

2.5.2018

Minulla oli tilaisuus olla kuultavana 27.4.2018 Euroopan unionin uuden yleisen tietosuoja-asetuksen (EU) 679/2016 ja sen soveltamisen alkamiseen liittyvän ehdotetun uuden kansallisen tietosuojalain (HE 9/2018 vp.) suhteesta ylimpien valtioelinten toimintaan sekä erityisesti perustuslain 108 - 112 pykälissä säädettyyn eduskunnan oikeusasiamiehen ja valtioneuvoston oikeuskanslerin ylimpään laillisuusvalvontaan. Kuulemistilaisuutta varten olen antanut 25.4.2018 päivätyin asiantuntijalausunnon.

Kommenttinani kuulemisen perusteella totean, että pidän asiantuntijakuulemisessa esitetyt seikatkin huomioon ottaen oikeuskanslerin lausuntoa 25.4.2018 ja siinä hahmotettuja ratkaisumalleja perusteltuna ja myös yhteensopivina unionin oikeuden kanssa.

Lisäkommenttina vahvistan kirjallisesti 27.4.2018 kuulemisessa suullisesti lausumani arvioni, että unionin oikeuden ja kansallisen perustuslain mukaiseen jännitteeseen tulisi hakea säädöserusteiset ratkaisut ja **asian jääminen yksinomaan yleisluonteisten lausumien varaan ei anna lainsoveltajille riittävää oikeusvarmuutta unionin oikeuden soveltamisalaan kuuluvissa tilanteissa oikeuden riippumattoman viranomaisen käsittelyyn ja oikeuden tuomioistuinkäsittelyyn toteutumisesta. Varsinkin oikeuden tuomioistuinkäsittelyyn toteutuminen vaatii erityistä huomiota.**

Toimitan samalla liitteenä **myös tiedoksi** ja tarvittaessa perustuslakivaliokunnan käyttöön nykyisen henkilötietolain käytännön tulkintaa osoittavan **tietosuojavaaltuutetun päätöksen**, johon asiantuntijakuulemisessa 27.4.2018 puheenvuorossani viittasin.

Totean tämän tietosuojavaaltuutetun päätöksen osalta, että se on tehty oikeuskanslerinvirastoa kuulematta ja koskee kanteluasiat sisältävää diaaria.

Henkilötietolaki (523/1999) on säädetty aikanaan perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (ks. PeVL 25/1998 vp.), eikä laissa ole myöskään rajoitettu tietosuojaviranomaisten toimivaltaa suhteessa ylimpiin laillisuusvalvojiin. Havaintojeni mukaan lakia käsiteltäessä ja valmisteltaessa ei ole ainakaan valtiopäiväasiakirjoihin dokumentoidulla tavalla pohdittu tietosuojavaaltuutetun toimivaltuuksien mahdollisia rajoitteita.

Perustuslakivaliokunta on esittänyt tulkinnan, että perustuslain 106 pykälässä tarkoitettua ilmeistä ristiriitaa perustuslain ja tavallisen lain välillä ei juurikaan voi esiintyä eduskunnan perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella säädetyn lain osalta – se voisi tulla kyseeseen vain, jos perustuslakivaliokunta ei ole lainkaan arvioinut ristiriitatilannetta (ks. Perustuslakivaliokunnan uutta perustuslakia koskeva mietintö, PeVM 10/1998 vp., s. 31).

Lisäksi kiinnitän tietoonne saattaman tietosuojavaaltuutetun päätöksen osalta huomiota siihen, että kyse oli **yksittäisen kansalaisen kääntymisestä tietosuojavaaltuutetun puoleen asiassa, joten tietosuojavaaltuutetulla on tältä osin ollut lakiin perustuva toimimisvelvollisuus** ja velvollisuus vastata viranomaisen puoleen kääntyneelle. Toki päätöksessä olisi voinut pohtia tietosuojavaaltuutetun toimivaltuuksia asiassa, mutta sovellettava laki ei kuitenkaan tältä osin ilmennä mitenkään rajoitteita asiassa. **Jonkin lain suhde perustuslakiin ja soveltaminen ylimpiin laillisuusvalvojiin ei voi jäädä vain sen varaan, että hallintoviranomaisiksi luettavat viranomaiset osaavat oma-aloitteisesti tulkita heille toimivaltaa mahdollisesti ilman rajoitteita antavan lainsäädännön suhdetta perustuslain kokonaisuuteen.**

Perusteluna edellä esitetylle johtopäätökselle ja kirjallisena vahvistuksena suullisesti lausumalleni esitän seuraavaa:

Kansallisen perustuslain ja Euroopan unionin oikeuden välillä näyttää asiassa syntyvän jännite. Se on ratkaistava lähtökohtaisesti hakemalla sellaiset tulkinnat ja sääntelymallit, joilla perustuslain ja unionin oikeuden normit ja tavoitteet voidaan mahdollisimman hyvin yhtäaikaaisesti toteuttaa. Unionin oikeuden osalta on lähtökohdaksi otettava unionin oikeuden sanamuoto ja tarkoitus sekä varmistettava, että samalla toteutuvat 1) unionin oikeuden määräykset ja tavoitteet tehokkaasti (effet utile), 2) unionin perusoikeusperuskirjan mukaiset perusoikeudet toteutuvat tehokkaasti ja 3) unionin oikeutta tulkitaan sen omien tulkintaperiaatteiden ja lähtökohtien mukaisesti (henkilötietodirektiivin tulkintaperiaatteista, joita nähdäkseni on sovellettava myös tietosuoja-asetuksen tulkintaan ks. Euroopan unionin tuomioistuimen tuomio yhdistetyissä asioissa Rechnungshof v. Österreichischer Rundfunk C-465/00, Neukom C-138/01 ja Lauer mann C-139/00 v. Österreichischer Rundfunk, Kok 2003 s. I-4989, tuomion kohdat 91-94; unionin oikeuden tulkintaperiaatteista yleisesti muun muassa tuomio asiassa C-106/89 Marleasing, Kok 1990, s. I-4135, 8 kohta). Mikäli tämän tulkinnan jälkeenkin jää ristiriitaa unionin oikeuden ja kansallisen perustuslain välille on annettava etusija unionin oikeudelle sen etusijaperiaatteen mukaisesti.

Tässä unionin oikeuden mukaisessa tulkinta-asetelmassa lisäargumenttina voidaan käyttää sitä, että unioni Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 4 artiklan 2 kohdan mukaisesti kunnioittaa jäsenvaltioiden valtiosääntöistä identiteettiä. Tämä voidaan ottaa yhtenä tulkintaperiaatteena huomioon. Yhteensovituksessa erityistä painoa on annettava unionin oikeudesta ja erityisesti tietosuoja-asetuksesta itsestään lähteville perusteluille.

Unionin yleistä tietosuoja-asetusta sovelletaan lähtökohtaisesti unionin oikeuden soveltamisalalla pois lukien rikosasioiden tietosuojadirektiivin 680/2016/EU soveltamisalaan ja unionin ulko- ja turvallisuuspolitiikan alan toiminta, jotka tietosuoja-asetuksen artiklassa suljetaan soveltamisalan ulkopuolelle. Tietosuoja-asetuksessa ei ole tämän tarkemmin määrätty sen soveltamisalasta.

Unionin oikeudessa ei ole Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 4 ja 5 artiklojen sekä Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 2 artiklan lisäksi yleisesti sovellettavia erityisiä määräyksiä unionin oikeuden soveltamisalasta suhteessa jäsenvaltion elimiin. Yleisenä lähtökohtana on unionin perussopimuksissa, että unioni käyttää toimivaltaa vain asioissa, joissa perussopimuksissa unionille on annettu toimivaltaa (annetun erityistoimivallan periaate, ns. conferred powers). Unionin toimivaltaa unionista tehdyn sopimuksen 5 artiklan mukaisten suhteellisuus- ja subsidiariteettiperiaatteiden mukaisesti unionin toimivaltaa voidaan tulkita sen mukaan, mikä on tarpeellista ja suhteellisuusperiaatteen mukaisesti perusteltua unionin tavoitteiden saavuttamiseksi. Unionin toimivalta ilmaistaan unionin yksinomaiseen tai unionin jäsenvaltioiden kanssa jaettuun toimivaltaan perustuvina politiikka-aloina tai asioina, joissa unionin lainsäätäjälle on säädetty lainsäädäntötoimivalta. Tietosuoja-asetuksen oikeusperustana on Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 16 artikla. Sopimuskohdassa määrätään:

1. Jokaisella on oikeus henkilötietojensa suojaan.
2. Euroopan parlamentti ja neuvosto antavat tavallista lainsäätämisyjärjestystä noudattaen luonnollisten henkilöiden suojaa koskevat säännöt, jotka koskevat unionin toimielinten, elinten ja laitosten sekä jäsenvaltioiden, silloin kun viimeksi mainitut toteuttavat unionin oikeuden soveltamisalaan kuuluvaa toimintaa, suorittamaa henkilötietojen käsittelyä, sekä säännöt, jotka koskevat näiden tietojen vapaata liikkuvuutta. Näiden sääntöjen noudattamista valvoo riippumaton viranomainen.

Artiklassa todetaan tietosuoja-asetuksen soveltamisalaksi jäsenvaltioissa unionin oikeuden soveltamisalaan kuuluvan toiminnan toteuttaminen. Sen ulkopuolelle jäävissä asioissa unionilla ei ole toimivaltaa eikä tietosuoja-asetus tule unionin oikeuden mukaisesti tällöin sovellettavaksi.

Jäsenvaltioiden perustuslaillisten rakenteiden ja organisaation sääntelyä ei ole missään unionin perussopimusten artikloissa nojalla, osoitettu unionille. Unionin oikeudella voi tästä huolimatta olla jäsenvaltion lainsäätäjää velvoittava vaikutus siltä osin kuin unionin toimivallassa olevan säädöksen ja unionin oikeuden yleisten periaatteiden toteuttaminen edellyttää puuttumista myös valtiosääntöoikeudellisiin rakenteisiin. Tässä tilanteessa on kuitenkin otettava huomioon niin

unionista tehdyn sopimuksen mukainen subsidiariteettiperiaate ja määräys siitä, että unioni kunnioittaa jäsenvaltion valtiosääntöistä identiteettiä.

Hyvän mutta tietyiltä osin oikeudellisesti poikkeavan vertailukohdan käsillä olevalle tilanteella antaa yhdenvertaisuuslaki (1325/2014). Yhdenvertaisuuslailla on pantu kansallisesti täytäntöön EU:n syrjintädirektiivi 2000/43/EY ja työsyrijintädirektiivi 2000/78/EY. Lain 18 §:n 2 momentin mukaan eduskuntaan ja eduskunnan toimielimiin lain säännöksiä sovelletaan vain, kun kysymys on eduskunnan tai sen toimielimen toiminnasta viranomaisena tai työnantajana. Pykälän 3 momentin mukaan lain säännöksiä valvonnasta ei sovelleta tasavallan presidentin, valtioneuvoston yleisistunnon, tuomioistuinten ja muiden lainkäyttöelinten eikä valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen toimintaan. Säännösten perustelujen mukaan on selvää, että eduskunnan valtiopäivätoiminnot eivät voi olla viranomaisvalvonnan kohteena. Edelleen perustelujen mukaan tasavallan presidentin, valtioneuvoston ja tuomioistuinten virkatointien lainmukaisuutta valvovat perustuslain mukaan ylimmät laillisuusvalvojat eli eduskunnan oikeusasiamies ja valtioneuvoston oikeuskansleri. Ylimpien laillisuusvalvojien toiminnan lainmukaisuudesta säädetään niin ikään perustuslaissa. Valtioneuvoston osalta soveltamisalan rajaus koskee valtioneuvoston yleisistuntoa ja ministereiden toimintaa yleisistunnossa. Tuomioistuinten ja muiden lainkäyttöelinten osalta rajaus koskee niiden lainkäyttötoimintaa, mutta ei esimerkiksi toimintaa työnantajana (HE 19/2014 vp).

Yhtäläisyytenä on tässäkin se, että kyse on unionin oikeuden yleisiin periaatteisiin ja perustavanlaatuisen oikeuden toteuttamisesta. Erona on, että syrjintä- ja työsyrijintädirektiivillä ei ole säädetty valvontaviranomaisista ja niiden toimivaltaa koskevista rajoituksista, jolloin tältä osin sääntely on kokonaan jäsenvaltion lainsäädäntövallassa. Lisäksi erona on, että kyseessä ovat muutenkin kansallisen lainsäätäjän toimia edellyttävät direktiivit. Yhtäläisyytenä kuitenkin on unionin oikeuden soveltamisalaa koskeva arviointi ja jäsenvaltion velvollisuus toteuttaa tehokkaasti unionin oikeuden määräykset ja tavoitteet.

Suhtaudun osin varovaisesti argumentaatiovaihto-ehtoon, jossa tietosuoja-asetuksen katsotaan tulevan rajoittamattomasti sovellettavaksi ylimpien laillisuusvalvojien toimintaa mutta samalla puhtaasti kansallisen perustuslain perusteella katsottaisiin perustuslain pykälistä johtuvan merkittäviä rajoituksia tietosuojavaltuutetun toimivaltaan ilman, että samalla olisi lakiin perustuen tai nojautuen osoitettu, miten henkilötietojen suojaan liittyvä valvonta ja myös oikeus saada henkilötietojen käsittelyä koskeva asia käsiteltyksi tuomioistuimessa toteutetaan.

Unionin toimivaltaan ei kuulu unionin perustana olevien sopimusten yleisten määräysten sekä tietosuoja-asetuksen oikeusperustaa koskevan artiklan mukaan jäsenvaltioiden valtiosääntöiset rakenteet. Näihin yleistä puuttumista ei voida myöskään pitää suhteellisuus- ja subsidiariteettiperiaatteiden mukaan tarpeellisenä unionin oikeuden tietosuojaa koskevien tavoitteiden ja määräysten toteuttamiseksi.

Näin voidaan yhtyä samaan argumentaatioon, mitä esitetään hallituksen esityksen yhdenvertaisuuslaiksi perusteluissa siitä, että eduskunnan toiminta valtioelimenä ei kuulu unionin syrjintädirektiiveissä edellytettyyn yhdenvertaisuuslain soveltamisalaan. Väittäisin myös edelleen, että valtiopäivätoiminta sinänsä ei myöskään lähtökohtaisesti kuulu unionin oikeuden soveltamisalaan siten, että sen menettelyistä ja niiden valvonnasta säädettäisiin unionin oikeudessa. Vastaavasti perustuslain ja samalla myös kansainvälisen oikeuden mukaiset ylimmät valtioelimet, tasavallan presidentti ja ylintä hallitusvaltaa käyttävä valtioneuvosto ylimmän hallitusvallan käytön osalta eivät ole katsottavissa olevan tietosuoja-asetuksen soveltamisalassa. Sinänsä tälle on esitettävissä vain käänteiset perustelut ja vastakkainen tulkinta olisi heikosti perusteltavissa unionin toimivaltaa koskevien perustavanlaatuisten lähtökohtien osalta. Yhdenvertaisuuslaissa on kuitenkin selkeyden vuoksi asia säännöksiin todettu.

Perustuslain 108 ja 109 pykälien ylimmistä laillisuusvalvojista sekä ylintä laillisuusvalvontaa koskevat perustuslain 110, 111, 112 ja 117 pykälien säännökset sekä tasavallan presidentin oikeudellista vastuuta koskeva perustuslain 113 ja ministerivastuuasian vireille panoa koskeva 115 pykälä osoittavat ylimpien laillisuusvalvojien toiminnan tältä osin liittyvän hyvin kiinteästi

eduskunnan toimintaan ylimpänä valtioelimenä sekä myös ylimmän hallitusvallan toimintaan ja ylimmän hallitusvallan käytön valvontaan. Näiltä osin katson edellä mainitulla tavalla olevan perusteluilla sille, että tämä osa ylimpien laillisuusvalvojen toimintaa ja yksinomaan siinä tarkoituksessa tehtävää henkilötietojen käsittelyä ei voitane katsoa kuuluvaksi unionin oikeuden soveltamisalaan. Tähän kohdistuva alemman viranomaisen unionin oikeuteen kiinnittyvä toimivalta myös mahdollistaisi ylimmän laillisuusvalvonnan perustuslaissa edellytetyn riippumattomuuden vaarantumisen sekä antaisi välillisesti muulle viranomaiselle toimivaltaa valtiopäivätoimintaan liittyvissä asioissa siten, että kyseisen toimivallan tai vaikutuksen suora säätäminen esimerkiksi unionin säädöksessä ei voitaisi katsoa olevan unionin toimivallassa tai että kansallisesti kyseisen kaltaisen toimivaltuuden antaminen esimerkiksi tietosuoja-asetuksen artiklan kohdan mukaista määräystä kieltää henkilötietojen käsittely siten, että siinä rajoitettaisiin oikeusasiamiehen tai oikeuskanslerin mahdollisuutta antaa ministerivastuuasian käsittelyä varten henkilötietoja perustuslakivaliokunnalle. Oikeuskanslerin lausunnossa 25.4.2018 on katsottu, että **tältä osin** ei voida katsoa ylimmän laillisuusvalvonnan kuuluvan unionin oikeuden soveltamisalaan.

Ajattelumalli ei ole suoraan ristiriidassa myöskään Euroopan unionin tuomioistuimen tuomion ns. **Puškár** asiassa C-73/16 kanssa. Tapaus koski Slovakiassa kerättäviä verotietoja. Tietojen käyttö rikostorjunnassa ja tutkinnassa oli yksi seikka, joilla väitettiin niiden käsittelyn jäävän henkilötietodirektiivin soveltamisalan ulkopuolelle. Tuomioistuin ei kuitenkaan hyväksynyt tätä argumenttia, koska tiedot kerättiin pääasiassa muuta tarkoitusta varten. Ylimpien laillisuusvalvojen laillisuusvalvonta-asioissa yhteys unionin oikeuden soveltamisalan ulkopuolelle tai rikosasioiden tietosuojadirektiivin soveltamisalaan kuuluvaan toimintaan on paljon läheisempi. Tuomiossa toki tuodaan esille myös, että henkilötietodirektiivin mukaisia poikkeuksia unionin oikeuden mukaiseen suojaan on tulkittava suppeasti. Euroopan unionin tuomioistuimen Itävallan perustuslain mukaista tilintarkastustuomioistuinta ja sitä koskevaa valtiosäännön tasoisen lain suhdetta henkilötietodirektiiviin koskevassa yhdistetyissä asioissa Rechnungshof v. Österreichischer Rundfunk C-465/00, Neukom C-138/01 ja Lauermaann C-139/00 v. Österreichischer Rundfunk, Kok 2003, s. I-4989, antamassa tuomiossa katsotaan henkilötietodirektiivin ja yhteisön oikeuden soveltamisalaan kuuluvaksi Itävallan tilintarkastustuomioistuimen maan yleisradioyhtiöltä valvontaansa ja laissa edellytettua julkaisemista keräämät tietyn palkkatason ylittävien työntekijöiden palkka- ja vastaavien tietojen käsittely. Unionin tuomioistuin totesi, että henkilötietodirektiivin soveltaminen ei voi riippua konkreettisesta liittymästä unionin sisämarkkinoiden vapauksien käyttöön ja liikkuvuuteen vaan kaiken henkilötietodirektiivin soveltamisalaan kuuluvan tietojenkäsittelyn kuuluu olla unionin (tuolloin yhteisön) oikeuden sääntöjen piirissä. Lisähuomautuksena oli, että samoja tietoja käsitellään myös palkkojen maksua ja vastaavia yhteisön oikeuden alaan kuuluvia toimintoja varten, tietojenkäsittely ei rajoittunut vain unionin oikeuden soveltamisalan ulkopuolisiin toimintoihin ja julkisen talouden valvontaa varten tehdyt poikkeusmahdollisuudet direktiivissä osoittivat, että julkisen talouden valvonnassa tehtävä henkilötietojen käsittely kuului lähtökohtaisesti yhteisön oikeuden ja direktiivin soveltamisalaan (ks. tuomion kohdat 41-47).

Henkilötietojen suoja on unionin perusoikeusperuskirjan 8 artiklassa määrätty unionin oikeudessa sovellettava itsenäinen perusoikeus. Perusoikeusperuskirjan 8 artiklan 3 kohdan mukaan henkilötietojen suojaan kuuluu riippumattoman tietosuoja-asetuksen suorittama valvonta. Tietosuoja-asetuksessa tarkoituksena on luoda toimivaltuuksiltaan yhtenäinen tietosuoja-asetus unionin jäsenvaltioihin toteuttamaan perusoikeuskirjan kyseistä kohtaa. Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan perusoikeusperuskirja on otettava huomioon unionin oikeuden soveltamisalalla. Siihen oikeuskäytännön mukaan kuuluu unionin oikeuden toteuttaminen jäsenvaltiossa.

Tietosuoja-asetuksen toimivaltuuksia koskevilla säännöksillä on nähdäkseni hallinnon yhtenäistä järjestämistä painavampi asema. Kyse on perusoikeuksien tehokkaaseen toteuttamiseen liittyvistä unionin oikeuden velvoitteista. Tietosuoja-asetuksen johdannossa tavoitteiksi todetaan

henkilöiden yhdenmukainen suoja, jota yhdenmukainen valvonta ja tehokas valvontaviranomaisten yhteistyö sekä sitä helpottavat yhdenmukaiset toimivaltuudet varmistavat (tietosuoja-asetuksen johdannon kappale 13). Tietosuoja-asetukseenkin nähdäkseni pätee unionin tuomioistuimen suuren jaoston antamassa ratkaisussa Euroopan komissio vastaan Saksan liittotasavalta C-518/07 Kok. 2010, s. I-1885 esittämät tulkinnot henkilötietodirektiivissä edellytetystä tietosuojaviranomaisten riippumattomuudesta ja valvonnan tarkoituksesta. Perusajatus tuomion mukaan tietosuojaviranomaisten tehtävissä ja riippumattomuudessa on henkilötietojen käsittelyä koskevien säännösten ja määräysten noudattamisen valvonnan tehokkuus ja luotettavuus, ja sitä on tulkittava tämän tavoitteen valossa. Sitä ei ole tuomioistuimen mukaan otettu käyttöön sen vuoksi, että *”itse näille viranomaisille tai niiden toimihenkilöille annettaisiin erityinen asema, vaan sen vuoksi, että niille henkilöille ja elimille, joita niiden päätökset koskevat, annettavaa suojaa vahvistettaisiin”*.

Tietosuoja-asetuksessa itsessään todetaan, että jäsenvaltion tehtävänä on osoittaa, mikä viranomainen toimii tietosuojaviranomaisena. Tämä on juuri hallituksen esityksessä esitetyn tietosuojalain tarkoitus. Tietosuoja-asetuksen teksti ja sanamuoto lisäksi nimenomaisesti jättävät jäsenvaltiolle mahdollisuuden nimetä useita tietosuojaviranomaisia. Tietosuoja-asetus ei sisällä tietosuojaviranomaisen omaa henkilötietojen käsittelyä ja sen valvontaa koskevia määräyksiä eikä myöskään poikkeuksia tietosuojan valvontaan tietosuojaviranomaisten osalta. Ylimpien laillisuusvalvojien osalta poikkeukset eivät vaaranna tietosuoja-asetuksen johdannon mukaisia oikeussuojan ja tehokkaan valvonnan tavoitteita eikä unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä todettuja tietosuojaviranomaisten toiminnan perimmäisiä tavoitteita.

Perustuslain 108 pykälän mukaisesti oikeuskanslerin ja 109 pykälän mukaisesti oikeusasiamiehen velvoitteisiin kuuluu valvoa, että muun muassa tuomioistuimet ja muut viranomaiset noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa. Lisäksi tehtäviään hoitaessa niin oikeuskansleri kuin oikeusasiamies valvovat perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista. **Selvää on, että näiden perustuslain säännösten mukaisesti oikeuskansleri ja oikeusasiamies valvovat tietosuojavaltuutetun toimintaa ja henkilötietojen suoja perusoikeutena sekä Euroopan unionin tietosuoja-asetus ovat oikeuksia ja lainsäädäntöä, jonka noudattamista oikeuskansleri ja oikeusasiamies ovat velvollisia valvomaan.** Suomessa mahdollisuus kannella oikeusasiamiehelle tai oikeuskanslerille toteuttavat tällöin myös tietosuoja-asetuksen 78 artiklassa edellytettyä oikeutta tehokkaksiin oikeussuojakeinoihin tietosuojan valvontaviranomaista vastaan. Tietosuoja-asetus edellyttää nimenomaisesti myös oikeussuojakeinoja, jos tietosuojaviranomainen ei ole riittävän joutuisasti käsitellyt sille saatettua asiaa. Asioiden käsittelyn viivästyksen keskeisin suojakeino Suomen laissa on mahdollisuus kanteluun oikeusasiamiehelle tai oikeuskanslerille. Oikeuskanslerin käytännössä nämä viivästymiskantelut ovat myös lisäksi merkittävä toimenpideratkaisujen ryhmä. Oikeuskansleri on käytännössäkin antanut arvostelua sisältävän toimenpideratkaisun asioiden käsittelyajasta tietosuojavaltuutetun toimistossa (viimeksi OKV/327/1/2009, 3.3.2010), joten kyseessä ei ole vain hypoteettinen asia.

Totean edelleen kuulemisessa suullisesti lausumani seikan, jonka mukaan perustuslain 21 pykälästä, perusoikeusperuskirjan 47 artiklasta ja tietosuoja-asetuksen 78 ja 79 artiklasta johtuu, että jokaisella yksilöllä tulee olla mahdollisuus saattaa henkilötietojensa suoja koskeva asia tuomioistuimessa käsiteltäväksi. Tähän liittyy myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artikla sellaisena kuin sitä on tulkittu ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä, mitä on pidettävä myös unionin oikeuden yleisinä oikeusperiaatteina. Tietosuoja-asetuksen tarkoituksena voidaan asetuksen johdantotekstin perusteella pitää sitä, että oikeus tuomioistuimessa saatavaan oikeussuojaan toteutuu kattavasti. Unionin tuomioistuin on edellyttänyt käytännössä, että jäsenvaltion lainsäädännössä ei saa asettaa kohtuuttomia viipeitä tai muita suhteettomia rajoituksia tehokkaksiin oikeussuojakeinoihin tuomioistuimessa (ks. Esim. henkilötietodirektiiviä koskeva asia C-73/16, kappaleet 74-76).

Hallituksen esityksen ja siinä ehdotetun tietosuojalain 21 ja 23 pykälän perusteella kuitenkin pääsy tuomioistuimeen riippuu tietosuojavaltuutetun toimista. Mikäli kansallisella perustuslain tulkinnalla todetaan, että perustuslaista johtuu rajoituksia tietosuojavaltuutetun toimivaltuuksiin suhteessa ylimpiin laillisuusvalvojiin, **jää ilman tarkempia täsmennyksiä auki, miten ja missä**

menettelyssä on mahdollisuus saattaa tuomioistuimen käsiteltäväksi henkilötietojen käsittelyä ylimmässä laillisuusvalvojassa koskeva asia. Toki yksilöt voivat vapaamuotoisesti olla yhteydessä kansanedustajiin perustuslain 117 pykälässä tarkoitetun ylimmän laillisuusvalvojan oikeudellista vastuuta koskevan menettelyn käynnistämiseksi tai vaatia vahingonkorvausta suoraan ylimmiltä laillisuusvalvojilta tai nostaa valtiota vastaan kanteen vahingonkorvauksen saamiseksi.

Mahdollisuus tuomioistuin­käsitte­lyyn jäänee tavanomaista heikommaksi, jollei laissa suoraan säädetä siitä, että ylin laillisuusvalvoja tekee tarvittaessa omaa henkilötietojen käsittelyä koskevan päätöksen ja tästä päätöksestä voidaan valittaa hallinto-oikeuteen. Oikeus saada tieto viranomaisen julkisesta asiakirjasta ja mahdollisuus saada tämä kysymys tuomioistuimen käsiteltäväksi on juuri tällä tavoin ratkaistu oikeuskanslerinvirastossa, jossa viranomaisen toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999) mukaiset julkisuutta koskevat viranomaisen päätökset tekee valtioneuvoston oikeuskanslerista annetun lain (193/2000) ja valtioneuvoston asetuksen (253/2000) perusteella annetun oikeuskanslerinviraston työjärjestyksen 23 pykälän mukaan asianomainen ratkaisija tai muutoin oikeuskanslerinviraston kansliapäällikkö ja viranomaisen toiminnan julkisuudesta annetun lain 33 pykälän mukainen yleinen muutoksenhakusäännös tulee sovellettavaksi. Asiantuntijalausunnossani 25.4.2018 oli hahmoteltu, miten vastaava menettely voidaan toteuttaa henkilötietojen käsittelyä koskevissa asioissa. Tämä osaltaan myös loisi tehokasta henkilötietojen käsittelyn suojaa ja poistaa asiallisesti tietosuojaviranomaisen valvonnan tarpeita.

Ylimpien laillisuusvalvojen harjoittaman laillisuusvalvonnan rajaaminen tietosuojan valvontaviranomaisen toimivallan ulkopuolelle

Tietosuoja-asetuksen 55 artiklan mukaan valvontaviranomaisella ei ole toimivaltaa valvoa käsittelytoimia, joita tuomioistuimet suorittavat lainkäyttötehtäviensä yhteydessä. Vastaavasti rikosasioiden tietosuojadirektiivin 45 artiklan 2 kohdan mukaan kunkin jäsenvaltion on säädettävä siitä, että valvontaviranomaisella ei ole toimivaltaa valvoa sellaisia käsittelytoimia, joita tuomioistuimet suorittavat lainkäyttötehtäviensä yhteydessä. Tietosuoja-asetuksen johdanto-osan 20 kohdan mukaan tällaisten tietojenkäsittelytoimien valvonta olisi voitava uskoa jäsenvaltion oikeusjärjestelmään kuuluville erityiselimille, joiden olisi erityisesti varmistettava asetuksen sääntöjen noudattaminen, vahvistettava oikeuslaitoksen edustajien tietoisuutta niille asetuksen mukaisesti kuuluvista velvoitteista ja käsiteltävä tällaisiin tiedon­käsitte­lytoimiin liittyviä valituksia. Vastaavasti direktiivin johdanto-osan 80 kohdan mukaan joka tapauksessa sitä, että tuomioistuimet noudattavat direktiivin sääntöjä, on aina valvottava riippumattomasti perusoikeuskirjan 8 artiklan 3 kohdan mukaisesti.

Suomen ylimpiä laillisuusvalvojia voidaan käsittääkseni pitää "jäsenvaltion oikeusjärjestelmään kuuluvina erityiseliminä", jotka "valvovat riippumattomasti perusoikeuskirjan 8 artiklan 3 kohdan mukaisesti" tuomioistuinten tietojenkäsittelytoimia.

Kun valvontaviranomaisella ei ole toimivaltaa valvoa tuomioistuinten tietojenkäsittelytoimia, olisi johdonmukaista, ettei valvontaviranomaisella olisi toimivaltaa valvoa myöskään tuomioistuinta valvovien ylimpien laillisuusvalvojen tietojenkäsittelytoimia. Tämä kysymys on merkittävää erityisesti siltä osin kuin ylimpien laillisuusvalvojen harjoittama laillisuusvalvonta ei voida katsoa unionin oikeuden soveltamisalan ulkopuolelle. Oikeuskanslerin lausunnossani on katsottu, että muun muassa asianajajien ja muiden oikeudenkäyntiavustajien toiminnan laillisuusvalvonta kyllä kuuluvat unionin oikeuden ja tietosuoja-asetuksen soveltamisalaan.

Tietosuoja-asetuksessa lähdetään siitä, että myös jäsenvaltioiden tuomioistuimet Suomessa valtioelimiksi luettavat ylimmät tuomioistuimet mukaan lukien kuuluvat tietosuoja-asetuksen soveltamisalaan. Tietosuoja-asetuksessa ei ole säädetty oikeusasiamiehiä ja vastaavia koskevasta yleisestä poikkeuksesta vastaavalla tavalla kuin tuomioistuinten osalta. Tästä ei käsittääkseni seuraa vastakohtaista johtopäätöstä, jonka mukaan tietosuoja-asetuksen mukaisia

valvontavaltuuksia olisi sellaisenaan sovellettava ylimpiin laillisuusvalvojiin unionin oikeuden tehokkuuden turvaamiseksi.

On huomattava, että Suomessa oikeusasiamiehen ja oikeuskanslerin perustuslaillinen asema ja toimivaltuudet suhteessa myös riippumattomiin tuomioistuimiin ovat EU:n jäsenvaltioiden vertailussa vahvat, samoin ylimpien valtioelinten toiminta on molempien laillisuusvalvojen jatkuvan valvonnan kohteena rajoituksetta tavalla, mikä ei myöskään ole yleinen käytäntö unionin jäsenvaltioiden oikeusasiamiesten osalta, joihin kanteluita yleisesti käsittelevänä viranomaisena myös oikeuskansleri lähinnä rinnastuu (oikeuskanslerin valtioneuvoston valvontaa ja riippumatonta neuvontaa vastaavia tehtäviä hoitavat joko erilliset lakineuvostot tai Ranskassa perustuslakineuvosto ja ylimmän hallintotuomioistuimen oma osasto, Hollannissa ylimmän hallintotuomioistuimen oma erillinen osasto). Perustuslain 112 pykälän mukaisesta syyteoikeudesta ja eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain ja valtioneuvoston oikeuskanslerista annetun lain 6 pykälän 1 momentin perusteella virkasyhte on mahdollinen kaikissa laillisuusvalvonnan asioissa. Näiden unionin oikeuden kanssa ristiriidattoman säännösten perusteella on myös ilmeisen selvää, että laillisuusvalvonta-asian käsittely voi muuttua milloin tahansa rikosasioiden tietosuojadirektiivin ja rikosasiain tietosuojalain soveltamisalaan kuuluvaksi, jolloin myös tietosuojadirektiivin mukaisia poikkeuksia voidaan soveltaa. Lainkohta ja unionin oikeuden ja siinä muun muassa tietosuoja-asetuksen itsensä tavoitteisiin kuuluva tuomioistuinten toiminnan riippumattomuuden turvaaminen edellyttävät, että tietosuojaviranomaisten toimivallan rajoittamisessa ylimmät laillisuusvalvojat rinnastetaan tältä osin tuomioistuin käsittelyyn. Tietosuoja-asetuksen johdannon 19 kohdassa todetaan nimenomaisesti, että rikosasioiden tietosuojadirektiivissä tarkoitettujen oikeusviranomaisten osalta silloinkin kun tietojen käsittely kuuluu unionin oikeuden soveltamisalaan ja jää rikosasioiden tietosuojadirektiivin soveltamisalan ulkopuolelle ja tulee tällöin tietosuoja-asetuksen soveltamisalaan, jäsenvaltion lain säännöksillä voidaan määrittää täsmällisemmin kyseisten toimivaltaisten viranomaisten kyseisiin muihin tarkoituksiin suorittamaa henkilötietojen käsittelyä koskevat erityisvaatimukset ottaen huomioon kunkin jäsenvaltion oma perustuslaki, organisaatio ja hallintorakenne. Useimmissa unionin jäsenvaltioissa ei vastaavaa rinnastusta kyseisten maiden omien valtiosääntöratkaisujen vuoksi voida tehdä, mutta nämä ratkaisut eivät toisaalta voi rajoittaa unionin oikeuden tavoitteena olevan lainkäytön riippumattomuuden turvaamista Suomessa. Lisäksi vastaavaa rinnastustukea antavat myös ylimpien laillisuusvalvojen mahdollisuudet hakea ylimääräistä muutoksenhakua.

Lisäargumenttina unionin oikeudessa voidaan todeta, että mahdollisuus kannella ylimmille laillisuusvalvoille on yleinen oikeusturvan ja hyvän hallinnon toteuttamisen perustuslaissa säädetty keino Suomessa. Tämä ratkaisu nauttii myös unionista tehdyn sopimuksen 4 artiklan 2 kohdassa edellytettyä valtiosääntöidentiteetin kunnioitusta.

Rekisteröityjen oikeuksien rajoittaminen

Oikeuskanslerin lausunnossani 25.4.2018 ehdotetut rajoitukset olisivat joka tapauksessa mahdollisia asetuksen 23 artiklan 1 f ja 1 h kohdan perusteella. Tältä osin kyse on siten tietosuoja-asetuksen itsensä antaman liikkumavaran käytöstä.

Ylimpien laillisuusvalvojen sisäinen hallinto

Tuomioistuinten tietojenkäsittelytoimien rajaaminen valvontaviranomaisen toimivallan ulkopuolelle koskee sekä asetuksen 55 artiklan että direktiivin 45 artiklan 2 kohdan mukaan vain käsittelytoimia, joita tuomioistuimet suorittavat lainkäyttötehtäviensä yhteydessä. Direktiivin johdanto-osaston 80 kohdan mukaan poikkeus olisi rajattava koskemaan tuomioistuinten lainkäyttötehtäviä oikeudenkäynneissä, eikä sitä pitäisi soveltaa muuhun toimintaan, johon tuomarit saattavat osallistua jäsenvaltion lainsäädännön mukaisesti.

Lausuntoni 25.4.2018 sisältämä ajatus, jonka mukaan ylimpien laillisuusvalvojien sisäistä hallintoa ei suljettaisi miltään osin asetuksen soveltamisen ulkopuolelle, olisi linjassa tämän kanssa. Lausuntoni on tältä osin myös linjassa unionin tuomioistuimen tuomiossa yhdistetyissä asioissa Rechnungshof v. Österreichischer Rundfunk C-465/00, Neukom C-138/01 ja Lauer mann C-139/00 v. Österreichischer Rundfunk henkilötietodirektiivin osalta sovelletun tulkintalinjan kanssa.