

14.6.2018

EOAK/3022/2018

Perustuslakivaliokunnalle

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

Perustuslakivaliokunta on pyytänyt oikeusasiamiehen kuultavaksi ja kirjallista asiantuntijalausuntoa yllä mainitusta hallituksen esityksestä. Saamani tiedon mukaan nyt on kysymys erityisesti tietosuoja-asetuksen mukaisen seuraamusmaksun määräävästä toimitelimestä ja sen kokoonpanosta.

Esitän lausuntonani kunnioittavasti seuraavan.

ASIAN TAUSTAA

Perustuslakivaliokunta on pitänyt lausunnossaan PeVL 14/2018 vp hallituksen esityksessä ehdotetun kaltaista hallinnollista seuraamusmaksua koskevaa päätöksentekomenettelyä perustuslain 21 §:n vastaisena. Hallituksen esityksen mukaan seuraamusmaksun määräisi valvontaviranomainen eli tietosuojavaltuutettu yksin, jopa ilman esittelyä. Valiokunta on katsonut, että hallinnollisesta seuraamusmaksusta päättäminen tulee säätää monijäsenisen toimitelimen tehtäväksi. Seuraamusmaksun määräämistä edeltävä asian selvittäminen ja muu valmistelu sekä esittely voidaan osoittaa tietosuojavaltuutetun tehtäväksi. Määräämismenettelyn asianmukaisuutta, riippumattomuutta ja puolueettomuutta perustuslain 21 §:n edellyttämällä tavalla turvaa se, että seuraamusmaksun määräämisestä päättäminen säädetään monijäsenisen elimen toimivaltaan kuuluvaksi. Tällaisen muutoksen tekeminen on edellytyksenä sille, että 1. lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

EU:n perusoikeuskirjan 8(3) artiklasta ja tietosuoja-asetuksen 51 ja 52 artiklasta seuraa, että hallinnollisista seuraamusmaksuista päättävän monijäsenisen elimen asiantuntemus, riippumattomuus ja puolueettomuus tulee asianmukaisesti varmistaa. Koska toimivalta hallinnollisen seuraamusmaksun määräämiseen kuuluu tietosuoja-asetuksen mukaan jäsenvaltion valvontaviranomaiselle, monijäsenisen toimitelimen asema on ilmeisesti järjestettävä lailla niin, että se on tietosuoja-asetuksen tarkoittamalla tavalla valvontaviranomaisen toimitelimen.

Perustuslakivaliokunta kiinnitti lisäksi huomiota siihen, että menettelyyn liittyvien oikeusturvajärjestelyiden merkitystä korostaa osaltaan se, ettei tietosuoja-asetuksessa tarkemmin määritellä, minkä suuruisena seuraamusmaksu kussakin tilanteessa tulee määrätä. Asetuksessa asetetaan ainoastaan maksun hyvin korkeat ylärajat ja luettelaa erilaisia tekijöitä, jotka tulee ottaa huomioon hallinnollisia sanktioita määrättäessä (83 artikla 2 kohta). Hallintovaliokunnan on tästä syystä tarkoin selvitettävä, millaisia muita oikeusturvaa parantavia menettelyyn liittyviä muutoksia hallinnollisesta seuraamusmaksusta päättävän monijäsenisen elimen perustaminen sääntelyyn edellyttää.

Hallintovaliokunta on lakivaliokunnan lausunnon (LaVL 5/2018 vp) pohjalta ja eräin täsmennyksin laatinut ehdotukset pykälämuutoksiksi sekä niihin liittyviksi perusteluiksi. Hallintovaliokunta on eduskunnan työjärjestyksen 38 §:n 2 momentin mukaisesti pyytänyt perustuslakivaliokunnalta lausuntoa hallinnollisen seuraamusmaksun määräämiseen liittyvästä sääntelykokonaisuudesta.

Hallintovaliokunta ehdottaa hallinnollisen seuraamusmaksun määräämismenettelyä kehitettäväksi siten, että seuraamusmaksun määräisi tietosuojavaltuutetun ja apulaistietosuojavaltuutettujen yhdessä muodostama seuraamuskollegio. Tietosuojavaltuutettu toimisi kollegion puheenjohtajana. Hallintovaliokunta ehdottaa myös, että tietosuojavaltuutetun toimistossa olisi vähintään kaksi apulaistietosuojavaltuutettua. Tällä muutoksella voidaan varmistaa se, että apulaistietosuojavaltuutettuja on vähimmäismäärä seuraamuskollegion muodostamiseksi. Lisäksi seuraamusmaksua koskeva asia olisi aina ratkaistava esittelystä.

ARVIOINTIA

Hallintovaliokunnan ehdotus täyttää muodollisesti sen perustuslakivaliokunnan asettaman vaatimuksen, että seuraamusmaksun määräämisestä päättäminen säädetään monijäsenisen elimen toimivaltaan kuuluvaksi. Perustuslakivaliokunta on viitannut myös monijäsenisen elimen asiantuntemukseen, riippumattomuuteen ja puolueettomuuteen. Ehdotettu kollegio täyttäneenä näistä asiantuntemuksen vaatimuksen ja myös riippumattomuuden vaatimuksen ainakin siinä merkityksessä kuin tietosuoja-asetuksen 52 artiklassa tarkoitetaan.

Sen sijaan on kyseenalaisena, täyttääkö ehdotettu kollegio puolueettomuuden vaatimusta, kun sen kokoonpanossa ovat yksinomaan valvontaviranomaiset itse. Kiinnitän huomiota esimerkiksi siihen, että valvontaviranomaisella on erittäin laajat tiedonsaanti- ja tarkastusoi-keudet ja jopa mahdollisuus käyttää kotirauhaan suoraan puuttuvia tutkintatoimivaltuuksia. Tällaisten keinojen käyttö on omiaan tuottamaan tulkintaerimielisyyksiä toimenpiteen käytön laillisuudesta ja perusteiden täyttymisestä ja sitä kautta esimerkiksi hyödyntämiskielto-vaitteita. Valvontaviranomaisen voimakkaiden tutkintatoimenpiteiden kohteena ollut rekisterinpitäjä tuskin pitää pelkästään valvontaviranomaisista koostuvaa elintä puolueettomana. Puolueettomuuden nä-

kökulmasta kokoonpano ei juuri parane sillä, että kokoonpanossa on tietosuojavaltuutetun lisäksi kaksi apulaistietosuojavaltuutettua.

Tietosuoja-asetus ei kuitenkaan edellytä puolueettomuutta edellä tarkoitettussa merkityksessä, koska asetus lähtee siitä, että seuraamusmaksun määrää valvontaviranomainen. Puolueettomuuden osalta kysymys on yleisemmästä perustuslain 21 §:ään ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklaan nojautuvasta oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vaatimuksesta.

Pidän selvänä, että ehdotettu kollegio ei täytä EIS 6 artiklassa tarkoitettua lainkäyttöelimeltä normaalisti edellytettävää puolueettomuuden vaatimusta ns. objektiivisen puolueettomuuden osalta. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tulkintakäytännössä on kuitenkin hyväksytty, että muun kuin perinteisen rikosoikeudellisen seuraamuksen kuten (ankarankin) veronkorotuksen voi ensi vaiheessa määrätä myös muu kuin kaikki 6 artiklan vaatimukset täyttävä lainkäyttöelin, jos asia voidaan saattaa tällaisen elimen käsiteltäväksi. Tässä valossa ehdotettua kollegiota ei voitane pitää ainakaan selvästi EIS 6 artiklan vastaisena. Näin ollen kysymys ehdotetun kollegion hyväksyttävyydestä näyttäisi jäävän ratkaistavaksi kansallisella tasolla perustuslain 21 §:n tulkinnalla.

Toiseksi pidän kyseenalaisena, täyttääkö ehdotettu kollegio muutoin niitä tavoitteita, joihin oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin kuuluvan puolueettoman ratkaisuelimen monijäsenisyydellä varsinaisesti pyritään.

Kuten perustuslakivaliokunnan lausunnossa on todettu, oikeusturvaintressi ehdotetuissa hallinnollisissa seuraamusmaksuissa on voimakkaasti korostunut ottaen huomioon seuraamusmaksun sanktioluonteen ja ankaruuden. Perustuslain 21 §:ssä säädettyjen oikeusturvan ja ennen muuta asianmukaisen menettelyn takeiden ja niiden tarkoituserien on katsottu olevan tällaisessa tilanteessa erityisen korostuneita.

Vertailu tuomioistuimiin

Lainkäytön organisoinnissa lähdetään säännönmukaisesti siitä, että vaikeissa tai intressiltään merkittävässä asioissa, varsinkin oikeusastejärjestyksessä ylöspäin siirryttäessä, turvaudutaan monijäsenisiin tuomarikokoonpanoihin ja esittelymenettelyyn. Tärkeimmät asiat korkeimmassa oikeudessa ratkaistaan esittelystä joko vahvennetulla jaostolla (11 jäsentä) tai täysistunnossa (kaikki jäsenet). Perustuslain 100 §:n 2 momentissa nimenomaisesti mainittuna lähtökohtana on ylimpien tuomioistuinten tuomionvoipaisuus viisijäsenisenä.

Kollegio on tunnetusti parhaimmillaan, kun sen jäseninä on erilaisia henkilöitä. Kun kokoonpanon jäsenet lähestyvät asiaa hiukan eri näkökulmista, jutun näyttö- ja oikeuskysymykset tulevat yhden ratkaisijan tarkastelua kattavammin ja monipuolisemmin arvioiduiksi. Tämä heijastuu ratkaisun perusteluihin silloinkin, kun kokoonpanon jäsenet

ovat asian lopputuloksesta samaa mieltä. Huolellisesti punnitut ”pro et contra” –tyyppiset perustelut syntyvät kollegiossa luonnollisemmin kuin yksin toimiessa. Hyvät perustelut vähentävät muutoksenhaun tarvetta. Perustellut erimielisyydet ja äänestykset ovat merkki kollegion tarkoituksen toteutumisesta.

Perustuslakivaliokunta on perinteisesti katsonut oikeusturvan yleensä edellyttävän, että ainakin muutoksenhakutuomioistuimet toimivat monijäsenisinä (PeVL 4/1982 vp). Valiokunta on katsonut, että jutun käsittely kolmen tuomarin kokoonpanossa on perusteltua hallinto-oikeuksissa, ja arvioinut monijäsenisen kokoonpanon lisäävän käsiteltävien asioiden monipuolista harkintaa ja oikeusturvaa (PeVL 2/2006 vp ja PeVL 5/2018 vp). Valiokunnan käytännössä on edellytetty, että kevyemmässä kokoonpanossa käsiteltäviksi ehdotetut asiat ovat sellaisia, jotka asiallisesti soveltuvat kevyemmän kokoonpanon ratkaistaviksi (PeVL 53/2014 vp ja PeVL 2/2006).

Toimivan ratkaisukollegion rakenteeseen kuuluu sen jäsenten muodollinen ja tosiasiallinen itsenäisyys toisiinsa nähden. On tärkeää, ettei kollegiosta muodostu puheenjohtajansa esikuntaa tai ettei jäsenten välillä ole itsenäisyyttä vähentäviä suhteita. Sen vuoksi laissa lähdetään siitä, ettei esimerkiksi vanhemman ja lapsen tai puolisoiden (oikeudenkäymiskaari 2 luku 13 §) tulisi kuulua samaan ratkaisukokoonpanoon.

Myös hallinnolliseen esimiesasemaan liittyvällä auktoriteettiasemalla voi olla kielteinen vaikutuksensa kokoonpanon jäsenen kannanmuodostuksen itsenäisyyteen (vrt. KKO 2015:39 kohta 27). Tästä syystä kokoonpanon nuorin jäsen lausuu mielipiteensä ja äänestää tuomioistuinkollegiossa ennen vanhempaa jäsentä (oikeudenkäymiskaari 23 luku 1 §).

Vaikka apulaistietosuoja-valtuutetut olisivat kollegion jäseninä muodollisesti itsenäisiä ja riippumattomia, en silti pidä kollegion jäsenten tosiasiallista asemaa toisiinsa nähden riippumattomuuden kannalta ihanteellisena.

Eräissä tuomioistuimissa kokoonpanoon kuuluu tietyissä asioissa myös asiantuntijajäseniä. Tällä tavoitellaan paitsi asiantuntijuutta, myös näkökulmien monipuolisuutta. Ehdotetun kollegion kokoonpano ei edusta tällaista monipuolisuutta.

Vertailu eräisiin lautakuntatyyppeihin elimiin

Valtionhallinnossa on useita hallintoviranomaisten yhteydessä toimivia lautakuntia, jotka antavat oikeudellisia kannanottoja ja joilla on esimerkiksi kurinpidollista ja valvonnallista toimivaltaa. Lautakuntien kokoonpano on usein järjestetty paitsi asiantuntemuksen myös eri intressitahojen edustuksen varaan. Vaikka lautakuntien kokoonpanojen määräytymisperusteet vaihtelevat, kollegion jäsenmäärä on yleensä suhteellisen suuri.

Lisäksi valtionhallinnossa on useita selkeästi muutoksenhakueliminä toimivia lautakuntia (esim. sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunta, työeläkeasioiden muutoksenhakulautakunta ja tapaturma-asioiden muutoksen-hakulautakunta).

Oikeusministeriön yhteydessä on itsenäinen ja riippumaton yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta, joka käsittelee ja ratkaisee yhdenvertaisuuslain (1325/2014) ja naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta annetun lain (609/1986) mukaan sille kuuluvat asiat. Lautakunnassa on puheenjohtaja ja lisäksi vähintään 13 sivutoimista muuta jäsentä. Puheenjohtajan ja vähintään seitsemän sivutoimisen jäsenen tulee olla lainoppineita. Jäsenellä on puheenjohtajaa lukuun ottamatta henkilökohtainen varajäsen. Lautakunnalla on yhdenvertaisuuslain soveltamiseen erikoistuneena, kokoonpanoltaan laajapohjaisena oikeusturvaelimenä mahdollisuus ilmaista asiantuntijaviranomaisen käsitys yhdenvertaisuuslain tulkinnasta (HE 19/2014 vp, s 86).

Oikeusministeriön hallinnonalalla olevista lautakunnista mainittakoon myös tuomarivalintalautakunta ja oikeudenkäyntiavustajalautakunta, joissa on eri sidosryhmiä edustava laajahko kokoonpano.

Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirastossa (Valvira) on sosiaali- ja terveydenhuollon ammattihenkilöiden valvontalautakunta, raskeiden keskeyttämis- ja sterilöimisasioiden lautakunta sekä adoptiolautakunta. Valvontalautakunnassa on puheenjohtaja, jonka on oltava Valviran virkamies, ja viisi muuta jäsentä. Jäsenistä yhden tulee edustaa lääketieteellistä, yhden oikeustieteellistä ja yhden sosiaalihuollon asiantuntemusta sekä yhden sitä ammattialaa, jonka harjoittajaa koskeva asia kulloinkin on käsiteltävänä. Asiat esittelee lautakunnassa ylijohdajan määräämä virkamies, joka määräytyy asiakohtaisesti.

Finanssivalvonnan johtokunnan tehtäviin kuuluu muun ohella tuomita maksettavaksi Finanssivalvonnan asettama uhkasakko ja päättää rikemaksusta, julkisesta varoituksesta ja seuraamusmaksusta sekä rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä annetussa laissa säädetyistä hallinnollisista seuraamuksista. Johtokuntaan kuuluu enintään kuusi jäsentä. Yksi jäsenistä nimitetään valtiovarainministeriön ehdotuksen perusteella, yksi sosiaali- ja terveysministeriön ehdotuksen perusteella sekä yksi Suomen Pankin ehdotuksen perusteella. Johtokuntaan valitaan lisäksi vähintään kaksi muuta jäsentä. Johtokunnan jäsenellä ja varajäsenellä on oltava hyvä perehtyneisyys finanssimarkkinoiden toimintaan. Johtokunnan nimittää Suomen Pankista annetun lain 10 §:ssä tarkoitettu pankkivaltuusto.

Jo edellä todetun suppean otoksen perusteella voitaneen yleisenä huomiona todeta, että kollegiaalisia toimielimiä käytetään valtionhallinnossa tyyppillisesti silloin, kun asian arviointiin liittyy yhtäältä laajaa harkintavallan käyttöä ja toisaalta merkittäviä oikeusturvaintressejä.

Lautakuntien kokoonpanot ovat yleensä jäsenmäärältään suurempia kuin tuomioistuinten normaalikokoonpanot. Ehdotettu vain kolmen tie-

tosuojavaltuutetun muodostama collegio on vertailuaineistoon nähden tässä suhteessa varsin pieni, eikä se täytä sellaista kokoonpanon laajapohjaisuutta, jota lautakuntatyypissä elimissä on tavoiteltu.

Johtopäätökset ja ratkaisuvaihtoehdot

Tietosuoja-asetuksen näkökulmasta ehdotettu collegio ei ole ongelmallinen, koska asetus lähtee siitä, että seuraamusmaksun määrää juuri valvontaviranomainen. Pelkästään tietosuoja-asetuksen näkökulmasta tietosuojavaltuutettu yksinkin olisi ilmeisesti hyväksyttävä kokoonpano.

Oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin näkökulmasta ehdotettu collegio ei täytä ns. objektiivisen puolueettomuuden vaatimusta. Ehdotettua kollegiota ei kuitenkaan voitane pitää ainakaan selvästi EIS 6 artiklan vastaisena.

Näin ollen kysymys ehdotetun collegion hyväksyttävyydestä on ratkaistava kansallisella tasolla perustuslain 21 §:n tulkinnalla. Tässä tulkintatilanteessa mielestäni kumpaankin suuntaan menevät ratkaisut ovat mahdollisia. Hyväksyttävyyttä vastaan puhuvat ainakin seuraamusmaksun määräämiseen liittyvä laaja harkintavalta ja enimmäismäärän ankaruus, niistä johtuva korostunut oikeusturvan tarve sekä tietosuojavaltuutetulla olevat poikkeuksellisen laajat, jopa kotirauhan piiriin ulottuvat tutkinta- ja toimivaltuudet. Ehdotettu collegio täyttää huonosti myös ne muut vaatimukset, joita ratkaisuelimen monijäsenisyydellä yleensä tavoitellaan.

Mielestäni selvästi parempi vaihtoehto olisi EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen täytäntöönpanotyöryhmän (TATTI) mietinnössä ehdotettu tietosuojavirastossa oleva seuraamuslautakunta, joka käsitelisi ja ratkaisisi seuraamusmaksua koskevat asiat tietosuojavaltuutetun esittelystä.

Mielestäni kaikkein paras vaihtoehto olisi tietosuoja-asetuksen 83 artiklan 9 kohdan mukainen mahdollisuus, että sakon (seuraamusmaksun) panee vireille valvontaviranomainen ja sen määrää toimivaltainen kansallinen tuomioistuin. Hallintovaliokunnan ehdotuksen yleisperusteluissa on tosin todettu, että tämä mahdollisuus koskee ainoastaan Tanskaa ja Viroa, mikä kävisi ilmi johdanto-osan kappaleesta 153 (pitäisi olla 151). Tiedossani ei ole, mihin tällainen tulkinta perustuu.

Tietosuoja-asetuksen 83 artiklan 9 kohdan mukaan sakon voi määrätä kansallinen tuomioistuin, jos jäsenvaltion oikeusjärjestelmässä ei säädetä hallinnollisista sakoista. Suomen oikeusjärjestelmässä ei säädetä hallinnollisista sakoista. Oikeusministeriössä on vasta vireillä hanke (OM038:00/2017), jossa selvitetään seuraamusmaksuja ja muita hallinnollisia seuraamuksia koskevan yleisen sääntelyn tarpeellisuutta. Hanketta varten on 21.3.2017 asetettu työryhmä, jonka toimikausi päättyy 31.8.2018.

Käsitykseni mukaan myös tuomioistuinvaihtoehto olisi Suomen käytettävissä.

Oikeusasiamies

Petri Jääskeläinen