

### **Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle**

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on pyytänyt minulta asiantuntijalausuntoa hallituksen esityksestä HE 9/2018 vp eduskunnalle EU:n yleistä tietosuoja-asetusta täydentäväksi lainsäädännöksi.

Lausuntopyynnön taustalla on hallintovaliokunnan perustuslakivaliokunnalle eduskunnan työjärjestyksen 38 §:n 2 momentin mukaisesti tekemä lausuntopyyntö hallinnollisen seuraamusmaksun määräämistä liittyvästä sääntelykokonaisuudesta. Valtiosääntöoikeudelliselta kannalta kysymys on nyt erityisesti siitä, täyttääkö hallintovaliokunnan ehdottama seuraamusmaksun määräämismenettelyä koskeva sääntely ne vaatimukset, joita perustuslakivaliokunta lausunnossaan PeVL 14/2018 vp asetti.

Esitän lausuntonani kunnioittavasti seuraavan.

### **Perustuslakivaliokunnan aiempi kanta**

Perustuslakivaliokunta piti hallituksen esityksessä alun perin ehdotettua hallinnollista seuraamusmaksua koskevaa päätöksentekomenettelyä perustuslain 21 §:n vastaisena. Se edellytti, että sääntelyä muutetaan, jotta lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Valiokunnan kanta perustui tietosuoja-asetuksessa säädettyjen hallinnollisten seuraamusten suuruuteen, seuraamuksen määräytymisperusteiden tulkinnanvaraisuuteen sekä asiaa koskevan päätöksentekovallan keskittämiseen yhdelle virkamiehelle, tietosuojavaaltuutetulle. Kiinnitettyään ensin huomiota tietosuoja-asetuksessa säädettyjen seuraamusmaksujen suuruuteen valiokunta katsoi, että määrältään huomattavat maksut voivat muodostua oikeasuhtaisuuden kannalta ongelmallisiksi. Perustuslakivaliokunta kiinnitti lisäksi huomiota siihen, ettei tietosuoja-asetuksessa tarkemmin määritellä, minkä suuruisena seuraamusmaksu kussakin tilanteessa tulee määrätä, vaan tämä riippuu siitä, millainen merkitys päätöksenteossa asetuksen 83 artiklan 2 kohdassa luetelluille tekijöille. Kuten valiokunta toteaa, luettelossa mainittujen seikkojen keskinäisen suhteen arvioimiseen jää merkittävästi harkinnanvaraa, ja niiden täsmällinen sisältö täsmentyy todennäköisesti vasta oikeuskäytännössä.

Edellä mainitut tekijät korostivat valiokunnan valiokunnan mielestä oikeusturvalle asetettavia vaatimuksia. Tässä suhteessa erityisen ongelmallista oli, että valvontaviranomainen eli tietosuojavaaltuutettu, joka on yksittäinen virkamies, saattoi määrätä itsenäisesti erittäin korkean hallinnollisen seuraamusmaksun.

Valiokunta ei hyväksynyt tällaista järjestelyä vaan katsoi, että hallinnollisesta seuraamusmaksusta päättäminen tulee säätää monijäsenisen toimielimen tehtäväksi, minkä se katsoi turvaavan

määräämismenettelyn asianmukaisuutta, riippumattomuutta ja puolueettomuutta. Seuraamusmaksun määräämistä edeltävä asian selvittäminen ja muu valmistelu sekä esittely voitiin valiokunnan mukaan sinänsä osoittaa tietosuojavaltuutetun tehtäväksi. Valiokunta viittasi toisaalta EU:n perusoikeuskirjan 8(3) artiklasta ja tietosuoja-asetuksen 51 ja 52 artiklan määräyksiin, joista 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 toimielimen asema oli valiokunnan mukaan ilmeisesti järjestettävä lailla niin, että se on tietosuoja-asetuksen tarkoittamalla tavalla valvontaviranomaisen toimielin.

### ***Hallintovaliokunnan ehdotus***

Hallintovaliokunnan ehdottaman 24 §:n 1 momentin mukaan Tietosuoja-asetuksen 83 artiklassa säädetyn hallinnollisen sakon (hallinnollinen seuraamusmaksu) määrää tietosuojavaltuutetun ja apulaistietosuojavaltuutettujen yhdessä muodostama seuraamuskollegio. Tietosuoja-valtuutettu toimii kollegion puheenjohtajana.

Kollegion päätös tehtäisiin saman pykälän 2 momentin esittelystä. Päätökseksi tulisi se kanta, jota enemmistö kollegion jäsenistä on kannattanut. Äänten mennessä tasan, päätökseksi tulisi lievin kanta.

Koska ehdotetun 9 §:n mukaan tietosuojavaltuutetun toimistossa on vähintään kaksi apulaistietosuojavaltuutettua, edellä mainittu kollegio toimisi vähintään kolmijäsenisenä.

### ***Ehdotuksen arviointi***

Hallintovaliokunnan ehdotus vastaa sinänsä perustuslakivaliokunnan vaatimusta siitä, että hallinnollisen seuraamuksen määrääminen tulee antaa monijäsenisen toimielimen päätettäväksi. Myöskään kollegion ja sen jäsenten riippumattomuudesta ei sinänsä liene epäselvyyttä ottaen huomioon tietosuoja-asetuksen 52 artiklassa mainitut riippumattomuuden takeet.

Toisaalta valtiosääntöoikeudelliselta kannalta vaikuttaa siltä, ettei tietosuojavaltuutetun ja apulaistietosuojavaltuutettujen muodostama kollegio täysin vastaa niitä monijäseniselle päätöksenteolle yleensä asetettuja vaatimuksia. Valiokunta viittaa tältä osin lausunnossaan finanssivalvontaa koskevaan sääntelyyn, jossa finanssivalvonnasta annetun lain 10 §:n 1 momentin 5 kohdassa tarkoitettujen hallinnollisten seuraamusten määrääminen on osoitettu hallinnollisen osoitettu mainitun lain 9 §:ssä tarkoitettulle enintään kuusijäseniselle Finanssivalvonnan johtokunnalle.

Käsittääkseni seuraamusmaksua koskeville menettelyille on tyypillistä, että seuraamuksen määräämistä edellyttävä asian selvittäminen ja valmistelu sekä toisaalta asiaa koskeva päätöksenteko on eriytetty eri orgaaneille. Tähän nähden menettelyn ulospäin näyttäytävää puolueettomuutta olisi tietosuoja-asetuksenkin puitteissa perusteltua vahvistaa siten, että asian selvittäminen ja valmistelu annettaisiin tietosuojavaltuutetulle siten kuin perustuslakivaliokuntakin lausunnossaan esittää, mutta samalla sakon määräämisestä päättäminen annettaisiin valmistelusta erilliselle ja esimerkiksi lautakuntatyypiselle elimelle.

Tällainen ratkaisu, jossa hallinnollisen seuraamuksen määräämistoimivalta otettaisiin pois tietosuoja-valtuutetulta ja annettaisiin jollekin toiselle elimelle, edellyttäisi kuitenkin tietosuoja-asetuksesta johtuen varsin merkittäviä muutoksia kansallista valvontaviranomaista koskevaan sääntelyyn. Koska tietosuoja-asetuksen 58 artiklan perusteella toimivalta hallinnollisen seuraamuksen määräämiseen kuuluu jäsenvaltion valvontaviranomaiselle, tietosuoja-valtuutettu ei käytännössä enää voisi olla asetuksessa tarkoitettu kansallinen valvontaviranomainen. Selvää myös on, että hallinnollisista seuraamuksista päättävää monijäsenistä elintä ei olisi mahdollista pitää asetuksen tarkoittamana kansallisena valvontaviranomaisena, jos elimen toimivaltuudet rajautuisivat hallinnollisen seuraamuksen määräämiseen. Oikeastaan ainoaksi vaihtoehdoksi jäisi, että kansalliseksi valvontaviranomaiseksi määriteltäisiin tietosuoja-valtuutetun toimisto, johon kuuluisivat tietosuoja-valtuutetun ohella myös tässä puheena oleva monijäseninen hallinnollisista seuraamuksista päättävä toimielin.

Vaikka tällainen päätöksentekorakenne vaikuttaisi olevan paremmin sopusoinnussa perustuslain 21 §:n kanssa kuin hallintovaliokunnan luonnoksessa esitetty tietosuoja-valtuutetusta ja apulaistietosuoja-valtuutetuista koostuva kollegion perustuva päätöksentekomenettely, ei kysymys ole nähdäkseni sen laatuudesta valtiosääntöoikeudellisesta ongelmasta, että se vaikuttaisi asian käsittelyjärjestykseen. Merkitystä asiassa on tältä osin myös sillä, että tietosuoja-valtuutetun ja apulaistietosuoja-valtuutetun hallinnollista seuraamusta koskevaan päätökseen saa ehdotetun 24 §:n mukaan hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen siten kuin hallintolainkäytölaissa (586/1996) säädetään.

Toisaalta tällainenkaan järjestely ei välttämättä ole tietosuoja-asetuksen mukainen, koska siinä kansallisella valvontaviranomaisella ei olisi käytettävissään täysimääräisesti sitä sanktionmääräämistoimivaltaa, jonka tietosuoja-asetuksen 58 artiklan 2 kohdan i) kohdassa osoitetaan tällaiselle viranomaiselle täysimääräisesti.

Edellä esitetyn perusteella näyttää siten siltä, että perustuslakimme estää säätämästä asetuksessa tarkoitettua hallinnollisesta sakosta siten, että sen määräämisestä päättäisi yksin kansallinen valvontaviranomainen. Tällaisesta hallinnollisesta sakosta ei oikeusjärjestyksessämme muutenkaan ole määräyksiä.

Tietosuoja-asetuksen 83 artiklan 9 kohta jättää kansallista liikkumavaraa niissä tilanteissa, joissa jäsenvaltion oikeusjärjestelmässä ei säädetä hallinnollisista sakoista. Vaikka kyseinen poikkeamismahdollisuus näyttää asetuksen resitaalien (k 151) perusteella liittyvän etenkin Tanskan ja Viron oikeusjärjestelmiin, on asetuksen sanamuoto kuitenkin yleinen. Sen mukaan nimittäin:

” Jos jäsenvaltion oikeusjärjestelmässä ei säädetä hallinnollisista sakoista, tätä artiklaa voidaan soveltaa niin, että sakon panee vireille toimivaltainen valvontaviranomainen ja sen määräävät toimivaltaiset kansalliset tuomioistuimet siten, että samalla varmistetaan, että nämä oikeussuojakeinot ovat tehokkaita ja niillä on vastaava vaikutus kuin valvontaviranomaisten määräämillä hallinnollisilla sakoilla. Määrättävien sakkojen on joka tapauksessa oltava tehokkaita, oikeasuhteisia ja varoittavia. Näiden jäsenvaltioiden on toimitettava säännökset, jotka ne hyväksyvät tämän kohdan nojalla, tiedoksi komissiolle viimeistään 25 päivänä toukokuuta 2018 ja niiden mahdolliset myöhemmät muutokset mahdollisimman pian.”

Vaikka Suomen oikeusjärjestelmässä säädetäänkin rangaistusluontoisista hallinnollisista seuraamuksista, ei järjestelmämme tarkkaan ottaen tunne asetuksessa tarkoitettua hallinnollista sakkoa, jossa lain valvonnasta vastaavalla viranomaisella olisi oikeus hankkimansa selvityksen perusteella määrätä lainvastaisesta toiminnasta itsenäisesti huomattavan ankara hallinnollinen

sakko. Perustuslakivaliokunta viittasi lausunnossaan tältä osin tietosuoja-asetuksen kansallisesta täytäntöönpanosta jo antamassaan lausunnossa PeVL 14/2018 vp siihen, että esimerkiksi kilpailulain mukaisesta hallinnollisesta seuraamusmaksusta päättää riippumaton tuomioistuin, markkinaoikeus, mikä itsessään sisältää olennaisesti hallinnollista menettelyä vahvemmat menettelylliset oikeusturvatakeet.

Perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti korostanut, että siltä osin kuin Euroopan unionin lainsäädäntö edellyttää kansallista sääntelyä tai mahdollistaa sen, tätä kansallista liikkumavaraa käytettäessä otetaan huomioon perus- ja ihmisoikeuksista seuraavat vaatimukset (ks. esim. PeVL 1/2018 vp, PeVL 25/2005 vp).

Edellä esitetyllä perusteella katson, että Suomen tulisi käyttää tietosuoja-asetuksen 83 artiklan sallima liikkumavara ja osoittaa tietosuoja-asetuksen 83 artiklassa tarkoitetun hallinnollisen sakan määräämisvalta tuomioistuimelle.

Juha Lavapuro  
professori