

11.4.2018

EOAK/1877/2018

Perustuslakivaliokunnalle

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

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on pyytänyt oikeusasiamiehen kuultavaksi ja kirjallista asiantuntijalausuntoa yllä mainitusta hallituksen esityksestä.

Rajaan tämän lausuntoni tietosuoja-asetuksen valvontaa koskevaan järjestelyyn, joka näyttää eräin osin olevan ristiriidassa Suomen perustuslain kanssa.

Esitän lausuntonani kunnioittavasti seuraavan.

1 TIETOSUOJA-ASETUKSEN VALVONTA

Ehdotetun tietosuojalain mukaan tietosuoja-asetuksessa tarkoitettuna kansallisena valvontaviranomaisena toimisi oikeusministeriön yhteydessä oleva tietosuojavaaltuutettu. Tietosuojavaaltuutetulla olisi tietosuoja-asetuksen 55 – 59 artikloissa säädetyt laajat toimivaltuudet, muun muassa pääsy kaikkiin rekisterinpitäjän tiloihin ja tietojenkäsittelylaitteisiin, sekä toimivalta antaa varoituksia, huomautuksia ja erilaisia määräyksiä.

Valvontaviranomaisen toimivalta ulottuu kaikkeen tietosuoja-asetuksen soveltamisalaan kuuluvaan, jäsenvaltion alueella tapahtuvaan henkilötietojen käsittelyyn. Tietosuoja-asetuksen aineellisen soveltamisalan rajoituksista on säädetty asetuksen 2 artiklan 2 – 4 kohdissa, mutta ehdotetussa tietosuojalaissa soveltamisalaa laajennettaisiin Suomessa kansallisesti eräin osin.

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.

Tämä näyttäisi toisaalta tarkoittavan sitä, että valvontaviranomaisen eli tietosuojavaltuutetun valvonta- ja toimivalta ulottuisi myös eduskunnan oikeusasiamieheen. Käsitykseni mukaan tämä olisi ristiriidassa oikeusasiamiehen valtiosääntöisen aseman kanssa.

Perustuslain 109 §:n mukaan oikeusasiamiehen tulee valvoa, että tuomioistuimet ja muut viranomaiset sekä virkamiehet, julkisyhteisön työntekijät ja muutkin julkista tehtävää hoitaessaan noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa. Myös tietosuojavaltuutettu kuuluu siten oikeusasiamiehen valvontavaltaan. Tämä on myös todettu puheena olevassa hallituksen esityksessä (s. 55).

Olen 7.9.2017 lausunnossani oikeusministeriölle yleisen tietosuojasetuksen täytäntöönpanotyöryhmän (TATTI) mietinnöstä ja työryhmän ehdotuksesta hallituksen esitykseksi uudeksi tietosuojalain (EOAK/4185/2017) katsonut, että ”Oikeusasiamiehen riippumattomuuden ja erityisesti oikeusasiamiehen [tuolloisen esityksen mukaiseen] tietosuojavirastoon kohdistaman valvonnan riippumattomuuden kannalta en pidä mahdollisena, että tietosuojavirasto voisi kohdistaa tutkintaa oikeusasiamieheen tai antaa huomautuksia, varoituksia tai määräyksiä oikeusasiamiehelle (tai oikeuskanslerille), saati määrätä hallinnollista sakkoa.” Nyt hallituksen esityksessä asia sivuutetaan sitä edes mainitsematta.

Oikeusasiamiehen valtiosääntöisenä tehtävänä on eduskunnan puolesta valvoa kaikkea julkista hallintoa. Valtiosäännön perustaviin lähtökohtiin kuuluu eduskunnan ja valtioneuvoston välinen tehtäväjako. Valtiollisten tehtävien jaon ja valtioelinten välisten toimivaltasuhteiden kannalta olisi sopimatonta, jos valtioneuvoston alaiseen hallintoon kuuluva viranomainen voisi valvoa eduskunnan oikeusasiamiehen toimintaa eli valvoa valvojaansa.

Perustuslakivaliokunta on esimerkiksi lausunnossaan PeV 46/2010 vp pitänyt perustuslain vastaisena lakiehdotusta, jossa valtiovarainministeriölle olisi annettu (nyt puheena oleviin tietosuojavaltuutetun toimivaltuuksiin nähden mitätön) valta ohjata eduskunnan virastojen tietohallintoa. Perustuslakivaliokunta totesi, että ylimpänä lainvalvojana toimiva eduskunnan oikeusasiamies on jo tehtävänsä laadun puolesta riippumaton ulkopuolisesta ohjauksesta. Viime kädessä lakiehdotuksessa oli kysymys perustuslain 2 §:ään palautuvasta valtiojärjestyksen perusteisiin kuuluvasta institutionaalisesta ratkaisusta, jossa eduskunta on ylimpänä valtioelimenä erotettu hallitusvaltaa käyttävästä valtioneuvostosta.

Oikeusasiamiehen valvonta kuuluu perustuslain mukaan yksinomaan eduskunnalle ja sen perustuslakivaliokunnalle. Tämä on erilaisia erityisvalvontaviranomaisia koskevassa sääntelyssä otettu vaihtelevasti huomioon, ilmeisesti sen mukaan, onko asiaan huomattu kiinnittää huomiota. Esimerkiksi uudessa 1.1.2015 voimaan tulleessa yhdenvertaisuuslaissa oikeusasiamies on nimenomaisesti suljettu yhdenvertaisuusvaltuutetun, yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan sekä työsuojeluviranomaisten toimivaltuuksien ulkopuolelle. Todetta-

koon, että olen 31.12.2014 antamassani päätöksessä perustellut laajasti sitä, että työsuojeluviranomaisilla ei ole myöskään muissa kuin yhdenvertaisuuslain soveltamisalaan kuuluvissa tilanteissa toimivaltaa oikeusasiamieheen nähden (ks. Oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2014 s. 295 – 303).

Eduskunnan käsiteltävänä on myös hallituksen esitys (HE 31/2018 vp) laiksi henkilötietojen käsittelystä rikosasioissa ja kansallisen turvallisuuden ylläpitämisen yhteydessä. Lailla pantaisiin täytäntöön ns. rikosasioiden tietosuojadirektiivi. Tuossa lakiehdotuksessa on, mahdollisesti TATTI-työryhmän mietinnöstä antamani lausunnon johdosta, kiinnitetty huomiota oikeusasiamiehen asemaan. Lakiehdotuksen 45 §:n mukaan ”tämän lain säännöksiä valvonnasta ei sovelleta tuomioistuimeen, valtioneuvoston oikeuskansleriin eikä eduskunnan oikeusasiamieheen”.

Mainitun säännöksen sisällyttäminen lakiehdotukseen on ollut sikäli helppoa, että 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. Kunkin jäsenvaltio voi säätää siitä, että valvontaviranomaisella ei ole toimivaltaa valvoa käsittelytoimia, joita muut riippumattomat oikeusviranomaiset suorittavat lainkäyttötehtäviensä yhteydessä”.

2 RATKAISUVAIHTOEHTOJA

Tietosuoja-asetuksessa ei siis ole muita kuin tuomioistuimia koskevaa nimenomaista poikkeusmahdollisuutta valvontaviranomaisen toimivalta. Tietosuoja-asetus on kansallisesti suoraan sovellettavaa lainsäädäntöä. Käsitykseni mukaan oikeusasiamiestä koskevalle poikkeukselle on kuitenkin esitettävissä painavia perusteita ja erilaisia ratkaisuvaihtoehtoja.

Unionin lainsäädännön soveltamisala

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. Käsitykseni mukaan on tulkinnanvaraista, kuuluko oikeusasiamiehen laillisuusvalvonta unionin lainsäädännön soveltamisalaan.

EU:n toimivaltaa koskeva perusperiaate on annetun toimivallan periaate. EU:n toimivalta on rajoitettua toimivaltaa, jonka jäsenvaltiot ovat sille luovuttaneet. Tiedossani ei ole, minkä perussopimusten määräysten perusteella oikeusasiamiehen toimintaa koskevaa toimivaltaa olisi luovutettu unionille.

Mikäli voidaan katsoa, että oikeusasiamiehen toiminta ei kuulu unionin lainsäädännön soveltamisalaan, oikeusasiamies jäisi tietosuoja-asetuksen 2 artiklan 2 kohdan a) alakohdan perusteella asetuksen

soveltamisalan ja myös tietosuojavaltuutetun toimivallan ulkopuolelle. Ehdotetun tietosuojalain 2 §:ssä asetuksen soveltamisalaa kuitenkin laajennettaisiin kansallisesti mainitussa alakohdassa tarkoitettuun toimintaan. Tämän vuoksi soveltamisalaan tulisi tehdä oikeusasiamiestä koskeva poikkeus.

Oikeusasiamies on erityisyyttäjä

Tietosuoja-asetuksen 2 artiklan 2 kohdan d) alakohdan mukaan asetusta ei sovelleta henkilötietojen käsittelyyn, jota toimivaltaiset viranomaiset suorittavat mm. rikosten tutkintaa ja syytetoimia varten eli rikosasioiden tietosuojadirektiivin kattamissa asioissa. Niissä konkreettisissa asioissa, joissa oikeusasiamies tosiasiallisesti hoitaa erityisyyttäjänsä toimivaltaan liittyviä tehtäviä, toiminta siis jää tietosuoja-asetuksen mukaisen soveltamisalan ulkopuolelle.

Koska oikeusasiamiehellä on toimivalta toimituttaa esitutkintaa ja syytetoimivalta, periaatteessa jokainen oikeusasiamiehen käsiteltävänä oleva laillisuusvalvonta-asia on myös potentiaalinen (virka)rikosasia, jolloin oikeusasiamiehen toiminnan voitaisiin katsoa muutoinkin jäävän mainitun d) alakohdan nojalla tietosuoja-asetuksen soveltamisalan ulkopuolelle. Tällöin oikeusasiamiehen toimintaan tulisi sovellettavaksi vain rikosasioiden tietosuojadirektiivin täytäntöön panemiseksi ehdotettu laki henkilötietojen käsittelystä rikosasioissa, jossa oikeusasiamies on aiemmin todetun mukaisesti jo rajattu valvonnan ulkopuolelle.

Oikeusasiamies valvoo tietosuoja-asetuksen noudattamista

Tietosuojavaltuutettu ja tietosuojavaltuutetun toimisto tulisivat nähtävästi jäämään tietosuoja-asetuksen mukaisen valvonnan ja sanktioiden ulkopuolelle. Ilmeisesti on ajateltu, että valvontaviranomaiseen itseensä ei tarvitse kohdistaa asetuksen mukaista valvontaa.

Vaikka oikeusasiamies ei ole tietosuoja-asetuksen mukainen valvontaviranomainen, oikeusasiamies valvoo suoraan perustuslain nojalla tietosuoja-asetuksen noudattamista kaikissa viranomaisissa ja julkista tehtävää hoitavissa tahoissa, myös tietosuojavaltuutetun omassa toiminnassa.

Kun tietosuojavaltuutettuun ei kohdistu tietosuoja-asetuksen mukaista valvontaa, sitä ei asetuksen omienkaan lähtökohtien mukaan tule kohdistaa myöskään tietosuojavaltuutettua valvovaan tahoon eli oikeusasiamieheen.

Oikeusasiamies valvoo tuomioistuimia

Tietosuoja-asetuksen 55 artiklan 3 kohdan mukaan valvontaviranomaisella ei siis ole toimivaltaa valvoa käsittelytoimia, jotka tuomioistuimet suorittavat lainkäyttötehtäviensä yhteydessä. Asetuksen johdanto-osan 20 kappaleessa on todettu seuraavasti:

"Vaikka tätä asetusta sovelletaan muun muassa tuomioistuinten ja muiden oikeusviranomaisten toimintaan, unionin oikeudessa tai jäsenvaltion lainsäädännössä voitaisiin täsmentää käsittelytoimia ja -menettelyitä tuomioistuinten ja muiden oikeusviranomaisten suorittaman henkilötietojen käsittelyn osalta. Valvontaviranomaisten toimivalta ei saa kattaa tuomioistuinten oikeudellisiin tehtäviin liittyvää henkilötietojen käsittelyä, jotta voidaan turvata oikeuslaitoksen riippumattomuus sen hoitaessa lainkäyttötehtäviään, päätöksenteko mukaan lukien. Tällaisten tiedonkäsittelytoimien valvonta olisi voitava uskoa jäsenvaltion oikeusjärjestelmään kuuluville erityiselimille, joiden olisi erityisesti varmistettava tämän asetuksen sääntöjen noudattaminen, vahvistettava oikeuslaitoksen edustajien tietoisuutta niille tämän asetuksen mukaisesti kuuluvista velvoitteista ja käsiteltävä tällaisiin tiedonkäsittelytoimiin liittyviä valituksia."

Vastaavia argumentteja tulisi soveltaa myös oikeusasiamiehen riippumattomuuden turvaamiseksi.

Oikeusasiamiehen riippumattomuudella turvataan myös tuomioistuinten riippumattomuutta. Tämä johtuu siitä, että Suomessa oikeusasiamiehen toimivaltaan kuuluu myös (kansainvälisesti lähes ainutlaatuinen) tuomioistuinten valvonta. Suomessa oikeusasiamies on juuri se edellä mainitussa 20 kappaleessa viitattu "jäsenvaltion oikeusjärjestelmään kuuluva erityiselin", jolle on uskottu tuomioistuinten tiedonkäsittelytoimien valvonta.

Yksi tuomioistuimia valvovalle elimelle asetettava perusedellytys on se, että valvontaelin on itse riippumaton kaikista julkisen vallan elimistä ja muista tahoista. Tätä riippumattomuutta loukkaisi se, että tietosuojavaltuutettu – joka tietosuojasetuksen mukaan ei saa valvoa tuomioistuimia – valvoisi tuomioistuimia valvovaa elintä eli oikeusasiamiestä.

Ristiriita perustuslain kanssa

Tietosuojasetus 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 tietosuojasetuksen noudattamista valvovan elimen – rajaaminen tietosuojavaltuutetun toimivallan ulkopuolelle ei vaarantaisi tietosuojasetuksen mukaista henkilötietojen suojan toteutumista, vaan olisi ainakin osittain asetuksen omienkin lähtökohtien ja periaatteiden mukaista.

Mikäli katsotaan, että oikeusasiamiehen toiminta ylipäänsä kuuluu unionin lainsäädännön soveltamisalaan, mielestäni edellä kuvatussa tilanteessa etusija tulisi voida antaa Suomen perustuslailla.

3 TIETOSUOJA-ASETUKSEN SOVELTAMINEN EDUSKUNTAAN JA SEN MUIHIN VIRASTOIHIN SEKÄ VALTIONEUVOSTON OIKEUSKANSLERIIN

Yleinen tietosuoja-asetus ei mainitse kansallisia parlamentteja. 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.

Olen jo edellä mainitussa TATTI-työryhmän mietinnöstä antamassani lausunnossa katsonut, että asian ”jatkovalmistelussa olisi tarpeen selvittää ja ottaa kantaa siihen, tulisivatko tietosuoja-asetus ja ehdotettu tietosuojalaki soveltumaan Suomen eduskuntaan ja sen virastoihin ja jos kyllä, miltä osin.” Tällaista jatkovalmistelua ei näytä suoritettun.

Mielestäni myös eduskunnan ja sen muiden virastojen osalta tulisi suorittaa samanlaista pohdintaa, kuin olen edellä oikeusasiamiehen osalta tehnyt.

Edellä oikeusasiamiehestä esittämäni soveltunee myös valtioneuvoston oikeuskansleriin. Oikeuskanslerin asema ylimpänä laillisuusvalvojana on yhdenmukainen oikeusasiamiehen kanssa. Joiltakin osin arviointiin voi vaikuttaa se, että oikeusasiamies on parlamentin toimielin, kun taas oikeuskansleri on toimeenpanovallan orgaani.

Oikeusasiamies

Petri Jääskeläinen

Asiakirja on hyväksytty sähköisesti asianhallintajärjestelmässä.