

Asia: VN/4765/2023

Luonnos hallituksen esitykseksi laiksi sähköisen viestinnän palveluista annetun lain ja sakon täytäntöönpanosta annetun lain 1 §:n muuttamisesta (datanhallinta-asetuksen täytäntöönpano)

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Liikenne- ja viestintäministeriö on pyytänyt oikeusministeriöltä lausuntoa otsikkoasiassa. Luonnoksessa hallituksen esitykseksi esitetään, että EU:n datanhallinta-asetuksen 3 ja 4 luvun mukaiset viranomaistehtävät annettaisiin Liikenne- ja viestintävirastolle. Liikenne- ja viestintävirastolle säädettäisiin ne EU:n datanhallinta-asetuksen rekisterinpito- ja valvontatehtävät, jotka koskevat datan välityspalveluita ja tunnustettuja data-altruismipohjaisia organisaatioita. Lisäksi virastolle ehdotetaan keinoja valvoa asetusta ja määrätä seuraamuksia. Viraston tehtäviin sisältyisi mahdollisuus määrätä seuraamusmaksu datanvälityspalveluille.

Oikeusministeriö lausuu lähinnä näistä esitysluonnoksen kahdesta asiakokonaisuudesta ottamatta kantaa muihin asetuksen kansallista täytäntöönpanoa mahdollisesti edellyttäviin kohtiin, joista lienee muuta valmistelua käynnissä tai suunnitteilla.

Uudet viranomaistehtävät

Liikenne- ja viestintävirastolle esitetyt uudet tehtävät koskevat rekisterinpitoa, valvontaa mukaan lukien seuraamusmaksujen määrääminen sekä kansainvälistä yhteistyötä (s. 20). Esitysluonnoksessa todetaan, että tarkoituksenmukaisin viranomaisen näiden uusien tehtävien hoitamiseen olisi Liikenne- ja viestintävirasto. Koska tehtävät itsessään tulevat suoraan sovellettavasta asetuksesta, riittävää olisi viittaus asetukseen (s. 10).

Esitysluonnoksen perusteluissa viitataan asianmukaisesti voimassa oleviin hallinnon yleislakeihin asetuksessa säädettyjen toimivaltaista viranomaista koskevien yleisten vaatimusten osalta. Oikeusministeriö toteaa toimivallan määrittämisen osalta, että asetuksessa sekä annetaan valtuuksia (esim. 14 art 4 kohta) että joiltain osin edellytetään valtuutta (esim. 14 art 2 kohta) hoitaa tiettyä viranomaistehtävää. Ero on ratkaiseva, koska toinen näistä muotoiluista edellyttää toimivallasta säätämistä erikseen ja toinen ei. Toisaalta asetuksessa annettu valtuus voi edellyttää täsmennystä kansallisessa lainsäädännössä (esim. 24 art 4 kohta). Nämä esimerkit ovat nostoja esitysluonnoksesta ja oikeusministeriön näkemyksen mukaan asianmukaisesti siellä huomioon

otettuja. Tämän lausunnon puitteissa asetusta ei ole mahdollisuutta käydä yksityiskohtaisesti kokonaisuudessaan tältä kannalta läpi, mutta oikeusministeriö pitää huomion kiinnittämistä siihen tärkeänä, kun toimivaltaisesta viranomaisesta ja uusista tehtävistä EU-säädökseen perustuen säädetään.

Hallinnollisista seuraamuksista

Datanhallinta-asetuksen 34 artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on vahvistettava säännöt 5 artiklan 14 kohdan ja 31 artiklan mukaisten muiden kuin henkilötietojen siirtoa kolmansiin maihin koskevien, datan välityspalvelujen tarjoajan 11 artiklan mukaisen ilmoitusvelvollisuuden, 12 artiklan mukaisten datan välityspalvelujen tarjoamisen edellytysten ja tunnustetuksi data-altruismipohjaiseksi organisaatioksi rekisteröintiä koskevien 18, 20, 21 ja 22 artiklan mukaisten edellytysten rikkomiseen sovellettavista seuraamuksista ja toteutettava kaikki tarvittavat toimenpiteet niiden täytäntöönpanon varmistamiseksi. Kansallisesti esitysluonnoksessa ehdotetaan uusien rangaistuksenluonteisten seuraamusmaksujen käyttöönottoa ja valvontapäätöksen käyttöalan laajentamista.

Datanhallinta-asetuksen 34 artiklan 2 kohdassa säädetään sellaisista ei-tyhjentävistä ja ohjeellisista perusteista määrättäessä seuraamuksia datan välityspalvelujen tarjoajille ja tunnustetuille data-altruismipohjaisille organisaatioille tämän asetuksen rikkomisesta, jotka jäsenvaltioiden on otettava tarvittaessa huomioon. Kuten esitysluonnoksessa todetaan, asetus jättää melko paljon kansallista liikkumavaraa seuraamuksista säätämiseen jäsenvaltioissa (s. 10-11). Hallinnollisiin seuraamuksiin on luettavissa muitakin viranomaistoimenpiteitä kuin hallinnolliset sanktiot. Asetus itsessään ei näyttäisi edellyttävän rangaistuksenluonteisista seuraamuksista säätämistä, jolloin oikeasuhtaisuuden ja tarkoituksenmukaisuuden (ml. hyväksyttävyyden ja välttämättömyyden) samoin kuin esityksessäkin mainitun vastaavuusperiaatteen toteutumisesta varmistuminen aivan erityisesti korostuvat. Esitysluonnoksessa käsitellään kansallisen liikkumavaran alaa ja todetaan muidenkin kuin rangaistuksenluonteisten seuraamusten olevan tai tulevan tarvittaessa valvovan viranomaisen käyttöön. Erilaisten seuraamusten ankaruutta ja keskinäistä suhdetta on käsitelty esityksessä melko laajasti eikä kansallisten täytäntöönpanotoimien riittävyttä ja asianmukaisuutta tältä kannalta ole syytä epäillä.

Myös täytäntöönpanon poikkeuksellisuutta suhteessa viestintäpalvelulaissa aikaisemmin säädettyjen seuraamusmaksujen täytäntöönpanosääntelyyn on perusteltu esitysluonnoksessa (s. 12). Kaikkien seuraamusmaksujen osalta esitysluonnoksessa on pitäydytty HOL:n mukaisessa täytäntöönpanossa ja lisäksi 344 §:n 2 momentti mahdollistaa viranomaisen määräyksen siitä, että päätöstä on noudatettava muutoksenhausta huolimatta, jollei muutoksenhakuviranomaisen toisin määrää. Lainkirjoittajan oppaan mukaan lähtökohdaksi on asetettavissa, että hallinnollinen sanktio on täytäntöönpanokelpoinen vasta lainvoimaisen päätöksen perusteella (luku 12.10). Muunkinlainen ratkaisu on kuitenkin perusteltavissa. Oikeusministeriö toteaa, että keskeistä on erityisesti huolehtia yhdenmukaisuudesta varsinkin saman erityislain perusteella määrättävien ja saman täytäntöönpanoviranomaisen toimesta maksuun pantavien erilaisten sanktiomaksujen täytäntöönpanossa.

Oikeusrekisterikeskuksen työmäärän ei arvioida tässä vaiheessa olennaisesti lisääntyvän. Koska esitetyt arviot seuraamusmaksujen määrästä perustuvat arvioihin ja vastaavanlaisia määrältään pieniä seuraamusmaksuja syntyy vuosittain eri hallinnonaloilla useita, niin niiden yhteisvaikutukset ja kokonaistyömäärän lisääntyminen näkyvät Oikeusrekisterikeskuksen työmäärässä viiveellä ja

mahdollinen lisäresursoinnin tarve tulee täsmentymään vasta myöhemmin (s. 19). Tilanteen seuranta olisi tärkeää, vaikkakin juuri esitysluonnoksessa todettuun viitaten haastavaa.

Pykäläehdotuksen (334 a §) ehto ”eikä kehotuksesta huolimatta kohtuullisessa määräajassa oikaise menettelyään” voisi olla syytä poistaa. Kyse olisi lailla sanktioidusta teosta tai laiminlyönnistä, eikä siis esimerkiksi hallinnollisen pakon käyttämisestä toiminnanharjoittajaan lainmukaisen asiointilan palauttamiseksi.

Pykälässä käytetään useita ilmaisuja ”10 artiklassa tarkoitettu datan välityspalvelun tarjoajasta”. Asetus ei valitettavasti teknisen ongelman vuoksi juuri nyt aukea, mutta viittaaminen vaikuttaa tarpeettomalta toistamiselta. Jatkovalmistelussa voisi vielä varmistua siitä, onko viittaaminen 10 artiklaan kaikissa aineellisissa säännöksissä erikseen välttämätön, vai olisiko jo kyseisen artiklan nojalla selvää, mitä datan välityspalvelun tarjoajalla tarkoitetaan.

Muutoksenhaku

Asetuksen 27 artiklassa säädetään oikeudesta tehdä valitus datan välityspalvelujen tarjoajasta tai data-altruismipohjaisesta organisaatiosta. Siltä osin kuin artiklassa ei säädetä valituksen tekemisestä, asia on kansallisen menettelyllisen autonomian piirissä (s. 8).

Tältä osin huomio kiinnittyy asetuksessa ja sen myötä esitysluonnoksessa käytettyihin käsitteisiin (mm. jakso 3.4). Valituksella tarkoitetaan kansallisesti muutoksenhakua hallintotuomioistuimeen, eikä hallintomenettelyä. Hallintoviranomainen käsittelee ja ratkaisee hallintoasian. Hallinnon sisäisessä muutoksenhaussa on kyse oikaisuvaatimusmenettelystä (HL 7 a luku). Lisäksi jokainen voi kannella toimintaa valvovalle viranomaiselle (HL 8 a luku). Jaksossa 3.4 todetun perusteella jää jossain määrin epäselväksi, minkälaisesta asian käsittelystä asetuksen 27 artiklassa tarkoitettussa valituksen käsittelyssä olisi kansallisesti kyse, toisin sanoen, mitkä hallintolain ja mahdollisesti erityislain täydentävät säännökset siihen tulevat sovellettavaksi. Jaksossa käydään läpi hallintoasian käsittelyyn liittyviä säännöksiä ja todetaan nimenomaisesti, että oikaisuvaatimusmenettely ei sopisi seuraamusmaksuja koskevaksi muutoksenhaun vaiheeksi. Voisiko valitus kuitenkin siis tarkoittaa esimerkiksi asianosaisen tai jonkun muun ilmoittajan yhteydenottoa viranomaiseen toiminnanharjoittajan (sanktioitavasta) toiminnasta ja olisiko tällöin kyse varsinaisesta hallintoasiasta vai kantelusta?

Asetuksen 28 artiklassa säädetään oikeudesta tehokkaiisiin oikeussuojakeinoihin. Kuten esitysluonnoksessa todetaan (s. 17), niin kutsuttua viivästysvalitusta Suomen lainsäädäntö ei tunne, vaan Suomessa ensisijaisena oikeussuojakeinona on viivästystilanteissa kanteleminen ylimmille laillisuusvalvojille. Joissakin, lähinnä EU-pohjaisissa kansallisissa säädöksissä, määräaikaan sidottu mutta laiminlyöty viranomaistoimi on voitu katsoa lähinnä hylkääväksi tai muutoin kielteiseksi päätökseksi, josta on mahdollista valittaa tuomioistuimeen. Tämän tyyppinen sääntely kuitenkin sopii huonosti Suomen oikeusjärjestykseen ja siksi niihin tuleekin kiinnittää jo neuvotteluvaiheessa huomiota. Esitysluonnoksessa on katsottu kansallisen lainsäädännön täyttävän asetuksen vaatimukset tältäkin osin.

Suurpää Johanna
Oikeusministeriö

Tarkka Anna-Stiina
Oikeusministeriö