

Tuomas Ojanen
6.9.2018

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

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

Lausunnon kohde: hallintovaliokunnan muutosehdotus perustuslain ja EU:n tietosuoja-asetuksen kannalta

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on pyytänyt oikeudellista arviotani siitä, täyttääkö eduskunnan hallintovaliokunnan laatima muutosehdotus seuraamusmaksun määräämismenettelylle perustuslaista johtuvat vaatimukset. Perustuslakivaliokunta on lisäksi pyytänyt arviota siitä, kuinka laajan kansallisen liikkumavaran EU:n yleinen tietosuoja-asetus jättää näiltä osin seuraamusmaksun määräämiseen liittyvän menettelyn ja toimivaltaista valvontaviranomaista koskevan sääntelyn kohdalla ottaen huomioon asetuksen johdantokappaleiden sisältö ja merkitys sekä erityisesti tietosuoja-asetuksen 83 artiklan 9 kohta.

Eduskunnan hallintovaliokunnan laatiman 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.).

Hallintovaliokunnan muutosehdotuksen taustalla on perustuslakivaliokunnan aiempi lausunto PeVL 14/2018 vp käsillä olevasta hallituksen esityksestä. Siinä perustuslakivaliokunta totesi säätämisyjärjestysponnassa muun muassa, 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). Valiokunnan mukaan määräämismenettelyn asianmukaisuutta, riippumattomuutta ja puolueettomuutta perustuslain 21 §:n edellyttämällä tavalla turvaisi 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 perustuslakivaliokunta lausui, että hallintovaliokunnan on tarkoin selvitettävä, millaisia muita oikeusturvaa parantavia menettelyyn liittyviä muutoksia hallinnollisesta seuraamusmaksusta päättävän monijäsenisen elimen perustaminen sääntelyyn edellyttää.

Arvio

Lausuntopyynnön liitteessä olevassa hallintovaliokunnan lausuntopyynnössä (luonnos 6.6.2018) on selostettu varsin seikkaperäisesti yleisen tietosuoja-asetuksen seuraamussäntelyä sekä asetuksen antamaa kansallista liikkumavaraa siltä osin kuin on kysymys seuraamusmaksun määräämismenettelyä ja toimivaltaista valvontaviranomaista koskevasta sääntelystä.

Nähdäkseni luonnoksessa kansallisesta liikkumavarasta esitettyyn ei ole olennaista lisättävänä. On kuitenkin syytä korostaa esitettyjen kysymysten arvioinnin lähtökohtina ensinnäkin sitä, että kysymyksessä on varsin vaikeaselkoinen ja monessa suhteessa kokonaan uudenlainen (ks. myös jäljempänä kohdassa ”Muita seikkoja” todettu) EU-säädös, josta ei ole vielä lainkaan EU-tuomioistuimen oikeuskäytäntöä. Koska kysymys kansallisen liikkumavaran alasta on perusteiltaan *EU-oikeudellinen tulkintakysymys*, josta viime kädessä päättää EU-tuomioistuin, kysymykseen siitä, pysyvätkö hallintovaliokunnan muutosehdotukset asetuksen salliman kansallisen liikkumavaran puitteissa, on mahdotonta antaa täysin varmaa vastausta.

Samalla on kuitenkin huomattava, että asetuksen 97 artiklan mukaan komission velvollisuutena on toimittaa Euroopan parlamentille ja neuvostolle säännöllisesti kertomukset asetuksen arvioinnista ja uudelleentarkastelusta erityisesti 97 artiklan 2 kohdassa mainittujen kysymysten osalta sekä tarvittaessa esittää ”ehdotuksia tämän asetuksen muuttamiseksi ottaen erityisesti huomioon tietotekniikassa ja tietoyhteiskunnassa tapahtuvan kehityksen”. Nähdäkseni tietosuoja-asetusta ei olekaan syytä ymmärtää minään ”viimeisenä” tai ”lopullisena sanana”. Sitä vastoin asetusta saatetaan hyvinkin tarkistaa jo lähivuosina 97 artiklan mukaisen kertomusmenettelyn pohjalta.

Edellä todettu puoltaa nähdäkseni perusteiltaan asetusta täydentävään kansalliseen sääntelyyn sellaista pragmaattista lähestymistapaa, jossa ensisijaisesti koetetaan hakea sellaista seuraamusmaksun määräämistä koskevaa kansallista sääntelymallia, joka riittävästi turvaa määräämismenettelyn asianmukaisuutta, riippumattomuutta ja puolueettomuutta perustuslain 21 §:n edellyttämällä tavalla. Jos joskus myöhemmin sitten osoittautuisi, että valittu sääntelymalli ei täysin pysynyt asetuksen salliman kansallisen liikkumavaran puitteissa, sitten muutetaan kansallista lainsäädäntöä. Mutta tässä vaiheessa, jossa asetuksen soveltaminen on vasta alkanut ja jossa EU-tuomioistuimen oikeuskäytäntöä ei ole vielä lainkaan, ei olisi syytä ”ylidramatisoida” kysymystä asetuksen salliman kansallisen liikkumavaran laajuudesta.

Edellä selostetuista lähtökohdista ja ottaen huomioon hallintovaliokunnan laatimasta luonnoksesta 6.6.2018 ilmenevän päädyn yhtäältä kantaan, jonka mukaan nyt ehdotettu sääntely seuraamusmaksun määräämismenettelylle täyttää riittävästi perustuslaista johtuvat vaatimukset. Tässä suhteessa on merkitystä muun muassa sillä, että asetuksen 83 artiklassa säädetyn hallinnollisen sakon (hallinnollinen seuraamusmaksu) määräisi 24 §:n 1 momentin mukaan tietosuojavaltuutetun ja apulaistietosuojavaltuutettujen yhdessä muodostama seuraamuskollegio, jossa päätös tehtäisiin 2 momentin mukaan esittelystä. Kun seuraamusmaksun määräämisestä päättäminen kuuluisi siten monijäsenisen elimen toimivaltaan, se turvaisi perustuslakivaliokunnan lausunnossa 14/2018 vp edellytetyn

mukaisesti määräämismenettelyn asianmukaisuutta, riippumattomuutta ja puolueettomuutta perustuslain 21 §:n edellyttämällä tavalla.

Toisaalta ehdotettu sääntely nähdäkseni pysyy tietosuoja-asetuksen salliman kansallisen liikkumavaran puitteissa. Vaikka mitään täysin varmaa vastausta ei ole tältä osin annettavissa sen takia, että kysymys on perusteiltaan EU-oikeudellinen ja siten viime kädessä EU-tuomioistuimessa ratkaistava asia, pidän ”riskiä” ehdotetun sääntelymallin tietosuoja-asetuksen vastaisuudesta pienenä.

Kaiken kaikkiaan en näe olennaista huomauttamista muutosehdotuksista sen paremmin perustuslain kuin EU-oikeuden kannalta.

Muita seikkoja

Yleensä¹ EU-säädökset jättävät niiden valtiosisäisen toteuttamisen organisatoriset ja menettelylliset ratkaisut, seuraamus- ja sanktiosääntely mukaan lukien, kunkin jäsenvaltion kansallisen oikeuden varaan (jäsenvaltioiden institutionaalinen itsenäisyys sekä kansallinen prosessiautonomia).² Kuten EU-tuomioistuin on todennut muun muassa EU-oikeuden vastaisesti perittyjen verojen ja maksujen palauttamisesta:

”Koska EU ei ole antanut säännöksiä esimerkiksi EU-oikeuden vastaisesti perittyjen verojen tai maksujen palauttamisesta, kunkin jäsenvaltion asiana on menettelyllisen itsemääräämisoikeuden periaatteen nojalla määrittää toimivaltaiset tuomioistuimet ja antaa menettelysäännöt sellaisia oikeussuojakeinoja varten, joilla pyritään turvaamaan unionin oikeuteen perustuvat verovelvollisten oikeudet” (Ks. mm. tuomio 6.10.2015, *Târșia*, C-69/14, EU:C:2015:662, 26 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen)

EU:n yleinen tietosuoja-asetus onkin sikäli hyvin epätyypillinen EU-säädös, että se sisältää moniin muihin EU-säädöksiin verrattuna huomattavan kattavat ja yksityiskohtaiset säännökset seuraamusjärjestelmästä, valvontaviranomaisesta sekä sen toimivaltuuksista tavalla, joka on ollut myös valtiosääntöoikeudellisesti huomionarvoista - ja ongelmallista - perustuslakivaliokunnan lausunnosta PeVL 14/2018 vp ilmenevästi.

Nähdäkseni perustuslakivaliokunnan lausunnossa käsillä olevasta asiasta olisikin syytä ”muina seikkoina” kiinnittää painokkaasti huomiota siihen, että valtioneuvosto tulisi jatkossa kiinnittää aiempaa enemmän erityistä huomiota sekä EU-säädösehdotusten ylikansallisessa että niiden kansallisessa valmistelussa institutionaalisiin ja menettelyllisiin kysymyksiin, ml. seuraamusjärjestelmiä koskevat sääntelyehdotukset, jos EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen kaltainen, valtiosääntöoikeudellisestikin huomionarvoinen sääntely seuraamusjärjestelmistä ja toimivaltaisesta kansallisesta viranomaisesta ja sen organisoimisesta ja toimivaltuuksista alkaa yleistyä EU-säädösehdotuksissa.

¹ Poikkeuksena ovat alat, jotka kuuluvat EU:n ns. yksinomaiseen toimivaltaan.

² Ks. esim. Tuomas Ojanen, EU-oikeuden perusteita. Helsinki 2016, s. 98-100 ja Olli Mäenpää, Eurooppalainen hallinto-oikeus, s. 212-214 sekä 299-301.

Tähän liittyen perustuslakivaliokunnan lausunnossa olisi syytä huomauttaa valtioneuvoston velvollisuudesta toimittaa viipymättä kirjelmällään tällainen EU-säädösehdotus eduskunnalle sen kannan määrittelyä varten perustuslain 96 §:n mukaisessa menettelyssä. Tällä tavoin voidaan luodaan edellytyksiä sille, että EU-säädösehdotusten mahdollisesti valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallisiin seuraamus- ja valvontajärjestelysääntelyihin voidaan yrittää vaikuttaa jo EU-säädösehdotusten valmisteluvaiheessa sen sijaan, että niiden kanssa valtiosääntöoikeudellisesti jumpataan kansallisen liikkumavaran rajoja hakien EU-säädöksen jo tultua voimaan ja sovellettavaksi.

Helsingissä 6. päivänä syyskuuta 2018

Tuomas Ojanen

OTT, professori

Helsinki