

Asia: VN/3517/2023

## Hallituksen esityksen luonnos tietosuojalain ja rikosasioiden tietosuojalain muuttamisesta

### Lausunnonantajan lausunto

**Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään**

LAUSUNTO HALLITUKSEN ESITYKSEN LUONNOKSESTA TIETOSUOJALAIN JA RIKOSASIOIDEN TIETOSUOJALAIN MUUTTAMISEKSI

TIETOSUOJAVALTUUTETUN TOIMISTON TYÖTILANNE

EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen soveltamisen alettua 25.5.2018 sellaisten asioiden määrä, joissa tietosuojavaltuutetun on tehtävä valituskelpoinen hallintopäätös, lisääntyi merkittävästi. Tietosuoja-asetuksen soveltamisen alkamisen jälkeen tietosuojavaltuutetun toimistoon vuosittain vireille tulevien asioiden määrä on kolminkertaistunut. Tätä kehitystä ei ole riittävästi ennakoitu eikä resursoitu, mikä on johtanut pitkiin käsittelyaikoihin ja muihin ratkaisutoiminnan ongelmiin. Asioiden käsittely on yleisen tietosuoja-asetuksen soveltamisen alettua nopeasti ruuhkautunut. Käsittelyajat ovat liian pitkiä. Ylimpien laillisuusvalvojen havaintojen mukaan asioita ei tietosuojavaltuutetun toimistossa ole pystytty käsittelemään perustuslain ja hallintolain säännösten edellyttämällä tavalla.

Oikeusasiamiehen kanslian havaintojen mukaan tietosuojavaltuutetun toimiston toiminnan viivästyksissä on ollut kysymys tilanteesta, jossa viranomaisten riittämätön resursointi vaarantaa perusoikeuksien toteutumisen (ks. eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2021, kohta 3.8.2, s. 150).

Oikeusasiamiehen kanslian toiminnan teemana vuosina 2020 ja 2021 oli ”viranomaisten riittävä resursointi perusoikeuksien turvaamiseksi”. Teeman mukaisesti painottuvassa laillisuusvalvonnassa oli kysymys sen arvioinnista, onko viranomaisen toiminnalle asetettujen perusoikeuksien

turvaamisesta johtuvien vaatimusten toteuttaminen käytännössä, ainakin normaalioloissa, mahdollista. Kun laissa asetetut vaatimukset ovat viranomaisen käytettävissä oleviin resursseihin ja toimintamahdollisuuksiin nähden ylimitoitettuja, tulee laillisuusvalvontatyössä käytännön toimijoiden syylistämisen sijasta pyrkiä löytämään se vastuutaso, joka vastaa resursoinnista ja asianmukaisten toimintamahdollisuuksien turvaamisesta. Mikäli riittäviä resursseja ei ole, lain noudattaminen saattaa käytännössä olla mahdotonta.

Työryhmän luonnostelemat lainmuutokset eivät nähdäkseni ratkaise niitä perustavanlaatuisia ongelmia, joita tietosuojavaltuutetun toimiston toimintaan tietosuoja-asetuksen soveltamisen alettua on liittynyt. Esitystä, jonka mukaan rekisteröidyllä olisi oltava oikeus saattaa asia hallinto-oikeuden käsiteltäväksi tilanteessa, jossa tietosuojavaltuutettu laiminlyö asian käsittelyn tai ei ilmoita asian etenemisestä taikka ratkaisusta kolmen kuukauden kuluessa, voidaan valtion kokonaisresurssien kohdentamisen näkökulmasta pitää epätarkoituksenmukaisena, koska se veisi voimavaroja varsinaisten asioiden käsittelyltä sekä viranomaisessa että tuomioistuimessa ja olisi lisäksi viivästysten juurisyiden kannalta menettelynä ilmeisen tehoton. Eri asia on, että esitykselle on tästä huolimatta löydettävissä painavat, joskin lähinnä muodolliset, EU-oikeudelliset perustelut, joihin palaan lausunnossani myöhemmin.

Käsittelyajat ovat myös hallinto-oikeuksissa pitkiä. Nyt kysymyksessä olevan uuden asiaryhmän käsittelyn mahdollinen säätäminen kiireelliseksi hallinto-oikeuksissa ei ratkaisisi ongelmaa, koska kiireelliseksi säädettyjen asioiden määrä on jo yli puolet kaikista hallinto-oikeuksiin saapuneista asioista (ks. apulaisoikeusasiamies Pasi Pölösen 6.2.2023 antama ratkaisu EOAK/8164/2020). Työryhmän esitys johtaisi kuitenkin siihen, että hallinto-oikeuksiin jouduttaisiin luomaan jälleen uusi kiireellisten asioiden ryhmä, jossa nyt siis käsiteltäisiin toisen viranomaisen viivästyksiä. Viivästysten syyt sen enempää tietosuojavaltuutetun toimistossa kuin hallinto-oikeuksissakaan eivät kuitenkaan poistuisi sillä, että ruuhkautunut hallinto-oikeus toteaisi toisessa ruuhkautuneessa viranomaisessa tapahtuneen viivästyksen.

## RATKAISUVALLAN DELEGOIMINEN ESITTELIJÖILLE

Työryhmän ehdottamiin muutoksiin sisältyvät tietosuojalakiin lisättävät säännökset tietosuojavaltuutetun oikeudesta siirtää ratkaisuvalltaa tietosuojavaltuutetun toimiston esittelijöinä toimiville virkamiehille asioissa, joissa lain soveltamiskäytäntö on vakiintunut. Hallituksen esityksen luonnoksessa (s. 5) on lähdetty siitä, että nykyiset säännökset eivät mahdollista sitä, että muu tietosuojavaltuutetun toimiston virkamies kuin tietosuojavaltuutettu tai apulaistietosuojavaltuutettu, voisi käyttää valvontaviranomaisen ratkaisuvalltaa.

Edellä todetun johdosta on syytä kiinnittää oikeusministeriön huomiota siihen, että 25.10.2019 hyväksytyyn tietosuojavaltuutetun toimiston työjärjestyksen 26 §:n ("Esittelijän ratkaisuvallta") mukaan esittelijät voivat tehtävänkuvansa puitteissa jo nykyisin ilman esittelyä "ratkaista asiat, jotka ovat ilmeisen perusteettomia, eivät vakiintuneen tulkinnan mukaan kuulu tietosuojavaltuutetun

toimivaltaan tai joissa vastauksena annetaan yleistä neuvontaa, joka selkeästi noudattaa voimassa olevaa lainsäädäntöä ja tietosuojavaltuutetun toimiston vakiintunutta tulkintalinjaa”.

Ratkaisuvallan delegoinnilla pyritään luonnostellun hallituksen esityksen mukaan osaltaan siihen, että ratkaisuja voitaisiin tehdä nykyistä nopeammin ja vapauttaa samalla tietosuojavaltuutetun ja apulaistietosuojavaltuutettujen resursseja perusteellisempaa oikeudellista harkintaa edellyttävien asioiden ratkaisemiseen. Esityksessä ei kuitenkaan arvioida, missä määrin tietosuojavaltuutetun toimiston työjärjestyksen 26 §:n soveltamiseen perustuva nykyinen tilanne muuttuisi. Voimassa olevan työjärjestyksen käsittelemättä jättämistä nykytilanteen arvioinnissa (kohta 3) voidaan nähdäkseni pitää puutteena, joka tulisi asian jatkovalmistelussa korjata.

Perustuslain 2 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Tietosuojavaltuutetun tehtäviin kuuluu julkisen vallan käyttöä. Näin ollen tietosuojavaltuutetun toimivallasta ja toimivaltuuksien käytöstä tulee perustuslain 119 §:n 2 momentin mukaisesti säätää lailla. Hallituksen esityksen luonnoksen sivulla 30 on nähdäkseni asianmukaisesti käyty lävitse perustuslakivaliokunnan kannanottoja erilaisissa päätöksentekijän ratkaisuvallan delegointiin liittyneissä tilanteissa.

Jotta ylitarkastajalle tai muulle tietosuojavaltuutetun toimiston esittelijänä toimivalle virkamiehelle voitaisiin ohjata tietosuojavaltuutetulle kuuluvaa julkisen vallan käyttöä, laissa olisi työryhmän esittämin tavoin tarpeen säätää tietosuojavaltuutetun oikeudesta siirtää tätä ratkaisuvallaa muulle virkamiehelle. Pidän myös luonnosteltua säännöstä siitä, että tietosuojavaltuutetulla olisi kuitenkin yksittäistapauksessa oikeus ottaa ratkaistavakseen asia, joka muutoin olisi esittelijän ratkaistava (”devoluutio-oikeus”), tarpeellisenä.

Hallituksen esityksen luonnoksessa (s. 22) on esittelijöille delegoitavan ratkaisuvallan osalta lähdetty siitä, että tietosuojavaltuutettu ja apulaistietosuojavaltuutetut ohjaisivat ja valvoisivat esittelijänä toimivalle virkamiehelle annetun ratkaisuvallan käyttämistä. Mikäli perustelulausumalla tarkoitetaan ohjausta yksittäisen tapauksen ratkaisemisessa, lähtisin siitä, etteivät tietosuojavaltuutettu ja apulaistietosuojavaltuutetut voi puuttua delegoidun ratkaisuvallan käyttöön muulla tavoin kuin ottamalla asia tietosuojavaltuutetun ratkaistavaksi. Muussa tapauksessa virkavastuun kohdentaminen oikeaan tahoon olisi vaikeaa.

Jos ratkaisu tehdään esittelijän nimissä, on mielestäni lähdettävä siitä, että hän voi tehdä ratkaisun itsenäisesti ilman tietosuojavaltuutetun ja apulaistietosuojavaltuutettujen ohjausta. Korkein oikeus on ratkaisussaan KKO 2002:68 todennut tähänkin kysymyksenasetteluun soveltuvasti seuraavaa:

”Laillisuuden ja riippumattomuuden vaatimuksilla on siten merkitystä myös yksittäisen asian käsittelyssä ja ratkaisemisessa noudatettavien järjestelyjen kannalta. Niistä seuraa, että laillisin menettelyin määräytyvän ja ratkaisusta ilmenevän kokoonpanon tulee osoittaa ne henkilöt, jotka

paitsi muodollisesti myös tosiasiaassa ovat käsitelleet asian ja tehneet sitä koskevan ratkaisun. Tuomioistuimen puolueettomuuden vaatimus edellyttää niin ikään, että yksittäisen ratkaisun tekemiseen osallistuneet henkilöt ilmenevät ratkaisusta, jotta heidän esteettömyytensä on tarvittaessa jälkikäteen arvioitavissa. Samoin virkavastuun asianmukaisen toteutumisen kannalta on tärkeää, että ratkaisuun osalliset voidaan siitä todeta.”

## PASSIIVISUUSASIAN KÄSITTELY HALLINTO-OIKEUDESSA

EU:n yleinen tietosuoja-asetus ja Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2016/680 (rikosasioiden tietosuojadirektiivi) sisältävät säännökset, joiden mukaan jokaisella rekisteröidyllä on oikeus tehokkaasiin oikeussuojakeinoihin, jos valvontaviranomainen ei ole käsitellyt kantelua tai ilmoittanut rekisteröidylle kolmen kuukauden kuluessa kantelun etenemisestä tai ratkaisusta. EU:n perusoikeuskirjan mukaisesti jokaisella, jonka unionin oikeudessa taattuja oikeuksia ja vapauksia on loukattu, on oltava käytettävissään tehokkaat oikeussuojakeinot tuomioistuimessa.

Euroopan komissio on katsonut, että Suomen lainsäädäntö ei tältä osin ole tietosuoja-asetuksen ja rikosasioiden tietosuojadirektiivin mukainen. Komissio antoi Suomelle 6.4.2022 virallisen huomautuksen sekä 27.1.2023 perustellun lausunnon, jossa se on katsonut, että Suomen lainsäädäntö ei ole kaikilta osin asetuksen 78 artiklan 2 kohdan ja direktiivin 53 artiklan 2 kohdan mukainen. Komission mukaan Suomessa käytettävissä olevien oikeussuojakeinojen ei voida katsoa täyttävän vaatimusta tehokkaasta oikeussuojasta tuomioistuimessa.

Hallituksen esityksen luonnoksen perusteella on vaikea muodostaa käsitystä siitä, mitä hallinto-oikeudessa käsiteltävissä passiivisuusasioissa vaadittaisiin, mitä vaatimuksiin vastattaisiin ja mitä tuomioistuimen ratkaisuihin todettaisiin tai määrättäisiin. Selvää kuitenkin on, ettei hallinto-oikeus voisi asettaa uhkasakkoa, määrätä maksettavaksi hyvitystä, antaa tietosuojavaaluttetulle huomautusta tai määrätä häntä syytteeseen.

Oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 19 §:ssä säädetään hallintolainkäytössä käsiteltävän muun asian kuin valituksen tai ylimääräisen muutoksenhaun (muu hallintolainkäyttöasia) vireillepanosta. Asia laitetaan hallintotuomioistuimessa vireille kirjelmällä, jossa on ilmoitettava:

1) vaatimus ja sen perustelut;

2) viranomaisen, henkilön, yhteisön tai muun tahon, johon vaatimus kohdistuu.

Oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 82 §:n 1 momentin mukaan hallintotuomioistuin voi käsitellessään muuta hallintolainkäyttöasiaa hylätä tai hyväksyä esitetyn vaatimuksen tai jättää sen tutkimatta kokonaan tai osittain.

Ilmeisesti hallinto-oikeudelta viivästymisasiossa käytännössä vaadittaisiin, että se määrää tietosuojavaltuutetun ilmoittamaan rekisteröidylle asian etenemisestä tai ratkaisemisesta tiettyyn päivämäärään mennessä. Erillistä uhkaa tai tehostetta määräykseen ei kuitenkaan voitaisi liittää. Tuomioistuimen määräyksen noudattamisen laiminlyönti olisi kuitenkin seikka, jonka voitaisiin ainakin yleensä katsoa täyttävän rikoslain 40 luvun 9 §:ssä tarkoitetun virkavelvollisuuden rikkomisen tunnusmerkistön. Virkamiesten rikosvastuu tilanteissa, joissa viivästysten perimmäiset syyt ovat viraston puutteellisessa resursoinnissa, ei kuitenkaan ratkaisisi todellisia ongelmia.

Hallinto-oikeuden päätöksellä, jossa asetettaisiin määräaika, voisi siis olla välillisiä oikeusvaikutuksia, ja se epäilemättä kiinnittäisi tehokkaalla tavalla tietosuojavaltuutetun huomiota siihen, että rekisteröidylle ei ole vastattu. Luultavaa onkin, että rekisteröidylle ilmoitettaisiin hänen asiansa etenemisestä viimeistään siinä vaiheessa, kun hallinto-oikeus kuulisi tietosuojavaltuutettua, jolloin oikeussuojan tarve tältä osin lakkaisi.

Hallituksen esityksen luonnoksen mukaan asia olisi pantava vireille hallinto-oikeudessa viimeistään 30 päivän kuluttua tietosuojavaltuutetun laiminlyönnin päättymisestä ja ennen kuin pääasiassa on annettu päätös. Epäselväksi jää, mitä hallinto-oikeudessa vaadittaisiin tilanteissa, joissa rekisteröidylle olisi jo ilmoitettu asian etenemisestä, mutta ratkaisua pääasiassa ei olisi vielä annettu. Luonnosteltuihin säännöksiinhän ei sisältyisi mahdollisuutta asettaa määräaika tietosuojavaltuutetun ratkaisun antamiselle. Hallinto-oikeus ei siis ilmeisesti voisi ratkaisussaan todeta muuta kuin sen, että ilmoitus oli annettu ja ettei hallinto-oikeus voinut auttaa asiassa enempää.

Komissio on katsonut, että Suomessa nykyisin käytettävissä olevien oikeussuojakeinojen ei voida katsoa täyttävän vaatimusta tehokkaasta oikeussuojasta tuomioistuimessa EU-oikeuden edellyttämällä tavalla. Kovin tehokkaana oikeussuojakeinona ei kuitenkaan voitane pitää sitäkään, ettei hallinto-oikeus voi käsittelyilmoituksen toimittamisen jälkeen tehdä mitään nopeuttaakseen tietosuojavaltuutetun ratkaisun saamista. Oikeutta saattaa asia vireille hallinto-oikeuteen ja saada sieltä päätös, jossa ei määrätä tai vahvisteta mitään, tuskin yksinään voidaan pitää tehokkaana oikeussuojakeinona.

Pidän perusteltuna, että nyt kysymyksessä olevat hallintolainkäyttöasiat käsiteltäisiin lähtökohtaisesti yhden tuomarin kokoonpanossa eikä mahdollisuutta muutoksenhakuun korkeimmassa hallinto-oikeudessa olisi.

Hallituksen esityksen luonnoksessa (s. 24) on todettu, ettei ehdotettu menettely poistaisi rekisteröidyn oikeutta kannella tietosuojavaltuutetun käsittelyn viivästystilanteessa valtioneuvoston oikeuskanslerille tai eduskunnan oikeusasiamiehelle. Perusteluissa on aiheellisesti pidetty mahdollisena (s.10), että ylimmät laillisuusvalvojat soveltaisivat lakia jatkossa siten, että tuomioistuinmenettely olisi ensisijainen suhteessa ylimmälle laillisuusvalvojalle tehtävään kanteluun.

Oikeusasiamies

Petri Jääskeläinen

Esittelijäneuvos

Jarmo Hirvonen

Hirvonen Jarmo  
Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia - oikeusasiamies Petri Jääskeläinen  
(esittelijänä EsN Jarmo Hirvonen)