

Tuomas Ojanen

9.4.2021

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

**HE 246/2020 vp eduskunnalle laeiksi henkilötietojen käsittelystä
Rikosseuraamuslaitoksessa sekä vankeuslain ja eräiden muiden seuraamusten
täytäntöönpanosta annettujen lakien muuttamisesta**

Pääasiallinen sisältö ja arvion lähtökohdat

1. Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi laki henkilötietojen käsittelystä Rikosseuraamuslaitoksessa. Samalla voimassa oleva laki kumottaisiin. Esityksen mukaan henkilötietotietojen käsittelyä koskevia säännöksiä muutettaisiin siten, että sääntely olisi yhteensopivaa Euroopan unionin tietosuojasäädösten kanssa.
2. Lisäksi esityksessä ehdotetaan muutettaviksi vankeuslakia, tutkintavankeuslakia, yhdyskuntaseuraamusten täytäntöönpanosta annettua lakia, valvotusta koevapaudesta annettua lakia, yhdistelmärangaistuksen täytäntöönpanosta annettua lakia ja rikoslakia. Lakeihin tehtäisiin lähinnä menettelysäännöksiä koskevia muutoksia. Tavoitteena on yksinkertaistaa ja selkeyttää menettelytapoja seuraamusten täytäntöönpanossa.
3. Esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa on tehty selkoa perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntöä huomioiden ehdotetusta sääntelystä ennen muuta perustuslain 10 §:n 1 momentissa turvatus henkilötietojen suojan kannalta keskittyen tällöin varsinkin henkilötietojen käsittelyn edellytyksiin ja rekisteröidyn oikeusturvaan. Säätämisyjärjestysjaksossa on myös tarkasteltu yhtäältä ehdollisen valvonnan tehosteeksi määrätyn valvonnan alkamisajankohtaa perustuslain 8 §:n rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen kannalta ja toisaalta ehdotettua sääntelyä täytäntöönpanoa koskevista menettelysäännöistä ja muutoksenhakusäännöksistä perustuslain 21 §:n oikeusturvasäännöksen kannalta.
4. Esityksen säätämisyjärjestysperusteluista ilmenevän ohella on valtiosääntöisen arvioinnin peruslähtökohtana syytä painottaa yhtäältä sitä, että henkilötietojen käsittelyä rikosseuraamusten täytäntöönpanossa koskeva yleislaki on *rikosasioiden tietosuojalaki*, joka on säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella PeVL 26/2018 vp ottaen tällöin huomioon EU-oikeuden, so. perusoikeuskirjan 7 ja 8 artiklan, ns. poliisidirektiivin sekä unionin yleisen tietosuoja-asetuksen vaatimukset, jotka muodostavat yleensä riittävän säännöspohjan perustuslain 10 §:ssä turvatus yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta (PeVL 14/2018 vp, s. 4, ks. myös PeVL 26/2018 vp).
5. Toisaalta valtiosääntöisen arvion yhtenä lähtökohtana on, että vankeuslain ja tutkintavankeuslain muutoksenhakua koskevat säännökset uudistettiin perustuslain 21 §:n oikeusturvasäännöksen vaatimusten toteuttamiseksi kokonaisuudessaan perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella vuonna 2015 (PeVL 34/2014 vp).

6. Käsillä olevan esityksen arvioinnin yhtenä peruslähtökohtana edelleen on, että jo perusoikeusuudistuksen yhteydessä sanouduttiin selkeästi irti sellaisesta käsityksestä, että tietyn ihmisryhmän perusoikeuksia voitaisiin rajoittaa suoraan erityisen vallanalaisuussuhteen tai laitovallan perusteella. Siten esimerkiksi vankien perusoikeuksien rajoittamisen katsottiin asianomaisessa hallituksen esityksessä edellyttävän lakia, jonka säätämisjärjestys 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). 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).
7. Nämä linjaukset soveltuvat *mutatis mutandis* myös nyt käsillä olevan seuraamussäätelyyn, henkilötietojen käsittely rikosseuraamuslaitoksessa mukaan lukien. Ehdotettua sääntelyä on näin ollen arvioitava perusoikeuksien yleisten ja tarvittaessa kunkin perusoikeuden erityisten rajoitusedellytysten kannalta. Rajoitusten hyväksyttävyyden, tarkkarajaisuuden ja oikeasuhtaisuuden lisäksi on tärkeää kiinnittää huomiota oikeusturvaan.

Yleisarvio

8. Hallituksen esityksen perusteluissa ja säätämisjärjestysperusteluissa ehdotettua sääntelyä on tarkasteltu yleisesti ottaen asianmukaisesti perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntöä huomioiden perustuslain perusoikeusäännösten näkökulmasta. Esitys edustaa hyvää lainvalmistelutyötä.
9. Nähdäkseni voidaan yleisesti ottaen yhtyä hallituksen esityksen valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin lähtökohtiin ja johtopäätelmiin ehdotetun sääntelyn suhteesta perustuslakiin. Kuten edellä jo toin esiin, ehdotuksen valtiosääntöarvioinnissa yhtenä peruslähtökohtana on, että ehdotettu sääntely rakentuu monelta osin voimassaolevan, perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella säädetyn lainsäädännön varaan.
10. Seuraavassa rajoitun esittämään lähinnä muutamia yksityiskohtaisia huomioita ehdotetusta sääntelystä henkilötietojen suojan ja oikeusturvan kannalta.

Henkilötietojen suoja

11. Esityksen yhtenä keskeisimpänä tavoitteena on ottaa aiempaa täsmällisemmin huomioon tietosuojalainsäädännön muutokset varsinkin unionin yleisen tietosuoja-asetuksen soveltamisen alkamisen jälkeen. Ehdotetun sääntely perusratkaisu siitä, että lakia sovellettaisiin Rikosseuraamuslaitosta koskevana erityislakina EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen, rikosasioiden tietosuojalain sekä tietosuojalain rinnalla, on nähdäkseni asianmukainen ja oikeastaan välttämätönkin: henkilötietojen suojan kannalta on välttämätöntä EU-oikeuden ja valtiosäännön nykytilassa, että tietosuojan tarkemmasta sisällöstä säädetään unionin oikeuden sallimissa puitteissa täsmällisemmin kansallisessa laissa.

12. Ehdotetun sääntelyn nojalla rikosseuraamuslaitoksessa käsiteltäisiin verraten paljon arkaluonteisina pidettäviä henkilötietoja, jotka ovat unionin yleisen tietosuojasetuksen 9 artiklassa tarkoitettuja erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tietoja, joiden käsittely on 9 artiklan 1 kohdan ilmaiseman pääsäännön mukaan kiellettyä. Artiklan 2 kohdan mukaan 1 kohdan käsittelykieltoa ei kuitenkaan sovelleta, jos jokin 9 artiklan 2 kohdan a – j alakohdissa oleva edellytys täyttyy. Lisäksi laitoksessa käsitellään sosiaalihuollon tietoja (ks. 1 lakiehdotuksen 9 §). Vaikka sosiaalihuollon tietoja ei voida suoraan rinnastaa yleisen tietosuojasetuksen 9 artiklassa määriteltäviin erityisiin henkilötietoryhmiin, kyseisten tietojen käsittelyn on kuitenkin kansallisesti katsottu sisältävän tavanomaista suuremman riskin kansalaisten yksityisyydelle ja oikeusturvalle, minkä vuoksi tietoja on perusteltua pitää valtiosääntöisesti arvioiden arkaluonteisina (PeVL 4/2021 vp, kappale 8, PeVL 15/2018 vp, s. 38, ks. myös HE 96/1998 vp, s. 4/I). Poissuljettua ei myöskään ole, etteikö näihin tietoihin voisi sisältyä tietosuojasetuksen 9 artiklan mukaisesti erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tietoja, kuten esimerkiksi tietoja sosiaalihuollon asiakkaan terveydentilasta (PeVL 4/2021 vp, kappale 8).
13. 1. Lakiehdotuksen 3 luvussa säädettäisiin henkilötietojen käsittelyn periaatteista. Lakiehdotuksen 13 §:n mukaan Rikosseuraamuslaitos saisi käsitellä rikosasioiden tietosuojalain 11 §:ssä tarkoitettuja erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tietoja vain, jos käsittely on käsittelytarkoituksen kannalta välttämätöntä. Säännös on sinänsä asianmukainen mutta nähdäkseni luku 3 voisi olla enemmän lain alkupäässä käsittelyn periaatteita esille tuovana lukuna. Lisäksi perustuslakivaliokunnan lausunnossa olisi syytä korostaa tarvetta ottaa huomioon lakiehdotuksen 13 § myös lain soveltamisessa yksittäistapauksissa.
14. Koska ehdotettu sääntelyn merkitsee myös arkaluontoisten henkilötietojen käsittelyä, sääntelyn selkeyteen ja ymmärrettävyyteen on syytä kiinnittää erityistä huomiota (ks. myös esim. PeVL 4/2021 vp, kappale 13). Ehdotettua sääntelyä voidaan pitää parannuksena nykysääntelyyn verrattuna myös tästä näkökulmasta. Tarpeesta säätää laissa riittävän täsmällisesti ja tarkasti henkilötietojen käsittelystä, so. siitä, mitä tietoja ja mihin käyttötarkoituksiin sekä kenen toimesta henkilötietoja saa käsitellä, samoin kuin Rikosseuraamuslaitoksen oikeudesta luovuttaa tietoja muille viranomaisille ja tahoille sekä saada tietoja muilta viranomaisilta ja tahoilta, kuitenkin seuraa, että ehdotettu sääntely on huomattavan kasuistista ja sitä myöden verraten vaikeasti avautuvaa ja hahmottuvaa. Kohdittain sääntely on myös varsin avointa ja tulkinnanvaraista, mitä korostaa eräiden luetteloiden ei-tyhjentävyys (so. ns. kaatopaikkasääntely”, ks. esim 9 §:n 5 mom.)
15. Arkaluontoisten henkilötietojen (tietosuojasetuksen mukaan erityisiin henkilöryhmiin liittyvien) henkilötietojen käsittely on rajattu asianmukaisesti välttämättömyyden vaatimuksella (ks. 13 §). Olisi syytä kuitenkin harkita välttämättömyysvaatimuksen nimenomaista sisällyttämistä lakiehdotuksen 15 §:ään, jossa säädetään rikosseuraamusrekisterin sisältämien henkilötietojen käytöstä muuhun kuin niiden alkuperäiseen keräämis- ja tallentamistarkoitukseen. Joka tapauksessa on selvää, ettei nyt ehdotetussa muodossa 15 § voi koskea tietosuojalain 11 §:ssä tarkoitettuja erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien tietojen käsittelyä muuhun kuin niiden alkuperäiseen käsittelytarkoitukseen.

16. Koska Rikosseuraamuslaitoksen henkilörekisterit sisältävät verraten paljon arkaluonteisia henkilötietoja, tämä edelleen korostaa henkilörekistereiden tietojen poistamista koskevan sääntelyn merkitystä. 1. lakiehdotuksen 6 luvussa säädettäisiin henkilötietojen poistamisesta ja arkistoinnista. Ehdotettu sääntely vaikuttaisi yleisesti ottaen olevan parannus voimassa olevaan sääntelyyn verrattuna, koska sääntely sisältäisi täsmällisiä ja oikeudellisesti velvoittavaan muotoon kirjoitettuja säännöksiä siitä, milloin tiedot on tarkistettava ja varsinkin poistettava henkilörekistereistä.
17. Vaikka 6 luvussa ehdotetun sääntelyn mukaisia enimmäissäilytysaikoja voidaan yleisesti ottaen pitää asianmukaisina henkilötietojen käsittelytarkoituksen kannalta, se ei ole kuitenkaan ongelmaton.
18. Perustuslakivaliokunta on ensinnäkin painottanut erityisesti arkaluonteisten tietojen säilytysajan rajaamista siihen, mikä on välttämätöntä sen tavoitteen saavuttamiseksi, jonka vuoksi tiedot on järjestelmään tallennettu (ks. esim. PeVL 5/2021 vp, kappale 26, PeVL 31/2017 vp, s. 5, PeVL 13/2017 vp, s. 6). Tähän sisältyy vaatimus siitä, että arkaluontoiset henkilötiedot on poistettava rekistereistä viipymättä sen jälkeen, kun niiden käsittely ei ole välttämätöntä. Nähdäkseni lakiehdotuksen 6 luvun sääntelyä olisi vielä syytä täydentää niin, että siinä säännösperusteisesti turvattaisiin näiden vaatimusten toteutuminen arkaluontoisten henkilötietojen osalta. Säilytysaika tulisi siten enimmäissäilytysaikojen lisäksi rajata arkaluontoisten henkilötietojen osalta niin, että tällaisia (erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia) tietoja saadaan säilyttää vain niin kauan kuin se on välttämätöntä sen tavoitteen saavuttamiseksi, jonka vuoksi tiedot on järjestelmään tallennettu.
19. Lisäksi pidän ongelmallisena lakiehdotuksen 33 §:ää, jossa säädettäisiin tietojen pysyvistä säilyttämisestä. Säännöksen mukaan tietokannasta poistetuista rikosseuraamusrekisterin tiedoista muodostettaisiin pysyvästi säilytettävien tietojen hakemisto, josta tieto poistettaisiin *50 vuoden kuluttua* siitä, kun henkilö on viimeksi vapautunut Rikosseuraamuslaitoksen yksiköstä tai lopettanut yhdyskuntaseuraamuksen suorittamisen. Näin pitkälle tietojen säilyttämisaikalle on vaikea nähdä hyväksyttäviä ja oikeasuhtaisia perusteita henkilötietojen suojan perusoikeuden kannalta. Nähdäkseni olisi syytä arvioida vielä uudelleen perusteistaan alkaen sitä, mitkä ovat ylipäättään lakiehdotuksen 33 §:n piiriin kuuluvia henkilötietoja, samoin kuin tietojen enimmäissäilytysaikoja. Kun otetaan huomioon oikeasuhtaisuuden vaatimus, eri tiedoille olisi oltava erilaisia enimmäissäilytysaikoja myös lakiehdotuksen 33 §:ssä. Tässä yhteydessä on syytä korostaa, että henkilötietoja saadaan pysyvästikin säilyttää EU:n tietosuojalainsäädännöstä ja perustuslain 10 §:stä johtuvista syistä vain niin kauan kuin säilyttäminen on tarpeen henkilötietojen käsittelemisen tarkoituksen kannalta. Arkaluontoisten henkilötietojen säilyttämistä koskee tässäkin yhteydessä välttämättömyyden vaatimus.

Muutoksenhaku ja oikeusturva

20. Kuten edellä on todettu, vankeuslain ja tutkintavankeuslain muutoksenhakua koskevat säännökset uudistettiin vuonna 2015 perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 34/2015 vp). Näiden lakien

muutoksenhakusäännöksistä esitys sisältää ainoastaan ehdotukset eräiksi täsmentäviksi säännöksiksi, joita voidaan nähdäkseni pitää ongelmattomina perustuslain 21 §:n kannalta.

21. Ehdotetulla sääntelyllä säädettäisiin nykyistä kattavammat luettelot muutoksenhakukelpoisista ja muutoksenhakukiellossa olevista päätöksistä. Ehdotetut muutoksenhakukiellot merkitsevät sinällään rajoitusta perustuslain 21 §:n mukaiseen oikeusturvaan, mistä syystä niiden on oltava hyväksyttäviä sekä niiden sääntelyn täsmällistä ja tarkkarajaista.
22. Nähdäkseni ehdotettava muutoksenhakukieltosääntely on näiden vaatimusten kannalta asianmukaista. Säättämällä siitä, mitkä päätökset ovat muutoksenhakukelpoisia ja mitkä puolestaan eivät ole, vähennetään myös tarvetta hakea muutosta soveltamalla suoraan perustuslain 21 §:ää. Viitataan tässä yhteydessä myös perustuslakivaliokunnan aiempaan lausuntokäytäntöön, jossa on pidetty ongelmallisena sitä, ettei vankeuslaissa ja tutkintavankeuslaissa säädetä selvästi muutoksenhakukiellosta (PeVL 20/2005 vp, vrt. kuitenkin PeVL 34/2015 vp, jossa todettiin jo parannus tässä suhteessa).