Juha Lavapuro 27.4.2018
Lausunto

**Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle**

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on pyytänyt minulta asiantuntijalausuntoa hallituksen esityksestä HE 9/2018 vp eduskunnalle EU:n yleistä tietosuoja-asetusta täydentäväksi lainsäädännöksi. Lausuntopyyntöön liittyy seuraava täsmennys:

> Eduskunnan toiminta voidaan jakaa perustuslaissa ja eduskunnan työjärjestyksessä säänneltyyn valtiopäivätoimintaan ja eduskunnan virastojen suorittamaan hallintotoimintaan. Valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen laillisuusvalvontatehtävästä säädetään perustuslain 10 luvussa.
>
> Ehdotetun tietosuojalain mukaan tietosuoja-asetuksessa tarkoitettuna kansallisena valvontaviranomaisena toimisi oikeusministeriön yhteydessä oleva tietosuojavaltuutettu. Tietosuojavaltuutetulla olisi tietosuoja-asetuksen 55 – 59 artikloissa säädetyt laajat toimivaltuudet, muun muassa pääsy kaikkiin rekisterinpitäjän tiloihin ja tietojenkäsittelylaitteisiin, toimivalta antaa varoituksia, huomautuksia ja erilaisia määräyksiä sekä määrätä hallinnollinen seuraamusmaksu.
>
> Hallituksen esityksessä EU:n yleistä tietosuoja-asetusta täydentäväksi lainsäädännöksi ehdotetaan, että asetuksessa tarkoitettua hallinnollista seuraamusmaksua ei voida määrätä valtion viranomaisille eikä esimerkiksi eduskunnan virastoille. Hallituksen esityksessä ei kuitenkaan muilta osin säännellä tai tarkastella eduskunnan suhdetta ehdotettuun sääntelyyn tai EU:n tietosuoja-asetukseen tai ylimpien laillisuusvalvojien asemaa tietosuojavaltuutetun valvontatoimivallan kohteena.
>
> Perustuslakivaliokunta pyytää arviotanne 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 lausuntoa varten saanut käyttööni valtioneuvoston oikeuskanslerin ja Eduskunnan oikeusasiamiehen lausunnot perustuslakivaliokunnalle tässä samassa asiassa. Totean myös, että olen antanut käsiteltävänä olevasta hallituksen esityksestä perustuslakivaliokunnalle jo aiemmin yhden lausunnon.

Perustuslakivaliokunnan pyytämänä asiantuntijalausuntona esitän kunnioittaen seuraavan.

**Tausta ja kysymyksenasettelu**

Ylimpien laillisuusvalvojien tässä samassa asiassa aiemmin antamissa lausunnoissa esitetään muun ohella, ettei ylimpien laillisuusvalvojien toiminta kuuluisi unionin oikeuden soveltamisalaan eikä siihen niin ollen tietosuoja-asetuksen 2 artiklan 2 kohdan a alakohdan perusteella myöskään sovellettaisi tietosuoja-asetusta. 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 oikeusasiamiehen lausunnossa soveltamisalakysymystä pidetään jossain määrin tulkinnanvaraisempana kuin oikeuskanslerin.

Siltä varalta, että eduskunnan oikeusasiamiehen toiminnan katsotaan kuuluvan unionin lainsäädännön soveltamisalaan, oikeusasiamies katsoo myös, että tietosuojavaltuutetun oikeusasiamiehen toimintaan kohdistuva valvontavalta on ristiriidassa perustuslain kanssa ja että tässä ristiriitatilanteessa etusija tulisi antaa Suomen perustuslaille.

Sekä lausuntopyynnössä että ylimpien laillisuusvalvojien lausunnoissa tarkasteltu tulkintaongelma liittyy hyvin perustavanlaatuisiin kysymyksiin perustuslain ja EU-oikeuden välisestä suhteesta tilanteessa, jossa EU-oikeus näyttäisi olevan ristiriidassa eduskunnan ja ylimpien laillisuusvalvojien valtiosääntöisen aseman kanssa.

Käsitykseni mukaan vastaavaa tulkinta-asetelmaa ei ole ollut perustuslakivaliokunnassa aiemmin esillä. Asiassa keskeiset oikeudelliset ongelmat voidaan muotoilla seuraavien kolmen kysymyksenasettelun muotoon:

> *1) Kuuluko eduskunnan valtiopäivätoiminta ja siihen osallistuvien eduskunnan elinten toiminta Euroopan unionin lainsäädännön soveltamisalaan?*
>
> Vastaan lausunnossani tähän kysymykseen jäljempänä esitettävin perustein kielteisesti. Eduskunnalle lainsäädäntövallan käyttöön liittyvä valtiopäivätoiminta ja siihen liittyvä toiminta eivät kuulu Euroopan unionin lainsäädännön soveltamisalaan.
>
> *2) Kuuluuko ylimpien laillisuusvalvojien perustuslaissa säädetty laillisuusvalvonta Euroopan unionin lainsäädännön soveltamisalaan.*
>
> Vastaan tähän kysymykseen myöntävästi. Ylimpään laillisuusvalvontaan liittyvät toiminta kuuluu lähtökohtaisesti Euroopan unionin lainsäädännön soveltamisalaan. Koska ylintä laillisuusvalvontaa ei ole muullakaan perusteella rajattu tietosuoja-asetuksen soveltamisalan ulkopuolelle, asetusta tulee lähtökohtaisesti soveltaa ylimpiin laillisuusvalvojiin

*3) Miten mahdollinen ristiriita tietosuoja-asetukseen perustuvan tietosuojavaltuutetun valvontatoimivallan ja ylimpien laillisuusvalvojien valtiosääntöisen aseman välillä tulisi ratkaista?*

Perusteltavissa olevia toimintavaihtoehtoja on nähdäkseni kaksi: Perustuslakivaliokunta voi katsoa, että ristiriita tulee ratkaista EU-oikeuden etusijaperiaatteen mukaisesti. Tällöin tietosuoja-asetuksen säännökset tietosuojavaltuutetun valvontavaltuuksista koskisivat myös ylimpien laillisuusvalvojien toimintaa. Toinen vaihtoehto on, että perustuslakivaliokunta katsoo ylimpien laillisuusvalvojien toiminnan muodostavan Suomessa osan EU-sopimuksen 4 artiklan 2 kohdassa tarkoitettua kansallista identiteettiä, joka perussopimuksen perusteella ilmenee muun muassa sen asemasta olennaisena osana ”valtiosäännön rakenteita”, ja jota unionin on kunnioitettava.

Sitä vastoin perustuslakivaliokunta ei voi oikeudellisesti kestävällä tavalla ratkaista ristiriitaa perustuslain ja EU-oikeuden välillä EOA:n esittämällä tavalla antamalla etusijan perustuslaille.

Tarkastelen lausunnossani aluksi tiiviisti perustuslakivaliokunnan toimivaltaa asiassa, joka edellyttää sekä perustuslain että EU-oikeuden tulkintaa. Siirryn sen jälkeen käsittelemään lausuntopyynnössä ja ylimpien laillisuusvalvojien lausunnoissa käsiteltyä teemaa edellä mainitun kolmen kysymyksen valossa.

**Perustuslakivaliokunnan toimivalta**

Perustuslakivaliokunnan tehtävänä on perustuslain 74 §:n mukaisesti antaa lausuntonsa sen käsittelyyn tulevien lakiehdotusten ja muiden asioiden perustuslainmukaisuudesta sekä suhteesta kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin.

Perustuslakivaliokunnan valtiosääntöisiin tehtäviin ei sen sijaan kuulu kansallisen täytäntöönpanosäänтelyn arviointi EU:n aineellisen lainsäädännön kannalta (ks. esim. PeVL 44/2016 vp, s. 6 ja PeVL 51/2014 vp, s. 2/II). Tilanteessa, jossa kysymys on ollut EU-oikeuden kansallisesta täytäntöönpanosta, valiokunta on kuitenkin katsonut sääntelyn valtiosääntöisen arvioinnin kuitenkin edellyttävän EU:n lainsäädännöstä seuraavien vaikutusten huomioon ottamista. (Ks. PeVL 1/2018 vp, PeVL 51/2014 vp). Perustuslakivaliokunta on tältä osin pitänyt tärkeänä, että siltä osin kuin Euroopan unionin lainsäädäntö edellyttää kansallista sääntelyä tai mahdollistaa sen, tätä kansallista liikkumavaraa käytettäessä otetaan huomioon perus- ja ihmisoikeuksista seuraavat vaatimukset (ks. PeVL 26/2017 vp, ks. myös PeVL 51/2014 vp, s. 2/II ja siinä viitatut). Tällöinkin on perustuslakivaliokunnan mukaan sinänsä selvää, että Euroopan unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan unionin lainsäädäntö on ensisijaista suhteessa kansallisiin säännöksiin oikeuskäytännössä määriteltyjen edellytysten mukaisesti (ks. PeVL 20/2017 vp, s. 6 ja PeVL 51/2014 vp, s. 2/II), eikä suomalaisessa lainsäädännössä ole syytä pyrkiä EU-oikeuden kanssa ristiriidassa oleviin ratkaisuihin.

Nyt käsiteltävänä olevassa hallituksen esityksessä ehdotetaan säädettäväksi tietosuojalaki. Esityksen perusteella säädettävällä kansallisella tietosuojalailla täydennettäisiin ja täsmennettäisiin Euroopan unionin yleistä tietosuoja-asetusta. Yleistä tietosuoja-asetusta täydentävänä ja täsmentävänä se ei muodostaisi itsenäistä ja kattavaa sääntelykokonaisuutta, vaan sitä sovellettaisiin rinnakkain tietosuoja-asetuksen kanssa. Tällaisessa sääntely-yhteydessä perustuslain 74 §:n mukaisen tehtävän toteuttaminen edellyttää nähdäkseni väistämättä EU:n lainsäädännöstä seuraavien vaikutusten huomioon ottamista osana lakiehdotuksen perustuslainmukaisuuden arviointia. Siltä osin kuin Euroopan unionin lainsäädäntö (perussopimukset mukaan lukien) antaa asiassa kansallista liikkumavaraa, tätä liikkumavaraa tulee käyttää perustuslainmukaisella tavalla. Liikumavaran käyttämisessä on toisaalta huomioitava EU-oikeuden etusija samoin kuin se, ettei kansallisessa lainsäädännössä ole perustuslakivaliokunnan toteamalla tavalla syytä pyrkiä EU-oikeuden kanssa ristiriidassa oleviin ratkaisuihin. Selvää myös on, että siltä osin kuin kysymys on EU-oikeuden tulkinnasta, ratkaiseva tulkintavalta on EU-tuomioistuimella.

**Kuuluko eduskunnan valtiopäivätoiminta ja siihen osallistuvien eduskunnan elinten toiminta Euroopan unionin lainsäädännön soveltamisalaan?**

Euroopan Unionin toimivalta määräytyy Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 5 artiklassa ilmaistulla tavalla annetun toimivallan periaatteen mukaisesti. Tästä periaatteesta, joka on yksi kaikkein keskeisimmistä unionin toimivallanjakoa koskevista periaatteista, seuraa, että unioni toimii ainoastaan jäsenvaltioiden sille perussopimuksissa antaman toimivallan rajoissa ja kyseisissä sopimuksissa asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi. Toimivalta, jota perussopimuksissa ei ole annettu unionille, kuuluu jäsenvaltioille.

Toimivallanjako unionin ja jäsenvaltioiden välillä vaikuttaa sinänsä myös jäsenvaltion lainsäädäntökompetenssetenssiin. Kun perussopimuksissa annetaan unionille yksinomainen toimivalta tietyllä alalla, ainoastaan unioni voi toimia kyseisellä alalla toimia lainsäätäjänä ja antaa oikeudellisesti velvoittavia säädöksiä, kun taas jäsenvaltiot voivat tehdä näin ainoastaan unionin valtuuttamina tai unionin antamien säädösten täytäntöön panemiseksi. Annettaessa puolestaan unionille jäsenvaltioiden kanssa jaettu toimivalta tietyllä alalla, unioni ja jäsenvaltiot voivat toimia lainsäätäjänä ja antaa oikeudellisesti velvoittavia säädöksiä kyseisellä alalla. Toimivalta, jota perussopimuksissa ei ole annettu unionille, kuuluu jäsenvaltioille.

Jäsenvaltioiden aineellista lainsäädäntökompetenssia koskevat alakohtaiset rajoitukset on pidettävä erossa jäsenvaltioiden toimivallasta määrätä kansallisesta lainsäädäntömenettelystään. EU-sopimuksen I osastossa on määritelty ne toimivallan alat, joilla unionilla on joko yksinomainen tai jaettu toimivalta. Koska kansallista lainsäädäntömenettelyä ei ole sisällytetty näihin aloihin ja koska Suomi tai mikään muukaan EU:n jäsenvaltio ei nähdäkseni muutoinkaan ole luovuttanut EU:lle kansallista lainsäädäntömenettelyä koskevaa säädösvaltaa, ei EU:lla ole toimivaltaa säätää asiasta.

Perustuslaissa ja eduskunnan työjärjestyksessä säännelty valtiopäivätoiminta ei näin ollen kuulu unionin lainsäädännön alaan. Tämän ja tietosuoja-asetuksen 2 artiklan 2 kohdan a) alakohdan vuoksi siihen ei myöskään sovelleta EU:n tietosuoja-asetusta.

Tietosuoja-asetuksen ja siihen perustuvan tietosuojavaltuutetun valvontavallan ulottaminen eduskunnan valtiopäivätoimintaan vaarantaisi nähdäkseni eduskunnan aseman perustuslain 2 §:ssä tarkoitetulla tavalla ylimpänä valtioelimenä. Kun esitetyn tietosuojalain 2 §:n soveltamisalasäännöksen perusteella tietosuoja-asetusta sovellettaisiin myös sellaiseen henkilötietojen käsittelyyn, jota suoritetaan asetuksen 2 artiklan 2 kohdan a) alakohdassa tarkoitetun toiminnan yhteydessä, kansallinen tietosuojalaki ulottaisi tietosuoja-asetuksen koskemaan myös eduskunnan valtiopäivätoimintaa.

***Tietosuojalakiehdotuksen 2 §:n soveltamisalasäännöstä on välttämätöntä muuttaa tavalla, joka varmistaa, ettei asetusta sovelleta eduskunnan valtiopäivätoimintaan.***

**Kuuluuko ylimpien laillisuusvalvojien perustuslaissa säädetty laillisuusvalvonta Euroopan unionin lainsäädännön soveltamisalaan?**

Sekä valtioneuvoston oikeuskansleri että eduskunnan oikeusasiamies ovat lausunnoissaan esittäneet, ettei ylimpien laillisuusvalvojien toiminta kuulu unionioikeuden soveltamisalalle ja ettei tietosuoja-asetusta tule niin ollen tietosuoja-asetuksen 2 artiklan 2 kohdasta johtuen soveltaa ylimpien laillisuusvalvojien toiminnassa. Eduskunnan oikeusasiamies pitää tätä kysymystä vähintäänkin tulkinnanvaraisena.

Käsitykseni mukaan ylimpien laillisuusvalvojien kanta tietosuoja-asetuksen soveltamisalasta ei ole oikeudellisesti perusteltu.

Valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävistä säädetään perustuslain 108 ja 109 §:ssä. Molempien tehtävänä on muun ohella valvoa, että tuomioistuimet ja muut viranomaiset sekä virkamiehet, julkisyhteisön työntekijät ja muutkin julkista tehtävää hoitaessaan noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa. Tehtäväänsä hoitaessaan oikeuskansleri ja oikeusasiamiehet valvovat myös perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumista. Tähän laillisuusvalvontatehtävään sisältyy kiistatta myös unionioikeuteen perustuvan lainsäädännön noudattamisen valvonta.

Ylimpien laillisuusvalvojien toiminnan voitaisiin kenties katsoa jäävän unionioikeuden ja tietosuoja-asetuksen soveltamisalan ulkopuolelle, jos laillisuusvalvojien toiminta kohdistuisi ainoastaan sellaiseen kansallista turvallista koskevaan toimintaan, joka tietosuoja-asetuksen johdanto-osan 16 kohdankin perusteella jää asetuksen soveltamisalan ulkopuolelle. Sen sijaan viranomaisten toiminnan laillisuuteen yleisesti kohdistuvan toiminnan ei voida nähdäkseni katsoa jäävän unionin oikeuden soveltamisalan ulkopuolelle, koska tässä toiminnassa on lähtökohtaisesti kysymys myös unionioikeuden toteutumisen valvonnasta.

Edellä mainittua kantaa tukee myös se, että tietosuoja-asetuksen johdanto-osan 20 kappaleessa todetaan nimenomaisesti, että asetusta sovelletaan muun muassa tuomioistuinten ja muiden oikeusviranomaisten toimintaan. Voidaan olettaa, että jos asetuksen ei olisi tarkoitettu tulevan sovellettavaksi tällaisessa toiminnassa, siitä olisi otettu asetukseen nimenomainen maininta tai asian säänteleminen olisi jätetty kansallisen liikkumavaran pii-

riin. Vastaavasti tietosuoja-asetuksen 55 artiklan 3 kohdan määräys, jonka mukaan valvontaviranomaisella ei ole toimivaltaa valvoa käsittelytoimia, jotka tuomioistuimet suorittavat lainkäyttötehtävänsä yhteydessä, vahvistaa osaltaan, että tietosuoja-asetusta sovelletaan tuomioistuinten toimintaan. Muussa tapauksessa valvontaviranomaisen toimivallan nimenomaisesta rajoituksesta ei olisi ollut tarpeen säätää erikseen.

Tietosuoja-asetuksen aineellista soveltamisalaa koskevista rajoituksista säädetään tietosuoja-asetuksen 2 artiklassa. Minkään kyseisessä artiklassa mainitun kohdan ei voi nähdäkseni katsoa koskevan ylimpiä laillisuusvalvojia niiden toimiessa ylimpänä laillisuusvalvojina. Sitä vastoin selvää on, että siltä osin kuin valtioneuvoston oikeuskansleri ja eduskunnan oikeusasiamiehet toimivat perustuslain 110 §:n 1 momentissa tarkoitettuina erityissyyttäjinä, tällainen toiminta sijoittuu tietosuoja-asetuksen 2 artiklan 2 kohdan d) alakohdan soveltamisalan piiriin, eikä tietosuoja-asetusta niin ollen sovelleta kyseisessä toiminnassa tapahtuvaan henkilötietojen käsittelyyn.[1]

***Katson edellä esitetyn perusteella, että ylimpien laillisuusvalvojien toiminta kuuluu tietosuoja-asetuksen soveltamisalan piiriin muilta kuin perustuslain 110 §:ssä tarkoitettuun tehtävään liittyvältä osalta.*** Tietosuoja-asetuksessa tarkoitetun valvontaviranomaisen toimivalta määräytyy tämän vuoksi tietosuoja-asetuksen 55 artiklan perusteella. Sen perusteella valvontaviranomaisen toimivaltaa on rajattu vain yhdessä suhteessa. Valvontaviranomaisilla ei ole toimivaltaa valvoa käsittelytoimia, joita tuomioistuimet suorittavat lainkäyttötehtäviensä yhteydessä. Tästä seuraa asiallisesti, että tietosuojavaltuutetun valvontavalta kohdistuisi myös ylimpiin laillisuusvalvojiin. Käsitykseni mukaan asia ei tältä osin ole tulkinnanvarainen.

*Valtiosääntöoikeudellinen arvio tietosuojavaltuutetun valvontavallan ulottumisesta ylimpiin laillisuusvalvojiin*

Asetelma, jossa tietosuojavaltuutetun valvontatoimivalta ulottuisi ylimpiin laillisuusvalvojiin on perustuslain ja sen institutionaalisen rakenteen sekä laillisuusvalvonnan riippumattomuuden kannalta ongelmallinen.[2] Sekä valtioneuvoston oikeuskanslerin että eduskunnan oikeusasiamiehen asema ja tehtävät perustuvat nimenomaisiin perustuslainsäännöksiin. Perustuslaki ei tunne ylimpien laillisuusvalvojien yläpuolella olevaa valvontatoimivaltaa tai muutakaan virkatoimintaa. Ylimmät laillisuusvalvojat ovat kahden ylimmän valtioelimen, valtioneuvoston ja eduskunnan toimielimiä, joiden harjoittama laillisuusvalvonta kohdistuu kaikkiin tuomioistuimiin, viranomaisiin, virkamiehiin ja julkista tehtävää hoitaviin. Myös tietosuojavaltuutetun toiminta kuuluu ylimmän laillisuusvalvonnan piiriin.

Ylimpien laillisuusvalvojien asemaa laillisuusvalvonnan hierarkiassa ilmentää myös se, etteivät valtioneuvoston oikeuskansleri ja eduskunnan oikeusasiamies voi tarkastaa eivätkä

[1] Perustuslain 110 §:ssä tarkoitettu toiminta kuuluu rikosasioiden tietosuojadirektiivin (ns. poliisidirektiivi) soveltamisalan piiriin, mutta tältä osin direktiivi sallii jäsenvaltioiden säätää siitä, että valvontaviranomaisella ei ole toimivaltaa valvoa muiden riippumattomien oikeusviranomaisten lainkäyttötehtävien yhteydessä suorittamia henkilötietojen käsittelytoimia, mitä mahdollisuutta on käytetty hyväksi hallituksen esityksessä HE 31/2018 vp).

[2] Ks. myös eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisu 31.12.2014 Dnro 1722/2/11 työsuojelun valvontaa oikeusasiamiehen kansliassa koskevassa asiassa.

muutoinkaan valvoa toistensa toimintaa. Tietosuojavaltuutetun valvontavalta – olkoonkin että se kohdistuisi vain tiettyyn osaan laillisuusvalvonnan käytännön toimintaa – merkitsisi käytännössä sitä, että yhdelle erityisvaltuutetulle annettaisiin valtuuksia, joita ei ole annettu edes ylimmille laillisuusvalvojille.

Oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen oikeudellinen vastuusta on myös säädetty erikseen perustuslaissa. Perustuslain 117 §:n nimenomaisen säännöksen perusteella oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen virkatointen lainmukaisuuden tutkimisesta, syytteen nostamisesta heitä vastaan lainvastaisesta menettelystä virkatoimessa sekä tällaisen syytteen käsittelystä on voimassa, mitä 114 ja 115 §:ssä valtioneuvoston jäsenestä säädetään. Syytteen nostamisesta oikeuskansleria ja oikeusasiamiestä vastaan valtakunnanoikeudessa päättää tällöin perustuslakivaliokunta ja syytettä ajaa valtakunnansyyttäjä. Oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen virkatointen lainmukaisuuden tutkinta tulee vireille perustuslakivaliokunnassa samalla tavoin kuin ministerin kohdalla. Edelleen on huomattava, että sekä oikeuskanslerin että oikeusasiamiehen toiminnan jälkikäteinen valvonta on erikseen järjestetty eduskunnan tehtäväksi ja tapahtuu perustuslain 108.3 §:n ja 109.2 §:ssä tarkoitettujen kertomusten perusteella.

Tietosuoja-asetukseen perustuva tietosuojavaltuutetun ylimpiin laillisuusvalvojiin kohdistuva valvontavalta olisi ristiriidassa ylimpien laillisuusvalvojia koskevan institutionaalisen aseman kanssa, josta säädetään varsinkin perustuslain 108, 109 ja 117 §:ssä. Kysymys ei myöskään ole mistä tahansa valtiosääntöoikeudellisesta ristiriidasta, vaan ristiriidasta, joka kohdistuu olennaiseen osaan Suomen perustuslain institutionaalista rakennetta. ***Tietosuoja-asetuksen sääntely valvontaviranomaisen toimivallasta on toisin sanoen ristiriidassa sekä ylimpien laillisuusvalvojien institutionaalista asemaa että laillisuusvalvojien oikeudellista valvontaa koskevien valtiosääntöisten ratkaisujen kanssa.***

**Miten ristiriita tietosuoja-asetukseen perustuvan tietosuojavaltuutetun valvontatoimivallan ja ylimpien laillisuusvalvojien valtiosääntöisen aseman välillä tulisi ratkaista?**

Ristiriita perustuslain ja EU-oikeuden välillä on pääsääntöisesti ratkaistava EU-oikeuden etusijaperiaatteen edellyttämällä tavalla ja tätä voidaan nytkin esillä olevassa tilanteessa pitää yhtenä ristiriidan ratkaisuvaihtoehtona. EU-oikeuden etusijaperiaatteen soveltaminen vastaisi sinänsä myös perustuslakivaliokunnan aiemmin esittämiä näkökohtia. Kuten perustuslakivaliokunta on todennut, unionioikeutta koskevan kansallisen sääntelyn toimeenpanossa on huomioitava EU-oikeuden etusija samoin kuin se, ettei kansallisessa lainsäädännössä ole syytä pyrkiä EU-oikeuden kanssa ristiriidassa oleviin ratkaisuihin. Perustuslakivaliokunta on tämän mukaisesti hyväksynyt unionioikeuden perusteella muun muassa sellaiset kotirauhan suojaan ulottuvat tarkastukset, jotka olisivat puhtaasti kansallisina ratkaisuina olleet perustuslain 10 §:n kanssa ristiriidassa (ks. PeVL 51/2014 vp). Myös tilatukijärjestelmää koskevia perustuslakivaliokunnan lausuntoja voidaan lukea ilmauksena siitä, ettei perustuslakivaliokunnan ole lähtökohtaisesti perusteltua pyrkiä ratkaisemaan perustuslain ja EU-oikeuden välistä ristiriitaa perustuslain hyväksi. (ks. PeVL 25/2005 vp ja sen jälkeen annetut PeVL 4/2008 vp ja PeVL 18/2008 vp, jotka annettiin sen jälkeen, kun komission ilmoittaman kannan mukaan perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella omaisuudensuojasyistä säädetyt siirtymäsäännökset olivat yhteisön oikeuden vastaisia).

Toinen oikeudellisesti perusteltavissa oleva ratkaisuvaihtoehto liittyy kansallisen valtiosääntöidentiteetin merkityksen unionin oikeudessa. Nyt esillä oleva ristiriita perustuslain ja EU-oikeuden välillä ei nimittäin nähdäkseni rinnastu ristiriitoihin, joiden valtiosääntöoikeudellista merkitystä valiokunta joutui arvioimaan esimerkiksi edellä luomuasetukseen liittyvässä asiassa annetussa lausunnossa PeVL 51/2014 vp tai tilatukiasiassa annetussa lausunnossa PeVL 25/2005 vp. Nyt kyse ei ole niinkään aineellisesta ristiriidasta perustuslain sisällön ja unionioikeudellisen velvoitteen välillä. Kysymys on sen sijaan siitä, että unionioikeus johtaa ristiriitaan Suomen perustuslain institutionaalisten ratkaisujen kanssa.

Tällaisia jännitteitä voidaan nähdäkseni arvioida Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 4 artiklan 2 kappaleen valossa. Sen mukaan Unioni kunnioittaa jäsenvaltioiden… ”kansallista identiteettiä, joka on olennainen osa niiden poliittisia ja valtiosäännön rakenteita”. Kyseinen perussopimuksensäännös tunnustaa nähdäkseni selkeästi EU:n primaarioikeuden tasolla jäsenvaltioiden valtiosääntöjen merkityksen myös EU:n oikeusjärjestyksessä. Samalla säännöksen on toisinaan katsottu myös ilmentävän lähtökohtaa siitä, ettei EU:n oikeuden voi katsoa kyseenalaistavan EU:n jäsenvaltioiden valtiosäännöistä seuraavaa institutionaalista julkisen vallankäytön rakennetta.

Vaikka EU:n tuomioistuin ei olekaan täysin täsmentänyt, mitä EU-sopimuksen 4 artiklan 2 kappaleen kansallisella identiteetillä oikeastaan tarkoitetaan, tuomioistuimen oikeuskäytännöstä on saatavissa jonkin verran tulkinta-apua. Tuomioistuin on muun muassa hyväksynyt 4 artiklan 2 kappaleessa tarkoitettuun kansalliseen identiteettiin kuuluviksi perustuslain normit, joilla suojataan ja turvataan kansalliskielten asemaa.[3] *Sayn-Wittgenstein* -tapaksessa se puolestaan katsoi, että EU:n on kunnioitettava jäsenvaltion perustuslaissa olevaa tasavaltaiseen valtiomuotoon[4] ja yhdenvertaisuusperiaatteeseen liittyvää ratkaisua kieltää aatelisarvot, ml. aatelisnimet ja muut aateluutta osoittavat tunnusmerkit.[5] Ehkä selkeimpänä nimenomaan valtiosäännön institutionaaliseen rakenteeseen liittyvänä ratkaisuna voidaan kuitenkin EU-tuomioistuimen tuomiota tapauksessa *Digibet*. Siinä tuomioistuin katsoi, ettei rahapelisääntelyn epäjohdonmukaisuuteen johtanutta osavaltioiden välistä toimivallan jakoa voida kyseenalaistaa, koska sitä suojataan SEU 4 artiklan 2 kohdan määräyksellä, jonka mukaan unionilla on velvollisuus kunnioittaa jäsenvaltioiden kansallista identiteettiä, joka on olennainen osa niiden poliittisia ja valtiosäännön rakenteita, myös alueellisen ja paikallisen itsehallinnon osalta.[6]

Kansallista valtiosäännön rakenteisiin kiinnittyvää identiteettiä koskeva säännös voi muodostaa vain kapeasti sovellettavissa olevan perusteen poiketa EU-oikeuden täysimääräisestä soveltamisesta. Muu tulkinta loukkaisi herkästi EU-oikeuden etusijaperiaatetta, miltä osin EU-tuomioistuin on vakiintuneessa oikeuskäytännössään (ks. kokoavasti mm. asia C-399/11, *Melloni,* k. 59) katsonut selvästi, että unionin oikeuden ensisijaisuuden periaatteen mukaan se, että jäsenvaltio vetoaa kansallisen oikeutensa säännöksiin, edes pe-

[3] Ks. EU-tuomioistuimen tuomio asiassa Runevi & Vardyn & Wardyn v. Vilniaus miestosavivaldybes administracija (C-391/09), k. 86-87.
[4] Ks. EU-tuomioistuimen tuomio asiassa Sayn-Wittgenstein v. Landeshauptmann von Wien, (C-208/09) k. 92.
[5] Ks. em. Sayn-Wittgenstein-tapaus, k. 88-89 ja 93.
[6] Ks. Digibet Ltd & Albers v. Westdeutsche Lotterie GmbH & Co. OHG (C-156/13) k. 34.

rustuslain tasoisiin säännöksiin, ei voi heikentää unionin oikeuden vaikutusta tämän jäsenvaltion alueella (ks. mm. asia 11/70, Internationale Handelsgesellschaft, tuomio 17.12.1970, Kok., s. 1125, 3 kohta ja asia C-409/06, Winner Wetten, tuomio 8.9.2010, Kok., s. I-8015, 61 kohta).

EU-tuomioistuin näyttäisi kuitenkin arvioiva EU-oikeuden ja kansallisen valtiosääntöidentiteetin välistä suhdetta varsinkin suhteellisuusperiaatteen valossa. Esimerkiksi edellä käsitellyssä *Sayn-Wittgenstein* -tapauksessa EU-tuomioistuin ei pitänyt suhteettomana sitä, että jäsenvaltio pyrkii saavuttamaan yhdenvertaisuusperiaatteen säilyttämisen tavoitteen antamalla kiellon, jonka mukaan sen kansalaiset eivät voi hankkia, pitää tai käyttää aatelisarvonimiä tai aateluutta osoittavia osatekijöitä, jotka voivat saada muut ajattelemaan, että nimeä käyttävällä henkilöllä olisi tällainen arvoasema. Tuomioistuin katsoikin, että kun Itävallan toimivaltaiset väestörekisteriviranomaiset kieltäytyvät tunnustamasta pääasia valittajan nimessä olevan kaltaisia aateluutta osoittavia osatekijöitä, ne eivät ylittäneet sitä, mikä on tarpeen niiden tavoitteleman perustavanlaatuisen perustuslaillisen päämäärän saavuttamiseksi (*Sayn-Wittgen*stein k. 93.). Itävallan perustuslaista aiheutuvat liikkumisvapauden rajoitukset eivät tämän vuoksi olleet unionioikeuden vastaisia.

Vastaavasti *Digibet*-tapauksessa EU-tuomioistuin katsoi, että liittovaltiorakenteesta johtunut onnenpelejä koskevista säännöksistä aiheutuva palvelujen tarjoamisen vapauden rajoitus täytti unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä oikeasuhteisuudelle asetetut edellytykset. (*Digibet*, k. 39).

Nähdäkseni nyt puheena olevassa tapauksessa ylimpien laillisuusvalvojien rajaaminen tietosuojavaltuutetun valvontavaltuuksien ulkopuolelle ei johtaisi tietosuoja-asetuksen velvoitteiden vaarantumiseen. Kuten oikeusasiamies lausunnossaan perustuslakivaliokunnalle toteaa, oikeusasiamies (ja valtioneuvoston oikeuskansleri) valvoo suoraan perustuslain nojalla myös tietosuoja-asetuksen noudattamista kaikissa viranomaisissa ja julkista tehtävää hoitavissa tahoissa. Myös tietosuojavaltuutetun toimisto olisi joka tapauksessa eduskunnan oikeusasiamiehen ja valtioneuvoston oikeuskanslerin ylimmän laillisuusvalvonnan piirissä. Ylimpien laillisuusvalvojien rajaaminen tietosuojavaltuutetun valvontavaltuuksien ulkopuolelle ei myöskään vaikuttaisi tietosuojavaltuutetun edellytyksiin harjoittaa muiden viranomaisten valvontaa.

Käsitykseni mukaan ylimpien laillisuusvalvojien rajaaminen tietosuojavaltuutetun tarkastusvaltuuksien ulkopuolelle olisi siten merkitykseltään vähäinen poikkeus tietosuoja-asetukseen. Poikkeus ei heikentäisi unionioikeuden vaikutusta Suomen alueella. Samalla se toisaalta perustuisi Suomen valtiosäännön institutionaaliseen rakenteeseen liittyvään olennaiseen lähtökohtaan, jonka voi katsoa kuuluvan Suomen kansalliseen identiteettiin, jota puolestaan unionin on EU-sopimuksen 4 artiklan 2 kohdan mukaan kunnioitettava.

Katson edellä esitetyllä perusteella, että **hallituksen esityksessä ehdotettavaan tietosuojalakiin tulee suomen valtiosääntöön liittyvistä syistä sisällyttää määräys siitä, ettei tietosuojavaltuutetulla ole toimivaltaa valvoa käsittelytoimia, jotka eduskunnan oikeusasiamies ja valtioneuvoston oikeuskansleri suorittavat laillisuusvalvontansa yhteydessä.**

Selvää luonnollisesti on, että tällaisen kansallisen sääntelyn unionioikeudenmukaisuuden arvioiminen on viimekädessä EU-tuomioistuimen tehtävä. Tästä huolimattakin ja euroopan unionin ja jäsenvaltioiden välisen toimivallanjaon näkökulmasta perustuslakivaliokunnan valtiosääntöisiin tehtäviin kuuluu kuitenkin luontevasti sen artikuloiminen, mitä se pitää Suomen valtiosäännön rakenteiden ilmentämänä kansallisena identiteettinä. Käsillä olevassa asiassa sillä on mahdollisuus myös tehdä niin.

Juha Lavapuro
professori