Olli Mäenpää
24.10.2023

Lakivaliokunnalle

Hallituksen esitys tietosuojalain ja henkilötietojen käsittelystä rikosasioissa ja kansallisen turvallisuuden ylläpitämisen yhteydessä annetun lain muuttamisesta (HE 62/2023 vp)

Passiivisuusvalitus

Oikeus tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin tuomioistuimessa

Yleisen tietosuoja-asetuksen 78 artiklan 2 kohdan mukaan rekisteröidyllä tulee olla oikeus tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin, jos asetuksen 55 ja 56 artiklan nojalla toimivaltainen valvontaviranomainen ei ole käsitellyt kantelua tai ilmoittanut rekisteröidylle kolmen kuukauden kuluessa 77 artiklan nojalla tehdyn kantelun etenemisestä tai ratkaisusta. Kyseinen 2 kohta edellyttää tuomioistuimessa toteutettavaa oikeussuojakeinoa (effective judicial remedy), jolla asia voidaan saattaa tuomioistuimen käsiteltäväksi, jos valvontaviranomainen ei ole määräajassa käsitellyt kantelua. Myös asetuksen johdannon 141 kohdan mukaan jokaisella rekisteröidyllä olisi oltava oikeus soveltaa tehokkaita oikeussuojakeinoja perusoikeuskirjan 47 artiklan mukaisesti, jos valvontaviranomainen ei käsittele valitusta tai ei ryhdy toimiin, jotka ovat tarpeen rekisteröidyn oikeuksien suojaamiseksi.

SEU 19 artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on säädettävä tarvittavista oikeussuojakeinoista tehokkaan oikeussuojan takaamiseksi unionin oikeuteen kuuluvilla aloilla, joihin tietosuojaa koskeva sääntely kuuluu. Yleistä tietosuoja-asetusta täydentävän tietosuojalain säätämiseen johtaneeseen hallituksen esitykseen (HE 9/2018 vp) ei kuitenkaan sisältynyt tällaista tehokasta oikeussuojakeinoa määrittelevää sääntelyä. Myöskään valiokuntakäsittelyssä tietosuojalakiin ei pidetty tarkoituksenmukaisena sisällyttää tällaista tietosuoja-asetuksen edellyttämää tehokasta oikeussuojakeinoa koskevaa sääntelyä (ks. perusteluista LaVL 5/2018 vp, s. 19-20 ja HaVM 13/2018, s. 21-22).

Komissio on sittemmin 6.4.2022 antanut Suomelle perustellun lausunnon, jossa se katsoo, että Suomen lainsäädäntö ei ole kaikilta osin yleisen tietosuoja-asetuksen 78 artiklan 2 kohdan mukainen. Lausunnon perusteluna on erityisesti se, että Suomessa käytettävissä olevien oikeussuojakeinojen ei voida katsoa täyttävän asetuksen vaatimusta rekisteröidyn oikeudesta käyttää tehokasta oikeussuojakeinoa tuomioistuimessa EU-oikeuden edellyttämällä tavalla.

Ottaen huomioon komission perustellun lausunnon ja yleisen tietosuoja-asetuksen 78 artiklan 2 kohdan vaatimukset hallituksen esityksessä ehdotetaan unionin

oikeuden edellyttämällä tavalla tietosuojalain 21 §:ään lisättäväksi uudet 3 ja 4 momentti. Nämä säännökset määrittelevät tarkemmin kolmen kuukauden määräajan ja sisältävät säännökset rekisteröidyn käytettävissä olevasta tehokkaasta oikeussuojakeinosta tietosuojavaltuutetun passiivisuustilanteessa. Vastaavat muutokset sisältyvät 2. lakiehdotukseen, jota ei seuraavassa erikseen käsitellä. Muutosehdotukset perustuvat huolelliseen ja asiantuntevaan valmisteluun.

Tietosuojalain 21 §:ään lisättäväksi ehdotetun uuden 3 momentin mukaan tietosuojavaltuutetun olisi käsiteltävä tietosuoja-asetuksen 77 artiklan nojalla vireille tullut kanteluasia kolmen kuukauden kuluessa sen vireilletulosta tai, jos asia ei ole käsiteltävissä tässä ajassa, tietosuojavaltuutetun olisi ilmoitettava tässä ajassa rekisteröidylle arvio päätöksen antamisajankohdasta. Uuden 4 momentin mukaan rekisteröidyllä olisi oikeus tehdä valitus hallinto-oikeuteen, jos tietosuojavaltuutettu laiminlöisi 3 momentissa tarkoitetun kolmen kuukauden määräajan noudattamisen. Valituksen katsottaisiin tässä tapauksessa kohdistuvan asian käsittelyä koskevaan kielteiseen päätökseen.

Valitusoikeuden määrittely tietosuojalaissa

Ehdotettua sääntelyä voidaan lähtökohdiltaan pitää yleisen tietosuoja-asetuksen 78 artiklan 2 kohdan mukaisena ja myös tämän säännöksen edellyttämänä. Erityisesti käytettävissä olevien oikeussuojakeinojen kannalta voidaan pitää välttämättömänä perustaa valitusoikeus hallinto-oikeuteen, kun otetaan huomioon, että kyseinen 2 kohta edellyttää nimenomaan tuomioistuimessa toteutettavaa tehokasta oikeussuojakeinoa (effective judicial remedy).

Tuomioistuimessa toteutettavaa tehokasta oikeusturvaa edellyttää paitsi tietosuoja-asetuksen 78 artiklan 2 kohdan alkuperäinen teksti myös unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntö, jossa on kiinnitetty huomiota jäsenvaltioiden velvollisuuteen säätää tarvittavista oikeussuojakeinoista tehokkaan oikeussuojan takaamiseksi unionin oikeuteen kuuluvilla aloilla. Tämä jäsenvaltioiden velvollisuus vastaa perusoikeuskirjan 47 artiklassa määriteltyä oikeutta tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin (C-73/16, Puškár, EU:C:2017:725, 57-58 kohta). Etenkin kun jäsenvaltiot määrittelevät yleisellä tietosuoja-asetuksella myönnettyjen oikeuksien suojaamisen varmistamiseksi tarkoitettuja oikeussuojakeinoja koskevat menettelysäännöt, niiden on taattava tehokkaita oikeussuojakeinoja ja puolueetonta tuomioistuinta koskevan oikeuden kunnioittaminen. Kyseinen oikeus vahvistetaan perusoikeuskirjan 47 artiklassa, jossa toistetaan tehokasta tuomioistuimen antamaa oikeussuojaa koskeva periaate (C-132/21, Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság, EU:C:2023:2, 50 kohta; Puškár, 59 kohta).

Valitusta sääntelevän uuden 4 momentin mukainen valitusoikeus perustaa oikeuden tuomioistuimessa toteutettavaan oikeussuojaan. Valitusoikeus olisi käytettävissä tilanteissa, joissa tietosuojavaltuutettu on laiminlyönyt noudattaa 3 momentissa määriteltyä kolmen kuukauden määräaikaa. Tämän voidaan arvioida vastaavan asianmukaisesti yleisen tietosuoja-asetuksen 78 artiklan 2 kohdan edellyttämää valitusoikeutta tilanteessa, jossa toimivaltainen valvontaviranomainen ei ole

käsitellyt valitusta tai ilmoittanut rekisteröidylle kolmen kuukauden kuluessa valituksen etenemisestä tai ratkaisusta.

Valitusajan alkaminen määräytyisi ehdotetun säännöksen mukaan joko asian vireilletulon tai ilmoituksen tekemisen perusteella. Valitus olisi kuitenkin tehtävä ennen kuin tietosuojavaltuutettu on käsitellyt asian tai antanut arvionsa päätöksen antamisajankohdasta. Valitusajan alkamista koskevaan sääntelyyn sisältyy tältä osin tiettyä väljyyttä, mutta se on perusteltavissa passiivisuustilanteen erityispiirteillä.

Valituskohteen määrittely

Valitusoikeutta koskevan sääntelyn tulisi turvata myös EU:n perusoikeuskirjan 47 artiklassa tarkoitetun tuomioistuimessa toteutettavan tehokkaan oikeussuojakeinon saatavuuden. Kyseisen artiklan mukaan kokaisella, jonka unionin oikeudessa taattuja oikeuksia ja vapauksia on loukattu, on oltava tässä artiklassa määrättyjen edellytysten mukaisesti käytettävissään tehokkaat oikeussuojakeinot tuomioistuimessa. Kyseisen artiklan sisältämät vaatimukset määräytyvät myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen 13 artiklaa vastaavasti.

Oikeussuojakeinon tehokkuuden edellytyksenä on siten, että oikeussuojakeinolla pystytään estämään väitetty lain rikkominen tai sen jatkaminen ja että jo tapahtuneet loukkaukset voidaan korjata asianmukaisesti (Kudła, EIT 2000, § 157). Oikeussuojakeinon on myös oltava riittävä ja saatavilla oleva (Irodotou, EIT 2023, § 48). Lisäksi tuomioistuimen tutkimisvallan tulee olla riittävän laaja (full jurisdiction) niin, että se voi ottaa huomioon ja sisällöllisesti arvioida kaikki valittajan esittämät seikat niin, ettei mikään seikka jää sen tutkimisvallan tai arvioinnin ulkopuolelle (esim. SA-Capital, EIT 2019, § 72; Al-Dulimi, EIT 2016, § 128; Menarini, EIT 2011, § 58–59).

Passiivisuusvalituksen kohteena olisi ehdotuksen mukaan vain asian *käsittelyä* koskeva kielteinen päätös. Valitus kohdistuisi siis säännöksen sanamuodon mukaisesti vain tietosuojavaltuutetun päätökseen, jossa se päättää olla käsittelemättä kanteluasiaa esimerkiksi sillä perusteella, että se kuuluu toisen viranomaisen käsiteltäväksi. Ehdotettua valituskohteen rajaamista vain *käsittelyä* koskevaan kielteiseen päätökseen ei tarkemmin perustella. On kuitenkin ilmeistä, että se rajoittaisi näin muotoiltuna sekä valituksen perusteita että tuomioistuimen tutkimisvaltaa ongelmallisella tavalla. Tämä johtuu etenkin siitä, että tietosuojavaltuutetun passiivisuuden kohteena voi olla myös tietosuojavaltuutetulle tehty asiasisältöinen kantelu. Vastaavasti yleisen tietosuoja-asetuksen 78 artiklan 2 kohdan voidaan katsoa edellyttävän tehokasta oikeussuojakeinoa, jolla rekisteröity voi saattaa tuomioistuimen arvioitavaksi asiasisältöisen, tietosuojavaltuutetun toimivaltaan kuuluvan asian, mikäli tietosuojavaltuutettu ei ole määräajassa käsitellyt tuota asiaa tai tehnyt vaadittua ilmoitusta.

Valituksen kohdentaminen ehdotetulla tavalla pelkästään käsittelyä koskevaan kielteiseen päätökseen rajoittaisi perusteettomasti yleisen tietosuoja-asetuksen

78 artiklan ja myös EU:n perusoikeuskirjan 47 artiklan edellyttämää oikeussuojakeinon tehokkuutta. Valitusoikeuden rajaaminen ehdotetulla tavalla ei mahdollistaisi riittävän laajaa oikeussuojakeinon saatavuutta, mikä vastaavasti rajoittaisi tuomioistuimen tutkimisvaltaa. Ehdotettu säännösmuotoilu myös poikkeaa muista EU-lainsäädäntöön perustuvista viivästysvalitussäännöksistä, joiden mukaan valitus yleensä kohdistuu viranomaisen kielteiseen asiasisältöiseen päätökseen, kuten hakemuksen hylkäämiseen.

Oikeussuojakeinon tehokkuutta määritelevien edellytysten mukaan valitusoikeuden tulisi olla riittävän laaja ja kattaa koko tietosuojavaltuutetun passiivisuuden kohteena oleva asia. Hallinto-oikeuden tutkimisvallan tulisi myös säännösperusteisesti kohdistua tietosuojavaltuutetun käsiteltäväksi saatettuun asiaan, jota ei ole käsitelty määräajassa. Näitä vaatimuksia vastaavasti oikeus valittaa olisi välttämätöntä kohdistaa tietosuojavaltuutetun asiaa koskevaan kielteiseen päätökseen. Tällainen muotoilu myös vastaisi jo muussa lainsäädännössä vakiintunutta passiivisuusvalituksen kohteen sääntelyä.