

2.10.2025

EOAK/5267/2025

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Mikko Sarja

Esittelijä: Esittelijäneuvos Heini Färkkilä

LAUSUNTO LUONNOKSESTA HALLITUKSEN ESITYKSEKSI EDUSKUNNALLE LAEIKSI HENKILÖTIETOJEN KÄSITTELYSTÄ RIKOSSEURAAMUSLAITOKSESSA ANNETUN LAIN, ULOSOTTOKAAREN, SEKÄ ERÄIDEN MUIDEN LAKIEN MUUTTAMISESTA

1 LAUSUNTOPYYNTÖ

Oikeusministeriö on pyytänyt eduskunnan oikeusasiamiehen lausuntoa otsikkoasiassa. Luonnoksessa ehdotetaan tiedonsaantioikeuksien täsmentämiseksi sekä laajentamiseksi muutettavaksi lakia henkilötietojen käsittelystä Rikosseuraamuslaitoksessa, ulosottoaarta, lakia verotustietojen julkisuudesta ja salassapidosta sekä lakia työsuojelun valvonnasta ja työpaikan työsuojeluyhteistoiminnasta.

Sääntelyn tavoitteena on toisaalta vankilaturvallisuuden lisääminen sekä toisaalta työperäisen hyväksikäytön ja ihmiskaupan torjunnan tehostaminen sujuvoittamalla tietojenvaihtoa viranomaisten välillä.

Totean lausuntonani seuraavaa. Esitysluonnosta on tarkasteltu lausunnossa todetuin osin.

2 LAUSUNTO

2.1 Lähtökohdista

Esitysluonnoksen tavoitteena on sujuvoittaa tietojenvaihtoa viranomaisten välillä toisaalta täsmentämällä sääntelyä, mutta toisaalta myös laajentamalla luovutettavia tietoja ja tilanteita. Mikäli mahdollisuutta luovuttaa oma-aloitteisesti salassa pidettäviä tietoja toiselle viranomaiselle kuitenkin ehdotetaan laajennettavaksi, on tämä syytä tuoda selkeästi esityksessä esiin, vaikka samalla olisikin kyse sääntelyn täsmentämisestä. Tarkastelen tätä jäljempänä lausunnossa tarkemmin.

Muutoksia 1. lakiehdotukseen perustellaan vankilaturvallisuuden lisäämisellä ja ehdotettuja muutoksia 2.–4. lakiehdotuksissa työperäisen hyväksikäytön ja ihmiskaupan torjunnan tehostamiseksi. Sääntelylle on siten sinänsä esitetty hyväksyttävät perusteet.

Kuitenkin ehdotetuissa uusissa tiedonsaantioikeuksissa vaikuttaa olevan monilta osin kyse siitä, että ehdotuksissa – ainakin osin tietoisesti – pyritään irtaantumaan salassa pidettävien tietojen luovuttamisen sitomisesta välttämättömyysvaatimukseen. Kuten luonnoksen säätämisyjärjestysperusteluissa on tunnistettu, perustuslakivaliokunta on vakiintuneessa perustuslain 10 §:n 1 momenttia koskevassa lausuntokäytännössään edellyttänyt salassa pidettävien tietojen luovuttamisen sitomista joko jonkin tarkoituksen kannalta välttämättömiin tietoihin, tai jos tarkoitetut tietosisällöt on pyritty luettelemaan laissa tyhjentävästi, näiden tietojen luovuttaminen on voitu sitoa jonkin tarkoituksen kannalta ”tarpeellisiin tietoihin”. (esim. PeVL 5/2025 vp kohta 8–12 ja siinä viitatu). Luonnoksen säätämisyjärjestysperusteluista ei käy vielä kaikilta osin selkeästi ilmi, millä perustein lakiehdotusten arvioidaan olevan yhteensopivia perustuslain 10 §:n 1 momentin ja sitä koskevan vakiintuneen perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön kanssa. Hallituksen esitysten laatimisesta perustuslain mukaisiksi viitataan valtioneuvoston oikeuskanslerin esitysluonnoksesta 15.9.2025 antamaan lausuntoon OKV/2027/21/2025.

Perusteluissa todetaan, että ehdotus liittyy sisäministeriössä käynnissä olevaan järjestäytyneen rikollisuuden torjuntaa koskevaan lainsäädäntöhankkeeseen ja sen tavoitteisiin hallinnollisen torjunnan tehostamiseksi. Järjestäytyneen rikollisuuden hallinnollisen torjunnan ja siihen liittyvän tietojenvaihdon tehostaminen lainsäädäntöteitse on mainittu Valtioneuvoston periaatepäätökseen järjestäytyneen rikollisuuden torjunnan strategiasta ja toimenpideohjelmasta vuosille 2025–2030. Myös pääministeri Petteri Orpon hallituksen ohjelmassa todetaan, että hallinnollista rikostorjuntaa kehitetään.

Nyt lausunnolla oleva esitysluonnos osallistuu hallinnollisen rikostorjunnan kehittämiseen. Nähdäkseni käsitteellä ei ole vakiintunutta sisältöä, eikä lainvalmistelussa tietääkseni ole tarkasteltu hallinnollista rikostorjuntaa valtiosääntöisesti muutoin kuin tietojenluovutuksen osalta. Luonnoksen perusteella vaikuttaa siltä, että hallitus valmistelee myös muita hallinnollisen rikostorjunnan edistämistä ja tietojenvaihtoa koskevia esityksiä. Pidän tärkeänä, että tällaisen periaatteellisesti uudentyyppisen sekä perusoikeuksien kannalta merkityksellisen rikostorjunnan ja hallintotoiminnan muodosta tehtäisiin huolellisesti selkoa.

2.2 Laki henkilötietojen käsittelystä Rikosseuraamuslaitoksessa annetun lain muuttamisesta (1. lakiehdotus)

Lakiin lisättäisiin uusi 16 a §, jossa säädettäisiin Rikosseuraamuslaitoksen oikeudesta pyytää lausuntoa Keskusrikospoliisilta yrityksen tai yhteisön soveltuvuudesta.

Totean yleisenä lähtökohtana, että viranomaisen oikeudesta pyytää lausunto toiselta viranomaiselta ei nähdäkseni ole tarpeen säätää laissa. Hallintolain 31 §:ssä säädetään viranomaisen selvittämisvelvollisuudesta: Viranomaisen on huolehdittava asian riittävästä ja asianmukaisesta selvittämisestä hankkimalla asian ratkaisemiseksi tarpeelliset tiedot sekä selvitykset. Mikäli kyse kuitenkin olisi esimerkiksi viranomaisen velvollisuudesta antaa lausunto tai luovuttaa salassapitosäännösten estämättä tietoja toiselle viranomaiselle, sääntelyä tarvitaan.

Säännöksen perusteluiden mukaan pykälän tarkoituksena olisi kuitenkin säätää ”Rikosseuraamuslaitoksen oikeudesta pyytää yritystä tai muuta yhteisöä koskevia tietoja Keskusrikospoliisilta.” ja ”Ehdotetussa pykälässä säädettäisi tiedonsaantioikeudesta edellä mainittujen Rikosseuraamuslaitoksen tehtävien hoitamiseksi”.

Jatkovalmistelussa olisi aiheellista tarkastella säännöksen muotoilua siten, että sen tarkoitus perusteluja vastaavalla tavalla ilmenisi selkeämmin säännösperusteisesti. Nyt säännöksen sanamuoto ja sille esitetyt perustelut eivät täsmää.

Keskusrikospoliisin oikeus käsitellä henkilötietoja 16 a §:ssä tarkoitetun lausuntopyynnön käsittelemiseksi ja lausunnon antamiseksi kuuluisi esitysluonnoksen mukaan rikosasioiden tietosuojalain soveltamisalaan. Puolestaan luonnoksessa muutettavaksi ehdotettujen 4, 7 ja 8 §:ssä tarkoitettujen henkilötietojen (työnantajatiedot) osalta kyse olisi ehdotuksen mukaan yleisen tietosuoja-asetuksen ja tietosuojalain soveltamisalaan kuuluvasta sääntelystä. Luonnoksen perusteella jää siten jossain määrin epäselväksi Keskusrikospoliisin lausunnon perusteella saatujen tietojen käsittely Rikosseuraamuslaitoksessa, jos työnantajatiedoissa on kyse henkilötiedoista.

Lain 19 §:än uudeksi 2 momentiksi lisättäisiin säännös, jonka mukaan Rikosseuraamuslaitos saisi salassapitosäännösten estämättä pyynnöstä ja myös oma-aloitteisesti luovuttaa poliisille 1 momentissa tarkoitettuja tietoja, jos tiedot ovat tarpeen vakavan ja järjestäytyneen rikollisuuden torjuntaan ja estämiseen liittyvien tehtävien hoitamiseksi.

Voimassa olevan 19 §:n 1 momentin mukaan tietojenluovutusoikeus on sidottu välttämättömyysvaatimukseen. Ehdotetulla säännöksellä siten madallettaisiin kynnystä välttämättömistä tiedoista tarpeellisiin tietoihin. Kuten edellä on tuotu esille, kyse on valtiosääntöisesti keskeisestä erottelusta.

Säännöstä perustellaan keskeisesti soveltamisen hankaluuteen liittyvillä seikoilla: sen arvioiminen, mitkä tiedot ovat poliisille välttämättömiä, voi joissakin tilanteissa estää tai hidastaa tietojen luovuttamista ja tietojen välttämättömyyden arviointi poliisin tehtävien kannalta on hankalaa.

Perusteluiden mukaan muutoksella sujuvoitettaisiin Rikosseuraamuslaitoksen oma-aloitteista tietojen luovuttamista poliisille ja muutos täsmentäisi oma-aloitteisten tietojen luovuttamista.

Edelleen perusteluissa todetaan: ”Oma-aloitteisesti luovutettavien tietojen osalta Rikosseuraamuslaitos joutuu siten 1 momentissa tarkoitetussa tilanteissa harkitsemaan tietojen välttämättömyyttä toisen viranomaisen tehtävien kannalta. Ehdotettu tarkennus poliisille oma-aloitteisesti luovutettavien tietojen osalta olisi tarpeen siksi, että Rikosseuraamuslaitoksella ei ole oman tehtävänsä puitteissa mahdollista kattavasti arvioida esimerkiksi sitä, mitä tietoja poliisilla jo on hallussaan, ja mitkä tiedot siten poliisin näkökulmasta olisi välttämättömiä luovuttaa Rikosseuraamuslaitoksen omasta-aloitteesta.”

Pidän esitettyä perustelua perustuslakivaliokunnan vakiintuneesta lausuntokäytännöstä poikkeamiselle jokseenkin erikoisena. Ensinnäkin välttämättömyysarvioinnissa lähtökohtana ei ole se, että tietojen välttämättömyyttä arvioivan viranomaisen tulisi tietää, mitä tietoja vastaanottavalla viranomaisella on. Kyse on sen sijaan siitä, että tietoja luovuttava viranomainen arvioi tietojen välttämättömyyttä luovutukselle säädetyn tarkoituksen kannalta. Totean lisäksi, että välttämättömyysarviointi tilanteessa, jossa kyse on oma-aloitteisesta tietojen luovuttamisesta, ei ole millään tavalla Rikosseuraamuslaitos- tai poliisi -spesifi asia, vaan vastaavanlaista sääntelyä on runsaasti muilla hallinnonaloilla.

Tietojensaantioikeudesta on mahdollista säätää myös siten, että laissa säädetään tietojen luovuttamisesta salassapitosäännösten estämättä toisen viranomaisen pyynnöstä. Mikäli ongelmana on se, että Rikosseuraamuslaitos ei kykene arvioimaan, mitä välttämättömät tiedot ovat, tulisi jatkovalmistelussa vaihtoehtoisina toteutustapoina pohtia sääntelytapaa, jossa kyse olisi poliisin oikeudesta pyynnöstä saada tietoja. Toisaalta perustuslakivaliokunnan vakiintuneessa lausuntokäytännössä salassa pidettävien tietojen luovuttaminen on katsottu voitavan kiinnittää tarpeellisuusvaatimukseen, jos tietosisällöt on pyritty yksilöimään. Vaikuttaa siltä, että kuvatut soveltamisongelmat olisi mahdollista ratkaista perustuslain mukaisesti pyrkimällä luettelemaan 19 §:n 2 momentissa luovutettavat tietosisällöt tyhjentävästi.

Luonnoksessa kuvataan ehdotetun uuden 19 §:n 2 olevan luonteeltaan täsmentävä. Perusteluissa olisi syytä tehdä paremmin selkoa siitä, että säännöksellä pyritään väljentämään salassa pidettävien tietojen oma-aloitteista luovuttamista poliisille.

2.3 Laki ulosottokaaren 1 luvun 26 §:n ja 3 luvun 72 §:n muuttamisesta (2. lakiehdotus)

Luonnoksessa ehdotetaan muutettavaksi ulosottokaaren 3 luvun 72 §:ää oma-aloitteisesta tietojen antamisesta. Perusteluiden pykälän 1 momenttia selkeytettäisiin ja momenttiin lisättäisiin uusi 4 kohta.

Säännöskohtaisissa perusteluissa 1 momentin selkeyttämistä perustellaan sillä, että sääntelyn yhdenmukaistamiseksi sanamuoto ”luovuttaa” muutettaisiin muotoon ”antaa”. Momenttia kuitenkin ehdotettaisiin muutettavaksi myös muilta osin, mikä tulisi jatkovalmistelussa huomioida myös säännöskohtaisissa perusteluissa.

Voimassa olevan 1 momentin mukaan ulosottomies saa oma-aloitteisesti luovuttaa salassa pidettäviä tietoja 70 §:n 1 momentissa tarkoitetuille viranomaisille ja kyseisessä lainkohdassa mainittua tarkoitusta varten. Nyt 72 §:n 1 momenttia ehdotetaan muutettavaksi siten, että siitä poistettaisiin viittaus 70 §:n 1 momentissa tarkoitettua tarkoitusta varten, jos tiedot ovat välttämättömiä kyseessä olevan viranomaisen tehtävän hoitamiseksi. Ehdotusta on haastava arvioida, sillä sitä ei säännöskohtaisissa perusteluissa ole perusteltu. Luonnoksen perusteella jää epäselväksi, minkä vuoksi momentista ehdotetaan poistettavaksi viittaus tarkoituksesta sekä välttämättömyydestä ko. viranomaisen tehtävän hoitamiseksi.

2.4 Laki verotustietojen julkisuudesta ja salassapidosta annetun lain 18 §:n muuttamisesta (3. lakiehdotus)

Verotustietojen julkisuudesta ja salassapidosta annetun lain 18 §:n 1 momentin 4 kohdan muutoksella olisi luonnoksen mukaan tarkoitus täsmentää voimassa olevaa säännöstä perustuslakivaliokunnan lausunnossaan PeVL 5/2025 vp edellyttämällä tavalla. Valiokunta totesi, että mainittua 18 §:ää on muutettava siten, ”että viranomaisen tietojensaantioikeus ja tietojenluovuttamismahdollisuus liitetään joko jonkin tarkoituksen kannalta ”tarpeellisiin tietoihin”, jos tarkoitetut tietosisällöt on pyritty luettelemaan laissa tyhjentävästi, tai jos tietosisältöjä ei ole luetteloitu, sisällytetään sääntelyyn vaatimus ”tietojen välttämättömyydestä” jonkin tarkoituksen kannalta.” Muutos oli edellytyksenä lakiehdotusten käsittelemiselle tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. (PeVL 5/2025 vp, s. 4).

Mainittua 18 §:n 1 momentin 4 kohtaa ehdotetaan muutettavaksi siten, että ”tietoja, joilla saattaa olla merkitystä” muutettaisiin muotoon: ”tietoja, jotka ovat tarpeellisia”. Samalla kohtaan lisättäisiin uusia tilanteita, jolloin tietoja voitaisiin luovuttaa, eli mahdollisuutta luovuttaa tietoja oma-aloitteisesti salassapitosäännösten estämättä laajennettaisiin. Tietosisältöjä ei kuitenkaan pyritäisi määrittelemään tarkemmin eikä luovutusta myöskään ehdoteta sidottavaksi välttämättömyysvaatimukseen. Luonnoksen säätämisyjärjestysperusteluista ei käy ilmi, miten ehdotetun sääntelyn on arvioitu vastaavan edellä mainittua perustuslakivaliokunnan lausunnossa todettua ja luonnoksen sivulla 34 selostettua perustuslakivaliokunnan salassa pidettävien tietojen luovuttamista koskevaa lausuntokäytäntöä.

Ehdotettu muotoilu ei näkemykseni mukaan perusteluissa todetulla tavalla täsmennä sääntelyä perustuslakivaliokunnan lausunnossaan PeVL 5/2025 vp edellyttämällä tavalla. Lisäksi perusteluita olisi syytä täsmentää, sillä kyse ei olisi perusteluissa todetulla tavalla olemassa olevan sääntelyn täsmentämisestä, vaan toisaalla perusteluissa kuvatulla tavalla laajentamisesta.

Samalla huomioni kiinnittyy siihen, että 18 §:n 1 momentin nykyisissä 15 kohdassa on hyvin vaihtelevasti säädetty verohallinnon oikeudesta tietojen oma-aloitteiseen antamiseen. Esimerkiksi muotoilu ”sellaisia tietoja, joilla saattaa olla merkitystä”, johon perustuslakivaliokunta edellä mainitussa lausunnossaan kiinnitti huomiota säätämisyjärjestyskysymyksenä, löytyy myös useista voimassa olevan 18 §:n 1 momentin kohdista. Kun ehdotuksen tarkoituksena on myös Verohallinnon osalta täsmentää nykyisiä säännöksiä, vaikuttaisi 18 §:n tarkastelu kokonaisuudessaan tarpeelliselta.