



Professori Päivi Leino-Sandberg

Helsinki 8.9.2018

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

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle 8.9.2018

Perustuslakivaliokunnassa on hallintovaliokunnan tekemän lausuntopyynnön johdosta lausuntoasiana vireillä hallituksen esitys EU:n yleistä tietosuoja-asetusta täydentäväksi lainsäädännöksi (HE 9/2018 vp). Eduskunnan perustuslakivaliokunta on antanut aiemmin sanotusta hallituksen esityksestä lausunnon PeVL 14/2018 vp, ja olen tämän käsittelyn yhteydessä antanut asiassa lausunnon. Lausunnossaan PeVL 14/2018 vp valiokunta edellytti, että hallintovaliokunnan on tarkoin selvitettävä, millaisia muita oikeusturvaa parantavia menettelyyn liittyviä muutoksia hallinnollisesta seuraamusmaksusta päättävän monijäsenisen elimen perustaminen sääntelyyn edellyttää. Eduskunnan hallintovaliokunta on pyytänyt eduskunnan työjärjestyksen 38 §:n 2 momentin mukaisesti perustuslakivaliokunnalta lausuntoa hallinnollisen seuraamusmaksun määrittämiseen liittyvästä sääntelykokonaisuudesta.

Perustuslakivaliokunta on kyseistä arviointia varten pyytänyt lausumaan erityisesti siitä, täyttääkö ehdotettu sääntely ehdotetun kaltaiselle seuraamusmaksun määrittämismenettelylle perustuslaista johtuvat vaatimukset. Valiokunta on pyytänyt arviota myös siitä, kuinka laajan kansallisen liikkumavaran EU:n yleinen tietosuoja-asetus jättää näiltä osin seuraamusmaksun määrittämiseen liittyvän menettelyn ja toimivaltaista valvontaviranomaista koskevan sääntelyn kohdalla ottaen huomioon myös asetuksen johdantokappaleiden sisältö ja merkitys sekä erityisesti tietosuoja-asetuksen 83 artiklan 9 kohta. Totean kunnioittavasti seuraavaa.

EU-oikeudessa sovelletaan menettelyllistä itsemääräämisoikeutta (national procedural autonomy), jonka mukaan

unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan on niin, että kun kyseessä olevasta alasta ei ole olemassa unionin sääntöjä, kunkin jäsenvaltion kansallisessa oikeusjärjestyksessä on annettava menettelysäännöt sellaisia oikeussuojakeinoja varten, joilla pyritään turvaamaan yksityisillä olevien oikeuksien suojaaminen, menettelyllistä itsemääräämisoikeutta koskevan periaatteen nojalla, kunhan nämä menettelysäännöt eivät ole epäedullisempia kuin samankaltaisia kansallisen oikeuden piiriin kuuluvia tilanteita koskevat säännöt (vastaavuusperiaate), eikä niillä tehdä unionin oikeudessa annettujen oikeuksien käyttämistä käytännössä mahdottomaksi tai suhteettoman vaikeaksi (tehokkuusperiaate).¹

Riippumattomasta valvontaviranomaisesta määrätään yleisen tietosuoja-asetuksen VI luvussa. Kuten EU-lainsäädännössä yleisemminkin, viranomaisen tarkka päätöksentekorakenne ja hallinnolliset ratkaisut jätetään kansallisella tasolla ratkaistavaksi, kuitenkin niin, että niiden tulee täyttää paitsi oikeuskäytännön mukaiset kumulatiiviset ehdot, myös yleisessä tietosuoja-asetuksessa määritellyt esimerkiksi päätöksenteon riippumattomuutta koskevat edellytykset.

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 tietosuojavaikuttetun toimiston esittelijä. Nähdäkseni hallintovaliokunnan esittämä ratkaisu vastaa perustuslakivaliokunnan lausunnossa edellytettyä sääntelyä. Hallintovaliokunnan esitys seuraamuskollegiosta vastaa perustuslakivaliokunnan lausunnon mukaisia edellytyksiä monijäsenisestä toimielimestä. Tässä yhteydessä tulee varmistaa myös yhteensopivuus EU-asetuksen kanssa, sillä ”kaikki sellaiset täytäntöönpanoa koskevat menettelyt, joiden seurauksena yhteisön asetusten välitön oikeusvaikutus voi estyä ja niiden samanaikainen ja yhdenmukainen soveltaminen kaikkialla yhteisössä tämän vuoksi vaarantua, ovat perustamissopimuksen vastaisia.”² Yleisessä tietosuoja-asetuksessa ei ole määräyksiä, jotka estäisivät hallintovaliokunnan esittämän ratkaisun toteuttamisen.

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 tarkoituksena voidaan katsoa olevan tällaisessa tilanteessa erityisen korostuneita. Perustuslakivaliokunta on myös pyytänyt arviota siitä, kuinka laajan kansallisen liikkumavaran EU:n tietosuoja-asetus jättää seuraamusmaksun määräämiseen liittyvän menettelyn ja toimivaltaista valvontaviranomaisen koskevan sääntelyn osalta. Valiokunta on kiinnittänyt erityisesti huomiota asetuksen 83 artiklan 9 kohtaan, jota koskee asetuksen johdanto-osan lausekkeet 148–151.

Yleisen tietosuoja-asetuksen peruslähtökohtana on, kuten sen johdanto-osan lausekkeessa 150 todetaan, että ”[t]ämän asetuksen rikkomisen vuoksi määrättävien hallinnollisten seuraamusten lujittamiseksi ja yhdenmukaistamiseksi jokaisella valvontaviranomaisella olisi oltava valtuudet määrätä hallinnollisia sakkoja.” Asetuksen 83 artikla sisältää määräykset hallinnollisten sakkojen

¹ Kts esimerkiksi asia C-3/16 Aquino, joka koskee muutoksenhakua kansallisissa tuomioistuimissa, 48 kohta.

² Ks. muun muassa tuomio 7.2.1973, komissio v. Italia, 39/72, EU:C:1973:13, kohta 17-.

määräämisen yleisistä edellytyksistä. Artiklan 9 kohta sisältää kuitenkin hallinnollisia seuraamuksia koskevan poikkeuksen. Sen mukaan

jos jäsenvaltion oikeusjärjestelmässä ei säädetä hallinnollisista sakoista, tätä artiklaa voidaan soveltaa niin, että sakon panee vireille toimivaltainen 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.

Kyseissä artiklakohdassa mainittu kansallinen liikkumavara koskee täten tilanteita, joissa jäsenvaltion oikeusjärjestelmässä ei säädetä hallinnollisista sakoista.

Nähdäkseni selvää on, ettei kyseinen poikkeus tule Suomen kohdalla sovellettavaksi, koska Suomen oikeusjärjestelmässä viranomaiset voivat määrätä hallinnollisia seuraamusmaksuja. EU-tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan poikkeuksia pääsääntöön tulkitaan aina suppeasti. Suppea tulkinta ei kuitenkaan saa johtaa siihen, että poikkeus menettää kokonaan vaikutuksensa.³

Tässä tapauksessa lainsäätäjän tahto ilmenee selkeästi johdanto-osan lausekkeesta 151, josta käy ilmi jäsenvaltiot, joita kansallinen harkintamarginaali koskee. 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.

Vaikka johdanto-osan lausekkeet eivät ole oikeudellisesti sitovia, niillä on EU-oikeudessa vahvasti tulkintaa ohjaava vaikutus ja siksi niihin kiinnitetään sekä EU:n lainsäädäntötyössä että EU-tuomioistuimen arvioinnissa korostuneesti huomiota. Esimerkkinä siitä, kuinka vahvasti EU-tuomioistuin nojautuu arvioinnissaan lainsäätäjän tarkoitukseen siten kun se heijastuu EU-asetuksen johdanto-osan lausekkeista, voidaan mainita esimerkiksi Euroopan arvopaperimarkkinaviranomaisen (ESMA) perustamista koskeva asia (C-270/12, *UK v Euroopan parlamentti ja neuvosto*). Kyseissä ratkaisussa EU-tuomioistuimessa tapahtuva oikeudellinen arviointi nojautui käytännössä yksinomaan lainsäätäjän tahtoon siten kun kyseinen tahto on asetuksen johdanto-osan lausekkeissa ilmaistu (kts erit. tuomion 109–117 kohta).

³ Kts esim asia C-125/12 *Promociones y Construcciones BJ 200 SL*, 31 kohta.

Sinänsä valiokunnan lausunnossa kiinnitetty huomio oikeusturvaan liittyviin näkökohtiin tilanteissa, joissa hallinnollisilla seuraamusmaksut ovat ankaria ja joihin liittyy selkeä sanktioluonne, on ajankohtainen, ja kysymystä on viime vuosina selvitetty laajemminkin.⁴ Kun Suomen järjestelmässä hallinnolliset seuraamusmaksut ovat yleisesti käytössä on selvää, että tapa jolla yleinen tietosuoja-asetus Suomessa tule panna täytäntöön, on kuitenkin hallinnollisten seuraamusmaksujen soveltaminen.

⁴ Kts tästä esimerkiksi Halila, Nilsson ja Lankinen, *Administrativa sanktionsavgifter: En nordisk komparativ studie*. TemaNord 2008:511, saatavilla osoitteesta <https://helda.helsinki.fi/bitstream/handle/10138/235193/Halila.pdf?sequence=1> .