OIKEUSMINISTERIÖ
JUSTITIEMINISTERIET

Demokratia- ja julkisoikeusosasto
EU-oikeus ja tietosuoja

Vastine

20.11.2023

Lainsäädäntöneuvos Virpi Koivu

Hallintovaliokunta 22.11.2023; HE 62/2023 vp

Hallintovaliokunta on pyytänyt oikeusministeriöltä vastineen lausunnoista, jotka valiokunta on vastaanottanut hallituksen esityksen HE 62/2023 vp käsittelyn yhteydessä. Hallituksen esityksellä muutettaisiin tietosuojalakia (1050/2018) ja lakia henkilötietojen käsittelystä rikosasioissa ja kansallisen turvallisuuden ylläpitämisen yhteydessä (1054/2018, rikosasioiden tietosuojalaki). Lakivaliokunta on antanut hallituksen esityksestä lausunnon (LaVL 15/2023 vp).

Hallintovaliokunnan vastaanottamissa lausunnoissa kommentoidaan pääosin ehdotettua passiivisuusvalitusta koskevaa sääntelyä. Eduskunnan oikeusasiamiehen lausunnossa esitetään myös ehdotettuja tietosuojalain 15 §:n sekä tietosuojalain 29 §:n ja rikosasioiden tietosuojalain 12 §:n muutoksia koskevia huomioita, joissa ehdotettuja säännöksiä pidetään perusteltuina. Oikeusministeriö esittää lausuntonaan seuraavat huomiot, jotka koskevat ehdotettua passiivisuusvalitusta. Huomiot koskevat lähtökohtaisesti kumpaakin lakiehdotusta.

Valituksen kohde

Eduskunnan oikeusasiamiehen lausunnossa kiinnitetään huomiota siihen, että aiemman hallituksen esityksen luonnoksen mukaisesta passiivisuuden rinnastamisesta tutkimatta jättämistä koskevaan päätökseen on nyt luovuttu. Sen sijaan valituksen katsottaisiin passiivisuustilanteissa kohdistuvan asian käsittelyä koskevaan kielteiseen päätökseen. Lausunnossa todetaan, että hallintolainkäyttöön liittyvässä systematiikassa ei toistaiseksi ole olemassa ”asian käsittelyä koskevia kielteisiä päätöksiä”. Prosessioikeudessa asian ”käsitteleminen” ja ”tutkiminen” ja niiden vastakohdat ”käsittelemättä jättäminen”

Postiosoite Postadress	Käyntiosoite Besöksadress	Puhelin Telefon	Faksi Fax	S-posti, internet E-post, internet
Oikeusministeriö PL 25 FI-00023 Valtioneuvosto Finland	Eteläesplanadi 10 00130 Helsinki Finland	0295 16001 Internat. +358 295 16001	09 160 67730 Internat. +358 9 160 67730	kirjaamo.om@gov.fi www.oikeusministerio.fi www.justitieministeriet.fi

ja ”tutkimatta jättäminen” ovat eduskunnan oikeusasiamiehen lausunnon mukaan eri asioita. Tutkimatta jättäminen viittaa yleensä puutteisiin prosessinedellytyksissä.

Eduskunnan oikeusasiamies katsoo, että aiemmassa lainsäädännössä käytetty sääntelymalli ei suoraan sovi nyt kysymyksessä olevaan tilanteeseen. Lausunnossa viitataan tältä osin siihen, että kantelujen aiheet voivat olla moninaisia kuten tietosuojavaltuutetun käytössä olevat ratkaisuvaihtoehdotkin.

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 päätökseen voidaan oikeussuojakeinona käyttää valitusta. Yleensä tuolloin on kysymys selkeärajaisesta päätöksenteosta, joka koskee hakijan oikeutta tai etua taloudellisessa toiminnassa (EU:n perusvapaudet).

Helsingin hallinto-oikeuden näkemyksen mukaan ratkaisu, jossa passiivisuus tulkitaan käsittelyä hylkäävänä päätöksenä, on osin epäonnistunut. Käsittelyn hylkääminen ei ole oikeudellinen käsite, eikä se ole myöskään yleiskielellisesti helposti ymmärrettävissä. Hallinto-oikeus katsoo myös, että käytetyn sanamuodon perusteella on sekaannusvaara sen suhteen, mitä hallinto-oikeus voi tutkia ja minkälaisen ratkaisun se voi tehdä asiassa. Vaarana on, että ehdotettu säännös esitetyssä muodossa johtaisi passiivisuus- ja laiminlyöntiin liittyvien asioiden lisääntymiseen hallinto-oikeuksissa myös tilanteissa, jotka eivät kuulu esitetyn oikeussuojakeinon soveltamisalaan. Hallinto-oikeus katsoo, että aiemmin ehdotetussa rakennelmassa, jossa passiivisuus tulkitaan tutkimatta jättämistä koskevana päätöksenä, ei syntynyt samalla tavalla sekaannusvaaraa suhteessa hallinto-oikeuden toimivaltaan.

Professori Mäenpään lausunnossa kiinnitetään huomiota siihen, millä tavalla lakiehdotuksissa on määritelty valituksen kohde, eli asian käsittelyä koskeva kielteinen päätös. Lausunnon mukaan se rajoittaisi näin muotoiltuna sekä valituksen perusteita että tuomioistuimen tutkimisvaltaa ongelmallisella tavalla, ja se rajoittaisi perusteettomasti yleisen tietosuoja-asetuksen 78 artiklan ja myös EU:n perusoikeuskirjan 47 artiklan edellyttämää oikeussuoja-keinon tehokkuutta.

Professori Mäenpää katsoo, että 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. Hänen mukaansa oikeus valittaa olisi välttämätöntä kohdistaa tietosuojavaltuutetun asiaa koskevaan kielteiseen päätökseen. Tällainen muotoilu myös vastaisi jo muussa lainsäädännössä vakiintunutta passiivisuusvalituksen kohteen sääntelyä.

Lakivaliokunta katsoo lausunnossaan todetun valossa, sekä saamansa selvityksen perusteella, että sääntelyn tavoitteen ja tarkoituksen kannalta on riittävää, että rinnastus tehdään siihen päätöstyyppiin, joka on lähinnä sitä käytännön tilannetta, josta on kyse. Näin ollen lakivaliokunta katsoo, että

passiivisuustilanteen rinnastus "tutkimatta jättämistä koskevaan päätökseen" on tässä tapauksessa toimivampi ratkaisu.

Lakivaliokunta esittää, että hallintovaliokunta tarkistaa 1. lakiehdotuksen 21 §:n 4 momenttia ja 2. lakiehdotuksen 57 §:n 3 momenttia siten, että muotoilu "valituksen katsotaan tässä tapauksessa kohdistuvan asian käsittelyä koskevaan kielteiseen päätökseen" korvataan muotoilulla "valituksen katsotaan tässä tapauksessa kohdistuvan tutkimatta jättämistä koskevaan päätökseen".

Oikeusministeriö toteaa aluksi, että ehdotetuissa säännöksissä on poikettu tarkoituksella muista EU-lainsäädäntöön perustuvista viivästysvalitussäännöksistä, joiden mukaan valitus yleensä kohdistuu viranomaisen kielteiseen asiasisältöiseen päätökseen, kuten hakemuksen hylkäämiseen. Tämä johtuu erityisesti siitä, että tietosuojalainsäädäntö ei aseta asian ratkaisulle ehdotonta määräaikaa, vaan määräajan noudattamisen kannalta riittävää on, että rekisteröidylle vähintään ilmoitetaan hänen asiansa etenemisestä. On kuitenkin oleellista, että valitusoikeudella on selkeä kohde. Ehdotetun säännöksen lähtökohta on myös sama kuin voimassa olevan lainsäädännön sisältämien säännösten taustalla olevassa EU-oikeudessa, eli oikeussuojakeinon tulee olla saatavilla silloinkin, kun viranomaisen päätös puuttuu. Komission alkuperäisen asetusehdotuksen säännös on myös ollut hyvin lähellä muita EU-lainsäädännön vastaavia säännöksiä, vaikka siihenkään ei sisältynyt ehdotonta määräaikaa asian ratkaisulle tai käsittelylle. Kuten lakivaliokunnan lausunnossa todetaan, jotta valitusoikeus voitaisiin kohdistaa puuttuvaan päätökseen tai ilmoitukseen, ehdotetuissa säännöksissä päätöksen tai ilmoituksen puuttuminen on rinnastettu tilanteeseen, jossa asian käsittely on päättynyt ja lopputulos on rekisteröidyn kannalta kielteinen. Käytännössä kyse on silti siitä, että viranomaiselta vähintään edellytettävät käsittelytoimet puuttuvat, toisin sanoen tietosuojavaltuutettu ei ole vähintään ilmoittanut arvioitua päätöksen antamisajankohtaa. Voimassa olevat sääntelyratkaisut viranomaisen viivästystilanteissa eivät siten sellaisenaan sovellu tietosuojalainsäädännössä tarkoitettuihin passiivisuustilanteisiin, vaan niissä omaksuttua sääntelyratkaisua on tarpeen mukauttaa tietosuojavaltuutettua koskevissa säännöksissä. (ks. HE s. 19)

Oikeusministeriö yhtyy professori Mäenpään näkemykseen siitä, että oikeussuojakeinon tehokkuuden kannalta on merkitystä sillä, mitkä toimivaltuudet tuomioistuimella on käytettävissään, mihin myös lakivaliokunta viittaa lausunnossaan. Hallituksen esityksessä ei ole kuitenkaan otettu kantaa siihen, millä tavalla hallinto-oikeuden tulisi ratkaista passiivisuusvalitusasiat tai tulisiko sen käsitellä myös asiasisältöä, vaikka vaikutusten arvioinnin yhteydessä on arvioitu, että asia voisi monessa tapauksessa raueta tai se voitaisiin esimerkiksi palauttaa tietosuojavaltuutetun käsiteltäväksi. Kuten Mäenpää katsoo, jotta oikeussuojakeino on käytännössä tehokas, sen tulisi kohdistua koko tietosuojavaltuutetun käsiteltävänä olevaan asiaan, johon passiivisuustilanne kohdistuu. Hallituksen esityksessä ehdotetun muotoilun tavoitteena on ollut kattaa tietosuojavaltuutetun käsittelemien kanteluasioiden vaihteleva luonne. Oikeusministeriö toteaa, että muotoilu on kieltämättä epämääräinen. Kuten lakivaliokunta myös katsoo, sääntelyn tavoitteen ja tarkoituksen kannalta olisi riittävää, että rinnastus tehtäisiin siihen päätöstyyppiin, joka olisi lähinnä sitä tilannetta, josta on kyse. Oikeusministeriö pitää professori Mäenpään ehdottamaa

muotoilua tai rinnastusta ”rekisteröidyn asiaa koskevaan kielteiseen päätökseen” sinänsä mahdollisena tapana selkiyttää valituksen kohdetta koskevia säännöksiä, ja myös lisätä sen tehokkuutta. Siihen kuitenkin vaikuttaisi liittyvän vastaavanlainen epämääräisyys kuin hallituksen esityksessä ehdotettuun muotoiluun. Oikeusministeriön arvion mukaan Helsingin hallinto-oikeuden lausunnossa mainittu tutkimatta jättämistä koskeva päätös olisi lähinnä sitä, mistä asiassa olisi kyse, ja se olisi myös selkeämpi asianosaisen ja hallinto-oikeuden kannalta. Oikeusministeriö katsoo lakivaliokunnan tavoin, että passiivisuustilanteen rinnastus ”tutkimatta jättämistä koskevaan päätökseen” olisi toimivampi ratkaisu ja tällaisen täsmennyksen voisi tehdä kumpaankin lakiehdotukseen.

Hallinto-oikeuden toimenpiteet ja ratkaisu

Korkein hallinto-oikeus kiinnittää lausunnossaan huomiota siihen, että 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 lainvastaiseen tulkintaan. Nyt käsillä olevassa tilanteessa asia on jo vireillä tietosuojavaltuutetun toimistossa, joten asian sinne palauttaminen sinne olisi korkeimman hallinto-oikeuden näkemyksen mukaan oikeudellisesti varsin outo vaihtoehto. Yhtä outo vaihtoehto korkeimman hallinto-oikeuden mukaan olisi pelkästään todeta, että asian käsittelyssä on tapahtunut tietosuojalain 21 §:n 3 momentissa tarkoitettu laiminlyönti.

Helsingin hallinto-oikeus katsoo, että ehdotetuissa säännöksissä käytetyn sanamuodon perusteella on sekaannusvaara sen suhteen, mitä hallinto-oikeus voi tutkia ja minkälaisen ratkaisun se voi tehdä asiassa.

Professori Mäenpää katsoo, että hallinto-oikeudella ei [hallituksen esityksen mukaisesti] 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.

Lakivaliokunta toteaa hallituksen esityksen ja saamansa selvityksen perusteella selvyyden vuoksi, että passiivisuusvalituksen todennäköinen lopputulos hallinto-oikeudessa on tarkoituksenmukaista jättää oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain soveltamisen ja tulkinnan varaan. Valiokunnan esittämän valituksen kohteen määrittelyä koskevan tarkistuksen voi kuitenkin arvioida selkeyttävän sitä, mitä hallintotuomioistuin tutkii ja minkälaisen ratkaisun se voisi tehdä oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain nojalla.

Oikeusministeriö ei pidä tarpeellisena täsmentää sitä, mikä passiivisuusvalituksen toivottu tai todennäköinen lopputulos hallinto-oikeudessa (tai mahdollisesti joissakin tapauksissa korkeimmassa hallinto-oikeudessa) olisi. Hallituksen esityksen mukaisesti tämä on tarkoituksenmukaista jättää oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain soveltamisen ja tulkinnan varaan, vaikka esityksen vaikutusten arvioinnissa onkin eräitä hallinto-oikeuskäsittelyn lopputuloksia pidetty todennäköisempinä kuin toisia. Oikeusministeriö arvioi kuitenkin lakivaliokunnan tavoin, että edellä esitetty täsmennys valituksen kohteen määrittelyä koskeviin tietosuojalain ja rikosasioiden tietosuojalain säännöksiin poistaisi ainakin suureksi osaksi epäselvyyttä.

Valitusoikeuden edellytyksenä pyyntö tietosuojaviranomaiselle asian ratkaisemisesta tai toimenpiteistä ilmoittamisesta

Valiokunnan vastaanottamissa lausunnoissa kiinnitetään huomiota siihen, että esityksessä on katsottu epätarkoituksenmukaiseksi säätää kiirehtimisvaatimuksen tai muun tiedustelun esittämistä edellytykseksi tuomioistuinkäsittelylle. ***Korkein hallinto-oikeus*** katsoo, että [tietosuoja-asetuksen 78.2 artiklan säännösten] 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. Se katsoo myös, että tämän tyyppisessä lainsäädäntöratkaisussa hallintotuomioistuimen ja viranomaisen tehtävät säilyisivät selkeämmin perustuslain mukaisessa toimivallan jaossa eikä hallintotuomioistuimiin ohjattaisi oikeussuojavaateita asioissa, jotka ovat hallintoviranomaisessa kesken. ***Helsingin hallinto-oikeus*** kiinnittää huomiota muun muassa siihen, että kun asia tulee hallinto-oikeudessa vireille, on hallinto-oikeuden lausuntopyynnöllä selvitettävä asian käsittelyn vaihe, mikä sen näkemyksen mukaan aiheuttaa tietosuojavaltuutetulle saman työmäärän, kuin että tiedustelua edellytettäisiin rekisteröidyltä ennen asian vireille panoa tuomioistuimessa. Se toteaa lisäksi, että tuomioistuintasoisen oikeussuojakeinon tulisi aina kohdistua selkeään oikeussuojan tarpeeseen, ja että tästä lähtökohdasta olisi perusteltua säätää velvollisuudesta tiedustella käsittelyaikaa ennen asian vireille panoa tuomioistuimessa. ***Eduskunnan oikeusasiamies*** pitää myös puutteena tällaisen sääntelyn jättämistä pois esityksestä.

Lakivaliokunta pitää hallituksen esityksessä omaksuttua ratkaisua perusteltuna, eikä pidä tässä vaiheessa perusteltuna sisällyttää passiivisuusvalituksen edellytykseksi kiirehtimispyyntöä tai muuta yhteydenottoa. Ehdotetun uuden sääntelyn toimivuutta on syytä kuitenkin seurata.

Oikeusministeriö ei pidä tarpeellisena asettaa valitusoikeuden edellytykseksi erityistä kiirehtimisvaatimuksen, pyynnön tai tiedustelun esittämistä tietosuojavaltuutetulle. Lisäksi hallintotuomioistuinten toivomaan sääntelyyn liittyy toistaiseksi epävarmuutta siitä, olisiko se EU:n tietosuojalainsäädännön vaatimusten mukaista. Tämän tyyppistä sääntelyä on sinänsä aiemmin ehdotettu

hallituksen esityksessä (s. 18-19) mainitun passiivisuustyöryhmän mietinnössä, joka koski kaikkia viranomaisia. Erityistä kiirehtimismenettelyä ei ole kuitenkaan asetettu edellytykseksi voimassa olevien muun lainsäädännön säännösten mukaiselle valitusoikeudelle viranomaisen käsittelyn viivästystilanteessa. Nyt ehdotetun sääntelyn osalta lainvalmistelun tukena käytetyissä ylimpien laillisuusvalvojien käsittelemissä kanteluasioissa vain hyvin harvoissa on ollut kyse tietosuojalainsäädännön tarkoittamasta passiivisuustilanteesta, jossa rekisteröity ei ole saanut vastausta yhteydenottoonsa. Niissä tilanteissa, joissa vastausta ei ole toimitettu, kyse on tyypillisesti ollut inhimillisestä erehdyksestä. Rekisteröidyillä on myös ilman erityistä kiirehtimismenettelyä mahdollisuus esittää asiaansa koskeva tiedustelu voimassa olevien hallintolain säännösten perusteella. Rekisteröidyn yhteydenoton perusteella tietosuojavaltuutettu voisi itse korjata tilanteen ja toimittaa puuttuvan arvion päätöksen antamisajankohdasta ilman, että asiasta olisi tarpeen valittaa hallinto-oikeuteen. Hallituksen esityksen perusteluissa vertailluista EU:n jäsenvaltioista ainoastaan Ruotsissa on voimassa olevassa lainsäädännössä säädetty sen tyyppisestä menettelystä, joka koskee yleisesti kaikkia hallintoviranomaisia.

Valitusta koskeva määräaika

Eduskunnan oikeusasiamies katsoo, että lakiehdotuksiin sisältyvä ilmaisu, jonka mukaan valitus on tehtävä ”ennen kuin tietosuojavaltuutettu on käsitellyt asian”, on prosessuaalisessa ja hallinnollisessa kontekstissa outo, koska asian käsittely käsittää asian vireilletulon ja ratkaisun antamisen välisen prosessin kokonaisuudessaan. Ilmeisesti tässä yhteydessä käyttökelpoisempi ilmaisu voisi olla ”ennen kuin tietosuojavaltuutettu on antanut asiassa päätöksen tai arvion päätöksen antamisajankohdasta”. Eduskunnan oikeusasiamies katsoo lisäksi, että myös ehdotetuissa kolmen kuukauden määräaikaa koskevissa säännöksissä tulisi käyttää ilmaisua asian ratkaiseminen eikä siis puhua käsittelystä.

Korkeimman hallinto-oikeuden lausunnossa kiinnitetään huomiota siihen, että 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”. Korkeimman hallinto-oikeuden mukaan 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.

Professori Mäenpää kiinnittää huomiota lausunnossaan siihen, että 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. Lausunnossa todetaan, että valitusajan alkamista koskevaan sääntelyyn sisältyy tältä osin tiettyä väljyyttä, mutta se on perusteltavissa passiivisuustilanteen erityispiirteillä.

Lakivaliokunta pitää lausunnossaan passiivisuusvalituksen määräaikaan liittyviä säännösmuotoiluja asianmukaisina.

Oikeusministeriö ei pidä tarpeellisena tarkistaa ehdotettuja määräaikaa koskevia säännöksiä. Ensinnäkin ehdotetussa passiivisuusvalituksessa valitukselle asetettavaa määräaikaa ei olisi mahdollista sitoa täsmälliseen ajanjaksoon, toisin kuin viranomaisen päätöstä koskevan muutoksenhaun osalta. Kuten professori Mäenpään lausunnossa todetaan, määräajan väljyys on perusteltua passiivisuustilanteen erityispiirteistä johtuen. Ehdotetussa sääntelyssä tarkoitettu oikeussuojan tarve jatkuu niin kauan kuin tietosuojavaltuutettu ei ole vähintään ilmoittanut rekisteröidylle arviota päätöksen antamisajankohdasta. Toiseksi on tarkoituksenmukaista, että valitusaika päättyy, kun vähintään tällainen arvio on annettu. Lakivaliokunnan tavoin oikeusministeriö katsoo, että tämä rajaa riittävästi valitusoikeutta. Kuten lakivaliokunnan lausunnosta ilmenee, valmistelun aikana oikeusministeriössä arvioitiin myös mahdollisuutta käyttää määräaikaa koskevissa säännöksissä ”päätöstä” tai ”ratkaisua” asian käsittelyn sijasta. Tietosuojavaltuutettu ei kuitenkaan anna kaikissa tapauksissa konkreettista hallintopäätöstä, vaikka se onkin useissa asioissa käsittelyn päättävä toimenpide. Myös tietosuoja-asetuksen 78 artiklan 2 kohdan tekstissä tarkoitettu määräaika on sidottu väljemmin asian käsittelyyn, vaikka alkuperäisessä komission ehdotuksessa se oli sidottu tietosuojaviranomaisen päätökseen (tai asian etenemistä koskevaan ilmoitukseen) (COM(2012) 11 final, 74 artikla).

Hallinto-oikeuden ratkaisukokoonpano

Korkeimman hallinto-oikeuden lausunnossa kiinnitetään huomiota siihen, että valitusasian käsittelyyn sovellettaisiin samoja säännöksiä kuin muiden valitusasioiden käsittelyyn, ja että 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). ***Helsingin hallinto-oikeus*** toteaa, että sen käsityksen mukaan hallinto-oikeudessa selvitettävänä kaksi kysymystä: 1) onko asia pantu vireille asianmukaisesti tietosuojavaltuutetun toimistoon? 2) onko tietosuojavaltuutettu ratkaissut asian tai ilmoittanut kantelijalle arvion päätöksen antamisajankohdasta kolmen kuukauden kuluessa asian vireilletulosta? Hallinto-oikeuden näkemyksen mukaan näiden kysymysten ratkaiseminen ei edellytä yhtä tai ainakaan kahta tuomaria enempää.

Lakivaliokunta kiinnittää myös lausunnossaan huomiota ratkaisukokoonpanoa koskeviin kysymyksiin. Saamansa selvityksen perusteella lakivaliokunta pitää esityksessä omaksuttua ratkaisua sekä kokoonpanosäännösten myöhemmin tapahtuvaa kokonaisvaltaista arviointia perusteltuna.

Oikeusministeriö toteaa, että hallinto-oikeuksien kokoonpanoa koskevaa kysymystä on arvioitu valmistelun aikana. Hallituksen esityksen mukaisessa sääntelyssä lähtökohtana kuitenkin on, että passiivisuusvalitukseen sovelletaan johdonmukaisuussyistä samoja säännöksiä kuin muihin valitusasioihin,

mukaan lukien voimassa olevaan lainsäädäntöön sisältyvät esimerkit viranomaisen viivästystilanteita koskevista oikeussuojakeinoista. Hallintotuomioistuimien ratkaisukokoonpanoa koskevia kysymyksiä on tarkoituksenmukaisempaa arvioida erikseen kokonaisuutena. Kuten lakivaliokunnan lausunnosta ilmenee, oikeusministeriössä on ollut vireillä esiselvitys hallinto-oikeuksien kokoonpanon tarkistustarpeista. Asian jatkovalmistelusta päätetään ministeriössä lausuntokierroksella saatu palaute huomioon ottaen. Jotta kokoonpanokysymyksissä voidaan eri asiaryhmissä tehdä keskenään johdonmukaisia ratkaisuja, ei kokoonpanoa koskevia ratkaisuja ole siten tarkoituksenmukaista tehdä tämän yksittäisen passiivisuusvalituksen käsittelyn yhteydessä.

Lakivaliokunnan lausunnossa todetun mukaisesti oikeudenkäynnistä hallinto-asioissa annetun lain mukainen asian käsittely kolmen tuomarin kokoonpanossa olisi siten toistaiseksi pääsääntö passiivisuusvalitusasioissa. Yksi lainoppinut tuomioistuimen jäsen voisi kuitenkin voimassa olevan lain mukaisesti tehdä ratkaisun asiassa, jossa valitus tai muussa hallintolainkäyttöasiassa esitetyt vaatimukset on peruutettu kokonaan, tai jossa on kysymys siitä, onko valitus tai muu hallintolainkäyttöasia pantu vireille määräajassa. Yksi lainoppinut jäsen voisi myös päättää siitä, onko hallinto-oikeus toimivaltainen käsittelemään siellä vireille pannun asian.

Ehdotetun oikeussuojakeinon tehokkuus

Eduskunnan oikeusasiamiehen lausunnossa kyseenalaistetaan ehdotetun oikeussuojakeinon tehokkuus. Lausunnossa kiinnitetään huomiota mm. siihen, että muissa EU:n jäsenvaltioissa tuomioistuimilla on käytössään passiivisuusvalitusta 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. Lausunnossa todetaan, että hallinto-oikeuksilta puuttuisivat myös ylimpien laillisuusvalvojien keinovalikoimaan kuuluvat mahdollisuudet antaa tietosuojavaltuutetulle huomautus tai määrätä hänet syytteeseen taikka suositella valtion maksettavaksi rahallista hyvitystä.

Korkein hallinto-oikeus katsoo, että jos ehdotetun uuden oikeussuojakeinon viranomaisen passiivisuustilanteessa on tarkoitus olla tehokas, siihen on liitettävä jokin velvoite, jonka tuomioistuin voi asettaa tietosuojaviranomaiselle. Sen näkemyksen mukaan käytännössä velvoite voi olla vain käsittelyajan asettaminen, sillä tarkkuudella kuin se on ylipäätään asetettavissa.

Helsingin hallinto-oikeus toisaalta ei pidä lisätehosteita kuten uhkasakkoa, määräajan asettamista ratkaisun antamiselle tai hyvitysmahdollisuutta esitetyn mukaisen oikeussuojakeinon yhteydessä tarpeellisina. Sen mukaan lisätehosteet saattaisivat merkitä sitä, että rekisteröidyille, joille ei ole annettu arviota päätöksen antamisajankohdasta kolmen kuukauden määräajassa, annetaan vahvempaa suojaa ja

potentiaalisesti ohituskaista ratkaisun saamiseen asiassaan suhteessa muihin rekisteröityihin. Näiltä osin hallinto-oikeus pitää esityksessä tehtyjä ratkaisuja perusteltuina.

Tietosuojavaltuutetun toimiston lausunnossa katsotaan, että esitettävien passiivisuustilanteita koskevien säädösten avulla on mahdollista varmistaa se, että perustuslaissa ja hallintolaissa turvattu rekisteröidyn oikeus asian viivytyksettömään käsittelyyn toteutuu. Toisaalta lausunnossa kiinnitetään huomiota siihen, että keskeistä asioiden viivytyksettömälle käsittelylle on myös se, että tietosuojavaltuutetun toimistolla on käytettävissään lakisääteisten tehtävien hoitamiseen riittävät resurssit. Resurssien riittävyydelle voi tuoda haasteita vireille tulevien asioiden määrän jatkuva merkittävä kasvu ja myös uudet tiedossa olevat lakisääteiset tehtävät.

Eduskunnan oikeusasiamies kiinnittää myös huomiota siihen, että pelkästään ehdotetun oikeussuojakeinon avulla ei voida tehokkaasti poistaa käsittelyn viivästymisen mahdollisia rakenteellisia juurisyitä. Hän katsoo lausunnossaan myös, että tuntuvien rahallisten hyvitysten määrääminen valtion maksettavaksi viivästystilanteissa saattaisi olla keino, jolla voitaisiin välillisesti vaikuttaa myös viivästysten juurisyihin eli viranomaisten puutteelliseen resursointiin.

Professori Mäenpää katsoo, että ehdotettua sääntelyä voidaan lähtökohdiltaan pitää yleisen tietosuoja-asetuksen 78 artiklan 2 kohdan mukaisena ja myös tämän kohdan edellyttämänä. Mäenpää katsoo lausunnossaan myös, että [ehdotetun valitusoikeutta koskevan säännöksen] voidaan arvioida vastaavan asianmukaisesti yleisen tietosuoja-asetuksen 78 artiklan 2 kohdan edellyttämää valitusoikeutta tilanteessa, jossa toimivaltainen valvontaviranomainen ei ole käsitellyt valitusta tai ilmoittanut rekisteröidylle kolmen kuukauden kuluessa valituksen etenemisestä tai ratkaisusta.

Oikeusministeriö viittaa hallituksen esityksen perusteluihin ja toteaa, että valitus on sellaisenaan riittävän tehokas oikeussuojakeino ehdotetun sääntelyn tarkoittamissa passiivisuustilanteissa, eivätkä erityiset hallinto-oikeuden päätöstä tehostavat keinot ole tarpeen. Se on myös tunnustettu Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä Suomen osalta tehokkaaksi oikeussuojakeinoksi. Erityiset hallinto-oikeuden päätöstä tehostavat keinot voisivat lisäksi johtaa tilanteeseen, jossa tietosuojavaltuutetun passiivisuustilanteessa tehtävällä hallinto-oikeuden päätöksellä annettaisiin tarpeettoman vahvaa oikeussuojaa suhteessa asioiden luonteeseen.

Oikeudenkäyntimaksu

Korkein hallinto-oikeus toteaa, että oikeudenkäyntimaksu määrättäisiin normaaliin tapaan sekä hallinto-oikeudessa että korkeimmassa hallinto-oikeudessa, vaikka asiassa ei ole todellisuudessa ratkaistu vielä yhtään mitään.

Helsingin hallinto-oikeus kiinnittää huomiota siihen, että tuomioistuinmaksulain 7 §:n 2 momentissa säädetty mahdollisuus maksun määräämättä jättäminen yksittäistapauksessa ilmeisen kohtuuttomuuden vuoksi on maksun määräävän virkamiehen harkinnassa.

Lakivaliokunta pitää hallituksen esityksen (HE, s. 12) ja saamansa selvityksen perusteella hallituksen esityksessä omaksuttua ratkaisua oikeudenkäyntimaksun osalta hyväksyttävänä. Valiokunta pitää kuitenkin tärkeänä, että soveltamiskäytäntöä tältäkin osin seurataan ja tarvittaessa ryhdytään toimenpiteisiin kohtuuttomien tilanteiden välttämiseksi, mikäli sellaisia seurannan perusteella ilmenee.

Oikeusministeriö viittaa lakivaliokunnan lausuntoon ja vahvistaa, että oikeudenkäynnin maksuttomuutta koskevaa kysymystä on arvioitu hallituksen esityksen valmistelun aikana. Hallituksen esityksestä ilmenevistä syistä (s. 12) valmistelun aikana on kuitenkin katsottu, että lain tulkinnan avulla olisi mahdollista välttää maksun periminen asian raukeamistilanteessa sillä perusteella, että se olisi ilmeisen kohtuutonta, vaikkakin kyse olisi yksittäistapauksessa tehtävästä harkinnasta. Siten toistaiseksi ei olisi tarpeen säätää oikeudenkäynnin maksuttomuudesta. Erityisesti on arvioitu, että oikeudenkäyntimaksu ei käytännössä vaikuttaisi juurikaan rajoittavasti oikeussuojakeinon saatavuuteen.

Lopuksi

Oikeusministeriö kiinnittää huomiota lakivaliokunnan lausunnossa esitettyihin muihin huomioihin. Oikeusministeriö yhtyy lakivaliokunnan näkemykseen siitä, että lainmuutosten ohella on syytä varmistua siitä, että tietosuojavaltuutetulla on riittävät resurssit tehtäviensä hoitamiseksi. Tähän on kiinnitetty myös huomiota hallituksen esityksessä.

Ottaen huomioon hallintovaliokunnan vastaanottamat lausunnot ja ne tiedot, joita tietosuojavaltuutettua koskevista ylimpien laillisuusvalvojien ratkaisuista on saatavilla, oikeusministeriö pitää edelleen tarkoituksenmukaisena pitäytyä hallituksen esityksen mukaisessa vähimmäissääntelyssä siten, että passiivisuusvalituksen käsittelyssä nojaudutaan mahdollisimman pitkälti voimassa olevaan oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain säännöksiin. Oikeusministeriö pitää myös riittävänä lakivaliokunnan lausunnossa ehdotettua täsmennystä passiivisuusvalituksen kohteeseen.

Kuten hallituksen esityksestä ja lakivaliokunnan lausunnostakin ilmenee, ehdotetun sääntelyn toimivuutta on tarkoitus seurata lainmuutosten tultua voimaan osana normaalia lainsäädännön jälkiarviointia. Tämä on tarkoitus tehdä ensimmäisten viiden vuoden aikana (HE, s. 43). Jälkiarvioinnissa voidaan ottaa huomioon myös hallintovaliokunnan kuulemisessa esiin nousseet kysymykset. Sääntelyn täydennystarpeita on tarkoituksenmukaisempaa arvioida, kun sen soveltamisesta ja mahdollisista ongelmista on kokemusta.