

Prof. Sakari Melander
9.4.2021

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

Asia: **Hallituksen esitys (HE) 246/2020 vp** eduskunnalle laeiksi henkilötietojen käsittelystä Rikosseuraamuslaitoksessa sekä vankeuslain ja eräiden muiden seuraamusten täytäntöönpanosta annettujen lakien muuttamisesta

Aluksi

Käsiteltävänä olevassa hallituksen esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi laki henkilötietojen käsittelystä Rikosseuraamuslaitoksessa. Lisäksi esityksessä ehdotetaan muutettavaksi vankeuslakia ja eräitä muita lakeja. Näiden muutosten tavoitteena on ennen muuta yksinkertaistaa ja selkiyttää menettelytapoja rikosoikeudellisten seuraamusten täytäntöönpanossa.

Keskityn lausunnossani arvioimaan ehdotettuja muutoksia siltä osin kuin niihin liittyy ennen muuta perus- ja ihmisoikeusnäkökulmasta merkityksellisiä näkökohtia.

Lausuntonani esitän kunnioittavasti seuraavan.

Ehdotettu laki henkilötietojen käsittelystä Rikosseuraamuslaitoksessa

Henkilötietojen käsittelyä koskevan erillislain tarve

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki henkilötietojen käsittelystä Rikosseuraamuslaitoksessa (1. lakiehdotus). Samalla voimassa oleva, perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella säädetty (PeVL 70/2014 vp; ks. myös PeVL 19/2012 vp) samanniminen laki (1069/2015) kumottaisiin. Uudistuksen tavoitteena (s. 26) on tältä osin ensinnäkin ottaa aiempaa yksityiskohtaisemmin huomioon muuttuneen yleisen tietosuojalainsäädännön asettamat vaatimukset. Toiseksi

tavoitteena on ottaa huomioon Rikosseuraamuslaitoksen toimintatavoissa tapahtuneet tai tapahtuvat muutokset. Tältä osin kysymys on esityksen perustelujen (s. 26) mukaan esimerkiksi uuden tietojärjestelmän käyttöönottamisesta.

Esityksen sisältämä 1. lakiehdotus olisi Rikosseuraamuslaitoksen suorittaman henkilötietojen käsittelyn erityislaki. Jo lain nimen perusteella on selvää, että kysymys on perustuslain (731/1999) 10 §:ssä tarkoitetun yksityiselämän ja henkilötietojen suojan näkökulmasta merkityksellisestä lakiehdotuksesta. Tämä sinänsä todetaan asianmukaisesti esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa (s. 111–115).

Eduskunnan perustuslakivaliokunnan vakiintuneen käytännön mukaan on lähtökohtaisesti riittävää perustuslain 10 §:n 1 momentin kannalta, että sääntely täyttää EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen asettamat vaatimukset. Valiokunnan mukaan henkilötietojen suoja tulee turvata ensisijaisesti EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen ja kansallisen yleissäädännön eli tietosuojalain (1050/2018) nojalla. Kansallisen erityislainsäädännön säätämiseen on valiokunnan käytännössä suhtauduttu pidättyväisesti ja katsottu, että se tulee rajata vain välttämättömään tietosuoja-asetuksen mahdollistamissa puitteissa (PeVL 14/2018 vp, s. 4–5, PeVL 17/2019 vp, s. 2–3 ja PeVL 4/2021 vp, s. 2).

Perustuslakivaliokunta on kuitenkin tietyissä tilanteissa pitänyt kansallista henkilötietojen käsittelyä koskevaa erityislainsäädäntöä mahdollisena tilanteessa, jossa EU-sääntely ei pidä sisällään sellaista yksityiskohtaista sääntelyä, joka muodostaa riittävän säännöspohjan perustuslain 10 §:ssä turvatun yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta (esim. PeVL 14/2018 vp, s. 7, PeVL 51/2018 vp, s. 3 ja PeVL 7/2019 vp, s. 3). Lisäksi on huomattava, että perustuslain 10 §:ssä turvatut oikeudet saavat erityistä merkitystä korostuneen perusoikeusherkissä sääntelykonteksteissa (PeVL 14/2018 vp, s. 7, PeVL 26/2018 vp, s. 3, PeVL 51/2018 vp, s. 3 ja PeVL 7/2019 vp, s. 3). Perustuslakivaliokunnan mukaan on kuitenkin selvää, että erityislainsäädännön tarpeellisuutta on arvioitava myös tietosuoja-asetuksenkin edellyttämän riskiperustaisen lähestymistavan mukaisesti kiinnittämällä huomiota tietojen käsittelyn aiheuttamiin uhkiin ja riskeihin. Mitä suurempi riski käsittelystä aiheutuu luonnollisen henkilön oikeuksille ja vapauksille, sitä perustellumpaa on yksityiskohtaisempi sääntely. Tällä seikalla on valiokunnan mukaan erityistä merkitystä arkaluonteisten tietojen käsittelyn osalta (ks. esim. PeVL 14/2018 vp, s. 5, PeVL 17/2019 vp, s. 3 ja PeVL 4/2021 vp, s. 2).

Perustuslakivaliokunta on aikaisemmassa käytännössään katsonut, että esimerkiksi henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa voitiin säätää erikseen, koska kysymys oli suuren riskin perusoikeusherkästä sääntelykontekstista (PeVL 51/2018 vp, s. 3). Vastaavasti voidaan katsoa esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa (s. 111) esitetyn tavoin, että rikosseuraamusten määräämiseen ja täytäntöönpanoon sekä tutkintavankeuden toimeenpanoon liittyvät tehtävät ovat luonteeltaan sellaisia, että henkilötietojen käsittelystä aiheutuu korkea riski luonnollisen henkilön oikeuksille ja vapauksille. Lisäksi on huomattava, että rikosseuraamusten määräämiseen ja täytäntöönpanoon sekä tutkintavankeuden toimeenpanoon liittyvien henkilötietojen käsittelyssä on usein kysymys arkaluonteisten tietojen käsittelystä ja tällaisia arkaluonteisia tietoja voi liittyä useisiin Rikosseuraamuslaitoksen rekistereiden sisältämiin tietosisältöihin, kuten esimerkiksi 1. lakiehdotuksen 11 §:ssä tarkoitettuun turvallisuustietorekisteriin mutta myös esimerkiksi 4 §:ssä tarkoitettuun Rikosseuraamuslaitoksen tietojärjestelmän henkilörekisteriin voidaan sisällyttää asioiden henkilötietoja, joihin voisi sisältyä myös arkaluonteisia tietoja, kuten epäilyjä toimintakyvyn puutteesta (s. 45). Kysymys olisi näin henkilötietojen suojan kannalta merkityksellisestä

sellisestä sääntelykokonaisuudesta, joka mahdollistaisi varsin laajasti esimerkiksi arkaluonteisten tietojen sisällyttämisen ja käsittelyn. Lisäksi on otettava huomioon, että esityksen perusteluissa (s. 112) todetun mukaisesti käsiteltäessä rikosseuraamusten määräämiseen ja täytäntöönpanoon sekä tutkintavankeuden toimeenpanoon liittyviä henkilötietoja kysymys on arkaluonteisten tietojen käsittelystä. Kysymys on näin selvästi suuren riskin perusoikeusherkästä sääntelykontekstista, minkä vuoksi henkilötietojen käsittelyä koskevan erillislain säätäminen on nähdäkseni perusteltua.

Lisäksi on huomattava, että rikosseuraamusten täytäntöönpanoon liittyvien henkilötietojen käsittely kuuluu EU:n tietosuojaa koskevassa sääntelykokonaisuudessa lähtökohtaisesti niin sanotun rikosasioiden tietosuojadirektiivin (EU) 2016/880 soveltamisalaan. Direktiivin 1(1) artiklan mukaan siinä vahvistetaan säännöt luonnollisten henkilöiden suojelulle toimivaltaisten viranomaisten suorittamassa henkilötietojen käsittelyssä rikosten ennalta estämistä, tutkimista, paljastamista tai rikoksiin liittyviä syytetoimia tai rikosoikeudellisten seuraamusten täytäntöönpanoa varten. Mainittu direktiivi on saatettu kansallisesti voimaan henkilötietojen käsittelystä rikosasioissa ja kansallisen turvallisuuden ylläpitämisen yhteydessä annetulla lailla (1054/2018), joka on säädetty eduskunnan perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 26/2018 vp). Eduskunnan perustuslakivaliokunnan mukaan rikosasioiden tietosuojadirektiivi ei sisällä sellaista yksityiskohtaista sääntelyä, joka muodostaisi riittävän yksityiskohtaisen säännöspohjan perustuslain 10 §:ssä turvatun yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta (PeVL 14/2018 vp, s. 7 ja PeVL 26/2018 vp, s. 3). Edellä todettu merkitsee myös, että kansallinen henkilötietojen suoja koskeva sääntely on tällaisessa sääntelykontekstissa mahdollista ja sen tulee täyttää sääntelyn lakitasoisuutta, täsmällisyyttä ja kattavuutta koskevat vaatimukset (esim. PeVL 14/2018 vp, s. 7 ja PeVL 26/2018 vp, s. 3).

Ehdotetun lain suhde muuhun lainsäädäntöön

Esitykseen sisältyvän 1. lakiehdotuksen suhteesta muuhun lainsäädäntöön säädettäisiin lain 2 §:ssä. 1. lakiehdotus olisi Rikosseuraamuslaitoksen suorittaman henkilötietojen käsittelyn erityislaki, mutta myös muu tietosuojaa koskeva sääntely olisi Rikosseuraamuslaitoksen henkilötietojen käsittelyn suhteen merkityksellistä. 1. lakiehdotuksen 2 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaan henkilötietojen salassapitoon ja luovuttamiseen sovellettaisiin viranomaisten toiminnan julkisuudesta annettua lakia (621/1999) ja rikosasioiden tietosuojalakia. Momentin 2 kohdan mukaan henkilötietojen luovuttamiseen teknisten rajapintojen ja katseluyhteyksien välityksellä sovellettaisiin julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annettua lakia (906/2019). Momentin 3 kohdan mukaan muuhun kuin 1 ja 2 kohdassa tarkoitettuun henkilötietojen käsittelyyn sovellettaisiin rikosasioiden tietosuojalakia. Säännöksen 2 momentin mukaan tapaaajien, muiden vankiin tai tutkintavankiin yhteyttä pitävien henkilöiden ja asioijien henkilötietojen käsittelyyn sovellettaisiin lisäksi yleistä tietosuoja-asetusta ja tietosuojalakia. 1. lakiehdotus muodostaisi kaikkia edellä mainittuja säädöksiä täydentävän erillislain.

Selvää näin nähdäkseni on, että sääntelykokonaisuus muodostuu melko monimutkaiseksi ja vaikeasti hallittavaksi. Merkityksellistä sääntelyn soveltamisen näkökulmasta myös on, että sääntely pohjautuu osin EU:ssa annettuun tietosuojaa koskevaan sääntelyyn, jolle tulee antaa vaikutusta myös kansallisia säännöksiä sovellettaessa. EU-säädöksiä täydentävästi tai niiden voimaansaatamiseksi taas on annettu kansalliset yleislait, jotka tulevat eri laajuudessa yhdessä 1. lakiehdotuksen kanssa sovellettaviksi. Sovellettavaksi tulevien EU- ja kansallisten säädösten väliset

suhteet voivat näin olla vaikeasti hahmottuvia, osin päällekkäisiä ja osin toisistaan eroavaisia (ks. myös PeVL 51/2018 vp, s. 5–6, PeVL 60/2018 vp, s. 5 ja PeVL 7/2019 vp, s. 4–5). Vaikka käsiteltävänä olevassa sääntelykokonaisuudessa sen monimutkaisuus johtuu ainakin osin EU-oikeuden ja sen tietosuojasääntelyn rajoitetusta ja eriytetystä soveltamisalasta, asian mietintövaliokunnan (LaV) saattaisi olla syytä selvittää keinoja sääntelyn soveltamisalan selkiyttämiseksi (ks. myös PeVL 51/2018 vp, s. 6, PeVL 60/2018 vp, s. 5 ja PeVL 7/2019 vp, s. 5).

1. lakiehdotuksen 2 §:n 1 momentin 1 kohta sisältää viittauksen viranomaisten toiminnan julkisuudesta annettuun lakiin. Eduskunnan perustuslakivaliokunta on aiemmassa käytännössään kiinnittänyt huomiota siihen, että vastaavanlaiset viittaukset tulisi virheellisten vastakohtaispäätelmien välttämiseksi muotoilla kielellisesti yhteneväisesti tietosuojalain 28 §:n ja rikosasioiden tietosuojalain 2 §:n kanssa, joiden mukaan oikeuteen saada tieto ja muuhun henkilötietojen luovuttamiseen viranomaisen henkilörekisteristä sovelletaan, mitä viranomaisen toiminnan julkisuudesta säädetään (PeVL 58/2018 vp, s. 5, PeVL 60/2018 vp, s. 5). Vastaava muutos saattaisi olla syytä toteuttaa 1. lakiehdotuksen 2 §:n 1 momentin 1 kohdan suhteen. On myös huomattava, että 1. lakiehdotuksen 2 §:n 1 momentin 1 kohta sisältää viittauksen myös rikosasioiden tietosuojalakiin, jonka merkitys tässä suhteessa jää nähdäkseni hieman epäselväksi, koska mainitun lain 2 § sisältää viittauksen viranomaisten toiminnan julkisuutta koskevaan sääntelyyn.

Henkilötietojen käsittelyn periaatteet

Rikosasioiden tietosuojalaki sisältää yksityiskohtaiset säännökset henkilötietojen käsittelyn yleisistä edellytyksistä ja periaatteista, rekisteröidyn oikeuksista, valvonnasta ja tietoturvasta. Mainitun lain 2 luku sisältää säännökset henkilötietojen käsittelyn yleisistä periaatteista, joita on noudatettava käsiteltäessä henkilötietoja sen soveltamisalalla. Eduskunnan perustuslakivaliokunta on aiemmassa käytännössään pitänyt olennaisena, että keskeisten henkilötietojen käsittelyä koskevien periaatteiden soveltamisala muodostuu kattavaksi (PeVL 51/2018 vp, s. 6, PeVL 58/2018 vp, s. 6 ja PeVL 60/2018 vp, s. 5).

Valiokunta on pitänyt olennaisena myös sitä, että henkilötietojen käsittelyä koskevaa lainsäädäntöä sovellettaessa otetaan huomioon välttämättömyyden, oikeasuhtaisuuden, yhdenvertaisuuden ja syrjimättömyyden vaatimukset. Tältä osin on otettava huomioon, että valiokunta on henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa annetun lain, henkilötietojen käsittelystä Rajavartiolaitoksessa annetun lain ja henkilötietojen käsittelystä Tullissa annetun lain eduskuntakäsittelyn yhteydessä edellyttänyt, että mainittuja lakeja täydennetään yleisellä syrjintäkiellolla, jonka muotoilu vastaa perustuslain 6 §:n 2 momentin syrjintäkieltoa (PeVL 51/2018 vp, s. 6, PeVL 58/2018 vp, s. 6 ja PeVL 60/2018 vp, s. 6). Valiokunnan mukaan mainittujen lakien tällainen täydentäminen oli edellytyksenä niiden käsittelemiselle tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Koska esityksen sisältämä 1. lakiehdotus edellä mainittujen lakien tavoin olisi erityislaki suhteessa rikosasioiden tietosuojalakiin, on nähdäkseni perusteltua, että siihen sisällytettäisiin edellä mainittujen lakien kanssa vastaavansisältöinen syrjintäkieltoa koskeva säännös. Rikosseuraamuslaitoksessa toteutettavan henkilötietojen käsittelyn suhteen syrjintäkiellon sisällyttämiselle 1. lakiehdotukseen on esitettävissä myös sisällölliset perusteet, koska kysymys on edellä esitetyin tavoin perusoikeusherkästä sääntelykontekstista, johon liittyy usein arkaluonteisten tietojen käsittelyä.

Rikosasioiden tietosuojalain 11 §:n 2 momentin mukaan erityisten henkilötietoryhmien käsittely on sallittu vain, jos se on välttämätöntä, rekisteröidyn oikeuksien turvaamisen edellyttämät suojatoimet on toteutettu ja jos käsittelylle on osoitettavissa 11 §:ssä mainittu oikeusperuste, esimerkiksi erityislaki. Esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa (s. 112) todetaan, että käsiteltäessä rikosseuraamusten määräämiseen ja täytäntöönpanoon sekä tutkintavankeuden toimeenpanoon liittyviä henkilötietoja kysymys on arkaluonteisten tietojen käsittelystä. Esityksen perusteluissa ei kuitenkaan erityisen tarkasti selosteta, mitkä 1. lakiehdotuksen henkilötietojen käsittelyä koskeviin säännöksiin sisällytettävät tietoluokat sisältävät tai voivat sisältää erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tietoja tai arkaluonteisia tietoja. Tällaisia tietoja voi sisältyä ilmeisesti ainakin 1. lakiehdotuksen 4 §:n 3 momentissa tarkoitettuihin henkilötietoihin, 5 §:n 1 momentin 7 kohdassa tarkoitettuihin henkilötuntemerkkeihin, 7 §:n 1 momentin 2 kohdassa tarkoitettuihin rikoksesta epäillyn päihteen käyttöä ja muita henkilökohtaisia ja sosiaalisia olosuhteita koskeviin tietoihin ja 9 §:ssä tarkoitettuihin sosiaalihuollon tietoihin.

Perustuslakivaliokunnan käytännössä on vakiintuneesti tällaisessa erityisen perusoikeusherässä sääntelykontekstissa edellytetty, että lakiin lisätään yleissäännös arkaluonteisten tietojen käsittelyyn kohdistuvasta välttämättömyysvaatimuksesta (PeVL 51/2018 vp, s. 7, PeVL 58/2018 vp, s. 7 ja PeVL 60/2018 vp, s. 6). Tällainen säännös sisältyy 1. lakiehdotuksen 13 §:ään. Ehdotettua sääntelyä on tältä osin pidettävä eduskunnan perustuslakivaliokunnan käytännössä vastaavalle sääntelylle asetetut vähimmäisedellytykset täyttävänä.

Sääntelyn täsmällisyys ja tarkkarajaisuus

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on henkilötietojen suojaa koskevassa käytännössään kiinnittänyt huomiota ehdotetun sääntelyn tarkkarajaisuuteen ja täsmällisyyteen (esim. PeVL 51/2018 vp, s. 10–13). Valiokunnan käytännössä on myös korostettu sitä, että arkaluonteisia tietoja koskevan käsittelyn mahdollistavaa sääntelyä ei saisi rasittaa liiallinen avoimuus, vaikka ehdotettu sääntelyä olisi kytketty välttämättömyysvaatimukseen (PeVL 18/2012 vp, s. 3/II ja PeVL 51/2018 vp, s. 11 ja PeVL 58/2018 vp, s. 11).

Esitykseen sisältyvän 1. lakiehdotuksen 6 §:ssä säädettäisiin henkilötietojen käsittelystä muodollisen täytäntöönpanon tehtävissä. Säännöksen 2 momentin mukaan Rikosseuraamuslaitos saisi 1 momentissa nimenomaisesti lueteltujen tietoluokkien lisäksi käsitellä yhdyskuntaseuraamuksen ja vankeusrangaistuksen täytäntöönpanemiseksi, tutkintavankeuden ja tutkinta-arestin toimeenpanemiseksi sekä tehostetun matkustuskiellon teknisen valvonnan suorittamiseksi välttämättömiä muita tietoja. Esityksen perusteluissa ei tarkemmin yksilöidä, mitä nämä muut tiedot voisivat olla. Vaikka ehdotetussa säännöksessä tietojen käsittely on sidottu välttämättömyysvaatimukseen suhteessa säännöksessä nimenomaisesti mainittuun tarkoitukseen, ehdotettu säännös nähdäkseni kuitenkin muodostuu arveluttavan avoimeksi ja on näin ongelmallinen perusoikeuksiin puuttuvalta sääntelyltä edellytetyn tarkkarajaisuus- ja täsmällisyysvaatimuksen näkökulmasta.

1. lakiehdotuksen 7 §:ssä säädettäisiin henkilötietojen käsittelystä yhdyskuntaseuraamuksen täytäntöönpanon tehtävissä. Säännöksen 1 momentin 5 kohdan mukaan Rikosseuraamuslaitos saisi käsitellä yhdyskuntaseuraamukseen tuomitsemista varten laadittavaan seuraamusselvitykseen, rangaistusajan suunnitelmaan ja niiden valmisteluun tarvittavaan kartoitukseen sekä muihin valmisteleisiin toimenpiteisiin ja lausuntoihin liittyviä selvityksen, suunnitelman ja niiden

valmistelun kannalta välttämättömiä muita kuin säännöksen 1–4 kohdassa tarkoitettuja tietoja. Esityksen perusteluissa (s. 46) ei avointa kohtaa täsmennetä. Vastaavanlainen avoin kohta sisältyy myös 7 §:n 2 momentin 6 kohtaan. Kohdat muodostuvat nähdäkseni ongelmallisiksi sääntelyn tarkkarajaisuuden ja täsmällisyyden näkökulmasta.

1. lakiehdotuksen 7 §:n 5 momentin mukaan rikoksesta epäillyn ja yhdyskuntaseuraamusta suorittavan tietoihin saataisiin sisällyttää 1–3 momentissa tarkoitettujen asioiden käsittelemisen vuoksi välttämättömät tiedot rikoksesta epäillyn tai yhdyskuntaseuraamusta suorittavan lähiomaisen tai muun henkilön nimestä, yhteystiedoista ja asioiden käsittelemiseen liittyvästä asemasta sekä muista välttämättömistä tiedoista. Säännöksen perustelujen (s. 48) siinä mainitut muut tiedot voisivat koskea esimerkiksi momentissa tarkoitettun henkilön psyykkistä tilaa, joka tulee ottaa kotikäynnillä huomioon. Kysymys voi näin olla erityiseen henkilötietoryhmään kuuluvasta tiedosta. Sääntely on tältä osin sidottu välttämättömyysvaatimukseen, mutta on siitä huolimatta arveluttavan avointa, minkä vuoksi sääntelyn täsmentäminen olisi nähdäkseni välttämättöntä perusoikeuksiin puuttuvalle sääntelylle asetettava tarkkarajaisuus- ja täsmällisyysvaatimus ja säännöksessä tarkoitettujen muiden tietojen mahdollinen arkaluonteisuus huomioon ottaen.

Vastaavanlainen tarkkarajaisuus- ja täsmällisyysvaatimuksen kannalta ongelmallinen säännös sisältyy 1. lakiehdotuksen 8 §:n 3 momenttiin ja 9 §:n 5 momenttiin.

Nähdäkseni edellä mainittujen 1. lakiehdotukseen sisältyvien täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden näkökulmasta ongelmallisten ehdotusten täsmentäminen on perusteltua siitäkin näkökulmasta, että esityksen perustelujen mukaan (s. 112) käsiteltäessä rikosseuraamusten määräämiseen ja täytäntöönpanoon sekä tutkintavankeuden toimeenpanoon liittyviä henkilötietoja kysymys on arkaluonteisten tietojen käsittelystä. Esityksen perusteluista saa näin vaikutelman siitä, että Rikosseuraamuslaitoksessa toteutettu henkilötietojen käsittely mahdollistaa laajasti arkaluonteisten tietojen käsittelyn. Eduskunnan perustuslakivaliokunnan vakiintuneen käytännön mukaan arkaluonteisten tietojen käsittelyyn liittyvien uhkien vuoksi tällaisten tietojen käsittely on syytä rajata täsmällisillä ja tarkkarajaisilla säännöksillä vain välttämättömään (esim. PeVL 3/2017 vp, s. 5 ja PeVL 7/2019 vp, s. 4). Edellä todetun mukaisesti sääntelyssä on sen sisältämiä avoimia kohtia koskein osin pyritty täsmentämään välttämättömyyttä koskein maininnoin. Vaikka näin on tehty, sääntelyä olisi nähdäkseni syytä pyrkiä täsmentää siten, että siinä tarkemmin määriteltäisiin ne tiedot, joita Rikosseuraamuslaitos voisi käsitellä.

Laitosjärjestyksen ja laitosturvallisuuden ylläpitämisen kannalta merkitykselliset tiedot

Esitykseen sisältyvän 1. lakiehdotuksen 8 §:n 4 momentin mukaan Rikosseuraamuslaitos saisi käsitellä myös sellaisia tietoja tapahtumista tai henkilöistä, joiden voidaan olosuhteiden taikka henkilön käyttäytymisen vuoksi perustellusti arvioida olevan laitosisjärjestyksen ja laitosturvallisuuden ylläpitämisen kannalta merkityksellisiä. On huomattava, että HE:llä 6/2020 vp on sisällytetty voimassa olevaan henkilötietojen käsittelystä Rikosseuraamuslaitoksessa annetun lain 7 §:n 5 momenttiin vastaava säännös, joka ei ole vielä tullut voimaan (EV 18/2021 vp). Esitys on hyväksytty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 36/2020 vp), mutta valiokunta ei lausunnossaan ottanut nimenomaisesti kantaa mainittua säännöstä koskevaan ehdotukseen.

Ehdotetulla sääntelyllä on tältä osin tiettyjä yhtymäkohtia henkilötietojen käsittelyä niiden merkityksellisyyden arvioimiseksi koskeviin ehdotuksiin, joihin on eduskunnan

perustuslakivaliokunnan viimeaikaisessa lausuntokäytännössä suhtauduttu torjuvasti (PeVL 51/2018 vp, s. 8–10 ja PeVL 58/2018 vp, s. 8–10). Mainituissa lausunnoissa eduskunnan perustuslakivaliokunta katsoi, että henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa sekä Rajavartiolaitoksessa annettuihin lakeihin ehdotettu säännös, jonka mukaan henkilötietoja olisi saatu käsitellä sen arvioimiseksi, ovatko tiedot merkityksellisiä käsittelytarkoituksen kannalta, oli ongelmallinen. Tällaiset säännökset olisivat mahdollistaneet sellaisten henkilötietojen tallentamisen, joiden merkityksellisyys tietojen tallettamistilanteessa on epäselvä (PeVL 51/2018 vp, s. 9 ja PeVL 58/2018 vp, s. 9).

Esityksen sisältämän 1. lakiehdotuksen sisältämä 8 §:n 4 momentti on sinänsä täsmällisempi kuin edellä mainitut henkilötietojen käsittelyä niiden merkityksellisyyden arvioimiseksi koskeneet ehdotetut säännökset, koska esityksen sisältämän 1. lakiehdotuksen 8 §:n 4 momentti edellyttää, että rekisteriin kirjattavien tietojen voidaan perustellusti arvioida olevan laitosjärjestyksen ja laitosturvallisuuden ylläpitämisen kannalta merkityksellisiä eikä se näin tästä näkökulmasta nähdäkseni muodostu ongelmalliseksi. Ongelmallista sen sijaan saattaa olla, että HE:n 6/2020 vp sisältämän 1. lakiehdotuksen sisältämän vankeuslain 19 luvun 1 §:n 3 momentin (ks. myös LaVM 1/2021 vp, s. 29 ja EV 18/2021 vp) mukaan Rikosseuraamuslaitos saa ilmoittaa poliisille, muulle esitutkintaviranomaiselle ja syyttäjälle vankien valvonnan tai muun Rikosseuraamuslaitoksen tehtävien hoidon yhteydessä ilmenneitä tietoja sellaisista tapahtumista tai henkilöistä, joiden voidaan perustellusti arvioida liittyvän rikolliseen toimintaan. Kokonaisuutena ehdotukset siis tarkoittavat, että käsiteltävänä olevan esityksen sisältämän 1. lakiehdotuksen 8 §:n 4 momentin perusteella kirjattavia tietoja voitaisiin vankeuslain jo hyväksytyn 19 luvun 1 §:n 3 momentin (EV 18/2021 vp, s. 7) perusteella ilmoittaa esitutkintaviranomaiselle säännöksessä mainituin edellytyksin. Selvää on, että tästä huolimatta Rikosseuraamuslaitoksen rekisteriin voidaan tallentaa vain tietoja rekisterin käyttötarkoituksen mukaisesti. Tältä osin on huomattava, että esityksen sisältämän 1. lakiehdotuksen 8 §:ssä säädettyyn käyttötarkoitukseen ei kuulu rikosten estäminen eikä selvittäminen, vaan säännöksen mukaan tietojen tulee liittyä laitosjärjestyksen ylläpitämiseen sekä vankien ja tutkintavankien valvontaan ja toimintaan osallistumiseen.

Ehdotetut vankeuslain muutokset

Arvioinnin valtiosääntöoikeudelliset lähtökohdat

Vankeuslakia (767/2005) ja tutkintavankeuslakia (768/2005) sekä niihin tehtäviä muutosehdotuksia koskevassa valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa on kiinnitettävä huomiota eduskunnan perustuslakivaliokunnan mainittua lainsäädäntöä koskevaan tulkintakäytäntöön, joka muodostaa lähtökohdan vankeutta koskevaan lainsäädäntöön ehdotettujen muutosten valtiosääntöiselle arvioinnille. Vapautensa menettäneen oikeudet turvataan perustuslain 7 §:n 3 momentin viimeisen virkkeen mukaan lailla. Kysymys on perusoikeusuudistuksen yhteydessä ilmaistuin tavoin perustuslaillisesta toimeksiannosta, jonka johdosta lailla tulee turvata vapautensa menettäneille kuuluvat oikeudet muun muassa kansainvälisten ihmisoikeussopimusten viitoittamalla tavalla (HE 309/1993 vp, s. 49/I).

Perusoikeusuudistuksen yhteydessä sanouduttiin selkeästi irti sellaisesta käsityksestä, että tietyn ihmisryhmän perusoikeuksia voitaisiin rajoittaa erityisen vallanalaisuussuhteen tai laitostavallan perusteella. Näin esimerkiksi vankien perusoikeuksien rajoittamisen katsottiin perusoikeusuudistusta koskevassa hallituksen esityksessä edellyttävän lakia, jonka säätämisympäristö riippuu

rajoituksen sisällöstä ja asteesta (HE 309/1993 vp, s. 25/I ja 49/II, PeVL 12/1998 vp, s. 2/I, PeVL 34/2001 vp, s. 2/I, PeVL 6/2017 vp, s. 2 ja PeVL 36/2020 vp, s. 2). Perusoikeusuudistuksen yhteydessä kiinnitettiin huomiota myös siihen, että vapaudenmenetys ei sellaisenaan muodosta perustetta rajoittaa henkilön muita perusoikeuksia. Jos tarve henkilön muiden perusoikeuksien rajoittamiseen tämän vapaudenmenetyksen aikana on olemassa, rajoituksista on säädettävä lailla ja ne tulee voida oikeuttaa erikseen kussakin tapauksessa ja kunkin perusoikeuden osalta (HE 309/1993 vp, s. 25/I ja esim. PeVL 36/2020 vp, s. 2 ja PeVL 40/2020 vp, s. 2). Tällaisia ehdotuksia on arvioitava perusoikeuksien yleisten ja tarvittaessa kunkin perusoikeuden erityisten rajoitusedellytysten kannalta. Rajoitusten hyväksyttävyyden, tarkkarajaisuuden ja oikeasuhtaisuuden lisäksi on tärkeää kiinnittää huomiota vapautensa menettäneiden oikeusturvaan (PeVL 20/2005 vp, s. 2/II, PeVL 19/2012 vp, s. 2/II, PeVL 34/2014 vp, s. 2/I, PeVL 6/2017 vp, s. 2, PeVL 36/2020 vp, s. 2–3 ja PeVL 40/2020 vp, s. 2).

Voimakeinojen ja ampuma-aseen käyttö

Esityksessä ehdotetaan vankeuslain 18 lukuun sisällytettäväksi täsmällisempää sääntelyä Rikosseuraamuslaitoksen virkamiehen voimakeinojen käytöstä. Vastaavat muutokset tehtäisiin tutkintavankeuslain 13 lukuun. Myös valvotusta koevapaudesta annettuun lakiin (629/2013) ja yhdistelmärangeistuksen täytäntöönpanosta annettuun lakiin (801/2017) sisällytettäisiin säännös varautumisesta voimakeinojen käyttöön ja käytöstä varoittamisesta.

Esityksen perustelujen (s. 34–35) mukaan siinä ehdotettujen muutosten tavoitteena tältä osin on saattaa sääntely yhdenmukaiseksi poliisin ja muiden vastaavien viranomaisten voimakeinojen käyttöä koskevan sääntelyn kanssa. Esityksessä tätä pidetään perusteltuna voimankäytön perusperiaatteiden samankaltaisuuden vuoksi.

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti katsonut, että poliisin käytössä olevien toimivaltuuksien kanssa samojen valtuuksien säätäminen muulle viranomaiselle ei välttämättä ole sopusoinnussa perusoikeuksien rajoitusedellytyksiin kuuluvan välttämättömyysvaatimuksen näkökulmasta (ks. PeVL 6/2018 vp, s. 2, PeVL 10/2016 vp, s. 3, PeVL 49/2014 vp, s. 2/I, PeVL 37/2002 vp, s. 1–2 ja PeVL 2/1996 vp, s. 3/I). Tämä tarkoittaa, että toimivaltuuksien epäsymmetria ei sellaisenaan ole perusoikeuksien rajoitusedellytysten vaatima painava yhteiskunnallinen tarve, joka perustelisi toimivaltuuksien välttämättömyyden (PeVL 6/2018 vp, s. 2 ja PeVL 10/2016 vp, s. 3).

Lähtökohdan tulisi näin olla, että Rikosseuraamuslaitoksen viranomaisten oikeudesta voimakeinojen käyttöön säädettäisiin nimenomaan Rikosseuraamuslaitoksen viranomaisen toimenkuvaan kytkeytyvän voimakeinojen käytön välttämättömyyttä koskevan arvioinnin perusteella. Tähän nähden on nähdäkseni perusteltua, että voimakeinojen käytön perusteista samoin kuin esimerkiksi Rikosseuraamuslaitoksen virkamiehen oikeudesta hätävarjeluun säädettäisiin poliisilakia (872/2011) vastaavasti, koska ne tilanteet, joissa Rikosseuraamuslaitoksen henkilökuntaan kuuluva voi joutua käyttämään voimakeinoja tai joissa hän voi joutua äkillisen oikeudettoman hyökkäyksen kohteeksi voivat olla asiallisesti poliisin virkatehtävissään kohtaamia tilanteita vastaavia. Vastaavasti myös vankeuslain 18 luvun 6 a §:ään ja tutkintavankeuslain 13 luvun 6 a §:ään ehdotettua sääntelyä voimakeinojen käyttöön varautumisesta ja käytöstä varoittamisesta voidaan pitää perusteltuna, koska tällaisen sääntelyn tarkoituksena on turvata voimakeinojen

käytön viimesijaisuutta ja oikeasuhtaisuuden toteutumista mahdollisessa voimakeinojen käyttötilanteessa.

Esityksessä myös ehdotetaan, että vankeuslakiin ja tutkintavankeuslakiin lisättäisiin säännös ampuma-aseen käytöstä (ehdotettu vankeuslain 18 luvun 6 b § ja tutkintavankeuslain 13 luvun 6 b §). Ehdotettu sääntely on sinänsä asianmukaisesti muotoiltu ja se vastaa poliisilain 2 luvun 19 §:n ampuma-aseen käyttöä koskevaa sääntelyä. On myös huomattava, että ehdotetut säännökset asianmukaisesti korostaisivat ampuma-aseen käytön viimesijaisuutta. Esityksessä ei sen sijaan erityisen tarkasti perustella, minkä vuoksi ampuma-aseen käyttö Rikosseuraamuslaitoksen toiminnassa ylipäänsä olisi välttämätöntä. Lähtökohtaisesti nimenomaista sääntelyä, jossa ampuma-aseen käytön edellytykset selkeästi kytketään viimesijaisuuteen, voidaan pitää perusteltuna tilanteessa, jossa ampuma-aseen käyttäminen on ilmeisesti ollut mahdollista voimassa olevan sääntelyn perusteella ilman asiaa koskevaa nimenomaista mainintaa ja näin samoin edellytyksin kuin muiden voimakeinojen käyttö (ks. tästä HE, s. 84). Lienee kuitenkin ajateltavissa, että Rikosseuraamuslaitoksen virkamiesten toteuttaman ampuma-aseen käyttämisen olisi syytä olla soveltamisalaltaan poliisin ampuma-aseen käyttöä rajoitetumpaa, koska Rikosseuraamuslaitoksen virkamiesten tehtävissä ei ole kysymys yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseen liittyvästä tehtävästä ja siihen kytkeytyvästä voimakeinojen käytöstä vaan ampuma-aseen käyttäminen on ajateltavissa lähinnä tietyissä vankilaturvallisuuden ylläpitämiseen liittyvissä poikkeuksellisissa tilanteissa käytettäväksi harvinaiseksi ja ehdottoman viimesijaiseksi voimakeinoksi. Saattaisi näin olla sääntelyn oikeasuhtaisuuden näkökulmasta perusteltua arvioida, tuleeko ampuma-aseen käytölle vankeuslain ja tutkintavankeuslain tarkoittamissa tilanteissa säätää tiukemmat edellytykset kuin poliisilaissa ampuma-aseen käyttämiselle säädetään.

Rikosoikeudellinen laillisuusperiaate

Ehdollisen vankeuden tehosteeksi määrätyn valvonnan alkamisajankohta

Esityksessä ehdotetaan yhdyskuntaseuraamusten täytäntöönpanosta annetun lain (4. lakiehdotus) 15 §:n 2 momenttiin säännöstä, jonka mukaan ehdollisen vankeuden, jonka tehosteeksi on tuomittu valvontaan, valvonta-aika alkaisi sinä päivänä, jolloin on täsmennetyn rangaistusajan suunnitelman mukainen ensimmäinen valvontatapaaminen. Ehdotusta perustellaan (s. 88 ja 115–116) sillä, että ehdollisen vankeuden tehosteeksi määrätyn valvonnan alkamisajankohta määriteltäisiin muita yhdyskuntaseuraamuksia vastaavasti ja että jatkossa valvonnan alkaminen tapahtuisi kaikille tuomituille yhdenmukaisesti. Lisäksi muutosta perustellaan (s. 116) sen turvaamisella, että valvonta-aika alkaisi vasta, kun valvonnan aikataulusta ja valvontatapaamisten sisällöstä on tehty päätökset ja valvonta-aikaa koskeva täsmennetty rangaistusajan suunnitelma on valmisteltu yhdessä tuomitun kanssa. Valvonta-aika ei näin enää kuluisi ilman tosiasiallista valvontaa (HE, s. 116).

Esitystä on tältä osin arvioitava perustuslain 8 §:ssä tarkoitetun rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen sekä rikosoikeudelliselle lainsäädännölle yleisesti asetettujen perusoikeuksien rajoitus-edellytyksistä seuraavien vaatimusten näkökulmasta.

Rikoslain (39/1889) 6 luvun 10 §:ssä säädetään ehdollisen vankeuden oheisseuraamuksista. Säännöksessä määritellään ehdollisen vankeuden oheisseuraamuksena tuomittavan valvonnan edellytykset ja valvonnan kesto, joka on säännöksen 2 ja 3 momentin mukaan yksi vuosi ja kolme

kuukautta. Esityksen perustelujen (s. 116) mukaan ehdotettu muutos ei vaikuttaisi tähän valvonnan laissa säädettyyn keston.

Perustuslain 8 §:ssä tarkoitettu rikosoikeudellinen laillisuusperiaate edellyttää, että rikosoikeudellinen sääntely on tarkkarajaista ja täsmällistä. Tämä koskee myös rikosoikeudellisia seuraamuksia koskevaa lainsäädäntöä. Eduskunnan perustuslakivaliokunta on myös todennut, että rangaistusseuraamuksen ankaruuden on oltava oikeassa suhteessa teon moitittavuuteen (esim. PeVL 9/2016 vp, s. 6) ja rangaistusjärjestelmän on kokonaisuudessaan täytettävä suhteellisuuden asettamat vaatimukset (esim. PeVL 56/2014 vp, s. 2–3).

Ehdotetusta muutoksesta säädettäisiin sinänsä täsmällisesti ja tarkkarajaisesti 4. lakiehdotuksen 15 §:n 2 momentissa. Tältä osin ehdotus nähdäkseni täyttää lailla säätämistä koskevan vaatimuksen sekä tarkkarajaisuus- ja täsmällisyysvaatimuksen asettamat vaatimukset. Ehdotus ei myöskään vaikuttaisi tuomittavan rikosoikeudellisen seuraamuksen ankaruuteen eikä ehdollisen vankeuden oheisseuraamuksena tuomittavan valvonnan laissa säädettyyn keston, minkä vuoksi ehdotettua sääntelyä ei ole nähdäkseni pidettävä ongelmallisena perusoikeuksiin puuttuvalle sääntelylle asetettavan suhteellisuusvaatimuksen näkökulmasta.

On huomattava, että ehdollisen vankeuden oheisseuraamuksena valvonta ei merkitse teknisin apuvälinein toteutettavaa sähköistä valvontaa vaan kysymys on valvonnasta, jonka sisältö määritellään yksilöllisesti rangaistusajan suunnitelmassa (ks. HE 120/2018 vp, s. 37). Tähän nähden on nähdäkseni perusteltua, että oheisseuraamuksena tuomittava valvonta myös tosiasiallisesti alkaa vasta täsmennetyn rangaistusajan suunnitelman mukaisesta ensimmäisestä valvontapaamisesta. Ehdotetulle sääntelylle on tältä osin nähdäkseni esitettävissä hyväksyttävät perusteet.

Sääntelyn tarkkarajaisuuden ja täsmällisyyden näkökulmasta ja seuraamusten yhdenvertaisen kohdentumisen näkökulmasta ongelmalliseksi saattaa kuitenkin nähdäkseni muodostua se, että ehdotettu sääntely ei näytä sisältävän tarkempaa sääntelyä siitä, milloin 4. lakiehdotuksen 17 §:ssä tarkoitettu täsmennetty rangaistusajan suunnitelma on laadittava. Vaikka esityksen perusteluissa (s. 116) esitetyn mukaan viivästys valvonnan tosiasiallisen alkamisen suhteen saattaa olla seurausta tuomitun vaikeasta tavoitettavuudesta, ei nähdäkseni ole yhdenvertaisuuden ja sääntelyn tarkkarajaisuuden ja täsmällisyyden näkökulmasta täysin ongelmattonta, että valvonta-ajan alkamisen ajankohta voisi tosiasiallisesti huomattavastikin vaihdella tuomitujen kesken. Ehdotetun sääntelyn tarkkarajaisuuden ja täsmällisyyden näkökulmasta on pulmallista, että ehdolliseen vankeuden oheisseuraamuksena tuomitun valvonnan alkaminen jää riippuvaiseksi täsmennetyn rangaistusajan suunnitelman laatimisesta ilman, että laissa on säädetty täsmällisempää edellytystä tai selkeää määräaikaa sille, missä ajassa tällainen täydennetty rangaistusajan suunnitelma on laadittava.

On huomattava, että voimassa olevan yhdyskuntaseuraamusten täytäntöönpanoa koskevan lain 14 §:n 1 momentin mukaan yhdyskuntaseuraamusta koskeva täsmennetty rangaistusajan suunnitelma on laadittava viipymättä, kun yhdyskuntaseuraamus on tullut lainvoimaiseksi tai lain 16 §:ssä tarkoitettulla tavalla täytäntöön pantavaksi. Näyttää siltä, että ehdotettu sääntely ei enää sisältäisi täsmennetyn rangaistusajan suunnitelman laatimista koskevaa mainittua edellytystä, minkä vuoksi ehdotettua sääntelyä voidaan tältä osin pitää sääntelyn tarkkarajaisuuden ja täsmällisyyden näkökulmasta ongelmallisena. Sääntelyä olisikin nähdäkseni syytä täydentää joko lisäämällä siihen voimassa olevaa lainsäädäntöä vastaava edellytys täsmennetyn suunnitelman

laatimisesta viivytyksettä tai vaihtoehtoisesti asettaa lainsäädännössä nimenomaisesti määritelty aika, jolloin täsmennetty rangaistusajan suunnitelma on laadittava.

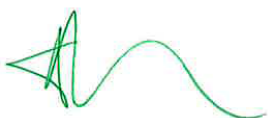
Tietosuojaarikos ja 1. lakiehdotus

Esityksen sisältämän 1. lakiehdotuksen 2 §:n 3 momentti sisältää säännöksen, jossa mainitaan, että rangaistus tietosuojaarikoksesta säädetään rikoslain 38 luvun 9 §:ssä. Esityksen perustelujen (s. 43) mukaan kysymyksessä olisi henkilötietojen käsittelyä koskeva voimassa olevaa lainsäädäntöä vastaava rangaistussäännökseen viittaava säännös.

Tietosuojaarikosta koskeva rikossäännös on niin sanottu blankorikossäännös. Eduskunnan perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti katsonut, että blankorangaistussääntelyyn on suhtauduttava torjuvasti (esim. PeVL 51/2018 vp, s. 16, PeVL 10/2016 vp, s. 8, PeVL 31/2002 vp, s. 3, PeVL 15/1996 vp, s. 2/II ja PeVL 20/1997 vp, s. 3/II). Perusoikeusuudistuksen yhteydessä valiokunta on korostanut, että tällaisen blankosääntelyn suhteen tavoitteena tulee olla, että niiden edellyttämät valtuutukset ovat täsmällisiä, rangaistavuuden edellytykset ilmaisevat aineelliset säännökset ovat kirjoitetut rikossäännöksiltä vaaditulla tarkkuudella ja nämä säännökset käsittävistä normistosta käy ilmi myös niiden rikkomisen rangaistavuus sekä kriminalisoinnin sisältävässä säännöksessä on jonkinlainen asiallinen luonnehdinta kriminalisoitavaksi säädetystä teosta (PeVM 25/1994 vp, s. 8/I). Tuoreemmassa käytännössään valiokunta on pitänyt blankorikossääntelyn täsmenämistä edellytyksenä lakiehdotuksen käsittelylle tavallisen lain säätämisjärjestyksessä (PeVL 10/2016 vp, s. 21–22).

Tietosuojaarikosta koskevan rikoslain 38 luvun 9 §:n 1 momentin 4 kohdan mukaan tietosuojaarikos voi tulla sovellettavaksi ”henkilötietojen käsittelyä koskevan muun lain” säännösten vastaisen tietosuojaarikosta koskevassa säännöksessä tarkoitettujen edellytysten täyttämän toiminnan suhteen. Nähdäkseni selvää vaikuttaa olevan, että esityksen sisältämä 1. lakiehdotus on sellainen ”henkilötietojen käsittelyä koskeva muu laki”, jota tietosuojaarikosta koskevan rikoslain 38 luvun 9 §:n 1 momentin 4 kohdassa tarkoitetaan. Ehdotetun sääntelyn tulee näin tältä osin täyttää eduskunnan perustuslakivaliokunnan käytännössään blankorikossääntelylle asettamat edellytykset. Selvää on, että 1. lakiehdotuksen 2 §:n 3 momentin säännöstä ei voi pitää sellaisena viittaus-säännöksenä, jolla rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen edellyttämällä tavalla 1. lakiehdotuksessa tarkoitettujen tekojen vastaisen toiminnan rangaistavuus voitaisiin kytkeä tietosuojaarikosta koskevaan säännökseen, vaikka esimerkiksi henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa annetun lain (616/2019) 2 §:n 5 momentti pitää sisällään vastaavanlaisen viittauksen rikoslain tietosuojaarikosta koskevaan säännökseen. Nähdäkseni olisi perusteltua sisällyttää 1. lakiehdotukseen oma nimenomainen viittaussäännös tietosuojaarikosta koskevaan säännökseen, jossa myös yksilöitäisiin ne 1. lakiehdotuksen säännökset, joiden rikkomisen voi olla tietosuojaarikoksena rangaistavaa.

Espoossa 9.4.2021



Sakari Melander, rikosoikeuden professori