



Dnro 2011/93/21

23.03.2021

Eduskunta, Perustuslakivaliokunta
PeV@eduskunta.fi

Perustuslakivaliokunnan asiantuntijapyyntö 10.3.2021

Asiantuntijalausunto HE 246/2020 henkilötietojen käsittelystä Rikosseuraamuslaitoksessa annetun lain sekä vankeuslain ja eräiden muiden seuraamusten täytäntöönpanosta annettujen lakien muuttamisesta

Perustuslakivaliokunta on pyytänyt tietosuoja- ja valtuutetun toimistolta asiantuntijaa kuultavaksi ja kirjallista asiantuntijalausuntoa hallituksen esityksestä eduskunnalle laeiksi henkilötietojen käsittelystä Rikosseuraamuslaitoksessa sekä vankeuslain ja eräiden muiden seuraamusten täytäntöönpanosta annettujen lakien muuttamisesta (HE 246/2020 vp).

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi laki henkilötietojen käsittelystä Rikosseuraamuslaitoksessa. Esityksen mukaan henkilötietojen käsittelyä koskevia säännöksiä muutettaisiin siten, että sääntely olisi yhteensopivaa Euroopan unionin tietosuoja-säädösten kanssa. Lisäksi muutettaisiin vankeuslakia, tutkintavankeuslakia, yhdyskuntaseuraamusten täytäntöönpanosta annettua lakia, valvotusta koevapaudesta annettua lakia, rikoslakia ja yhdistelmärangaistuksen täytäntöönpanosta annettua lakia. Lakeihin tehtäisiin lähinnä menettelysäännöksiä koskevia muutoksia. Tavoitteena on yksinkertaistaa ja selkeyttää menettelytapoja seuraamusten täytäntöönpanossa.

Yleistä

Sääntelyn kohteena oleva toiminta kuuluu pääosin henkilötietojen käsittelystä rikosasioissa ja kansallisen turvallisuuden ylläpitämisen yhteydessä annetun lain (1054/2018, jäljempänä rikosasioiden tietosuoja-laki) soveltamisalaan. Sen säätämisen yhteydessä perustuslakivaliokunta kiinnitti huomiota henkilötietojen käsittelyä koskevan sääntelyn raskauteen ja monimutkaisuuteen ja muistutti, että sääntelyn kattavuuden, täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimukset voidaan täyttää kansalliseen lakiin sisältyvällä yleislailla (PeVL 26/2018 vp). Tämä on ehdotuksessa otettu pääosin hyvin huomioon.

Henkilötietojen käsittelyn periaatteista säädetään tietosuoja-asetuksessa, tietosuoja-laissa sekä rikosasiain tietosujalaissa. Rangaistusten täytäntöönpanossa erityinen merkitys on rikosasiain tietosujalain mukaisilla henkilötietojen käsittelyn periaatteilla: laillisuus, käyttötarkoitussidonnaisuus, tarpeellisuus, virheettömyys, käsittelyn turvallisuus ja läpinäkyvyys sekä tiedolliset oikeudet ja niiden rajoitukset. Ehdotetussa laissa olisi vain rikosseuraamusalalla tarvittavat erityissäännökset.

Lisäksi on huomattava, että muiden kuin rikosprosessissa käsiteltävien rekisteröityjen (epäilty, asianomistaja, todistaja ym.), kuten tapaaajien, muiden vankiin tai tutkintavankeihin yhteyttä pitävien henkilöiden ja asioiden osalta henkilötietojen käsittely kuuluu kuitenkin yleisen tietosuoja-asetuksen soveltamisalaan. Tämä on mainittu lakiehdotuksen 2 §:n 2 momentissa.

Yleisenä huomiona on syytä nostaa esiin, että sääntelyn raskautta ja monimutkaisuutta näyttäisi kuitenkin olennaisesti lisäävän perinteinen henkilötietojen suojaankin liittyvä sääntely eli salassapitosäännöt ja niistä tehtävät poikkeukset. Ehdotus sisältääkin yli kymmenen pykälää erilaisia poikkeuksia salassapitosäännöksistä luvuissa 4 (oikeus tietojen saamiseen) ja 5 (tietojen luovuttaminen). Tietosuojauudistuksen keskeinen tietosuojaperiaate ei ole salassapito vaan käsittelyn käyttötarkoituksen kannalta yhteensopivan käsittelyn varmistaminen. Kun salassapitosääntely tulee pääasiassa julkisuuslaista, jouduttaneen julkisuuslain uudistamisen yhdessä arvioimaan sitä, miten jatkossa tietosuojasetuksen 86 artiklan mukaisesti virallisten asiakirjojen julkisuus ja henkilötietojen suoja yhteensovitetaan tarkoituksenmukaisemmin.

Tässä lausunnossa kiinnitetään huomiota erityisesti esityksen henkilötietojen käsittelyä koskeviin seuraaviin kohtiin.

Henkilötuntemerkkien käsittely

Ehdotetun lain 13 §:n mukaan Rikosseuraamuslaitos saisi käsitellä erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tietoja vain, jos käsittely on käsittelytarkoituksen kannalta välttämätöntä. Rikosseuraamusrekisterissä voisi ehdotetun säännöksen perustelujen mukaan tältä osin olla uskonnollista tai muuta vakaumusta, sormenjälkeä ja terveyttä koskeva tieto.

Erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien tietojen käsittelyn sääntely vaatii täsmennystä. Kaikilta osin ehdotuksessa ei riittävän tarkkarajaisesti erotella, mitä erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tietoja Rikosseuraamuslaitoksella olisi oikeus käsitellä. Sääntely jää tämän vuoksi yleisluonteiseksi.

Erityisen ongelman ehdotettu säännös muodostaa väljästi muotoillun yksilöintitietojen henkilötuntemerkkien kirjausta koskevan säännöskohdan kanssa (5 §), sillä nämä jättävät rekisteröitävien henkilötietojen sisällön ja laajuuden määrittelyn paljolti viranomaisen omin toimin tehtäväksi. Perustuslakivaliokunta on lausuntokäytännössään pitänyt tätä ongelmallisena (PeVL 18/2012 vp.). Sääntelyn tulisi myös näiltä osin olla siinä määrin täsmällistä, että sääntelyllä annetaan riittävä ennustettavuus viranomais-toimista (ks. PeVL 15/1996 vp.). Tällä on erityisten henkilötietoryhmien kohdalla korostunut merkitys.

Ehdotetussa säännöksessä oleva mahdollisten henkilötuntemerkkien kirjaustapa vaatii täsmennystä, sillä siinä ei erotella, mitä mahdolliset henkilötuntemerkit ovat. Selvää on, ettei ehdotettu 5 § rikosasioiden tietosuojalain 11 §:n 2 momentti huomioiden nyky muodossaan mahdollistaisi esim. luonnollisen henkilön yksiselitteiseen tunnistamiseen tarkoitettujen biometristen tietojen käsittelyä (esim. sormenjäljet, joita 13 §:n yksityiskohtaisten perusteluiden mukaan kuitenkin olisi tarkoitus käsitellä rikosseuraamusrekisterissä). Sääntelyä on syytä täsmentää käsiteltävien erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien tietojen osalta.

Laista ehdotetaan poistettavaksi säännös siitä, että rekisteröidyn nimenomaisella suostumuksella voitaisiin kerätä arkaluonteisia tietoja, joiden keräämisestä ei ole säädetty laissa. Tätä muutosta voidaan pitää perusteltuna, sillä suostumuksen perusteella tietojen kerääminen viranomaisen lakisäätteisten tehtävien suorittamiseksi perustettuun henkilörekisteriin ei ole nykyisen tietosuojalainsäädännön mukainen.



Havaintotietojen käsittely

Esityksen perusteluiden mukaan voimassa olevaan henkilötietojen käsittelystä Rikosseuraamuslaitoksessa annettuun lakiin on hallituksen esityksessä 6/2020 vp ehdotettu lisättäväksi säännös, jonka mukaan rikosseuraamusrekisteri sisältää myös sellaisia tietoja tapahtumista tai henkilöistä, joiden voidaan olosuhteiden taikka henkilön käyttäytymisen vuoksi perustellusti arvioida olevan laitosturvallisuuden ylläpitämisen kannalta merkityksellisiä. Säännöstä on perusteltu siten, että kyse olisi tiedoista, joita Rikosseuraamuslaitoksen virkamiehet saavat havainnoidessaan toimintaympäristöään toimivaltuuksiensa mukaisia tehtäviä suorittaessaan.

Kyse olisi esimerkiksi työvuoron vaihtuessa tarvittavasta tiedonvälityksestä, jotta vankeilan järjestys ja ihmisten turvallisuus voidaan taata. Tietoja tallennettaessa niihin on liitettävä arvio tietojen luotettavuudesta ja oikeellisuudesta, jos se on mahdollista. Jos tietojen arvioidaan perustellusti liittyvän rikolliseen toimintaan, niiden ilmoittamisesta poliisille, muulle esitutkintaviranomaiselle ja syyttäjälle säänneltäisiin vankeuslain 19 luvun 1 §:n 3 momentissa.

Hallituksen esityksessä 6/2020 vp ehdotettu säännös otettaisiin sellaisenaan nyt ehdotettavan lain 8 §:n 4 momentiksi. Nämä tiedot olisivat luonteeltaan sillä tavoin väliaikaisia, että ne jokseenkin välittömästi poistettaisiin tai siirrettäisiin lain 8 §:n 1 momentissa tarkoitettuihin tietoihin. Ehdotetun lain 31 §:n 3 momentin 6 kohdan mukaan nämä tiedot poistettaisiin viimeistään kahden kuukauden kuluttua niiden merkitsemisestä rekisteriin.

Tietosuojavaltuutetun toimisto on kyseisen hallituksen esityksen eduskuntakäsittelyn yhteydessä nostanut esiin huolensa siitä, että esityksen perusteella epäselväksi jää miksi tällaisia havaintotiedon kaltaiset epävarmat tiedot olisivat nimenomaan rikosseuraamusrekisteriin kuuluvia vankeusrangaistuksen täytäntöönpanoon, tutkintavankeuden ja tutkinta-arestin toimeenpanoon sekä tehostetun matkustuskiellon tekniseen valvontaan liittyviä henkilötietoja (voimassa olevan lain mukaiseen valvonta- ja toimintarekisteriin kuuluvia tietoja), eikä osa turvallisuustietorekisteriä.

Ehdotettu säännös kattaa molempien rekistereiden käyttötarkoitukset (laitosjärjestyksen/ laitosturvallisuuden ylläpitäminen). Perusteluissa on hyvin ohuesti avattu sitä, minkälaisista tiedoista on kysymys ja miksi nämä tiedot olisivat tarpeen. Tätä olisi syytä perusteluissa selkeyttää, vaikka erityisesti laitosturvallisuuden ylläpitämiseksi perusteita tällaisten tietojen käsittelemiseen voikin olla olemassa.

Erityisesti tulisi arvioida sitä, ovatko tiedot aidosti tarpeellisia myös laitosturvallisuuden ylläpitämiseksi. Huomioiden erityisesti, että hallituksen esityksen 6/2020 vp perusteluissa esitetyt ainoat esimerkit (radikalisoitumiseen tai järjestäytyneeseen rikollisuuteen liittyvät havainnot) vaikuttavat liittyvän ensisijaisesti turvallisuustietorekisterin käyttötarkoitukseen (vankeusrangaistuksen aikaisten rikosten estäminen tai laitosturvallisuuden ylläpitäminen) eikä laitosturvallisuuden ylläpitämiseen.

Myös hallituksen esityksen 6/2020 vp turvallisuustietorekisteriä koskevan 8 §:n yksityiskohtaisten perusteluiden mukaan tietoja vangin suhteesta rikollisjärjestöön tai ääriyhtymittymään, esimerkiksi aiempaa rikollista toimintaa jonkin rikollisryhmän kanssa tai tietoja yhteydenpidosta vastaavaan ryhmittymään, käsiteltäisiin osana turvallisuustietorekisteriä. Havaintotiedot vaikuttavat esityksen perusteella liittyvän enemmän

turvallisuustietoreksiterin käyttötarkoitukseen ja tästä syystä tulisikin arvioida tarvetta pitää käsittelytarkoitukset selkeämpinä kokonaisuuksina ja erillään toisistaan.

Kyseisten havaintotietojen kaltaisten tietojen käsittelemistä osana turvallisuustietorekisteriä perustelisi myös se, että turvallisuustietorekisterissä jo käsitellään muulta viranomaiselta tai yksityiseltä henkilöltä saatuja vihjetietoja. Tämä ratkaisutapa vastaisi myös poliisin henkilötietolain mukaista sääntelyä, joka esityksessä on muutenkin pyritty huomioimaan. Lisäksi voisi olla perusteltua rajata näiden havaintotietojen kaltaisten epävarmojen tietojen käsittelyyn oikeutetut turvallisuustietorekisteriä vastaavasti vain Rikosseuraamuslaitoksen keskushallintoyksikön erikseen nimeämiin Rikosseuraamuslaitoksen virkamiehiin.

Maksukortin käytön valvonta

Ehdotetun 11 §:n 3 momentin 1 kohdan mukaan turvallisuustietorekisteri voi sisältää vankeuslaissa ja tutkintavankeuslaissa säädettyyn maksukortin käytön valvontaan liittyviä tietoja. Yksityiskohtaisten perusteluiden mukaan kyseisiä tietoja voitaisiin käsitellä, jos ne ovat turvallisuustietorekisterin käytön kannalta välttämättömiä. Tämä ei kuitenkaan näy itse säännöksestä. Tietoja voitaisiin kirjata, jos on konkreettinen ja perusteltu epäily olettaa, että vanki tai tutkintavanki syyllistyy rikokseen, josta laissa säädetty ankarin rangaistus on vankeutta.

Ehdotetun 18 §:n mukaan Rikosseuraamuslaitoksella on oikeus salassapitosäännösten estämättä saada maksukortin myöntäneeltä tai maksun välittäjänä toimivalta maksulaitokselta välttämättömät tiedot Rikosseuraamuslaitoksen hyväksymän maksukortin käytön hallinnointia varten sekä maksukortin vankeuslain ja tutkintavankeuslain mukaista maksutapahtumien valvontaa varten. Säännös vastaisi hallituksen esityksessä 6/2020 vp ehdotettua säännöstä.

On syytä korostaa perustuslakivaliokunnan tarkentamaa kantaa yksityishenkilön tilitietojen valtiosääntöisestä arkaluonteisuudesta (PeVL 48/2018 vp). Valiokunta katsoi, että mitä suuremmassa määrin yksityisten ihmisten maksuliikenne siirtyy käteisen rahan käytöstä pankkitilin välityksellä tapahtuvaan maksuliikenteeseen, sitä yksityiskohteisemman kuvan henkilön yksityiselämästä voi muodostaa pankkitilin tilitapahtumista. Tilitapahtumista voi valiokunnan mukaan ilmetä suoraan jopa arkaluonteisia tietoja, kuten tietoja uskonnollisen yhdyskunnan jäsenyydestä tai terveydenhuoltopalvelujen käytöstä. Valiokunnan mukaan luonnollisen henkilön yksityiskohtaiset tilitiedot rinnastuvat tämän johdosta yksityiselämän suojan ydinalueelle kuuluviin arkaluonteisiin tietoihin (PeVL 48/2018 vp).

Tämä tulisi huomioida esityksen perustuslainmukaisuuden arvioinnissa sekä ehdotetun 11 §:n 3 momentin 1 kohdan mukaisen turvallisuustietorekisteriin talletettavien maksukortin käytön valvontaan liittyvien tietojen ja 18 §:n mukaisen maksuliikennettä koskevien tietojen tiedonsaantioikeuden täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden osalta. Perustuslakivaliokunnan lausunnosta (PeVL 36/2020 vp – HE 6/2020 vp) ilmenevät kannat tulisi huomioida myös tässä hallituksen esityksessä.

Ehdotetun 11 §:n 4 momentissa säädettäisiin mahdollisuudesta kirjata turvallisuustietorekisteriin ja käsitellä myös muuta henkilöä kuin vankia ja tutkintavankia koskevia tiettyjä tietoja. Kyse olisi maksukortin käytön valvontaan, kirjeenvaihtoon sekä tapaa-misiin, puheluihin, internetin käyttöön ja muihin teleyhteyksiin liittyvistä tiedoista sekä Rikosseuraamuslaitoksen muiden viranomaisten rekistereistä saamista rekisteröityyn



liitettävissä olevista tiedoista. Käsittelyn edellytyksenä olisi, että henkilön voidaan perustellusti epäillä syyllistyvän rikokseen, josta laissa säädetty ankarin rangaistus on vankeutta tai vaarantavan vankilan turvallisuutta. Muiden henkilöiden kuin vankien ja tutkintavankien osalta rekisteröimisen kynnys olisi korkeampi. Käytännössä kyse olisi mahdollisesta rikoskumppanista tai henkilöstä, jonka voidaan perustellusti muutoin epäillä vaarantavan vankilan turvallisuutta.

Säännös on perusteltu. Olisi kuitenkin syytä vielä arvioida onko esitutinnan käynnistämiskynnyksen kanssa yhdenmukainen ”syytä epäillä” taso tarkoituksenmukainen ja riittävän selkeä tilanteessa, jossa kyse on vasta suunnitteilla tai tekeillä olevasta rikoksesta. Esitutinnan käynnistämiskynnyksen ylittämisen arvioinnin kuitenkin tekee aina esitutkintaviranomainen.

Tietojen pysyvä säilyttäminen (33 §)

Esitetyn 33 §:n mukaan tietokannasta poistetuista rikosseuraamusrekisterin tiedoista muodostetaan pysyvästi säilytettävien tietojen hakemisto. Tieto poistetaan hakemistosta 50 vuoden kuluttua siitä, kun henkilö on viimeksi vapautunut Rikosseuraamuslaitoksen yksiköstä tai lopettanut yhdyskuntaseuraamuksen suorittamisen. Säännös vastaisi yksityiskohtaisten perustelujen mukaan voimassa olevan lain 36 §:n 1 momenttia.

Nyt ehdotettu säännös on kuitenkin merkittävästi erilainen kuin voimassa olevan lain vastaava säännös. Esitetystä säännöksestä ei ole lainkaan voimassa olevan lain 36 §:n 2 momentin kaltaista säännöstä siitä, että tietojärjestelmästä poistettujen tietojen pysyvästä säilyttämisestä säädetään erikseen. Tätä pois jättämistä ei myöskään ole perusteltu mitenkään.

Säännös jättää epäselväksi sen, milloin tiedot ovat pysyvästi säilytettäviä ja mitä tietoja hakemistossa säilytetään. Jos kyseessä on arkistotarkoituksia varten tehtävä pysyvä säilyttäminen tulisi tällaisen ”arkistohakemiston” osalta selkeyttää mitä tietoja siinä käsitellään. Lisäksi olisi syytä arvioida sovelletaanko tällaiseen arkistotarkoitukseen rikosasioiden tietosuojalakia vai yleistä tietosuojasetusta, sekä tuoda se selkeästi esille. Säännöstä ei voida pitää riittävän täsmällisenä ja tarkkarajaisena.

Lisäksi tulisi huomioida perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntö, jonka mukaan tietojen pysyvä säilyttäminen ei ole henkilötietojen suojan mukaista, ellei siihen ole tietojärjestelmän luonteeseen tai tarkoitukseen liittyviä perusteita (ks. PeVL 31/2017 vp). Valiokunta on pitänyt myös viiden vuoden säilytysaikaa arkaluonteisten tietojen osalta pitkänä (PeVL 13/2017 vp, s. 6) ja korostanut, että mitä pidemmäksi tietojen säilytysaika muodostuu, sitä olennaisempaa on huolehtia tietoturvasta, tietojen käytön valvonnasta ja rekisteröidyn oikeusturvasta (PeVL 28/2016 vp, s. 7).

Apulaistietosuojavaltuutettu

Asiakirja on allekirjoitettu sähköisesti. Allekirjoituksen oikeellisuuden voi tarvittaessa tarkistaa tietosuojavaltuutetun toimiston kirjaamosta.