

LAUSUNTO PERUSTUSLAKIVALIOKUNNALLE

Asia:

- HE 77/2026 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi Syyttäjälaitoksesta annetun lain ja oikeushallinnon valtakunnallisesta tietovarannosta annetun lain muuttamisesta

Perustuslakivaliokunta on pyytänyt minulta asiantuntijalausuntoa hallituksen esityksestä 77/2026 vp. Esitän perustuslakivaliokunnalle lausuntonani kunnioittavasti seuraavaa:

1. Lähtökohdat

- (1) Hallituksen esityksessä ehdotetaan säädettäväksi henkilötietojen käsittelyä koskevista säännöistä Syyttäjälaitoksessa. Lisäksi esitys sisältää oikeushallinnon valtakunnallisen tietovarannon rekisterinpitoon liittyviä muutoksia. Ehdotus on siten merkityksellinen perustuslain 10 §:ssä säädetyn yksityiselämän suojan ja henkilötietojen suojan perusoikeuksien kannalta katsottuna. Koska kysymys on myös viranomaisen hallussa olevien asiakirjojen käsittelysäännöistä, on ehdotuksella vaikutuksensa perustuslain 12 §:n 2 momentissa säädetyn asiakirjajulkisuuden toteuttamiseen.
- (2) Hallituksen esitys sisältää säätämisjärjestysperustelut, jossa esitystä on arvioitu henkilötietojen suojaa koskevia sääntelyvaatimuksien näkökulmasta. Lisäksi perusteluissa esitystä on arvioitu julkisuusperiaatteen toteuttamiseen nähden.
- (3) Säätämisjärjestysperusteluissa todetaan, että 1. lakiehdotuksen säännökset poikkeavat yksityiskohtaisuuden ja kattavuuden osalta valiokunnan aiemman sääntelyn lakitasoisuutta, täsmällisyyttä ja kattavuutta korostaneesta käytännöstä. Hallitus pitää tästä syystä suotavana, että perustuslakivaliokunta antaisi asiasta lausunnon. Hallituksen esityksen säätämisjärjestysperustelujen mukaan ”Sen välttämiseksi, että sääntely ei ole päällekkäistä rikosasioiden tietosuojalain kanssa eikä muodostu raskaaksi ja monimutkaiseksi, hallituksen esityksessä lähdetään edellä mainitusta perustuslakivaliokunnan arviosta poiketen siitä, että Syyttäjälaitoksen henkilötietojen käsittelyssä yleislaki riittäisi pääsääntöisesti”.

2. Arkaluonteiset tiedot ja niiden käsittelystä säätäminen

- (4) Hallituksen esityksessä on omaksuttu varsin laaja näkemys rikosasioihin liittyvien tietojen arkaluonteisuudesta. Hallituksen esityksen mukaan rikosasioiden käsittelyjärjestelmän koko tietosisältö on valtiosääntöisesti arkaluonteinen.
- (5) Valtiosääntöisesti arkaluonteisten tietojen sisältö koostuu rikosasioiden tietosuojalain ja EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen tarkoittamista erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvista tiedoista (PeVL 17/2018 vp, PeVL 15/2018 vp): etninen alkuperä, poliittisia mielipiteitä, uskonnollinen tai filosofinen vakaumus taikka ammattiliiton jäsenyys, sekä geneettiset tiedot, luonnollisen henkilön yksiselitteiseen tunnistamiseen tarkoitetut biometriset tiedot sekä terveyttä taikka luonnollisen henkilön seksuaalista käyttäytymistä ja seksuaalista suuntautumista koskevat tiedot. Perustuslakivaliokunta on lausuntokäytännössään katsonut näiden erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien tietojen lisäksi valtiosääntöisesti arkaluonteisiksi luonnollisen henkilön yksityiskohtaiset maksu/tilitiedot (esim. PeVL 48/2018 vp ja PeVL 10/2022), henkilön sosiaalihuollon tarvetta tai hänen saamiaan sosiaalihuollon palveluja, tukitoimia ja muita sosiaalihuollon etuuksia kuvaavat ja niihin rinnastuvat tiedot (PeVL 15/2018 vp), lapsen tuen tarvetta, tukitoimia ja niiden toteuttamista koskevat tiedot sekä lapsen henkilökohtaisten ominaisuuksien arviointia koskevat tiedot sekä lapsen varhaiskasvatussuunnitelma (PeVL 17/2018 vp). Edelleen perustuslakivaliokunta on pitänyt arkaluonteisina tietoina viranomaispäilyä rikoksesta (PeVL

- 51/2018 vp ja PeVL 60/2018 vp), joka on nyt lausuttavana olevan esityksen kannalta merkityksellisin valtiosääntöisen tulkinnan kannalta katsottuna..
- (6) Perustuslakivaliokunta on sitonut lausuntokäytännössään pitkällä aikavälillä arkaluonteiset henkilötiedot yksityiselämän suojan ydinalueelle kuuluviin tietoihin (PeVL 25/1998 vp, s. 3). Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön perusteella tietyn tiedon kuuluminen arkaluonteisiin tietoihin liittyy tilanteisiin, joissa tietojen käsittely muodostaa tavanomaista suuremman riskin yksityisyydelle ja oikeusturvalle (PeVL 15/2018 vp) ja identiteetille (PeVL 5/2025 vp).
 - (7) Sinällään lainsäädännöstä ei ole luettavissa tyhjentävää luetteloa siitä, mitkä tiedot ovat yksityiselämän suojan ydinalueelle kuuluvia tietoja. Kuitenkin viranomaistoiminnassa asiakirjojen julkisuutta ja salassapitoa koskevassa sääntelyssä yksityiselämän suojana ydinalueelle kuuluvat tiedot on säädetty pääosin salassa pidettäväksi. Tästä voidaan tehdä jonkinlaisia johtopäätöksiä siitä, mitkä tiedot ovat yksityiselämän suojan ydinalueelle kuuluvia tietoja, joiden perusteella perustuslain 12 §:n 2 momentissa perusoikeutena turvattuun viranomaistoiminnassa sovellettavaan asiakirjajulkisuuteen on voitu tehdä välttämättömyysperusteella rajoituksia yksityiselämän suojaa koskevien perusoikeuksien turvaamiseksi.
 - (8) Sinällään viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999, julkisuuslaki) 24 §:n salassapitosääntelyssä kaikkia erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tietoja ei ole säädetty salassa pidettäväksi ja toisaalta salassa pidettäväksi säädetyt henkilötiedot eivät ole tietosuojasääntelyn tarkoittamia erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tietoja tai perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntöön pohjautuen valtiosääntöisesti arvioiden arkaluonteisia tietoja.
 - (9) Rikoksia ja rikkomuksia koskevien tietojen julkisuus on laajassa merkityksessä viranomaistoiminnassa kahdenlaista: rekisteriin merkitsemisen perusteena olevat asiakirjat, kuten tuomioistuimen rikostuomio tai syyttäjän vahvistama rangaistusmääräys, ovat julkisia viranomaisen asiakirjoja, kun taas näiden perusteella tehtävät rekisterimerkinnät rikos- tai sakkorekisteriin sekä oikeushallinnon valtakunnalliseen tietovarantoon ovat julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 28 kohdan nojalla salassa pidettäviä.
 - (10) Euroopan neuvoston tietosuojasopimuksen 8 artiklan perusteella henkilötiedot, jotka liittyvät rikoksiin, rikosoikeudenkäynteihin ja rikostuomioihin sekä näihin liittyviin turvaamistoimiin ovat arkaluonteisia.
 - (11) Oikeuskäytännössä on suhtauduttu rikosta koskevien tietojen suojaan vaihtelevasti ja osin myös kontekstisidonnaisesti. Esimerkiksi EUT:n tuomion (C-136/17, GC ym., kohta 77) perusteella tähän arviointiin vaikuttaa hakukoneita koskevassa tapauksessa rikoksen luonne ja vakavuus, mainitun menettelyn kulku ja lopputulos, kulunut aika, rekisteröidyllä julkisuudessa oleva asema ja hänen käyttäytymisensä menneisyydessä, yleisön intressi pyynnön esittämisen ajankohtana, julkaisun sisältö ja muoto sekä julkaisulla olevat seuraukset rekisteröidylle, oikeus siihen, että kyseessä olevia tietoja ei enää kyseisen arvioinnin ajankohtana liitetä hänen nimeensä hänen nimellään suoritetun haun johdosta näkyvässä hakutulosten luettelossa. KKO ennakkopäätöksessä 2018:51 mukaan vaikka rikos ei ole yksityisasia, kuuluu yksityiselämään sisältyvä oikeus elää rauhassa kuitenkin lähtökohtaisesti myös rikoksesta rangaistukseen tuomitulle henkilölle.
 - (12) Puolestaan EIT on todennut, että maineen menetyksestä, joka on ennakoitava seuraus rikoksen tekemisestä, ei nauti tietona yksityiselämän suojaa (Hurbain v. Belgium). Toisaalta EIT on todennut rikollisiin menettelyihin liittyvät tiedot arkaluonteisiksi (Biancardi v. Italy)
 - (13) Nähdäkseni hallituksen esityksessä kategorisoidaan rikosta koskevat tiedot ongelmallisen laajasti arkaluonteisiksi tiedoiksi, vaikka kaikilta osin näitä tietoja ei suojatakaan julkisuus- ja tietosuojalainsäädännössä arkaluonteisina tietoina. Sinällään arkaluonteisina voidaan pitää syyttäjän käsittelemiä epäilyjä rikoksesta perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön mukaisesti ((PeVL 51/2018 vp ja PeVL 60/2018 vp). Näihin asiakirjoihin voisi sisältyä myös muita arkaluonteisia tietoja asianosaisen terveydentilasta tai sosiaalihuollon asiakkuudesta.
 - (14) Rikoksia koskevien tietojen liian laajaksi ja erittelemättömäksi ajautuva tulkinta aiheuttaa tasapaino-ongelman asiakirjajulkisuuden (PL 12.2 §) ja esimerkiksi perus- ja ihmisoikeutena

turvautun oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeisiin kuuluvan oikeudenkäynnin julkisuuden (PL 21.2 §) kannalta katsottuna. Kuten perustuslakivaliokunta (esim. PeVL 54/2014 vp, PeVL 10/2014 vp) on todennut yksityiselämän ja henkilötietojen suojalla ei ole etusijaa muihin perusoikeuksiin nähden. Arvioinnissa on kyse kahden tai useamman perusoikeussäännöksen yhteensovittamisesta ja punninnasta. Lainsäätäjän tulee turvata yksityiselämän ja henkilötietojen suoja tavalla, jota voidaan pitää hyväksyttävänä perusoikeusjärjestelmän kokonaisuudessa (PeVL 14/2018 vp). Tältä osin hallituksen esityksen perustelut antavat aiheen laajempaan huoleen perusoikeuksien tasapainotilasta tietosuojan painottuvissa perusoikeustulkinnissa.

(15) Hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen suojatoimia koskevat säännökset (22 b §:n 3 mom.) kohdentuvat vain erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluviin tietoihin, joten suojatoimia koskeva sääntely ei kohdistu kaikkiin arkaluonteisiin tietoihin. Siten ehdotettu sääntely ei ole tältä osin täsmällistä ja kattavaa.

3. Yhteystietojen luovuttaminen

(16) Hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen 22 d §:ssä ehdotetaan luovutusrajoitusta rikosasioiden käsittelyjärjestelmään luonnollisen henkilön kotiosoitteen ja muun yhteystietoon. Ehdotettu säännös on merkityksellinen perustuslain 12 §:n 2 momentin kannalta katsottuna, koska viranomaisten hallussa olevien asiakirjojen ja tallenteiden luovutusrajoituksia koskevia säännöksiä on arvioitava asiakirjajulkisuutta rajoittavina säännöksinä, jolloin sille on oltava välttämätön syy (PeVL 3/2009 vp). Toisen perusoikeuden edistäminen voi olla sellainen välttämätön syy, jonka vuoksi viranomaisen hallussa olevien tallenteiden julkisuutta on mahdollista perustuslain 12 §:n 2 momentin nojalla lailla erikseen rajoittaa (PeVL 2/2008 vp ja PeVL 40/2005 vp).

(17) Perustuslakivaliokunta on lähtenyt siitä, että julkisuuslain salassapitosäätely muodostaa lähtökohtaisesti kattavan yksityiselämän suojan siltä osin kuin tähän on ollut tarvetta välttämättömän syyn perusteella (PeVL 101/2022 vp). Perustuslakivaliokunta ei ole pitänyt välttämättömänä säätää tavanomaisten yhteystietojen luovutusrajoituksista (PeVL 3/2009 vp).

(18) Luovutusrajoitussäännöksen perustelujen mukaan säännöksellä suojattaisiin yhteystietoja, jotka mahdollistavat esimerkiksi tietoverkossa tapahtuvan häirinnän ja uhkailun. Luovutusrajoitus koskisi kaikenlaisissa tilanteissa yhteystietoja, mutta perusteluissa sitä perustellaan vain tietyillä yksilöidyillä tilanteilla. Julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 31 kohta mahdollistaa turvakieltoperusteisesti yhteystietojen kattavan salassapidon, joten nähdäkseni ehdotetussa kattavassa muodossa luovutusrajoitukselle ei ole välttämättömään syyhyn kohdistuvaa perustetta.

(19) Oma asiansa on sitten, miten tarkoituksenmukaista on säätää mahdollisuudesta sallia yhteystietojen luovuttaminen erilaisiin käyttötarkoituksiin, mutta tämä edellyttää laajempaa yleislainsäädännön kehittämistarpeen arviointia.

4. Viranomaisten toimivaltaisuus ja rekisterinpitäisyys

(20) Hallituksen esityksen 2. lakiehdotuksen 7 §:n 1 momentin mukaan oikeusrekisterikeskus, Tuomioistuinvirasto, tuomioistuimet, Syyttäjälaitos ja Oikeuspalveluvirasto ovat valtakunnallisen tietovarannon yhteisrekisterinpitäjiä. Mainitun pykälän 2 momentin mukaan mainitut viranomaiset vastaavat rekisterinpitäjän velvollisuuksista siltä osin kuin on kyse henkilötietojen käsittelystä, jonka tarkoitusten ja keinojen määrittämiseen ne osallistuvat omien lakisääteisten tehtäviensä hoitamiseksi.

(21) Rikosasioiden tietosuojalain 16 §:n mukaan jos kaksi tai useampi rekisterinpitäjä määrittää yhdessä käsittelyn tarkoitukset ja keinot, niiden on sovittava keskinäisestä vastuunjaostaan tämän lain mukaisten velvollisuuksien hoitamisessa, jollei vastuunjaosta ole säädetty laissa.

(22) Perustuslakivaliokunta on eräissä yhteyksissä myös arvioinut rekisterinpitäjyyttä viranomaisten toimivallan käyttöä koskevien sääntelyvaatimusten kannalta katsottuna (esim. PeVL 7/2019 vp ja PeVL 62/2018 vp).

- (23) Rekisterinpitäjyyteen ja toimivaltaisuuteen liittyvät seikat edellyttävät, että viranomaiset ja niiden väliset toimivaltasuhteet tai niiden perusteet on säädetty täsmällisesti laissa. Perustuslakivaliokunta on etenkin perusoikeuskytkentäisen sääntelyn yhteydessä pitänyt välttämättömänä, että toimivaltainen viranomainen ilmenee laista yksiselitteisesti (PeVL 21/2001 vp) tai muuten täsmällisesti (PeVL 47/2001 vp) tai että ainakin viranomaisten toimivaltasuhteiden lähtökohdat (PeVL 45/2001 vp) sekä toimivallan siirtämisen edellytykset ilmenevät laista riittävän täsmällisesti (PeVL 17/2004 vp, PeVL 7/2001 vp).
- (24) Ehdotettu viranomaisten toimivaltasuhteita koskeva 2 momentti ei ole täsmällinen, vaan jää toimivaltasuhteiltaan ongelmallisen avoimeksi. Viranomaistoiminnassa käsittelyn tarkoitukset ja pääasiallisesti myös keinot perustuvat suoraan lakiin tai ne ovat johdettavissa laista. Siten oikeushallinnon viranomaiset eivät määrittele rikosasioiden tietosuojalaissa tarkoitettulla tavalla käsittelyn tarkoituksia ja keinoja. Ongelmallisena voidaan pitää myös asetelmaa, jossa oikeusrekisterikeskus ja Tuomioistuinvirasto eivät ole varsinaisia tiedon tuottajia ja käsittelijöitä tietovarannossa, vaan pikemminkin tietovarantoa käsittelevien tietojärjestelmien ylläpidosta vastaavia toimijoita henkilötietojen käsittelijän asemassa. Toisaalta tämä asetelma voi muodostaa tapauskohtaisesti myös rekisterinpitäjyyden, jos jompikumpi virasto määrittelee teknisesti tietojärjestelmän käsittelyn tarkoitukset ja keinot, jolloin varsinaiset tietojärjestelmiä käyttävät organisaatiot eivät voi vastata henkilötietojen käsittelystä tietojärjestelmän avulla, jos he eivät ole olleet määrittelemässä tietojärjestelmän käsittelyn tarkoituksia ja keinoja.
- (25) Sääntelyehdotuksessa näyttäisi sekoittuvan tietovarannon ja sitä käsittelevien tietojärjestelmien käsitteet sekä hallinnolliset vastuut. Oikeushallinnon tietovarannon tietoja käsitellään ratkaisu- ja päätösilmoitusjärjestelmän, diaari- ja asianhallintatietojen valtakunnallisen käsittelyjärjestelmän sekä raportointi- ja tilastointijärjestelmän avulla. Kuitenkaan tosiasiaa nämä järjestelmät eivät ole niitä, joita oikeushallinnossa käytetään. Esimerkiksi ratkaisu- ja päätösilmoitusjärjestelmään on katsottu kuuluvan oikeusapuasoiden sähköinen asianhallintajärjestelmä Romeo, rikostuomiosovellus RITU, Tuomiorekisteri Tuore, asian- ja dokumentinhallintajärjestelmä AIPA sekä hallinto- ja erityistuomioistuinten toiminnanohjaus- ja dokumentaatiohallintajärjestelmä HAIPA (HE 110/2020 vp). Epäselvä järjestelmärakenne sekä tietojärjestelmiin perustuvat käyttötarkoitukset korostavat sitä, että nyt ehdotettu sääntely ei ole täsmällistä 2. lakiehdotuksessa.
- (26) Euroopan unionin tuomioistuimen tuomion (C-683/21) mukaan ”Rekisterinpitäjänä voidaan pitää yksikköä, joka on antanut yrityksen tehtäväksi kehittää tietoteknisen mobiilisovelluksen ja joka on tässä yhteydessä osallistunut kyseisellä sovelluksella toteutetun henkilötietojen käsittelyn tarkoitusten ja keinojen määrittämiseen”. Tuomioistuimen mukaan ”Yhteisvastuu ei kuitenkaan välttämättä merkitse henkilötietojen käsittelyyn osallistuvien eri toimijoiden samantasoista vastuuta. Kyseiset toimijat voivat päinvastoin osallistua henkilötietojen käsittelyyn eri vaiheissa ja eriasteisesti, joten kunkin niistä vastuun taso on arvioitava ottaen huomioon kaikki kyseisessä tapauksessa merkitykselliset seikat”. Tuomioistuimen mukaan ”Se, että useampi toimija on yhteisvastuussa samasta käsittelystä, ei myöskään edellytä sitä, että kaikilla niistä on pääsy kyseisiin henkilötietoihin”.
- (27) Oikeuskäytännön perusteella lähtökohtana voidaan pitää sitä, että jokaisen toimijan on täytettävä itsenäisesti rekisterinpitäjän määritelmä (EUT C-683/21), joten palvelutuottajan asemassa oleva henkilötietojen käsittelijä ei voi olla rekisterinpitäjä.
- (28) Sääntelyä tulee nähdäkseni täsmentää, koska laista tulee ilmetä perustuslain 21 §:n 1 momentista johtuvista syistä toimivaltainen viranomainen, jolle rekisteröity voi laittaa asiansa vireille omien oikeuksiensa käyttöön liittyvässä asiassa. Nyt tämä jää ilmeisen epäselväksi epätasällisen säännöksen vuoksi.
- (29) Kiinnitän myös huomiota siihen, että tuomioistuinten osalta sääntely on ongelmallinen, koska oikeudenkäyntiasiakirjojen julkisuus perustuu oikeudenkäynnin julkisuudesta yleisissä tuomioistuimissa ja hallintotuomioistuimissa annettuihin lakeihin. Hallituksen esityksen 2. lakiehdotuksen 14 § jää epäselväksi, mitä sääntelyä Oikeusrekisterikeskus soveltaa, kun se päättää

asiakirjojen luovuttamisesta. Jos asiakirjat katsotaan olevan Oikeusrekisterikeskuksen hallussa, ratkaistaan asiakirjojen julkisuus viranomaisten asiakirjojen julkisuutta koskevien säännösten perusteella, mutta jos asiakirjat katsotaan olevan oikeudenkäyntiasiakirjoja tuomioistuimen hallussa, julkisuus ratkaistaan erityisesti yleisissä tuomioistuimissa oikeudenkäynnin julkisuutta koskevan lain perusteella. Tältäkin osin sääntely jää ongelmallisen epätasaiseksi eikä sääntelyä voida pitää koherenttina. Viranomaisen tietojärjestelmään talletettavat tiedot ovat perustuslain 12 §:n 2 momentissa tarkoitettuja viranomaisen hallussa olevia tallenteita (PeVL 3/2009 vp). Edelleen yleislakina sovellettavan julkisuuslain sääntely salassapidosta ja tietojen luovutuksesta salassapidon estämättä perustuu viranomaisten erillisyyden periaatteelle. Viranomaiset ovat lakia sovellettaessa toisiinsa nähden itsenäisiä (PeVL 62/2018 vp, PeVL 7/2019 vp). Tämäkin korostaa paitsi toimivaltasuhteiden selkeyttä, mutta myös sovellettavan lainsäädännön välisten suhteiden selkeyttä. Tältä osin voimassa olevakaan lainsäädäntö ei ole koherenttia esimerkiksi salassapitoperusteiden ja niistä johtuvien rajoitusten suhteen.

4.6.2026

Tomi Voutilainen
julkisoikeuden professori, dosentti