Utlåtande GrUU 24/2018 rd─ RP 9/2018 rd

Grundlagsutskottet

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagstiftning som kompletterar EU:s allmänna dataskyddsförordning

Till förvaltningsutskottet

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagstiftning som kompletterar EU:s allmänna dataskyddsförordning (RP 9/2018 rd): Ärendet har remitterats till grundlagsutskottet för utlåtande. Förvaltningsutskottet har beslutat att begära utlåtande av grundlagsutskottet om regelverket om att påföra administrativa påföljdsavgifter, bilaga FvUD 67/2018 rd/A5 och B5. Utlåtandet ska lämnas till förvaltningsutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört
- ordförande för förvaltningsutskottet Juho Eerola, riksdagen
- utskottsråd Minna-Liisa Rinne, förvaltningsutskottet
- lagstiftningsdirektör Tuula Majuri, justitieministeriet
- lagstiftningsråd Anu Talus, justitieministeriet
- riksdagens justitieombudsman Petri Jääskeläinen, Riksdagens justitieombudsmans kansli
- äldre justitiekanslerssekreterare Pekka Liesivuori, justitiekanslersämbetet
- justitieråd Tuula Pynnä, högsta domstolen
- justitieråd Petri Helander, högsta förvaltningsdomstolen
- professor Juha Lavapuro
- professor Jukka Snell
- professor Veli-Pekka Viljanen.

Skriftligt yttrande har lämnats av
- professor Päivi Leino-Sandberg
- professor Sakari Melander
- professor Olli Mäenpää
- professor Tuomas Ojanen.

Samband med andra handlingar

Utskottet har tidigare lämnat utlåtande GrUU 14/2018 rd om ärendet.

FÖRVALTNINGSUTSKOTTETS BEGÄRAN OM UTLÅTANDE

Förvaltningsutskottet har begärt utlåtande av grundlagsutskottet om regeringens proposition RP 9/2018 rd till riksdagen med förslag till lagstiftning som kompletterar EU:s allmänna dataskyddsförordning. Begäran grundar sig på 38 § 2 mom. i riksdagens arbetsordning och avser regelverket om att påföra administrativa påföljdsavgifter. Konstitutionellt sett gäller det i synnerhet frågan om de bestämmelser för förfarandet att påföra en administrativ påföljdsavgift som föreslås av förvaltningsutskottet uppfyller de krav som grundlagsutskottet ställer i sitt utlåtande GrUU 14/2018 rd.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Bakgrund

Artikel 83 i EU:s allmänna dataskyddsförordning innehåller allmänna villkor för påförande av administrativa sanktionsavgifter (påföljdsavgifter). Enligt artikel 83.4–6 kan administrativa sanktionsavgifter påföras vid överträdelser av vissa bestämmelser och skyldigheter. Den administrativa sanktionsavgiften har karaktären av straff och den kan påföras till ett belopp på högst 20 000 000 euro eller, om det gäller företag, till fyra procent av den totala globala årsomsättningen under föregående budgetår, beroende på vilket värde som är högst.

Regeringen föreslår att den enrådighetsmyndighet som är tillsynsmyndighet enligt förordningen, nämligen dataombudsmannen, självständigt ska kunna påföra en administrativ påföljdsavgift. Detta grundar sig på förordningen, som är direkt tillämplig lag, men också på vissa paragrafer i förslaget till dataskyddslag. Enligt 8 § i förslaget till dataskyddslag ska dataombudsmannen vara den nationella tillsynsmyndighet som avses i dataskyddsförordningen. Lagförslagets 15 § gäller dataombudsmannens beslutsfattande. Dataombudsmannen ska avgöra ärenden efter föredragning, om inte han eller hon i ett enskilt fall beslutar något annat.

I sitt tidigare utlåtande (GrUU 14/2018 rd) ansåg grundlagsutskottet att beslutsförfarandet för den föreslagna administrativa påföljdsavgiften strider mot 21 § i grundlagen. Utskottet grundade sin ståndpunkt på storleken på de administrativa sanktionerna och tvetydigheten i kriterierna för att påföra sanktioner enligt förordningen och på förslaget att koncentrera beslutsrätten till en enda tjänsteman, det vill säga dataombudsmannen. I utlåtandet ansåg utskottet att de höga sanktionsavgifterna kan utgöra ett proportionalitetsproblem. Vidare påpekade utskottet att dataskyddsförordningen inte närmare anger hur stor sanktionsavgift som ska påföras i olika situationer, utan att den är beroende av vilken betydelse de faktorer som räknas upp i artikel 83.2 tillmäts i beslutsfattandet. Dessa faktorer framhävde enligt utskottet kraven på rättssäkerhet. I det hänseendet är det extra problematiskt att en tillsynsmyndighet bestående av en enda tjänsteman, alltså dataombudsmannen, skulle ha fått rätt att självständigt påföra en mycket stor administrativ påföljdsavgift.

Att förfarandet för att påföra påföljdsavgifter är behörigt, oavhängigt och rättvist på det sätt som krävs i 21 § i grundlagen säkerställs av att det ingår bestämmelser om att ett kollegialt organ ska vara behörigt att fatta beslut om att påföra påföljdsavgift, ansåg grundlagsutskottet i det tidigare

utlåtandet. Det är en förutsättning för att lagförslaget ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Till följd av de särskilda omständigheterna måste förvaltningsutskottet noga reda ut vilka ändringar som krävs i regleringen av förfarandet för att rättssäkerheten ska bli bättre när det kollegiala organ som ska besluta om den administrativa påföljdsavgiften inrättas, menade grundlagsutskottet.

I förvaltningsutskottets begäran om utlåtande ingår ett utkast till bestämmelser om påförande av påföljdsavgift som är anpassade till 21 § i grundlagen. Förvaltningsutskottet föreslår inga ändringar i 8 §, som föreskriver att dataombudsmannen finns i anslutning till justitieministeriet och är den nationella tillsynsmyndigheten enligt dataskyddsförordningen. Enligt 9 § 1 mom. i begäran om utlåtande ska dataombudsmannen ha en byrå med minst två biträdande dataombudsmän. Enligt 24 § 1 mom. i utkastet ska beloppet av den administrativa sanktionsavgiften (administrativ påföljdsavgift) enligt artikel 83 påföras av ett påföljdskollegium som dataombudsmannen och de biträdande dataombudsmännen bildar tillsammans. Dataombudsmannen ska vara ordförande i kollegiet.

Bedömning av förslaget

Det påföljdskollegium som förvaltningsutskottet föreslår ska vara ett organ inom statsförvaltningen och det kommer att utöva offentlig makt i en omfattning som kan anses betydande. På grund av rätten att utöva offentlig makt måste de allmänna grunderna för påföljdskollegiet utfärdas genom lag enligt vad 119 § 2 mom. i grundlagen föreskriver. Med allmänna grunder avses här framför allt organets namn, verksamhetsområde, huvudsakliga uppgifter och behörighet (RP 1/1998 rd s. 174, och GrUU 12/2004 rd, s. 3). Dessa principer ska enligt grundlagsutskottets praxis också följas när enheter av ny typ som utövar offentlig makt inrättas på en myndighet eller något annat organ inom statsförvaltningen (GrUU 51/2006 rd, s. 5). Kriterierna gäller likaså vid organ som har karaktären av nämnd. Där ingår dessutom bestämmelser om hur en nämnd ska tillsättas, vilken sammansättning den ska ha och hur lång mandattiden är (GrUU 15/2011 rd, s. 5, och de utlåtanden som nämns där).

De föreslagna bestämmelserna uppfyller huvudsakligen dessa minimikrav, men slutresultatet kan inte anses vara optimalt med avseende på 21 § i grundlagen. Ett påföljdskollegium med tre tjänstemän kan i och för sig anses vara ett kollegialt organ. Benämningen kollegium är inte särskilt lyckad, men grundlagen ställer inga hinder i vägen för att använda den.

I 24 § i förslaget från förvaltningsutskottet ingår det bestämmelser om beslutsprocesserna i kollegiet. Beslutet ska fattas efter föredragning. Grundlagsutskottet har ansett det problematiskt med avseende på grundlagen att den administrativa påföljdsavgiften ska kunna påföras utan föredragning (GrUU 14/2018 rd, s. 19). Den bestämmelse som förvaltningsutskottet föreslår uppfyller enligt grundlagsutskottet kraven. Med anledning av 21 § i grundlagen måste förvaltningsutskottet trots det utreda om likadana bestämmelser också kan utsträckas till de övriga befogenheterna i artikel 58 i dataskyddsförordningen.

Förslaget från förvaltningsutskottet innehåller inga bestämmelser om beslutförhet i kollegiet. I utkastet till betänkande framhåller förvaltningsutskottet att det i arbetsordningen för dataombudsmannens byrå kan ingå nödvändiga bestämmelser om exempelvis en ställföreträdare för den bi-

trädande dataombudsmannen. Om det är tänkt att ställföreträdarna också ska ingå i påföljdskollegiet, är regleringsnivån inte den rätta konstitutionellt sett. Enligt förslaget kommer påföljdskollegiet att utöva betydande offentlig makt. Följaktligen måste sammansättningen framgå direkt av lagen på grund av 2 § 3 mom. och 119 § 2 mom. i grundlagen. Lagen måste dessutom få bestämmelser om kollegiets beslutförhet.

Även om förvaltningsutskottets förslag till bestämmelser om påföljdskollegiet kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning, vill grundlagsutskottet påpeka att det vore mindre problematiskt med avseende på grundlagen om den nationella tillsynsmyndigheten får en mer självständig ställning, exempelvis är ett verk. Den allmänna dataskyddsförordningen tillåter att tillsynsmyndigheten har ett flertal ledamöter (se artikel 53 och 54). Då kan myndigheten inom sig på riktigt delegera uppgiften att påföra påföljdsavgift och eventuellt en del andra befogenheter till ett kollegialt beslutsorgan.

Enligt förslaget från förvaltningsutskottet ska dataombudsmannen ingå i det påföljdsorgan som utövar administrativ påföljdsmakt samtidigt som han eller hon utövar de befogenheter att utreda och övervaka som ingår i dataskyddsförordningen. Enligt utkastet ska dataombudsmannen varken bereda eller föredra besluten från organet. Av skäl som hänför sig till 21 § i grundlagen anser grundlagsutskottet det befogat att skilja på dataombudsmannens och påföljdsorganets uppgifter och att dataombudsmannen därför inte ska ingå i det organ som beslutar om administrativ påföljdsavgift. Samtidigt vore det konsekvent att i lagen ta in bestämmelser om utredning och annan beredning av det som påföljdsorganet ska besluta om och om föredragning som en uppgift för dataombudsmannen. Befogenheterna för dataombudsmannen enligt artikel 58 i dataskyddsförordningen ger stöd för detta eftersom de innefattar mycket stora befogenheter att omsätta dataskyddet med hjälp av administrativ styrning och övervakning. Också de särskilda kraven på rättssäkerhet och beslutsprocesser när det bestäms hur sträng den administrativa sanktionsavgiften enligt dataskyddsförordningen ska vara talar starkt för att rätten att påföra avgiften och rätten att utreda grunderna för att påföra avgiften separeras (se också GrUU 14/2018 rd, s. 19). Grundlagsutskottet menar att en sådan organisatorisk separering ger påföljdsorganet en starkare ställning och stärker den försvarsrätt som ingår i parternas rättssäkerhetsgarantier.

I utlåtandet hänvisar grundlagsutskottet till att ett kollegialt organ enligt förslaget till dataskyddslag besitter sakkunskap och är oberoende och opartiskt (GrUU 14/2018 rd, s. 20, se också GrUU 5/2018 rd, s. 2–3). Kollegiet bestående av dataombudsmannen och biträdande dataombudsmannen uppfyller kravet på sakkunskap, anser utskottet. Däremot är det inte helt oproblematiskt att dataombudsmannens byrå finns i anslutning till justitieministeriet eftersom dataskyddsmyndigheten innehar mycket betydande sanktionsmakt och denna makt som enligt 21 § i grundlagen ska utövas för att tillgodose rättssäkerheten måste vara organisatoriskt oberoende. Också artikel 52 i dataskyddsförordningen förutsätter att tillsynsmyndigheten ska vara fullständigt oberoende i utförandet av sina uppgifter och utövandet av sina befogenheter i enlighet med förordningen. Det föreslagna kollegiet uppfyller inte på bästa möjliga sätt det krav på oberoende och opartiskhet som förordningen ställer, när den uteslutande består av tillsynsmyndigheten själv.

I utlåtandet förutsätter grundlagsutskottet att förvaltningsutskottet dessutom noga reder ut vilka ändringar som krävs i bestämmelserna om förfarandet för att förbättra garantierna för rättssäkerhet, när det kollegiala organ som ska besluta om den administrativa påföljdsavgiften inrättas

(GrUU 14/2018 rd, s. 20). Den ståndpunkten ingår inte i grundlagsutskottets krav för att vanlig lagstiftningsordning ska kunna tillämpas. Förslaget från förvaltningsutskottet innehåller inga andra förslag för att förbättra rättssäkerheten än att inrätta ett påföljdskollegium och att införa ett krav på att kollegiet ska fatta sina beslut efter föredragning. Det framgår inte av motiven på vilket sätt förvaltningsutskottet har uppfyllt grundlagsutskottets krav på att utreda hur rättssäkerheten kan förbättras.

Grundlagsutskottet anser att förvaltningsutskottets förslag inte uppfyller det kravet. Enligt 74 § i grundlagen ska grundlagsutskottet ge utlåtanden om grundlagsenligheten i fråga om lagförslag och andra ärenden som föreläggs utskottet samt om deras förhållande till internationella fördrag om mänskliga rättigheter. Grundlagsutskottets konstitutionella anmärkningar specificeras i utlåtandet och en sammanfattning av dem ingår i klämmen.

Enligt de allmänna anvisningar till utskotten som talmanskonferensen (2.12.2014) har meddelat med stöd av 6 § 1 mom. 10 punkten i riksdagens arbetsordning är grundlagsutskottets övriga iakttagelser baserade på grundlagen förpliktande på ett annat sätt än anmärkningar som påverkar lagstiftningsordningen. Till följd av grundlagsutskottets konstitutionella ställning är det lämpligt att det behöriga utskottet i sitt betänkande motiverar varför det lämnar den här typen av andra iakttagelser utan beaktande. I synnerhet som rättssäkerhetsaspekterna ges stor betydelse i sanktionsförfarandet enligt dataskyddsförordningen, ingår det i betänkandeutskottets uppgifter att beakta grundlagsutskottets anmärkningar på behörigt sätt. Vidare påpekar grundlagsutskottet att det faktum att ett utskott har låtit bli att beakta utskottets andra iakttagelser som baserar sig på grundlagen och påverkar lagstiftningsordningen, men inte ingår i klämmen, i extrema fall har kunnat leda till att en bestämmelse som grundlagsutskottet ansett vara problematisk inte har kunnat tillämpas av domstolar eller myndigheter (se t.ex. HD 2017:37).

FÖRSLAG TILL BESLUT

Grundlagsutskottet anför

> *att de förslag till paragrafer som ingår som bilaga till förvaltningsutskottets begäran om utlåtande kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.*

Utlåtande GrUU 24/2018 rd

Helsingfors 21.9.2018

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Annika Lapintie vänst
vice ordförande Tapani Tölli cent
medlem Anna-Maja Henriksson sv
medlem Hannu Hoskonen cent
medlem Ilkka Kantola sd
medlem Antti Kurvinen cent
medlem Mia Laiho saml
medlem Leena Meri saf
medlem Ville Niinistö gröna (delvis)
medlem Wille Rydman saml
medlem Ville Skinnari sd
medlem Matti Torvinen blå
ersättare Johanna Ojala-Niemelä sd.

Sekreterare var

utskottsråd Matti Marttunen
utskottsråd Mikael Koillinen.