

Asia: VN/27438/2023

Lausuntopyyntö: Hallituksen esitysluonnos EU:n datasäädöksen täytäntöönpanoa koskevaksi lainsäädännöksi

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Helsingin hallinto-oikeus lausuu hallituksen esitysluonnoksesta kunnioittaen seuraavaa.

Muutoksenhakua koskeva säännös:

Säädettäväksi esitetyn lain datan hallinnan ja jakamisen valvonnasta (jäljempänä ”ehdotettu laki”) 29 §:n mukaan muutoksenhausta hallintotuomioistuimeen säädetään oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa (1 mom), muutoksenhaussa uhkasakon asettamista ja maksettavaksi tuomitsemisesta (pitäisi ilmeisesti olla ”tuomitsemista”) koskevaan päätökseen sovelletaan kuitenkin uhkasakkolakia (2 mom) ja toimivaltaisen viranomaisen muussa kuin seuraamusmaksun määrittämisestä koskevassa päätöksessä voidaan määrätä, että päätöstä on noudatettava muutoksenhausta huolimatta, jollei valitusviranomainen toisin määrää (3 mom). Näin ollen ehdotetun lain mukaisten toimivaltaisten viranomaisten päätöksistä valitettaisiin hallinto-oikeuksiin.

Hallituksen esitysluonnoksen mukaan datasäädöksen päävastuulliseksi kansalliseksi toimivaltaiseksi viranomaiseksi ehdotetulta Liikenne- ja viestintävirastolta vaaditaan osaamista muun muassa liikesalaisuusasioista, sopimusoikeudesta, kilpailu- ja kuluttajaoikeudellisista kysymyksistä ja immateriaalioikeudellisista kysymyksistä sekä virastolle uusista teknologian aloista, kuten IoT-teknologiasta, datankäsittelypalveluista ja pilvipalveluista. Lisäksi on todettu, että viranomaisen olisi hyödyllistä ymmärtää digitaalista liiketoimintaa ja data-taloutta ja että uudet tehtävät laajentaisivat viraston tehtäväkenttää huomattavasti. Esitysluonnoksessa on edelleen todettu, että tehtävien eräänlainen keskittäminen Liikenne- ja viestintävirastoon mahdollistaa osaamisen keskittymisen ja synergiaetuja, mikä voi muun ohella helpottaa yhtenäistä tulkintalinjaa.

Helsingin hallinto-oikeus toteaa, että kyseessä olisi hallinto-oikeuksille täysin uusi asiaryhmä, joka edellyttäisi myös muutoksenhakuinstanssilta laajaa osaamista. Esitysluonnoksen perusteella asiassa on harkittu sitä, tulisiko muutoksenhaku EU:n datasäädöstä (EU) 2023/2854 koskevista viranomaispäätöksistä ohjata hallinto-oikeuksien sijasta markkinaoikeuteen. Esitysluonnoksesta ei kuitenkaan selvästi ilmene, millä perusteella on päädytty esittämään muutoksenhakuasioiden ohjaamista hallinto-oikeuksille varsinkin, kun esitysluonnoksessa (s. 36) on arvioitu markkinaoikeudella olevan jo valmiiksi hyvät valmiudet datasäädöksen perusteella tehtävien valitusasioiden käsittelyyn tuomioistuimenmenettelyssä tällaisessa asiaryhmässä, jossa sääntely perustuu uudenlaiseen EU-oikeudelliseen sääntelyyn ja jossa tekniset seikat asiaa arvioitaessa ja lainsäädäntöä tulkittaessa korostuvat.

Esitysluonnoksessa (s. 36) on arvioitu, ettei tuomioistuimeen ohjautuvien valitusasioiden määrä välttämättä olisi kovinkaan suuri, joten keskittäminen yhteen tuomioistuimeen ei olisi siinä mielessä tarpeen. Sanotusta poiketen Helsingin hallinto-oikeus katsoo, että mikäli nyt kysymyksessä olevan kaltaisen, erityisosaamista vaativan uuden asiaryhmän muutoksenhakuasioiden määrä jää vähäiseksi, se pikemminkin puoltaa tarvetta keskittää asiat yhteen tuomioistuimeen.

Hallinto-oikeus kiinnittää huomiota myös siihen, että ehdotetun lain 3 §:n mukaan kuluttaja-asiamies on valvonnasta vastaava viranomainen EU:n datasäädöksen 3 artiklan 2 ja 3 kohdan osalta silloin, kun kyse on tietojen antamisesta elinkeinonharjoittajalta kuluttajalle, ja että kuluttaja-asiamiehen toimivaltuuksista säädetään kuluttajansuojaviranomaisten eräistä toimivaltuuksista annetussa laissa (566/2020). Kuluttajansuojaviranomaisten eräistä toimivaltuuksista annetun lain 16 §:ää (Seuraamusmaksu tietojen antamista koskevien säännösten rikkomisesta) on esitetty muutettavaksi siten, että pykälässä tarkoitettu seuraamusmaksu voitaisiin määrätä myös elinkeinonharjoittajalle, joka rikkoo tai laiminlyö EU:n datasäädöksen 3 artiklan 2 ja 3 kohdan säännöksiä tietojen antamisesta silloin, kun on kyse tietojen antamisesta elinkeinonharjoittajalta kuluttajalle. Kuluttajansuojaviranomaisten eräistä toimivaltuuksista annetun lain 21 §:n 1 momentin mukaan seuraamusmaksun määrää markkinaoikeus kuluttaja-asiamiehen esityksestä. Mainittuun 21 §:ään ei ole tällä esitysluonnoksella esitetty tehtävän muutoksia. Näin ollen osa datasäädöksen rikkomisen perusteella määrättävistä seuraamusmaksuasioista näyttäisi joka tapauksessa ohjautuvan markkinaoikeuden käsiteltäväksi.

Edellä todettu huomioon ottaen jatkovalmistelussa tulisi vielä uudelleen harkita, tulisiko muutoksenhaku esitysluonnoksessa tarkoitetuista datasäädökseen liittyvistä hallinnollisista valitusasioista ohjata ja keskittää markkinaoikeuteen.

Esitysluonnoksen mukaan (s. 29) datasäädöksen vaikutuksia tuomioistuinlaitoksen toimintaan ei ole pystytty tarkasti arvioimaan esitystä laadittaessa. Vaikka valitusasioiden määrä ei esitysluonnoksen arvion mukaisesti olisikaan suuri, asiat tulevat todennäköisesti olemaan tulkinnanvaraisia ja aikaa vieviä ja edellyttäisivät hallinto-oikeuksilta uudenlaista osaamista. Muutoksenhakuasiat saattavat olla myös prosessuaalisilta kysymyksiltään mutkikkaita huomioiden muun ohella, että asianosaisina voi olla muitakin kuin kansallisia toimijoita. Lisäksi esitysluonnoksessa esitetystä poiketen Helsingin hallinto-oikeus arvioi, että tuomioistuihin saattaa ohjautua merkittäväkin määrä

muutoksenhakuasioita ottaen huomioon, että ehdotetussa laissa säädettäisiin eri viranomaisille laajoja valvontavaltuuksia sekä mahdollisuuksia määrätä erilaisia seuraamuksia useille eri toimijoille ja ettei seuraamusmaksujen osalta ole esitetty säädettäväksi oikaisuvaatimusvaihetta.

Muita huomioita:

Hallinto-oikeus kiinnittää huomiota siihen, että EU:n datasäädöksessä on jätetty kansallista liikkumavaraa ja useissa hallituksen esitysluonnoksessa ehdotetuissa säännöksissä viranomaiselle jätetään merkittävää harkintavaltaa. Tähän nähden esitysluonnoksen säännöskohtaiset perustelut ovat hyvin suppeat tai osittain jopa puuttuvat kokonaan sen osalta, miksi mihinkin lainsäädäntöratkaisuun on päädytty ja miten esitettyjä säännöksiä on tarkoitettu soveltaa. Mikäli säännöskohtaisia perusteluita ei täsmennetä, tulkintaongelmia voi aiheutua esimerkiksi sen suhteen, missä tilanteissa seuraamusmaksu tulisi määrätä tai jättää määräämättä tai minkä suuruisena se tulisi määrätä. Jatkovalmistelussa voisi myös olla tarpeen arvioida prosessin ominaispiirteitä kuten mahdollisten asiaan osallisten/asianosainten ja muutoksenhakuun oikeutettujen joukkoa ottaen huomioon EU:n datanhallinta-asetuksen (EU) 2022/868 9 artikla sekä EU:n datasäädöksen 37–39 artikla. Valvonta-asioita tullee vireille myös kuluttajien tai muiden toimijoiden kuten kilpailijoiden ilmoittamana, joten valvonta-asian vireillepanijan asemaa prosessin eri vaiheissa olisi tarpeen arvioida ja tarkentaa jo lainsäädäntövaiheessa.

Ehdotetun lain 29 §:n 3 momentin mukaan muussa kuin seuraamusmaksun määräämistä koskevassa päätöksessä voidaan määrätä, että päätöstä on noudatettava muutoksenhausta huolimatta, ellei valitusviranomainen toisin määrää. Hallinto-oikeus kiinnittää huomiota siihen, että ehdotetun lain 10 §:n 2 momentissa säädettäisiin lisäksi erikseen valvontapäätösten (huomautus, varoitus, korjaamisvelvoite tai toimenpiteen kieltäminen) osalta, että toimivaltainen viranomainen voi päätöksessään määrätä, että päätöstä on noudatettava muutoksenhausta huolimatta.

Ehdotetun lain 22 §:n 2 momentti ”Seuraamusmaksua ei määrätä, jos velvoitteen rikkomista on pidettävä vähäisenä tai ilmeisen kohtuuttomana.” pitäisi ilmeisesti olla ”tai seuraamusmaksun määräämistä pidetään ilmeisen kohtuuttomana. Saman ehdotetun säännöksen 1 momentin mukaista kohtaa ”viimeksi toimitetun verotuksen mukaisista tuloista” olisi tarpeen tarkentaa muotoilultaan.

Hallinto-oikeus kiinnittää lisäksi huomiota siihen, että ehdotetun lain 27 §:n 4 momentissa säädettäisiin Liikenne- ja viestintävirastolle tehtävästä valituksesta. Vaikka mainitun säännöksen taustalla olevassa EU:n datasäädöksen 20 artiklan 5 kohdassa sinällään on käytetty valitus-sanaa, olisi jatkovalmistelussa syytä harkita väärinkäsitysten välttämiseksi jonkin toisen käsitteen käyttämistä 27 §:ssä ottaen huomioon, miten valitus-sanaa muutoin kansallisesti käytetään.

Lausunnon ovat valmistelleet hallinto-oikeustuomarit Emmi Aakula ja Mira Kallatsa.

Ann-Mari Pitkäranta

ylituomari

Vainionpää Suvi
Helsingin hallinto-oikeus