

Jukka Snell

5.9.2018

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

Hallituksen esitys HE 9/2018 vp

Hallituksen esitys eduskunnalle EU:n yleistä tietosuoja-asetusta täydentäväksi lainsäädännöksi

Kysymyksenasettelu:

Perustuslakivaliokunta on pyytänyt käsitystäni siitä, kuinka laajan kansallisen liikkumavaran EU:n yleinen tietosuoja-asetus jättää seuraamusmaksun määräämiseen liittyvän menettelyn ja toimivaltaista valvontaviranomaista koskevan sääntelyn osalta. Kysymys on sikäli hankala, että kyseessä on uusi asetus, jonka soveltamisesta ei ole oikeuskäytäntöä. Joudun siis osittain nojautumaan EU-oikeuden yleisiin periaatteisiin. Käsittelen ensin tietosuoja-asetuksen lähtökohtaa, sitten hallintovaliokunnan ehdotusta ja viimeiseksi asetuksen 83(9) artiklan poikkeuksen soveltuvuutta.

EU:n tietosuoja-asetuksen lähtökohta

EU:n tietosuoja-asetus lähtee siitä, että asetuksen 83 artiklan mukaiset hallinnolliset sakot määrää kansallinen valvontaviranomainen. Jokaisen jäsenvaltion on 51 artiklan perusteella asetettava yksi tai useampia tällaisia viranomaisia.¹ Viranomaisilla on oltava samat toimivaltuudet kaikissa jäsenvaltioissa. Johdantokappale 129 selittää tämän tarpeella varmistaa asetuksen johdonmukainen seuranta ja täytäntöönpano kaikkialla unionissa. Johdantokappale 150 lisää, että erityisesti hallinnollisten seuraamusten lujittamiseksi ja yhdenmukaistamiseksi jokaisella valvontaviranomaisella olisi oltava valtuudet määrätä hallinnollisia sakkoja. Niinpä 58 artiklassa määrätään, että jokaisella valvontaviranomaisella tulee olla tietyt valtuudet, ja 58(2)(i) kohdan

¹ Useampia valvontaviranomaisia käytetään etenkin Saksassa, joka on liittovaltio, sen osavaltioiden toimivaltuuksien vuoksi.

mukaan jokaisella valvontaviranomaisella on valtuus määrätä asetuksen 83 artiklan nojalla hallinnollinen sakko.

Asetuksen 83(9) artiklassa kuitenkin säädetään poikkeus siihen, että sakon määrää valvontaviromainen. Se soveltuu tilanteisiin, joissa jäsenvaltion oikeusjärjestelmässä ei säädetä hallinnollisista sakoista. Näissä tapauksissa 83 artiklaa voidaan soveltaa niin, että sakon panee vireille toimivaltainen valvontaviranomainen ja sen määräävät toimivaltaiset kansalliset tuomioistuimet. Tässä yhteydessä pitää varmistaa, 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. Johdantokappaleessa 151 selitetään: ”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.”

Eli yksinkertaistaen: jäsenvaltioiden on annettava kansalliselle valvontaviranomaiselle valtuus määrätä hallinnollisia sakkoja. Jos se ei ole mahdollista jäsenvaltion oikeusjärjestelmässä, valvontaviranomaisen tulee voida panna sakot vireille, mutta ne määrää tuomioistuin.

Hallintovaliokunnan ehdotukset

Hallintovaliokunta ehdottaa, että 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.).

Tämä on nähdäkseni sopusoinnussa EU:n tietosuoja-asetuksen kanssa. Asetuksessa ei määrätä kansallisten valvontaviranomaisten sisäisestä rakenteesta tai päätöksenteosta, vaan ne on jätetty jäsenvaltioiden harkintavaltaan. Toki harkintavaltaa rajoittavat asetuksen tarkoitus ja säännöt sekä EU-oikeuden yleiset periaatteet, mutta en näe hallintovaliokunnan ehdotuksessa mitään, mikä olisi tämän kannalta ongelmallista.

Keskeinen seikka on, että hallinnollisen sakon määrääminen kuuluu nimenomaan kansalliselle valvontaviranomaiselle, eikä valtuuksia ole jaettu eri viranomaisten välillä. Tällainen valtuuksien jako ei olisi asetuksen 58 artiklan mukaista, sillä se vaatii, että jokaisella valvontaviranomaisella on kaikki siinä määritellyt toimivaltuudet.

Tuomioistuin hallinnollisen sakon määrääjänä

Hallintovaliokunta on hylännyt ajatuksen siitä, että Suomi voisi käyttää hyväkseen tietosuoja-asetuksen 83(9) artiklan mukaista poikkeusta, jossa valvontaviranomainen panee hallinnollisen sakon vireille ja sen määrää tuomioistuin. Se katsoo: ”Kyseinen mahdollisuus koskee kuitenkin ainoastaan Tanskaa ja Viroa, mikä käy ilmi asetuksen johdanto-osan kappaleesta 153. Suomella ei siten ole kansallista harkintamarginaalia säätää menettelystä, jossa hallinnollisen seuraamusmaksun määräisi valvontaviranomaisen sijaan tuomioistuin.” Tältä osin en yhdy hallintovaliokunnan kantaan. Tämä johtuu EU-oikeuden periaatteista, joiden seurauksena johdantokappaleilla on vain rajallinen oikeusvaikutus.

EU:n tuomioistuimen oikeuskäytännössä on tehty selvä ero oikeudellisesti velvoittavien artiklojen ja johdantokappaleiden välillä. Johdantokappaliiden tehtävänä on selittää lainsäätäjän tarkoitus ja auttaa laintulkinnassa. Niillä ei ole sitovaa oikeudellista merkitystä. Syynä tähän ovat oikeusvarmuusseikat.

Niinpä esimerkiksi tapauksessa *Nilsson* EU-tuomioistuin lausui seuraavaa: ”Tältä osin on todettava, ettei yhteisön säädöksen johdanto-osalla ole sitovaa oikeusvaikutusta eikä johdanto-osaan voida vedota kyseisen säädöksen varsinaisista säännöksistä poikkeamiseksi.”² Vastaavasti tapauksessa *Casa Fleischhandels* se lausui: ”Whilst a recital in the preamble to a regulation may cast light on the interpretation to be given to a legal rule, it cannot in itself constitute such a rule.”³ Tapauksessa *Deutsches Milch-Kontor* se totesi että ”yhteisön säädöksen johdanto-osalla ei ole sitovaa oikeusvaikutusta eikä johdanto-osaan voida vedota kyseisen säädöksen varsinaisista säännöksistä poikkeamiseksi eikä näiden säännösten tulkitsemiseksi tavalla, joka on selvästi niiden sanamuodon vastainen”.⁴

Julkiasiamies Léger selitti asiaa seuraavasti tapauksessa *komissio v Italia*: ”Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan ’yhteisön säädöksen johdanto-osalla ei ole sitovaa oikeusvaikutusta eikä johdanto-osaan voida vedota kyseisen säädöksen varsinaisista säännöksistä poikkeamiseksi eikä näiden säännösten tulkitsemiseksi tavalla, joka on selvästi niiden sanamuodon vastainen’. Tässä tapauksessa mitään niistä johdanto-osan kappaleista, joihin Italian tasavalta vetoaa, ei toisteta kyseisten direktiivien säädösoissa. Kuten asiassa *Meta Fackler* antamani ratkaisuehdotuksen 70 kohdassa jo korostin, vaikka yhteisöjen tuomioistuin voi periaatteessa käyttää direktiivin johdanto-osaa viitteenä lainsäätäjän tarkoituksen ja sen antamien säännösten merkityksen tulkinnassa, on kuitenkin selvää, että jos perustelukappaleessa esiintyvää käsitettä ei ole nimenomaisesti konkretisoitu direktiivin säädösoissa, on säädösoisan sisältöä pidettävä etusijalla.”⁵

Vastaavasti EU:n toimielinten välinen sopimus yhteisön lainsäädännön valmistelun laatua koskevista yhteisistä suuntaviivoista toteaa: ”Johdanto-osan kappaleissa esitetään lyhyesti

² Asia C-162/97 *Nilsson* EU:C:1998:554, perustelukappale 54.

³ Asia C-215/88 *Casa Fleischhandel* EU:C:1989:331, perustelukappale 31.

⁴ Asia 136/04 *Deutsches Milch-Kontor* EU:C:2005:716, perustelukappale 32.

⁵ Asia C-110/05 *komissio v Italia* EU:C:2006:646, perustelukappaleet 64-65, alaviitteet poistettu.

artiklaosan keskeisten säännösten perustelut niitä sellaisenaan toistamatta tai toisin sanoin ilmaisematta. *Johdanto-osan kappaleiden sisältö ei saa olla normatiivinen* eikä niissä saa olla poliittisia toivomuksia.”⁶

Tästä johtuen jos EU:n lainsäätäjä olisi halunnut rajoittaa 83(9) mahdollisuuden vain ja ainoastaan Tanskaa ja Viro koskevaksi, rajoitus olisi tullut kirjata tietosuoja-asetuksen varsinaisiin oikeudellisesti sitoviin artikloihin. Nyt se selittää artikla 83(9):n tarkoituksen ja auttaa sen tulkinnassa, mutta ei tee mahdottomaksi sitä, että muut jäsenvaltiot käyttäisivät 83(9) artiklan suomaa mahdollisuutta.

On kuitenkin huomattava, että 83(9) artiklaan itseensä sisältyy rajoituksia. Se on käytettävissä ainoastaan, mikäli ”jäsenvaltion oikeusjärjestelmässä ei säädetä hallinnollisista sakoista” (”where the legal system of the Member State does not provide for administrative fines”). Tämä tarkoittaa perustelukappaleen 151 mukaan niitä tilanteita, joissa jäsenvaltion oikeusjärjestelmä ei mahdollista asetuksen mukaisia hallinnollisia sakkoja (the legal system does not allow for administrative fines as set out in this Regulation). Jäsenvaltiot eivät siis voi vapaasti tarttua 83(9) artiklan poikkeukseen esimerkiksi tarkoituksenmukaisuussyistä. Se on käytettävissä ainoastaan, jos oikeusjärjestelmästä johtuvista syistä asetuksen hallinnolliset sakot ovat mahdottomia.

Lisäksi on tärkeä havaita, että 83(9) artikla on poikkeus tietosuoja-asetuksen pääsäännöstä, jonka mukaan kansalliset valvontaviranomaiset määräävät sakoista. Tällaisia poikkeuksia tulkitaan yleensä suppeasti EU-tuomioistuimen oikeuskäytännössä.⁷ Siihen tukeutuvan jäsenvaltion pitää varmistaa, että kaikki sen edellytykset varmasti toteutuvat.

Niinpä Suomi voisi periaatteessa nähdäkseni nojautua 83(9) artiklan antamaan poikkeusmahdollisuuteen siitä huolimatta, että Suomea ei ole mainittu johdantokappaleessa 151. Se kuitenkin vaatisi, että 83(9):n edellytykset täyttyisivät. Vaatimuksena olisi, että Suomen oikeusjärjestelmä ei mahdollista asetuksen mukaisia hallinnollisia sakkoja. Erityisesti jos vastaavia hallinnollisia sakkoja on muualla lainsäädännössämme, olisi vaikea argumentoida, että ne ovat mahdottomia tietosuojan alueella.

On vielä lisättävä, että 83(9) artiklaan tukeutuminen vaatii, että sen mukaiset ”oikeussuojakeinot ovat tehokkaita ja niillä on vastaava vaikutus kuin valvontaviranomaisten määräämillä hallinnollisilla sakoilla. Määrättävien sakkojen on joka tapauksessa oltava tehokkaita, oikeasuhteisia ja varoittavia.”

Yhteenveto

⁶ [1999]EYVL C73/1, kohta 10, kursivointi lisätty.

⁷ Ks. yhtenä esimerkkinä asia C-97/06 *Navicon* EU:C:2007:609, perustelukappale 22.

Tietosuoja-asetus antaa kaksi mahdollisuutta hallinnollisen sakon määräämiseen. Ensimmäinen on, että sen määrää kansallinen valvontaviranomainen. Valtaa ei voi jakaa eri viranomaisten kesken. Hallintovaliokunta ehdottaa tätä mallia.

Toinen mahdollisuus on, että sakon määrää tuomioistuin 83(9) artiklan mukaisesti. Vaikka johdantokappaleessa 151 on mainittu vain Tanska ja Viro, tämä ei estä muita jäsenvaltioita turvautumasta siihen. Syynä on se, että johdantokappaleilla ei ole sitovaa oikeudellista merkitystä. 83(9) artiklan käyttö kuitenkin vaatii, että jäsenvaltion oikeusjärjestelmä ei mahdollista tietosuoja-asetuksen mukaisia hallinnollisia sakkoja.

Turussa 5. syyskuuta 2018,

Jukka Snell

Eurooppaoikeuden professori, Turun yliopisto