

Muistio 15.6.2018

Vkn Minna-Liisa Rinne

Hallintovaliokunta

Perustuslakivaliokunnalle

Hallituksen esitys eduskunnalle EU:n yleistä tietosuojasetusta täydentäväksi kansalliseksi lainsäädännöksi (HE 9/2018 vp)

Hallintovaliokunnan lausuntopyyntöön 6.6.2018 viitaten totean tiivistäen kunnioittavasti seuraavaa:

Perustuslakivaliokunta on pitänyt hallituksen esityksessä ehdotetun kaltaista hallinnollista seuraamusmaksua koskevaa päätöksentekomenettelyä perustuslain 21 §:n vastaisena ja katsonut, 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 on edellytyksenä sille, että 1. lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyksikössä.

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

Hallintovaliokunta on saanut hallituksen esityksestä myös lakivaliokunnan lausunnon (LaVL 5/2018 vp). Hallintovaliokunta on kuullut lakivaliokunnan lausunnon mukaisesta mallista professori Mäenpäästä, joka on katsonut, ettei se täytä perustuslakivaliokunnan lausunnossa asetettuja valtiosääntöoikeudellisia edellytyksiä.

Seuraamusmaksun määrääminen

Ehdotuksessa on muutettu 24 (25) §:ää lakivaliokunnan lausuntoon verrattuna siten, että siinä ei puhuta kokoonpanosta vaan säädetään monijäsenisestä elimestä nimeltään seuraamuskollegio. Samalla pykälän sanamuotoa on tarkennettu.

Ehdotuksen mukaan hallinnollisen seuraamusmaksun määrää tietosuojavaltuutetun ja apulaistietosuojavaltuutettujen yhdessä muodostama seuraamuskollegio. Kollegion puheenjohtajana toimii tietosuojavaltuutettu.

Tähän liittyen 9 §:ää täydennettäisiin siten, että apulaistietosuojavaltuutettuja olisi vähintään kaksi, jotta heitä olisi vähimmäismäärä kollegion muodostamiseksi, eli kollegio olisi vähintään kolmijäseninen.

Apulaistietosuojavaltuutetut ovat kukin samalla tavalla toiminnassaan ja asemaltaan itsenäisiä ja riippumattomia kuin tietosuojavaltuutettu. He eivät siten ole alaisuudessa tietosuojavaltuutettuun. Tietosuojavaltuutetun ja apulaistietosuojavaltuutettujen kelpoisuusvaatimuksista säädetään ehdotetun tietosuojalain 10 §:ssä. Sen mukaan heillä tulee olla muu oikeustieteen ylempi korkeakoulututkinto kuin kansainvälisen ja vertailevan oikeustieteen maisterin tutkinto, hyvä perehtyneisyys henkilötietojen suoja koskeviin asioihin sekä käytännössä osoitettu johtamistaito. Lisäksi edellytetään kykyä hoitaa kansainvälisiä tehtäviä. Hallintovaliokunta katsoo, että ehdotetulla sääntelyllä voidaan varmistaa EU:n perusoikeuskirjan 8 artiklan 3 kohdan ja tietosuojasetuksen 51 ja 52 artiklan mukaisesti hallinnollisia seuraamusmaksuja

koskevassa päätöksenteossa edellytetty asiantuntemus, riippumattomuus ja puolueettomuus, johon perustuslakivaliokunnan lausunnessakin viitattiin. Lisäksi tietosuojalain 16 §:n mukaan apulaistietosuojavaltuutetulla on tehtäviensä hoidossa samat toimivaltuudet kuin tietosuojavaltuutetulla. Sääntely siten huomioi myös tietosuoja-asetuksen 58 artiklan, jonka perusteella toimivaltuuksia ei voi jakaa eri viranomaisien kesken.

Seuraamusmaksun määräämistä koskevasta päätöksenteosta säädettäisiin 2 momentissa. Perustuslakivaliokunnan lausunnon mukaan perustuslain kannalta ongelmallinen olisi säännös siitä, että hallinnollinen seuraamusmaksu voitaisiin määrätä ilman esittelyä. Sen vuoksi ehdotetaan säädettävän, että seuraamusmaksua koskeva asia on aina ratkaistava esittelystä.

Ehdotettu 2 momentissa on myös säännökset äänestyksestä asiaa ratkaistaessa. Ehdotuksen mukaan kollegion päätökseksi tulee se kanta, jota enemmistö on kannattanut. Jos äänet menevät tasan, päätökseksi tulee se kanta, joka on lievempi sille, johon seuraamus kohdistuu.

Kun ehdotus on, että hallinnollista seuraamusmaksun määräämistä koskevan asian ratkaisee seuraamuskollegio, tarkoitus olisi, että asian valmistelisi ja esittelisi tietosuojavaltuutetun toimiston esittelijä. Perustuslakivaliokunnan lausunnon mukaan on maininta myös valmistelusta ja esittelystä. Hallintovaliokunnan käsityksen mukaan kuitenkin estettä nyt ehdotetulle ratkaisulle ei lausunnon perusteella olisi. Tietosuojalain 9 §:n mukaan tietosuojavaltuutetun toimistossa tulee olla tarpeellinen määrä tietosuojavaltuutetun tehtävälleen perehtyneitä esittelijöitä. Tietosuojavaltuutetun toimiston työjärjestyksessä, josta säädetään 9 §:n 3 momentissa, voitaisiin antaa tarpeelliset määräykset esimerkiksi apulaistietosuojavaltuutetun sijaistamisesta.

Pykälän 1 momentissa on lisäksi tarkennettu hallinnollisen seuraamusmaksun käsitettä viittaamalla asetuksen 83 artiklassa säädettyyn hallinnolliseen sakkoon, mihin asiaan perustuslakivaliokunta myös kiinnitti huomiota.

Oikeusturvajärjestelmä

Yleisperusteluissa on käsitelty hyvän hallinnon takeiden ja oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin huomioon ottamista hallinnollista seuraamusmaksua määrättäessä. Tähän liittyviä näkökohtia on kuvattu erityisesti seuraamusjärjestelmän lähtökohtia koskevassa jaksossa sekä hallinnollisen seuraamusjärjestelmän ja rikosoikeudellisen seuraamusjärjestelmän suhdetta käsittelevässä jaksossa. Tietosuoja-asetushan merkitsee kansallisesti merkittävää muutosta myös siinä mielessä, että tässä siirrytään rikosoikeuden käytöstä hallinnollisiin seuraamuksiin.

Seuraamusmaksun määräämisen perusteet sekä määräämisessä huomioon otettavat seikat ja käytettävissä oleva harkintavaltuus on määritelty varsin yksityiskohtaisesti asetuksen 83 artiklassa. Sen sijaan määräämisessä noudatettavaa menettelyä ei ole säännelty tietosuoja-asetuksessa, koska toimivaltaisten viranomaisien ja niiden soveltaman menettelyn määrittely lailla kuuluu jäsenvaltiolle. Ehdotettuun tietosuojalakiin ei sisälly erityisiä menettelysäännöksiä. Näin ollen sovellettaviksi tulevat hallintolaki ja muu yleishallinto-oikeudellinen lainsäädäntö.

Hallintovaliokunta katsoo, että vanhentumista koskevaa sääntelyä on tarpeen esitetystä täydentää. Ehdotetun 24 §:n 5 momentin mukaan seuraamusmaksua ei saa määrätä, jos on kulunut yli kymmenen vuotta siitä, kun rikkomus tai laiminlyönti on tapahtunut. Vanhentumisaika on pitkä, mutta sitä voidaan pitää perusteltuna asetuksen tehokkaan täytäntöönpanon varmistamiseksi. Ehdotus myös vastaa finanssimarkkinoiden valvontaa sekä rahanpesun estämistä koskevia säädöksiä. Rikkomus tai laiminlyönti

voi kuitenkin olla myös luonteeltaan jatkuva, mistä syystä ehdotetaan, että näissä tapauksissa määräaika laskettaisiin siitä, kun rikkomus tai laiminlyönti päättynyt.

Pykälän 6 momentissa säädetään seuraamusmaksun täytäntöönpanosta, mutta ei täytäntöönpanon vanhentumisesta. Yleissäännöksiä asiasta ei tällä hetkellä ole. Erityislainsäädäntöön tällaisia säännöksiä kuitenkin sisältyy ja niiden perusteella tavanomainen vanhentumisaika on viisi vuotta. Hallintovaliokunta pitää asianmukaisena erityissäännöksen lisäämistä lakiin, ja ehdottaa, että seuraamusmaksu vanhenisi viiden vuoden kuluttua sen määräämispäivästä.

Muutoksenhausta säädettäisiin tietosuojalain 25 (23) §:ssä. Muutokset seuraamusmaksun määräämismenettelyssä tulee ottaa siinä huomioon. Näin ollen pykälään lisättäisiin säännökset myös apulaistietosuojavaltuutetun päätökseen ja seuraamuskollegion päätökseen tehtävästä muutoksenhausta. Ehdotuksen mukaan muutosta haetaan valittamalla hallinto-oikeuteen siten kuin hallintolainkäyttölaissa (586/1996) säädetään. Hallinto-oikeuden päätökseen saa hakea muutosta valittamalla vain, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan. Myös tietosuojavaltuutettu saa hakea muutosta hallinto-oikeuden päätökseen.

Rekisteröidyn oikeusturvaa koskevassa jaksossa on tarkasteltu lisäksi rekisteröidyn oikeutta saattaa asia muun kuin tietosuojavaltuutetun käsiteltäväksi. Taustalla on se, että rekisteröity voi vedota oikeuksiensa tueksi suoraan tietosuoja-asetuksen 79 artiklaan.

Suomen oikeusjärjestelmä sisältää jo nykyisin keinoja, joiden voidaan katsoa täyttävän 79 artiklan mukaisen rekisteröidyn oikeuden tehokkaisuuteen oikeussuojakeinoihin. Esimerkiksi silloin, kun rekisterinpitäjä tai henkilötietojen käsittelijä on muu kuin viranomainen, estettä ei ole sille, etteikö rekisteröity voi saattaa henkilötietojen käsittelyä koskevan asian riita-asiana käräjäoikeuden käsiteltäväksi. Kyseessä voi olla velvoittamiskanne tai vahvistuskanne. Lisäksi rekisteröity voi saattaa tietosuoja-asetuksen vahingonkorvausta koskevan 82 artiklan mukaisen vaatimuksen vireille käräjäoikeudessa.

Jos rekisterinpitäjä taas on viranomainen, rekisteröity voi valittaa viranomaisen rekisterinpitäjänä tekemästä hallintopäätöksestä hallinto-oikeuteen. Tarvittaessa rekisteröity voi pyytää asiasta hallintopäätöksen, josta valituksen voi tehdä.

Edellä todetusta johtuen on mahdollista myös se, että tietosuoja-asetuksen rikkominen on samanaikaisesti vireillä valvontaviranomaisessa ja tuomioistuimessa. Hallituksen esityksen perusteella ei ole kuitenkaan selvää, miten tällaisessa tilanteessa toimitaan. Sen vuoksi hallintovaliokunta ehdottaa 21 §:ään lisättäväksi uuden 2 momentin, jonka perusteella tietosuojavaltuutettu voisi keskeyttää sillä vireillä olevan asian käsittelyn, jos se on vireillä tuomioistuimessa. Vastaavanlainen säännös sisältyy rikosasoiden tietosuojadirektiivin kansallista täytäntöönpanoa koskevaan hallituksen esitykseen HE 31/2018 vp.

Perusteluissa on tarkasteltu myös ns. viivästysvalitusta. Tietosuoja-asetuksen 78 artiklan 2 kohdan mukaan rekisteröidyllä on oikeus tehokkaisuuteen oikeussuojakeinoihin, jos valvontaviranomainen ei ole käsitellyt valitusta tai ilmoittanut rekisteröidylle säädetyssä määräajassa valituksen etenemisestä tai ratkaisusta. Ehdotettuun tietosuojalakiin ei sisälly nimenomaisia säännöksiä tällaisista oikeussuojakeinoista. Lakivaliokunnan lausunnossa on tarkasteltu sitä, olisiko tarvetta säätää tuomioistuimelle tehtävästä viivästysvalituksesta, ja päädytty puoltamaan hallituksen esityksen mukaista ratkaisua eli ettei tarvetta viivästysvalituksen säätämiseksi ole. Hallintovaliokunta on arvioinut esille tuotuja näkökohtia samoin.

Edellä todettuun viitaten hallintovaliokunnan arvion mukaan ehdotuksessa täyttyvät myös oikeusturvajärjestelmälle asetetut vaatimukset mukaan lukien seuraamismaksun määräämismenettelyn asianmukaisuus, riippumattomuus ja puolueettomuus.
