Rikosoikeuden professori Sakari Melander
Helsingin yliopisto
Oikeustieteellinen tiedekunta
29.11.2018

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

Asia: **U-kirjelmä (U) 94/2018 vp** eduskunnalle ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi asetuksen (EU, EURATOM) N:o 1141/2014 muuttamisesta henkilötietojen suojaa koskevien sääntöjen rikkomuksiin liittyvän tarkastusmenettelyn osalta Euroopan parlamentin vaalien yhteydessä

Aluksi

Euroopan komissio on 12 päivänä syyskuuta 2018 tehnyt ehdotuksen asiakohdassa mainituksi asetukseksi, jolla muutettaisiin Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusta (EU, EURATOM) N:o 1141/2014. Viimeksi mainittu asetus koskee Euroopan tason poliittisten puolueiden ja Euroopan tason poliittisten säätiöiden perussääntöä ja rahoitusta. U-kirjelmä liittyy komission ehdotukseen COM(2018) 636 final/2. Komission asetuksen N:o 1141/2014 muutosehdotuksessa on ennen muuta kysymys sen muuttamisesta henkilötietojen suojaa koskevien sääntöjen rikkomuksiin liittyvän tarkastusmenettelyn suhteen.

Lausuntonani esitän kunnioittavasti seuraavan.

Komission muutosehdotuksen tavoitteista

Komissio ehdottaa asetukseen kohdennettuja muutoksia sen varmistamiseksi, että Euroopan parlamentin vaaleissa noudatetaan vahvoja demokraattisia sääntöjä ja kunnioitetaan täysimääräisesti eurooppalaisia arvoja eli demokratiaa, oikeusvaltioperiaatetta ja perusoikeuksia. Asetuksen muutosehdotuksen tausta liittyy tiettyihin hiljattain ilmenneisiin tilanteisiin, joissa vahvasti epäillään tietosuojasääntöjen rikkomusten liittyneen tiettyihin vaaliprosesseihin

(COM(2018) 636 final/2, s. 1–2). Komissio katsoo, että voimassa olevilla asiaa koskevilla säännöksillä ei voida tehokkaasti estää tietosuojaa koskevan sääntelyn väärinkäyttöä eikä sanotunlaisista väärinkäytöksistä voida määrätä seuraamuksia, mitä pidetään epätyydyttävänä demokraattisen keskustelun ja vapaiden vaalien näkökulmasta. Tämän vuoksi komissio ehdottaa taloudellisten sanktioiden määräämisen mahdollisuutta Euroopan tason poliittiselle puolueelle ja säätiölle, joka on vaikuttanut tai pyrkinyt vaikuttamaan Euroopan parlamentin vaalien tulokseen hyödyntämällä tietosuojasäännösten rikkomuksia (U 94/2018 vp, s. 2).

U-kirjelmässä (s. 5) todetaan, että muutoksen tavoitteena on parantaa vaalikampanjoinnin läpinäkyvyyttä ja vähentää riskiä henkilötietojen väärinkäyttöön, mitä tavoitetta valtioneuvosto pitää kannatettavana. Selvää nähdäkseni on, että muutoksen tavoite on sinänsä kannatettava, joskin komission ehdottamat hallinnollisen sanktion määräämistä koskevat muutokset herättävät tiettyjä kysymyksiä.

Ehdotetut seuraamukset ja niiden määräämistä koskeva menettely

Komission ehdotuksen mukaan asetukseen (EU, EURATOM) N:o 1141/2014 lisättäisiin uusi 10 a artikla, jonka mukaan jos asetuksessa tarkoitettu vastuuviranomainen saisi tietää Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 2016/679 (yleinen tietosuoja-asetus) 4 artiklan 21 kohdassa tarkoitetun valvontaviranomaisen päätöksestä, jonka mukaan luonnollinen henkilö tai oikeushenkilö on rikkonut henkilötietojen suojaan sovellettavia sääntöjä, ja jos kyseisen päätöksen perusteella tai muutoin on perusteltuja syitä uskoa, että rikkomus liittyy Euroopan tason poliittisen puolueen tai Euroopan tason poliittisen säätiön poliittisiin toimiin Euroopan parlamentin vaalien yhteydessä, vastuuviranomainen vie asian 11 artiklalla perustetun riippumattomista merkittävistä henkilöistä muodostuvan komitean käsiteltäväksi. Ehdotetun artiklan mukaan komitea antaa lausunnon siitä, onko kyseinen Euroopan tason poliittinen puolue tai Euroopan tason poliittinen säätiö tarkoituksellisesti vaikuttanut tai yrittänyt vaikuttaa Euroopan parlamentin vaalien tulokseen käyttämällä kyseistä rikkomusta hyväkseen.

Komission ehdotuksen mukaan asetuksen N:o 1141/2014 seuraamuksia koskevaan 27(2)(a) artiklaan lisättäisiin uusi vii alakohta, jonka mukaan vastuuviranomainen määräisi taloudellisia seuraamuksia, jos komitea antaa 10 a artiklassa tarkoitetun lausunnon, jossa todetaan, että Euroopan tason poliittinen puolue tai Euroopan tason poliittinen säätiö on tarkoituksellisesti vaikuttanut tai yrittänyt vaikuttaa Euroopan parlamentin vaalien tulokseen hyödyntämällä henkilötietojen suojaan sovellettavien sääntöjen rikkomuksia.

U-kirjelmässä (s. 5) todetaan, että ehdotuksen taloudellisia seuraamuksia ja niiden yhteensopivuutta tietosuojalainsäädäntöön sisältyvien sanktioiden kanssa on vielä tarkemmin selvitettävä neuvottelujen kuluessa. U-kirjelmässä todetun mukaan ehdotus vaikuttaa tältä osin ongelmalliselta suhteessa niihin vaatimuksiin, joita rangaistusluonteisten hallinnollisten seuraamusten määräämiselle on EU-oikeudessa ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen käytännössä asetettu.

Selvää nähdäkseni ensinnäkin on, että jos Euroopan tason poliittisiin puolueisiin tai Euroopan tason poliittisiin säätiöihin katsotaan tarpeelliseksi ja hyväksyttäväksi muutosehdotuksen tarkoittamissa tilanteissa kohdentaa hallinnollisia maksuseuraamuksia, niitä koskevan sääntelyn ja niiden määräämistä koskevan menettelyn tulee täyttää rangaistusluonteisten hallinnollisten

seuraamusten määräämiselle EU-oikeudessa ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen käytännössä asetetut vaatimukset. Komission ehdotuksessa rangaistusluonteisten hallinnollisten seuraamusten määräämistä ei tarkastella tästä näkökulmasta, mitä voidaan pitää komission ehdotuksen selkeänä puutteena. Myöskään valtioneuvoston komission ehdotusta koskevassa U-kirjelmässä ei asiaa tästä näkökulmasta laajemmin tarkastella. Perustuslakivaliokunnan lausunnossa olisi edellä todetun vuoksi nähdäkseni syytä painottaa sitä lähtökohtaa, että asetuksen jatkovalmistelussa on huolehdittava, että asetukseen sisällytettävä mahdollinen sanktiosääntely täyttää EU-oikeudessa ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännössä tällaiselle sääntelylle asetetut vaatimukset. Komission asetusehdotuksessa ei myöskään juuri tarkastella, olisiko asetusehdotuksen sinänsä hyväksyttävä tavoite saavutettavissa muulla tavoin kuin hallinnollisia sanktioita käyttämällä. Tällä on merkitystä EU-oikeudellisen suhteellisuusperiaatteen kannalta ja arvioinnin olisi nähdäkseni tässä suhteessa ollut syytä olla perusteellisempaa ja laajempaa.

Toiseksi komission ehdotuksen perusteella ei ole erityisen selvää, mikä on asetukseen N:o 1141/2014 ehdotetun Euroopan tason poliittisiin puolueisiin tai Euroopan tason poliittisiin säätiöihin kohdentuvien tietosuojarikkomusten hyväksikäyttötilanteiden sekä niihin liittyvien seuraamusten suhde EU:n yleisessä tietosuoja-asetuksessa tarkoitettuihin hallinnollisiin maksuseuraamuksiin. Komission ehdotuksessa tarkoitettu asetuksen No: 1141/2014 ehdotetussa 10 a artiklassa tarkoitettu menettely liittyisi EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen 4 artiklan 21 kohdassa tarkoitetun valvontaviranomaisen (jäsenvaltion tietosuoja-asetuksen 51 artiklan nojalla perustaman riippumattoman viranomaisen) päätökseen, jonka mukaan luonnollinen henkilö tai oikeushenkilö on rikkonut henkilötietojen suojaan sovellettavia säännöksiä. Tällaisessa tilanteessa kansallisella valvontaviranomaisella on yleisen tietosuoja-asetuksen 83 artiklan nojalla toimivalta tietosuoja-asetuksessa säädettyjen velvoitteiden vastaista toimintaa koskevien huomattavien hallinnollisten maksuseuraamusten määräämiseen. Komission ehdotuksessa ei erityisen perusteellisesti tarkastella, mikä on asetukseen N:o 1141/2014 ehdotetun tietosuojarikkomukseen liittyvän hallinnollisen sanktiojärjestelmän suhde yleisen tietosuoja-asetuksen 83 artiklaan. Asetuksen jatkovalmistelussa asiaa tulisi nähdäkseni perusteellisesti selvittää, minkä lisäksi tulisi arvioida mahdollisuutta lisätä asetukseen N:o 1141/2014 tältä osin sääntelyä, jolla estettäisiin samasta teosta langetettavien seuraamusten kasautuminen ja mahdollinen kahdenkertainen seuraamus samasta teosta.

Kolmanneksi komission ehdotus vaikuttaa ongelmalliselta hallinnollisen maksuseuraamuksen määräämistä koskevan menettelyn suhteen. Komission ehdotuksen mukaan asetuksessa N:o 1141/2014 tarkoitettu vastuuviranomainen pyytäisi asetuksen 11 artiklassa tarkoitetulta riippumattomista merkittävistä henkilöistä muodostuvalta komitealta lausunnon, jossa arvioitaisiin, oliko henkilötietojen suojaan sovellettavien sääntöjen vastaisella toiminnalla tarkoitus vaikuttaa tai yrittää vaikuttaa Euroopan parlamentin vaalien tulokseen (ehdotettu 10 a artikla). Komission ehdottaman 27(2)(a) artiklan vii alakohdan mukaan vastuuviranomainen määräisi taloudellisia seuraamuksia silloin, jos riippumattomista merkittävistä henkilöistä muodostuva komitea antamassaan lausunnossa toteaa, että Euroopan tason poliittinen puolue tai Euroopan tason poliittinen säätiö on tarkoituksellisesti vaikuttanut tai yrittänyt vaikuttaa Euroopan parlamentin vaalien tulokseen hyödyntämällä henkilötietojen suojaan sovellettavien sääntöjen rikkomuksia.

Ehdotus vaikuttaa tässä suhteessa ongelmalliselta ensinnäkin siksi, että asetuksessa tarkoitetulla vastuuviranomaisella ei vaikuta olevan itsenäistä harkintavaltaa seuraamuksen

määräämisen suhteen, koska ehdotetun sanamuodon mukaan se määrää seuraamuksen, jos riippumattomista merkittävistä henkilöistä muodostuva komitea antamassaan lausunnossa toteaa rikkomuksen tapahtuneen. Ehdotus vaikuttaa tältä osin tarkoittavan, että asetuksen 11 artiklassa tarkoitettu riippumattomista merkittävistä henkilöistä muodostuva komitea tosiasiallisesti päättäisi siitä, kohdistetaanko Euroopan tason poliittiseen puolueeseen tai säätiöön 27 artiklassa tarkoitettuja seuraamuksia.

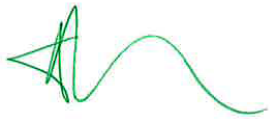
Toiseksi asetuksen 11 artiklassa tarkoitettu riippumattomista merkittävistä henkilöistä muodostuva komitea ei vaikuta oikeudellisesti arvioiden sellaiselta taholta, joka olisi edellytykset arvioida tietosuojarikkomusten hyväksikäyttötilanteita ja niihin liittyvää poliittisen puolueen tai säätiön toimintaa. Asetuksen N:o 1141/2014 11(3) artiklan mukaan komitean tehtävät liittyvät lähinnä Euroopan unionin perustana olevien arvojen noudattamiseen. Hyvin perustein nähdäkseni voidaan kysyä, onko mainittu komitea oikea taho arvioimaan tietosuojaa koskevien rikkomusten mahdollisia vaaleihin liittyviä hyväksikäyttötilanteita, joita koskevassa arvioissa on usein kysymys monimutkaisista sekä monitahoisista kysymyksistä ja joilla usein lienee yhtymäkohta itse tietosuojasäännösten rikkomistilanteeseen. Tällaisten kysymysten arviointi edellyttää pikemmin oikeudellista asiantuntemusta, olkoonkin että komission asetukseen ehdottamassa muutoksessa olisi ennen muuta kysymys sen arvioinnista, onko tietosuojarikkomusta hyväksikäyttäen pyritty vaikuttamaan vaalien tulokseen.

Tietosuojaa koskevien säännösten rikkomusten hyväksikäyttötilanteet eivät myöskään vaikuta rinnastuvan asetuksen 27(2)(a) artiklan i–vi luetelmakohdassa mainittuihin tilanteisiin, mikä myös puoltaisi asiaa koskevan mahdollisen sääntelyn eriyttämistä tältä osin. Asetuksen muutoksen jatkovalmistelussa olisi edellä esitetyn valossa aihetta perusteellisesti tarkastella, mikä olisi se taho, joka päättäisi tietosuojarikkomuksiin liittyviin tilanteisiin liittyvistä hallinnollisista seuraamuksista. Yksi vaihtoehto saattaisi olla, että Euroopan tietosuojavaltuutettu olisi asiassa toimivaltainen taho – ottaen huomioon, että Euroopan tietosuojavaltuutetulla on toimivalta määrätä EU:n toimielinten tietosuoja-asetuksen ((EU) 2018/1725) 66 artiklassa tarkoitettuja hallinnollisia maksuseuraamuksia.

Asetuksen jatkovalmistelussa olisi lisäksi kiinnitettävä huomiota riittäviin oikeussuojakeinoihin ja hallinnollisten maksuseuraamusten määräämistä koskevalle menettelylle asetettaviin vaatimuksiin. Jos jatkovalmistelussa omaksutaan komission ehdotuksen mukainen järjestely, asetuksen N:o 1141/2014 11 artiklassa ja erityisesti sen 3 kohdassa tarkoitettu menettely vaikuttaa oikeusturvan näkökulmasta riittämättömältä, koska se esimerkiksi vaikuttaa mahdollistavan lausunnon antamisen Euroopan tason poliittista puoluetta tai säätiötä kuulematta.

Komission ehdotuksen mukaan asetuksen N:o 1141/2014 27(2) 7 kohtaan lisättäisiin kohta, jonka mukaan jos 10 a artiklassa tarkoitettu valvontaviranomaisen päätös on kumottu tai jos päätökseen on haettu muutosta onnistuneesti, vastuuviranomainen tarkastelee uudelleen 2 kohdan a alakohdan vii alakohdan nojalla annettuja seuraamuksia asianomaisen Euroopan tason poliittisen puolueen tai Euroopan tason poliittisen säätiön pyynnöstä. Nähdäkseni ei vaikuta asianmukaiselta ja oikeusturvan kannalta hyväksyttävältä menettelyltä, että seuraamusta tällaisessa tilanteessa tarkasteltaisiin uudelleen puolueen tai säätiön pyynnöstä. Koska valvontaviranomaisen tietosuojarikkomusta koskeva päätös muodostaa edellytyksen asetuksessa tarkoitettujen seuraamusten määräämiselle, olisi perusteltua, että vastuuviranomaisen tulisi tällaisessa tilanteessa oma-aloitteisesti ryhtyä tarkastelemaan uudelleen jo langetettuja seuraamuksia.

Helsingissä 29.11.2018



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