Tuomas Ojanen

27.4.2018

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

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

Tarkastelun rajaus

Kuulemispyynnön mukaisesti seuraava oikeudellinen arvio käsillä olevasta esityksestä on rajattu kysymykseen ”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”.

Kysymyksenasettelu juontuu kuulemispyynnön mukaan seuraavaan asetelmaan:

> ”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.”

Oikeudellista arviota varten on käyttööni toimitettu eduskunnan oikeusasiamiehen ja valtioneuvoston oikeuskanslerin lausunnot käsillä olevasta esityksestä.

Erityisesti oikeusasiamiehen lausunnossa on omaksuttu hyvin kriittinen kanta tietosuoja-asetukseen ja sitä täydentävään kansalliseen lakiehdotukseen. Lausunnossa katsotaan, että ”tietosuoja-asetuksen valvontajärjestely ”näyttää eräin osin olevan ristiriidassa Suomen perustuslain kanssa”. (s. 1). Lausunnon mukaan tietosuoja-asetuksessa ei “ole muita kuin tuomioistuimia koskevaa nimenomaista poikkeusmahdollisuutta valvontaviranomaisen

toimivallasta". Vaikka tietosuoja-asetus on kansallisesti suoraan sovellettavaa lainsäädäntöä, lausunnon mukaan "oikeusasiamiestä koskevalle poikkeukselle on kuitenkin esitettävissä painavia perusteita ja erilaisia ratkaisuvaihtoehtoja." (s. 3) Lausunnon mukaan ratkaisuja voisi hakea unionin lainsäädännön soveltamisalasta huomioiden EU:n toimivaltasääntely perussopimuksissa (s. 3-4); oikeusasiamiehen asemasta erityissyyttäjänä (s. 4); ja oikeusasiamiehen asemasta tietosuoja-asetuksen noudattamisen valvojana sekä tuomioistuinten valvojana osana yleistä laillisuusvalvontaa perustuslain 108 §:n nojalla (s. 4-5). Lausunnossa puolletaan kantaa, että mahdollinen ristiriita asetuksen (ja yleensä EU-oikeuden) ja perustuslain välillä tulisi ratkaista *perustuslain* hyväksi:

> "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 tietosuojavaltuutettu 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 tietosuojavaltuutetun toimivallan ulkopuolelle ei vaarantaisi tietosuoja-asetuksen mukaista henkilötietojen suojan toteutumista, vaan olisi ainakin osittain asetuksen omienkin lähtökohtien ja periaatteiden mukaista.
>
> Mikäli katsotaan, että oikeusasiamiehen toiminta ylipäätään kuuluu unionin lainsäädännön soveltamisalaan, mielestäni edellä kuvatussa tilanteessa etusija tulisi voida antaa Suomen perustuslaille."

Valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin lähtökohdat

Kysymys "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" tuo esiin *sekä* tietosuoja-asetuksen tulkintaa koskevia EU-oikeudellisia *että* Suomen perustuslakia koskevia valtiosääntöoikeudellisia kysymyksiä.

Kun kysymys on nyt perustuslakivaliokunnasta, perustuslain näkökulma on tietenkin käsillä olevassa asiassa keskeinen perustuslain 74 §:n takia. Perustuslakivaliokunta ei voi kuitenkaan ummistaa silmiään EU-oikeudelta käsillä olevassa asiassa.

Valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin lähtökohtina on korostettava muun muassa niitä seikkoja, joita eduskunnan oikeusasiamiehen lausunnossa tuodaan esiin. Kysymys on erityisesti siitä normikokonaisuudesta, joka muodostuu oikeuskanslerin ja

oikeusasiamiehen asemasta ja tehtävistä sekä oikeudellista vastuusta säätävistä perustuslain 107 §:n, 108 ja 117 §:n säännöksistä huomioiden samalla eduskunnan, valtioneuvoston ja tuomioistuinten asemaa koskevat perustuslain ratkaisut. Tässä yhteydessä huomautan myös siitä, että tietosuojavaltuutettu toimii oikeusministeriön yhteydessä.

Lisäksi oikeudellisen arvion yhtenä lähtökohtana on syytä korostaa tarvetta erottaa toisistaan yhtäältä kysymys tietosuoja-asetuksen aineellisesta soveltamisalasta ja toisaalta kysymys tietosuoja-asetuksen ja sitä täydentävän kansallisen lainsäädännön valvonnasta. Tällöin asetelma voi olla sikäli ”epäsymmetrinen”, että tietosuojavaltuutetun valvontavalta ei välttämättä kata – tai ainakaan ei ole syytä kattaa perustuslain takia - kaikkia niitä tilanteita tai orgaaneja, joihin tietosuojanormien aineellinen soveltamisala sinänsä ulottuu.

On nähdäkseni sinänsä selvää, että tietosuojanormit tulee ottaa huomioon myös esimerkiksi eduskunnan toimielimen toiminnassa viranomaisena tai eduskunnan oikeusasiamiehen kansliassa. Tästä on kuitenkin pidettävä erillään kysymys tietosuojavaltuutetun valvontavallasta niihin nähden ja arvioitava valvontavallan määräytymistä vielä erikseen.

> Yhdenvertaisuuslaki (2014/1325) havainnollistaa epäsymmetristä asetelmaa lain soveltamisalan ja valvontavallan ulottuvuuden välillä.
>
> Yhdenvertaisuuslain 2 §:n mukaan lakia ”sovelletaan julkisessa ja yksityisessä toiminnassa” 2 momentista ilmenevin rajauksin. Aineellista soveltamisalaa koskevassa säännöksessä ei ole säädetty rajoituksista suhteessa esimerkiksi laillisuusvalvojiin.
>
> Luvussa 4 on taas säädetty lain valvonnasta muun ohella säätämällä 18 §:ssä nimenomaisesti siitä, että lain ”noudattamista valvovat yhdenvertaisuusvaltuutettu, yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta sekä työsuojeluviranomaiset” (1 mom.) mutta että ” (e)duskuntaan ja eduskunnan toimielimiin tämän lain säännöksiä valvonnasta sovelletaan vain, kun kysymys on eduskunnan tai sen toimielimen toiminnasta viranomaisena tai työnantajana” (2 mom.).
>
> Lisäksi 18 §:n 3 momentissa on erikseen säädetty siitä, että lain säännöksiä ”valvonnasta ei sovelleta tasavallan presidentin, valtioneuvoston yleisistunnon, tuomioistuinten ja muiden lainkäyttöelinten eikä valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen toimintaan.”[1]

[1] Esimerkiksi Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta, jonka puheenjohtajana toimin, on muun muassa linjannut yhdessä ratkaisussaan (22.11.2017) yhdenvertaisuuslain ulottuvuutta suhteessa eduskuntaan. Tapauksessa oli kysymys siitä, oliko vammansa vuoksi liikkumiseensa pyörätuolia käyttävää hakijaa syrjitty yhdenvertaisuuslaissa kielletyllä tavalla, kun hän ei päässyt keväällä 2017 seuraamaan eduskunnan väistötiloissa järjestettyä täysistuntoa, koska väistötilojen täysistuntosalin yleisölehterille kulkeminen olisi edellyttänyt portaiden käyttämistä. Ratkaisussaan lautakunta joutui muun ohella ottamaan kantaa siihen, oliko se toimivaltainen asiassa huomioiden yhdenvertaisuuslain 18-22 §:n säännökset valvonnasta. Tältä osin lautakunta katsoi, että käsillä olevassa asiassa, jossa ei ole kyse eduskunnan valtiopäivätoimintojen

> Yhdenvertaisuuslain valvontaluvusta on nähdäkseni vain hyvää sanottavana sen valossa, mitä esimerkiksi perustuslain 108-109 §:ssä sekä 117 §:ssä[2] on säädetty eduskunnan oikeusasiamiehestä ja valtioneuvoston oikeuskanslerin asemasta ja tehtävistä sekä oikeudellisesta vastuusta.

Arvio

Perustuslain kannalta eduskunnan oikeusasiamiehen lausunnosta ilmeneville näkemyksille on nähdäkseni esitettävissä juuri sellaisia painavia valtiosääntöoikeudellisia perusteita kuin lausunnossa tuodaan esiin. Pidän selvänä, että pelkästään perustuslain kannalta asiaa arvioiden tietosuoja-asetuksen ja sitä täydentävän kansallisen lainsäädännön noudattamisen valvonta tietosuojavaltuutetun toimesta tulisi rajata siten kuin oikeusasiamiehen lausunnossa esitetään ja esimerkiksi edellä selostamassani yhdenvertaisuuslain 18 §:ssä on tehty.

Valitettavasti nyt käsillä oleva kysymyksenasettelu ei ole kuitenkaan pelkästään valtiosääntöoikeudellinen kysymys. EU-oikeuden tasolta perusongelmana on, että tietosuoja-asetuksessa on nimenomaisesti määrätty vain tuomioistuimia koskevasta poikkeuksesta. Kuten oikeusasiamiehen lausunnossakin todetaan s. 1:

> ”Tietosuoja-asetuksen 55 artiklan 3 kohdan mukaan valvontaviranomaisella ei ole toimivaltaa valvoa käsittelytoimia, jotka tuomioistuimet suorittavat lainkäyttötehtäviensä yhteydessä. Tämä on ainoa asetuksen nimenomaisesti mainitsema poikkeus.”

Tietosuoja-asetus ei siis ainakaan nimenomaisesti tunne muita poikkeuksia kuin tuomioistuimia koskevan niiden lainkäyttötehtävissä. Tässä yhteydessä on myös painotettava sitä, että tietosuoja-asetuksessa on kysymys Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 288 artiklan 2 kappaleessa tarkoitetusta asetuksesta, jota SEUT 288 artiklan 2 kappaleen mukaan ”sovelletaan sellaisenaan kaikissa jäsenvaltioissa”. Tällä tarkoitetaan asetusten kykyä tulla sellaisenaan voimassa olevaksi ja soveltamiskelpoiseksi oikeudeksi kaikkialla unionissa ilman mitään erillisiä valtionsisäisiä voimaansaattamis- tai implementointitoimia (ns. välitön sovellettavuus).[3] Asetuksen soveltamisalalla kansalliseen oikeuteen syntyy siis eräänlainen ”EU-oikeudellinen sektori”, joka on EU-asetuksen säätelemä lukuun ottamatta tilanteita, jotka asetuksen nimenomaisten

---

arvioinnista, vaan eduskunnan toimitilana olleen rakennuksen saavutettavuuden arvioinnista, on kysymys eduskunnan kanslian toimimisesta viranomaisena. Lautakunnalla oli näin ollen toimivalta arvioida eduskunnan kanslian menettelyä asiassa. Lautakunta päätyi ratkaisussaan lopputulokseen, ettei eduskunnan väistötilojen täysistunnon seuraamiseen tarkoitettujen yleisötilojen esteellisyys ollut vammaisia henkilöitä syrjivää ja hylkäsi hakemuksen.

[2] Perustuslain 117 §:n mukaan 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.

[3] Ks. asetusten välittömästä sovellettavuudesta ja muista ominaispiireistä tarkemmin Tuomas Ojanen, EU-oikeuden perusteita. Edita 2016, s. 41 ja 42.

määräysten perusteella on jätetty kansallisen sääntelyn varaan tai kansallisen harkintavallan alaan. Tietosuoja-asetus ei siis kuitenkaan ainakaan nimenomaisesti määrää kansallisesta liikkumavarasta kansallisten ylimpien laillisuusvalvojien tai kansallisten parlamenttien suhteen.

> Tässä yhteydessä on merkityksellinen rikosasioiden tietosuojadirektiivi, jonka 45 artiklan 2 kohdan mukaan kunkin jäsenvaltion on säädettävä siitä, että valvontaviranomaisella ei ole toimivaltaa valvoa sellaisia käsittelytoimia, joita tuomioistuimet suorittavat lainkäyttötehtäviensä yhteydessä. Kukin jäsenvaltio voi säätää siitä, että valvontaviranomaisella ei ole toimivaltaa valvoa käsittelytoimia, joita muut riippumattomat oikeusviranomaiset suorittavat lainkäyttötehtäviensä yhteydessä.
>
> Se, että EU-lainsäätäjä on yhtäältä säätänyt rikosasioiden tietosuojadirektiivissä edellä selostetulla tavalla, mutta että sama EU-lainsäätäjä ei ole ottanut vastaavaa määräystä tietosuoja-asetukseen, saattaa olla indisio siitä, että EU-lainsäätäjä on tietoisesti halunnut tehdä toisenlaisen ratkaisun kuin direktiivissä valvontaviranomaisen toimivallasta tietosuoja-asetuksessa.

Pidän sinänsä myös *EU-oikeudellisesti* varsin merkityksellisinä niitä näkökohtia, joita eduskunnan oikeusasiamiehen lausunnossa tuodaan esiin unionin lainsäädännön soveltamisalasta huomioiden EU:n toimivaltasääntely perussopimuksissa (s. 3-4); oikeusasiamiehen asema erityissyyttäjänä (s. 4); ja oikeusasiamiehen asema tietosuoja-asetuksen noudattamisen valvojana sekä tuomioistuinten valvojana osana yleistä laillisuusvalvontaa perustuslain 108 §:n nojalla (s. 4-5).

En siksi pidä myöskään EU-oikeuden kannalta mitenkään poissuljettuna sitä, etteikö tietosuoja-asetuksen – ja yleensä EU-oikeuden - estämättä voitaisi nyt kansallisessa täydentävässä lainsäädännössä tehdä tietosuojavaltuutetun valvontavallan suhteen perusteiltaan esimerkiksi sellaisia ratkaisuja kuin yhdenvertaisuuslain 18 §:ssä on tehty siltä osin kuin on kysymys yhdenvertaisuuslain valvontamekanismeista suhteessa ylimpiin laillisuusvalvojiin ja eduskunnan toimielimiin. Mitään varmuutta tällaisen ratkaisun EU-oikeudenmukaisuudesta ei kuitenkaan ole jo yksin siitä syystä, että kysymys on tietosuoja-asetuksen tulkinnasta, josta toimivalta päättää oikeudellisesti sitovasti on viime kädessä EU-tuomioistuimella Luxemburgissa.

Johtopäätös

Päädyn kantaan, jonka mukaan *perustuslain* kannalta on painavia perusteita rajata tietosuojavaltuutetun valvontavalta suhteessa ylimpiin laillisuusvalvojiin ja eduskunnan toimielimiin tavalla, joka tulee oikeusasiamiehen osalta esiin oikeusasiamiehen lausunnosta ja joka muutoin voisi perusteiltaan olla soveltuvin osin samanlainen kuin esimerkiksi yhdenvertaisuuslain 18 §:ssä omaksuttu valvontajärjestely.

Lopputulos saattaa sinänsä olla vastoin tietosuoja-asetusta, mutta tästäkään ei ole tällä hetkellä annettavissa selvää ja yksiselitteistä EU-oikeudellista arviota. Kysymys on

ylipäätään sellaisesta EU-säädöksestä, jonka soveltaminen ei ole vielä alkanut ja jonka tulkinnasta ei ole vielä kertynyt EU-tuomioistuimen täsmentävää oikeuskäytäntöä. Nähdäkseni niin kauan kun ei ole riidatonta ja yksiselitteistä EU-tuomioistuimen ratkaisua siitä, että on tietosuoja-asetuksen vastaista toimia sillä tavoin kuin perustuslaki asiassa edellyttäisi edellä selostetulla tavalla, lainsäätäjän olisi perusteltua valtiosääntöoikeudellisista syistä rajata tietosuojavaltuutetun valvontavaltaa suhteessa ylimpiin laillisuusvalvojiin ja eduskunnan elimiin esimerkiksi yhdenvertaisuuslain 18 §:stä ilmenevää ”mallia” mukaillen.

Muita seikkoja

Vaikuttaa siltä, että käsillä olevan esityksen valmistelussa ovat jääneet liikaa katveeseen ja taustalle ne valtiosääntöoikeudelliset seikat, jotka liittyvät eduskunnan ja sen toimielinten sekä ylimpien laillisuusvalvojien perustuslailliseen asemaan ja tehtäviin siitä huolimatta, että esimerkiksi oikeusasiamies on kiinnittänyt huomiota valmisteluvaiheessa antamassaan lausunnossa tarpeeseen ” selvittää ja ottaa kantaa siihen, tulisivatko tietosuoja-asetus ja ehdotettu tietosuojalaki soveltumaan Suomen eduskuntaan ja sen virastoihin ja jos kyllä, miltä osin” (s. 6).

Nähdäkseni perustuslakivaliokunnan lausunnossa käsillä olevasta esityksestä olisi paikallaan huomauttaa tarpeesta huomioida systemaattisesti lainvalmistelussa perustuslailliset näkökohdat myös silloinkin, kun kysymys on sinänsä EU-sääntelyä täydentävästä kansallisesta lainsäädännöstä. Erityisesti silloin, jos EU-säädöksen kansallisessa täytäntöönpanosääntelyssä esitetään jotain selvästi perustuslain kanssa jännitteessä tai jopa ristiriidassa olevaa sääntelyratkaisua, tämä tulisi tuoda esityksessä esiin avoimesti, selvästi ja perustellusti.

Helsingissä 27. päivänä maaliskuuta 2018

Tuomas Ojanen

OTT, professori

Helsinki