

Asia: VN/22316/2023

Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laeiksi henkilötietojen käsittelystä Rikosseuraamuslaitoksessa annetun lain, ulosottokaaren, sekä eräiden muiden lakien muuttamisesta

Lausunnonantajan lausunto

1. Ehdotukset henkilötietojen käsittelystä Rikosseuraamuslaitoksessa annettuun lakiin

-

2. Ehdotukset ulosottokaareen

Ulosottolaitos / valtakunnanvoudin kanslia kiittää mahdollisuudesta lausua luonnoksesta hallituksen esitykseksi (jäljempänä "esitys") eduskunnalle laeiksi henkilötietojen käsittelystä Rikosseuraamuslaitoksessa annetun lain, ulosottokaaren sekä eräiden muiden lakien muuttamisesta.

Ulosottokaari, 3 luku 72 § (oma-aloitteinen tietojen antaminen):

Ulosottokaaren 3 luvun 72 §:n (oma-aloitteinen tietojen antaminen) 1 momenttia ehdotetaan esityksessä selkiytettäväksi ja jatkossa ko. momentissa käytettäisiin "luovuttaa" verbin sijasta "antaa", jolloin se vastaisi ko. pykälän 2 ja 3 momenteissa olevaa sanavalintaa, mikä olisi yhdenmukaista.

Lisäksi 1 momenttiin tulisi viittaus ulosottokaaren 1 luvun 26 §:n eli ulosottorekisterin tietosisältöön ja siten 1 momentista poistettaisiin nykyinen viittaus ulosottokaaren 3 luvun 70 §:n 1 momenttiin, jonka mukaan ulosottoviranomainen saa yksittäistapauksessa antaa pyydettyä ulosottoviranomaisen asiakirjasta vastaajan (eli jota vastaan täytäntöönpano on haettu, ja maksuvelvoitteen täytäntöönpanon osalta velallisen) tunnistetietoja ja yhteystietoja sekä vastaajan taloudellista asemaa ja toimintaan koskevia tietoja momentin 1-7 kohdissa säädetyille viranomaisille (eli KRP:n rahanpesuselvityskeskukseen, syyttäjä- ja esitutkintaviranomaiselle, Supolle, Tullille, konkurssiasiamiehelle ja maahanmuuttovirastolle) mainituissa kohdissa (1-7) säädettyihin

tarkoituksiin. Esityksestä ei tarkemmin ilmene, miksi tähän kohtaan tulisi viittaus ulosottorekisterin tietosisältöön ja millä perusteella se on katsottu tarpeelliseksi lisätä osaksi ko. momenttia.

Ko. pykälän 1 momenttiin ehdotettu muutos siitä, ettei ulosottomieheltä voisi vaatia rikosoikeudellista arviota asiassa, vaan ko. tietojen ”voidaan epäillä” liittyvän pykälässä mainittuihin rikoksiin on kannatettava. Siten ehdotettu sanamuoto ko. pykälän 1 momenttiin lieventäisi ulosottomiehen velvollisuutta arvioida rikoksen mahdollisuutta.

Ulosottokaaren 3 luvun 72 §:n ehdotetaan lisättäväksi 4 momentti, jonka mukaan ulosottomies saa antaa työsuojeluviranomaiselle tietoja ulosottomenettelyssä tekemistään havainnoista, jotka ovat tarpeen työsuojeluviranomaiselle sille laissa säädetyn työsuhteen vähimmäisehtojen noudattamisen sekä työolosuhteiden ja ulkomaalaisen työvoiman käytön valvomiseksi. Ehdotetun uuden momentin tekstin sisällössä tulee ottaa huomioon, ettei ulosottomiehen tekemien havaintojen ilmoittaminen työsuojeluviranomaiselle saa säätää ulosottoviranomaiselle velvoitteita, jotka liittyvät suoraan toisen viranomaisen lakisääteisten tehtävien toteuttamiseen. Ulosottoviranomaiselle ei tule siten asettaa ehdotetun momentin mukaista velvollisuutta arvioida annettujen havaintojen tarpeellisuutta työsuhteen ehtojen tai työolosuhteiden lainmukaisuuteen, koska sillä ei ole erityistä asiantuntemusta tähän, eikä liity ulosottotehtävien hoitoon. Tällainen sääntely voi johtaa epäselvyyksiin viranomaistehtävien rajauksessa ja niiden vastuissa. Siten ehdotetun momentin tekstiä tulisi tältä osin muuttaa ja koskea tietoja ulosottomenettelyssä tehdyistä havainnoista, jotka ”voivat olla tarpeen” (”ovat tarpeen” sijaan) työsuojeluviranomaiselle sille laissa säädetyn työsuhteen vähimmäisehtojen noudattamisen sekä työolosuhteiden ja ulkomaalaisen työvoiman käytön valvomiseksi. Eli toisin sanoen tehtyjen havaintojen ja annettujen tietojen ei tulisi olla varmasti tarpeellisia toisen viranomaisen valvontatyön tueksi, vaan ne saattaisivat olla tarpeellisia, mutta siitä ei ole varmuutta.

Ulosottokaareen ehdotetun 4 momentin mukaan ulosottomies ei saa luovuttaa havaintotietoina tietoja, jotka on saatu, tai joissa on kyse, pysyväisluonteiseen asumiseen käytetyistä tiloista. Esityksessä todetaan (s. 36–37), että ulosottomies voisi jatkossa luovuttaa havaintotietoja, mutta vain, jos ne eivät koske kotirauhanpiiriin kuuluvia tietoja (esim. yksityisasunto) ja henkilötietoja vain, jos ne ovat välttämättömiä yksityisen elinkeinonharjoittajan yksilöimiseksi (esim. työnantajan nimi).

Esityksessä pysyväisluonteista asumista tai kotirauhan suojan piiriä ei ole määritelty tarkemmin kuin annetuin esimerkein yksityisasunnoista, majoitustiloista ja muina kotirauhan suojaan kuuluvina tiloina, joiden osalta oma-aloitteinen tietojenvaihto ulosottomiehen toimesta ei ole sallittua. Suomen perustuslain (731/1999) mukainen yksityiselämän suoja (10 §) viittaa vain laajasti ja yleisesti kotirauhaan, jonka piiriin ulottuvista toimenpiteistä säädetään erikseen lailla kuten esimerkiksi rikoslaki (39/1889) sisältää konkreettisemmän määritelmän kotirauhasta (24 luku 11 §), jonka mukaan suojataan kotirauhan piiriin kuuluvat asunnot, loma-asunnot ja muut asumiseen tarkoitetut tilat, kuten hotellihuoneet, teltat, asuntovaunut ja asuttavat alukset, sekä asuintalojen porraskäytävät ja asukkaiden yksityisaluetta olevat pihat niihin välittömästi liittyvine rakennuksineen.

Ko. ehdotetussa momentissa käytetty ilmaisu pysyväisluonteiseen asumiseen käytetyistä tiloista tarkoittaisi todennäköisesti perustuslain mukaista kotirauhan piiriä, ja olennaista olisi silloin se, käytetäänkö tilaa tosiasiallisesti pysyväisluonteeseen asumiseen (KKO:2025:31). Siten ehdotetun momentin pysyväisluonteiseen asumiseen käytetyillä tiloilla tarkoitettaisiin perustuslain 10 §:ssä turvatun kotirauhan piiriin kuuluvia paikkoja, joilla tarkoitetaan kaikenlaisia pysyväisluonteiseen asumiseen käytettyjä tiloja kuten esimerkiksi myös vapaa-ajan asuntoja, vaikka niissä ei asuttaisi ympäri vuoden (KKO:2025:31). Pysyväisluonteeseen asumiseen käytettyä tilaa voi olla käytännössä todella hankalaa, ellei jopa mahdotonta ulosottomiehen käytännössä arvioida, ja perustuslakivaliokunnan (PeVL 35/2018 vp) mukaan varsinaisen asunnon lisäksi kotirauhan suoja koskee kaikkia vakinaisesti tai muutoin pitkäaikaisesti asumiseen käytettäviä tiloja, joilla tarkoitetaan myös esimerkiksi vapaa-ajan asuntoja, vaikka niissä ei asuttaisikaan ympäri vuoden (KKO:2025:31). Oikeuskäytännössä on myös katsottu, että ratkaisevaa ei ole se, mihin tarkoitukseen tila on rakentamiseen liittyvien hallintopäätösten tai esimerkiksi asunto-osakeyhtiön yhtiöjärjestyksen mukaan osoitettu, vaan olennaista on tilan tosiasiallinen käyttö, eikä myöskään sellaisilla hallinnollisilla toimilla kuten väestörekisteri-ilmoituksen tekemisellä tai tekemättä jättämisellä ole katsottu olevan ratkaisevaa merkitystä (KKO 2009:54).

Esityksen mukaan (s. 27) ulosottomies voisi tehdä havaintoja esimerkiksi hädän yhteydessä. Edelleen esityksessä (s. 27) todetaan, ettei esimerkiksi velallisen kotona tehtyjä havaintoja työntekijän epäilyttävistä asumisolosuhteista saisi luovuttaa ehdotetun säännöksen puitteissa työsuojeluviranomaiselle, vaan mahdollisesti ko. tiedon voisi luovuttaa esitutkintaviranomaiselle.

Ulosottomies voisi mahdollisesti havaita hädän yhteydessä olosuhteita, jotka poikkeavat ko. tilan alkuperäisestä käyttötarkoituksesta, mikä voisi herättää epäilyksiä. Esimerkiksi ravintolatoimintaan tarkoitetuissa tiloissa voisi olla merkkejä asumisesta (esim. patjoja lattialla), mikä voi viitata siihen, että tilaa käytetään myös asumiseen. Jos ei kuitenkaan olisi riittävää näyttöä siitä, että ko. tiloja ei käytetä pysyväisluonteiseen asumiseen (kuten ehdotetussa momentissa on nyt ilmaistu), havaintotietoja voidaan luovuttaa vain esitutkintaviranomaiselle. Arviointi siitä, onko havaintotietojen kohteena pysyväisluonteiseen asumiseen käytettävä tila, voi olla käytännössä erittäin vaikeaa tai jopa mahdotonta. Ehdotetun momentin mukainen säännös olisi silloin muodollisesti voimassa, mutta sen soveltaminen käytännössä olisi todennäköisesti mahdotonta.

3. Ehdotus verotustietojen julkisuudesta ja salassapidosta annetun lain 18 §:n muuttamisesta

-

4. Ehdotus lain työsuojelun valvonnasta ja työpaikan työsuojeluyhteistoiminnasta 4 c §:n muuttamisesta

-

5. Muut huomiot

Esityksessä (s. 8) todetaan, että monissa viranomaistehtävissä voidaan havaita työperäiseen hyväksikäyttöön viittaavia seikkoja tai saada sellaista tietoa, josta voisi hyötyä toisen viranomaisen valvonta- tai muussa lakisäteisessä tehtävässä. Edelleen esityksessä todetaan (s. 19), että Ulosottolaitosta (ja Verohallintoa) koskevien ehdotusten tietojen oma-aloitteisen luovuttamisen mahdollistamisesta työsuojeluviranomaiselle ja esitutkintaviranomaiselle vaikutukset kohdistuisivat rekisteröityihin, jotka toimivat elinkeinoharjoittajina ja työnantajan asemassa tilanteissa, joissa viranomainen havaitsee joko työsuojeluviranomaisen valvontatehtäviin liittyviä laiminlyöntejä taikka rikokseen viittaavia seikkoja. Havaintotiedon antamista koskeva sääntely ei kuitenkaan mahdollistaisi salassa pidettävän asiakirjan tai sen sisältämän tiedon luovuttamista sellaisenaan, vaan säännös olisi rajattu koskemaan ulosottomenettelyssä tehtyjä havaintoja (esitys, s. 15). Muutoksella ei olisi tarkoitus muuttaa ulosottoviranomaisen tehtäviä taikka ulosottomenettelyn sisältöä (esitys, s. 26).

Esimerkkinä havaintotiedoista esityksessä (s. 26) annetaan ulosottomiehen tekemä havainto yrityksen asiakirjojen perusteella, joista ulosottomies luovuttaa asiakirjasta tekemänsä havainnon, esimerkiksi palkkojen maksua koskien työsuojeluviranomaiselle, mutta ei itse asiakirjaa. Toisena esimerkkinä esityksessä annetaan ulosottomiehen tekemänä havaintona työsuhteen vähimmäisehtojen rikkominen ja sen osalta esimerkkinä poikkeukselliselta vaikuttava työaika.

Suppeassa ulosotossa (ns. rekisteriulosotossa) ulosoton toimenpiteet käynnistyvät yleensä aina rekisteritietojen perusteella, jolloin havaintoja voidaan tehdä rajallisesti eli lähinnä vain esimerkiksi palkanmaksuun tai etuuksien maksamiseen liittyvistä tiedoista. Mahdollisuudet kartoittaa tilannetta

riippuu siitä, paljonko ko. velallisasiakkaan osalta on tehtävä selvityksiä ulosmittauksen näkökulmasta. Ensisijaisesti ulosottoviranomaisen tehtävänä on hoitaa ulosotto toimelle laissa säädetyt tehtävät ja mahdollisuudet havaintojen tekemiseen on harvinaista kuten myös esityksessä (s. 17) todetaan ja arvioidaan, että oma-aloitteisesti luovutettavien havaintojen määrä työsuojeluviranomaiselle voisi olla korkeintaan muutamia kymmeniä vuodessa.

Esityksessä annettuja muita esimerkkejä (s. 27) mahdollisista ulosottomiehen itse hankkimista havaintotiedoista (kirjanpitoaineiston, pankkitietojen kuten esimerkiksi palkanmaksun tai hädän yhteydessä tehtyjen havaintojen lisäksi) koskien perhevapaita, sairauspoissaoloja tai lomia tai niiden yhteydessä havaittuja laiminlyöntejä työnantajan taholta tai pakottamista lainojen ottamiseen on hyvin hankalaa ellei jopa mahdotonta käytännössä todeta, ja ottaen myös huomioon, ettei ulosottomies saa oma-aloitteisesti luovuttaa velallisasiakkaan tai sivullisen kuulemisen yhteydessä esille tulleita tietoja (ulosottokaaren 3 luvun 73 §:n mukainen luovutuskielto).

Siten ulosottomies voi lain mukaisia tehtäviä hoitaessaan tehdä havaintoja myös muista seikoista, jotka eivät suoraan liity ulosottomenettelyyn, mikäli havaintotiedot koskevat säännöksissä määritellyjä tilanteita ja laki sallii niiden luovuttamisen toiselle viranomaiselle. Ulosottomiehellä ei kuitenkaan ole velvollisuutta havaintotietojen luovuttamiseen, vaan kyse on harkinnanvaraisesta menettelystä.

Esityksessä on kyse hyvin kapea-alaisesta sääntelystä, joka edellyttää ulosottoviranomaiselta tilannekohtaista arviointia sen perustehtäviin kuulumattomista tehtävistä ja liittyen erityiseen rikoslajiin. Tällainen menettelytapa poikkeaa normaalista lainsäädäntötyöstä ja tällaista tulisi välttää.

Tietojoukkoa koskeva tiedonsaantioikeus (esitys, s. 38):

Luovutettavissa tietojoukoissa olisi kyse pääsääntöisesti yrityksiä koskevista tiedoista ja yritysten omistajien tunnistetiedoista, mutta tietyissä tilanteissa valvonnan kannalta välttämättömiä tietoja olisivat myös (esitys, s. 39) yritysten alihankintaa ja vuokratyötä koskevat sopimukset sekä työsopimukset, joista kävisi ilmi joitakin henkilötietoja, kuten työntekijän perustietoja, ja asian osalta todetaan lisäksi, että mukana tulisi siten myös vähän henkilötietoja. Todettakoon, vaikka luovutettavien tietojen määrä olisi rajallinen, niin vähäinenkin määrä henkilötietoja on silti henkilötietoa, jonka käsittely edellyttää samoja tietosuojaperiaatteita kuin laajempien tietomäärien kohdalla, ja niiden käsittelyssä on noudatettava henkilötietojen suojaa koskevaa sääntelyä täysimääräisesti.

Blomqvist Mia
Ulosottolaitos - valtakunnanvoudin kanslia