

Tuula Pynnä
Korkein oikeus

Eduskunnan perustuslakivaliokunta 6.9.2018 klo 10

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

Perustuslakivaliokunnassa on hallintovaliokunnan tekemän lausuntopyynnön johdosta vireillä hallituksen esitys EU:n yleistä tietosuoja-asetusta täydentäväksi lainsäädännöksi (HE 9/2018 vp).

Perustuslakivaliokunta on aiemmin antanut lausunnon sanotusta hallituksen esityksestä PeVL 14/2018 vp ja todennut säätämisjärjestysponnnessaan, että 1. lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä vain, mikäli valiokunnan hallinnollisten seuraamusten määäämismenettelystä tekemät valtiosääntöoikeudelliset huomautukset otetaan asianmukaisesti huomioon (PeVL 14/2018 vp, s. 23).

Eduskunnan hallintovaliokunnan laatiman muutosehdotuksen mukaan tietosuoja-asetuksen 83 artiklassa tarkoitetun hallinnollisen sakon (seuraamusmaksu) määräisi tietosuojavaltuutettujen ja apulaistietosuojavaltuutettujen yhdessä muodostama seuraamuskollegio (24 § 1 mom.). Apulaistietosuojavaltuutettuja tulisi ehdotuksen mukaan olla vähintään kaksi (9 § 1 mom.).

Perustuslakivaliokunta on pyytänyt lausumaan siitä, täyttääkö ehdotettu sääntely ehdotetun kaltaiselle seuraamusmaksun määäämismenettelylle perustuslaista johtuvat vaatimukset. Lisäksi valiokunta on pyytänyt arviota siitä, kuinka laajan kansallisen liikkumavaran EU:n yleinen tietosuoja-asetus jättää seuraamusmaksun määäämiseen liittyvän menettelyn ja toimivaltaista valvontaviranomaista koskevan

sääntelyn kohdalla ottaen huomioon myös asetuksen johdantokappaleiden sisältö ja merkitys sekä erityisesti tietosuoja-asetuksen 83 artiklan 9 kohta. Rajoitan lausumani vain perustuslakivaliokunnan esittämään kysymykseen. Totean, että korkein oikeus ei ole antanut lausuntoa asian käsittelyn kuluessa.

Tietosuoja-asetuksen 13 johdantokappaleesta ilmenee, että asetuksella pyritään varmistamaan henkilötietojen käsittelyn yhdenmukainen valvonta ja seuraamukset kaikissa jäsenvaltioissa. Valvontaviranomaisella, joka lakiehdotuksen mukaan olisi Suomessa tietosuojavaltuutettu, on asetuksen soveltamisessa hyvin keskeinen tehtävä, millä omalta osaltaan pyritään turvaamaan unionin oikeuden yhtenäistä soveltamista kaikissa jäsenvaltioissa.

Asetuksen 51 artikla edellyttää, että kunkin jäsenvaltion on varmistettava, että yksi tai useampi riippumaton valvontaviranomainen on vastuussa asetuksen soveltamisen valvonnasta. Jokaiselle valvontaviranomaiselle kuuluva toimivalta ja valtuudet on asetuksen 58 artiklassa täsmennetty yksityiskohtaisesti. Myös hallinnollisen sakon määrääminen kuuluu asetuksen 58 artiklan i kohdan mukaan valvontaviranomaisen toimivaltaan. Käsitykseni mukaan tietosuoja-asetus ei mahdollista sitä, että seuraamusmaksun määräisi valvontaviranomaisen ulkopuolinen elin muissa kuin asetuksen 83 artiklan 9 kohdassa tarkoitetuissa tapauksissa.

Valvontaviranomaisen asemasta sakon määrääminen voidaan antaa tuomioistuimen tehtäväksi tietosuoja-asetuksen 83 artiklan 9 kohdassa tarkoitetuissa tilanteissa. Artiklan 9 kohdan sanamuoto on jossain määrin tulkinnanvarainen. Säännös on kuitenkin poikkeus asetuksen luomasta järjestelmästä, jossa valvontaviranomaisen asema keskeinen. Yleisten tulkintaperiaatteiden mukaan asetuksen keskeisistä toimivaltasäännöksistä poikkeavaa säännöstä on tulkittava suppeasti. Käsitykseni mukaan poikkeus viittaa ainoastaan sellaisiin jäsenvaltioihin, joiden oikeusjärjestelmässä ei ole lainkaan mahdollista määrätä nyt esillä olevan kaltaisia hallinnollisia seuraamuksia. Tätä johtopäätöstä tukee suomenkielistäkin sanamuotoa selvemmin asetuksen ranskan, englannin ja saksan kieliset versiot luettuna yhdessä asetuksen

johdantokappaleen 153 kanssa. Kun asetuksen 153 johdantokappaleen mukaan kyseinen mahdollisuus koskee ainoastaan Tanskaa ja Viroa, katson, ettei asetusta voida tulkita siten, että seuraamusmaksun määrääminen voitaisiin Suomessa antaa ensiasteena tuomioistuimen tehtäväksi. Täten se ei myöskään mahdollistaisi esimerkiksi sen kaltaista järjestelmää, joka on omaksuttu kilpailulain 12 §:n 3 momentissa ja jossa seuraamusmaksun määrää kilpailu- ja kuluttajaviraston esityksestä markkinaoikeus. Viime kädessä unionin oikeuden tulkinnan vahvistaa kuitenkin unionin tuomioistuin.

Unionin tuomioistuimen vahvistaman vakiintuneen periaatteen mukaan jäsenvaltioilla on menettelyllinen autonomia. Siltä osin kuin unioni ei ole antanut asiaa koskevia menettelysäännöksiä jäsenvaltiot voivat säätää noudatettavasta menettelystä edellyttäen, että menettely täyttää vastaavuusperiaatteen ja tehokkuusperiaatteen vaatimukset (esim. asia C-225/05) ja takaa unionin perusoikeuskirja 47 artiklan (oikeus tehokkaiseen oikeussuojakeinoihin ja puolueettomaan tuomioistuimeen) edellytykset. Tietosuoja-asetus jättää siten jäsenvaltioille harkintamarginaalia sen suhteen, millaisessa menettelyssä seuraamusmaksu valvontaviranomaisen toimesta määrätään ja miten valvontaviranomainen organisoidaan.

Hallintovaliokunnan ehdotus seuraamuskollegion kokoonpanosta täyttää perustuslakivaliokunnan lausunnossaan PeVL 14/2018 vp edellyttämän monijäsenisyyden vaatimuksen. Hallintovaliokunnan ehdotuksesta ei kuitenkaan suoraan ilmene päätösvaltaisen kokoonpanon suuruus, miltä osin ehdotusta olisi perusteltua täsmentää kirjoittamalla toimivaltainen kokoonpano säännökseen (24 §). Lakiehdotuksen 16 §:n mukaan apulaistietosuojavaltuutetulla olisi tehtäviensä hoidossa samat toimivaltuudet kuin tietosuojavaltuutetulla. Ehdotuksen 24 §:n perustelujen mukaan myös apulaistietosuojavaltuutetut olisivat toiminnassaan myös samalla tavalla riippumattomia ja itsenäisiä kuin tietosuojavaltuutettu. Monijäsenisen kollegion osalta onkin keskeistä, että kollegion jäsenten itsenäisyys ja riippumattomuus ja asiantuntemus ovat turvattu.

Hallintovaliokunnan ehdotuksessa sama taho olisi vastuussa sekä seuraamusasian valmistelusta että myös päätöksenteosta, mitä voidaan pitää rangaistuksen luonteista taloudellinen seuraamusta määrättäessä oikeusturvan kannalta ongelmallisena. Tähän nähden on asianmukaista, että seuraamusmaksu määrätään monijäsenisessä kokoonpanossa ja ehdotuksen mukaisesti esittelystä, jolloin päätöksenteko perustuu esittelijän virkavastuulla tekemään ehdotukseen.

Oikeusturvatakeita arvioitaessa merkityksellistä on myös se, miten muutoksenhaku on järjestetty. Unionin tuomioistuin on ratkaisukäytännössään arvioinut unionin perusoikeuskirjan 47 artiklassa tarkoitetun tehokkaan oikeussuojan periaatteiden toteutumista komission hallintopäätöksellä määräämiä kilpailuoikeudellisia sakkoja koskevissa valitusasioissa (esim. C-295/12 P). Unionin tuomioistuin on mainituissa ratkaisussa viitannut Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntöön (Menarini Diagnostics S.r.l. v. Italia 27.9.2011), jonka mukaan Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan noudattaminen ei ole esteenä sille, että hallinnollisessa menettelyssä ”rangaistuksen” määrää aluksi hallintoviranomainen. Se edellyttää kuitenkin, että jollei hallintoviranomaisen päätös itsessään täytä Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 1 kappaleessa määrättyjä edellytyksiä, päätös voidaan myöhemmin saattaa tutkittavaksi tuomiovaltaa käyttävässä elimessä, jolla on täysi harkintavalta. Harkintavaltaan tulee kuulua toimivalta muuttaa alemman asteisen elimen tekemää päätöstä miltä tahansa osin, sekä tosiseikkojen että oikeudellisten seikkojen osalta.

Hallintovaliokunnan ehdotuksen mukaisesta seuraamuskollegion päätöksestä valitettaisiin hallintolainkäyttöä koskevassa järjestyksessä hallinto-oikeuteen, jolla on hallintolainkäyttölain mukaan toimivalta tukia päätöksen tosiseikat ja oikeudelliset seikat. Hallinto-oikeus on toimivaltainen kolmijäsenisenä, jollei muuta ole säädetty. Hallintovaliokunnan ehdotuksessa ei ole ehdotettu muutoksia hallinto-oikeuslakiin, joten käsittely hallinto-oikeuksissa tulisi tapahtumaan monijäsenisessä tuomioistuimessa kolmijäsenisessä kokoonpanossa. Ehdotuksen mukaan hallinto-oikeuden päätöksestä

voidaan myös valittaa korkeimpaan hallinto-oikeuteen, mikäli korkein hallinto-oikeus myöntää asiassa valitusluvan.

Yleisten tuomioistuinten käsiteltäväksi rekisteröity voi saattaa rekisterinpitäjää tai henkilötietojen käsittelijää vastaan tietosuoja-asetuksen VIII lukuun pohjautuvia vahvistus- tai vahingonkorvauskanteita. Näillä asioilla voi olla osittainen liityntä seuraamusta koskevaan asiaan. Yleisten tuomioistuinten käsiteltäväksi saatetaan myös saattaa valtiota vastaan unionin oikeuden mukaisen jäsenvaltion vahingonkorvausvastuun perusteella.