

Hallintovaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle vankeusaikaisen rikollisuuden estämisen ja laitosturvallisuuden ylläpitämisen tehostamista koskevaksi lainsäädännöksi

Lakivaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle vankeusaikaisen rikollisuuden estämisen ja laitosturvallisuuden ylläpitämisen tehostamista koskevaksi lainsäädännöksi (HE 6/2020 vp): Asia on saapunut hallintovaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava lakivaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- erityisasiantuntija Anne Kohvakka, oikeusministeriö
- lainsäädäntöneuvos Tiina Ferm, sisäministeriö
- rikostarkastaja Jari Nyström, sisäministeriö
- lakimies, tietosuojavastaava Hannele Svanström, Rikosseuraamuslaitos
- johtaja Pasi Oksa, Riihimäen vankila
- pääluottamusmies Antti Santamäki, Vankilavirkailijain Liitto VVL r.y.

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- Maahanmuuttovirasto
- Poliisihallitus
- keskusrikospoliisi
- Tulli

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Yleistä

Hallituksen esityksessä ehdotetaan muutettavaksi vankeuslakia (767/2005), tutkintavankeuslakia (768/2005), henkilötietojen käsittelystä Rikosseuraamuslaitoksessa annettua lakia (1069/2015) sekä poliisin, Tullin ja Rajavartiolaitoksen yhteistoiminnasta annettua lakia (687/2009). Esityksen tarkoituksena on täsmentää Rikosseuraamuslaitoksen toimivaltuuksia ja rekistereiden tietosisältöä koskevia säännöksiä, parantaa viranomaisten välistä tiedonvaihtoa sekä säätää Ri-

Valiokunnan lausunto HaVL 2/2020 vp

kosseuraamuslaitokselle mahdollisuus osallistua poliisiin, Tullin ja Rajavartiolaitoksen yhteisen rikostiedusteluyksikön toimintaan.

Hallintovaliokunta katsoo, että ehdotetuilla lainmuutoksilla selkeytetään ja parannetaan Rikosseuraamuslaitoksen ja esitutkintaviranomaisten yhteistyön edellytyksiä, tehostetaan toimia rikosten ennalta estämiseksi sekä edistetään laitosturvallisuutta. Valiokunta pitää tärkeänä, että tiedonkulku Rikosseuraamuslaitoksen ja poliisiin sekä muiden esitutkintaviranomaisten välillä on mahdollisimman joustavaa ja nopeaa tarvittava tietosuoja huomioiden.

Rikosten selvittäminen

Esityksessä ehdotetaan, että Rikosseuraamuslaitoksen toimivaltasäännöksistä poistetaan maininnat rikoksen selvittämisestä. Terminologisesti rikoksen selvittämisellä tarkoitetaan lainsäädännössä toimenpiteitä, joihin ryhdytään sen jälkeen, kun esitutkintalain (805/2011) 3 luvun 3 §:n 1 momentissa tarkoitettu esitutkinnan kynnyks on ylitetty. Poliisiin lisäksi esitutkintaviranomaisia ovat rajavartio-, tulli- ja sotilasviranomaiset. Rikosseuraamuslaitoksen tehtävänä on vankeusaikeisen rikollisuuden estäminen ja vankilaturvallisuuden ylläpitäminen.

Hallintovaliokunta toteaa, että ehdotus on Rikosseuraamuslaitoksen ja esitutkintaviranomaisten välisen tehtäväjaon selventämiseksi perusteltu, koska rikosten selvittäminen ei kuulu Rikosseuraamuslaitoksen tehtäviin. Tässä yhteydessä tulee kuitenkin huolehtia siitä, ettei vankilassa tehtyjen tai vankilasta johdettujen rikosten ennalta estäminen tai torjunta heikkene lainmuutoksen myötä. Keskeistä on varmistaa hallituksen esityksen tavoitteiden mukaisesti, että Rikosseuraamuslaitoksen ja esitutkintaviranomaisten välistä tiedonvaihtoa parannetaan. Tässä suhteessa tärkeä on erityisesti hallituksen esitykseen sisältyvä säännös Rikosseuraamuslaitoksen oikeudesta ilmoittaa poliisille myös oma-aloitteisesti tehtäviensä hoidon yhteydessä ilmenneitä tietoja tapahtumista ja henkilöistä, joiden voidaan perustellusti arvioida liittyvän rikolliseen toimintaan. Keskeinen on myös ehdotus, jonka mukaan Rikosseuraamuslaitos voi luovuttaa oma-aloitteisesti poliisille ja muille esitutkintaviranomaisille turvallisuustietorekisterin tietoja. Hallituksen esitykseen sisältyy myös muita ehdotuksia, joiden tarkoituksena on edistää viranomaisten välistä yhteistyötä, esimerkiksi säännös Rikosseuraamuslaitoksen osallistumisesta PTR-viranomaisten rikostiedusteluyksikön toimintaan.

Tietojen luovuttaminen poliisille ja muille esitutkintaviranomaisille

Viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999, julkisuuslaki) 29 §:ssä säädetään salassa pidettävien tietojen antamisesta toiselle viranomaiselle. Pykälän 1) kohdan mukaan viranomainen voi antaa toiselle viranomaiselle tiedon salassa pidettävästä asiakirjasta, jos tiedon antamisesta tai oikeudesta tiedon saamiseen on laissa erikseen nimenomaisesti säädetty. Pääsääntöisesti viranomaisten välinen tietojen vaihtaminen edellyttää julkisuuslain ja muiden tietojen luovuttamista koskevien nimenomaisten säännösten mukaan tietoja tarvitsevan viranomaisen esittämää pyyntöä eikä tietoja lähtökohtaisesti voi luovuttaa oma-aloitteisesti. Voimassa oleva lainsäädäntö ei mahdollista Rikosseuraamuslaitoksen oma-aloitteista tiedon luovuttamista poliisille muutoin kuin vankeuslain 19 luvussa säädettyissä tilanteissa.

Valiokunnan lausunto HaVL 2/2020 vp

Selvityksen mukaan tiedonvaihdon kannalta ongelmalliseksi on osoittautunut erityisesti Rikosseuraamuslaitoksen turvallisuustietorekisteriin kirjattujen tietojen luovuttamista koskevan säännöksen tulkinnanvaraisuus. Muidenkin kuin turvallisuustietorekisteriin merkittyjen tietojen osalta käytännössä ongelmalliseksi on osoittautunut tilanne, jolloin Rikosseuraamuslaitoksella on tieto, joka olisi syytä saattaa poliisiin tietoon, mutta poliisi ei tiedä Rikosseuraamuslaitoksella olevaa tietoa eikä tästä syystä osaa sitä kysyä.

Asiantilan korjaamiseksi esityksessä ehdotetaan, että Rikosseuraamuslaitokselle annetaan salassapitovelvollisuuden estämättä oma-aloitteinen oikeus ilmoittaa poliisille, Tullille ja Rajavartiolaitokselle ne tiedot, jotka sillä on voimassa olevan lain perusteella oikeus luovuttaa pyynnöstä rikoksen estämiseksi, paljastamiseksi, selvittämiseksi tai syyteharkintaan saattamiseksi (3. lakiehdotuksen 14, 20 ja 21 §). Turvallisuustietorekisteriä koskevaan pykälään ehdotetaan lisättäväksi vastaava säännös oma-aloitteisesta tiedon luovuttamisesta (3. lakiehdotuksen 26 §).

Hallintovaliokunta pitää ehdotettuja säännöksiä välttämättöminä, jotta voidaan tehostaa rikollisen ja vankilaturvallisuutta vaarantavan toiminnan ennaltaehkäisemistä. Selvityksen mukaan Rikosseuraamuslaitoksessa on havaittu tilanteita, joissa Rikosseuraamuslaitoksella on ollut esimerkiksi vihjetietoa, kuten havaintoja henkilön tiiviistä yhteyksistä järjestäytyneen rikollisryhmän jäseniin, mutta tietoa ei ole voitu toimittaa eteenpäin poliisille, koska laki ei ole mahdollistanut tietojen oma-aloitteista luovuttamista. Oma-aloitteinen tiedon luovuttaminen on myös välttämätöntä, jotta Rikosseuraamuslaitos voi luovuttaa tietoja etsintäkuulutettavasta vangista.

Rikosseuraamuslaitoksen ja esitutkintaviranomaisten välistä yhteistyötä tukee vahvasti myös vankeuslain 19 lukuun ehdotettu säännös Rikosseuraamuslaitoksen oikeudesta ilmoittaa poliisille ja muille esitutkintaviranomaisille sekä syyttäjille sen tehtävien hoidon yhteydessä ilmenneitä tietoja tapahtumista ja henkilöistä, joiden voidaan perustellusti arvioida liittyvän rikolliseen toimintaan (1. lakiehdotuksen 19 luvun 1 §:n 3 momentti). Hallintovaliokunta toteaa, että tietojohdoisen poliisitoiminnan kannalta tehokkaan rikostiedustelun edellytyksenä on saada analysoinnin piiriin kaikki tiedot, joilla voi olla merkitystä rikosten ennalta estämisessä ja selvittämisessä. Mitä aikaisemmassa vaiheessa erityisesti hiljaisiin signaaleihin luettavia tietoja on mahdollista saada, sitä paremmat edellytykset lainvalvontaviranomaisilla on käyttää tietoja päätöksenteon pohjana ja suunnata toimintaansa. Valiokunnan käsityksen mukaan ehdotettu säännös tukee myös Rikosseuraamuslaitoksen perustehtävää vankeusaikaisen rikollisuuden torjunnassa.

Laitossijoitustiedon luovuttaminen

Rikosseuraamuslaitoksen valvonta- ja toimintarekisteri sisältää laitosjärjestyksen ylläpitämistä sekä vankien ja Rikosseuraamuslaitoksen yksikköön otettujen valvontaa ja toimintaan osallistumista varten tarpeelliset tiedot. Asian käsittelyn yhteydessä on käynyt ilmi, että tietoa vankien ja Rikosseuraamuslaitoksen yksikköön otettujen henkilöiden sijoittamisesta Rikosseuraamuslaitoksessa ja Rikosseuraamuslaitoksen yksikössä ei voida luovuttaa voimassa olevan henkilötietojen käsittelystä Rikosseuraamuslaitoksessa annetun lain 14 §:n 2 momentin perusteella poliisille ja Maahanmuuttovirastolle, jos tieto on tarpeen maassa oleskelua, kansainvälistä suojelua, maasta poistamista, kansalaisuutta, maahantulokieltoon määräämistä tai maahantulokiellon peruuttamista koskevan asian käsittelemiseksi.

Valiokunnan lausunto HaVL 2/2020 vp

Hallintovaliokunta toteaa, että lainsäädäntö on laitossijoitustiedon luovuttamisen osalta epäselvä ja puutteellinen. Laitossijoitustiedon luovuttaminen Maahanmuuttovirastolle on välttämätön useiden Maahanmuuttoviraston lakisääteisten tehtävien hoitamisen ja asiakkaiden oikeuksien toteutumisen kannalta. Maasta poistettavan henkilön laitossijoitustieto on välttämätön poliisille tehokkaan ja tarkoituksenmukaisen palauttamistoiminnan toteuttamiseksi. Hallintovaliokunta esittää, että sääntelyä täydennetään esimerkiksi lisäämällä henkilötietojen käsittelystä Rikosseuraamuslaitoksessa annetun lain 14 §:n 2 momentin 3 kohtaan (3. lakiehdotus) maininta vangin ja Rikosseuraamuslaitoksen yksikköön otetun *henkilön sijoittamisesta Rikosseuraamuslaitoksessa*, jotta mahdollistetaan kyseisen tiedon luovuttaminen poliisille ja Maahanmuuttovirastolle.

Hallintovaliokunta toteaa, että ulkomaalaislain (301/2004) 9 luvussa säädetään maasta poistamisesta ja sen 151 §:ssä poliisin ja rajatarkastusviranomaisten toimivaltuuksista näiltä osin. Voimassa olevan sääntelyn mukaan tietoa henkilön sijoittamisesta Rikosseuraamuslaitokseen ei kuitenkaan voi luovuttaa Rajavartiolaitokselle maasta poistamista varten. Ottaen huomioon, että myös Rajavartiolaitos on ulkomaalaislain 151 §:n mukainen toimivaltainen viranomainen, sääntelyä on välttämätöntä täydentää myös tältä osin. Hallintovaliokunta esittää, että tarvittava lisäys tehdään henkilötietojen käsittelystä Rikosseuraamuslaitoksessa annetun lain 21 §:ään, jossa säädetään tietojen luovuttamisesta Rajavartiolaitokselle (3. lakiehdotus). Pykälä sisältää jo nykyisellään säännöksiä vangin ja Rikosseuraamuslaitoksen yksikköön otetun henkilön sijoittamistiedon luovuttamisesta Rajavartiolaitokselle eräitä tarkoituksia varten. Valiokunnan esittämä lisäys on mahdollista tehdä esimerkiksi lisäämällä pykälän johdanto-osaan säännös mainittujen tietojen luovuttamisesta myös *maasta poistamista varten*.

Rikosseuraamuslaitoksen osallistuminen PTR-viranomaisten rikostiedusteluyksikön toimintaan

Poliisin, Tullin ja Rajavartiolaitoksen yhteistoiminnasta annetussa laissa (687/2009) säädetään näiden viranomaisten yhteistoimintaa rikostorjunnassa, valvontatoiminnassa tai kansainvälisessä yhteistyössä koskevat säännökset. Lain 5 §:n mukaan PTR-viranomaisten rikostiedustelu- ja rikosanalyysitoimintaa varten voidaan perustaa yhteisiä PTR-rikostiedusteluyksiköitä.

PTR-rikostiedusteluyksiköt eivät nimestään huolimatta ole varsinaisia organisaatioyksiköitä, vaan tehostetun viranomaisyhteistyön toimintamuotoja. PTR-rikostiedusteluyksiköihin sijoitetut PTR-viranomaisten virkamiehet toimivat näissä yksiköissä lähettäjäviranomaisen toimivaltuuksin ja lähettäjäviranomaisen alaisuudessa. Päivittäisestä työnjohdosta vastaa yksikköön sijoitettu päällystöön kuuluva poliisimies (HaVM 6/2009 vp — HE 26/2008 vp).

Rikosseuraamuslaitoksen virkamiehille on aikaisemmin voitu antaa ns. erityiset poliisivaltuudet, jotka ovat mahdollistaneet Rikosseuraamuslaitoksen virkamiehen sijoittamisen PTR-rikostiedusteluyksikköön. Yhteistyö on ollut tuloksellista ja toimivaa. Poliisilain uudistuksen (872/2011) myötä Rikosseuraamuslaitoksen virkamiestä ei kuitenkaan ole voinut sijoittaa yksikköön enää vuoden 2017 alusta alkaen. Yhteistyö vankeusaikaisen rikollisuuden estämiseksi on sen jälkeen perustunut kyseisten viranomaisten henkilötietolainsäädännössä säädettyyn tietojen luovutukseen sekä virka-apuun.

Rikosseuraamuslaitos on PTR-viranomaisten keskeinen yhteistyökumppani. Hallintovaliokunta pitää sujuvan yhteistyön kannalta tärkeänä ja selkeyttävänä esityksessä ehdotettua muutosta, joka

Valiokunnan lausunto HaVL 2/2020 vp

mahdollistaa Rikosseuraamuslaitoksen virkamiehen osallistumisen PTR-rikostiedustelu-yksikön toimintaan (4. lakiehdotus). Sen avulla voidaan tehostaa sellaista tiedonvaihtoa, joka liittyy rikosten estämiseen ja laitosturvallisuuden ylläpitämiseen vankilassa sekä vankilasta käsin johdetun rikollisuuden ja ulkopuolelta vankiloihin kohdistuvan rikollisuuden estämiseen.

Vankien rahankäytön valvonta

Voimassa olevaan lainsäädäntöön ei sisälly säännöksiä Rikosseuraamuslaitoksen hallinnoimien, vankien ja tutkintavankien käytössä olevien maksukorttien käytön valvonnasta. Maksulaitoslaisissa (297/2010) ja rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä annetussa laissa (444/2017) säädettyjä valvontavelvoitteita sovelletaan maksukortin myöntäneeseen ja muuhun maksupalvelua tarjoavaan maksulaitokseen. Mainittuja lakeja ei kuitenkaan sovelleta Rikosseuraamuslaitoksessa, eikä maksulaitos valvo korttien käyttöä vankilaturvallisuuden ylläpitämiseksi. Hallituksen esityksessä ehdotetaan vankeuslakiin (1. lakiehdotuksen 3 a §) ja tutkintavankeuslakiin (2. lakiehdotuksen 3 a §) lisättäväksi säännökset Rikosseuraamuslaitoksen toimivallasta valvoa hyväksymiensä maksukorttien käyttöä.

Hallintovaliokunta pitää ehdotettuja säännöksiä välttämättöminä rikosten estämisen ja vankilaturvallisuuden ylläpitämisen kannalta. Käteisrahasta luopumisen jälkeen maksukorttitilien valvonta on Rikosseuraamuslaitoksen toiminnassa välttämätöntä esimerkiksi vankilassa tapahtuvan huumausainekaupan tai muiden vankien painostamisen estämiseksi. Hallintovaliokunta kuitenkin katsoo, että säännöksissä olisi perusteltua käyttää maksuvälineestä mahdollisimman neutraalia käsitettä. Tällöin sääntely kattaisi todennäköisimmin myös tulevaisuudessa kehitettävät uudet maksuvälineet.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Hallintovaliokunta esittää,

että lakivaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Valiokunnan lausunto HaVL 2/2020 vp

Helsingissä 10.3.2020

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Riikka Purra ps
varapuheenjohtaja Mari-Leena Talvitie kok
jäsen Tiina Elo vihr
jäsen Jussi Halla-aho ps
jäsen Eveliina Heinäluoma sd
jäsen Hanna Holopainen vihr
jäsen Hanna Huttunen kesk
jäsen Anna-Kaisa Ikonen kok
jäsen Mikko Kärnä kesk
jäsen Mats Löfström r
jäsen Mauri Peltokangas ps
jäsen Juha Pylväs kesk
jäsen Piritta Rantanen sd
jäsen Matti Semi vas
jäsen Heidi Viljanen sd
jäsen Ben Zyskowicz kok
varajäsen Mari Rantanen ps

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Minna-Liisa Rinne