

26.4.2018

EOAK/1931/2018

Perustuslakivaliokunnalle

Asia: Hallituksen esitys HE 9/2018 vp eduskunnalle EU:n yleistä tietosuoja-asetusta täydentäväksi lainsäädännöksi

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on pyytänyt oikeusasiamiehen kuultavaksi ja kirjallista asiantuntijalausuntoa yllä mainitusta hallituksen esityksestä. Perustuslakivaliokunta on pyytänyt arviota 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.

Olen ollut tässä asiassa kuultavana perustuslakivaliokunnan kokouksessa 12.4.2018, ja antanut tuolloin myös kirjallisen lausunnon (11.4.2018 EOAK/1877/2018). Tämä lausunto on aikaisempaan lausuntooni verrattuna osittain tiivistetty ja osittain täydennetty.

1. TIETOSUOJA-ASETUksen JA SEN TARKOITTAMAN VALVONNAN SUHDE OIKEUSASIAMIEHEEN JA OIKEUSKANSLERIIN

Puhun seuraavassa vain oikeusasiamiehestä, vaikka esittämäni soveltunee myös valtioneuvoston oikeuskansleriin, jonka asema ylimpänä laillisuusvalvojana on yhdenmukainen oikeusasiamiehen kanssa.

Käsitykseni mukaan tietosuoja-asetuksen mukaisen valvontaviranomaisen eli tietosuojavaikuttetun valvonta- ja toimivallan ulottuminen eduskunnan oikeusasiamieheen olisi ristiriidassa oikeusasiamiehen valtiosääntöisen aseman kanssa.

Tämä johtuu ensinnäkin oikeusasiamiehen asemasta ylimpänä laillisuusvalvojana. Perustuslain mukaan kaikki viranomaiset ja virkamiehet, eli myös tietosuojavaltuutettu ja tietosuojavaltuutetun toimisto, kuuluvat oikeusasiamiehen valvontavaltaan. Ylimmän laillisuusvalvonnan riippumattomuuden kannalta yleisesti ja erityisesti oikeusasiamiehen tietosuojavaltuutettuun kohdistaman valvonnan riippumattomuuden kannalta olisi sopimatonta, jos tietosuojavaltuutettu voisi valvoa oikeusasiamiestä eli valvoa valvojaansa. Oikeusasiamiehen valvonta kuuluu perustuslain mukaan yksinomaan eduskunnalle ja sen perustuslakivaliokunnalle.

Toiseksi, valtiollisten tehtävien jaon ja valtioelinten välisten toimivaltasuhteiden kannalta olisi sopimatonta, jos oikeusministeriön yhteydessä oleva tietosuojavaltuutettu eli valtioneuvoston alaiseen hallintoon kuuluva viranomainen voisi valvoa eduskunnan puolesta tapahtuvaa oikeusasiamiehen toimintaa.

Oikeusasiamiehen valtiosääntöinen asema on otettu asianmukaisesti huomioon eduskunnan käsiteltävänä olevassa hallituksen esityksessä (HE 31/2018 vp) laiksi henkilötietojen käsittelystä rikosasioissa ja kansallisen turvallisuuden ylläpitämisen yhteydessä. Lailla pantaisiin täytäntöön ns. rikosasioiden tietosuojadirektiivi. Lakiehdotuksen 45 §:n mukaan ”tämän lain säännöksiä valvonnasta ei sovelleta tuomioistuimeen, valtioneuvoston oikeuskansleriin eikä eduskunnan oikeusasiamieheen.”

Mainittu lakiehdotus perustuu vain direktiiviin, joka sallii valvontaviranomaisen toimivallan kansallisen rajaamisen riippumattomien oikeusviranomaisten osalta. Tietosuoja-asetus puolestaan on kansallisesti suoraan sovellettavaa lainsäädäntöä, ja tietosuoja-asetuksessa ei ole muita kuin tuomioistuimia koskeva poikkeus valvontaviranomaisen toimivallasta.

Olen aikaisemmassa lausunnossani pohtinut erilaisia perusteita oikeusasiamiehen rajaamiselle valvonnan ulkopuolelle.

A. Tietosuoja-asetuksen soveltamisala

Tietosuoja-asetuksen 2 artiklan 2 kohdan a) alakohdan mukaan asetusta ei sovelleta henkilötietojen käsittelyyn, jota suoritetaan sellaisen toiminnan yhteydessä, joka ei kuulu unionin lainsäädännön soveltamisalaan. Käsitykseni mukaan on tulkinnanvaraista, kuuluko oikeusasiamiehen laillisuusvalvonta unionin lainsäädännön soveltamisalaan. EU:n toimivalta on rajoitettua toimivaltaa, jonka jäsenvaltiot ovat sille luovuttaneet. Tiedossani ei ole, minkä perussopimusten määräysten perusteella oikeusasiamiehen toimintaa koskevaa toimivaltaa olisi luovutettu unionille.

Mikäli voidaan katsoa, että oikeusasiamiehen toiminta ei kuulu unionin lainsäädännön soveltamisalaan, oikeusasiamies jäisi tietosuoja-asetuksen 2 artiklan 2 kohdan a) alakohdan perusteella asetuksen soveltamisalan ja myös tietosuojavaltuutetun toimivallan ulkopuolelle.

Ehdotetun tietosuojalain 2 §:ssä asetuksen soveltamisalaa kuitenkin laajennettaisiin kansallisesti juuri mainitussa alakohdassa tarkoitettuun toimintaan. Tämän vuoksi lain soveltamisalaan tulisi tehdä oikeusasiamiestä koskeva poikkeus tietosuoja-asetuksen valvontaa koskevien määräysten osalta.

Tietyissä tilanteissa myös oikeusasiamiehen päätös voidaan saattaa tuomioistuimen käsiteltäväksi. Esimerkiksi oikeusasiamiehen päätös, jolla julkisuuslain mukainen tietopyyntö on eväty, voidaan saattaa hallintotuomioistuimen käsiteltäväksi. Nykyisessä henkilötietolaissa ja ehdotetussa tietosuojalaissa pääsy tuomioistuimeen on kuitenkin tietosuojavaaltuutetun ”takana”. Jos oikeusasiamies on tietosuojavaaltuutetun toimivallan ulkopuolella, tulisi mahdollisesti harkita sellaisen sääntelyn lisäämistä ehdotettuun tietosuojalakiin, että rekisteröidyn oikeuksia koskevasta oikeusasiamiehen päätöksestä saisi valittaa suoraan hallinto-oikeuteen.

B. Muut perusteet

Mikäli oikeusasiamiehen katsotaan kuuluvan unionin oikeuden soveltamisalaan, voidaan pohtia yhtäältä tietosuoja-asetuksen omiin lähtökohtiin ja toisaalta kansalliseen perustuslakiin nojautuvia perusteita valvonnan rajaamiselle.

B1. Tietosuoja-asetukseen nojautuvat perusteet

Tuomioistuinten riippumattomuuden turvaaminen

Tietosuoja-asetuksen 55 artiklan 3 kohdan mukaan valvontaviranomaisella ei ole toimivaltaa valvoa käsittelytoimia, jotka tuomioistuinten suorittavat lainkäyttötehtäviensä yhteydessä. Asetuksen johdanto-osan 20 kappaleessa on viitattu oikeuslaitoksen riippumattomuuden turvaamiseen ja todettu, että ”Tällaisten tiedonkäsittelytoimien valvonta olisi voitava uskoa jäsenvaltion oikeusjärjestelmään kuuluville erityiselimille, joiden olisi erityisesti varmistettava tämän asetuksen sääntöjen noudattaminen, vahvistettava oikeuslaitoksen edustajien tietoisuutta niille tämän asetuksen mukaisesti kuuluvista velvoitteista ja käsiteltävä tällaisiin tiedonkäsittelytoimiin liittyviä valituksia.”

Suomessa oikeusasiamies on juuri se ”jäsenvaltion oikeusjärjestelmään kuuluva erityiselin”, jolle on uskottu tuomioistuinten tiedonkäsittelytoimien valvonta. Tietosuoja-asetuksessa nimenomaisesti turvattua tuomioistuinten riippumattomuutta loukkaisi se, että tietosuojavaaltuutettu – joka tietosuoja-asetuksen mukaan siis ei saa valvoa tuomioistuinta – valvoisi tuomioistuinta valvovaa elintä eli oikeusasiamiestä.

Yksi tuomioistuinta valvovalle elimelle asetettava perusedellytys on se, että valvontaelin on itse riippumaton kaikista julkisen vallan elimistä ja muista tahoista. Oikeusasiamiehen riippumattomuudella turvataan siis myös tuomioistuinten riippumattomuutta.

Esimerkiksi on hyvin ajateltavissa, että oikeusasiamiehen tuomioistuINVALVONNASSA tulee esille samanlainen kysymys, jossa tietosuoja-valtuutettu olisi kohdistanut valvonta- ja muita toimenpiteitä oikeusasiamieheen. On selvää, että tällaisessa tilanteessa oikeusasiamies ei voisi arvioida riippumattomasti tuomioistuimen menettelyä, ja tietosuojavaaltuutetun oikeusasiamieheen kohdistama valvonta voisi heijastua tuomioistuimen valvontaan. Tämä olisi selvästi tietosuoja-asetuksen omien lähtökohtien vastaista.

Oikeusasiamies valvoo tietosuoja-asetuksen noudattamista

Tietosuojavaaltuutettu ja tietosuojavaaltuutetun toimisto tulisivat itse jäämään tietosuoja-asetuksen mukaisen valvonnan ulkopuolelle. Tietosuoja-asetus lähtee siten siitä, että valvontaviranomaiseen itseensä ei tarvitse kohdistaa asetuksen mukaista valvontaa.

Vaikka oikeusasiamies ei ole tietosuoja-asetuksen mukainen valvontaviranomainen, oikeusasiamies valvoo suoraan perustuslain nojalla tietosuoja-asetuksen noudattamista kaikissa viranomaisissa ja julkista tehtävää hoitavissa tahoissa, myös tietosuojavaaltuutetun omassa toiminnassa. Kun tietosuojavaaltuutettuun ei kohdistu tietosuoja-asetuksen mukaista valvontaa, sitä ei asetuksen omien lähtökohtien mukaan tule kohdistaa myöskään oikeusasiamieheen.

B2: Perustuslakiin nojautuvat perusteet

Tietosuoja-asetus on kansallisesti suoraan sovellettavaa lainsäädäntöä ja yhteisöoikeuden normeilla on periaatteessa etusija kansalliseen lainsäädäntöön nähden. Käsitykseni mukaan Suomen perustuslain kanssa ristiriidassa oleville yhteisöoikeuden normeille ei kuitenkaan tule ehdottomasti ja kaikissa tilanteissa antaa etusijaa.

Järjestely, jossa oikeusministeriön yhteydessä oleva tietosuojavaaltuutettu voisi valvoa eduskunnan oikeusasiamiestä, olisi perustuslain valtiollisten tehtävien jakoa, ylintä laillisuusvalvontaa ja sen riippumattomuutta sekä tuomioistuinten riippumattomuutta koskevien säännösten vastaista.

Lisäksi on otettava huomioon, että oikeusasiamiehen – eli tietosuoja-asetuksen noudattamista valvovan elimen – rajaaminen tietosuojavaaltuutetun toimivallan ulkopuolelle ei vaarantaisi tietosuoja-asetuksen mukaista henkilötietojen suojan toteutumista, vaan olisi asetuksen omienkin lähtökohtien ja periaatteiden mukaista. Mielestäni edellä kuvatussa tilanteessa etusija tulisi voida antaa Suomen perustuslaille.

2. TIETOSUOJA-ASETUKSEN JA SEN TARKOITTAMAN VALVONNAN SUHDE EDUSKUNTAAN JA SEN MUIHIN VIRASTOIHIIN

Yleinen tietosuoja-asetus ei mainitse kansallisia parlamentteja. Tietosuoja-asetuksen 2 artiklan 2 kohdan a) alakohdan mukaan asetusta ei sovelleta henkilötietojen käsittelyyn, jota suoritetaan sellaisen toiminnan yhteydessä, joka ei kuulu unionin lainsäädännön soveltamisalaan.

Eduskunnan valtiopäivätoiminta ei voine kuulua unionin lainsäädännön soveltamisalaan. EU:n toimivalta on rajoitettua toimivaltaa, jonka jäsenvaltiot ovat sille luovuttaneet. Tiedossani ei ole, minkä perussopimusten määräysten perusteella myöskään eduskunnan muiden virastojen toimintaa koskevaa toimivaltaa olisi luovutettu unionille.

Mikäli eduskunnan virastojen katsotaan jäävän unionin lainsäädännön soveltamisalan ulkopuolelle, ja niihin kohdistuvaa tietosuojavaltuutetun valvontaa pidetään sopimattomana, ehdotetun tietosuojalain 2 §:n mukaiseen asetuksen soveltamisalan kansalliseen laajennukseen tulisi tehdä niitä koskeva poikkeus tietosuoja-asetuksen valvontaa koskevien määräysten osalta.

Mikäli eduskunnan muiden virastojen toiminnan katsotaan kuuluvan unionin lainsäädännön soveltamisalaan, myös niiden osalta tulisi mielestäni harkita tietosuoja-asetuksen mukaisen valvonnan rajaamista muilla perusteilla. Edellä kohdassa B1 mainittuja tietosuoja-asetukseen nojautuvia perusteita valvonnan rajaamiselle ei kuitenkaan ole muiden eduskunnan virastojen kuin oikeusasiamiehen osalta. Näin ollen kysymykseen tulisivat vain B2 kohdassa mainitut perustuslakiin nojautuvat perusteet.

Järjestelyä, jossa oikeusministeriön yhteydessä oleva tietosuojavaltuutettu voisi valvoa eduskunnan virastoja, voitaisiin pitää perustuslain valtiollisten tehtävien jakoa koskevien säännösten kannalta sopimattomana. Lisäksi valtiontalouden tarkastusviraston osalta voidaan esittää sen tarkastustoiminnan, erityisesti tietosuojavaltuutettuun kohdistuvan tarkastustoiminnan riippumattomuuteen liittyviä perusteita.

Oikeusasiamies

Petri Jääskeläinen

Asiakirja on hyväksytty sähköisesti asianhallintajärjestelmässä