

Veli-Pekka Viljanen

**HE 9/2018 vp EU:n YLEISTÄ TIETOSUOJA-ASETUSTA TÄYDENTÄVÄKSI LAIN-
SÄÄDÄNNÖKSI**

Eduskunnan perustuslakivaliokunta 15.6.2018

Eduskunnan hallintovaliokunta on pyytänyt eduskunnan työjärjestyksen 38 §:n 2 momentin mukaisesti lausuntoa hallinnollisen seuraamusmaksun määräämiseen liittyvästä sääntelykokonaisuudesta. Lausuntopyynnön liitteenä on luonnos seuraamusjärjestelmää ja valvontaviranomaisia koskeviksi pykälämuutoksiksi sekä niihin liittyviksi perusteluiksi (luonnos 6.6.2018).

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on antanut hallituksen esityksestä lausunnon PeVL 14/2018 vp, jonka säätämisyjärjestysponnassa todetaan tältä osin, että 1. lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä vain, mikäli valiokunnan hallinnollisten seuraamusten määräämismenettelystä tekemät valtiosääntöoikeudelliset huomautukset otetaan asianmukaisesti huomioon (PeVL 14/2018 vp, s. 23).

Lausunnossaan perustuslakivaliokunta katsoi, että määräämismenettelyn asianmukaisuutta, riippumattomuutta ja puolueettomuutta perustuslain 21 §:n edellyttämällä tavalla turvaa se, että seuraamusmaksun määräämisestä päättäminen säädetään monijäsenisen elimen toimivaltaan kuuluvaksi. Tällaisen muutoksen tekeminen oli valiokunnan mukaan edellytyksenä sille, että 1. lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Lisäksi valiokunta lausui, että hallintovaliokunnan on tarkoin selvitettävä, millaisia muita oikeusturvaa parantavia menettelyyn liittyviä muutoksia hallinnollisesta seuraamusmaksusta päättävän monijäsenisen elimen perustaminen sääntelyyn edellyttää.

Hallintovaliokunnan ehdotuksen mukaan tietosuoja-asetuksen 83 artiklassa tarkoitetun hallinnollisen sakon (seuraamusmaksu) määräisi tietosuojavaaltuutettujen ja apulaistietosuojavaaltuutettujen yhdessä muodostama seuraamuskollegio (24 § 1 mom.). Apulaistietosuojavaaltuutettuja tulisi ehdotuksen mukaan olla vähintään kaksi (9 § 1 mom.).

Tämä merkitsisi sitä, että seuraamusmaksusta päättäisi kolmijäseninen seuraamuskollegio, jollei apulaistietosuojavaltuutettuja olisi tätä suurempaa määrää. Kolmijäsenisyys täyttää sinänsä muodollisesti monijäsenisyyden vähimmäisedellytyksen. En ole kuitenkaan vakuuttunut, että ehdotus kovin hyvin vastaa perustuslakivaliokunnan lausunnon perusajatusta, jonka mukaan seuraamusmaksun määrääminen tulisi osoittaa monijäsenisen elimen päätettäväksi. Esimerkiksi perustuslakivaliokunnan tässä yhteydessä vertailukohtana mainitsema Finanssivalvonnan johtokunta on enintään kuusijäseninen erillinen toimielin (laki Finanssivalvonnasta, 878/2008; 9 §).

Hallinnollista seuraamusmaksua koskevaan päätöksentekoon vaikuttaa luonnollisesti suoraan sovellettava EU:n yleinen tietosuoja-asetus. Asetus edellyttää, että kunkin jäsenvaltion on varmistettava, että yksi tai useampi riippumaton valvontaviranomainen on vastuussa asetuksen soveltamisen valvonnasta (51 artikla). Asetuksen 58 artiklan mukaan jokaisella valvontaviranomaisella on kaikki artiklassa luetellut tutkintavaltuudet ja toimivaltuudet mukaan luettuna oikeus määrätä 83 artiklan nojalla hallinnollinen sakko. Asetus siis edellyttää, että hallinnollisen seuraamusmaksun määrääminen on nimenomaan valvontaviranomaisen toimivaltuus. Perustuslakivaliokunnan perustuslain 21 §:ään viitaten asettama edellytys, jonka mukaan seuraamusmaksun määräämisestä päättää monijäseninen toimielin on ainakin jossain määrin jännitteisessä suhteessa tietosuoja-asetuksen kanssa.

Ongelma liittyy osaksi siihen, että hallituksen esityksen mukaan tietosuoja-asetuksessa tarkoitettuna kansallisena valvontaviranomaisena on oikeusministeriön yhteydessä tietosuojavaltuutettu (8 §). Tämä ratkaisu, jossa Suomessa valvontaviranomaiseksi asetetaan yksihenkilöinen viranomainen, johtaa väistämättä ongelmalliseen tilanteeseen – joko suhteessa perustuslain 21 §:ään tai EU:n yleiseen tietosuoja-asetukseen – riippuen seuraamismaksun määräämismenetelyn osalta omaksuttavasta ratkaisusta. EU:n yleinen tietosuoja-asetus mahdollistaisi kyllä ratkaisun, jossa valvontaviranomaiseen kuuluisi useita jäseniä (ks. 53 ja 54 §). Käsitykseni mukaan asetuksen ja perustuslain kannalta ongelmaton ratkaisu olisi määrätä kansalliseksi valvontaviranomaiseksi ”tietosuojavirasto”, jossa olisi tietosuojavaltuutettu ja riittävä määrä muita jäseniä. Tällöin seuraamusmaksun määrääminen ja mahdollisesti jotkin muut toimivaltuudet voitaisiin aidosti osoittaa viraston sisällä monijäseniselle päätöksentekuelimelle.

Perustuslakivaliokunta viittasi lausunnossaan, että monijäsenisen elimen asema olisi ilmeisesti järjestettävä laissa niin, että se on tietosuoja-asetuksen tarkoittamalla tavalla valvontaviranomaisen toimielin, koska toimivalta hallinnollisen seuraamusmaksun määräämiseen kuuluu

tietosuoja-asetuksen mukaan jäsenvaltion valvontaviranomaiselle (PeVL 14/2018 vp, s. 20). EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen kannalta on kuitenkin ongelmallista, jos tietosuojavaltuutettu määrittää asetuksen tarkoittamaksi valvontaviranomaiseksi, mutta hänen toimivaltuutensa rajataan kansallisella lailla osoittamalla hänen pisimmälle ulottuva toimivaltuus monijäsenille toimielimelle. Tämä ongelma on kuitenkin EU-oikeudellinen eikä perustuslakiin liittyvä.

Tällaisessa asetelmassa katson, että hallintovaliokunnan ehdottama hallinnollisen seuraamusmaksun määräämismenettely on hyväksyttävissä perustuslakivaliokunnan lausunnossa PeVL 14/2018 vp edellyttämänä järjestelynä, jonka mukaan hallinnollisesta seuraamusmaksusta päättäminen tulee säätää monijäsenisen toimielimen käsiteltäväksi. Ymmärtääkseni kyse on yrityksestä sovittaa edes jotenkin yhteen perustuslaista ja EU-oikeudesta johtuvat, osin erisuuntaiset vaatimukset.

Lakiehdotuksen 11 §:n mukaan valtioneuvosto nimittää tietosuojavaltuutetun ja apulaistietosuojavaltuutetun viideksi vuodeksi kerrallaan. Kelpoisuusvaatimuksista säädetään 10 §:ssä. Ehdotettu sääntely turvaa käsitykseni mukaan seuraamuskollegion jäsenten riippumattomuuden tietosuoja-asetuksen edellyttämällä tavalla.

Hallintovaliokunnan ehdottamassa 24 §:ssä on säännökset kollegion päätöksentekomenettelystä. Päätös tehtäisiin esittelystä. Perustuslakivaliokunta piti perustuslain kannalta ongelmallisena, että hallinnollinen seuraamusmaksu voitaisiin määrätä ilman esittelyä (PeVL 14/2018 vp, s. 19). Hallintovaliokunnan ehdotus poistaisi tämän ongelman. Vastaava ongelma jää kuitenkin sisältymään lakiehdotuksen 15 §:ään myös muiden 58 artiklassa tarkoitettuihin toimivaltuuksiin nähden. Lakiehdotuksen 15 § nimittäin edelleen mahdollistaisi periaatteessa tilanteen, jossa tietosuojavaltuutettu päättäisi erilaisista kielloista ja sanktioista ilman esittelyä.

Päätöksentekomenettelyn sääntelyn kannalta pidän puutteena, että hallintovaliokunnan ehdotukseen ei sisälly säännöksiä seuraamuskollegion päätösvaltaisuudesta. Hallintovaliokunnan mietintöluonnoksessa todetaan, että hallintovaliokunnan käsityksen mukaan esimerkiksi apulaistietosuojavaltuutetun sijaistamisesta voitaisiin antaa tarpeelliset määräykset tietosuojavaltuutetun toimiston työjärjestyksessä. Jos ajatuksena on, että tällaiset apulaistietosuojavaltuutetun sijaiset toimisivat myös jäseninä seuraamuskollegiossa, en pidä sääntelytasoa valtiosääntöoikeudellisesti asianmukaisena. Seuraamuskollegio käyttäisi ehdotuksen mukaan merkittävää julkista valtaa. Tämän johdosta sen kokoonpanon tulee käydä perustuslain 2 §:n 3 momentin ja 119 §:n 2 momentin johdosta ilmi suoraan laista.

Perustuslakivaliokunnan lausunnossa todettiin, että hallintovaliokunnan on lisäksi tarkoin selvitettävä, millaisia muita oikeusturvaa parantavia menettelyyn liittyviä takeita hallinnollisesta seuraamusmaksusta päättävän monijäsenisen elimen perustaminen sääntelyyn edellyttää (PeVL 14/2018 vp, s. 20). Tätä huomautusta perustuslakivaliokunta ei asettanut säätämistä järjestysvaatimukseksi. Havaitakseni hallintovaliokunnan ehdotukseen ei sisälly muita oikeusturvaa parantavia ehdotuksia kuin seuraamuskollegion perustaminen ja esittelyvaatimuksen asettaminen kollegion päätöksenteolle. Ehdotuksen perusteluista ei käy myöskään ilmi, millä tavoin hallintovaliokunta on toteuttanut perustuslakivaliokunnan asettaman oikeusturvaa parantavia menettelyjä koskevan selvitystehtävän.