

Lainvalmisteluosasto
Julkisoikeuden yksikkö
LSN Anu Talus

ASiantuntijalausunto

5.9.2018

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

HALLITUKSEN ESITYS EDUSKUNNALLE EU:N YLEISTÄ TIETOSUOJA-ASETUSTA TÄYDENTÄVÄKSI LAINSÄÄDÄNNÖKSI (HE 9/2018 vp)

Hallitus antoi eduskunnalle esityksen EU:n yleistä tietosuoja-asetusta täydentäväksi lainsäädännöksi (tietosuojalaki) 1. maaliskuuta 2018. Esityksessä ehdotetulla tietosuojalailla täydennettäisiin ja täsmennettäisiin Euroopan yleistä tietosuoja-asetusta.

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on 9.5.2018 hallituksen esityksestä antamassaan lausunnossa (PeVL 14/2018 vp) edellyttänyt, että tietosuoja-asetuksessa tarkoitetun hallinnollisen seuraamusmaksun määräämisestä päättäminen säädetään monijäsenisen elimen toimivaltaan kuuluvaksi.

Eduskunnan hallintovaliokunta on tämän jälkeen valmistellut perustuslakivaliokunnan edellyttämiä muutoksia tietosuojalakiin ja pyytänyt eduskunnan työjärjestyksen 38 §:n 2 momentin mukaisesti perustuslakivaliokunnalta lausuntoa valmistellusta hallinnollisen seuraamusmaksun määräämiseen liittyvästä sääntelykokonaisuudesta.

C:\Users\stina.nurmikoski\AppData\Local\Microsoft\Windows\NetCache\Content.Outlook\W102MU0A\PeV_6.9.2018_tietosuojalaki.docx

Käyntiosoite	Postiosoite	Puhelin	Faksi	Sähköpostiosoite
Eteläesplanadi 10	PL 25	02951 6001	09 1606 7730	oikeusministerio@om.fi
HELSINKI	00023 VALTIONEUVOSTO			

Perustuslakivaliokunta on asia käsittelyn yhteydessä pyytänyt kuultavaksi kutsuttuja asiantuntijoita lausumaan ehdotetusta seuraamusmaksun määräämismenettelystä ja EU:n tietosuoja-asetuksen 83 artiklan 9 kohdan mukaisesta kansallisesta harkintamarginaalista.

Monijäseninen toimielin

Perustuslakivaliokunta on edellä mainitussa lausunnossa katsonut, että yleisessä tietosuoja-asetuksessa säädetyt seuraamusmaksut ovat määrältään huomattavia ja voivat muodostua oikeasuhtaisuuden kannalta ongelmalliseksi, mikä korostaa oikeusturvalle asetettavia vaatimuksia. Valiokunta on arvioinut ehdotettua sääntelyä hallinnollisen seuraamusmaksun määräämisestä perusteellisesti ja kiinnittänyt arvioinnissaan huomiota seuraaviin seikkoihin, joiden osalta se on edellyttänyt muutoksia ehdotetun tietosuojalain sääntelyyn.

Perustuslakivaliokunta on huomauttanut, että lakiehdotuksen 15 §:n mukaan tietosuojavaaltuutettu ratkaisee asian esittelystä, jollei yksittäistapauksessa toisin päättä. Valiokunta katsoi olevan perustuslain kannalta ongelmallista, jos hallinnollinen seuraamusmaksu voitaisiin määrätä ilman esittelyä tietosuojavaaltuutetun harkintansa mukaan näin päättäessä.

Hallintovaliokunnan perustuslakivaliokunnalle osoittaman lausuntopyynnön liitteestä käy ilmi, että ehdotettua 25 §:ää muutettaisiin siten, että seuraamusmaksua koskeva asia olisi ratkaistava aina esittelystä. Asian valmistelisi ja esittelisi tietosuojavaaltuutetun toimiston esittelijä. Oikeusministeriön näkemyksen mukaan hallintovaliokunnan esittämä ratkaisu vastaa perustuslakivaliokunnan lausunnossa edellytettyä sääntelyä; tietosuojavaaltuutettu ei voisi luopua harkintansa mukaan esittelystä kyseen ollessa hallinnollisen seuraamusmaksun määräämisestä päättäminen.

Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan kiinnittänyt lisäksi huomiota tietosuoja-asetuksen mahdollistamiin hyvin suuriin hallinnollisiin seuraamusmaksuihin ja katsonut, että ne eivät rinnastu viranomaisen nykyisin määräämiin hallinnollisiin seuraamuksiin. Perustuslain 21 §:ssä säädettyjen oikeusturvan ja ennen muuta asianmukaisen menettelyn takeiden ja niiden tarkoituksien voidaan katsoa olevan tällaisessa tilanteessa erityisen korostuneita. Valiokunta katsoikin lausunnossaan, että hallinnollisen seuraamusmaksun määrääminen tulee säätää monijäsenisen toimielimen tehtäväksi. Tässä yhteydessä valiokunta viittasi Finanssivalvonnan johtokuntaan, jolle on osoitettu määrältään huomattavien hallinnollisten seuraamusmaksujen määrääminen tietyissä tilanteissa rahoitusmarkkinoiden

valvonnassa. Finanssivalvonnasta annetun lain (878/2008) 9 §:n 5 mom. mukaan johtokunta on päätösvaltainen kolmen jäsenen tai varajäsenen kokoonpanossa. Saman pykälän 2 momentin mukaan yksi johtokunnan jäsenistä nimitetään valtiovarainministeriön ehdotuksen perusteella, yksi sosiaali- ja terveysministeriön ehdotuksen perusteella sekä yksi Suomen Pankin ehdotuksen perusteella. Johtokunnan jäseneksi ja varajäseniksi nimeävältä edellytetään hyvää perehtyneisyyttä finanssimarkkinoiden toimintaan.

Valiokunta myös totesi lausunnossaan, että monijäsenisen toimielimen asema on järjestettävä siten, että se on tietosuojasetuksen tarkoittamalla tavalla valvontaviranomaisen toimielin. Muulla tavoin valiokunta ei ottanut kantaa siihen, millainen monijäsenisen toimielimen tulisi olla.

Hallintovaliokunnan esityksen mukaan hallinnollisen seuraamusmaksun määräisi tietosuojavaltuutetun ja apulaisvaltuutettujen muodostama seuraamuskollegio.

Kukin apulaistietosuojavaltuutettu on toiminnassaan ja asemaltaan itsenäinen ja riippumaton. Kuten tietosuojavaltuutetun, myös apulaisvaltuutetut nimittäisi valtioneuvosto. Apulaisvaltuutettujen ei siten voida katsoa olevan sillä tavoin alisteisessa asemassa tietosuojavaltuutettuun nähden, että niiden riippumaton asema ehdotetussa päätöksentekomenettelyssä voitaisiin kyseenalaistaa. Apulaisvaltuutettuja koskee ehdotetun 10 §:n mukaan myös samat kelpoisuusvaatimukset kuin tietosuojavaltuutettua. Jokaisella edotetun kollegion jäsenellä on siten oltava oikeustieteen ylempi korkeakoulututkinto ja hyvä perehtyneisyys henkilötietojen suoja koskeviin asioihin.

Ehdotuksen mukaan apulaistietosuojavaltuutettuja olisi vähintään kaksi, näin ollen seuraamuskollegio olisi myös aina monijäseninen (vähintään kolmen jäsenen kokoonpano kuten Finanssivalvonnan johtokunnassa) perustuslakivaliokunnan tarkoittamalla tavalla. Koska hallinnollisten sakkojen määräämistä koskevien asioiden käsittely on mahdollista keskittää ennalta päätettyihin ajankohtiin, ei ole todennäköisenä, että esimerkiksi loma-aikojen tai lyhyiden sairastumistapausten vuoksi seuraamuskollegio olisi toimintakyvytön. Sen varmistamiseksi, että valvontaviranomainen olisi kuitenkin aina kykenevä toimimaan hallinnollisen seuraamusmaksun määräämistä koskevassa asiassa, apulaistietosuojavaltuutetun sijaistamisesta voitaisiin antaa hallintovaliokunnan esittämällä tavalla tarpeelliset

määräykset ehdotetun lain 9 §:n 3 momentissa tarkoitetussa valvontaviranomaisen työjärjestyksessä.

Seuraamusmaksu olisi täytäntöönpanokelpoinen vain lainvoimaisena.

Oikeusministeriön näkemyksen mukaan hallintovaliokunnan esitys seuraamuskollegiosta vastaa perustuslakivaliokunnan lausunnon mukaisia edellytyksiä monijäsenisestä toimielimestä.

Yleisen tietosuoja-asetuksen 83 artiklan 9 kohdan mahdollistama kansallinen harkintamarginaali

Perustuslakivaliokunta on myös pyytänyt arviota siitä, kuinka laajan kansallisen liikkumavaran EU:n tietosuoja-asetus jättää seuraamusmaksun määrittämiseen liittyvän menettelyn ja toimivaltaista valvontaviranomaisen koskevan sääntelyn osalta. Valiokunta on kiinnittänyt erityisesti huomiota asetuksen 83 artiklan 9 kohtaan ja sitä koskevaan johdanto-osan lausekkeeseen 151.

Yleisen tietosuoja-asetuksen 83 artiklan 9 kohdan mukaan

jos jäsenvaltion oikeusjärjestelmässä ei säädetä hallinnollisista sakoista, tätä artiklaa voidaan soveltaa niin, että sakon panee vireille toimivaltaisen valvontaviranomainen ja sen määräävät toimivaltaiset kansalliset tuomioistuimet siten, että samalla varmistetaan, että nämä oikeussuojakeinot ovat tehokkaita ja niillä on vastaava vaikutus kuin valvontaviranomaisten määräämillä hallinnollisilla sakoilla. Määrättävien sakkojen on joka tapauksessa oltava tehokkaita, oikeasuhteisia ja varoittavia. Näiden jäsenvaltioiden on toimitettava säännökset, jotka ne hyväksyvät tämän kohdan nojalla, tiedoksi komissiolle viimeistään 25 päivänä toukokuuta 2018 ja niiden mahdolliset myöhemmät muutokset mahdollisimman pian.

Edelleen johdanto-osan lausekkeen 151 mukaan

Tanskan ja Viron oikeusjärjestelmät eivät mahdollista tämän asetuksen mukaisia hallinnollisia sakkoja. Hallinnollisia sakkoja koskevia sääntöjä voi soveltaa niin, että Tanskassa sakon määräävät toimivaltaiset kansalliset tuomioistuimet rikosoikeudellisena seuraamuksena ja Virossa sakon määrää valvontaviranomainen rikkomusmenettelyn puitteissa, edellyttäen että kyseisten jäsenvaltioiden sääntöjen tällaisella soveltamisella on vastaava vaikutus kuin valvontaviranomaisten määräämillä hallinnollisilla sakoilla. Toimivaltaisten kansallisten tuomioistuinten olisi siksi otettava huomioon sakon määräävän valvontaviranomaisen antama suositus. Määrättävien sakkojen pitäisi joka tapauksessa olla tehokkaita, oikeasuhteisia ja varoittavia.

Tanskan oikeusjärjestelmä ei tunne hallinnollisia seuraamusmaksuja, joten hallinnollisten seuraamusmaksujen määrääminen ei ole mahdollista Tanskan oikeusjärjestelmän puitteissa.

Viron asiaa valmistelleelta virkamieheltä saadun selvityksen mukaan Tanskan ja Viron järjestelmä pohjautuu samanlaiselle menettelylle (misdemeanour procedure). Virossa menettely alkaa tuomioistuinkäsittelyn ulkopuolisella prosessilla, jossa taloudellinen seuraamus voidaan asettaa. Viron tilanne poikkeaa Tanskasta kuitenkin siten, että myös osalla viranomaisista on toimivaltuudet määrätä edellä tarkoitettuja taloudellisia seuraamuksia. Jos taho, johon seuraamus on kohdistettu, ei suorita maksua tai kiistää sen perusteena olleen teon, asian käsittely siirtyy tuomioistuihin. Kolmantena vaiheena on asian käsittely korkeimmassa oikeudessa rikosoikeudellisia tapauksia käsittelevässä jaostossa. Edellä tarkoitettua seuraamuksesta tulee myös merkintä rikosrekisteriin maksun ollessa yli 50 euroa. Vaikka edellä kuvatussa menettelyssä määrätty seuraamus on maksu ”hallintolainsäädännön rikkomisesta”, Viron järjestelmässä kyseessä on kuitenkin rikosoikeudellinen rangaistus.

Suomen lainsäädäntö sitä vastoin sisältää hallinnollisia seuraamusmaksuja, jotka määrää hallintoviranomainen. Suomessa esimerkiksi Finanssivalvonta voi määrätä finanssivalvonnasta annetun lain (878/2008) 41 §:n mukaan seuraamusmaksun (28.12.2017/1071), joka voi määrältään nousta huomattavaksi. Kansallisessa lainsäädännössä on ylipäänsä pääsääntönä hallinnollisten seuraamusmaksujen osoittaminen hallintoviranomaisen päätettäväksi. Kilpailunrikkomusasioissa ja julkisia hankintoja koskevissa asioissa on eräiltä osin omaksuttu tästä poikkeava ratkaisu, jossa seuraamusmaksusta päättää ensi vaiheessa tuomioistuin, markkinaoikeus, tosin asiantuntijajäsenillä vahvistettuna. Tämän poikkeuksellisen organisoinnin perusteet palautuvat mm. asioiden laatuun; esimerkiksi kilpailuasioissa voi olla kyse vaikeista näyttökysymyksistä.

Oikeusministeriön asettaman, rangaistusluonteisia hallinnollisia seuraamuksia koskevaa yleistä lainsäädäntöä ja sääntelyperiaatteita valmistele- van työryhmän mietintöluonnos (lausuntokierroksella 6.9.2018 lähtien) sisältää sääntelyperiaatteita ja suosituksia mm. määräämistoimivallan organisoinnista. Mietintöluonnoksen mukaan toimivalta hallinnollisen sanktion määräämiseksi on yleensä perusteltua osoittaa sellaiselle lainsäädännön noudattamisen valvontaa suorittavalle viranomaiselle, jolla on parhaat edellytykset ja asiantuntemus arvioida määräämisen perusteena olevia seikkoja. Jos kyse on enimmäistasoltaan suuresta ja ankaruudeltaan

huomattavasta sanktiosta, määräämistoimivalta on aiheellista harkita osoitettavaksi kollegiaaliseen päätöksentekoon (ei kuitenkaan välttämättä erityiselle toimielimelle). Mietintöluonnoksessa lisäksi todetaan, että määräämistoimivallan osoittamista tuomioistuimelle ei voida pitää muutoksenhaun yksiasteisuuden vuoksi yleensä perusteltuna. Jälkimmäinen suositus viittaa siihen, että osoitettaessa päätöksenteko ensi vaiheessa tuomioistuimelle hallintoviranomaisen sijasta, muodostuu muutoksenhaku yksiasteiseksi, mitä ei voida pitää suositeltavana järjestelynä.

Kuten edellä kävi ilmi, yleisen tietosuoja-asetuksen 83 artiklan 9 kohdan mukainen kansallinen liikkumavara koskee siis tilanteita, joissa jäsenvaltion oikeusjärjestelmässä ei säädetä hallinnollisista sakoista. Tämä liikkumavara ei siten koske Suomea, sillä Suomen oikeusjärjestelmässä viranomaiset voivat määrätä hallinnollisia seuraamusmaksuja. Kansallinen liikkumavara ei koske tilanteita, joissa olemassa olevan kansallisen oikeusjärjestyksen hallinnolliset seuraamusmaksut ovat asetuksessa säädettyä seuraamusmaksuja matalampia. Tällaista tulkintaa ei voida tehdä asetuksen 83 artiklan 9 kohdan sanamuodon perusteella, eivätkä englannin, ranskan ja ruotsin kieliset toisinnot myöskään anna aihetta arvioida kyseistä liikkumavaraa muulla tavoin. Lainsäätäjän tavoite yleistä tietosuoja-asetusta koskevien neuvotteluiden aikana ei myöskään jäänyt epäselväksi. Tämä ilmenee johdanto-osan lausekkeesta 151, josta käy ilmi jäsenvaltiot, joita kansallinen harkintamarginaali koskee.

Oikeusministeriö toimittaa perustuslakivaliokunnalle tiedoksi myös Itävalan perustuslakituomioistuimen 13. tammikuuta 2018 tekemän päätöksen (G 408/2016), joka koskee viranomaisen toimivaltuuksia määrätä hallinnollisia seuraamusmaksuja. Perustuslakituomioistuin tarkisti päätöksellä aiempaa käytäntöään linjaten, että seuraamusmaksun suuruus ei ole asianmukainen peruste erotella hallinnollisia ja rikosoikeudellisia seuraamuksia toisistaan. Tuomioistuin perusteli linjanmuutostaan usein eri argumenttein. Tuomioistuin kiinnitti huomiota muun muassa siihen, että toimivaltaa koskevan sääntelyn ei tule perustua yksinomaan seuraamuksen vaikutusta koskeviin kriteereihin. (it does not believe that the definition of jurisdiction has to be based exclusively on the criterion of the threat of punishment). Muiden tuomioistuimen päätöksestä tarkemmin ilmenevien perusteluiden lisäksi perustuslakituomioistuin kiinnitti huomiota myös siihen, että vuodesta 2014 lähtien Itävallan oikeusjärjestelmään on kuulunut hallinnolliset tuomioistuimet, joille voidaan valittaa tarkastelussa kyseessä olleen tahon (FMA) tekemistä päätöksistä. Hallinnollisten tuomioistui-

jäseniä koskee erilaiset vaatimukset kuin aiemman hallinnollisen neuvoston jäseniä. Muun muassa näillä perustein Itävallan perustuslakituomioistuin katsoi, että lainsäätäjä ei ollut velvollinen siirtämään hallinnollisten seuraamusmaksujen määräämistä tavanomaisen tuomioistuimen toimivaltaan.

Alla linkki Itävallan perustuslakituomioistuimen päätökseen ja sitä koskevaan lehdistötiedotteeseen:

https://www.vfgh.gv.at/downloads/VfGH_G_408-2016_ua_Entscheidung_Bankwesengesetz.pdf (decision)

https://www.vfgh.gv.at/medien/Hohe_Geldstrafen_durch_FMA_nicht_verfassungswidrig.de.php (press release)

Lopuksi

Valvontaviranomaisen toimivalta hallinnollisen seuraamusmaksun määrämiseen seuraa suoraan yleisestä tietosuojasetuksesta. Asetuksen 58 artiklan 2 kohdan i alakohdassa säädetään valvontaviranomaisen toimivaltuudesta määrätä 83 artiklan nojalla hallinnollinen sakko. Hallituksen esityksessä ehdotetaan, että kansallisena valvontaviranomaisena toimii tietosuojavaikuttettu ja apulaisvaltuutetut. Valvontaviranomaisen organisatorakenteesta päättäminen on yksin jäsenvaltion päätettävissä. Useassa jäsenvaltioissa valvontaviranomainen onkin rakenteeltaan monijäseninen, näin on esimerkiksi Alankomaissa, Luxemburgissa, Saksassa ja Ranskassa. Perustuslakivaliokunnan lausunnossa asetetut edellytykset monijäsenisestä toimielimestä voidaan oikeusministeriön näkemyksen mukaan toteuttaa hallintovaliokunnan esittämällä tavalla.