Hanna Hämäläinen
yliopistonlehtori
Turun yliopisto
10.3.2026

Perustuslakivaliokunnalle

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi henkilötietojen käsittelystä Rikosseuraamuslaitoksessa annetun lain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi (HE 198/2025 vp)

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on pyytänyt minulta lausunnon hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi henkilötietojen käsittelystä Rikosseuraamuslaitoksessa annetun lain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi. Esitän kunnioittaen lausuntonani seuraavaa.

Esityksen ehdotukset ja tavoitteet

Esityksessä ehdotetaan muutettaviksi henkilötietojen käsittelystä Rikosseuraamuslaitoksessa annettua lakia, ulosottokaarta, verotustietojen julkisuudesta ja salassapidosta annettua lakia sekä työsuojelun valvonnasta ja työpaikan työsuojeluyhteistoiminnasta annettua lakia.

Ehdotuksen mukaan sen tavoitteena on sujuvoittaa viranomaisten välistä tietojenvaihtoa rikosten torjumiseksi ja ehkäisemiseksi (s.15).

Esityksessä olevilla Rikosseuraamuslaitosta koskevilla ehdotuksilla toteutettaisiin pääministeri Petteri Orpon hallituksen 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.

Muihin lakeihin esityksessä ehdotetuilla muutoksilla toteutettaisiin osaltaan hallitusohjelman kirjauksia työperäisen hyväksikäytön ja ihmiskaupan torjunnan tehostamisesta parantamalla tietojenvaihtoa viranomaisten välillä sekä mahdollistamalla oma-aloitteinen tietojen luovuttaminen.

Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.8.2026.

Esityksen perus- ja ihmisoikeusvaikutuksia koskevassa osassa (s. 20 alkaen) todetaan, että esityksen keskeiset vaikutukset kohdistuvat perustuslain 10 §:ssä turvattuun yksityiselämän ja henkilötietojen suojaan sekä 7 §:ssä ja 18 §:ssä turvattuihin oikeuksiin. Esityksessä ehdotetun työsuojelun valvontalain 4 c §:n muutoksen arvioidaan

vaikuttavan myönteisesti perustuslain 18 §:ssä tarkoitettuun työvoiman suojeluun ja 7 §:ssä tarkoitettuun jokaisen oikeuteen henkilökohtaiseen vapauteen, koskemattomuuteen ja turvallisuuteen, minkä todetaan tukevan välillisesti myös perustuslain 18 §:ssä tarkoitettua elinkeinonvapautta lakisääteisiä velvoitteita noudattavien yritysten kilpailuasetelman paranemisen myötä.

Esitykseen sisältyy ehdotusten suhdetta perustuslakiin koskeva jakso. Jaksossa on tarkasteltu esityksen suhdetta perustuslain 10.1 §:ään (henkilötietojen ja yksityiselämän suoja) kannalta ja tuotu esiin myös ehdotetun sääntelyn yhteys EU:n perusoikeuskirjan 7 artiklan (yksityiselämän suoja) ja 8 artiklan (henkilötietojen suoja) kannalta.

Esityksessä todetaan rikosseuraamuksia koskevien tietojen olevan valtiosääntöisesti arkaluonteisia henkilötietoja (s.41).

Valtiosääntöoikeudellisina kysymyksinä jaksossa nostetaan esille perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset ja henkilötietojen ja yksityiselämän suoja. Asiakysymyksinä arvioidaan erityisesti viranomaisten tietojen saamista ja luovuttamista salassapitovelvollisuuden estämättä koskevia ehdotuksia, tietojoukkoa koskevaa tiedonsaantioikeutta ja yleisen tietosuoja-asetuksen sallimaa kansallisen liikkumavaran käyttöä. Esityksessä on havaintojeni mukaan tuotu esille keskeisiä valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin perusteita ja pääosin myös niihin liittyvää perustuslakivaliokunnan tulkintakäytäntöä asianmukaisesti. En tämän vuoksi katso tarpeelliseksi toistaa mainittuja perusteita kaikilta osin.

Esityksessä arvioidaan, että ehdotettu laki voidaan säätää tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä. Esityksessä ei ole mainintaa sen lähettämisestä perustuslakivaliokunnan arvioitavaksi.

Valtiosääntöisen arvioinnin lähtökohdat

Henkilötietojen käsittelyä Rikosseuraamuslaitoksessa koskeva laki on säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 27/2021 vp). Lausunnossaan perustuslakivaliokunta on käsitellyt esimerkiksi arkaluonteisten tietojen käsittelyn välttämättömyyteen ja sääntelyn täsmällisyyteen liittyviä lähtökohtia.

Ehdotettu sääntely on merkityksellistä erityisesti perustuslain 10 §:n mukaisen yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta. Perustuslain 10.1 §:n mukaan jokaisen yksityiselämä, kunnia ja kotirauha on turvattu. Henkilötietojen suojasta säädetään tarkemmin lailla. Perustuslain 10.1 §:ään liittyy Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklan tarkoittama yksityiselämän suoja ja myös EU:n perusoikeuskirjan 7 artiklassa turvattu yksityiselämän suoja ja 8 artiklassa turvattu henkilötietojen suoja.

Hanna Hämäläinen
yliopistonlehtori
Turun yliopisto
10.3.2026

Perustuslakivaliokunta on arvioidessaan viranomaisten tietojen saamista ja luovuttamista salassapitovelvollisuuden estämättä koskevaa sääntelyä perustuslain 10 §:n 1 momentissa säädetyn kannalta kiinnittänyt huomiota muun muassa siihen, mihin ja ketä koskeviin tietoihin tietojenvaihto ulottuu ja miten se 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 (tarpeellisuusedellytys). Jos taas tietosisältöjä ei ole samalla tavoin luetteloitu, sääntelyyn on pitänyt sisällyttää vaatimus ”tietojen välttämättömyydestä” jonkin tarkoituksen kannalta (välttämättömyysedellytys). (Mm. PeVL 17/2016 vp, PeVL 5/2025 vp, PeVL 48/2018 vp, PeVL 36/2020 vp). Valiokunta ei kuitenkaan ole pitänyt hyvin väljiä ja yksilöimättömiä tietojensaantioikeuksia perustuslain kannalta mahdollisina edes silloin, kun ne on sidottu välttämättömyyskriteeriin (PeVL 59/2010 vp).

Perustuslakivaliokunta on tulkintakäytännössään painottanut, että erottelussa tietojen saamisen tai luovuttamisen tarpeellisuuden ja välttämättömyyden välillä on kyse tietosisältöjen laajuuden ohella myös siitä, että tietoihin oikeutettu viranomainen omine tarpeineen syrjäyttää ne perusteet ja intressit, joita tiedot omaavaan viranomaiseen kohdistuvan salassapidon avulla suojataan. Mitä yleisluonteisempi tietojensaantiin oikeuttava sääntely on, sitä suurempi on vaara, että tällaiset intressit voivat syrjäytyä hyvin automaattisesti. 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 tosiasiallisesti tietojen antamisesta saada aikaan tilanteen, jossa tietojen luovuttamisvelvollisuus eli säännösten tulkinta saattaa tulla ulkopuolisen viranomaisen tutkittavaksi. Tämä mahdollisuus on tärkeä tiedonsaannin ja salassapitointressin yhteensovittamiseksi. (mm. PeVL 48/2018 vp, PeVL 7/2019 vp).

Merkityksellistä henkilötietojen käsittelystä säädettäessä on valiokunnan tulkintakäytännössä ollut, että lainsäätäjän liikkumavaraa rajoittaa erityisesti se, että henkilötietojen suoja osittain sisältyy perustuslain 10 §:n samassa momentissa turvatun yksityiselämän suojan piiriin. Lainsäätäjän tulee turvata tämä oikeus tavalla, jota voidaan pitää hyväksyttävänä perusoikeusjärjestelmän kokonaisuudessa. Valiokunta on tämän vuoksi arvioinut erityisesti arkaluonteisten tietojen käsittelyn sallimisen koskevan yksityiselämään kuuluvan henkilötietojen suojan ydintä. (PeVL 37/2013 vp, PeVL 15/2018 vp).

Perustuslakivaliokunta on painottanut arkaluonteisten tietojen käsittelyn aiheuttamia uhkia. Valiokunnan mielestä arkaluonteisia tietoja sisältäviin laajoihin tietokantoihin liittyy tietoturvaan ja tietojen väärinkäyttöön liittyviä vakavia riskejä, jotka voivat viime

kädessä muodostaa uhan henkilön identiteetille (ks. PeVL 15/2028 vp, PeVL 13/2016 vp, PeVL 14/2009 vp). Valiokunta on kiinnittänyt erityistä huomiota siihen, että arkaluonteisten tietojen käsittely on rajattava täsmällisillä ja tarkkarajaisilla säännöksillä vain välttämättömään ja sääntelyn on oltava yksityiskohtaista ja kattavaa. (PeVL 5/2025 vp, PeVL 65/2018 vp, s. 45, PeVL 15/2018 vp, s. 40).

Mikäli ehdotetut säännökset tietojen luovutuksesta ovat kohdistuneet myös arkaluonteisiin tietoihin, on tavallisen lain säätämisjärjestyksen käyttämisen edellytyksenä ollut sääntelyn täsmentäminen perustuslakivaliokunnan viranomaisten tietojen saamista ja luovuttamista salassapitovelvollisuuden estämättä koskevaa sääntelyä koskevan käytännön mukaiseksi (Mm. PeVL 38/2016 vp, PeVL 15/2018 vp).

Olen arvioinut esitystä siltä osin, kun siinä on kyse tietojen saamista ja luovuttamista salassapitovelvollisuuden estämättä koskevista ehdotuksista. Näiltä osin voidaan perustuslakivaliokunnan tulkintakäytäntöä nähdäkseni pitää vakiintuneina. Valtiosääntöisessä arvioinnissa huomiota on kiinnitettävä myös tietojen luonteen arkaluontoisuuteen, millä on PL 10.1 §:n rajoituskynnystä nostavavaikutus. Tässä tarkastelussa kriittiset huomioni kohdistuvat 1. lakiehdotuksen 19.2 §:ään.

Ehdotus vankilaturvallisuuden parantamiseksi (1. lakiehdotus)

Hallituksen esityksessä ehdotetaan lisättäväksi henkilötietojen käsittelyä Rikosseuraamuslaitoksessa koskevan lain 19 §:ään uusi 2 momentti, jonka mukaan Rikosseuraamuslaitos voisi pyynnöstä ja myös omasta-aloitteestaan luovuttaa poliisille tietoja silloin, jos tiedot ovat tarpeen vakavan ja järjestäytyneen rikollisuuden torjuntaan liittyvien tehtävien hoitamiseksi. Luovuttaa voisi tiedot, jotka koskevat vangin yhteyksiä vakavaan ja järjestäytyneeseen rikollisuuteen. Tietojen luovuttamisen edellytyksenä olisi tietojen tarpeellisuus poliisin mainittujen tehtävien kannalta. Luovutettavat tiedot olisi rajattu koskemaan vangin yhteyksiä vakavaa ja järjestäytyneeseen rikollisuuteen.

Esityksen perustuslakiosassa (s. 42) uutta 2 momenttia kutsutaan momentin 1 täsmentämiseksi. Kyse on nähdäkseni kuitenkin pikemminkin sääntelyn väljentämisestä, jonka myötä tiedonluovutuksen kynnys laskee. Myös esityksen säännöskohtaisissa perusteluissa (s. 31) todetaan, että luovutuksen edellytyksenä oleva vaatimus tietojen tarpeellisuudesta uudessa 2 momentissa olisi matalampi kuin 1 momentissa säädetty vaatimus tietojen välttämättömyydestä. Luovutettavat tietosisällöt olisi esityksen mukaan kuitenkin rajattu täsmällisesti, kun vastaavasti 1 momentissa tietosisältöjä ei olisi lueteltu vaan ne olisi sidottu välttämättömyyteen.

Ylipäänsä on nähdäkseni ongelmallinen ajatus, että välttämättömyysedellytykseen sidottua tietojen luovutusta “täsmennetään” sääntelyllä, jossa luovutuksen edellytyksenä on ainoastaan tietojen tarpeellisuus. Se, että täsmentäminen tehtäisi ehdotetun kaltaisella mielestäni hyvin väljästi muotoillulla säännöksellä, korostaa tätä

problematiikkaa. Valtiosääntöoikeudellisen arvion näkökulmasta ero välttämättömyysedellytyksen ja tarpeellisuusedellytyksen välillä on merkittävä suhteessa siihen, kuinka voimallisesti PL 10.1 §:ssä turvattuihin oikeuksiin puututaan.

Edellä viittaamani mukaisesti perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännön pohjalta viranomaisen tietojensaantioikeuteen ja tietojen luovuttamisen mahdollisuuteen liittyvä tarpeellisuusedellytys sisältää sen, että tarkoitetut tietosisällöt on lueteltu tyhjentävästi. Suhtaudun hyvin varauksellisesti siihen, että tietojen rajaaminen ehdotetussa 19.2 §:ssä esitetyllä tavalla täyttäisi tämän edellytyksen. Ilmaisu tiedot ”vangin yhteyksiä vakavaan ja järjestäytyneeseen rikollisuuteen” on nähdäkseni itse asiassa sisällöllisesti melko väljä ja voi pitää sisällään monenlaisia tietoja. On myös huomattava, ettei ehdotetussa 2 momentissa tarkoitettuja tietoja ole millään tavoin eritelty edes esityksen perusteluissa vaan ne on jätetty täysin avoimeksi, mikä luo vaikutelman siitä, että kyseessä oleva yhteys voisi käytännössä olla millainen vain. Samaan aikaa on tarpeen korostaa, ettei tarkoitettujen tietojen erittely pelkästään hallituksen esityksen perusteluissa olisi riittävää vaan tarpeellisuusedellytyksen yhteydessä niistä on säädettävä laissa.

Perustuslakivaliokunta on pitänyt PL 10.1 §:ää koskevan käytäntönsä valossa tarpeellisuusedellytykseen liittyen liian väljänä muotoiluna sitä, että laissa sinänsä asianmukaisesti yksilöidyllä viranomaisella on oikeus tehtäviensä suorittamista varten saada salassapitovelvollisuuden estämättä tarpeellisia tietoja viranomaisilta ja toiminnanharjoittajilta (10/2014 vp). Liian väljänä muotoiluna on pidetty myös ilmaisua, jonka mukaan toiselle valvontaviranomaiselle voi luovuttaa lain noudattamista valvottaessa tai valvontaan liittyvää tehtävää suoritettaessa saatuja tietoja liike- tai ammattisalaisuudesta salassapitosäännösten estämättä, jos tiedot ovat tarpeen kyseiselle viranomaiselle säädetyn valvontatehtävän hoitamiseksi (PeVL 17/2016). Molemmissa tapauksissa ehdotettu sääntely jäi (myös) tietosisällön osalta liian avoimeksi.

Sääntelyn selkeys on keskeistä lainsoveltamisen ja sen ennakoitavuuden kannalta. Sääntelyn toimivuuden kannalta on tärkeää, että lainsoveltajien esille nostamia hankaluuksia kuullaan ja pyritään ratkomaan lainvalmistelun yhteydessä. Esityksessä tuodaan esiin viranomaisten kokema vaikeus soveltaa välttämättömyysedellytystä, millä perustellaan ehdotetun 2 momentin sitomista tarpeellisuusedellytykseen (s. 30-31). Tietojen luovuttamisen kynnyksen laskemisessa on kyse viranomaisen harkintavallan lisäämisestä. Kun kyse on perusoikeusrajoituksesta, jonka tulee olla täsmällinen ja tarkkarajainen, tällaista perustetta ei valtiosääntöisen arvion näkökulmasta voida pitää kestävänä. Suhtaudun myöskin varauksellisesti siihen, että tarpeellisuusedellytyksen avulla soveltamisen vaikeus ratkeaisi ilman, että vaarana olisi perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössään viittaama salassapidolla suojattujen intressien automaattinen syrjäytyminen. Jos sääntelyä väljennetään esityksessä ehdotetun mukaisesti ilman riittävää tietosisältöjen täsmentämistä laissa, viranomaisen harkintavallan laajeneminen

voisi johtaa myös sääntelyn ennakoitavuuden ja yhdenmukaista soveltamisen heikkenemiseen, millä olisi yksilön oikeusturvaa (perustuslain 21 §) heikentävä vaikutus.

Ehdotuksen esityksessä kuvattua tavoitetta vakavan ja järjestäytyneen rikollisuuden torjumisesta voidaan nähdäkseni pitää sellaisena yhteiskunnallisena tarpeena, joka perusoikeuksien rajoitusedellytysten kannalta olisi sinänsä hyväksyttävä peruste ehdotetulle 19.2 §:n sääntelylle. Tietojen luovuttamisen edellytysten osalta ehdotettu sääntely on kuitenkin liian väljää, jotta se täyttäisi sille perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännössä asetetut edellytykset. Ehdotettua sääntelyä arvioitaessa on lisäksi huomattava, että kyse on arkaluonteisista henkilötiedoista, mistä johtuen sääntelyn on oltava yksityiskohtaista ja kattavaa sekä rajautua vain välttämättömään.

Edellä todetun vuoksi ehdotettua 19.2 §:n sääntelyä on nähdäkseni muutettava siten, että tietojenluovutus kytketään joko välttämättömyysedellytykseen tai tietosisällöt luetellaan säännöksessä yksityiskohtaisesti.

Esityksen poikkeaminen 1. lakiehdotuksen 19.2 §:ää koskevilta osin perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännöstä on nähdäkseni varsin selvästi havaittavissa. Tästä huolimatta irtautumista valiokunnan käytännöstä tältä osin ei esityksen perusteluissa ole käsitelty. Esitystä ei ole myöskään sen perustelujen nojalla ollut tarkoitus lähettää perustuslakivaliokuntaan. Lainvalmistelussa lähtökohtana tulee olla perustuslakivaliokunnan vakiintuneen tulkintakäytännön huomioon ottaminen. Mikäli ehdotettu sääntely poikkeaa tästä käytännöstä, poikkeamisen perusteet tulee esityksen perusteluissa nimenomaisesti tuoda esiin. Tällaisen arvioinnin ja perustelun puuttumista ei nähdäkseni voida pitää hyvän lainvalmistelun periaatteiden mukaisena.

Helsingissä 10. maaliskuuta 2026

Hanna Hämäläinen
yliopistonlehtori