



Professori Päivi Leino-Sandberg

Helsinki 20.3.2018

Hallituksen esitys eduskunnalle EU:n yleistä tietosuojasetusta täydentäväksi lainsäädännöksi (HE 9/2018 vp)

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle 21.3.2018

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on pyytänyt lausuntoa hallituksen esityksestä eduskunnalle EU:n yleistä tietosuojasetusta täydentäväksi lainsäädännöksi (HE 9/2018 vp). Keskityn lausunnossani pääosin yleisen eurooppaoikeuden näkökulmasta keskeisiin kysymyksenasetteluihin ja totean kunnioittavasti seuraavaa.

EU-asetuksen täytäntöönpanoon liittyviä näkökohtia

EU:n uusi tietosuojasääntely on annettu aiemmasta poiketen asetuksena. Asetus on kaikilta osiltaan velvoittava, ja sitä sovelletaan sellaisenaan kaikissa jäsenvaltioissa (SEUT 288 artikla). Pääsääntöisesti asetukset eivät edellytä erillisiä täytäntöönpanotoimia kansallisella tasolla. EU-tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan

asetusten säännöksillä on niiden luonteen ja niillä yhteisön oikeuslähteiden järjestelmässä olevan tehtävän nojalla yleensä välitön oikeusvaikutus kansallisissa oikeusjärjestyksissä ilman, että kansallisten viranomaisten olisi ryhdyttävä täytäntöönpanotoimiin. On totta, että mainittujen asetusten tiettyjen säännösten täytäntöönpano voi kuitenkin edellyttää, että jäsenvaltiot toteuttavat tällaisia toimia.¹

Asetusta ei tule yleensä kirjoittaa uudelleen eikä sen tekstiä sisällyttää kansalliseen lakiin. Sitä ei myöskään lähtökohtaisesti saa selittää kansallisella sääntelyllä.² Taustalla on ajatus siitä, että asetusta tulee soveltaa yhdenmukaisesti jäsenvaltioissa, minkä kansalliset toimet saattaisivat vaarantaa. Siksi ”kaikki sellaiset

¹ Esim C-278/02 Handlbauer, EU:C:2004:388, parat 25-26.

² Ks. muun muassa asia 94/77 Zerbone, 94/77, EU:C:1978:17.

täytäntöönpanoa koskevat menettelyt, joiden seurauksena yhteisön asetusten välitön oikeusvaikutus voi estyä ja niiden samanaikainen ja yhdenmukainen soveltaminen kaikkialla yhteisössä tämän vuoksi vaarantua, ovat perustamissopimuksen vastaisia.”³

Kyseessä on kuitenkin sikäli poikkeuksellinen asetus, että siinä jätetään tietyissä nimenomaisesti määritellyissä tilanteissa lainsäätäjälle mahdollisuus kansallisen lainsäädännön antamiseen. Kyseessä ovat täten EU-asetusta täydentävät kansalliset säännökset. Tämän asetelman osalta hallituksen esitykseen sisältyvän pääasiallisen lakiehdotuksen nimeä (tietosuojalaki) voi pitää harhaanjohtavana. Vaikka kyseinen laki olisikin yleislaki, tietosuojasta säädetään jatkossa pääasiassa ja ensisijaisesti EU:n yleisessä tietosuojasetuksessa. Toisin kuin hallituksen esityksessä katsotaan, EU-asetusta ja kansallista lakia ei varsinaisesti sovelleta ”rinnakkain”, koska asetuksella on aina etusija suhteessa kansalliseen lainsäädäntöön. Tämän olisi hyvä heijastua myös kansallisen lain nimessä. Vaikka ehdotettu nimi voikin ehkä toimia jonkinlaisena yleiskielisenä lyhenteenä, paremmin lain oikeudellista luonnetta ja tarkoitusta palvelisi esimerkiksi ”Laki EU:n tietosuojasetuksen täsmentämisestä”.

Lain nimeä lukuun ottamatta nämä yleisen eurooppaoikeuden lähtökohdat on nähdäkseni huomioitu hallituksen esityksessä sangen hyvin. On myös todettava, että jotkut lainsäädännön arviointineuvoston lausunnossa⁴ esitetyt huomiot eivät ehkä heijastele täysin asianmukaisesti näitä lähtökohtia. On selvää, että huomioiden säädöksen sisällön, tavoitteet ja konkreettisen merkityksen yksityisille kansalaisille ja yrityksille sääntelyn selkeydellä olisi ollut erityinen lisäarvo. Kun sääntelyinstrumentiksi on EU:ssa valittu asetus, jota on tarkoitus täydentää kansallisella lainsäädännöllä, tämä tavoite on kuitenkin määritelmällisesti joiltain osin menetetty jo siksi, että toisin kuin direktiivin, EU-asetuksen säännösten toistaminen kansallisessa lainsäädännössä ei lähtökohtaisesti ole sallittua.⁵ Tähän liittyy myös tietosuojaa koskevan sääntelyn pirstaleisuus (kts alla). Samalla esimerkiksi asetuksen terminologiaa on syytä käyttää, vaikka se tuntuisi osin vieraalta (esim. ”oikeusperuste”).

Valiokunta tiedustele kutsussaan erityisesti, aiheuttaako EU:n yleinen tietosuojasetus tarpeen arvioida uudelleen valiokunnan käytännön vakiintuneita, perustuslain 10 §:ään kiinnittyviä henkilötietojen käsittelyä koskevia kantoja sekä jos näin on, miten lainsäädännön valtiosääntöisen arvioinnin perusteita tulisi muuttaa ja onko se mahdollista. Yksinkertainen vastaus tähän on myöntävä sikäli, että jatkossa arvioinnin lähtökohtana on suoraan sovellettava EU-asetus. Vaikeaksi arvioinnin tekee kuitenkin se, ettei se linkity ongelmitta laajempaan EU:n ja kansalliseen valtiosääntöiseen kontekstiinsa alempana eritellyistä syistä

Soveltamisalaan liittyvät kysymykset

Lissabonin sopimusta hyväksyttäessä (HE 23/2008 vp) Suomessa SEUT 16 artikla ymmärrettiin niin, että sen ensimmäinen alakohta muodosti ”*ensi kerran kattavan oikeusperustan henkilötietoja koskevalle sääntelylle unionissa*”. Tavoitteena oli tällöin jo selkeä ja yhtenäinen tietosuojasääntely. Hallituksen esityksessä viitataan SEU 39 artiklaan sisältyvään erityiseen YUTP-alan oikeusperustaan⁶ ja korostetaan, että kyseiset

³ Ks. muun muassa tuomio 7.2.1973, komissio v. Italia, 39/72, EU:C:1973:13, para 17-

⁴ Lausunto Dnro: VNK/133/32/2018, 8.2.2018.

⁵ Yleisen tietosuojasetuksen johdanto-osan (6 kappale) mukaan tosin ”Kun tässä asetuksessa säädetään täsmennyksistä tai rajoituksista, joita jäsenvaltioiden lainsäädännössä voidaan tehdä sen sääntöihin, jäsenvaltiot voivat – siinä määrin kuin johdonmukaisuus ja kansallisten säännösten ymmärrettävyys niille, joihin niitä sovelletaan, edellyttävät – sisällyttää tämän asetuksen osia kansalliseen lainsäädäntöönsä.”

⁶ ”Neuvosto tekee päätöksen, jolla vahvistetaan Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 16 artiklan mukaisesti ja sen 2 kohdasta poiketen luonnollisten henkilöiden suojaa koskevat säännöt, jotka koskevat jäsenvaltioiden tämän luvun soveltamisalaan kuuluvaa toimintaa toteuttaessaan suorittamaa henkilötietojen

tietosuoja säännöt jäävät EU- tuomioistuimen toimivallan ulkopuolelle. SEUT 16 artiklaan liittyy Lissabonin sopimuksessa kaksi julistusta, joista toisessa (nro 21) huomiodaan, että *”SEUT 16 artiklan mukaiset erityissäännöt henkilötietojen suojasta ja näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta saattavat osoittautua tarpeellisiksi rikosoikeuden alalla tehtävän oikeudellisen yhteistyön ja poliisiyhteistyön aloilla näiden alojen erityisluonteen vuoksi.”* Täten siitä huolimatta, että yhtenäisen sääntelyn tavoitetta pidettiin keskeisenä, jo Lissabonin sopimusta hyväksyttäessä ennakoitavissa oli, että sääntelystä muodostuu sangen pirstaleista. Yleisessä tietosuoja-asetuksessa rikosoikeuden ala suljetaan sen soveltamisalan ulkopuolelle, ja näitä kysymyksiä koskee jo hyväksytty erillinen direktiivi.⁷ SEU 39 artiklan nojalla ei ole toistaiseksi annettu YUTP- alaa yleisesti säänteleviä neuvoston päätöksiä. Kun näihin säädöksiin lisätään direktiiviä koskeva täytäntöönpanolainsäädäntö, toimielimiä koskeva tietosuoja-asetus, nyt annettava ”tietosuojalaki” ja lisäksi EU:n että kansallinen erityislainsäädäntö, voidaan todeta että yhtenäisen ja selkeän sääntelyn tavoite on kaikkea muuta kuin saavutettu. Tästä ei kuitenkaan varsinaisesti voi syyttää nyt käsiteltävänä olevaa esitystä vaan EU:ssa valittua sääntelyratkaisua.

Asetuksena yleinen tietosuoja-asetus on suoraan jäsenvaltioissa sovellettavaa oikeutta. Yleisen tietosuoja-asetuksen 2(2) artiklan mukaan sitä ei sovelleta henkilötietojen käsittelyyn, a) jota suoritetaan sellaisen toiminnan yhteydessä, joka ei kuulu unionin lainsäädännön soveltamisalaan; b) jota suorittavat jäsenvaltiot toteuttaessaan yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan alaan kuuluvaa toimintaa; c) jonka luonnollinen henkilö suorittaa yksinomaan henkilökohtaisessa tai kotitalouttaan koskevassa toiminnassa; d) jota toimivaltaiset viranomaiset suorittavat rikosten ennalta estämistä, tutkintaa, paljastamista tai rikoksiin liittyviä syytetoimia varten tai rikosoikeudellisten seuraamusten täytäntöönpanoa varten, mukaan lukien yleiseen turvallisuuteen kohdistuvilta uhilta suojelua ja tällaisten uhkien ehkäisyä varten. Näistä viimeisestä annettu direktiivi on täytäntöönpantu Suomessa erikseen.

Hallituksen esityksen lähtökohtana on, että yleistä tietosuoja-asetusta sovellettaisiin myös unionin lainsäädännön ulkopuolella sekä YUTP:n alalla. Varsinaista EU-oikeudesta nousevaa velvoitetta tähän ei ole. Koko tietosuojuudistuksen tavoitteena on kuitenkin ollut mahdollisimman yhtenäinen sääntely kaikissa jäsenvaltioissa: *”Tämän asetuksen tarjoaman suojelun olisi koskettava luonnollisia henkilöitä heidän kansalaisuudestaan ja asuinpaikastaan riippumatta, silloin kun on kyse henkilötietojen käsittelystä”*.⁸ Tätä tavoitetta ajatellen kysymys on lähinnä siitä, onko yleensä ajateltavissa sellaisia ”puhtaita” kansalliseen toimivaltaan kuuluvia tilanteita, jossa olisi perusteltua nojautua eriävään sääntelyyn. Huomioiden kuinka pirstaleinen kehikko jo nyt on, tällaisella ratkaisulla tuskin olisi selkeää lisäarvoa. Vaikka aiempi henkilötiedodirektiivi rajoittui unionin oikeuden soveltamisalaan, se täytäntöönpantiin Suomessa laajemmin. Myös EU-tuomioistuin on tulkinnut kysymystä unionin oikeuden alaan kuulumisesta aiemman direktiivin osalta sangen laajasti perustellen tätä sillä, että EU-lainsäädännön soveltamisalan rajat kävisivät

”erityisen epävarmoiksi ja epäselviksi, mikä olisi ristiriidassa direktiivin oleellisen tavoitteen kanssa, joka on jäsenvaltioiden lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten lähentäminen kansallisten lainsäädäntöjen erilaisuudesta aiheutuvien sisämarkkinoiden toiminnan esteiden poistamiseksi. Näin ollen ei olisi asianmukaista tulkita ilmaisua ”toiminta, joka ei kuulu yhteisön oikeuden

käsittelyä, sekä säännöt, jotka koskevat näiden tietojen vapaata liikkuvuutta. Sääntöjen noudattamista valvoo riippumaton viranomainen.”

⁷ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2016/680 luonnollisten henkilöiden suojelusta toimivaltaisten viranomaisten suorittamassa henkilötietojen käsittelyssä rikosten ennalta estämistä, tutkimista, paljastamista tai rikoksiin liittyviä syytetoimia tai rikosoikeudellisten seuraamusten täytäntöönpanoa varten sekä näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta ja neuvoston puitepäätöksen 2008/977/YOS kumoamisesta.

⁸ Asetuksen johdanto-osan 14 luetelmakohta.

soveltamisalaan”, siten, että tapauskohtaisesti olisi tarpeen selvittää, vaikuttaako kyseessä oleva toiminta suoraan vapaaseen liikkuvuuteen jäsenvaltioiden välillä”.⁹

Tämänkaltainen lähestymistapa tekee EU-oikeuden ja kansallisen oikeuden soveltamisalojen erottelemisen käytännössä mahdottomaksi ja tukee hallituksen esityksessä valittua sääntelyratkaisua.

Kansallisen lainsäädännön yhteensopivuus EU-oikeuden ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen kanssa

Kun EU:n toimivalta rajoittuu tietosuoja-sääntelyn antamiseen unionin oikeuden soveltamistilanteissa ja EU-asetus lisäksi jättää tilaa kansallisen täsmäntävän lainsäädännön antamiselle, rajaviiva kansallisen ja EU-lainsäädännön väliin piirtyy johonkin kohtaan. Toisaalta on selvää, että kansallisen lainsäädännön tulee olla yleisen tietosuoja-asetuksen keskeisten periaatteiden mukaista ja täyttää myös SEU 4(3) artiklassa tarkoitetun vilpittömän yhteistyön periaatteen asettamat vaatimukset.

Keskeinen kysymys lakiehdotuksen kohdalla on käytännössä se, käytetäänkö sen mahdollistamaa kansallista liikkumavaraa ja jos niin miten tämä tehdään sekä kuinka aitoa kansallinen sääntelyautonomia tilanteessa on. Tällaisia kysymyksiä ilmenee esimerkiksi suhteessa käsittelyn oikeusperusteeseen tilanteessa jossa kysymys on henkilön asemaa, tehtäviä ja niiden hoitoa julkisyhteisössä, järjestötoiminnassa tms. koskevista tiedoista siltä osin kuin käsittelyn tavoite on oikeasuhtaista tai se on tarpeen yleistä etua olevan tehtävän suorittamiseksi tai julkisen vallan käyttämiseksi. Asetus mahdollistaa myös sen, että jäsenvaltion lainsäädännössä sovitetaan yhteen sananvapautta ja tiedonvälityksen vapautta koskevat säännöt ja asetuksen mukainen oikeus henkilötietojen suojaan sekä virallisten asiakirjojen julkisuusperiaate. Asetukseen sisältyy näiden lisäksi muitakin kysymyksiä joissa määrittelyä on mahdollista tehdä kansallisesti, kuten tietoyhteiskunnan palveluihin liittyvään lapsen suostumukseen liittyvä lapsen ikä samoin kuin kysymys siitä, sovelletaanko asetuksessa tarkoitettuja hallinnollisia sanktioita viranomaisiin tai julkishallinnon elimiin. Vaikka jälkimmäisiinkin liittyy selkeästi perustuslain soveltamiseen liittyviä kysymyksiä, keskityn lausunnossani lähinnä tietojen julkisuuteen vaikuttaviin kysymyksiin.

Ehdotuksessa näitä seikkoja koskeva kansallinen liikkumavara ehdotetaan otettavaksi käyttöön antamalla kansallista lainsäädäntöä, joka sisältyy nyt käsiteltävänä olevaan hallituksen esitykseen. Pidän tätä perusteltuna ratkaisuna siksi, että ratkaisu mahdollistaa julkisen ja salaisen välisen tasapainon ylläpitämisen lähempänä sitä tapaa, jolla Suomessa asiaa on säädelty, ja mahdollistaa myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen ja sitä koskevan oikeuskäytännön huomioimisen paremmin kuin EU-asetus. Toinen asia on sitten, kuinka kestäviä hallituksen esityksessä esitetyt ratkaisut ovat: ne koskettavat useilta kohdin kysymyksiä, jotka komissiossa ja EU-tuomioistuimessa ovat närästäneet jo useiden vuosien ajan ja joita olen käsitellyt esimerkiksi aikaisemmissa, toimielinten tietosuoja-asetusta koskevissa lausunnoissani.

Tietosuoja-asetuksen 85(1) artiklan mukaan ”[j]äsenvaltioiden on lainsäädännöllä sovittava yhteen tämän asetuksen mukainen oikeus henkilötietojen suojaan sekä oikeus sananvapauteen ja tiedonvälityksen vapauteen, mukaan lukien käsittely journalistisia tarkoituksia ja akateemisen, taiteellisen tai kirjallisen ilmaisun tarkoituksia varten”. Tämä toteutetaan säätämällä kansallisesti vapautuksia tai poikkeuksia tiettyihin asetuksen määräyksiin. Sääntelytavan osalta on todettava, että tapa, jolla näitä kysymyksiä koskeva yhteensovittaminen jätetään jäsenvaltioille, on erikoinen. Artiklassa mainitut perusoikeudet on turvattu sekä EU:n perusoikeuskirjassa että Euroopan ihmisoikeussopimuksessa. Lähtökohtana tulisi olla, että kun EU:n lainsäätävä antaa näitä oikeuksia koskettavaa lainsäädäntöä, yhteensovittaminen ja kyseisten perusoikeuksien suojele toteutetaan EU-lainsäädännössä itsessään eikä sitä delegoida eteenpäin jäsenvaltioiden hoidettavaksi.

⁹ Asia C-101/01 Lindqvist, tuomion 41-42 kohta.

Kyseisten perusoikeuksien kohdalla asetelman ongelmallisuutta lisää se, etteivät komission näissä kysymyksissä esittämät tulkinnat ja EU-tuomioistuimen oikeuskäytäntö ole kaikilta osin seurannut Euroopan ihmisoikeussopimuksen vaatimuksia siten kuin Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on näitä määräyksiä tulkinnut. Ihmisoikeustuomioistuin on korostanut, kuinka *”it would be fatal for freedom of expression in the sphere of politics if public figures could censor the press and public debate in the name of their personality rights”*.¹⁰ Ihmisoikeustuomioistuin on kiinnittänyt huomiota siihen, onko kyseessä ammatillinen toiminta, ja minkälaista julkisuutta henkilö voi ennakoida tehtävän hoitamiseen liittyvän. Ihmisoikeustuomioistuin on korostanut myös käsittelyn kontekstia: arvioinnissa on huomioitava, liittyykö tietopyynnön tarkoitus ilmaisunvapauden toteuttamiseen, ja pyydetty tiedot sellaisten julkisten ja yhteiskunnallisesti merkittävien asioiden hoitamiseen, joiden julkisuudella on laajempaa merkitystä. Ihmisoikeustuomioistuin on pitänyt merkittävänä myös sitä, kuka tietopyynnön esittää: esimerkiksi lehdistöllä, kansalaisjärjestöillä ja akateemisilla tutkijoilla on tehtävä yhteiskunnallisen keskustelun herättäjinä.¹¹ Nämä linjaukset ovat seikkoja joiden huomioiminen EU-lainsäädännössä olisi ollut täysin mahdollista. Niiden jättäminen kansallisen lainsäätäjän harkintaan ilmentää EU:ssa pitkään ilmennyttä kehitystä, jossa perusoikeuksista yksi, perusoikeuskirjan 8 artiklassa mainittu henkilötietojen suoja, nostetaan muita tärkeämpään asemaan. Lakiehdotuksen 4 § mielestäni kuitenkin heijastaa näitä ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännöstä nousevia lähtökohtia sangen hyvin.

Perustuslakivaliokunta on pitänyt tärkeänä, että siltä osin kuin EU-lainsäädäntö edellyttää kansallista sääntelyä tai mahdollistaa sen, kansallista liikkumavaraa käytettäessä otetaan huomioon perus- ja ihmisoikeuksista seuraavat vaatimukset (ks. esim. PeVL 25/2005 vp, PeVL 1/2018 vp). Perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt huomiota myös erityisesti siihen, että yksityiselämän suojaan kohdistuvia rajoituksia on arvioitava kulloisessakin sääntely-yhteydessä perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten valossa (ks. PeVL 42/2016 vp, s. 2–3). Nämä periaatteet on huomioitava tarkastellessa myös nyt käsitellyssä olevaa esitystä. Sekä perustuslakiin että EU:n perusoikeuskirjaan ja Euroopan ihmisoikeussopimukseen sisältyy lukuisia muitakin nyt annettavan sääntelyn kannalta keskeisiä oikeuksia, kuten yksityis- ja perhe-elämän kunnioittaminen, oikeus tutustua viranomaisen hallussa oleviin asiakirjoihin sekä sananvapaus ja tiedonvälityksen vapaus.

Näiden periaatteiden kannalta keskeinen on yleisen tietosuojasetuksen 86 artikla, jonka mukaan *”[v]iranomaiset taikka julkis- tai yksityisoikeudelliset yhteisöt yleisen edun vuoksi toteutetun tehtävän suorittamiseksi voivat luovuttaa viranomaisten tai yhteisöjen hallussa olevien virallisten asiakirjojen sisältämiä henkilötietoja viranomaiseen tai yhteisöön sovellettavan unionin oikeuden tai jäsenvaltion lainsäädännön mukaisesti, jotta voidaan sovittaa yhteen virallisten asiakirjojen julkisuus ja tämän asetuksen mukainen oikeus henkilötietojen suojaan”*.

Tätä koskeva asetelma kuitenkin eroaa edellä kuvatusta toimivallan osalta. Siinä missä EU:lla on toimivaltaa antaa tietosuojaa koskevat säännöt unionin oikeuden soveltamisalalla, asiakirjajulkisuuden osalta sillä on toimivaltaa säätää ainoastaan EU:n toimielinten, elinten ja laitosten hallussa olevien asiakirjojen julkisuudesta. Täten EU-oikeuden soveltamiseenkin liittyvien mutta kansallisten viranomaisten hallussa olevien asiakirjojen julkisuus määräytyy kansallisen lainsäädännön mukaan. Huomioiden EU:ssa sovellettavan julkisuusperiaatteen selvät rajoitukset kansallisissa viranomaisissa sovellettavaa julkisuuslainsäädäntöä ei Suomen näkökulmasta tulekaan ryhtyä harmonisoimaan, ja asetuksen 86 artikla luo perustan sille, että asiasta voidaan kansallisesti säätää. Hallituksen ehdotuksessa tämä on ehdotettu tehtäväksi yksinkertaisella poikkeuksella, joka rakentuu viittaukselle viranomaisjulkisuutta koskevaan lainsäädäntöön (tietosuojalain 28 §: *”Oikeuteen saada tieto ja muuhun henkilötietojen luovuttamiseen viranomaisen henkilörekisteristä sovelletaan, mitä viranomaisen toiminnan julkisuudesta säädetään.”*).

¹⁰ Asia 37374/05 *Társaság A Szabadságjogokért (Hungarian Civil Liberties Union) v. Hungary*.

¹¹ Asia 18030/11. *Magyar Helsinki Bizottság v. Hungary*.

Julkisuuslakiin sinänsä ei ehdoteta tehtävän muutoksia, vaikka hallituksen ehdotuksesta ilmenee että tällaisten tarpeesta on käyty keskustelua. EU:n tietosuoja-asetus ja osin jo vanhentunut julkisuuslaki eivät kuitenkaan välttämättä toimi parina edes niin hyvin kuin nykyistä asetusta edeltänyt lainsäädäntö.

Hallituksen ehdotuksessa esitetyt ratkaisut ovat näiden kysymysten osalta perusteltuja: Suomi hakee lainsäädännössä poikkeuksien laajaa soveltamista tavalla, joka mielestäni vaikuttaa yhteensopivalta myös Euroopan ihmisoikeussopimusta koskevan oikeuskäytännön keskeisten linjausten kanssa.

Komission tietosuoja-asetusta koskevassa soveltamisohjeessa korostuu kuitenkin se yleinen periaate, että kansallinen sääntely toteutettava tavalla joka ei estä asetuksen yhdenmukaista soveltamista. Komission tiedonannossa korostetaan, että jäsenvaltioiden toimintakehyksen kansallista lainsäädäntöä antaessa muodostavat EU:n perusoikeuskirjan 8 artikla ja SEUT 16(2) artikla. Täten kansallisten täsmentävien säädösten on oltava perusoikeuskirjan 8 artiklan mukaisia eivätkä ne saa heikentää henkilötietojen vapaata liikkuvuutta EU:ssa.¹² Komissio korostaa, kuinka "[a]setus antaa mahdollisuuden yksinkertaistaa lainsäädäntöä ja sen myötä vähentää kansallisten sääntöjen määrää sekä selkeyttää sääntelyä toimijoiden kannalta. Viitaten EU-tuomioistuimen oikeuskäytäntöön komissio korostaa erityisesti, kuinka asetuksen yhdenmukaiselle soveltamiselle ei voida luoda kansallisilla toimilla esteitä.¹³ Selkeän tulkinnallisen ongelman luo se, että kansallisen lainsäädännön varaan jätettävä perusoikeuksien välinen punninta heikentää jo määritelmällisesti asetuksen keskeisten periaatteiden soveltamista. Siksi jokseenkin epäselväksi jää, mikä kansallisen lainsäätäjän tosiasiallinen liikkumavara näistä asioista säädettäessä on. Täten on vaikea ennakoida esimerkiksi sitä, miten komissio jatkossa tulkitsee näiden keskeisten periaatteiden ja kansallisen, asetukseen sisältyvien valtuutusten nojalla annetun lainsäädännön välistä suhdetta. EU-tuomioistuimen oikeuskäytännön nojalla selvää on kuitenkin, että tilanteissa joissa EU-lainsäädäntö antaa jäsenvaltioille mahdollisuuden antaa lainsäädäntöä siinä määritellyistä kysymyksistä, myös kansalliset toimet kuuluvat unionin oikeuden soveltamisalaan.¹⁴

Perustuslakivaliokunnan vakiintuneen käytännön mukaan lainsäätäjän liikkumavaraa rajoittaa henkilötietojen käsittelystä säädettäessä erityisesti se, että henkilötietojen suoja osittain sisältyy perustuslain 10 §:n samassa momentissa turvatun yksityiselämän suojan piiriin. Lainsäätäjän tulee turvata tämä oikeus tavalla, jota voidaan pitää hyväksyttävänä perusoikeusjärjestelmän kokonaisuudessa (esim PeVL 1/2018 vp). Toisin kuin komission tiedonanto antaa ymmärtää, sekä perusoikeusjärjestelmä (sisältäen sekä kansallisen että kansainvälisen sääntelyn) että EU:n perussopimuksiin nojautuva oikeudellinen kehikko on perusoikeuskirjan 8 artiklaa ja SEUT 16 artiklaa laajempi, ja sisältää myös esimerkiksi ilmaisunvapautta ja asiankirjajulkisuutta koskevat määräykset, vaikka näiden vaaliminen on nyt jätetty jäsenvaltioiden vastuulle.

Huomioiden sen, kuinka monet komission pitkäaikaiset kannat ajankohtaistuvat esimerkiksi nyt esitettävässä lainsäädännössä on ennakoitavissa, ettei lainsäädäntötyö välttämättä pääty tähän. Tämä ei tarkoita, ettei ehdotettua kansallista lainsäädäntöä tulisi hyväksyä. Tulossa on kuitenkin sekä Suomea että muita jäsenvaltioita vastaan nostettavia rikkomusmenettelyjä ja mahdollisia kanteita, joissa asetuksen ja muun ml. kansallisen lainsäädännön välinen suhde lopullisesti vasta ratkaistaan. Näiden kohdalla on vaikea ennakoida, mikä on se kansallinen sääntelytila joka jäsenvaltioille jää ja kuinka vahvasti tietosuoja koskevat periaatteet lopulta korostuvat muiden perusoikeuksien kustannuksella.

Lopuksi kiinnittäisin huomiota ehdotetun tietosuojalain 24 § määräykseen, joka on logiikaltaan sangen erikoinen. Pykälän mukaan jos tietosuojavaltuutettu katsoo sillä vireillä olevassa asiassa tarpeelliseksi

¹² Vahvempi suoja, uudet mahdollisuudet – komission ohjeet yleisen tietosuoja-asetuksen suorasta soveltamisesta 25. toukokuuta 2018 lähtien; COM(2018) 43 final.

¹³ Vahvempi suoja, uudet mahdollisuudet – komission ohjeet yleisen tietosuoja-asetuksen suorasta soveltamisesta 25. toukokuuta 2018 lähtien; COM(2018) 43 final.

¹⁴ Asia C-203/15 *Tele2 Sverige AB*, 74–81 kohta.

selvittää, onko komission riittävää tietosuojan tasoa koskeva päätös asetuksen mukainen, kansallinen tietosuojavaltautettu voi hakemuksella saattaa päätöksen hallinto-oikeuden ratkaistavaksi. Tämän päätökseen voi hakea muutosta, jos korkein hallinto-oikeus myöntää asiassa valitusluvan.

Ehdotuksen taustalla on EU-tuomioistuimen asiassa C-362/14 *Schrems* antama ratkaisu, jossa tuomioistuin katsoo, että

Niin kauan kuin unionin tuomioistuin ei ole todennut komission päätöstä pätemättömäksi, jäsenvaltiot ja niiden elimet, joihin niiden itsenäiset valvontaviranomaiset kuuluvat, eivät siis voi toteuttaa kyseisen päätöksen vastaisia toimenpiteitä, kuten toimia, joilla olisi tarkoitus todeta sitovasti, ettei päätöksen kohteena oleva kolmas maa takaa tietosuojan riittävää tasoa. Unionin toimielinten toimia nimittäin koskee pääsääntöisesti lainmukaisuusolettama, ja niillä on näin ollen oikeusvaikutuksia niin kauan kuin niitä ei ole peruutettu, kumottu kumoamiskanteen johdosta tai todettu pätemättömiksi ennakkoratkaisupyyntöön tai lainvastaisuusväitteen seurauksena (kohta 52).

Tuomioistuimen mukaan komission päätöksen olemassa olo ei kuitenkaan sinänsä voi estää henkilöitä, joiden henkilötiedot on siirretty tai voitaisiin siirtää kolmanteen maahan, saattamasta kansallisten valvontaviranomaisten käsiteltäväksi, eikä se tee tyhjäksi tai heikennä kansallisten valvontaviranomaisten toimivaltaa. Tuomioistuin korostaa, että ”unioni on oikeusunioni, jossa kaikki sen toimielinten toimet ovat sellaisen valvonnan alaisia, jonka kohteena on niiden yhteensoveltuvuus etenkin perussopimusten, yleisten oikeusperiaatteiden ja perusoikeuksien kanssa”. Samalla vain EU-tuomioistuimella on toimivalta todeta unionin toimen ”pätemättömyys, koska tämän toimivallan yksinomaisuuden tarkoituksena on taata oikeusvarmuus varmistamalla, että unionin oikeutta sovelletaan yhtenäisesti”. Tästä seuraa, että vaikka kansalliset tuomioistuimet voivat tutkia unionin toimen pätevyyttä, niillä ei ole toimivaltaa itse todeta tällaista toimea pätemättömäksi. Täten henkilöllä jonka henkilötiedot on siirretty tai voitaisiin siirtää kolmanteen maahan, on oikeus saattaa asiansa kansallisen valvontaviranomaisen käsiteltäväksi ja mahdollisuus käyttää tuomioistuimissa oikeussuojakeinoja riitauttaakseen päätöksen kansallisissa tuomioistuimissa. Näiden tuomioistuinten puolestaan on lykättävä asian käsittelyä ja ”pyydettyä unionin tuomioistuimelta pätevyyden arviointia ennakkoratkaisumenettelyssä, kun ne katsovat, että yksi tai useampi asianosaisten esittämistä tai mahdollisesti viran puolesta tutkittavista pätemättömyysperusteista on perusteltu”. Tuomioistuin korostaa, että

kansallisen lainsäätäjän asiana on säätää oikeussuojakeinoista, joiden avulla asianomainen kansallinen valvontaviranomainen voi esittää perusteltuina pitämänsä perusteet kansallisissa tuomioistuimissa, jotta nämä voisivat, mikäli ne kyseisen viranomaisen tavoin epäilevät komission päätöksen pätevyyttä, pyytää ennakkoratkaisua päätöksen pätevyyden tutkimiseksi (65 kohta).

Lainsäätäjällä ei nähdäkseni ole täysin yksiselitteistä velvollisuutta sisällyttää EU-tuomioistuimen tuomiota lainsäädäntöön huomioiden, että se kohdistuu aiemman direktiivin tulkintaan. Hallituksen esityksestä ilmenee, että useissa jäsenvaltioissa näin on kuitenkin jo tehty. Ehdotetun määräyksen logiikka sinänsä on yleisen eurooppaoikeuden näkökulmasta selkeä. Komission riittävää tietosuojan tasoa koskevat päätösten yhteensopivuutta EU-lainsäädännön kanssa voi arvioida ja pätemättömäksi julistaa vain EU-tuomioistuin. Käytännössä tarvitaan siis mekanismi, jonka nojalla komission päätös on sinne kansallisen tuomioistuimen ennakkoratkaisupyyntöön nojalla mahdollista saattaa arvioitavaksi. Nähdäkseni perusteltua olisi ollut sisällyttää asiasta määräykset varsinaiseen EU-asetukseen, johon sitä ilmeisesti ei enää ehditty lokakuussa 2015 annetun tuomion johdosta sisällyttää, eikä kansallisessa lainsäädännössä, johon se sängen oudosti istuu.