

Oikeusministeriö

PL 25
00023 VALTIONEUVOSTO

TÄYDENTÄVÄ LAUSUNTO

11.9.2023

EOAK/5716/2023

Viite: VN/3517/2023-OM-15

Luonnos hallituksen esitykseksi tietosuojalain ja rikosasioiden tietosuojalain muuttamisesta

Aikaisempi luonnos hallituksen esitykseksi on ollut lausuntokierroksella 26.5. - 7.7.2023. Olen antanut siitä lausuntoni 14.6.2023 ([EOAK/3563/2023](#)). Aikaisempi luonnos sisälsi säännökset rekisteröidyn oikeudesta saattaa tietosuojavaltuutetun toimimattomuutta koskeva passiivisuustilanne vireille hakemusasiana hallinto-oikeudessa.

Totesin aikaisemmassa lausunnossani, että mahdollisuus saattaa passiivisuustilanne hallinto-oikeuden käsiteltäväksi ei ratkaisisi puutteellisesta resursoinnista johtuvia ongelmia, joita tietosuojavaltuutetun toimiston toimintaan varsinkin tietosuoja-asetuksen soveltamisen alettua on liittynyt. Olen pitänyt ehdotettua järjestelyä valtion kokonaisresurssien kohdentamisen näkökulmasta epätarkoituksenmukaisena, koska se veisi voimavaroja varsinaisten asioiden käsittelyltä sekä viranomaisessa että tuomioistuimessa ja olisi lisäksi viivästyksen perimmäisen syyn kannalta menettelynä ilmeisen tehoton.

Totesin aikaisemmassa lausunnossani myös, että hallituksen esityksen luonnoksen perusteella oli vaikea muodostaa käsitystä siitä, mitä hallinto-oikeudessa käsiteltävissä passiivisuusasioissa vaadittaisiin, mitä vaatimuksiin vastattaisiin ja mitä tuomioistuimen ratkaisuihin todettaisiin tai määrättäisiin.

Ehdotusta uudesta oikeussuojakeinosta on nyt lausuntopalautteen perusteella muutettu siten, että tietosuojavaltuutetulla olisi velvollisuus ratkaista asia kolmessa kuukaudessa tai ilmoittaa samassa ajassa rekisteröidylle arvio päätöksen antamisajankohdasta. Rekisteröidyllä olisi

valitusoikeus hallinto-oikeuteen, jos tietosuojavaltuutettu laiminlyö kolmen kuukauden määräajan noudattamisen. Kysymys ei olisi hakemuksesta vaan valituksesta eli muutoksenhakemuksesta.

Oikeusministeriö on nyt pyytänyt eduskunnan oikeusasiamieheltä ja eräiltä muilta tahoilta täydentävän lausunnon tietosuojalain 21 §:n ja rikosasioiden tietosuojalain 57 §:n tarkistetuista luonnoksista. Koska kysymyksessä ovat budjettilait, lausunto on pyydetty rajoittamaan arvioon ehdotetun uuden oikeussuojakeinon tehokkuudesta ja toimivallan jaon selkeydestä tuomioistuinten ja ylimpien laillisuusvalvojen välillä.

Tietosuojalaki 21 § ja rikosasioiden tietosuojalaki 57 §

Kumpaankin otsikossa mainittuun pykälään ehdotetaan uudeksi viimeiseksi momentiksi seuraavaa sääntelyä:

”Jos tietosuojavaltuutettu laiminlyö 3 momentissa tarkoitetun kolmen kuukauden määräajan noudattamisen, rekisteröidyllä on oikeus tehdä valitus hallinto-oikeudelle. Valitus on mahdollista tehdä niin kauan kuin laiminlyönti ei ole päättynyt. Valituksen katsotaan tässä tapauksessa kohdistuvan päätökseen asian tutkimatta jättämisestä.”

Kolmen kuukauden määräaikaa koskeva säännös kuuluisi tietosuojalaissa 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.”

Aiemman ehdotuksen mukainen hakemusmenettely on siis nyt korvattu valitusmenettelyllä. Hallinto-oikeusprosessin tai sen lopputuloksen kannalta lienee kuitenkin käytännössä merkityksetöntä, onko hallinto-oikeuteen toimitettava asiakirja luokiteltavissa hakemukseksi vai valitukseksi. Olennaisempaa on, mitä hallinto-oikeus voi tehdä ja mitä sen oletetaan tekevän viivästymistapauksissa.

Valituksella tarkoitetaan yleensä alemman instanssin ratkaisuun kohdistuvaa muutoksenhakemusta. Passiivisuustilanteissa kysymys ei kuitenkaan ole muutoksenhausta vaan viranomaisen toimimattomuuden johdosta esitetystä muunlaisesta vaatimuksesta. Sen vuoksi vaatimuksen kutsumista valitukseksi ei voida pitää täysin johdonmukaisena.

Oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annettuun lakiin (808/2019) ei sisälly säännöksiä oikeussuojakeinoista, jotka koskisivat viranomaisen passiivisuustilannetta. Oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 6 §:n mukaan valittamalla saa hakea muutosta päätökseen, jolla viranomainen on ratkaissut hallintoasian tai jättänyt sen tutkimatta. Valittamalla ei voida hakea muutosta päätökseen, joka koskee vain asian valmistelua tai täytäntöönpanoa. Valittamalla ei myöskään saa hakea

muutosta hallinnon sisäiseen määräykseen, joka koskee tehtävän tai muun toimenpiteen suorittamista.

Yleisiin prosessuaalisiin peruslähtökohtiin kaikissa prosessilajeissa kuuluu, että valituskirjelmässä on ilmoitettava, mihin yksilöityyn päätökseen haetaan muutosta. Valituksessa on niin ikään kerrottava, miltä kohdin päätökseen haetaan muutosta ja mitä muutoksia siihen vaaditaan tehtäväksi. Näin muutoksenhakutuomioistuin voi antaa ratkaisun juuri siihen päätöksen osaan, jota muutoksenhakijana oleva valittaja pitää virheellisenä. Myös päätöksen kumoamista ja poistamista sekä asian palauttamista alempaan instanssiin voidaan vaatia. Käsittelyn pohjana on kuitenkin aina muutoksenhakijan yksilöity vaatimus eli valitus. Tässä suhteessa valitus eroaa esimerkiksi alistuksesta.

Tietosuojavaltuutetun passiivisuustilanteessa on kysymys siitä, että tietosuojalainsäädännössä edellytetyn ratkaisun antaminen tai muut asian käsittelytoimenpiteet ovat jääneet tekemättä. Hallituksen esityksen luonnoksessa (s. 21) tilanteesta käytetään ilmaisua ”toisin sanoen asiaa ei ole otettu käsiteltäväksi”. Ehdotuksen mukaan passiivisuustilanne rinnastettaisiin päätökseen asian tutkimatta jättämisestä. Prosessioikeudessa asian ”käsitleminen” ja ”tutkiminen” ja niiden vastakohtat ”käsitlemättä jättäminen” ja ”tutkimatta jättäminen” ovat kuitenkin eri asioita. Ehdotettu legaalinen rinnastus olisi, siten kuin sitä on ehdotuksen perusteluissa kuvattu, perinteisen prosessuaalisen luokittelun kannalta ongelmallinen.

Tutkimatta jättäminen viittaa yleensä puutteisiin prosessinedellytyksissä. Tutkimatta jättämiseen voidaan tuomioistuimessa tai viranomaisessa päätyä vasta sen jälkeen, kun asiaa on jo prosessuaalisen tilanteen osalta käsitelty. Käsittely ei siis näissä tilanteissa etene pääasian aineelliseen tutkimiseen. Asia kuitenkin käsitellään, vaikka sitä ei tutkita.

Oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 81 §:n mukaan hallintotuomioistuin voi hyväksyä tai hylätä valituksen tai jättää sen tutkimatta kokonaan tai osittain. Päätöksessään tuomioistuin voi pysyttää tai kumota valituksen kohteena olevan päätöksen, palauttaa asian uudelleen käsiteltäväksi, muuttaa valituksen kohteena olevaa päätöstä tai siirtää valituksen toimivaltaiseen viranomaiseen tai tuomioistuimeen.

Jos valituksen kohteena olisi tutkimatta jättämistä koskevaan päätökseen nyt ehdotetun lain nojalla rinnastettava passiivisuustilanne, voidaan hallituksen esityksen luonnoksessa (s. 21) todetuin tavoin otaksua, että hallinto-oikeuden ratkaisussa päädyttäisiin palauttamaan asia tietosuojavaltuutetun käsiteltäväksi, jos tutkittavaksi ottamisen edellytysten arvioitaisiin täytyneen. Mikään ei kuitenkaan tällaisen hallinto-oikeuden ratkaisun johdosta muuttuisi, koska asia olisi muutenkin kaiken aikaa vireillä tietosuojavaltuutetun toimistossa. Vireilläolohan näyttäisi ehdotuksen

mukaan olevan prosessinedellytys¹ valituksen tutkimiselle hallinto-oikeudessa.

Hallinto-oikeus ei passiivisuustilanteessa voisi itse ratkaista tietosuojavaltuutetun ratkaistavaksi kuuluvaa asiaa niin, että hallinto-oikeuden ratkaisu korvaisi tekemättä jääneen tietosuojavaltuutetun ratkaisun. Hallinto-oikeus ei voisi myöskään muuttaa tai kumota tietosuojavaltuutetun ratkaisua, koska sellaista ei olisi passiivisuustilanteissa olemassa.

Komissio on katsonut, että Suomessa nykyisin käytettävissä olevien oikeussuojakeinojen ei voida katsoa täyttävän vaatimusta tehokkaasta oikeussuojasta tuomioistuimissa EU-oikeuden edellyttämällä tavalla. Kovin tehokkaana oikeussuojakeinona ei kuitenkaan voitane pitää nyt ehdotettua järjestelyä, jossa hallinto-oikeus ei voisi valituksen johdosta itse asiassa tehdä mitään nopeuttaakseen tietosuojavaltuutetun toimintaa. Oikeutta saattaa asia valituksella vireille hallinto-oikeuteen ja saada sieltä päätös, jossa ei määrätä tai vahvisteta mitään, tuskin yksinään voidaan pitää tehokkaana oikeussuojakeinona passiivisuustilanteissa.

Ehdotettu oikeussuojakeino tarkoittaisi käytännössä sitä, että se korvaisi laillisuusvalvojalle tehtävän kantelun viivästystilanteissa. Laillisuusvalvojat eivät tutki kanteluita asioissa, jotka ovat vireillä tuomioistuimissa tai jotka voidaan saattaa vireille tuomioistuimissa. Rekisteröity voisi kuitenkin edelleen kannella ylimmille laillisuusvalvojille sellaisista tietosuojavaltuutetun laiminlyönneistä, joista ei voi valittaa hallinto-oikeuteen.

Ehdotettu sääntely ei sisältäisi säännöksiä, joiden nojalla rekisteröidyn olisi ennen valituksen tekemistä esitettävä tietosuojavaltuutetulle kiirehtimispyyntö tai nimenomaisesti vaadittava asian ratkaisua. Tätä voidaan mielestäni pitää puutteena. Kiirehtimispyynnön esittäminen rinnastuisi mielestäni perustellusti hallintomenettelyssä laajasti käytössä olevaan oikaisumenettelyyn. Nykyisin suureen osaan hallintopäätöksistä täytyy ensin hakea oikaisua päätöksen tehneeltä viranomaiselta, ja vasta sen jälkeen viranomaisen päätökseen edelleen tyytymätön voi valittaa hallinto-oikeuteen.

On mahdollista, että tietosuojavaltuutettu ehtii korjata laiminlyöntinsä kesken hallinto-oikeuden käsittelyn, jolloin valittajalla ei olisi enää oikeussuojan tarvetta. Oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 81 §:n 2 momentissa säädetään tilanteista, joissa hallintotuomioistuin jättää valituksen tutkimatta. Saman pykälän viimeisen momentin mukaan asian käsittely raukeaa, jos valitus peruutetaan tai siihen on muu vastaava syy.

Laiminlyönnin korjaamiseen ja oikeussuojan tarpeen katoamiseen riittäisi ilmeisesti esimerkiksi se, että rekisteröidylle ilmoitettaisiin

¹ Pykäläehdotuksessa todetaan, että ”valitus on mahdollista tehdä niin kauan kuin laiminlyönti ei ole päättynyt”. Tämä tarkoittanee, että asian täytyy olla vireillä tietosuojavaltuutetun toimistossa.

tietosuojavaltuutetun toimistosta, että tietosuojavaltuutetun ratkaisu on odotettavissa kahden tai kolmen vuoden päästä. Kun tällainen ilmoitus olisi saatu, valitusmahdollisuus olisi ilmeisesti käytetty, eikä asiaan voitaisi enää uudelleen palata, vaikka ratkaisua ei saataisikaan ilmoitetun ajan kuluessa.

Muissa EU:n jäsenvaltioissa tuomioistuimilla on käytössään tehostavia keinoja kuten määräajan ja uhkasakon asettaminen tai hallinnollinen sanktio. Joissakin jäsenvaltioissa on myös mahdollista maksaa rekisteröidylle korvaus viivästyksen johdosta. Suomessa vastaavat mahdollisuudet puuttuisivat hallinto-oikeuksilta kokonaan. Hallinto-oikeuksilta puuttuisivat myös ylimpien laillisuusvalvojen keinovalikoimaan kuuluvat mahdollisuudet antaa tietosuojavaltuutetulle huomautus tai määrätä hänet syytteeseen taikka suositella valtion maksettavaksi rahallista hyvitystä.

Tuntuvien rahallisten hyvitysten määrääminen valtion maksettavaksi viivästystilanteissa saattaisi olla keino, jolla voitaisiin välillisesti vaikuttaa myös viivästysten juurisyihin eli viranomaisten puutteelliseen resursointiin. Luultavasti jossain vaiheessa nimittäin ymmärrettäisiin, että hyvitysten maksamista järkevämpää on kohdentaa niukat varat viranomaisen toimintaan, jotta viivästyksiä ei aiheutuisi.

Aiemmissa EU-oikeuteen perustuvissa viivästysvalitussäännöksissä päätöksen puuttuminen on rinnastettu yleensä viranomaisen kielteiseen päätökseen, kuten hakemuksen hylkäämiseen. Yksittäisiin lakeihin sisältyviä säännöksiä, jotka koskevat oikeussuojakeinoja viranomaisen passiivisuustilanteissa, ovat nykyisin esimerkiksi ammattipätevyyden tunnustamisesta annetun lain (1384/2015) 24 § 2 momentti ja terveydenhuollon ammattihenkilöistä annetun lain (559/1994) 39 § 4 momentti.

Mainituissa laeissa on kysymys tutkintojen ja pätevyyskysymysten vahvistamisesta määrääjässä EU:n perusvapauksiin (työvoiman vapaa liikkuvuus) ja perustuslain 18 §:n 1 momentissa turvattuun elinkeinon ja ammatinharjoittamisen vapautteen liittyvässä asiayhteydessä. Jokaisen perusoikeuksiin kuuluu oikeus hankkia toimeentulonsa valitsemallaan työllä, ammatilla tai elinkeinolla. Viivästys ammattipätevyyskysymysten vahvistamisessa saattaa suoraan vaikuttaa yksilön perusoikeuksiin ja toimeentuloon.

Ammattipätevyysdirektiivin (2005/36/EY) mukaan muutosta on voitava hakea myös silloin, kun päätöstä ei anneta säädetyssä määrääjässä. Ammattipätevyyden vahvistamatta jättämisen voidaankin melko hyvin perustein katsoa rinnastuvan hakemuksen hylkäämiseen - eikä siis tutkimatta jättämiseen, kuten nyt luonnostellussa hallituksen esityksessä on tietosuojavaltuutetun ratkaisujen osalta katsottu. Hallinto-oikeus voi tutkiessaan hakemuksen hylkäämistä ottaa kantaa itse asiaan eli hakemuksen hylkäämiseen aineellisiin perusteisiin toisin kuin silloin, kun passiivisuus rinnastetaan tutkimatta jättämiseen.

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](#)). Nyt kysymyksessä oleva ehdotus 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.

Oikeusasiamies

Petri Jääskeläinen

Esittelijäneuvos

Jarmo Hirvonen

Asiakirja on hyväksytty sähköisesti asianhallintajärjestelmässä.