivat kuitenkin jossain määrin epäselviksi perustuslain 119 §:n 2 momentin vaatimusten kannalta arvioituna, ja niitä olisi täsmennettävä. Valtionhallinnon organisaatioperiaatteet edellyttävät, että seuraamustoimielin on viranomaisen toimielin. Lisäksi tietosuoja-asetuksen vaatimusten kannalta seuraamuskollegion asema tulisi joka tapauksessa järjestää tietosuojaviranomaisen toimielimeksi, koska välittömästi asetuksen mukaan toimivalta hallinnollisen sakon määräämiseen kuuluu tietosuojaviranomaiselle.

Seuraamustoimielimen päätösvallan käyttäminen ja päätöksen esittely

Perustuslakivaliokunnan lausunnossa todettiin, että monijäsenisen toimielimen päätöksentekoa edeltävä asian selvittäminen ja muu valmistelu sekä esittely voidaan osoittaa tietosuojavaltuutetun tehtäväksi. Tämä kanta perustunee tietosuojavaltuutetun ja seuraamusmaksun määräämisestä päättävän toimielimen välillä tehtävään organisatoriseen ja toiminnalliseen erotteluun. Sen mukaan tietosuoja-valtuutettu ei olisi päätösvaltaa käyttävän monijäsenisen toimielimen jäsen, vaan tietosuojavaltuutettu vastaisi asian selvittämisestä ja esittelisi seuraamusmaksua koskevan asian toimielimelle.

Perustuslakivaliokunnan puoltamaa tietosuojavaltuutetun ja seuraamustoimielimen tehtävien välistä erottelua seuraamusmaksun määräämisessä voidaan perustella tietosuoja-asetuksen määrittelemän sanktiotoimivallan käytön erityispiirteillä. Perustuslakivaliokunta on asiallisesti rinnastanut rangaistusluonteisen taloudellisen seuraamuksen rikosoikeudelliseen seuraamukseen (ks. esim. PeVL 2/2017 vp, s. 4–5, PeVL 14/2013 vp ja PeVL 17/2012 vp). Rikosoikeudellisessa järjestelmässä teon rangaistavuuden selvittäminen ja rangaistuksen määrääminen on erotettu selkeästi toisistaan.

Vaikka hallinnollisen rangaistusseuraamuksen määrääminen ei sisällä rikosoikeudellisen rangaistuksen määräämistä, rangaistusluonteisen seuraamusmaksun määrääminen lukeutuu Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklaan sisältyvien rikossyytettä koskevien määräysten alaan. Tämän vuoksi rikos- ja rikosprosessioikeudellisia periaatteita on tältä osin perusteltua noudattaa soveltuvin osin. Tämä ei kuitenkaan perustuslakivaliokunnan vakiintuneen käytännön mukaan edellytä, että tavanomaisten hallinnollisten sanktioiden määräämistoimivaltaa käytettäessä asian selvittäminen ja päätöksenteko erotettaisiin toisistaan hallintoviranomaisen päättäessä sanktiosta hallintolain mukaisessa menettelyssä.

Etenkin tietosuoja-asetuksen nojalla määrättävän hallinnollisen seuraamusmaksun ankaruus korostaa kuitenkin oikeusturvaan ja päätöksentekomenettelyyn kohdistuvia erityisvaatimuksia. Niiden voidaan katsoa edellyttävän seuraamusmaksun määräämistoimivallan ja seuraamusmaksun perusteiden selvittämiseen

liittyvien tehtävien erottelua toisistaan, mihin myös perustuslakivaliokunta lausunnossaan viittaa. Tehtävien erottelu olisi myös omiaan vahvistamaan seuraamustoimielimen riippumatonta asemaa ja asianosaisen oikeusturvan takeisiin kuuluvia puolustautumisoikeuksia. Tällainen organisatorinen ratkaisu vahvistaisi myös luottamusta seuraamustoimivallan käytön riippumattomuuteen.

Säännösluonnoksen mukaan tietosuojavaltuutettu olisi hallinnollista sanktiovaltaa käyttävän seuraamustoimielimen jäsen samanaikaisesti, kun hän toimii tietosuoja-asetuksen määrittelemien valvonta- ja selvitysvaltuuksien käyttäjänä. Tietosuoja-valtuutettu ei luonnoksen mukaan valmistelisi ja esittelisi toimielimen päätöksiä. Tältä osin voidaan todeta, että perustuslakivaliokunta ei lausunnossaan nimenomaisesti määrittele seuraamustoimielimen kokoonpanoa eikä suoranaisesti edellytä tietosuojavaltuutetun valmistelua ja esittelyä tavallisen lainsäätämisyjärjestyksen edellytykseksi.

Säännösluonnoksen ei kuitenkaan voida näin muotoiltuna katsoa täyttävän edellä mainittuja perustuslain 21 §:n määrittelemän oikeusturvan perusteisiin kuuluvia lähtökohtia tietosuoja-asetuksen mukaisen hallinnollisen sakon määräämisessä. Oikeusturvan takaamiseksi olisi välttämätöntä perustuslakivaliokunnan tarkoittamalla tavalla erottaa toisistaan tietosuojavaltuutetun ja seuraamustoimielimen tehtävät siten, että tietosuojavaltuutettu ei ole hallinnollisesta seuraamusmaksusta päättävän toimielimen jäsen. Vastaavasti olisi johdonmukaista määritellä säädettävässä laissa seuraamustoimielimen päätöksentekoa edeltävä asian selvittäminen ja muu valmistelu sekä esittely tietosuojavaltuutetun tehtäväksi. Tätä tietosuojavaltuutetun tehtävää tukevat tietosuoja-asetuksen 58 artiklan mukaiset tietosuojavaltuutetun toimivaltuudet, joihin sisältyy varsin laaja toimivalta erilaisin hallinnollisen ohjauksen ja valvonnan keinoin turvata tietosuojan toteutuminen.

Seuraamustoimielimen organisatorinen asema

Säännösluonnoksesta ei käy ilmi seuraamuskollegion organisatorinen asema, joskin epäsuorasti on pääteltävissä, että kollegio toimisi tietosuojavaltuutetun toimistossa. Sääntelyä pitäisi tältä osin täsmentää perustuslain 119 §:n 2 momentin peruslähdekohdat huomioon ottaen niin, että seuraamustoimielin on valvontaviranomaisen toimielin. Toisaalta on merkitystä myös sillä, että toimivalta hallinnollisen seuraamusmaksun määräämiseen kuuluu tietosuoja-asetuksen mukaan jäsenvaltion valvontaviranomaiselle. Tämä merkitsee, että seuraamuskollegion asema on myös EU-oikeudellisten vaatimusten vuoksi järjestettävä lailla niin, että se on tietosuoja-asetuksen tarkoittamalla tavalla valvontaviranomaisen toimielin.

Hallituksen esityksen 8 §:n 1 momentin mukaan tietosuoja-asetuksessa tarkoitettuna kansallisena valvontaviranomaisena oikeusministeriön yhteydessä on tietosuojavaltuutettu. Jos seuraamusmaksun määräämistä koskeva toimivalta säädetään monijäseniselle seuraamustoimielimelle, tällainen toimielin ei voi valtionhallinnon organisaatiota ja virkamieshallintoa koskevien peruslähdekohtien mukaan olla yksittäisen virkamiehen, tietosuojavaltuutetun, toimielin. Tämä edellyttää sääntelyratkaisua, jonka mukaan laissa säädettäisiin esimerkiksi, että tietosuoja-

asetuksessa tarkoitettuna kansallisena valvontaviranomaisena on tietosuojavaltuutetun toimisto, jota johtaa tietosuojavaltuutettu.

Laissa tulisi edellä mainituista syistä säätää, että monijäseninen seuraamustoimielin on valvontaviranomaisen toimielin. Tämä edellyttäisi lisäksi seuraamustoimielimen asettamista ja kokoonpanoa koskevaa sääntelyä laissa. Tietosuojavaltuutetulle kuuluisivat tällaisen sääntelyn perusteella muut tietosuojaviranomaisen toimivaltuudet kuin hallinnollisen seuraamusmaksun määrääminen.

Riippumaton viranomainen ja sen toimielin

Tietosuojavaltuutetun toimisto toimisi lakiehdotuksen mukaan ”oikeusministeriön yhteydessä”. Ministeriön yhteydessä toimimista voidaan pitää ongelmallisena siltä kannalta, että tietosuojaviranomaiselle kuuluu erittäin merkittävää sanktiovaltaa, jonka käyttämisen tulisi olla organisatorisesti riippumatonta perustuslain 21 §:n mukaisen oikeusturvan toteuttamiseksi. Myös tietosuoja-asetuksen 52(1) artikla edellyttää valvontaviranomaisen toimivan täysin riippumattomasti hoitaessaan tehtäviään ja käyttäessään valtuuksiaan tämän asetuksen mukaisesti.

Viranomaisen riippumattomuus 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 osaltaan riippumattoman viranomaisen perustamista toimimaan valvontaviranomaisena, jonka riippumaton monijäseninen toimielin käyttää merkittävää julkista valtaa päättäessään hallinnollisen seuraamusmaksun määräämisestä.

Lisäksi voidaan kiinnittää huomiota siihen, että tietosuoja-asetuksen 52(6) artiklan mukaan valvontaviranomaisella tulee olla erillinen julkinen vuotuinen talousarvio, joka voi olla osa valtion kokonaistalousarviota. Tämä vaatimus edellyttää, että viranomaisella on erillisen kirjanpitoyksikön asema, mitä vaatimusta ministeriön yhteydessä toimiva toimisto ei ilmeisesti täytä.

Henkilötietolain kumoaminen

Perustuslakivaliokunnan lausunnon mukaan hallintovaliokunnan on siirtymäsäännöksiin varmistettava, että henkilötietojen suojaa koskevan yleislainsäädännön soveltamisala on kattavaa myös ennen poliisidirektiivin toimeenpanoon liittyvän lain voimaantuloa, mikäli tietosuojalakiehdotus hyväksytään ennen sitä. Luonnosta tällaiseksi siirtymäsäännökseksi ei sisälly lausuntopyyntöön.