



4.10.2018

Dnro 5753/96/2018

Oikeusministeriö
oikeusministerio@om.fi
marietta.keravuori@om.fi

sähköpostinne 6.9.2018

Lausunto mietintöluonnoksesta koskien rangaistusluonteisia hallinnollisia seuraamuksia koskevaa yleislakia

Olette lähettänyt yleislain tarvetta arvioineen työryhmän mietintöluonnoksen ja pyytänyt siitä lausuntoa.

Yleiset kommentit

Luonnoksen mukaan työryhmä on päätyvässä siihen, ettei hallinnollisia sanktioita koskevalle yleislainsäädännölle ole ainakaan toistaiseksi riittäviä perusteita ja edellytyksiä vaan seuraamuslajikohtaiset erityispiirteet ja sanktioiden määräämiseen liittyvät oikeusturvatarpeet kyetään työryhmän näemyksen mukaan ottamaan yleislainsäädäntöä asianmukaisemmin huomioon hallinnonalakohtaisessa erityissäätelyssä.

Niiden kokemusten valossa, jotka on saatu EU:n yleisessä tietosuojasetuksessa säädetyistä hallinnollisista sanktioista, esitetty johtopäätös, ettei ainakaan toistaiseksi ole tarvetta yleislaille, on hyvinkin perusteltu. Tietosuojasetuksen osalta olennainen kysymys onkin, mitä kansallisessa erityislaissa tulisi vähintään säätää, jotta seuraamukset olisivat asetuksen 84.1 artiklan edellyttämällä tavalla tehokkaita, oikeasuhteisia ja varottavia. Hallituksen esityksessä tietosuojalainsäädäntöä (HE 9/2018) on säännökset vanhentumisesta, seuraamusmaksun täytäntöönpanosta ja siitä, ettei sitä voida määrätä julkisyhteisöille edes määrältään rajoitettuna.

Hallinnollisten sanktioiden sääntelyperiaatteet

Kun hallinnollisten sanktioiden käytöstä on päätetty EU:ssa, ei luonnoksessa esitetyillä sääntelyperiaatteilla näyttäisi olevan sellaisenaan käyttöä varsinkin, kun EU-sääntely on syntynyt perustuslakivakiokunnan myötävaikutuksella. Tällöin on kyse voimassaolevan rikosperusteisen seuraamusjärjestelmän muuttamisesta yksinomaan hallinnollisiin sanktioihin perustavaksi, mikä voi edellyttää merkittävää dekriminialisointia tai sekajärjestelmää, jossa seuraamusjärjestelmä on tässä suhteessa ainakin osittain päällekkäinen ja jossa esimerkiksi kaksoisrangaistavuuden kieltoa koskeva vaatimus ratkaistaan käytännössä sen mukaan, mikä kulloinkin arvioidaan tehokkaimmaksi seuraamukseksi.

Vaikka luonnoksen 3.3 jaksossa käsitellään hallinnollisten sanktioiden suhdetta rikosoikeudelliseen seuraamusjärjestelmään ja sivulla 23 viitataan perustuslakivaliokunnan lausumaan siitä, ettei seuraamusmaksun sääntelyssä ole tarpeen pyrkiä täydelliseen aukottomuuteen, olisin toivonut selkeämmin avattavaksi näkökulmaa, jossa seuraamusjärjestelmä olisi ns. sekajärjestelmä, joka koostuu osittain päällekkäisistä sanktiointikeinoista.

Toinen kommentti kolmannesta luvusta liittyy siihen, ettei esitetyt sääntelyperiaatteet näyttäisi olevan vain sääntelyä valmisteltaessa huomioon otettavia näkökohtia vaan myös sanktiointisäännöksiä sovellettaessa merkityksellisiä oikeusperiaatteita. Perustuslakivaliokunta on lausunnoissaan (14 ja 24/2018 vp) erityisesti kiinnittänyt huomiota tietosuoja-asetuksen mukaisen seuraamusmenettelyn oikeusturvaan liittyviin näkökohtiin ja katsonut, että seuraamusmaksumenettelyn oikeusturvajärjestelyt korostuvat, koska asetuksessa ei tarkemmin määrätä, minkä suuruisena seuraamusmaksu tulisi kussakin tilanteessa määrätä. Tällä perustuslakivaliokunta viittaa ainakin laillisuusperiaatteeseen, mikä ei koske vain tietosuoja-asetuksen mukaisen seuraamusjärjestelmän mukaan määräytyvien rahallisten seuraamusten määriä vaan myös niiden edellytyksiä (vrt. rikosoikeudelliset teonkuvaukset). Muita yleisiä oikeusturvatakeita voisivat olla syyttömyysolettama, kaksoisrangaistavuuden kielto ja itsekriminointisuoja. Se, miten nämä näkökohdat kyetään ottamaan huomioon käytännössä jää ilmeisesti kehittyvän oikeuskäytännön varaan, mutta itsekriminointisuoja hallinnollisessa seuraamusmaksumenettelyssä olisi mielestäni edellyttänyt tietosuojalain valmistelun yhteydessä lisäpohdintaa esimerkiksi tietoturvaloukkausilmoitusten (33 artikla) osalta, vaikka tällainen ilmoitusvelvollisuuden täyttäminen voidaan ottaa huomioon asetuksen mukaan seuraamusmaksua määrättäessä. Toinen seuraamusjärjestelmän toimivuuden kannalta vielä olennaisempi kysymys liittyy asetuksen rikkomista tutkivan viranomaisen tiedonsaantikeinoihin, joihin tulisi kuulua nimenomaan itsekriminointisuojusta johtuen rekisterinpitäjän riippumattomat tiedonhankintakeinot (vrt. kilpailulain 5 luku).

Kun kyse on erityisesti kansallisesta perustuslaista johtuvista vaatimuksista olisi hyvä, että nämä vaatimukset tai periaatteet olisivat yhtenäisemmin kansallisesti kirjattuja. Tarve ei liity pelkästään EU-sääntelyn valmisteluun (esim. tietosuoja-asetuksen 151 kohdan mukaan Viro ja Tanska katsoivat, ettei heidän oikeusjärjestelmänsä mahdollista asetuksen mukaisia hallinnollisia sanktioita) vaan myös sen täytäntöönpanoon. Kun tietosuoja-asetuksella pyritään yhdenmukaistamaan sääntelyn käytännön soveltamista, on Euroopan tietosuojaneuvoston tehtävänä muun muassa asetuksen 70.1 k) alakohdan mukaan laatia suuntaviivoja koskien hallinnollisten seuraamusmaksujen määräämistä. Kun kansallinen valvontaviranomainen osallistuu tällaisten suuntaviivojen valmisteluun ja hyväksymiseen, olisi sen ilmeisesti otettava huomioon tällaiset kansallisesta perustuslaista johtuvat vaatimukset.

Tietosuojavaltuutettu

Reijo Aarnio

Ylitarkastaja

Heikki Partanen