Valiokunnan lausunto PeVL 24/2018 vp– HE 9/2018 vp

Perustuslakivaliokunta

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

Hallintovaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle EU:n yleistä tietosuoja-asetusta täydentäväksi lainsäädännöksi (HE 9/2018 vp): Asia on saapunut perustuslakivaliokuntaan lausunnon antamista varten. Hallintovaliokunta päätti pyytää perustuslakivaliokunnan lausunnon hallinnollisen seuraamusmaksun määräämiseen liittyvästä sääntelykokonaisuudesta, liite HaVP 67/2018 vp / A5 ja B5. Lausunto on annettava hallintovaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:
- hallintovaliokunnan puheenjohtaja Juho Eerola, eduskunta
- valiokuntaneuvos Minna-Liisa Rinne, hallintovaliokunta
- lainsäädäntöjohtaja Tuula Majuri, oikeusministeriö
- lainsäädäntöneuvos Anu Talus, oikeusministeriö
- eduskunnan oikeusasiamies Petri Jääskeläinen, Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia
- vanhempi oikeuskanslerinsihteeri Pekka Liesivuori, oikeuskanslerinvirasto
- oikeusneuvos Tuula Pynnä, korkein oikeus
- oikeusneuvos Petri Helander, korkein hallinto-oikeus
- professori Juha Lavapuro
- professori Jukka Snell
- professori Veli-Pekka Viljanen

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:
- professori Päivi Leino-Sandberg
- professori Sakari Melander
- professori Olli Mäenpää
- professori Tuomas Ojanen

Viitetiedot

Perustuslakivaliokunta on aiemmin antanut asiasta lausunnon PeVL 14/2018 vp.

Valmis
5.0

Valiokunnan lausunto PeVL 24/2018 vp

HALLINTOVALIOKUNNAN LAUSUNTOPYYNTÖ

Eduskunnan hallintovaliokunta on pyytänyt perustuslakivaliokunnalta lausuntoa hallituksen esityksestä HE 9/2018 vp eduskunnalle EU:n yleistä tietosuoja-asetusta täydentäväksi lainsäädännöksi. Kyseessä on eduskunnan työjärjestyksen 38 §:n 2 momentin mukaisesti tekemä lausuntopyyntö hallinnollisen seuraamusmaksun määräämiseen liittyvästä sääntelykokonaisuudesta. Valtiosääntöoikeudelliselta kannalta kysymys on erityisesti siitä, täyttääkö hallintovaliokunnan ehdottama seuraamusmaksun määräämismenettelyä koskeva sääntely ne vaatimukset, joita perustuslakivaliokunta lausunnossaan PeVL 14/2018 vp asetti.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Tausta

EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen (jäljempänä myös YTA) 83 artiklassa säädetään hallinnollisten seuraamusmaksujen määräämisen yleisistä edellytyksistä. Artiklan 4—6 kohdan mukaan eräiden säännösten ja velvollisuuksien rikkomisesta voidaan määrätä hallinnollinen seuraamusmaksu. Tämä rangaistusluonteinen seuraamusmaksu voi olla suuruudeltaan enintään 20 000 000 euroa, tai jos kyseessä on yritys, neljä prosenttia sen edeltävän tilikauden vuotuisesta maailmanlaajuisesta kokonaisliikevaihdosta sen mukaan, kumpi näistä on suurempi.

Hallituksen esityksessä ehdotetaan, että asetuksen mukaisena valvontaviranomaisena toimiva yksihenkilöinen viranomainen, tietosuojavaltuutettu, voisi määrätä itsenäisesti hallinnollisen seuraamusmaksun. Tämä perustuu paitsi asetuksen sääntelyyn suoraan sovellettavana oikeutena myös eräisiin tietosuojalakiehdotuksen pykäläehdotuksiin. Tietosuojalakiehdotuksen 8 §:n mukaan tietosuojavaltuutettu toimii tietosuoja-asetuksessa tarkoitettuna kansallisena valvontaviranomaisena. Tietosuojalakiehdotuksen 15 § koskee tietosuojavaltuutetun päätöksentekoa. Sen mukaan tietosuojavaltuutettu ratkaisee asiat esittelystä, jollei hän yksittäistapauksessa toisin päätä.

Perustuslakivaliokunta piti aikaisemmassa hallituksen esitystä koskevassa lausunnossaan (PeVL 14/2018 vp) ehdotettua hallinnollista seuraamusmaksua koskevaa päätöksentekomenettelyä perustuslain 21 §:n vastaisena. Valiokunnan kanta perustui tietosuoja-asetuksessa säädettyjen hallinnollisten seuraamusten suuruuteen, seuraamuksen määräytymisperusteiden tulkinnanvaraisuuteen sekä asiaa koskevan päätöksentekovallan keskittämiseen yhdelle virkamiehelle, tietosuojavaltuutetulle. Valiokunta katsoi, että määrältään huomattavat seuraamusmaksut voivat muodostua oikeasuhtaisuuden kannalta ongelmallisiksi. Perustuslakivaliokunta kiinnitti lisäksi huomiota siihen, ettei tietosuoja-asetuksessa tarkemmin määritellä, minkä suuruisena seuraamusmaksu kussakin tilanteessa tulee määrätä, vaan tämä riippuu siitä, millainen merkitys päätöksenteossa annetaan asetuksen 83 artiklan 2 kohdassa luetelluille tekijöille. Edellä mainitut tekijät korostivat valiokunnan mielestä oikeusturvalle asetettavia vaatimuksia. Tässä suhteessa erityisen ongelmallista oli, että yhdestä virkamiehestä koostuva valvontaviranomainen eli tietosuojavaltuutettu saattoi määrätä itsenäisesti erittäin suuren hallinnollisen seuraamusmaksun.

Perustuslakivaliokunta katsoi, että määräämismenettelyn asianmukaisuutta, riippumattomuutta ja puolueettomuutta perustuslain 21 §:n edellyttämällä tavalla turvaa se, että seuraamusmaksun

määräämisestä päättäminen säädetään monijäsenisen elimen toimivaltaan kuuluvaksi. Tämä oli edellytys sille, että lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä. Sääntelyn edellä todetuista erityispiirteistä seurasi valiokunnan mielestä myös se, että hallintovaliokunnan tuli tarkoin selvittää, millaisia muita oikeusturvaa parantavia menettelyyn liittyviä muutoksia hallinnollisesta seuraamusmaksusta päättävän monijäsenisen elimen perustaminen sääntelyyn edellyttää.

Hallintovaliokunnan lausuntopyynnön liitteenä on luonnos säännöksiksi, joilla pyritään saattamaan seuraamusmaksun määräämistä koskeva sääntely perustuslain 21 §:n mukaiseksi. Luonnoksessa ei ehdoteta muutosta lakiehdotuksen 8 §:ään, jonka mukaan oikeusministeriön yhteydessä on tietosuojavaltuutettu, joka toimii tietosuoja-asetuksessa tarkoitettuna kansallisena valvontaviranomaisena. Lausuntopyyntöön sisältyvän 9 §:n 1 momentin mukaan tietosuojavaltuutetulla on toimisto, jossa on vähintään kaksi apulaistietosuojavaltuutettua. Luonnoksen 24 §:n 1 momentin mukaan tietosuoja-asetuksen 83 artiklassa säädetyn hallinnollisen sakon (hallinnollinen seuraamusmaksu) määrää tietosuojavaltuutetun ja apulaistietosuojavaltuutettujen yhdessä muodostama seuraamuskollegio, jonka puheenjohtajana toimii tietosuojavaltuutettu.

Ehdotuksen arviointi

Hallintovaliokunnan tarkoittama seuraamuskollegio toimisi valtionhallinnon toimielimenä, ja sen tehtäviin kuuluisi julkisen vallan käyttöä, jota voidaan pitää merkittävänä. Julkisen vallan käyttötehtävän vuoksi seuraamuskollegion yleisistä perusteista on perustuslain 119 §:n 2 momentin mukaan säädettävä lailla. Näihin yleisiin perusteisiin kuuluvat lähinnä toimielimen nimi, toimiala sekä sen pääasialliset tehtävät ja toimivaltuudet (HE 1/1998 vp, s. 174/II, PeVL 12/2004 vp, s. 3/I). Näitä periaatteita tulee perustuslakivaliokunnan käytännön mukaan noudattaa myös silloin, kun viranomaisen tai valtionhallinnon muun toimielimen sisälle järjestetään olennaisesti uudentyyppisiä, julkista valtaa käyttäviä yksikköjä (PeVL 51/2006 vp, s. 5). Myös lautakuntatyyppisten toimielinten yhteydessä nämä kriteerit on otettava huomioon. Niihin kuuluvat myös säännökset siitä, miten lautakunta asetetaan sekä mikä on sen kokoonpano ja toimikausi (PeVL 15/2011 vp, s. 5 ja siinä mainitut lausunnot).

Ehdotetun sääntelyn voidaan katsoa pääosin täyttävän nämä vähimmäisvaatimukset, mutta ratkaisua ei voida pitää perustuslain 21 §:n kannalta optimaalisena. Kolmen virkamiehen muodostamaa seuraamuskollegiota voidaan sinänsä pitää monijäsenisenä toimielimenä. Vaikka kollegionimikettä ei voida pitää kovin onnistuneena, perustuslaista ei johdu estettä sen käyttämiselle.

Hallintovaliokunnan ehdottamassa 24 §:ssä on säännökset kollegion päätöksentekomenettelystä. Päätös tehtäisiin esittelystä. Perustuslakivaliokunta piti perustuslain kannalta ongelmallisena, että lakiehdotuksen mukainen hallinnollinen seuraamusmaksu voitaisiin määrätä ilman esittelyä (PeVL 14/2018 vp, s. 19). Hallintovaliokunnan säännösehdotus on valiokunnan mielestä asianmukainen. Valiokunnan mielestä hallintovaliokunnan on kuitenkin perustuslain 21 §:stä johtuvista syistä tarkasteltava, onko vastaavan kaltainen sääntely mahdollista ulottaa myös joihinkin muihin YTA:n 58 artiklassa tarkoitettuihin toimivaltuuksiin.

Hallintovaliokunnan ehdotukseen ei sisälly säännöksiä seuraamuskollegion päätösvaltaisuudesta. Hallintovaliokunnan mietintöluonnoksessa todetaan, että hallintovaliokunnan käsityksen mu-

kaan esimerkiksi apulaistietosuojavaltuutetun sijaistamisesta voitaisiin antaa tarpeelliset määräykset tietosuojavaltuutetun toimiston työjärjestyksessä. Jos tarkoituksena on, että tällaiset apulaistietosuojavaltuutetun sijaiset toimisivat myös jäseninä seuraamuskollegiossa, sääntelytasoa ei voida pitää valtiosääntöoikeudellisesti asianmukaisena. Seuraamuskollegio käyttäisi ehdotuksen mukaan merkittävää julkista valtaa. Tämän johdosta sen kokoonpanon tulee käydä perustuslain 2 §:n 3 momentin ja 119 §:n 2 momentin johdosta ilmi suoraan laista. Sääntelyä on täsmennettävä myös säännöksillä kollegion päätösvaltaisuudesta.

Vaikka hallintovaliokunnan ehdottama seuraamuskollegiota koskeva sääntely on säädettävissä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä, kiinnittää perustuslakivaliokunta huomiota siihen, että perustuslain kannalta olisi ongelmattomampaa järjestää kansallinen valvontaviranomainen ehdotettua itsenäisemmäksi, esimerkiksi virastomuodossa. EU:n yleinen tietosuoja-asetus mahdollistaa ratkaisun, jossa valvontaviranomaiseen kuuluisi useita jäseniä (ks. YTA 53 ja 54 art.). Tällöin seuraamusmaksun määrääminen ja mahdollisesti jotkin muut toimivaltuudet voitaisiin aidosti osoittaa viraston sisällä monijäseniselle päätöksentekoelimelle.

Hallintovaliokunnan laatiman säännösluonnoksen mukaan tietosuojavaltuutettu olisi hallinnollista seuraamustoimivaltaa käyttävän seuraamustoimielimen jäsen samanaikaisesti, kun hän toimii tietosuoja-asetuksen määrittelemien valvonta- ja selvitysvaltuuksien käyttäjänä. Tietosuojavaltuutettu ei luonnoksen mukaan valmistelisi ja esittelisi toimielimen päätöksiä. Perustuslakivaliokunnan mielestä perustuslain 21 §:stä johtuvista syistä olisi perusteltua erottaa toisistaan tietosuojavaltuutetun ja seuraamustoimielimen tehtävät siten, että tietosuojavaltuutettu ei ole hallinnollisesta seuraamusmaksusta päättävän toimielimen jäsen. Vastaavasti olisi johdonmukaista määritellä laissa seuraamustoimielimen päätöksentekoa edeltävä asian selvittäminen ja muu valmistelu sekä esittely tietosuojavaltuutetun tehtäväksi. Tätä tietosuojavaltuutetun tehtävää tukevat YTA:n 58 artiklan mukaiset tietosuojavaltuutetun toimivaltuudet, joihin sisältyy varsin laaja toimivalta erilaisin hallinnollisen ohjauksen ja valvonnan keinoin turvata tietosuojan toteutuminen. Myös tietosuoja-asetuksen nojalla määrättävän hallinnollisen seuraamusmaksun ankaruuteen liittyvät oikeusturvaan ja päätöksentekomenettelyyn kohdistuvat erityisvaatimukset puoltavat vahvasti seuraamusmaksun määräämistoimivallan ja seuraamusmaksun perusteiden selvittämiseen liittyvien tehtävien erottelua toisistaan (ks. myös PeVL 14/2018 vp, s. 19). Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan tällainen organisatorinen erottelu vahvistaisi myös seuraamustoimielimen riippumatonta asemaa ja asianosaisen oikeusturvan takeisiin kuuluvia puolustautumisoikeuksia.

Perustuslakivaliokunta viittasi lausunnossaan tietosuojalakiehdotuksesta monijäsenisen elimen asiantuntemukseen, riippumattomuuteen ja puolueettomuuteen (PeVL 14/2018 vp, s. 20, ks. myös PeVL 5/2018 vp, s. 2—3). Ehdotettua tietosuojavaltuutetusta ja -apulaisvaltuutetuista koostuvaa kollegiota voidaan valiokunnan mielestä pitää asiantuntemuksen vaatimuksen täyttävänä. Sen sijaan tietosuojavaltuutetun toimiston toimimista oikeusministeriön yhteydessä ei voida pitää täysin ongelmattomana siltä kannalta, että tietosuojaviranomaiselle kuuluu erittäin merkittävää sanktiovaltaa, jonka käyttämisen tulisi perustuslain 21 §:n mukaisen oikeusturvan toteuttamiseksi olla organisatorisesti riippumatonta. Myös YTA:n 52 artiklassa edellytetään valvontaviranomaisen toimivan täysin riippumattomasti hoitaessaan tehtäviään ja käyttäessään valtuuksiaan asetuksen mukaisesti. Ehdotettu kollegio ei myöskään parhaalla mahdollisella tavalla täytä

asetuksessa edellytettyä riippumattomuutta ja puolueettomuutta, kun sen kokoonpanossa ovat yksinomaan valvontaviranomaiset itse.

Perustuslakivaliokunnan lausunnossa edellytettiin, että hallintovaliokunnan on lisäksi tarkoin selvitettävä, millaisia muita oikeusturvaa parantavia menettelyyn liittyviä takeita hallinnollisesta seuraamusmaksusta päättävän monijäsenisen elimen perustaminen sääntelyyn edellyttää (PeVL 14/2018 vp, s. 20). Tätä huomautusta perustuslakivaliokunta ei asettanut säätämisjärjestysvaatimukseksi. Hallintovaliokunnan ehdotukseen ei sisälly muita oikeusturvaa parantavia ehdotuksia kuin seuraamuskollegion perustaminen ja esittelyvaatimuksen asettaminen kollegion päätöksenteolle. Ehdotuksen perusteluista ei käy myöskään ilmi, millä tavoin hallintovaliokunta on toteuttanut perustuslakivaliokunnan asettaman oikeusturvaa parantavia menettelyjä koskevan selvitystehtävän.

Perustuslakivaliokunta ei pidä hallintovaliokunnan ehdotusta tässä suhteessa asianmukaisena. Perustuslakivaliokunnan tehtävänä on perustuslain 74 §:n mukaan antaa lausuntonsa sen käsittelyyn tulevien lakiehdotusten ja muiden asioiden perustuslainmukaisuudesta sekä suhteesta kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin. Perustuslakivaliokunnan valtiosääntöoikeudelliset huomautukset yksilöidään valiokunnan lausunnossa, ja ne käyvät kootusti ilmi lausunnon ponsiosasta.

Puhemiesneuvoston (2.12.2014) eduskunnan työjärjestyksen 6 §:n 1 momentin 10 kohdan nojalla antamien valiokuntien yleisohjeiden mukaan perustuslakivaliokunnan perustuslakiin tukeutuvat muut huomiot ovat velvoittavuudeltaan eri asemassa suhteessa säätämisjärjestykseen vaikuttaviin huomautuksiin. Perustuslakivaliokunnan valtiosääntöisestä asemasta johtuu, että tällaisten muiden huomioiden sivuuttamiseen on asianmukaista esittää mietinnössä perusteet. Erityisesti koska tietosuoja-asetuksen mukaisessa seuraamusmenettelyssä korostuvat oikeusturvaan liittyvät näkökohdat, kuuluu mietintövaliokunnan tehtäviin ottaa perustuslakivaliokunnan huomautukset asianmukaisesti huomioon. Perustuslakivaliokunta huomauttaa lisäksi, että ääritapauksessa valiokunnan lausunnossa esitettyjen perustuslakiin tukeutuvien, muidenkin kuin ponsiosasta ilmenevien säätämisjärjestykseen vaikuttavien huomioiden sivuuttaminen on voinut johtaa siihen, että valiokunnan ongelmalliseksi toteamaa säännöstä ei ole voitu soveltaa tuomioistuimessa tai viranomaisessa (ks. esim. KHO 2017:37).

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Perustuslakivaliokunta esittää,

> *että hallintovaliokunnan lausuntopyynnön liitteenä olevat pykäläehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.*

Valiokunnan lausunto PeVL 24/2018 vp

Helsingissä 21.9.2018

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Annika Lapintie vas
varapuheenjohtaja Tapani Tölli kesk
jäsen Hannu Hoskonen kesk
jäsen Ilkka Kantola sd
jäsen Antti Kurvinen kesk
jäsen Mia Laiho kok
jäsen Leena Meri ps
jäsen Ville Niinistö vihr (osittain)
jäsen Wille Rydman kok
jäsen Ville Skinnari sd
jäsen Matti Torvinen sin
varajäsen Johanna Ojala-Niemelä sd

Valiokunnan sihteereinä ovat toimineet

valiokuntaneuvos Matti Marttunen
valiokuntaneuvos Mikael Koillinen