

Rikosoikeuden professori Sakari Melander
Helsingin yliopisto
Oikeustieteellinen tiedekunta
5.9.2018

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

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

Yleistä

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on pyytänyt allekirjoittaneelta asiantuntijalausuntoa yleistä tietosuoja-asetusta täydentävää kansallista lainsäädäntöä koskevaan hallituksen esitykseen 9/2018 vp liittyvään eduskunnan hallintovaliokunnan perustuslakivaliokunnalle eduskunnan työjärjestyksen 38 §:n 2 momentin mukaan 6.6.2018 lähettämään lausuntopyyntöön liittyen.

Eduskunnan hallintovaliokunnan lausuntopyyntöön on liitetty hallintovaliokunnan ehdotus ehdotettuun tietosuojalakiin sisällytettävästä hallinnollisen seuraamusmaksun määräämismenettelystä. Eduskunnan perustuslakivaliokunta on lausunnossaan 14/2018 vp pitänyt hallituksen esitykseen 9/2018 vp sisältyvää ehdotettua hallinnollisen seuraamusmaksun määräämismenettelyä valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallisena.

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on asiantuntijakutsussaan pyytänyt käsitystä erityisesti siitä, täyttääkö hallintovaliokunnan ehdottama sääntely ehdotetun kaltaiselle seuraamusmaksun määräämismenettelylle perustuslaista johtuvat vaatimukset. Valiokunta on pyytänyt lisäksi arvioita siitä, kuinka laajan kansallisen liikkumavaran EU:n yleinen tietosuoja-asetus jättää näiltä osin seuraamusmaksuun liittyvän menettelyn ja toimivaltaista valvontaviranomaista koskevan sääntelyn kohdalla ottaen huomioon myös asetuksen johdantokappaleiden sisältö sekä erityisesti tietosuoja-asetuksen 83 artiklan 9 kohta.

Lausuntonani esitän kunnioittavasti seuraavan.

Eduskunnan perustuslakivaliokunnan hallinnollisia maksuseuraamuksia koskeva vakiintunut käytäntö

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti katsonut, että lainvastaisesta teosta määrättävä maksu ei ole perustuslain 81 §:ssä tarkoitettu vero tai maksu vaan rangaistusluonteinen taloudellinen seuraamus (esim. PeVL 39/2017 vp, s. 2, PeVL 2/2017 vp, s. 4–5, PeVL 15/2016 vp, s. 4, PeVL 28/2014 vp, s. 2/II, PeVL 57/2010 vp, s. 2/II, PeVL 17/2012 vp, s. 5–6, PeVL 55/2005 vp, s. 2/I ja PeVL 32/2005 vp, s. 2/II). Perustuslakivaliokunta on käytännössään rinnastanut rangaistusluonteiset taloudelliset seuraamukset rikosoikeudelliseen seuraamukseen (esim. PeVL 39/2017 vp, s. 2, PeVL 2/2017 vp, s. 5, PeVL 15/2016 vp, s. 4, PeVL 10/2016 vp, s. 7–8 ja PeVL 28/2014 vp, s. 2/II). Hallinnollisen seuraamuksen perusteista on säädettävä perustuslain 2 §:n 3 momentin edellyttämällä tavalla lailla, koska seuraamuksen määräämiseen sisältyy julkisen vallan käyttöä. Valiokunta on myös katsonut, että kysymys on merkittävästä julkisen vallan käytöstä. Laissa on täsmällisesti ja selkeästi säädettävä maksuvelvollisuuden ja maksun suuruuden perusteista sekä maksuvelvollisen oikeusturvasta samoin kuin lain täytäntöönpanon perusteista (esim. PeVL 39/2017 vp, s. 3, PeVL 2/2017 vp, s. 5, PeVL 15/2016 vp, s. 4–5, PeVL 10/2016 vp, s. 7 ja PeVL 28/2014 vp, s. 2/II).

Valiokunnan käytännössä on katsottu, että vaikka perustuslain 8 §:ssä tarkoitetun rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen asettamat sääntelyn täsmällisyyttä koskevat vaatimukset eivät sellaisenaan kohdistu hallinnollisten seuraamusten sääntelyyn, tarkkuuden yleistä vaatimusta ei voida tällaisen sääntelyn yhteydessä sivuuttaa (esim. PeVL 39/2017 vp, s. 3, PeVL 2/2017 vp, s. 5, PeVL 15/2016 vp, s. 5, PeVL 10/2016 vp, s. 7 ja PeVL 57/2010 vp, s. 2/II). Tähän liittyen on huomattava, että valiokunta on käytännössään ulottanut blankorangaistussääntelyä koskevan käytäntönsä (PeVM 25/1994 vp, s. 8/I) koskemaan myös hallinnollisia seuraamuksia koskevaa sääntelyä (PeVL 10/2016 vp, s. 8).

Valiokunnan käytännössä on myös katsottu, että rangaistusluonteisia taloudellisia seuraamuksia koskevan sääntelyn on täytettävä sanktioiden oikeasuhtaisuuteen liittyvät vaatimukset (esim. PeVL 39/2017 vp, s. 3, PeVL 2/2017 vp, s. 5, PeVL 15/2016 vp, s. 5 ja PeVL 28/2014 vp, s. 2/II). Edelleen valiokunnan käytännössä on vakiintuneesti katsottu, että sanktiot eivät saa menettelyn puolesta muodostua perustuslain 21 §:ssä tarkoitetun syyttömyysolettaman vastaisiksi eivätkä ne voi perustua puhtaasti käännettyyn todistustaakkaan taikka ankaraan objektiiviseen vastuuseen (PeVL 39/2017 vp, s. 3, PeVL 2/2017 vp, s. 5, PeVL 15/2016 vp, s. 5, PeVL 57/2010 vp, s. 3–4 ja PeVL 4/2004 vp, s. 7/II).

Nyt käsillä olevaa esitystä koskevassa lausunnossaan eduskunnan perustuslakivaliokunta katsoi, että tietosuoja-asetuksessa tarkoitetun hallinnollisen seuraamusmaksun kaltaisesta maksusta päättäminen tulee säätää monijäsenisen tehtäväksi. Valiokunnan mukaan määräämismenettelyn asianmukaisuutta, riippumattomuutta ja puolueettomuutta perustuslain 21 §:n edellyttämällä tavalla turvaa se, että seuraamusmaksun määräämisestä päättäminen säädetään monijäsenisen elimen toimivaltaan kuuluvaksi (PeVL 14/2018 vp, s. 19–20). Lisäksi valiokunta katsoi, että perustuslain kannalta ongelmallista on, jos lainsäädäntö sisältää mahdollisuuden määrätä hallinnollinen seuraamusmaksu ilman esittelyä (PeVL 14/2018 vp, s. 19).

Eduskunnan hallintovaliokunnan seuraamusmaksun määräämismenettelyä koskeva ehdotus ja sen valtiosääntöoikeudellinen arviointi

Eduskunnan hallintovaliokunnan ehdotus. – Eduskunnan hallintovaliokunta on 6.6.2018 antamassaan lausuntopyynnössä sekä sen liitteenä olevassa luonnoksessa seuraamusjärjestelmää ja valvontaviranomaisen toimivaltuuksia sekä rekisteröidyn oikeusturvaa koskeviksi yleis- ja yksityiskohtaisiksi perusteluiksi ja pykäläehdotuksiksi hahmotellut seuraamusmaksun määräämismenettelyyn mallia, jonka olisi tarkoitus täyttää perustuslain 21 §:stä seuraavat vaatimukset. Tältä osin on huomattava, että myös eduskunnan lakivaliokunta on käsillä olevaa ehdotusta koskevassa lausunnossaan ehdottanut hallinnollisten seuraamusten määräämismenettelyn kehittämistä siten, että tietosuoja-valtuutetun toimistoon luotaisiin seuraamusmaksun määräämisestä päättävä monijäseninen kokoonpano (LaVL 5/2018 vp, s. 7–10). Hallintovaliokunnan ehdotus vastaa melko pitkälti lakivaliokunnan lausunnossa ehdotettua, joka taas pohjautuu oikeusministeriön perustuslakivaliokunnan lausunnon johdosta esittämään (LaVL 5/2018 vp, s. 8).

Eduskunnan hallintovaliokunta on ehdottanut, että yleisen tietosuoja-asetuksen 83 artiklassa tarkoitetun hallinnollisen seuraamusmaksun määräisi tietosuoja-valtuutetun ja vähintään kahden apulaistietosuoja-valtuutetun yhdessä muodostama seuraamuskollegio, jossa tietosuoja-valtuutettu toimisi puheenjohtajana. Kukin apulaistietosuoja-valtuutettu olisi toimessaan samalla tavalla itsenäinen ja riippumaton kuin tietosuoja-valtuutettu. Hallintovaliokunnan ehdotuksen mukaan seuraamusmaksua koskeva asia olisi lisäksi aina ratkaistava esittelystä. Hallintovaliokunnan luonnosteleva sääntely sisältää lisäksi säännöksen äänestyksestä asiaa ratkaistaessa.

Ehdotuksen valtiosääntöoikeudellinen arviointi. – Kuten edellä on todettu, eduskunnan perustuslakivaliokunta on lausunnossaan 14/2018 vp edellyttänyt, että hallinnollisesta seuraamusmaksusta päättäminen tulee säätää monijäsenisen toimielimen tehtäväksi (PeVL 14/2018 vp, s. 19). Valiokunta on katsonut, että tällainen sääntely perustuslain 21 §:n edellyttämällä tavalla turvaa seuraamuksen määräämismenettelyn asianmukaisuutta, riippumattomuutta ja puolueettomuutta.

Nähdäkseni hallintovaliokunnan ehdottama lakivaliokunnan lausuntoon pitkälti pohjautuva malli, jossa seuraamuksen määräämisestä päättäisi tietosuoja-valtuutetun ja vähintään kahden apulaistietosuoja-valtuutetun yhdessä muodostama seuraamuskollegio on lähtökohtaisesti askel parempaan suuntaan. Ehdotetussa mallissa seuraamus määrättäisiin aina vähintään kolmehenkisen kollegion toimesta eikä asiaa voitaisi ratkaista edes poikkeustapauksissa ilman esittelyä. Kolmijäseninen toimielin olisi sinänsä eduskunnan perustuslakivaliokunnan tarkoittama monijäseninen toimielin, minkä lisäksi kaavailtu sääntely siitä, että seuraamusmaksun määrääminen tapahtuisi aina esittelystä, poistaa tietyn hallituksen esityksen 9/2018 vp 1. lakiehdotukseen sisältyvän valtiosääntöisen ongelman. Vaikuttaa näin siltä, että hallintovaliokunnan ehdottama malli olisi edellä sanotun mukaisesti askel parempaan suuntaan ja että se olisi tältä osin valtiosääntöoikeudellisesti hyväksyttävissä – jäljempänä sanottu kuitenkin huomioon ottaen.

On kuitenkin kiinnitettävä huomiota siihen, että hallintovaliokunnan ehdottama malli ei nähdäkseni kuitenkaan parhaalla mahdollisella tavalla turvaisi perustuslain 21 §:ssä edellytettyä päätöksenteon asianmukaisuutta, riippumattomuutta ja puolueettomuutta vaan se vaikuttaa olevan pikemmin tietynlainen ”hätäratkaisu”. Hallintovaliokunnan ehdottamassa mallissa seuraamuskollegion jäsenet olisivat tietosuoja-valtuutetun toimistossa työskenteleviä henkilöitä,

mikä ei välttämättä parhaalla mahdollisella tavalla turvaisi päätöksenteon riippumattomuutta ja puolueettomuutta. Malli ei myöskään vastaisi esimerkiksi menettelyä, joka finanssimarkkinoiden valvontaan liittyen on hallinnollisten seuraamusmaksujen osalta omaksuttu (ks. tästä PeVL 14/2018 vp, s. 19 ja LaVL 5/2018 vp, s. 7). Rahamäärältään huomattavien seuraamusmaksujen määrittäminen on finanssimarkkinoiden valvonnassa tietyissä tilanteissa osoitettu Finanssivalvonnan johtokunnalle. Finanssivalvonnasta annetun lain (878/2008) 9 §:n 1 momentin mukaan Finanssivalvonnan johtokuntaan kuuluu enintään kuusi jäsentä ja säännöksen 2 momentti sisältää säännöksen johtokunnan kokoonpanosta. Johtokunnan jäsenet edustavat alan asiantunte-
musta ja jäsenistön kokoonpano muodostuu finanssimarkkinoiden toimijoiden edustajista. Tämänkaltaisen aidosti monijäseninen osin ulkopuolisista asiantuntijoista muodostuva toimielin turvaisi hallinnollisen seuraamusmaksun määrittämismenettelyssä paremmin perustuslain 21 §:ssä edellytettyä päätöksenteon asianmukaisuutta, riippumattomuutta ja puolueettomuutta kuin hallintovaliokunnan ehdottama seuraamuskollegio.

Edellä esitetty huomioon ottaen valtiosääntöoikeudellisesti perustelluin vaihtoehto nähdäkseni edelleen olisi tietosuoja-asetuksen täytäntöönpanoa valmistelleen työryhmän mietinnössä ehdotettu sääntelymalli, jonka mukaisesti tietosuoja-asetuksen 83 artiklassa tarkoitetun hallinnollisen sakon määrittäminen olisi työryhmän ehdottaman seuraamuslautakunnan toimivaltaan kuuluva asia. Seuraamuslautakunta olisi ollut viisijäseninen ja sen tarkoituksena olisi ollut toimia nimenomaan yhtenä oikeussuojakeinona hallinnollisia sakkoja määrättäessä (OMML 35/2017, s. 146). Lautakunnan jäsenet olisivat olleet lainkäytön ja henkilötietojen suojan asiantuntijoita ja he olisivat toimineet virkavastuulla. Lisäksi lautakunnan jäseniin olisi sovellettu laissa määritellyjä kelpoisuusvaatimuksia sekä lautakunnan jäsenten riippumattomuuden ta-
keeksi heihin olisi kohdistettu kielto harjoittaa lautakunnan jäsenen tehtävien hoidon kannalta yhteensopimatonta toimintaa (ks. tarkemmin OMML 35/2017, s. 145–148). Lakivaliokunnan kä-
sillä olevaa esitystä koskevassa lausunnossa on todettu oikeusministeriöltä saatujen tietojen perusteella, että seuraamuslautakunta olisi edellyttänyt, että valvontaviranomainen olisi orga-
nisoitu virastomuodossa ja että tietosuojavaikuttetun toimiston hallinnollis-organisatorista ra-
kennetta ei ole ollut mahdollista toteuttaa työryhmän ehdottamalla tavalla, koska tämä olisi edellyttänyt pidempää valmisteluaikaa (LaVL 5/2018 vp, s. 7). Tämänkaltaisilla näkemyksillä ei
kuitenkaan lähtökohtaisesti ole merkitystä ehdotetun sääntelyn valtiosääntöoikeudellisen arvi-
oinnin kannalta. Arvioinnissa olennaista on, että seuraamusmaksun määrittämisestä koskeva me-
nettely lainsäädännöllisesti toteutetaan tavalla, joka täyttää perustuslaista ja ennen muuta sen
21 §:stä seuraavat vaatimukset.

Hallintovaliokunnan ehdottama seuraamuskollegio olisi kuitenkin myös monijäseninen toimie-
lin ja ottaen huomioon tietosuojavaikuttetun ja apulaistietosuojavaikuttetun kelpoisuusvaati-
muksia koskeva ehdotettu tietosuojalain 10 § sekä se, että seuraamusmaksun määrittämisestä
koskeva asia aina ratkaistaisiin esittelystä, voitaneen kuitenkin lähteä siitä, että hallintovalio-
kunnan ehdottama seuraamuskollegiota koskeva malli ainakin väliaikaisena ratkaisuna – vaikka
väliaikaisia ratkaisuja olisi syytä välttää – riittävästi kykenee turvaamaan perustuslain 21 §:stä
seuraavat vaatimukset seuraamusmaksun määrittämisessä. On kuitenkin syytä edelleen koros-
taa, että seuraamuslautakunta sääntelymallina olisi perustuslain 21 §:stä seuraavat vaatimukset
paremmin täyttävä sääntelymalli ja tätä sekä seuraamuslautakunnan perustamisen mahdolli-
suuden selvittämisen tarpeellisuutta saattaisi olla syytä korostaa perustuslakivaliokunnan hal-
lintovaliokunnan lausuntopyynnön johdosta antamassa lausunnossa.

Tietosuoja-asetuksen jättämä kansallinen liikkumavara seuraamusmaksun määräämisessä ja toimivaltaista valvontaviranomaista koskevassa sääntelyssä. – Yleisen tietosuoja-asetuksen 58(2)(i) artiklan mukaan jokaisen valvontaviranomaisen on voitava määrätä 83 artiklassa tarkoitettu hallinnollinen sakko. Vaikka asetuksen 51(1) artikla mahdollistaa, että jäsenvaltiossa on useampi kuin yksi valvontaviranomainen, asetuksen sanamuodon mukaan kaikilla valvontaviranomaisilla on oltava 58 artiklassa tarkoitetut toimivaltuudet, mukaan lukien hallinnollisten maksuseuraamusten määrääminen. Asetuksen 83(9) artikla mahdollistaa sen, että kansallinen tuomioistuin määrää asetuksen 83 artiklassa tarkoitetun hallinnollisen sakon, jos jäsenvaltion oikeusjärjestelmässä ei säädetä hallinnollisista sakoista. Määräykseen liittyy asetuksen 151 johdantokappale, jonka mukaisesti voidaan tulkita, että asetuksen 83(9) artiklan tarkoitus on mahdollistaa asetuksen soveltaminen Tanskassa ja Virossa, koska niiden oikeusjärjestelmät eivät mahdollista hallinnollisia sakkoja. Mainitun johdantokappaleen sanamuoto vaikuttaa viittavan siihen, että mahdollisuutta tuomioistuinten määräämiin sakkoihin ei ole niissä jäsenvaltioissa, joiden lainsäädännössä säädetään hallinnollisista sakoista tai maksuseuraamuksista.

Hallinnollisten maksuseuraamusten määräämistä koskevan menettelyn suhteen on kuitenkin huomioitava myös asetuksen 83(8) artikla, jonka mukaan valvontaviranomaisen seuraamustoimivallan käyttöön sovelletaan unionin oikeuden ja jäsenvaltion lainsäädännön mukaisesti asianmukaisia menettelytakeita, muun muassa tehokkaita oikeussuojakeinoja ja asianmukaista prosessia. Riittävät menettelytakeet mainitaan myös asetuksen 148 johdantokappaleessa. Myös valvontaviranomaisen riippumattomuutta koskeva 52 artikla on tässä suhteessa merkityksellinen.

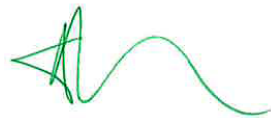
Hallinnollisten maksuseuraamusten määräämistä koskeva asetuksen sääntely kokonaisuutena huomioon ottaen on nähdäkseni perusteltua katsoa, että asetuksesta ei seuraa erityisen pitkälle meneviä vaatimuksia valvontaviranomaisen hallinnollis-organisatorisen rakenteen järjestämisen suhteen. Pikemmin on perusteltua katsoa, että riittävien oikeussuojakeinojen ja asianmukaista prosessia koskevat asetuksen sisältämät vaatimukset jättävät jäsenvaltioille kansallista harkintavaltaa maksuseuraamusten määräämismenettelyn suhteen, jossa jäsenvaltioiden on huolehdittava mainittujen menettelytakeiden parhaasta mahdollisesta toteutumisesta. Vaikka asetuksen 58(2) artiklan mukaan jokaisella valvontaviranomaisella on oltava muun muassa kohdan i alakohdassa tarkoitettu toimivalta hallinnollisten maksuseuraamusten määräämiseen, tällä ei nähdäkseni voi olla tarkoitettu sulkea pois jäsenvaltion mahdollisuutta EU:n perusoikeuskirjan ja kansallisen perustuslain mukaisesti turvata hallinnollisten seuraamusmaksujen määräämisen järjestäminen siten, että oikeusturva ja riippumattomuus turvataan parhaalla mahdollisella tavalla. Asetuksen ei nähdäkseni näin ainakaan voi katsoa edellyttävän sääntelymallia, jossa yksi henkilö määräisi hallinnollisen maksuseuraamuksen. Asetus pikemmin nimenomaisesti edellyttää, että seuraamusten määräämistä koskeva menettely järjestetään EU:n perusoikeuskirjan ja jäsenvaltioiden lainsäädännön asettamien menettelytakeiden mukaisesti. Lisäksi on huomattava, että asetuksen 83(8) artiklassa nimenomaisesti viitataan myös jäsenvaltion lainsäädännön mukaisten asianmukaisten menettelytakeiden noudattamiseen. Tämä nähdäkseni sallii jäsenvaltioille kansallista liikkumavaraa seuraamusmaksun määräämistä koskevan menettelyn ja toimivaltaista valvontaviranomaista koskevan sääntelyn kohdalla. Asetuksesta ei näin nähdäkseni seuraa estettä sille, että seuraamusmaksun määrääminen osoitettaisiin aidosti riippumattoman monijäsenisen toimielimen, esimerkiksi seuraamuslautakunnan, tehtäväksi.

Lopuksi

Edellä on katsottu, että hallinnollisten seuraamusmaksujen määräämisen osoittaminen riippumattoman seuraamuslautakunnan tehtäväksi toteuttaisi parhaiten perustuslakivaliokunnan lausunnossaan 14/2018 vp tarkoittamaa perustuslain 21 §:n edellyttämää määräämismenettelyn asianmukaisuutta, riippumattomuutta ja puolueettomuutta. Erityisesti asetuksen 83(8) artikla huomioon ottaen tämänkaltainen sääntelymalli ei nähdäkseni olisi asetuksen vastainen. Toinen asia on, jos ja oletettavasti kun seuraamuslautakunnasta säätäminen lakivaliokunnan lausunnossa 5/2018 vp mainitun mukaisesti edellyttäisi valvontaviranomaisen organisoimista virastomuotoon. Tämä ei toisaalta ole sellainen peruste, joka vaikuttaisi seuraamusmaksun määräämisen valtiosääntöoikeudelliseen arviointiin menettelylle esimerkiksi perustuslain 21 §:n asettamien vaatimusten suhteen lievempiä vaatimuksia asettaen, joskin asialla lienee toki käytännön ja valtiontaloudellisia vaikutuksia.

Hallintovaliokunnan ehdottama seuraamuskollegiota koskeva malli on nähdäkseni myös joka tapauksessa askel parempaan suuntaan ja riittäisi ainakin väliaikaisena mallina – jos tietosuoja-valtuutetun toimiston hallinnollis-organisatorisen rakenteen mahdolliselle muuttamiselle ei ole käytettävissä riittävää valmistelu-aikaa ja vaikka väliaikaisia ratkaisuja tulisi pyrkiä välttämään – turvaamaan perustuslain 21 §:n asettamat vaatimukset. Saattaisi olla myös perusteltua edellyttää, että valtioneuvosto aloittaa valmistelutyön sen selvittämiseksi, voidaanko tietosuojavaltuutetun toimiston hallinnollis-organisatorinen rakenne muuttua sellaiseksi, että se mahdollistaa seuraamuslautakunnan tai vastaavan perustuslain 21 §:n asettamat vaatimukset parhaalla mahdollisella tavalla täyttävän monijäsenisen toimielimen perustamisen.

Pekingissä 5.9.2018



Sakari Melander
 Rikosoikeuden professori
 Oikeustieteellinen tiedekunta
 Helsingin yliopisto
 puh.: 02941 21781, 050 5644229
 sähköposti: sakari.melander@helsinki.fi