Olli Mäenpää
8.11.2023

Hallintovaliokunnalle

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

Passiivisuusvalitus

Oikeus tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin tuomioistuimessa

Tietosuojalain 21 §:ään lisättäväksi ehdotetun uuden 4 momentin mukaan rekisteröidyllä olisi oikeus tehdä valitus hallinto-oikeuteen, jos tietosuojavaltuutettu laiminlyö 3 momentissa tarkoitetun kolmen kuukauden määräajan noudattamisen. Valituksen katsottaisiin tällaisessa tapauksessa kohdistuvan kanteluasian käsittelyä koskevaan kielteiseen päätökseen.

Valitusoikeuden määrittelevän sääntelyn perustana on yleisen tietosuoja-asetuksen 78 artiklan 2 kohta, jonka 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 artiklan 2 kohta edellyttää nimenomaan tuomioistuimessa toteutettavaa tehokasta oikeussuojakeinoa (effective judicial remedy), jolla asia voidaan saattaa tuomioistuimen käsiteltäväksi, jos valvontaviranomainen ei ole määräajassa käsitellyt kantelua. Asetuksen suomenkielinen versio edellyttää vain tehokasta oikeussuojakeinoa, eikä tuo riittävästi esiin, että tällainen oikeussuojakeino on voitava toteuttaa tuomioistuimessa.

Ehdotuksen tarkoituksena on määritellä oikeus tehdä passivisuusvalitus hallinto-oikeuteen viranomaisen laiminlyödessä lakisääteisen velvollisuutensa käsitellä asia ja tehdä siinä päätös. Oikeudesta tehdä tuomioistuimeen passiivisuusvalitus sisältyy jo vakiintuneesti sääntelyä Suomen oikeuteen. Siitä ei tosin säädetä yleisesti hallintoprosessilaissa, vaan valitusoikeus määräytyy useaan lakiin sisältyvän erityissäännöksen perusteella. Niiden mukaan valituksen katsotaan viranomaisen passiivisuustapauksissa yleensä kohdistuvan hakemuksen hylkäävään päätökseen, ja valitus siis tehdään ikään kuin viranomainen olisi hylännyt valittajan hakemuksen.

Oikeutta passiivisuusvalituksen tekemiseen edellyttävä EU-lainsäädäntö on myös yleistymässä erityisesti informaatio-oikeudellisessa sääntelyssä. Yleisen tietosuoja-asetuksen lisäksi esimerkiksi datanhallinta-asetuksen (2022/868) 28 artiklan

3 kohta edellyttää oikeutta tuomioistuimessa toteutettaviin tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin (effective judicial remedy), jos toimivaltainen viranomainen ei ryhdy asetuksen edellyttämiin toimiin. Tämän velvoitteen edellyttämä laintasoinen sääntely, josta päättäminen kuuluu jäsenvaltion toimivaltaan, tosin näyttäisi puuttuvan datanhallinta-asetuksen toimeenpanoa koskevasta hallituksen esityksestä (HE 50/2023 vp). Todennäköisesti puute johtuu tältäkin osin asetustekstin virheellisestä käännöksestä. Jos puutetta ei korjata eduskuntakäsittelyssä, se saattaisi johtaa komission valvontamenettelyyn samoin perustein kuin vastaava puute tietosuojalaissa.

Valitusoikeuden määrittely tietosuojalaissa

Ehdotettua sääntelyä voidaan lähtökohdiltaan pitää yleisen tietosuoja-asetuksen 78 artiklan 2 kohdan mukaisena ja myös tämän kohdan edellyttämänä. Erityisesti käytettävissä olevien oikeussuojakeinojen kannalta voidaan pitää välttämättömänä määritellä hallinto-oikeudessa toteutettava oikeusturva, 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 kanteluasian käsittelyssä. Tämän voidaan arvioida vastaavan asianmukaisesti yleisen tietosuoja-asetuksen 78 artiklan 2 kohdan edellyttämää valitusoikeutta tilanteessa, jossa toimivaltainen valvontaviranomainen ei ole käsitellyt kantelua tai ilmoittanut rekisteröidylle kolmen kuukauden kuluessa kantelun 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 hallinto-oikeuteen koskevan sääntelyn tulisi turvata myös EU:n perusoikeuskirjan 47 artiklassa tarkoitetun tuomioistuimessa toteutettavan tehokkaan oikeussuojakeinon saatavuus. Kyseisen artiklan mukaan jokaisella, 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 käytännössä 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 kanteluasian *käsittelyä* koskeva kielteinen päätös. Valitus kohdistuisi siis säännöksen sanamuodon mukaisesti vain tietosuojavaltuutetun päätökseen, jossa se päättää olla käsittelemättä kanteluasiaa. Ehdotettua valituskohteen rajaamista vain käsittelyä koskevaan kielteiseen päätökseen ei tarkemmin perustella. On kuitenkin ilmeistä, että se rajoittaisi näin muotoiltuna sekä valituksen perusteita että hallinto-oikeuden tutkimisvaltaa ongelmallisella tavalla.

Hallinto-oikeuden tutkimisvalta rajoittuisi ehdotetun säännöksen mukaan vain asian käsittelyä koskevaan kielteiseen päätökseen. Hallinto-oikeudella ei näin kohdennetun valituksen perusteella olisi perusteita arvioida, millä asiasisältöisillä tai menettelyllisillä perusteilla tietosuojavaltuutettu on tehnyt kielteisen päätöksen tai miten kielteisen päätöksen lainmukaisuutta muuten olisi arvioitava. Hallinto-oikeudella ei myöskään olisi toimivaltaa kumota tai muuttaa tietosuojavaltuutetun asiassa tehtyä päätöstä, eikä se myöskään voisi velvoittaa tietosuojavaltuutettua tekemään päätös. Ehdotettu säännös rajoittaisi samalla valituksen tekijän oikeutta esittää perustelut valitukselleen ja vaatimukset, joilla hän voisi toteuttaa tietosuoja-asetukseen perustuvat oikeutensa. Passiivisuusvalituksen kohteen määrittely näyttäisi siihen kohdistuvat prosessuaaliset rajoitukset huomioon ottaen tekevän siitä näennäisen ja tehottoman oikeusturvakeinon laiminlyönnin korjaamiseksi.

Tietosuojavaltuutetun passiivisuuden kohteena voi olla ja yleensä myös on 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 kanteluasian, 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 *kanteluasiaa koskevaan kielteiseen päätökseen* tai *kanteluasiassa tehtyyn kielteiseen päätökseen.* Tällainen valitusoikeuden kohdentaminen myös vastaisi jo muussa lainsäädännössä vakiintunutta passiivisuusvalituksen kohteen sääntelyä.