Rikosoikeuden professori Sakari Melander
Helsingin yliopisto
Oikeustieteellinen tiedekunta
29.3.2018

Eduskunnan lakivaliokunnalle

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

Yleistä

Olen ollut asiakohdassa mainittuun hallituksen esitykseen liittyen kuultavana eduskunnan lakivaliokunnassa 21.3.2018. Kiinnitän tässä kirjallisessa lisälausunnossa 21.3.2018 päivättyä lausuntoani täydentävästi huomiota tiettyihin EU:n yleisessä tietosuoja-asetuksessa (EU) 2016/679 tarkoitettujen hallinnollisten seuraamusten määräämistä koskevaan menettelyyn liittyviin kysymyksiin.

Lausuntoani 21.3.2018 täydentävänä lisälausuntona esitän kunnioittavasti seuraavan.

Hallinnolliset seuraamukset ja niiden määräämisessä noudatettava menettely

Eduskunnan perustuslakivaliokunnan käytännössä on vakiintuneesti katsottu, että rangaistusluonteisia taloudellisia seuraamuksia koskevan sääntelyn on täytettävä sanktioiden oikeasuhtaisuuteen liittyvät vaatimukset (esim. PeVL 39/2017 vp, s. 3, PeVL 2/2017 vp, s. 5, PeVL 15/2016 vp, s. 5 ja PeVL 28/2014 vp, s. 2/II). Edelleen valiokunnan käytännössä on vakiintuneesti katsottu, että sanktiot eivät saa menettelyn puolesta muodostua perustuslain 21 §:ssä tarkoitetun syyttömyysolettaman vastaisiksi eivätkä ne voi perustua puhtaasti käännettyyn todistustaakkaan taikka ankaraan objektiiviseen vastuuseen (PeVL 39/2017 vp, s. 3, PeVL 2/2017 vp, s. 5, PeVL 15/2016 vp, s. 5, PeVL 57/2010 vp, s. 3–4 ja PeVL 4/2004 vp, s. 7/II).

Ehdotettu tietosuojalain sääntely ei sisällä minkäänlaisia säännöksiä seuraamusmaksun määräämistä koskevasta menettelystä. Yleisen tietosuoja-asetuksen 83(2) artiklan b alakohdassa sinänsä kiinnitetään huomiota syyksiluettavuutta koskeviin vaatimuksiin, joskin kysymys on lähinnä sanktion tason märittämistä yksittäistapauksessa koskevasta määräyksestä. Saattaa näin olla, että tietosuoja-asetuksessa tarkoitettujen hallinnollisten sanktioiden määrääminen on mahdollista myös tuottamuksesta riippumatta. Tämä tietty epäselvyys sinänsä korostaa tietosuoja-asetuksessa tarkoitettujen hallinnollisten seuraamusten määräämistä koskevan jäljempänä tarkemmin käsiteltävän organisatorisen ratkaisun merkittävyyttä. Selvää sinänsä on, että hallinnollisten sanktioiden määräämistä koskevassa menettelyssä noudatetaan hallintolakia (434/2004). Hallintolain 31 §:n mukaan viranomaisella on hallintoasian käsittelyssä selvittämisvelvollisuus, mikä hallinnollisten sanktioiden osalta tarkoittaa, että menettely ei olisi käännettyyn todistustaakkaan perustuvaa. Ottaen lisäksi huomioon yleisen tietosuoja-asetuksen 83(8) artiklan määräys (jonka mukaan valvontaviranomaisen tämän artiklan mukaisten valtuuksien käyttöön sovelletaan unionin oikeuden ja jäsenvaltion lainsäädännön mukaisesti asianmukaisia menettelytakeita, muun muassa tehokkaita oikeussuojakeinoja ja asianmukaista prosessia) sekä se, että asetus jäsenvaltioissa suoraan sovellettavana unionin lainsäädäntöinstrumenttina ei salli täydentävää sääntelyä, ehdotusta on nähdäkseni menettelyn oikeusturvatakeiden suhteen pidettävä riittävänä.

Selvää nähdäkseni on, että perustuslain (731/1999) oikeusturvaa ja hyvää hallintoa koskeva 21 §, hallintolain sääntely sekä asetuksen 83(8) artikla huomioon ottaen hallinnollisten sanktioiden määräämisessä on noudatettava riittäviä oikeusturvatakeita. Sääntelyä on tältä osin pidettävä riittävänä myös ilman nimenomaista tietosuojalakiin otettavaa asiaa koskevaa erityissääntelyä – ottaen myös huomioon, että tällaista sääntelyä ei sisälly myöskään esimerkiksi finanssivalvonnasta annettuun lakiin (878/2008). Oikeusturvatakeiden ja hyvän hallinnon vaatimusten huomioon ottaminen hallinnollisia seuraamuksia määrättäessä on kuitenkin niin keskeinen asia, että sitä olisi syytä nimenomaisesti käsitellä lakivaliokunnan esitystä koskevassa lausunnossa. Tähän nähden on myös erikoista, että asiaa käsitellään varsin niukasti esityksen perusteluissa.

Oikeusturvan ja hyvän hallinnon asettamien vaatimusten samoin kuin yleisen tietosuoja-asetuksen 83 artiklassa tarkoitettujen hallinnollisten seuraamusten enimmäismäärät huomioon ottaen on kuitenkin kiinnitettävä huomiota siihen, minkälainen toimielin hallinnollisten sanktioiden määräämisestä päättää. Ehdotetun tietosuojalain 14 §:n 1 momentin mukaan tietosuojavaltuutetun tehtävistä ja toimivaltuuksista säädetään tietosuoja-asetuksen 55–59 artiklassa. Tietosuoja-asetuksen 58 artiklan 3 kappaleen i kohdan mukaan valvontaviranomaisen toimivaltuuksiin kuuluu asetuksen 83 artiklan nojalla hallinnollisten sakkojen määrääminen kunkin yksittäisen tapauksen olosuhteista riippuen. Sääntely siis tarkoittaa, että hallinnolliset sanktiot määräisi Suomessa tietosuojavaltuutettu, joka ehdotetun tietosuojalain 8 §:n mukaan toimii tietosuoja-asetuksessa tarkoitettuna kansallisena valvontaviranomaisena. Ehdotetun tietosuojalain 15 §:n mukaan tietosuojavaltuutettu ratkaisee asiat esittelystä, jollei hän yksittäistapauksessa toisin päätä. Ehdotettu sääntely saattaisi näin tietyissä tilanteissa jopa merkitä sitä, että hallinnollisten sanktioiden määräämisestä voitaisiin päättää yhden henkilön toimesta ilman esittelymenettelyä.

Ehdotettu sääntely on tältä osin ongelmallista, koska se ei riittävällä tavalla ota huomioon edellä mainittuja oikeusturvan ja hyvän hallinnon asettamia vaatimuksia. Lisäksi kysymys on merkityksellinen hallinnollisten sanktioiden oikeasuhtaisuuden näkökulmasta.

Rangaistusluonteisia taloudellisia seuraamuksia koskevan sääntelyn on täytettävä sanktioiden oikeasuhtaisuuteen liittyvät vaatimukset (esim. PeVL 39/2017 vp, s. 3, PeVL 2/2017 vp, s. 5, PeVL 15/2016 vp, s. 5 ja PeVL 28/2014 vp, s. 2/II). Oikeasuhtaisuutta koskevalla vaatimuksella on ensinnäkin merkitystä sanktioiden yleisten enimmäis- ja vähimmäismäärien suhteen. Tältä osin EU-oikeudellinen asetus ei jätä kansallista harkintavaltaa asetuksen ollessa jäsenvaltioissa suoraan sovellettavaa oikeutta ja tietosuoja-asetuksen 83 artiklan sisältäessä suoraan sovellettavia sanktioiden rahamääräisiä enimmäismääriä. Seuraamusten oikeasuhtaisuutta koskevalla vaatimuksella on kuitenkin huomattavaa merkitystä myös konkreettisia seuraamuksia yksittäistapauksissa määrättäessä, joiden määräämisessä tulisi noudattaa oikeasuhtaisuuden ja yhdenvertaisuuden asettamia vaatimuksia. Yleisessä tietosuoja-asetuksessa määritellään vain hallinnollisten sanktioiden enimmäismääriä, jotka ovat varsin huomattavia (asetuksen 83(4) artiklan mukaan enintään 10 000 000 euroa ja asetuksen 83(5) ja 83(6) artiklan mukaan enintään 20 000 000 euroa, minkä lisäksi yritysten kysymyksessä ollessa tulee kysymykseen vuotuisesta kokonaisliikevaihdosta laskettavan prosenttiosuuden mukaan määräytyvä seuraamus, jos se on edellä mainittua suurempi). Kysymys hallinnollisten sanktioiden oikeasuhtaisuudesta ajankohtaistuu näin jokaisessa yksittäistapauksessa hallinnollista sanktiota määrättäessä, koska asetus yksittäistapauksessa jättää hallinnollisen seuraamuksen mittaamisen suhteen paljon liikkumavaraa – joskin sitä pyritään rajaamaan asetuksen 83(2) artiklan a–k kohdassa tarkoitetuilla perusteilla.

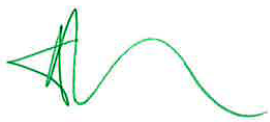
Tietosuoja-asetuksen täytäntöönpanoa valmistelleen työryhmän mietinnössä ehdotettiin sääntelymallia, jonka mukaisesti tietosuoja-asetuksen 83 artiklassa tarkoitetun hallinnollisen sakon määrääminen olisi ollut ehdotetun seuraamuslautakunnan toimivaltaan kuuluva asia. Seuraamuslautakunta olisi ollut viisijäseninen ja sen tarkoituksena olisi ollut toimia nimenomaan yhtenä oikeussuojakeinona hallinnollisia sakkoja määrättäessä (OMML 35/2017, s. 146). Lautakunnan jäsenet olisivat olleet lainkäytön ja henkilötietojen suojan asiantuntijoita ja he olisivat toimineet virkavastuulla. Lisäksi lautakunnan jäseniin olisi sovellettu laissa määriteltyjä kelpoisuusvaatimuksia sekä lautakunnan jäsenten riippumattomuuden takeeksi heihin olisi kohdistettu kielto harjoittaa lautakunnan jäsenen tehtävien hoidon kannalta yhteensopimatonta toimintaa (ks. tarkemmin OMML 35/2017, s. 145–148).

Nyt käsillä olevan esityksen perusteluissa mainitaan (s. 70–71), että esitystä on jatkovalmistelun aikana täydennetty ja eräiltä osin muokattu työryhmän ehdotukseen nähden. Yksi tällainen muokkaus on kohdistunut nimenomaan työryhmän ehdottamaan seuraamuslautakuntaan, jotka koskevaa ehdotusta esitykseen ei sisälly vaan työryhmän ehdottaman seuraamuslautakunnan sijaan tietovaltuutetun toimiston yhteydessä toimisi ehdotuksen mukaan asiantuntijalautakunta. Ehdotetun tietosuojalain 17 §:n mukaan asiantuntijalautakunnan tehtävänä on tietosuojavaltuutetun pyynnöstä antaa lausuntoja henkilötietojen käsittelyä koskevan lainsäädännön soveltamiseen liittyvistä merkittävistä kysymyksistä. Selvää nähdäkseni on, että hallinnollisten seuraamusten määräämiseen liittyviä kysymyksiä voitaisiin pitää ehdotetussa tietosuojalain 17 §:ssä tarkoitettuina soveltamiseen liittyvinä merkittävinä kysymyksinä, vaikka niitä ei säännöksen yksityiskohtaisissa perusteluissa (s. 99–100) nimenomaisesti mainitakaan. Huomiota on kuitenkin kiinnitettävä myös siihen, että ehdotetun 17 §:n mukaan asiantuntijalautakunta toimii vain tietosuojavaltuutetun pyynnöstä (ks. myös esityksen perustelujen s. 99, jonka mukaan ”Olisi – – tietosuojavaltuutetun harkinnassa, mistä asioista hän pyytää asiantuntijalautakunnan lausuntoa”). Hallinnollisten seuraamusten määrääminen ei siis nimenomaisesti kuuluisi asiantuntijalautakunnan toimivaltaan ja tietosuojavaltuutetun harkintaan jäisi, antaisiko asiantuntijalautakunta esimerkiksi hallinnollisten sanktioiden mittaamiseen liittyviä tarkempaa ohjeistusta.

Edellä oikeusturvaan, hyvän hallinnon vaatimuksiin ja seuraamusten oikeasuhtaisuuden vaatimuksiin liittyen lausuttu huomioon ottaen ehdotettu seuraamusmaksun määräämistä koskeva sääntely on nähdäkseni ongelmallista. Oikeusturvan, hyvän hallinnon ja seuraamusten oikeasuhtaisuuden sekä yhdenvertaisuuden asettamien vaatimusten mahdollisimman täysimääräisen toteuttamisen turvaamiseksi perustellumpi vaihtoehto olisi uskoa hallinnollisten seuraamusten määräämistä koskeva toimivalta riippumattomalle monijäseniselle asiantuntijaelimelle, joka voisi olla esimerkiksi tietosuoja-asetuksen kansallista täytäntöönpanoa valmistelleen työryhmän ehdottama seuraamuslautakunta. Yleisen tietosuoja-asetuksen 58 ja 83 artiklasta ei näytä seuraavan tälle estettä, koska niissä ei aseteta yksityiskohtaisia vaatimuksia sille, minkälainen valvontaviranomainen hallinnollisista seuraamuksista kansallisesti päättää. Myöskään valvontaviranomaista koskevissa asetuksen 51–54 artikloissa ei muodostu estettä sille, että hallinnollisista seuraamuksista päättäisi seuraamuslautakunta. On myös huomattava, että hallinnollisten sanktioiden määräämistä ei asetuksen 58 ja 83 artiklassa ole tarkoitettu nimenomaan asetuksen 56 artiklassa tarkoitetun johtavan valvontaviranomaisen toimivaltaan kuuluvaksi asiaksi.

Sääntelymallia, jossa hallinnollisten seuraamusten määrääminen kuuluisi monijäsenisen elimen toimivaltaan, puoltaisi myös muiden hallinnollisten sanktioiden määräämisen suhteen omaksuttu sääntelymalli. Esimerkiksi finanssivalvonnasta annetun lain (878/2008) 10 §:n mukaan 5 kohdan (446/2017) finanssivalvonnan johtokunnan tehtävänä on lain 4 luvussa sekä rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä annetussa laissa (444/2017) säädetyistä hallinnollisista seuraamuksista päättäminen. Finanssivalvonnan johtokunnan kuusijäsenisestä kokoonpanosta säädetään tarkemmin mainitun lain 9 §:ssä. On siis huomattava, että myös muualla hallinnollisia sanktioita koskevassa lainsäädännössä on omaksuttu sääntelymalli, jolla pyritään paremmin turvaamaan hallinnollisten sanktioiden määräämistä koskevassa päätöksenteossa huomioon otettavat oikeusturvaan ja oikeasuhtaisuuteen liittyvät näkökohdat. Tällainen sääntelymalli olisi syytä omaksua myös ehdotetussa tietosuojalaissa.

Helsingissä 29.3.2018



Sakari Melander
Rikosoikeuden professori
Oikeustieteellinen tiedekunta
Helsingin yliopisto
puh.: 02941 21781, 050 5644229
sähköposti: sakari.melander@helsinki.fi