Tuomas Ojanen
18.4.2017

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

U 26/2017 vp Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi (Unionin toimielinten tietosuoja-asetus)

Kysymys on ehdotuksesta uudeksi unionin toimielinten tietosuoja-asetukseksi, joka säätäisi unionin toimielinten, elinten ja laitosten henkilötietojen käsittelystä. Näin ollen ehdotus ei synnytä muutostarpeita kotimaiseen lainsäädäntöön. Ehdotuksella ei myöskään ole *välitöntä* merkitystä Suomen perustuslain kannalta.

Ehdotuksen keskeisenä tavoitteena on kuitenkin yhdenmukaistaa unionin toimielinten tietosuoja-asetus jo hyväksytyn yleisen tietosuoja-asetuksen kanssa. Koska toimielinten tietosuoja-asetuksessa omaksutuilla ratkaisuilla ja sen tulevalla soveltamiskäytännöllä voi olla *välillisiä* vaikutuksia jäsenvaltioissa suoraan sovellettavan yleisen tietosuoja-asetuksen tulkintaan, samoin kuin yleisen tietosuoja-asetuksen salliman kansallisen liikkumavaran puitteissa annettuun kansalliseen lainsäädäntöön, ehdotus ei ole merkityksetön perustuslain kannalta.

Nähdäkseni valtioneuvoston kirjelmässä on tehty riittävästi selkoa ehdotuksesta perus- ja ihmisoikeuksien kannalta sekä määritelty asianmukaisesti valtioneuvoston kantaa ehdotukseen valtiosääntöoikeudellisesti merkitykselliset näkökohdat huomioiden.

Perustuslakivaliokunnan lausunnossa voidaankin yhtyä valtioneuvoston kantaan kiinnittäen huomiota lähinnä seuraaviin seikkoihin, joihin Suomen olisi jatkovalmistelussa pyrittävä aktiivisesti vaikuttamaan.

Rekisteröidyn oikeuksien rajoittaminen

Asetusehdotus mahdollistaisi rekisteröidyn oikeuksien rajoittamisen paitsi unionin perussopimusten nojalla annetuissa säädöksissä myös toimielinten vahvistamissa sisäisissä säännöissä.

Nähdäkseni valtioneuvoston kirjelmässä on aivan oikein pidetty tarpeellisena sen selvittämistä, onko rekisteröidyn oikeuksien rajoittaminen sallittua toimielinten sisäisillä säännöillä ottaen huomioon Euroopan unionin perusoikeuskirjan 52.1 artiklan yleinen rajoitusedellytyslauseke, jonka mukaan perusoikeuskirjassa tunnustettujen oikeuksien ja vapauksien käyttämistä voidaan rajoittaa ainoastaan ”lailla”. Perustuslakivaliokunnan lausunnossa olisi paikallaan yhtyä valtioneuvoston kantaan korostamalla, että termin ”laki” merkitysyhteytenä tulisivat olla vain perussopimusten nojalla annetut säädökset, kuten asetus ja direktiivit, ja että rekisteröidyn oikeuksia ei saisi rajoittaa toimielinten sisäisillä säännöillä ainakaan siltä osin kuin kysymys olisi sellaisista oikeuksista, jotka perustuvat henkilötietojen suojaan ja yksityisyyden suojaan perusoikeuskirjan 7 ja 8 artiklassa turvattuina perusoikeuksina.

Asiakirjajulkisuus

Komission alkuperäisessä ehdotuksessa COM(2017) 8 final ei mainita asiakirjajulkisuudesta edes johdanto-osassa itse asetuksesta puhumattakaan.

Valtioneuvoston kirjelmässä perustellusti katsotaankin, että ”asiakirjajulkisuus tulee turvata asianmukaisesti myös toimielinten tietosuoja-asetusta sovellettaessa”. Kirjelmässä viitataan myös siihen, että yleistä tietosuoja-asetusta laadittaessa Suomi piti tärkeänä sitä, että henkilötietojen suoja voidaan sovittaa yhteen viranomaisten asiakirjojen julkisuusperiaatteen kanssa.

Myös perustuslakivaliokunnan lausunnossa yleisestä tietosuoja-asetusehdotuksesta korostettiin aikoinaan sitä, että asetuksen säännöksiä sovellettaessa tulisi ottaa huomioon virallisten asiakirjojen julkisuusperiaate ja että itse asetukseen olisi otettava säännös asiakirjajulkisuuden huomioon ottamisesta (PeVL 12/2012 vp).

Asiakirjajulkisuus on sinänsä unionin perusoikeuskirjan 42 artiklassa turvattu perusoikeus, jonka tulee vaikuttaa käsillä olevan asetuksen tulkintaan ja soveltamiseen *perusoikeusmyönteisen tulkintaperiaatteen* mukaisesti.

> Perusoikeuksien tulkintavaikutusta EU-säädösten tulkinnassa havainnollistaa esimerkiksi EU-tuomioistuimen ennakkoratkaisu korkeimmalle hallinto-oikeudelle tapauksessa *O vastaan Maahanmuuttovirasto*. Tässä yhteydessä ei ole merkityksellistä, että kysymys oli direktiivin tulkinnasta perusoikeuskirjan 7 ja 8 artiklassa suojattujen yksityiselämän ja henkilötietojen suojan perusoikeuksien valossa, koska ennakkoratkaisu havainnollistaa yleensäkin perusoikeuskirjan vaikutusta toimielinten säädösten tulkintaan ja soveltamiseen erityisesti seuraavilta osiltaan:
>
> “77 Direktiivin 2003/86 7 artiklan 1 kohdan c alakohtaa ei voida tulkita ja soveltaa siten, että soveltamisessa jätettäisiin ottamatta huomioon perusoikeuskirjan mainituissa määräyksissä mainitut perusoikeudet.
>
> 78 Jäsenvaltioiden tehtävänä on nimittäin paitsi tulkita kansallista oikeuttaan unionin oikeuden mukaisesti myös varoa tukeutumasta sellaiseen johdetun oikeuden säädöksen tulkintaan, joka johtaisi ristiriitaan unionin oikeusjärjestyksessä suojattujen perusoikeuksien kanssa (ks. em. asia parlamentti v. neuvosto, tuomion 105 kohta ja em. asia Detic□ek, tuomion 34 kohta).”[1]

Vaikka unionin perusoikeuskirjan 42 artiklassa perusoikeutena turvatun asiakirjajulkisuuden – jossa on tarkkaan ottaen kysymys oikeudesta saada *tieto* unionin toimielinten, muiden elinten ja erillisvirastojen asiakirjoista[2] – tulisi jo taata perusoikeusmyönteisen tulkintaperiaatteen kautta sitä, että käsillä olevan asetuksen säännöksiä sovellettaessa huomioidaan asianmukaisesti asiakirjojen julkisuusperiaate, sen

---

[1] *O ym.*, C-356/11 ja C-357/11, EU:C:2012:776.

[2] Ks. erit. tapaus C-353/99 P *Euroopan neuvosto v Hautala*, jossa EU-tuomioistuin linjasi, että asiakirjajulkisuudessa on kysymys oikeudesta saada tieto toimielinten asiakirjoista lopputuloksella, että toimielimellä on velvollisuus tutkia suhteellisuusperiaate huomioon ottaen, onko sen annettava yleisölle mahdollisuus tutustua niihin asiakirjan osiin, joihin salassapitopoikkeuksia ei sovelleta.

turvaaminen säännösperusteisesti itse asetuksessa loisi kuitenkin lisätakeita asiakirjajulkisuuden huomioon ottamiselle. Tietääkseni asetusehdotuksen jatkovalmisteluissa onkin jo päädytty ehdottamaan asetukseen uutta 70 a artiklaa, joka kuuluisi kokonaisuudessaan seuraavasti:

> "*Article 70a*
>
> *Processing of personal data and public access to documents*
>
> Union institutions and bodies shall reconcile the right to the protection of personal data with the right of access to documents in accordance with Union law."

Nähdäkseni jatkovalmistelussa asetusehdotukseen sisällytetty 70 a artikla kykenisi yhdessä perusoikeuskirjan 42 artiklan kanssa[3] riittävästi takaamaan sitä, että henkilötietojen suoja voidaan sovittaa asiamukaisesti yhteen unionin toimielinten asiakirjojen julkisuuden kanssa. Näin ollen perustuslakivaliokunnan lausunnossa voisi tyytyä painottamaan lähinnä sitä, että Suomi pyrkii jatkovalmistelussa vaikuttamaan siihen, että 70a artikla sisältyy myös lopulta hyväksyttävään ja voimaantulevaan asetukseen.

Muuta

Oikeudesta tutustua unionin toimielinten asiakirjoihin säätää nykyisin asetus (EY) N:o 1049/2001, joka on ajalta ennen Lissabonin sopimuksen voimaantuloa ja unionin perusoikeuskirjan oikeudellistamisesta 1.12.2009. Asetuksen soveltamisala ulottuu vain komissioon, parlamenttiin ja neuvostoon, eikä se kunnolla vastaa EU-tuomioistuimen oikeuskäytäntöä asiakirjajulkisuudesta.

Vuonna 2008 komissio antoi ehdotuksen avoimuusasetuksen uudistamisesta (COM (2008) 299 final. Asetuksen uudistaminen ei ole kuitenkaan edennyt unionitasolla, tiettävästi neuvoston ja yleisemmin joidenkin jäsenvaltioiden penseyden takia.

Euroopan parlamentin päätöslauselmassa 28.4.2016 asiakirjojen julkisuudesta (työjärjestyksen 116 artiklan 7 kohta) vuosina 2014–2015 kiinnitettiin kriittisesti huomiota siihen, ettei avoimuusasetuksen uudistaminen ole edistynyt (ks. kohdat 15-20).

Nähdäkseni perustuslakivaliokunnan lausunnossa olisi syytä painottaa perustuslain 1 §:n 2 momentti huomioiden sitä, että valtioneuvoston/Suomen olisi syytä olla aktiivinen unionitasolla sen edistämiseksi, että asetus (EY) N:o 1049/2001 saatetaan mahdollisimman pikaisesti ajan tasalle ja että sitä muutetaan perussopimusten määräysten sekä unionin tuomioistuimen ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen asiaa koskevan oikeuskäytännön mukaiseksi. Uudistamisessa olisi kiinnitettävä erityistä huomiota myös siihen, että asetuksen soveltamisala laajennetaan koskemaan paitsi kaikkia niitä unionin toimielimiä, jotka eivät nykyisin kuulu sen piiriin (Eurooppa-neuvosto, Euroopan

[3] Perusoikeuskirjan 42 artiklan ohella asiakirjajulkisuudesta määrätään Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 15 artiklan 3 kohdassa.

keskuspankki, tuomioistuin) myös kaikkia unionin elimiin ja virastoihin.

Helsingissä 18. päivänä huhtikuuta 2017

Tuomas Ojanen

OTT, professori

Helsinki