Oikeusneuvos, OTT Eija Siitari

8.11.2023

Eduskunnan hallintovaliokunta

HALLITUKSEN ESITYS EDUSKUNNALLE TIETOSUOJALAIN JA HENKILÖTIETOJEN KÄSITTELYSTÄ RIKOSASIOISSA JA KANSALLISEN TURVALLISUUDEN YLLÄPITÄMISEN YHTEYDESSÄ ANNETUN LAIN MUUTTAMISESTA (HE 62/2023 vp)

Korkein hallinto-oikeus on antanut käsiteltävänä olevan hallituksen esityksen (HE 62/2023 vp) valmistelun aikana kaksi kertaa lausunnon. Kummassakin lausunnossa on käsitelty ehdotettua uutta oikeussuojakeinoa, joka liittyy yleisen tietosuoja-asetuksen 77 artiklassa ja 78.2 artiklassa säädettyyn jokaisen rekisteröidyn oikeuteen tehdä kantelu valvontaviranomaiselle sekä tilanteeseen, jossa rekisteröity ei ole saanut valvontaviranomaiselta tietoa kantelunsa etenemisestä tai ratkaisusta.

Korkein hallinto-oikeus keskittyy lausunnossaan tätä uutta oikeussuojakeinoa koskevaan sääntelyyn.

Lausuntonaan korkein hallinto-oikeus esittää seuraavan.

Yleisen tietosuoja-asetuksen säännöksistä

Tietosuoja-asetuksen 78 artiklan 2 kohdan mukaan ”[j]okaisella rekisteröidyllä on *oikeus tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin*, jos 55 ja 56 artiklan nojalla toimivaltainen valvontaviranomainen ei ole käsitellyt valitusta tai ilmoittanut rekisteröidylle kolmen kuukauden kuluessa 77 artiklan nojalla tehdyn valituksen etenemisestä tai ratkaisusta, *sanotun kuitenkaan rajoittamatta muita hallinnollisia muutoksenhakukeinoja tai muita kuin oikeudellisia oikeussuojakeinoja*”.

Tietosuoja-asetuksen johdanto-osan luetelmakohdassa 141 todetaan oikeussuojakeinoista seuraavaa:

> ”Jokaisella rekisteröidyllä olisi oltava oikeus tehdä valitus yhdelle valvontaviranomaiselle, erityisesti asuinjäsenvaltiossaan, sekä *oikeus soveltaa tehokkaita oikeussuojakeinoja perusoikeuskirjan 47 artiklan mukaisesti*, jos rekisteröity katsoo, että hänen tähän asetukseen perustuvia oikeuksiaan on loukattu tai jos valvontaviranomainen ei käsittele valitusta, hylkää sen kokonaan tai osittain tai ei ryhdy toimiin, jotka ovat tarpeen rekisteröidyn oikeuksien suojaamiseksi. *Valitus olisi tutkittava siinä määrin kuin kussakin tapauksessa on asianmukaista, ja ratkaisu olisi voitava saattaa tuomioistuimen käsiteltäväksi*. *Valvontaviranomaisen olisi ilmoitettava rekisteröidylle valituksen käsittelyn etenemisestä ja sen ratkaisusta kohtuullisen ajan kuluessa*. Jos asiassa tarvitaan lisätutkimuksia tai koordinointia toisen valvontaviranomaisen kanssa, tästä olisi

Korkein hallinto-oikeus
Högsta förvaltningsdomstolen
Paasivuorenkatu 3 00530 (PL 180 00131)
Helsinki
Paasivuorigatan 3 00530 (PB 180 00131)
Helsingfors
Puh. / Tel. 029 564 0200
korkein.hallinto-oikeus@oikeus.fi
www.kho.fi / www.hfd.fi

> ilmoitettava rekisteröidylle. *Valitusten jättämisen helpottamiseksi kaikkien valvontaviranomaisen olisi toteutettava toimenpiteitä, esimerkiksi toimitettava valituslomake, joka voidaan täyttää myös sähköisesti, muita mahdollisia viestintäkeinoja pois sulkematta*."

Tietosuoja-asetuksen 78 artiklan 1 kohdan mukaan "[j]okaisella luonnollisella henkilöllä tai oikeushenkilöllä on *oikeus tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin itseään koskevaa valvontaviranomaisen oikeudellisesti sitovaa päätöstä vastaan*, sanotun kuitenkaan rajoittamatta muita hallinnollisia muutoksenhakukeinoja tai muita kuin oikeudellisia oikeussuojakeinoja."

Tietosuoja-asetuksen 78 artiklan 1 kohta koskee valvontaviranomaisen päätöstä koskevia oikeussuojakeinoja ja 2 kohta taas viranomaisen passiivisuutta koskevia oikeussuojakeinoja. Hallituksen esityksessä tietosuojalain 21 §:n uusi 3 momentti on siis tarkoitettu kattamaan jälkimmäisen siten, että kysymys on "ilmoittamista koskevaa asiaa" koskevista oikeussuojakeinoista, eikä hallinto-oikeudella siten olisi näissä viranomaisen passiivisuutta koskevissa tilanteissa muuta toimivaltaa kuin todeta laiminlyönnin tapahtuneen.

Korkein hallinto-oikeus kiinnittää tässä yhteydessä huomiota siihen, että johdanto-osan edellä mainitussa luetelmakohdassa näyttäisi varsin vahvasti olevan esillä käsittelyvaihtoehto, jossa rekisteröity kiinnittää tietosuojaviranomaisen huomiota siihen, että hänen asiansa käsittely on viivästynyt viranomaisessa eikä kysymys ole niinkään asian saattamisesta suoraan tuomioistuimen käsiteltäväksi.

Tietosuojalain 21 §:n muutoksista

Ensimmäisessä lausunnolla olleessa luonnoksessa hallinto-oikeus olisi tietosuojalain 21 §:n uuden 4 momentin mukaan voinut asettaa määräajan, jonka kuluessa tietosuojavaltuutetun on ilmoitettava rekisteröidylle asian etenemisestä tai ratkaisusta. Tuossa vaiheessa esitetty hallinto-oikeudellinen oikeussuojakeino olisi ollut oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain (808/2019) 19 §:ssä tarkoitettu eli asian saattaminen hakemuksella hallinto-oikeuden käsiteltäväksi.

Tietosuojalain 21 §:n otsikko ehdotetaan nyt muutettavaksi muotoon "Oikeus saattaa asia tietosuojavaltuutetun käsiteltäväksi ja passiivisuusvalitus".

Tietosuojalain 21 §:ään lisättäisiin uusi 3 ja 4 momentti seuraavasti:

> "Tietosuojavaltuutetun on käsiteltävä tietosuoja-asetuksen 77 artiklan nojalla vireille tullut kanteluasia kolmen kuukauden kuluessa sen vireilletulosta tai, jos asia ei ole käsiteltävissä tässä ajassa, ilmoitettava rekisteröidylle tässä ajassa arvio päätöksen antamisajankohdasta.
>
> Jos tietosuojavaltuutettu laiminlyö 3 momentissa tarkoitetun kolmen kuukauden määräajan noudattamisen, rekisteröidyllä on oikeus tehdä valitus hallinto-oikeudelle. Valitus on tehtävä ennen kuin tietosuojavaltuutettu on käsitellyt asian tai antanut arvion päätöksen antamisajankohdasta. Valituksen katsotaan tässä tapauksessa kohdistuvan käsittelyä koskevaan kielteiseen päätökseen."

Korkein hallinto-oikeus on samaa mieltä säännöskohtaisiin perusteluihin kirjatun sen näkemyksen kanssa, että koska tietosuojavaltuutetun toimivaltaan kuuluvat kanteluasiat ovat laadultaan ja laajuudeltaan hyvin erilaisia, laissa ei ole mahdollista asettaa yksiselitteistä määräaikaa, jonka kuluessa kanteluasiat olisi käsiteltävä. Toisaalta kaikissa kanteluasioissa ei välttämättä ole tarpeen edes tehdä hallintopäätöstä, kuten hallituksen esityksestä samoin käy ilmi.

Hallituksen esityksen säännöskohtaisissa perusteluissa (21 §:n 4 momentti) todetaan muun muassa, että valitus voitaisiin tehdä, jos tietosuojavaltuutettu ei ole tehnyt valituskelpoista hallintopäätöstä tai muutoin käsitellyt kanteluasiaa kolmen kuukauden kuluessa asian vireille tulosta tai vähintään ilmoittanut arviota päätöksen antamisajankohdasta. Menettelyä ei sovellettaisi sellaisiin asioihin, joissa kysymys on neuvonannosta tai erilaisiin tiedusteluihin vastaamisesta.

Hallituksen esityksen mukaan valitus tarjoaisi rekisteröidylle ”tehokasta oikeussuojaa tietosuoja-asetuksen 77 artiklassa tarkoitetuissa tilanteissa”. Valitusasian käsittelyyn sovellettaisiin samoja säännöksiä kuin muiden valitusasioiden käsittelyyn.

Käytännössä tämä tarkoittaisi hallinto-oikeudessa, että asian käsittelyyn osallistuisi tuomionvoivana kokoonpanona ns. kolmen tuomarin kokoonpano (mukana myös esittelijä, jos kukaan kokoonpanon jäsenistä ei toimi samalla esittelijänä}. Asian oikeudellinen laatu olisi tietosuojaa koskeva valitusasia, johon annetusta hallinto-oikeuden päätöksestä pääsisi hakemaan valitusluvanvaraisesti muutosta korkeimmalta hallinto-oikeudelta. Oikeudenkäyntimaksu määrättäisiin normaaliin tapaan sekä hallinto-oikeudessa että korkeimmassa hallinto-oikeudessa, vaikka asiassa ei ole todellisuudessa ratkaistu vielä mitään.

Korkein hallinto-oikeus huomauttaa, että eräissä EU-oikeudellisissa yhteyksissä erikseen säädetyn päätöksenteon määräajan ylittyessä viranomaisen päätös presumoidaan laissa joko hakemuksen hylkääväksi tai hakemuksen hyväksyväksi päätökseksi.

Kun hakemus presumoidaan hylätyksi, tällaiseen presumoituun hylkäävään päätökseen voidaan oikeussuojakeinona käyttää valitusta. Yleensä tuolloin on kysymys selkeärajaisesta päätöksenteosta, joka koskee hakijan oikeutta tai etua taloudellisessa toiminnassa (EU:n perusvapaudet). Presumoidussa hylkäävän päätöksen tilanteessa hallintotuomioistuin voi harkita, täyttyvätkö esimerkiksi haetun luvan edellytykset sillä perusteella, mitä valituksessa esitetään. Päätöksentekotilanteessa viranomainen voi puolestaan esittää myös näkökohtansa valituksen hyväksymisen edellytyksistä tuomioistuimen suorittaman kuulemisen puitteissa. Hallintotuomioistuimella on tuolloin edellytykset tehdä asiassa aineellinen ratkaisu.

Tietosuoja-asioissa hallintotuomioistuimelta ei sen sijaan voida edellyttää asian ensi asteen aineellista ratkaisemista viranomaisen viivästyessä päätöksenteossaan, koska kanteluun liittyvät oikeudelliset kysymykset voivat olla huomattavan monimutkaisia. Huomioon on myös otettava, että hallintotuomioistuimella ei ole käytettävissään tietosuojaviranomaisille säädettyjä toimivaltuuksia.

Jos ehdotetun uuden oikeussuojakeinon viranomaisen passiivisuustilanteissa on tarkoitus olla tehokas, siihen on liitettävä jokin velvoite, jonka tuomioistuin voi asettaa tietosuojaviranomaiselle. Käytännössä velvoite voi olla vain käsittelyajan asettaminen, sillä tarkkuudella kuin se on ylipäätään asetettavissa. Käsittelyaikaan vaikuttavat tekijät ovat nekin monenlaisia, joten tarkkaa käsittelyaikaa lienee useimmiten mahdoton määrittää tarkasti etukäteen (esimerkiksi onko kysymys lukuisista samaan toiminnanharjoittajaan liittyvistä kanteluista ja mahdollisesti myös seuraamusharkinnasta).

Valitus voi oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain (HOL) mukaisesti kohdistua asiassa annettuun ratkaisuun, joka voi olla asian tutkimatta jättäminen prosessuaalisista syistä tai asian aineellinen ratkaiseminen tai näiden yhdistelmä. Normaalitilanteessa valituksen johdosta asia voidaan palauttaa viranomaiselle uudelleen käsiteltäväksi, jos joko tutkimatta jättäminen tai asian ratkaiseminen perustuu viranomaisen lainvastaiseen tulkintaan. Nyt käsillä olevassa tilanteessa asia on jo vireillä tietosuojavaltuutetun toimistossa, joten asian sinne palauttaminen olisi oikeudellisesti varsin outo vaihtoehto. Yhtä outo vaihtoehto olisi pelkästään todeta, että asian käsittelyssä on tapahtunut tietosuojalain 21 §:n 3 momentissa tarkoitettu laiminlyönti. Hallituksen esityksen mukaan ”[H]uomioiden passiivisuusasioiden luonteen, erityisiä hallinto-oikeuden päätösten tehostamiskeinoja ei pidetä tarpeellisina”.

Hallituksen esityksen mukaan valitukseen ei sovellettaisi HOL:n säännöksiä valituksen tekemisen määräajasta, sillä lakiehdotuksen 21 §:n 4 momentin mukaan ”[V]alitus on tehtävä ennen kuin tietosuojavaltuutettu on käsitellyt asiat tai antanut arvion päätöksen antamisajankohdasta”. Hallituksen esityksen perusteella vaikuttaa, että määräaika valituksen tekemiselle (sen jälkeen, kun mainitun momentin ensimmäisen virkkeen mukainen kolmen kuukauden määräaika on kulunut) voisi jäädä teoriassa auki pidemmäksi aikaa.

Hallituksen esityksen (s. 20] mukaan ”[O]oikeussuojakeinon tehokkuuteen (po. tehokkuuden] kannalta merkityksellistä on, että sillä voidaan korjata laiminlyönti ja että se on tosiasiallisesti rekisteröidyn käytettävissä. Tietosuojalainsäädäntö lisäksi edellyttää, että oikeussuojakeinon käsittelijänä on tuomioistuin.”

Korkein hallinto-oikeus toteaa, että yleisen tietosuoja-asetuksen 78.2 artiklassa säädetään toisaalta, että rekisteröidyllä on oikeus tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin tietosuojaviranomaisen yli kolmen kuukauden viivästystilanteessa, mutta todetaan samalla, että sanottu ei rajoita muita hallinnollisia muutoksenhakukeinoja tai muita kuin oikeudellisia oikeussuojakeinoja. Tästä näkökulmasta ei ole poissuljettua, että oikeussuojakeinon ensi vaiheeksi säädettäisiin korkeimman hallinto-oikeuden jo aikaisemmassa lausunnossaan ehdottamalla tavalla, että viivästymistapauksessa asianomaisen tulisi ensiksi tehdä pyyntö tietosuojaviranomaiselle asian ratkaisemisesta tai toimenpiteistä ilmoittamisesta. Tietosuojaviranomaisen tulisi vastata pyyntöön laissa määriteltävässä lyhyessä määräajassa, ja vasta tämän vastauksen jälkeen asia voitaisiin saattaa hallinto-oikeuden käsiteltäväksi (valituksen sijasta luontevammin hakemuksella), mikäli vastaus ylipäätään antaa siihen aihetta. Tämäntyyppisessä lainsäädäntöratkaisussa hallintotuomioistuimen ja viranomaisen tehtävät säilyisivät selkeämmin perustuslain mukaisessa toimivallan jaossa, eikä hallintotuomioistuimiin ohjattaisi oikeussuojavaateita asioissa, jotka ovat hallintoviranomaisessa kesken. Tämäntyyppiseen viivästyvään asiaan ei luontevasti myöskään kuulu pitkä käsittelyketju eri tuomioistuimissa, joten alkuperäisessä luonnoksessa ollut valituskielto korkeimpaan hallinto-oikeuteen on sekä tarpeen että perustuslain 21 §:n kannalta myös perusteltavissa.

Korkein hallinto-oikeus kiinnittää lopuksi huomiota siihen, että tietosuojalain soveltamisala on varsin laaja ja se on luonteeltaan EU-sääntelyä täydentävää kansallista sääntelyä. Lakiin lisättävä oikeussuojakeino voi siten saada aikaan sen, että oikeussuojakeinoa yritetään ”monistaa” hallinnon muilla aloilla, mitä helpottanee sekin, että ”passiivisuusvalitus” kirjattaisiin osaksi pykälän otsikkoa.