

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

-

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

Viite:

Oikeusministeriön lausuntopyyntö 1.9.2025, VN/22316/2023

Asia:

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

Esityksen tavoitteena on sujuvoittaa viranomaisten välistä tietojenvaihtoa rikosten torjumiseksi ja ehkäisemiseksi. Esityksen Rikosseuraamuslaitosta koskevilla ehdotuksilla toteutettaisiin

hallitusohjelman kirjaus tarvittavista lainsäädäntömuutoksista, jotta tietojen vaihtaminen vakavaan ja järjestäytyneeseen rikollisuuteen kiinnittyneistä henkilöistä sekä muista henkilöistä, joilla voi olla vaikutusta vankilaturvallisuuteen, olisi mahdollista eri viranomaisten välillä. Ulosottokaareen, lakiin verotustietojen julkisuudesta ja salassapidosta, sekä lakiin työsuojelun valvonnasta ja työpaikan työsuojeluyhteistoiminnasta ehdotetuilla muutoksilla toteutettaisiin osaltaan hallitusohjelman kirjauksia työperäisen hyväksikäytön ja ihmiskaupan torjunnan tehostamisesta parantamalla tietojenvaihtoa viranomaisten välillä sekä mahdollistamalla oma-aloitteinen tietojen luovuttaminen.

Yleistä

Hallituksen esitysluonnoksessa kuvataan lainsäädäntötarpeita muun muassa niin, että nykyinen sääntely aiheuttaa käytännön työssä hankaluuksia. Esimerkiksi luonnoksen sivulla 6 todetaan, että tiedonvaihdon sujuvoittamistarpeita vankilaturvallisuuden ylläpitämiseksi vakavaan ja järjestäytyneeseen rikollisuuteen sekä nuoriso- ja jengirikollisuuteen liittyvien henkilöiden tietojen osalta on tunnistettu Rikosseuraamuslaitoksen ja poliisin välillä tapahtuvassa tietojen vaihdossa. Rikosseuraamuslaitoksen oma-aloitteinen tiedonluovuttaminen poliisille (19 §) on rajattu koskemaan toiselle viranomaiselle välttämättömiä tietoja. Sen arvioiminen, mitkä tiedot yksittäisessä tapauksessa ovat poliisille välttämättömiä, esimerkiksi järjestäytyneeseen rikollisuuteen kiinnittyneen henkilön osalta, voi Rikosseuraamuslaitoksen havaintojen mukaan joissakin tilanteissa joko estää tietojen luovuttamista taikka tarpeettomasti hidastaa sitä. Edelleen luonnoksen sivulla 7 todetaan, että ”oma-aloitteisessa tietojen luovuttamisessa tietoja luovuttava viranomainen joutuu arvioimaan tietojen luovuttamisen edellytyksiä myös tietoja vastaanottavan viranomaisen puolesta ja sen lakisääteisen tehtävän näkökulmasta. Julkisuuslaissa omaksutun viranomaisten erillisyyden periaatteen mukaisesti jokainen viranomainen vastaa omista tiedoistaan ja niiden antamisesta laissa säädetyn edellytyksin. Tiedonvaihtohaasteet voivat liittyä joko sääntelyyn ja sen eriäviin tulkintoihin eri viranomaisissa tai esimerkiksi eri viranomaisten sisäisiin käytäntöihin. Edellä kuvattu haaste arvioida tietojen välttämättömyyttä poliisin tehtävien kannalta voi olla seurausta siitä, ettei voimassa olevassa sääntelyssä ole säädetty luovutettavista tiedoista tarkemmin, vaan oma-aloitteisen luovuttamisen kynnys on kaikkien tietojen osalta säädetty Rikosseuraamuslaitoksen harkintaan tietojen välttämättömyydestä vastaanottavan viranomaisen tehtävien kannalta.”

On yleisesti kannatettavaa, että lainsäädäntöä täsmennetään. Erityisen tulkinnanvaraisia säännöksiä on syytä lainsäädäntötyöllä selkiyttää. Lähtökohtana lainsäädännön selittämis- ja täsmentämistyössä tulee kuitenkin pitää Suomen perustuslakia sekä erityisesti sen tulkintakäytännössä eduskunnan perustuslakivaliokunnassa omaksuttuja suuntaviivoja. Ehdotetussa luonnoksessa on piirteitä siitä, että edellä kuvattuja hankaluuksia pyrittäisiin ratkaisemaan lainsäädännöllä, joka ei ole yhteensopiva perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön kanssa.

Tietojen luovuttamisen sitominen välttämättömyyskriteeriin

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on arvioinut viranomaisten välistä tietojen luovuttamista ja saamista salassapitovelvollisuuden estämättä koskevaa sääntelyä yleensä Suomen perustuslain 10 §:n 1 momentissa säädetyn yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta. Valiokunta on kiinnittänyt huomiota muun muassa siihen, mihin ja ketä koskeviin tietoihin tiedonsaantioikeus ulottuu ja miten tiedonsaantioikeus sidotaan tietojen välttämättömyyteen. Viranomaisen tietojensaantioikeus ja tietojenluovuttamismahdollisuus ovat valiokunnan mukaan voineet liittyä jonkin tarkoituksen kannalta tarpeellisiin tietoihin, jos tarkoitetut tietosisällöt on pyritty luettelemaan laissa tyhjentävästi. Jos taas tietosisältöjä ei ole samalla tavoin luetteloitu, sääntelyyn on pitänyt sisällyttää vaatimus ”tietojen välttämättömyydestä” jonkin tarkoituksen kannalta (esim. PeVL 17/2016 vp).

Hallituksen esitysluonnokseen sisältyy nähdäkseni kaksi säännöstä, jotka ovat hankalasti yhteensovittavissa perustuslakivaliokunnan tämän vakiintuneen käytännön kanssa. Nämä ovat 1. lakiehdotuksen 19 § ja 3. lakiehdotuksen 18 §.

1. lakiehdotuksen 19 §:ssä säädettäisiin, että Rikosseuraamuslaitos saa 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. Tietojen luovutusta ei siten olisi sidottu välttämättömyyteen, mutta tietosisältöjä ei myöskään lueteltaisi tyhjentävästi.

3. lain 18 §:ssä säädettäisiin, että Verohallinto voi salassapitosäännösten estämättä antaa omasta aloitteestaan verotustietoja verovelvollista koskevine tunnistetietoineen:

4) työsuojeluviranomaiselle sellaisia verovalvonnassa havaittuja tietoja, jotka ovat tarpeellisia työsuojeluviranomaiselle sen valvoessa tilaajan selvitysvelvollisuudesta ja vastuusta ulkopuolista työvoimaa käytettäessä annetun lain noudattamista (1233/2006), työsuhteen vähimmäisehtojen noudattamista sekä työolosuhteiden ja ulkomaalaisen työvoiman käyttöä. Myöskään tässä säännösehdotuksessa luovutusta ei sidottaisi välttämättömyyteen eikä sisältöjä lueteltaisi.

Hallituksen esitysluonnoksen perusteluista on havaittavissa tiedostetun, että kaavailtu sääntely ei olisi perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön mukaista. Vakiintuneen tulkintakäytännön haastaminen on perusteltava avoimesti ja käsitykseni mukaan myös oikeudellisesti erityisen kattavasti, myös eurooppalainen, vastaava tulkintakäytäntö arvioiden. Tällä tavalla puutteellista hallituksen esitysluonnosta tulee nämäkin näkökohdat huomioon ottaen täydentää erityisen huolellisesti.

Pidän sinänsä ymmärrettävänä, että välttämättömyyskriteeri voi joissakin tilanteissa aiheuttaa tulkinnan vaikeutta viranomaisissa. Totean kuitenkin, ettei tarpeellisuuskriteeriä aina ole sen helpompi tulkita. Ylipäättään välttämättömyyskriteerin tarkoitus on nostaa tiedon luovutuksen kynnystä ja edellyttää huolellista pohdintaa tietojen luovutuksesta päätettäessä.

Mitä yleisluonteisempi tietojensaantiin oikeuttava sääntely on, sitä suurempi vaara on perusoikeuksien automaattiselle syrjäytymiselle. Mitä täydellisemmin tietojensaantioikeus kytketään säännöksissä asiallisiin edellytyksiin, sitä todennäköisemmin yksittäistä tietojensaantipyyntöä joudutaan käytännössä perustelemaan. Myös tietojen luovuttajan on tällöin mahdollista arvioida pyyntöä luovuttamisen laillisten edellytysten kannalta. Tietojen luovuttaja voi lisäksi kieltäytymällä tietojen antamisesta saada aikaan tilanteen, jossa tietojen luovuttamisvelvollisuus eli säännösten tulkinta tulee ulkopuolisen viranomaisen taikka tuomioistuimen tutkittavaksi. Tämä mahdollisuus on tärkeä tiedonsaannin ja salassapitointressin yhteensovittamiseksi. Perustuslakivaliokunnan mielestä erottelua puoltavat seikat saavat erityisen painoarvon säädettäessä viranomaisen oikeudesta saada tai luovuttaa tietoja salassapitosäännösten estämättä sähköisessä toimintaympäristössä (ks. esim. PeVL 48/2018 vp; PeVL 7/2019 vp; PeVL 73/2018 vp).

Merkitystä ehdotetun perusoikeusrajoituksen arvioinnissa on myös sillä, että tietojen luovutusten kohteena olisivat arkaluonteiset tiedot, yleisen tietosuoja-asetuksen 9 artiklan mukaiset erityiset henkilötietoryhmät sekä yleisen tietosuoja-asetuksen 10 artiklan mukaiset rikostuomioihin ja rikkomuksiin liittyvät henkilötiedot. Tämänkaltaisten tietojen kohdalla yksityiselämän suoja perusoikeutena korostuu, kuten perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä käy ilmi (esim. PeVL 3/2017 vp; PeVL 15/2018 vp). Hallituksen esityksen jatkovalmistelussa on tarkemmin arvioitava sitä, onko ehdotettu arkaluonteisten tietojen luovutusta koskeva sääntely perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön mukaista.

Kuten jo edellä on viitattu, hallituksen esityksessä olisi hyvä arvioida ehdotettavaa lainsäädäntöä muun ohella myös Euroopan unionin tuomioistuimen tietosuoja-asetuksen 9 ja 10 artikloja koskevan oikeuskäytännön valossa. Tuomioistuimen oikeuskäytännössä käy ilmi myös asetuksen suhde EU:n perusoikeuskirjaan.

Johtopäätökset

Oikeuskanslerin lausuntokäytännössä on katsottu, että hallituksen esitykset on lähtökohtaisesti valmisteltava perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön mukaisiksi. Näin ollen hallituksen esityksen muokkaamista olisi jatkettava myös edellä esitetyt näkökohdat huomioon ottaen.

Tämä asiakirja on allekirjoitettu sähköisesti.

Oikeuskansleri Janne Salminen

Esittelijäneuvos Susanna Lindroos-Hovinheimo

Lindroos-Hovinheimo Susanna
Oikeuskanslerinvirasto