



Eduskunnan perustuslakivaliokunta

1/5

Viite:

Perustuslakivaliokunnan asiantuntijalausuntopyyntö 12.4.2018

Asia:

Hallituksen esitys EU:n yleistä tietosuojaa-asetusta täydentäväksi lainsäädännöksi (HE 9/2018 vp)

Valtiollisten tehtävien jaosta ja ylimpien laillisuusvalvojen rooleista

Perustuslain 3 §:ssä säädetään valtiollisten tehtävien kolmijaosta lainsäädäntövaltaan, hallitusvaltaan ja tuomiovaltaan. Ylimmille laillisuusvalvoille perustuslain 108 ja 109 §:ssä säädetty laillisuusvalvontatehtävä sijoittuu tämän kolmijaon ulkopuolelle. Riippumattomien, perustuslain 38 ja 69 §:ssä säädettyjen ylimpien laillisuusvalvojen harjoittama laillisuusvalvonta on Suomessa yksi merkittävistä oikeussuojan ja hyvän hallinnon sekä perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista varmistavista menettelyistä. Ylimmistä laillisuusvalvoista oikeuskanslerin nimitää vakinaisten tuomareiden tapaan tasavallan presidentti vakinaiseen virkaan ja oikeusasiamiehen valitsee neljän vuoden toimikaudeksi eduskunta. Oikeuskansleri toimii perustuslain 69 §:n 1 momentin mukaan valtioneuvoston yhteydessä (ei siis sen osana tai alaisuudessa), mutta on oikeudellisesti valtioneuvostosta ja tasavallan presidentistä riippumaton laillisuusvalvoja (HE 1/1998 vp, s. 119). Ylimpien laillisuusvalvojen oikeudellisesta vastuusta säädetään perustuslain 117 §:ssä. Heidän virkatoimiensa lainmukaisuuden tutkii eduskunnan perustuslakivaliokunta.

Lainsäädäntövaltaa käyttävän ja valtionaloudesta päättävän eduskunnan valvonta ei kuulu kummankaan ylimmän laillisuusvalvojan tehtäviin ja toimivaltaan. Toimeenpanovallan käyttämisen valvonta kuuluu kummankin ylimmän laillisuusvalvojan tehtäviin ja toimivaltaan. Hallitusvaltaa käyttävien valtioneuvoston ja tasavallan presidentin virkatoimien lainmukaisuuden valvonta kuuluu oikeuskanslerin erityistehtäviin (perustuslaki 108 § 1 momentti), mutta myös oikeusasiamiehen toimivaltaan. Tuomiovaltaa käyttävien riippumattomien tuomioistuimen valvonta kuuluu kummankin ylimmän laillisuusvalvojan tehtäviin ja toimivaltaan. Rangaistus-tuomioiden tarkastaminen kuuluu oikeuskanslerin erityistehtäviin (laki valtioneuvoston oikeuskanslerista 3 § 3 momentti).

OIKEUSKANSLERINVIRASTO

Eduskunnan valtiopäivätoiminnasta ja ylimpien laillisuusvalvojen harjoittamista laillisuusvalvonnasta

Tietosuoja-asetuksen 2 artiklan 2 a kohdan mukaan asetusta ei sovelleta henkilötietojen käsitteelyyn, jota suoritetaan sellaisen toiminnan yhteydessä, joka ei kuulu unionin lainsäädännön soveltamisalaan. Eduskunnan valtiopäivätoiminta tai ylimpien laillisuusvalvojen perustuslain 108 ja 109 §:n nojalla harjoittama laillisuusvalvonta eivät kuulu unionin lainsäädännön soveltamisalaan. Tämä johtuu jo unionin siirretyn toimivallan periaatteesta ja jäsenvaltioiden valtioelinten suvereniteetista ja autonomiasta siltä osin kuin toimivaltaa ei ole siirretty unionille. Eduskunnan valtiopäivätoiminnan ja ylimpien laillisuusvalvojen harjoittaman laillisuusvalvonnan (vrt. hallintolaki 4 § 2 momentti) valtiosääntöisen aseman vuoksi niihin ei olisi perusteltua kohdistaa yleisen tietosuoja-asetuksen mukaista kansallisten valvontaviranomaisten ja Euroopan tietosuojaneuvoston harjoittamaa tietosuojavalvontaa kansallisesti säädettävällä tietosuoja-asetuksen soveltamisalan laajentamisella.

Todettakoon, että tietosuoja-asetuksen 55 artiklan 3 kohdan mukaan kansallisilla valvontaviranomaisilla ei ole toimivaltaa valvoa käsittelytoimia, joita tuomioistuimet suorittavat lainkäyttötehtäviensä yhteydessä. Tietosuoja-asetuksen määräyksellä suojataan tuomioistuinten riippumattomuutta. Vastaava tietosuojavalvontaa koskeva raja on perusteltu tämänkin vuoksi myös ylimpien laillisuusvalvojen osalta, kun näiden harjoittama laillisuusvalvonta puolestaan kattaa edellä todetun mukaisesti myös tuomioistuinten valvonnan ja kun ylimpien laillisuusvalvojen käsittelemä asia voi lisäksi muuttua rikosasioiden tietosuojadirektiivin piiriin kuuluvaksi tuomioistuinasiaksi (ylimmät laillisuusvalvojat voivat määrätä laillisuusvalvontaansa kuuluvassa asiassa esitutkinnan suoritettavaksi ja syytteen nostettavaksi). Perustuslain 110 §:n 1 momentin mukaan ylimmät laillisuusvalvojat päättävät lisäksi syytteen nostamisesta tuomaria vastaan lainvastaisesta menettelystä virkatoimessa. Perustuslain perusteella ylimmillä laillisuusvalvoilla on näin välitön yhteys tietosuoja-asetuksesta ilmenevään tarkoitukseen suojella tuomioistuinten riippumattomuutta ja varmistaa riippumattoman oikeussuojan toteutuminen.

Edellä tarkoitettu tietosuojavalvontaa koskeva raja voidaan toteuttaa esimerkiksi lisäämällä ehdotetun tietosuojalain 2 §:ään seuraava momentti:

”Eduskunnan valtiopäivätoimintaan tai ylimpien laillisuusvalvojen harjoittamaan laillisuusvalvontaan liittyvien henkilötietojen käsitteelyyn ei sovelleta tämän lain nojalla tietosuoja-asetuksen VI, VII ja VIII lukua. Eduskunnan valtiopäivätoimintaan tai ylimpien laillisuusvalvojen harjoittamaan laillisuusvalvontaan ei sovelleta myöskään tämän lain 3 ja 4 lukua.”

Tämän suuntaisella järjestelyllä ilmenisi lain tasolla periaate, jonka mukaan ylimmän valtioelimen valtiopäivätoiminta ei ole tietosuojavaltuutetun valvonnassa, ja samalla ilmenisi selvästi myös ylimpien laillisuusvalvojen asema. Ylimpien laillisuusvalvojen perustuslaissa säädettyinä tehtävänä on valvoa muun muassa sitä, että tietosuojavaltuutettu noudattaa lakia ja täyttää velvollisuutensa.

Perustuslain 10 §:n 1 momentin mukaan henkilötietojen suojasta säädetään tarkemmin lailla. Nykyinen henkilötietolaki kumoutuu tietosuoja-asetuksen ja ehdotetun tietosuojalain voimaantulon myötä. Rekisteröityjen oikeusturvan vuoksi myös eduskunnan valtiopäivätoimintaan ja ylimpien laillisuusvalvojen harjoittamaan laillisuusvalvontaan liittyvälle yksittäisiä henkilöitä koskevien tietojen käsittelylle tulisi olla lakiperusta. Tämä voisi toteutua niin, että eduskunnan valtiopäivätoimintaan ja ylimpien laillisuusvalvojen harjoittamaan laillisuusvalvontaan sovellettaisiin lähtökohtaisesti tietosuoja-asetusta ja ehdotettua tietosuojalakia, lukuun ottamatta niiden edellä mainittuja säännöksiä tietosuojaviranomaisten suorittamasta valvonnasta.

OIKEUSKANSLERINVIRASTO

Ylimpien laillisuusvalvojien tehtävien tuloksellisen suorittamisen turvaamiseksi olisi rekisteröityjen oikeuksia kuitenkin tarpeen rajoittaa tietosuoja-asetuksen 23 artiklan 1 f¹ ja 1 h² kohdan sallimalla tavalla. Kyse olisi lähinnä toimitettavista henkilötiedoista, kun tietoja ei ole saatu rekisteröidyltä (14 artikla), ja rekisteröidyn oikeudesta saada pääsy tietoihin (15 artikla) kanteluiden kohdehenkilöiden osalta. Kanteluasiat eivät tule vireille ylimpien laillisuusvalvojien itse keräämien tietojen, vaan välillä hyvinkin jäsentymättömien kantelukirjoitusten pohjalta. Kanteluiden kohdehenkilöiden oikeutetut edut suojataan (vrt. 14 artikla 5 c kohta) sillä, että varteenotettavien kanteluiden kohdehenkilöt saavat kanteluista tiedon heitä niiden johdosta kuultaessa (ks. laki valtioneuvoston oikeuskanslerista 5 § ja laki eduskunnan oikeusasiamiehestä 9 §). Tämä ratkaisu toteuttaisi myös ehdotetun tietosuojalain 33 §:n perusteluihin (HE 9/2018 vp, s. 117) kirjattua tarkoitusta, jonka mukaan ehdotetuilla säännöksillä ei ole tarkoitus muuttaa laillisuusvalvonnassa ja muussa hallintoviranomaisten valvonnassa nykyisin noudatettua käytäntöä rekisteröityjen informoinnista.

Rajoitukset voitaisiin toteuttaa esimerkiksi tekemällä ehdotetun tietosuojalain 33 §:n 1 momenttiin seuraava lisäys:

”Tietosuoja-asetuksen 13 ja 14 artiklan mukaisesta velvollisuudesta toimittaa tiedot rekisteröidylle voidaan poiketa myös, jos se on tarpeen ylimmän laillisuusvalvojan valvontatehtävän vuoksi.”

Vastaavasti ehdotetun tietosuojalain 34 §:n 1 momenttiin voitaisiin lisätä esimerkiksi seuraava kohta:

”henkilötietoja käytetään ylimmän laillisuusvalvojan valvontatehtävässä”

Tietosuoja-asetuksen 77-79 artiklassa säädetään oikeudesta tehdä valitus valvontaviranomaiselle, oikeudesta tehokkaiisiin oikeussuojakeinoihin valvontaviranomaista vastaan ja oikeudesta tehokkaiisiin oikeussuojakeinoihin rekisterinpitäjää tai henkilötietojen käsittelijää vastaan. Ehdotetun tietosuojalain 21 §:ssä säädettäisiin oikeudesta saattaa asia tietosuojavaaltuutetun käsiteltäväksi ja 23 §:ssä muutoksenhausta tietosuojavaaltuutetun päätökseen. Jos ylimpien laillisuusvalvojien harjoittaman laillisuusvalvonnan osalta toteutettaisiin edellä ehdotettu tietosuojavaaltuutusta koskeva raja, olisi rekisteröityjen oikeusturvan vuoksi harkittava esimerkiksi seuraavan säännöksen lisäämistä ehdotettuun tietosuojalakiin:

”Jos rekisteröity katsoo, että ylimmän laillisuusvalvojan harjoittamaan laillisuusvalvontaan liittyvässä häntä koskevien henkilötietojen käsittelyssä rikotaan sitä koskevaa lainsäädäntöä, hän voi vaatia ylimmältä laillisuusvalvojalta oikaisua.

Oikaisuvaatimukseen annettuun päätökseen saa hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen siten kuin hallintolainkäyttölaissa (586/1996) säädetään.

Hallinto-oikeuden päätökseen saa hakea muutosta valittamalla vain, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan.”

Ylimpien laillisuusvalvojien syyttäjinä toimimisesta

Perustuslain 110 §:n 1 momentin mukaan ylimmät laillisuusvalvojat voivat ajaa syytettä tai määrätä syytteen nostettavaksi laillisuusvalvontaansa kuuluvassa asiassa. Tietosuoja-asetuksen

¹ oikeudellisen riippumattomuuden ja oikeudellisten menettelyjen suojelu

² valvonta-, tarkastus- tai sääntelytehtävä, joka satunnaisestikin liittyy julkisen vallan käyttöön asetuksessa mainituissa tapauksissa

2 artiklan 2 d kohdan³ perusteella tietosuoja-asetusta ei sovelleta ylimpien laillisuusvalvojien toimintaan erityisyyttäjinä. Tältä osin heihin sovellettaisiin ehdotettua lakia henkilötietojen käsittelystä rikosasioissa ja kansallisen turvallisuuden ylläpitämisen yhteydessä, jolla pannaan kansallisesti täytäntöön rikosasioiden tietosuojadirektiivi. Ehdotetun lain rikosasioiden tietosuojadirektiivin 45 artiklan 2 kohtaan⁴ perustuvan 45 §:n 2 momentin mukaan lain säännöksiä valvonnasta ei sovellettaisi tuomioistuimeen, oikeuskansleriin eikä oikeusasiamieheen. Säännöksen perustelujen (HE 31/2018 vp, s. 62 ja 63) mukaan sääntelyllä pyrittäisiin ennen kaikkea turvaamaan tuomioistuinten ja ylimpien laillisuusvalvojien riippumattomuus niiden hoitaessa ehdotetun lain soveltamisalan piiriin kuuluvia tehtäviään. Perusteluissa viitataan myös siihen, että ylimmät laillisuusvalvojat valvovat tuomioistuinten toiminnan lainmukaisuutta ja näin myös sitä, että tuomioistuimet noudattavat kaikessa toiminnassaan henkilötietojen suojaa koskevaa lainsäädäntöä.

Asianajajavalvonnasta

Oikeuskanslerin harjoittama valtioneuvoston oikeuskanslerista annetun lain 1 §:n 2 momentissa tarkoitettu asianajajien ja luvan saaneiden oikeudenkäyntiavustajien toiminnan valvonta ei kuulu perustuslaissa tarkoitettun oikeuskanslerin laillisuusvalvonnan piiriin. Asianajajavalvonnan rajaamiselle tietosuojavalvonnan ulkopuolelle ei olisi näin ollen samanlaista valtiosääntöistä perustetta kuin oikeuskanslerin perustuslaissa tarkoitettun laillisuusvalvonnan osalta. Tietosuoja-asetuksen soveltamista asianajajavalvontaan voidaan kuitenkin rajoittaa kansallisella lainsäädäntötoimenpiteellä tietosuoja-asetuksen 23 artiklan 1 g⁵ ja 1 h⁶ kohdan perusteella. Edellä ehdotetuissa lisäyksissä ehdotetun tietosuojalain 33 §:n 1 momenttiin ja 34 §:n 1 momenttiin ylimmän laillisuusvalvojan valvontatehtävällä tarkoitettaisiin oikeuskanslerin osalta sekä tämän perustuslaissa tarkoitettua laillisuusvalvontaa että asianajajavalvontaa. Ratkaisu olisi myös tietosuoja-asetuksesta ilmenevän oikeudellisten menettelyiden riippumattomuuden suojelutarkoituksen mukainen.

Eduskunnan ja sen toimielinten sekä ylimpien laillisuusvalvojien sisäisestä hallinnosta

Eduskunnan ja sen toimielinten tai ylimpien laillisuusvalvojien sisäistä hallintoa (esimerkiksi toiminta työnantajana) ei liene välttämätöntä sulkea miltään osin tietosuoja-asetuksen ja ehdotetun tietosuojalain soveltamisalan ulkopuolelle. Ylimpien laillisuusvalvojien sisäiseen hallintoon kohdistuvalla tietosuojavalvonnalla ei kuitenkaan saataisi puuttua välillisestikään näiden harjoittamaan laillisuusvalvontaan.

³ henkilötietojen käsittely, jota toimivaltaiset viranomaiset suorittavat rikosten ennalta estämistä, tutkintaa, paljastamista tai rikoksiin liittyviä syytetoimia varten

⁴ Kunkin jäsenvaltion on säädettävä siitä, että valvontaviranomaisella ei ole toimivaltaa valvoa sellaisia käsittelytoimia, joita tuomioistuimet suorittavat lainkäyttötehtäviensä yhteydessä. Kunkin jäsenvaltio voi säätää siitä, että valvontaviranomaisella ei ole toimivaltaa valvoa käsittelytoimia, joita muut riippumattomat oikeusviranomaiset suorittavat lainkäyttötehtäviensä yhteydessä.

⁵ säänneltyä ammattitoimintaa koskevan ammattietiikan rikkomisen torjunta, tutkinta, selvittäminen ja syytteenpano

⁶ valvonta-, tarkastus- tai sääntelytehtävä, joka satunnaisestikin liittyy julkisen vallan käyttöön muun muassa säänneltyä ammattitoimintaa koskevissa tapauksissa

Eduskunnan virastoista

Eduskunnan virastojen osalta tietosuoja-asetuksen soveltaminen täytyy nähdäkseni arvioida eduskunnan valtiopäivätoiminnasta ja ylimpien laillisuusvalvojien asemasta erillisenä kysymyksenä jokaisen viraston ja perustuslaissa tai laissa säädetyn tehtävän osalta erikseen. Lähtökohtana tällöin on, että esimerkiksi perustuslain 90 §:n 2 momentissa Valtiontalouden tarkastusvirastolle säädetyn valtiontalouden tarkastustehtävän riippumattomuus hallitus- ja toimeenpanovallasta turvataan, mutta samalla turvataan myös perusoikeuksien, joihin kuuluu henkilötietojen suoja, toteutuminen.

Oikeuskansleri

Tuomas Pöysti

Kansliapäällikkö

Kimmo Hakonen

OIKEUSKANSLERINVIRASTO

KÄYNTIOSOITE
POSTIOSOITE

Snellmaninkatu 1 A, Helsinki
PL 20, 00023 Valtioneuvosto

PUHELIN 0295 16001
TELEFAKSI 09 160 23975

E-MAIL
INTERNET

etunimi.sukunimi@okv.fi
www.okv.fi