



Oikeusneuvos Petri Helander

5.9.2018

H 446/18

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

## HALLITUKSEN ESITYS HE 9/2018 VP EDUSKUNNALLE EU:N YHTEISTÄ TIETOSUOJA-ASETUSTA TÄYDENTÄVÄKSI LAINSÄÄDÄNNÖKSI

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on pyytänyt korkeimmalta hallinto-oikeudelta asiantuntijalausuntoa otsikossa mainitusta hallituksen esityksestä ja erityisesti hallintovaliokunnan siihen tekemistä muutosehdotuksista (HaV:n luonnos 6.6.2018).

Perustuslakivaliokunta on antanut hallituksen esityksestä (HE 9/2018 vp) aiemmin lausunnon PeVL 14/2018 vp. Sen säätämisyjärjestyspöytäkirjassa todetaan muun ohella, että 1. lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä vain, mikäli valiokunnan hallinnollisten seuraamusten määrittämismenettelyä tekemät valtiosääntöoikeudelliset huomautukset otetaan asianmukaisesti huomioon. Lausunnossaan perustuslakivaliokunta katsoi, että määrittämismenettelyn asianmukaisuutta, riippumattomuutta ja puolueettomuutta perustuslain 21 §:n edellyttämällä tavalla turvaa se, että seuraamusmaksun määrittämisestä päättäminen säädetään monijäsenisen elimen toimivaltaan kuuluvaksi.

Hallintovaliokunta on muun ohella perustuslakivaliokunnan lausunnon vuoksi laatinut ehdotukset pykälämuutoksiksi sekä niihin liittyviksi perusteluiksi. Arvioitavana on nyt se, täyttääkö tämä hallintovaliokunnan ehdottama sääntely perustuslakivaliokunnan asettamat edellytykset.

Perustuslakivaliokunta on kutsun yhteydessä lähettänyt asiantuntijoiksi kutsutuille täsmentäviä kysymyksiä arvioinnin pohjaksi. Perustuslakivaliokunta pyytää asiantuntijoita arvioimaan erityisesti seuraavia kysymyksiä:

- 1) Täyttääkö hallintovaliokunnan ehdottama sääntely seuraamusmaksun määrittämismenettelylle perustuslaista johtuvat vaatimukset? Tällä kysymyksellä viitattaneen erityisesti siihen, täyttääkö ehdotettu seuraamuskollegio perustuslakivaliokunnan vaatimuksen siitä, että seuraamusmaksun määrittämisestä päättää monijäseninen elin.
- 2) Kuinka laajan kansallisen liikkumavaran EU:n yleinen tietosuojasetus jättää seuraamusmaksun määrittämiseen liittyvän menettelyn ja toimivaltaista valvontaviranomaista koskevan sääntelyn kohdalla ottaen huomioon myös asetuksen johdantokappaleiden sisältö ja merkitys sekä erityisesti tietosuojasetuksen 83 artiklan 9 kohta?

Korkein hallinto-oikeus esittää lausuntonaan seuraavaa.

## 1. Seuraamuskollegio

Hallintovaliokunnan ehdotuksen (uusi 24 §:n 1 mom.) perusteella tietosuoja-asetuksen 83 artiklassa säädetyn hallinnollisen sakon määräisi tietosuojavaltuutetun ja apulaistietosuojavaltuutettujen yhdessä muodostama seuraamuskollegioksi kutsuttava elin. Hallintovaliokunta ehdottaa lisäksi, että lakiehdotuksen 9 §:n 1 momenttia muutetaan siten, että apulaistietosuojavaltuutettuja on vähintään kaksi. Tämä merkitsee sitä, että seuraamuskollegio muodostuu lähtökohtaisesti vähintään kolmijäseniseksi.

Vähintään kolmijäseninen seuraamuskollegio täyttää jäsentensä lukumäärän perusteella perustuslakivaliokunnan vaatimuksen monijäsenisestä elimestä. Sääntelyä olisi kuitenkin päätöksentekomenettelyn monijäsenisyyden varmistamiseksi vielä syytä täydentää siten, että seuraamuskollegio on päätösvaltainen (vähintään) kolmen jäsenen ollessa läsnä (ks. laki finanssivalvonnasta 9 § 5 mom.).

## 2. Yleisen tietosuoja-asetuksen mahdollistama kansallinen liikkumavara

Valvontaviranomaisia voi yleisen tietosuoja-asetuksen mukaan olla jäsenvaltiossa yksi tai useampi (ks. esim. 51 artiklan 1 kohta). Hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen 8 §:n 1 momentin nojalla Suomessa kansallisena valvontaviranomaisena toimii tietosuojavaltuutettu. Tämä merkitsee sitä, että Suomessa ei ole useita valvontaviranomaisia. Se, että tietosuojavaltuutetun toimistossa on myös vähintään kaksi apulaistietosuojavaltuutettua (HaV:n ehdotuksen 9 § 1 mom.), joilla on tehtäviensä hoidossa samat toimivaltuudet kuin tietosuojavaltuutetulla (HE:n 1. lakiehdotuksen 16 § 2 mom.), ei merkitse sitä, että valvontaviranomaisia olisi useita.

Yleisestä tietosuoja-asetuksesta ilmenee (ks. esim. 52 artikla), että valvontaviranomaisessa voi olla useita jäseniä. Asetuksesta ei näyttäisi johtuvan estettä sille, että valvontaviranomaisen päätöksenteko tapahtuu (kaikissa tai joissakin määrätyissä asioissa) monijäsenisessä kollegiossa. Koska toimivalta hallinnollisen sakon määräämiseen kuuluu tietosuoja-asetuksen mukaan jäsenvaltion valvontaviranomaiselle, monijäsenisen kollegion on kuuluttava valvontaviranomaiseen, eikä sitä siten voida muodostaa viranomaisen ulkopuolisista jäsenistä (vrt. finanssivalvontalain 9 §:n mukainen johtokunta). Hallintovaliokunnan ehdotus seuraamuskollegiosta ei näin ollen ole yleisen tietosuoja-asetuksen kannalta ongelmallinen.

Yleisen tietosuoja-asetuksen 58 artiklan 2 kohdan i alakohdan ja 83 artiklan perusteella pääsääntönä on, että hallinnollisen sakon määräämisestä päättää valvontaviranomainen. Asetus näyttää kuitenkin jättävän tiettyä kansallista liikkumavaraa hallinnollisten sakkojen määräämismenettelyn suhteen. Asetuksen 83 artiklan 9 kohdan mukaan artiklaa voidaan nimittäin soveltaa myös niin, että sakon panee vireille toimivaltainen valvontaviranomainen ja sen määräävät kansalliset tuomioistuimet, *jos jäsenvaltion oikeusjärjestelmässä ei säädetä hallinnollisista sakoista* (engl. 'Where the legal system of the Member State does not provide for administrative fines, this Article may be applied...', ransk. 'Si le système juridique d'un État membre ne prévoit pas d'amendes administratives, le présent article peut être appliqué...', saks. 'Sieht die Rechtsordnung eines Mitgliedstaats keine Geldbußen vor, kann dieser Artikel so angewandt werden, dass die...').

Tuntematta lähemmin asetuksen säätämishistoriaa vaikuttaisi siltä, että 83 artiklan 9 kohdan sääntelyllä on yhteys asetuksen 151 johdantokappaleeseen, jonka mukaan Tanskan ja Viron oikeusjärjestelmät eivät mahdollista tietosuoja-asetuksen mukaisia hallinnollisia sakkoja. Ao. johdantokappaleessa on lisäksi todettu, että hallinnollisia sakkoja voi soveltaa niin, että Tanskassa sakon määräävät toimivaltaiset kansalliset tuomioistuimet rikosoikeudellisena seuraamuksena ja

Virossa sakon määrää valvontaviranomainen rikkomusmenettelyn puitteissa. Muita jäsenvaltioita johdantokappaleessa ei ole mainittu.

Kysymys siitä, jättääkö asetuksen 83 artiklan 9 kohta liikkumavaraa asian suhteen muille jäsenvaltioille kuin Tanskalle ja Virolle, jää säännöksen sanamuodon perusteella jossain määrin avoimeksi. Suomen oikeusjärjestyksessä ei tunneta hallinnollisen sakon käsitettä. Asetuksessa käytetty termi kuitenkin rinnastuu asiallisesti erilaisiin Suomen lainsäädännössä säädettyihin hallinnollisiin seuraamusmaksuihin (rikemaksut, seuraamusmaksut, laiminlyöntimaksut ym.). Hallinnollisista seuraamusmaksuista ei Suomessa ole yleishallinto-oikeudellista lainsäädäntöä, mutta viranomaiset voivat niitä useiden erityislakien nojalla määrätä.

Edellä mainitun perusteella näyttäisi siltä, että Suomi ei voi vedota tietosuoja-asetuksen 83 artiklan 9 kohtaan perusteena säätää menettelystä, jonka mukaan asetuksen mukaisesta hallinnollisesta sakosta määräisi tuomioistuvin valvontaviranomaisen esityksestä. Joka tapauksessa 83 artiklan 9 kohdan viimeisessä virkkeessä mainittu määräaika, johon mennessä kyseisen kohdan nojalla hyväksytyt säännökset olisi pitänyt toimittaa tiedoksi komissiolle, on jo kulunut.

### 3. Muutoksenhaku

Korkein hallinto-oikeus katsoo, että hallintovaliokunnan luonnokseen sisältyvä muutoksenhakua koskeva (uusi) 25 §, jossa on viitattu (uudessa) 24 §:ssä säädettyyn seuraamuskollegion päätökseen, on asianmukainen. Sääntely merkitsee sitä, että seuraamuskollegion hallinnollisen seuraamusmaksun määräämistä koskevaan päätökseen saa hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään ja hallinto-oikeuden päätökseen saa hakea muutosta valittamalla vain, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan. Valitusluvanvaraisuus on linjassa valituslupajärjestelmän laajentamista koskevan kehityksen kanssa eikä se korkeimman hallinto-oikeuden mielestä ole tässä yhteydessä seuraamusmaksun potentiaalisesta suuruudesta huolimatta ongelmallinen. Riittävää on, että korkeimman hallinto-oikeuden on hallintolainkäyttölain 13 §:n 2 momentin perusteella myönnettävä valituslupa, jos joku 2 momentin 1-3 kohdassa säädetyistä valitusluvan myöntämisen edellytyksistä täyttyy.