

**PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN
LAUSUNTO 19/2012 vp**

**Hallituksen esitys eduskunnalle henkilötietojen
käsittelyä Rikosseuraamuslaitoksessa koske-
vaksi lainsäädännöksi**

Lakivaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Lakivaliokunta on 16 päivänä toukokuuta 2012 pyytänyt eduskunnan työjärjestyksen 38 §:n 2 momentin mukaisesti perustuslakivaliokunnan lausuntoa hallituksen esityksestä eduskunnalle henkilötietojen käsittelyä Rikosseuraamuslaitoksessa koskevaksi lainsäädännöksi (HE 2/2012 vp).

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- hallitussihteeri Anne Hartoneva, oikeusministeriö
- neuvotteleva virkamies Pia-Liisa Heiliö, sosiaali- ja terveysministeriö
- ylitarkastaja Raisa Leivonen, tietosuojavaltuutetun toimisto
- professori (emeritus) Teuvo Pohjolainen.

Lisäksi kirjallisen lausunnon ovat antaneet
— tutkijatohtori, oikeustieteen tohtori Juha Lavapuro
— professori Olli Mäenpää.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki henkilötietojen käsittelystä Rikosseuraamuslaitoksessa, jolla kumotaan henkilötietojen käsittelystä rangaistusten täytäntöönpanossa annettu laki. Lakiin sisältyy rikosseuraamusalan organisatiouudistusten edellyttämät muutokset. Lisäksi ehdotetaan toteutettavaksi rekistereiden sisältöä ja käsittelyä koskevat muutokset. Tällaisia ovat esimerkiksi mahdollisuus rekisteröidä tuomitun valokuva yksilöintitietoihin seuraamuksen suorittamisen ajaksi sekä tarkkarajaiset tietojen luovuttaminen ja saaminen tilanteissa, joissa Rikosseuraamuslaitos laatii pitkäaikaissvankien vapauttamismenettelystä annetun lain nojalla ar-

vion henkilön väkivaltaisuuden riskistä tai suunnittelee ja toteuttaa riskin vähentämiseen tähtävää toimintaa. Esityksessä ehdotetaan myös mahdollisuutta luovuttaa potilasrekisterin tietoja lain tai kirjallisen toimeksiantosopimuksen nojalla terveydenhuollollisia toimenpiteitä suorittavalle muulle kuin Rikosseuraamuslaitokseen virkasuhteessa olevalle terveydenhuollon ammattihenkilölle.

Lait ovat tarkoitettut tulemaan voimaan 1 päivänä marraskuuta 2012.

Esitykseen ei sisälly säätämisperusteluja.

Lakivaliokunnan lausuntopyyntö

Lakivaliokunta pyytää kirjeessään perustuslakivaliokunnalta lausuntoa siitä, miten hallituksen esitystä ja oikeusministeriön koosteeseen sisältyviä muutosehdotuksia (erityisesti 12, 15, 16 ja 19 §) on arvioitava perustuslain säännösten kannalta, etenkin suhteessa henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen sekä yksityiselämän ja henkilötietojen suojaan.

Lakivaliokunnan lausuntopyynnön liitteenä on oikeusministeriön muutosesitykset 1. lakiehdotuksen säädöksiin. Ministeriö esittää, että lakiehdotuksen 15 §:stä poistetaan 3 momentti, että 16 §:n 3 momentti täsmennetään kuulumaan: "Henkilötietojen luovuttamisesta 1 momentissa tarkoitetuille viranomaisille päätetään..." ja että lakiehdotuksen 19 § kuuluisi seuraavasti:

19 §. Tietojen luovuttaminen Rikosseuraamuslaitoksen potilasrekisteristä

Sen estämättä, mitä salassapitovelvollisuudesta laissa säädetään, vankien ja täytäntöönpanoyksikköön otettujen terveydenhuollosta vastaava lääkäri tai hänen ohjeidensa mukaan terveydenhuollon muu ammattihenkilö saa ilman rekisteröidyn kirjallista suostumusta luovuttaa potilasrekisteriin talletettuja tietoja seuraavasti:

1) arviointikeskuksen tai vankilan johtajalle taikka hänen määräämälleen Rikosseuraamuslaitoksen palveluksessa olevalle virkamiehelle sellaisia tietoja, jotka ovat välttämättömiä vangin tai täytäntöönpanoyksikköön otetun hengen, terveyden tai turvallisuuden suojaamiseksi taikka muiden henkilöiden hengen, terveyden tai turvallisuuden vaarantumisen estämiseksi;

2) Rikosseuraamuslaitoksen palveluksessa olevalle virkamiehelle sellaisia tietoja, jotka ovat tarpeellisia arvioitaessa vangin tai täytäntöönpanoyksikköön otetun työkykyä hänen sijoittamiseen työhön, opiskeluun tai muuhun toimintaan;

3) pitkäaikaishankien vapauttamismenettelystä annetun lain (781/2005) 1 §:n 2 momentissa tarkoitettua vangin väkivaltariskiä koskevan arvion ja lausunnon laatimiseksi sekä arvioitua väkivaltariskiä nojalla järjestettävän toiminnan suunnittelemiseksi ja toteuttamiseksi tarpeellisia tietoja.

Edellä 1 momentin 3 kohdassa tarkoitettuja tehtäviä varten saa luovuttaa myös tietoja oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 45 §:ssä tarkoitettuun rikosasian vastaajan mielentilan tutkimukseen perustuvaan lausuntoon sisältyvästä arviosta siitä, onko syytettyä pidettävä erittäin vaarallisena toisen hengelle, terveydelle tai vapaudelle.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Yleistä

Rikosseuraamuslaitoksen tehtävänä on ehdolliseen vankeusrangaistukseen tuomittujen nuorten rikosentekijöiden valvonta, nuorisorangaistuksen, yhdyskuntapalvelun, vankeusrangaistuksen ja sakon muuntorangaistuksen täytäntöönpano, ehdonalaiseen vapauteen päästettyjen valvonta sekä tutkintavankeuden toimeenpano ja muu rangaistuksen täytäntöönpano. Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki Rikosseuraamuslaitokselle kuuluvien tehtävien suorittamiseksi

tarpeellisten henkilörekisterien pitämisestä ja henkilötietojen käsittelemisestä.

Perusoikeusuudistuksen yhteydessä todettiin selkeästi, ettei rangaistuksen täytäntöönpanosta johtuva vapaudenmenetys 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 49/II, PeVL 12/1998 vp, s. 2/I, PeVL 34/2001 vp, s. 2/I, PeVL 20/2005 vp, s. 2). Samaa lähtökoh-

taa on noudatettava arvioitaessa myös muiden rangaistusten täytäntöönpanoon liittyviä tarpeita rajoittaa henkilön perusoikeuksia. Ehdotuksia on näin ollen arvioitava perusoikeuksien yleisten ja tarvittaessa tietyn perusoikeuden erityisten rajoitusedellytysten kannalta.

Sääntely on merkityksellistä yksityiselämän ja henkilötietojen suojaa koskevan perustuslain 10 §:n kannalta. Sen 1 momentin mukaan henkilötietojen suojasta säädetään tarkemmin lailla. Perustuslakivaliokunnan vakiintuneen käytännön (esim. PeVL 27/2006 vp, s. 2/I ja PeVL 14/2002 vp, s. 2) mukaan lainsäätäjän liikkumalaa rajoittaa kuitenkin se, että henkilötietojen suoja osittain sisältyy samassa momentissa turvatun yksityiselämän piiriin. Kysymys on kaikesta kaikkiaan siitä, että lainsäätäjän tulee turvata tämä oikeus tavalla, jota voidaan pitää hyväksyttävänä perusoikeusjärjestelmän kokonaisuudessa. Lainsäätäjän harkintaa sitoo se, että henkilötietojen suojan kannalta tärkeitä sääntelykohteita rekisteröinnissä ovat ainakin rekisteröinnin tavoite, rekisteröitävien henkilötietojen sisältö, niiden sallitut käyttötarkoitukset tietojen luovutettavuus mukaan luettuna sekä tietojen säilytysaika henkilörekisterissä ja rekisteröidyn oikeusturva, minkä lisäksi näiden seikkojen sääntelyn lain tasolla tulee olla kattavaa ja yksityiskohtaista (esim. PeVL 51/2002 vp, s. 2/I ja PeVL 35/2004 vp, s. 2/II).

Henkilötietojen sisältö

Turvallisuustietorekisterin sisältämistä tiedoista säädetään 1. lakiehdotuksen 8 §:ssä. Rekisteriin tallennetaan tietoja, jotka ovat tarpeen vankilassa tai vankilasta käsin tapahtuvan taikka vankeusaikaisen rikollisuuden ehkäisemiseksi ja selvittämiseksi sekä laitosturvallisuuden ylläpitämiseksi. Rekisteri sisältää tietoja henkilöistä, joiden on syytä epäillä syyllistyvän tai syyllistyneen rikokseen, josta saattaa seurata vankeutta tai myötävaikuttavan tai myötävaikuttaneen rikokseen, josta saattaa seurata enemmän kuin kuusi kuukautta vankeutta. Pykälän 2 momentin nojalla turvallisuustietorekisteri voi sisältää tietoja myös muista poikkeuksellisista turvallisuut-

ta vaarantavista tapahtumista vankilassa sekä tällaisiin tapahtumiin liittyvistä henkilöistä.

Ehdotettu sääntelytapa jättää henkilötietojen sisällön avoimeksi. Säännöksessä on kysymys ainakin osittain arkaluonteisista tiedoista, minkä vuoksi valiokunta pitää tärkeänä, että tietojen sisällöstä säädetään yksityiskohtaisesti ja tyhjentävästi. Pykälän 2 momentin perusteluiden mukaan muuta henkilöä kuin vankia ja täytäntöönpanoyksikköön otettua koskevan tiedon rekisteröinnin edellytyksenä on, että tällaisen henkilön voidaan *perustellusti* epäillä syyllistyvän rikokseen tai vaarantavan vankilan turvallisuutta. Tämä edellytys on syytä sisällyttää myös säännökseen.

Rikosseuraamuslaitoksen potilasrekisteri

Rikosseuraamuslaitoksen terveydenhuoltoyksikkö pitää potilasrekisteriä, johon talletettavista tiedoista ja salassapidosta säädetään 1. lakiehdotuksen 12 §:n mukaan potilaan asemasta ja oikeuksista annetussa laissa (785/1992). Kysymys on potilaan terveystietoja sisältävästä henkilötietorekisteristä, minkä vuoksi sääntelyä on arvioitava henkilötietoja suojaavan perustuslain 10 §:n 1 momentin kannalta. Potilasasiakirjojen terveydentilaan liittyvät tiedot ovat luonteeltaan yksityiselämän suojan ydinalueelle kuuluvia arkaluonteisia tietoja, joiden käsittelyn mahdolliseksi tekevien säännösten on oltava täsmällisiä (PeVL 25/1998 vp, s. 3, PeVL 41/2010 vp, 3/I).

Potilaan asemasta ja oikeuksista annetussa laissa säädetään mm. potilasasiakirjoista ja niihin sisältyvien tietojen salassapidosta, mutta lakiin ei sisälly lakiehdotuksen 12 §:ssä tarkoitettuja säännöksiä potilasrekisteriin talletettavista tiedoista ja niiden salassapidosta. Laissa ei ole myöskään säännöksiä perustuslakivaliokunnan muista henkilötietojen suojan kannalta tärkeinä pitämistä sääntelykohteista. Potilasrekisteriä koskevaa sääntelyä on välttämätöntä täydentää näiltä osin, jotta lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Tietojen luovuttaminen

Perustuslakivaliokunta on viranomaisten tietojen saamista ja luovuttamista koskevaa säänte-

lyä perustuslain 10 §:n 1 momentissa säädetyn yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta arvioidessaan kiinnittänyt huomiota muun muassa siihen, mihin ja ketä koskeviin tietoihin tiedonsaantioikeus ulottuu ja miten tiedonsaantioikeus sidotaan tietojen välttämättömyyteen. Viranomaisen tietojensaantioikeus ja tietojen luovuttamismahdollisuus ovat valiokunnan mukaan voineet liittyä jonkin tarkoituksen kannalta "tarpeellisiin tietoihin", jos tarkoitettujen tietosisällöt on pyritty luettelemaan laissa tyhjentävästi. Jos taas tietosisältöjä ei ole samalla tavoin luoteltu, sääntelyyn on pitänyt sisällyttää vaatimus "tietojen välttämättömyydestä" jonkin tarkoituksen kannalta (PeVL 62/2010 vp, s. 4/I ja siinä mainitut lausunnot). Valiokunta ei toisaalta ole pitänyt hyvin väljiä ja yksilöimättömiä tietojensaantioikeuksia perustuslain kannalta mahdollisina edes silloin, kun ne on sidottu välttämättömyyskriteeriin (PeVL 59/2010 vp, s. 4/I, PeVL 62/2010 vp, s. 4/I).

Rikosseuraamuslaitoksen henkilörekistereihin saa 1. lakiehdotuksen 14 §:n nojalla kerätä muun muassa rikollista tekoa, rangaistusta ja muuta rikoksen seuraamusta sekä henkilön terveydentilaa koskevia tietoja, jotka ovat henkilötietolain 11 §:ssä tarkoitettuja arkaluonteisia tietoja. Perustuslakivaliokunta on katsonut tällaisten tietojen käsittelyn sallimisen koskettavan yksityiselämään kuuluvan henkilötietojen suojan ydintä (PeVL 25/1998 vp, s. 3, PeVL 21/2001 vp, s. 3/II).

Rikosseuraamuslaitos voi 1. lakiehdotuksen 16 §:n 1 momentin perusteella luovuttaa salassapitosäännösten estämättä täytäntöönpanorekisteristä, yhdyskuntaseuraamusrekisteristä sekä valvonta- ja toimintarekisteristä tuomittua, vankia, täytäntöönpanoyksikköön otettua ja yhdyskuntaseuraamusta suorittavaa henkilöä koskevia tietoja. Momentin 1—11 kohdassa yksilöidään viranomaistahot, joille tietoja voidaan luovuttaa, samoin kuin tehtävät, joiden suorittamiseksi luovutettavat tiedot ovat tarpeen, mutta luovutettavien tietojen asiallista sisältöä ei ole täsmennetty. Lakiehdotuksen 16 §:n 1 momentin tarkistaminen siten, että tietosisällöt täsmennetään, on edellytyksenä lakiehdotuksen käsitte-

lemiselle tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä (PeVL 19/2008 vp, s. 3/I, PeVL 38/2009 vp, s. 2, PeVL 60/2010 vp, s. 5).

Rikosseuraamuslaitos voi 1. lakiehdotuksen 18 §:n nojalla salassapitosäännösten estämättä luovuttaa turvallisuustietorekisterin tietoja poliisille, pääesikunnan tutkintaosastolle, tullille ja rajavartiolaitokselle turvallisuusrekisterin käyttötarkoituksen mukaisiin tarkoituksiin. Tietojen luovuttamista ei ole sidottu tarpeellisuus- tai välttämättömyysvaatimuksiin eikä tietosisältöä ole täsmennetty. Näin väljä ja yksilöimätön tietojenluovutussäännös on perustuslain 10 §:n 1 momentin vastainen. Tämän vuoksi lakiehdotuksen 18 §:ää on muutettava siten, että tietojen luovuttaminen kytketään joko välttämättömyysvaatimukseen tai tietosisällöt täsmennetään ja edellytetään tietojen tarpeellisuutta. Nämä täsmennykset ovat edellytyksenä sille, että lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Lausuntopyynnön liitteenä olevan 1. lakiehdotuksen 19 §:n nojalla vankien ja täytäntöönpanoyksikköön otettujen terveydenhuollosta vastaava lääkäri tai hänen ohjeidensa mukaan terveydenhuollon muu ammattihenkilö saa luovuttaa ilman rekisteröidyn suostumusta Rikosseuraamuslaitoksen potilasrekisterissä olevia tietoja. Sanamuotonsa mukaan pykälän 1 momentin 2 kohta mahdollistaisi terveydentilaan liittyvien arkaluonteisten tietojen luovuttamisen kenelle tahansa Rikosseuraamuslaitoksen palveluksessa olevalle virkamiehelle, jos tiedot ovat tarpeellisia arvioitaessa vangin tai täytäntöönpanoyksikköön otetun työkykyä hänen sijoittamiseen työhön, opiskeluun tai muuhun toimintaan.

Pykälän 1 momentin 3 kohdan nojalla potilasrekisterin tietoja saa luovuttaa pitkäaikaisvankien vapauttamismenettelystä annetun lain (781/2005) 1 §:n 2 momentissa tarkoitettua vangin väkivaltariskiä koskevan arvion ja lausunnon laatimiseksi sekä arvioitua väkivaltariskin nojalla toteutettavan toiminnan suunnittelemiseksi ja toteuttamiseksi tarpeellisia tietoja. Mainitun arvion ja lausunnon laatii kyseisen lain perusteella Rikosseuraamuslaitoksen keskushal-

lintoyksikkö, mutta muilta osin tietojen saajataho on yksilöimätön. Lakiehdotuksen 19 §:n 1 momentin 2 ja 3 kohdan tietojen antamisoikeus on kytkettävä joko välttämättömyysvaatimukseen tai tietosisällöt on täsmennettävä ja edellytettävä tietojen tarpeellisuutta. Tämä on edellytyksenä sille, että lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Valiokunta katsoo lisäksi, että tietojen luovuttajaa koskevaa 1 momentin sääntelyä on aiheellista rajata ja tarkentaa.

Oikeusturva

Ensimmäisen lakiehdotuksen 4 luvussa säädetään rekisteröidyn oikeuksista, minkä lisäksi sovellettavaksi tulevat henkilötietolain säännökset hallinnollisista oikeussuojakeinoista ja muutoksenhausta.

Valiokunta toteaa, että henkilötietolain 40 §:n 2 momentissa säädetään rekisteröidyn hallinnollisista oikeussuojakeinoista. Rekisteröidyllä on säännöksen nojalla oikeus saattaa tietosuojavaltuutetun ratkaistavaksi tarkastusoikeuden toteuttamista ja tiedon korjaamista koskevat asiat. Tietosuojavaltuutetun ratkaisutoiminnan lisäksi rekisteröidylle antaa välillisesti oikeusturvaa myös tietosuojavaltuutetun henkilötietolain 38 §:n nojalla suorittama henkilötietojen käsitelyä koskeva valvonta. Rekisteröidyllä on henkilötietolain 45 §:n 1 momentin nojalla oikeus ha-

kea muutosta tietosuojavaltuutetun tarkastusoikeuden toteuttamista ja tiedon korjaamista koskeviin päätöksiin valittamalla noudattaen, mitä hallintolainkäyttölaissa (586/1996) säädetään.

Henkilötietolakiin ei kuitenkaan sisälly yleistä säännöstä, jonka perusteella asianosainen voisi saattaa henkilötietojensa käsittelyyn liittyvän asian tuomioistuimeen. Valiokunta katsoo, ettei tässä yhteydessä ole mahdollista arvioida henkilötietojen käsittelyyn tyytymättömän oikeusturvan riittävyttä perustuslain 21 §:n kannalta. Tämän vuoksi valiokunta esittää, että valtioneuvoston piirissä ryhdytään toimiin asian selvittämiseksi. Samassa yhteydessä on syytä arvioida, täyttääkö sääntely EU:n henkilötietodirektiivin 22 artiklan vaatimukset.

Lausunto

Lausuntonaan perustuslakivaliokunta esittää,

että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä, 1. lakiehdotus kuitenkin vain, jos valiokunnan sen 12 §:stä, 16 §:n 1 momentista, 18 §:stä sekä 19 §:n 1 momentista, sellaisena kuin se on lakivaliokunnan lausuntopyynnössä, tekemät valtiosääntöoikeudelliset huomautukset otetaan asianmukaisesti huomioon.

Helsingissä 16 päivänä lokakuuta 2012

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Johannes Koskinen /sd	Jukka Kopra /kok
vpj.	Outi Mäkelä /kok	Markus Lohi /kesk
jäs.	Sauli Ahvenjärvi /kd	Tom Packalén /ps
	Tuija Brax /vihr	Raimo Piirainen /sd
	Kalle Jokinen /kok	Vesa-Matti Saarakkala /ps
	Ilkka Kantola /sd	Tapani Tölli /kesk
	Pia Kauma /kok	vjäs. Kimmo Sasi /kok.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Timo Tuovinen.