

Veli-Pekka Viljanen

**HE 9/2018 vp EU:n YLEISTÄ TIETOSUOJA-ASETUSTA TÄYDENTÄVÄKSI LAIN-
SÄÄDÄNNÖKSI**

Eduskunnan perustuslakivaliokunta 27.4.2018

Perustuslakivaliokunta on pyytänyt arviotani eduskunnan ja erityisesti valtiopäivätoiminnan ja siihen osallistuvien eduskunnan elinten sekä ylimpien laillisuusvalvojien suhteesta hallituksen esityksen mukaiseen lakiehdotukseen ja sillä täydennettävään EU:n tietosuoja-asetukseen ja sen soveltamisalaan. Lausuntoa laatiessani käytössäni ovat olleet eduskunnan oikeusasiamies Petri Jääskeläisen ja valtioneuvoston oikeuskansleri Tuomas Pöystin perustuslakivaliokunnalle antamat 11.4.2018 päivätyt lausunnot.

1. Eduskunnan ja ylimpien laillisuusvalvojien toiminnan valvonta Suomen perustuslain mukaan

Suomen valtiojärjestyksen perusteisiin kuuluu Suomen valtiojärjestyksen rakentuminen edustuksellisen demokratian varaan ja eduskunnan asema ylimpänä valtioelimenä. Nämä periaatteet on johdettu perustuslain 2 §:n 1 momentin säännöksestä, jonka mukaan valtiovalta Suomessa kuuluu kansalle, jota edustaa valtiopäiville kokoontunut eduskunta. Tämä ilmenee nimenomaisesti perustuslakiuudistuksen perusteluista (HE 1/1998 vp, s. 73). Eduskunnan valtiosääntöinen asema merkitsee sitä, ettei eduskunnan valtiopäivätoiminta ole ulkopuolisen valvonnan – esimerkiksi ylimpien laillisuusvalvojien – valvonnan kohteena, vaan eduskunnan toiminnan laillisuusvalvonta on säädetty perustuslaissa tyhjentävästi eduskunnan omien elinten – eduskunnan puhemiehen (PL 42 §) ja eduskunnan perustuslakivaliokunnan (PL 74 §) – tehtäväksi.

Perustuslaki asettaa ylimmiksi, tehtäviltään ja toimivallaltaan toisiinsa nähden rinnasteisiksi ylimmiksi laillisuusvalvontaviranomaisiksi valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen. Perustuslain mukaan kummankin laillisuusvalvojan yleisenä laillisuusvalvontatehtävänä (PL 108 ja 109 §) on valvoa, että tuomioistuimet ja muut viranomaiset sekä virkamiehet, julkisyhteisöjen työntekijät ja muutkin julkista tehtävää hoitaessaan noudattavat lakia

ja täyttävät velvollisuutensa. Tehtäväänsä hoitaessaan kumpikin laillisuusvalvoja valvoo perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumista. Perustuslain esitöissä puhutaan oikeuskanslerista ja oikeusasiamiehestä nimenomaan ylimpinä laillisuusvalvontaviranomaisina (HE 1/1998 vp, s. 165-166). Oikeusasiamies ja oikeuskansleri eivät perinteisesti ole valvoneet toistensa toimintaa. Perustuslain esitöissä todetaan, että oikeusasiamiehen ja oikeuskanslerin rinnasteisuudesta on vakiintuneesti katsottu johtuvan, ettei heidän tehtäväänään ole tutkia toistensa menettelyä eikä uudella perustuslailla ole tarkoitettu tältä osin muuttaa vakiintunutta käytäntöä (HE 1/1998 vp, s. 166). Ylimpien laillisuusvalvojen toimivallan rajoitus suhteessa toistensa toiminnan laillisuuden valvontaan johtuu siten perustuslain laillisuusvalvontaa koskevan sääntelyn kokonaisuudesta.

Oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen oikeudellisesta vastuusta säädetään perustuslain 117 §:ssä, jonka mukaan heidän virkatointensa lainmukaisuuden tutkimisesta, syytteen nostamisesta heitä vastaan lainvastaisesta menettelystä virkatoimessa sekä tällaisen syytteen käsittelystä on voimassa, mitä 114 ja 115 §:ssä valtioneuvoston jäsenestä säädetään. Tämä merkitsee, että syyte oikeuskansleria ja oikeusasiamiestä vastaan lainvastaisesta menettelystä virkatoimessa käsitellään valtakunnanoikeudessa ja syytteen nostamisesta päättää eduskunta saatuaan perustuslakivaliokunnan kannanoton menettelyn lainvastaisuudesta. Asian vireillepanoon sovelletaan perustuslain 115 §:n menettelyä, jonka mukaan tutkinta pannaan vireille perustuslakivaliokunnassa. Ylimpien laillisuusvalvojen virkatointien lainmukaisuuden tutkiminen ja niiden toiminnan valvonta on siten suoraan perustuslaissa säädetty eduskunnan ja sen perustuslakivaliokunnan tehtäväksi. Tämä perustuslain sääntely on käsitykseni mukaan tarkoitettu tyhjentäväksi ja se korostaa ylimpien toiminnan riippumattomuutta.

Toisaalta ylimpien laillisuusvalvojen toimivalta ulottuu toistensa virkatoimia lukuun ottamatta kaikkeen viranomaistoimintaan. Oikeuskirjallisuudessa on perustellusti katsottu, että ylimpien laillisuusvalvojen toimivalta ulottuu periaatteellisesti muihin toimialtaan rajoitettuihin valvontaelimiin. Muut hallintotoimintaa valvovat viranomaiset ovat siten viranomaisina oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen valvonnan alaisina (ks. esim. Kirsi Kuusikko, Oikeusasiamiesinstituutio, 2011, s. 202-205). Tämä vastaa sitä perustuslain ilmentämää lähtökohtaa, jonka mukaan valvontaviranomaisten välillä vallitsee hierarkkinen asetelma, jossa ylimpinä laillisuusvalvojina ovat oikeuskansleri ja oikeusasiamies. Näiden laillisuusvalvonnan piirissä ovat siten myös sellaiset erityisvalvontaviranomaiset kuin tietosuojavaltuutettu, yhdenvertaisuusvaltuutettu ja tasa-arvovaltuutettu. Esimerkiksi oikeusasiamies on suorittanut tarkastuksia tie-

tietosuojavaltuutetun toimistoon (ks. esim. EOA:n kertomus 2009, s. 308) ja käsitellyt tietosuo-
javaltuutettua koskevia kanteluita. Tietosuoja-asetus siihen liittyvine kansallisine lainsäädän-
töineen ei voi sellaisenaan muuttaa sitä perustuslaissa säädettyä lähtökohtaa, että tietosuoja-
valtuutettu tietosuoja-asetuksen mukaisena valvontaviranomaisena kuuluu perustuslain 108 ja 109
§:n perusteella oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen valvonnan kohteisiin. Hallituksen esityk-
sen perusteluissa todetaankin, että tietosuojavaltuutetun toimisto säilyisi nykytilaa vastaavasti
oikeusasiamiehen, oikeuskanslerin ja valtiontalouden tarkastusviraston valvonnan piirissä
(HE, s. 55).

Tämä seikka sulkee mielestäni Suomen valtiosääntöisessä järjestelmässä pois sen mahdollisuu-
den, että ylimmät laillisuusvalvojat voisivat olla erityisvaltuutettujen valvonnan kohteena.
Laillisuusvalvonnan kokonaisuuteen ei sovi se, että alempi, tietosuojavaltuutetun tapauksessa
oikeusministeriön yhteyteen sijoitettu toimialaltaan rajoitettu laillisuusvalvoja harjoittaisi
ylemmän laillisuusvalvojan valvontaa ja voisi kohdistaa tähän esimerkiksi käytettävissään ole-
via pakkokeinoja. (Tästä problematiikasta laajemmin ks. eduskunnan oikeusasiamies Petri
Jääskeläisen päätös työsuojelun valvonnasta oikeusasiamiehen kansliassa 30.12.2014, EOA:n
kertomus 2014, s. 295-303).

Kokoavasti totean, että *kansallisen perustuslain näkökulmasta* tietosuojavaltuutetulla ei ole oi-
keutta valvoa eduskunnan valtiopäivätoimintaa eikä siihen osallistuvia eduskunnan elimiä eikä
myöskään valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen toimintaa. Tämä
ei merkitse sitä, etteivät kyseiset organit olisi aineellisesti sidottuja noudattamaan tietosuoja-
asetusta ja sitä täydentävää kansallista lainsäädäntöä.

2. Valvontaviranomaisen toimivalta ja tietosuoja-asetuksen soveltamisala

Tietosuojalakiehdotuksen 14 §:n mukaan tietosuojavaltuutetun tehtävistä ja toimivaltuuksista
säädetään tietosuoja-asetuksen 55 – 59 artiklassa. Lisäksi tietosuojavaltuutetulla voi olla myös
muuta tietosuojalaissa tai muussa laissa säädettyjä tehtäviä ja toimivaltuuksia.

Keskeinen tietosuojavaltuutetun toimivaltuuksia valvontaviranomaisena koskeva säännös on
tietosuoja-asetuksen 58 artikla. Sen mukaan tietosuojavaltuutetulla on oikeus saada kaikki teh-
tävänsä suorittamiseksi tarvittavat tiedot (1 a -kohta) ja toimittaa tarkastuksia (1 b). Hänellä on
oikeus mm. antaa varoituksia (2 a), huomautuksia (2 b) ja erilaisia määräyksiä (2 c, 2 d, 2 e, 2

g), asettaa rajoituksia käsittelylle, mukaan luettuna käsittelykielto (2 f), peruuttaa sertifiointi (2 h), määrätä tiedonsiirtojen keskeyttämisestä (2 j) ja määrätä hallinnollisia sakkoja (2 i).

Näistä hallinnollisen sakon eli tietosuojalakiehdotuksen terminologian mukaisesti hallinnollisen seuraamusmaksun määräämistä ehdotetaan Suomessa rajoitettavaksi tietosuoja-asetuksen antaman kansallisen liikkumavaran mukaisesti niin, että seuraamusmaksua ei voida määrätä valtion viranomaisille, valtion liikelaitoksille, kunnallisille viranomaisille, itsenäisille julkisoikeudellisille laitoksille, eduskunnan virastoille eikä tasavallan presidentin kanslialle (25 § 2 mom.). Muilta osin lakiehdotukseen ei sisälly rajoituksia tietosuojavaltuutetun toimivaltuuksien käyttämiselle.

Lakiehdotuksen 2 §:n mukaan lakia sovelletaan tietosuoja-asetuksen 2 artiklan soveltamisalan mukaisesti. Laissa kuitenkin ehdotetaan laajennettavaksi tietosuoja-asetuksen soveltamisalaa eräin poikkeuksin sellaisten tietojen käsittelyyn, jota suoritetaan mainitun 2 artiklan 2 kohdan a ja b alakohdassa tarkoitetun toiminnan yhteydessä, jollei muualla laissa toisin säädetä.

Siten EU:n yleistä tietosuoja-asetusta sovellettaisiin paitsi sen EU-oikeuden mukaisella soveltamisalalla, myös henkilötietojen käsittelyyn EU-oikeuden ulkopuolella. Sääntelytapa laajentaisi myös tietosuoja-asetuksen mukaiset valvontaviranomaisen toimivaltuudet kattamaan henkilötietojen käsittelyä puhtaasti kansallisissa yhteyksissä.

Keskeinen EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen soveltamisalarajaus on, että asetusta ei sovelleta henkilötietojen käsittelyyn, jota suoritetaan sellaisen toiminnan yhteydessä, joka ei kuulu unionin lainsäädännön soveltamisalaan (2 artiklan 2 a kohta). Lakiehdotuksen 2 § kuitenkin toisi asetuksen pääsääntöisesti sovellettavaksi myös tällaiseen henkilötietojen käsittelyyn.

Eduskunnan oikeusasiamies Petri Jääskeläisen lausunnon mukaan on tulkinnanvaraista, kuuluuko oikeusasiamiehen laillisuusvalvonta unionin lainsäädännön soveltamisalaan (s. 3). Oikeuskansleri Tuomas Pöystin lausunnon mukaan ylimpien laillisuusvalvojien toiminta ei 2 artiklan 2 a kohdan perusteella kuulu unionin oikeuden soveltamisalaan, vaan se tulee tietosuoja-asetuksen soveltamisalaan sen perusteella, että tietosuoja-lailla asetuksen soveltamisalaa laajennettaisiin unionin oikeuden ulkopuolelle (s. 2). Jos tämä käsitys hyväksytään, voitaisiin ylimpien laillisuusvalvojien osalta ”valvontaongelma” ratkaista oikeusasiamiehen ehdottamalla tavalla siten, että ylimmät laillisuusvalvojat rajattaisiin tietosuojalakiin otettavalla nimenomaisella säännöksellä asetuksen soveltamisalan ulkopuolelle (vrt. oikeusasiamiehen lausunto, s. 4)

tai ainakin sulkemalla nimenomaisella säännöksellä ylimmät laillisuusvalvojat pois tietosuoja-valtuutetun valvonnan piiristä.

Käsitykseni mukaan eduskunnan oikeusasiamiehen ja valtioneuvoston oikeuskanslerin laillisuusvalvontatoimintaa ei voi kuitenkaan ainakaan koko laajuudessaan pitää toimintana, joka ei kuulu unionin lainsäädännön soveltamisalaan. Kyseisten laillisuusvalvojien perustuslain 108 ja 109 §:ssä määritelty valvontatehtävä kattaa suomalaisen viranomaistoiminnan myös viranomaisten toimiessa unionin lainsäädännön soveltamisalalla. Laillisuusvalvojien velvollisuus valvoa lain noudattamista kohdistuu myös EU:n lainsäädännön noudattamisen valvontaan. Laillisuusvalvonnassa tulee ottaa huomioon kaikki asiaan vaikuttava lainsäädäntö, niin unionin lainsäädäntö kuin kansallinen lainsäädäntö sekä Suomea velvoittavat kansainväliset sopimukset. Pidän ilmeisenä, että oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen toiminta tulee ainakin osittain EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen soveltamisalan piiriin suoraan asetuksen perusteella, eikä vasta asetuksen soveltamisalan kansallisen laajentamisen perusteella. Oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen asema perustuslain 110 §:n perusteella erityisyyttäjinä ratkaisee sekin vain osan ongelmasta, vaikka tältä osin voidaan ajatella tietosuoja-asetuksen 2 artiklan 2 d kohdan rajaavan asetuksen soveltamisalaa suhteessa ylimpien laillisuusvalvojien toimintaan (vrt. oikeusasiamies Jääskeläisen lausunto, s. 4).

Tietosuoja-asetuksen 55 artiklan mukaan valvontaviranomaisella ei ole toimivaltaa valvoa käsittelytoimia, joita tuomioistuimet suorittavat lainkäyttötehtäviensä yhteydessä. Tämä on ainoa varsinainen valvontaviranomaisen toimivallan nimenomainen rajoitus, josta tietosuoja-asetuksessa on säädetty. Asetuksen sanamuodon mukaisesti näyttäisi siten siltä, että valvontaviranomaisen toimivalta voisi – hallinnollisten sakkojen määräämistä lukuun ottamatta (ks. lakiehdotuksen 25 § 2 mom.) – kohdistua myös oikeuskansleriin ja oikeuskanslerinvirastoon sekä oikeusasiamieheen ja oikeusasiamiehen kansliaan siltä osin kun ne käsittelevät henkilötietoja.

Kyseessä näyttäisi olevan ristiriita tai vähintäänkin merkittävä jännite Suomen perustuslain ja Euroopan unionin suoraan sovellettavan yleisen tietosuoja-asetuksen välillä. Nähdäkseni ristiriita ei ole poistettavissa sulkemalla kansallisessa tietosuojalaissa oikeuskansleri ja oikeusasiamies tietosuojavaaltuutetun valvontavallan ulkopuolelle. Ongelmana ei tässä ole se, että lakiehdotuksessa tietosuoja-asetuksen soveltamisalaa on laajennettu koskemaan myös henkilötietojen käsittelyä unionin lainsäädännön soveltamisalan ulkopuolelle. Henkilötietojen käsittelyn valvontaan unionin oikeuden ulkopuolella näet kohdistuu jo suoraan perustuslaista rajoi-

tuksia tietosuojavaltuutetun valvonnalle suhteessa eduskuntaan, eduskunnan oikeusasiamieheen ja valtioneuvoston oikeuskansleriin (ks. edellä). Sen sijaan kansallisessa lainsäädännössä ei voida säätää sellaisia uusia rajoituksia tietosuoja-asetuksen mukaisen valvontaviranomaisen toimivaltaan asetuksen EU-oikeuden mukaisella soveltamisalalla, joiden antamiseen ei asetuksessa itsessään ole valtuutusta.

Käsitykseni mukaan edellä esitettyä ristiriitaa Suomen perustuslain laillisuusvalvonnalle asettamien puitteiden ja EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen valvontajärjestelmän välillä on vaikea poistaa kansalliseen tietosuojalakiin otettavin säännöksin. EU-oikeuden näkökulmasta ristiriita ratkaistaan viime kädessä EU-oikeuden etusijaperiaatteen avulla. Tämän seurauksena ei voitane sulkea teoreettisesti pois täysin sitä mahdollisuutta, että tietosuojavaltuutettu voi joutua tarkastelemaan henkilötietojen käsittelyn lainmukaisuutta myös oikeusasiamiehen tai oikeuskanslerin toiminnassa.

Perustuslain näkökulmasta voidaan kuitenkin painokkaasti lähteä siitä, että tietosuojavaltuutettu vastaisuudessaakin ottaisi käytännön valvontatoiminnassaan huomioon kansallisen perustuslain asettamat reunaehdot ja suhtautuisi pidättyvästi sille säädettyjen toimivaltuuksien kohdistamiseen ylimpiin laillisuusvalvojiin myös silloin kun kyse on valvonnasta tietosuoja-asetuksen EU-oikeuden mukaisella soveltamisalalla. Eduskunnan valtiopäivätoiminnan luonteen johdosta tämän toiminnan yhteydessä voinee vain poikkeuksellisesti nousta esiin kysymys tietosuoja-asetuksen noudattamisesta. Asetus ja sen johdanto-osat viittaavat siihen, ettei kansallisten parlamenttien ja niiden toiminnan ole ajateltu olevan asetuksen soveltamisalan keskiössä. Katson perustuslain edellyttävän, että tietosuojavaltuutettu ottaa toiminnassaan huomioon eduskunnan valtiosääntöisen aseman ylimpänä valtionelimenä.