

Perustuslakivaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi rikoslain 2 c luvun 5 §:n ja henkilötietojen käsittelystä Rikosseuraamuslaitoksessa annetun lain muuttamisesta

Lakivaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi rikoslain 2 c luvun 5 §:n ja henkilötietojen käsittelystä Rikosseuraamuslaitoksessa annetun lain muuttamisesta (HE 64/2024 vp): Asia on saapunut perustuslakivaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava lakivaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- lainsäädäntöneuvos Mirja Salonen, oikeusministeriö
- apulaistietosuojavaltuutettu Annina Hautala, tietosuojavaltuutetun toimisto
- professori Sakari Melander
- professori Elina Pirjatanniemi
- professori Matti Tolvanen

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettaviksi rikoslakia ja henkilötietojen käsittelystä Rikosseuraamuslaitoksessa annettua lakia.

Ehdotetut lait on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.1.2025.

Hallituksen käsityksen mukaan lakiehdotukset voidaan hyväksyä tavallisen lain säätämisyksessä. Hallitus pitää kuitenkin suotavana, että perustuslakivaliokunta antaisi asiasta lausunnon.

LAKIVALIOKUNNAN LAUSUNTOPYYNTÖ

Lakivaliokunta on 18.9.2024 päättänyt pyytää perustuslakivaliokunnalta lausunnon hallituksen esityksestä. Lausuntopyyntöissä pyydetään perustuslakivaliokunnan arviota lakivaliokunnan käsittelyn aikana tehdystä lisäesityksestä, jolla Rikosseuraamuslaitokselle säädettäisiin oikeus

Valiokunnan lausunto PeVL 37/2024 vp

luovuttaa henkilötietojen käsittelystä Rikosseuraamuslaitoksessa annetun lain (1301/2021) 33 §:ssä tarkoitettuun hakemistoon siirrettyjä tietoja tuomioistuimelle siltä osin kuin se on vireillä olevassa asiassa välttämätöntä vangitsemisen tai vangittuna pitämisen edellytyksiä harkittaessa.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Arvioinnin lähtökohtia

(1) Esityksessä ehdotetaan, että ainoastaan ensimmäistä vankeusrangaistusta suorittaessaan vankei voi päästä ehdonalaiseen vapauteen suoritettuaan laissa säädetyn lyhyemmän määräraosan rangaistuksesta, eikä vangin niin sanottu ensikertalaisuus siten enää palaudu tietyn rikoksettoman ajan jälkeen. Ehdotettu sääntely merkitsee ehdonalaista vapauttamista koskevan sääntelyn ankaroitumista.

(2) Esityksessä ehdotetaan lisäksi, että lakiin henkilötietojen käsittelystä Rikosseuraamuslaitoksessa lisätään uusi 15 a §, jonka mukaan Rikosseuraamuslaitoksen virkamiehillä, joiden virkatehtäviin kuuluu rangaistusajan laskeminen, on oikeus käsitellä lain 33 §:ssä tarkoitettuun hakemistoon siirrettyjä tietoja, jotka ovat välttämättömiä rangaistusajan laskemiseksi.

Ehdonalaista vapauttamista koskeva sääntely

(3) Rangaistusseuraamuksen ankaruuden tulee olla oikeassa suhteessa teon moitittavuuteen, ja rangaistusjärjestelmän kokonaisuudessaan tulee täyttää suhteellisuuden vaatimukset (esim. PeVL 9/2016 vp, s. 6, PeVL 56/2014 vp, s. 3 ja PeVL 16/2013 vp, s. 2). Perustuslakivaliokunnan vakiintuneen käytännön mukaisesti rangaistussäännösten tulee täyttää perusoikeuden rajoittamiselle asetettavat yleiset edellytykset ja kulloisestakin perusoikeussäännöksestä mahdollisesti johtuvat erityiset edellytykset, ja perustuslakivaliokunnan perusoikeuksien rajoittamisedellytyksiin palautuva käytäntö koskee rikoslainsäädäntöä yleisesti (ks. esim. PeVL 48/2017 vp, s. 7–8 ja PeVL 56/2018 vp, s. 2).

(4) Perustuslakivaliokunnan mukaan (PeVL 9/2016 vp, s. 2) rangaistusjärjestelmän yleisesti tunnustettuna tavoitteena on rikosten ehkäiseminen eri vaikutusmekanismeilla sekä rikosten ja rikollisuuskontrollin aiheuttamien kärsimysten ja kustannusten minimoiminen ja niiden oikeudenmukainen jakaminen eri osapuolten kesken. Valiokunnan mukaan lainsäätäjän tehtävä on muotoilla järjestelmän osatekijät tavalla, joka parhaiten vähentää sekä rikollisuudesta että rikosten kontrollijärjestelmästä aiheutuvia inhimillisiä ja materiaalisia haittoja ja kärsimyksiä. Perusteltu rangaistustaso määräytyy valiokunnan mukaan oikeudenmukaisuusnäkökohtien ohella sen mukaan, kuinka hyvin rangaistusten avulla kyetään ehkäisemään rikoksia, millaista yhteiskunnallista ja yksilöllistä räsitusta ja kärsimystä tuon järjestelmän soveltaminen tuottaa sekä mitkä muut keinot yhteiskunnalla olisi käytössään samaan päämäärään pyrittäessä. Tämänkaltaisia yleisiä rangaistusjärjestelmän taustalla olevia näkökohtia ja tavoitteita voidaan valiokunnan mukaan pitää perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävänä (PeVL 9/2016 vp, s. 3).

Valiokunnan lausunto PeVL 37/2024 vp

(5) Perustuslakivaliokunta on pitänyt sinänsä selvänä, ettei perustuslaki aseta tiukkoja rajoja rangaistusten korottamiselle, kunhan muutokset kytketään hyväksyttäviin perusteisiin. Valiokunta on huomauttanut (PeVL 9/2016 vp), ettei perustuslain säätäjän tarkoituksena ole ollut kontrolloida rangaistusjärjestelmän yleistä kehittämistä. Valiokunta on todennut lainsäätäjän harkintamarginaalin olevan kriminalisointien suhteen varsin väljä (PeVL 23/1997 vp, s. 2/I). Harkintavalta ei kuitenkaan ole rajaton. Esimerkiksi valtiontalouden sopeuttamistoimia ei voida sellaisenaan pitää hyväksyttävänä perusteena rikosoikeudellisen seuraamusjärjestelmän muutoksille (PeVL 9/2016 vp, s. 5—6). Perustuslakivaliokunnan mielestä tällaiset näkökohdat voivat perustuslain kannalta muodostua ongelmallisiksi vain poikkeuksellisissa arviointitilanteissa.

(6) Perustuslakivaliokunnan mielestä nyt ehdotetulle seuraamusjärjestelmän kiristämislle on osoitettu sanottuihin oikeudenmukaisuusnäkökohtiin liittyvät hyväksyttävät perusteet. Valiokunnan mielestä merkityksellisenä on tältä osin pidettävä sitä, että rikoksen uusiminen on sen moitittavuutta lisäävä tekijä. Myös rikoslain 6 luvun 5 §:n 1 momentin 5 kohdan mukaan tekijän aikaisempi rikollisuus, jos sen ja uuden rikoksen suhde rikosten samankaltaisuuden johdosta tai muuten osoittaa tekijässä ilmeistä piittaamattomuutta lain kielloista ja käskyistä, on rangaistuksen koventamisperuste. Lisäksi valiokunta korostaa ensikertalaisuutta koskevan sääntelyn luonnetta poikkeuksena ehdonalaiseen vapauttamisen osalta noudettavasta pääsäännöstä. Valiokunta pitää kuitenkin valitettavana, että hallituksen esityksen perustelut ovat jossain määrin yleisluonteisia.

Henkilötietojen suoja

(7) Rikosseuraamusten täytäntöönpanoon liittyvien henkilötietojen käsittely kuuluu EU:n tietosuojaa koskevassa sääntelykokonaisuudessa lähtökohtaisesti niin sanotun poliisidirektiivin (rikosasioiden tietosuojadirektiivi (EU) 2016/680) soveltamisalaan. Poliisidirektiivi on saatettu kansallisesti voimaan henkilötietojen käsittelystä rikosasioissa ja kansallisen turvallisuuden ylläpitämisen yhteydessä annetulla lailla (jäljempänä myös rikosasioiden tietosuojalaki), joka on säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 26/2018 vp).

(8) Hallituksen esityksen 2. lakiehdotuksen 15 a §:ssä ehdotetaan säädettäväksi tietojen käsittelystä rangaistusajan laskemiseksi. Perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella säädetyn (PeVL 27/2021 vp) henkilötietojen käsittelystä Rikosseuraamuslaitoksessa annetun lain muuttamista merkitsevän ehdotuksen mukaan virkamiehillä, joiden virkatehtäviin kuuluu rangaistusajan laskeminen, on oikeus käsitellä sanotun lain 33 §:ssä tarkoitettuun hakemistoon siirrettyjä 6 §:n 1—4 kohdassa tarkoitettuja tietoja, jotka ovat välttämättömiä rangaistusajan laskemiseksi. Viitatussa 33 §:ssä säädetään tietojen säilyttämisestä tutkimusta tai muuta hyväksyttävää tarkoitusta varten. Säännöksen mukaan rikosseuraamusrekisteristä poistetuista tiedoista muodostetaan tutkimusta tai muuta hyväksyttävää tarkoitusta varten säilytettävien tietojen hakemisto.

(9) Ehdotettu muutos merkitsee käytännössä sitä, että rangaistusajan laskemista toteuttavat Rikosseuraamuslaitoksen virkamiehet saavat ehdonalaista vapauttamista varten Rikosseuraamuslaitoksen ylläpitämästä rikosseuraamusrekisteristä poistetuista tiedoista muodostetusta hakemistosta tietoja esimerkiksi siitä, milloin henkilö on viimeksi vapautunut Rikosseuraamuslaitoksen yksiköstä. Tässä hakemistossa tietoja säilytetään mainitun 33 §:n mukaan 50 vuotta, kun täytäntöönpanoa koskevat tiedot poistetaan rikosseuraamusrekisteristä 10 vuoden kuluttua.

Valiokunnan lausunto PeVL 37/2024 vp

(10) Lisäksi hallituksen esityksen eduskuntakäsittelyn aikana lakivaliokunta on eduskunnan työjärjestyksen 38 §:n 2 momentin perusteella esittänyt perustuslakivaliokunnalle pyynnön arvioida lakivaliokunnan ehdottamaa säännöstä Suomea velvoittavien ihmisoikeussopimusten sekä perustuslain säännösten kannalta (LaVP 61/2024 vp, § 4). Kyse on siitä, että mainitun lain 19 §:ään ehdotetaan vielä lisättäväksi säännös tietojen luovuttamisesta toiselle rikosasioiden tietosuojalaissa tarkoitettulle toimivaltaiselle viranomaiselle. Säännösehdotuksen mukaan rikosseuraamuslaitos saa salassapitosäännösten estämättä pyynnöstä ja myös oma-aloitteisesti luovuttaa 33 §:ssä tarkoitettuun hakemistoon siirrettyjä 6 §:n 1—4 kohdassa tarkoitettuja tietoja tuomioistuimelle siltä osin kuin se on vireillä olevassa asiassa välttämätöntä vangitsemisen tai vangittuna pitämisen edellytyksiä harkittaessa. Säännöstä perustellaan sillä, että tuomioistuimen käsitellessä vangitsemisasiaa henkilön mahdollinen aiempi vankeusrangaistuksen suorittaminen olisi tiettyissä tilanteissa mahdollista selvittää ainoastaan Rikosseuraamuslaitoksen hakemistossa olevien tietojen avulla.

(11) Perustuslakivaliokunta on arvioinut nimenomaisesti 33 §:ssä säädettyä säilytysaikaa. Valiokunta viittasi (PeVL 27/2021 vp, kappale 20) vakiintuneeseen käytäntöön, jonka mukaan tietojen pysyvä säilyttäminen ei ole henkilötietojen suojan mukaista, ellei siihen ole tietojärjestelmän luonteeseen tai tarkoitukseen liittyviä perusteita (ks. myös esim. PeVL 18/2016 vp, s. 2, PeVL 54/2010 vp, PeVL 3/2009 vp). Tietojen pysyvä säilyttäminen on katsottu perustelluksi esimerkiksi silloin, kun tiedot ovat osin muuttumattomia tai hitaasti muuttuvia eikä niitä päivitetä pelkän ajan kulumisen vuoksi ja niiden pysyvä säilyttäminen on tarpeellista tehtävien hoitamiseksi (PeVL 54/2010 vp). Valiokunta on toisaalta pitänyt 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). Valiokunta on yleisemminkin painottanut erityisesti arkaluonteisten tietojen säilytysajan rajaamista siihen, mikä on välttämätöntä sen tavoitteen saavuttamiseksi, jonka vuoksi tiedot on järjestelmään tallennettu (ks. esim. PeVL 13/2017 vp, s. 6). Perustuslakivaliokunnan mukaan lakivaliokunnan oli tämän johdosta syytä tarkastella säilytysaikoja.

(12) Lakivaliokunta viittasi mietinnössään (LaVM 13/2021 vp, s. 6—7) siihen, että 33 §:n 1 momentin hakemiston tiedot on tarkoitettu käytettäväksi lähinnä tutkimuskäyttöön. Koska kyse ei lakivaliokunnan mukaan ollut enää rikosseuraamusrekisteristä eikä sen käyttötarkoituksesta, 50 vuoden ajan säilytettävien tietojen käsittelyoikeutta oli perusteltua ja selkiinnyttävää rajata koskemaan julkisuuslain 27 §:n 1 momentin mukaista tietojen luovuttamista koskevaa säännöstä, jonka mukaan arkistoon siirretystä salassa pidettävästä asiakirjasta saa antaa tietoja tutkimusta tai muuta hyväksyttävää tarkoitusta varten.

(13) Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan sanotun hakemiston käyttötarkoitukseksi on siten määritetty ensisijaisesti tutkimus. Ehdotettu sääntely on näiltä osin merkityksellistä ennen muuta perustuslain 10 §:ssä turvatun yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta. Ehdotettu sääntely on merkityksellistä myös EU:n perusoikeuskirjan kannalta. EU:n perusoikeuskirjan 7 artiklassa turvataan yksityiselämän suoja ja 8 artiklassa jokaisen oikeus henkilötietojensa suojaan.

Valiokunnan lausunto PeVL 37/2024 vp

(14) Perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti korostanut arkaluonteisten tietojen käsittelyn välttämättömyyden vaatimuksen ohella erityisesti käyttötarkoitussidonnaisuuden vaatimusta (PeVL 40/2021 vp, kappale 15). Valiokunta on pitänyt mahdollisena tehdä käyttötarkoitussidonnaisuudesta vain täsmällisiä ja vähäisiä luonnehdittavia poikkeuksia. Tällainen sääntely ei ole myöskään saanut johtaa siihen, että muu kuin alkuperäiseen käyttötarkoitukseen liittyvä toiminta muodostuu rekisterin pääasialliseksi tai edes merkittäväksi käyttötavaksi (ks. PeVL 15/2018 vp, s. 45, PeVL 1/2018 vp, s. 4, PeVL 14/2017 vp, s. 5—6). Valiokunta on ulkomaalaislain muuttamista koskevassa lausunnossa (PeVL 47/2010 vp, s. 4) pitänyt sääntämisympäryksenä, että ulkomaalaislain 131 §:n perusteella kerättyjen sormenjälkien käyttäminen rajoitetaan vain niiden keräämis- ja tallettamistarkoitusta vastaavaan tarkoitukseen. Tällainen tarkoitus voi valiokunnan mukaan sinänsä liittyä myös tarkasti määriteltyjen rikosten estämiseen ja selvittämiseen, mutta ainoastaan siinä laajuudessa kuin tällä toiminnalla on kiinteä yhteys alkuperäiseen keräämis- ja tallettamistarkoitukseen.

(15) Myös Euroopan unionin perusoikeuskirjan 8 artiklassa edellytetään, että henkilötietojen käsittelyn on tapahduttava tiettyä tarkoitusta varten. Rikosasioiden tietosuojalain taustalla olevan poliisidirektiivin 4 artiklan 1 kohdan b alakohta edellyttää, että henkilötiedot kerätään tiettyjä nimenomaisia ja laillisia tarkoituksia varten. Direktiivin 4 artiklan 4 kohdan mukaan rekisterinpitäjän on kyettävä osoittamaan, että henkilötietoja on käsitelty tämän periaatteen mukaisesti. Direktiivin 8 artiklan 2 kohdan mukaan jäsenvaltion lainsäädännössä, jossa säännellään tämän direktiivin soveltamisalaa kuuluvaa käsittelyä, on täsmennettävä ainakin käsittelyn tavoitteet, käsiteltävät henkilötiedot ja käsittelyn tarkoitukset.

(16) Poliisidirektiivin 10 artiklassa määritellään erityisiksi henkilötietoryhmiksi rikosasioiden tietosuojalakea vastaavasti henkilötiedot, joista ilmenee etninen alkuperä, poliittisia mielipiteitä, uskonnollinen tai filosofinen vakaumus taikka ammattiliiton jäsenyys, sekä geneettiset tiedot, luonnollisen henkilön yksiselitteiseen tunnistamiseen tarkoitettut biometriset tiedot sekä terveyttä taikka luonnollisen henkilön seksuaalista käyttäytymistä ja seksuaalista suuntautumista koskevat tiedot. Vastaava sääntely sisältyy EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen 9 artiklaan. Tietosuoja-asetuksen 10 artiklassa säädetään lisäksi erikseen rikostuomioihin ja rikkomuksiin liittyvien henkilötietojen käsittelystä.

(17) Perustuslakivaliokunnan mielestä ehdotettu sääntely ei ole aivan ongelmaton valiokunnan käyttötarkoitussidonnaisuuden vaatimusta koskevan käytännön valossa. Perustuslakivaliokunnan mielestä lakivaliokunnan on valtiosääntöoikeudellisista syistä harkittava, voidaanko sääntelyn päämäärät saavuttaa ajallisesti esimerkiksi aiempiin kymmeneen vuoteen rajatuilla tiedoilla tuomituista rangaistuksista, jotka olisivat saatavilla rikosseuraamusrekisteristä.

(18) Koska henkilötietojen käsittelystä Rikosseuraamuslaitoksessa annetun lain 33 §:n mukaiseen hakemistoon siirrettävät tiedot on kuitenkin alun perin talletettu rikosseuraamusrekisteriin lain 4 §:n mukaan tuomitun, vangin, tutkintavangin ja yhdyskuntaseuraamusta suorittavan rangaistuksen täytäntöönpanemiseksi, tutkintavankeuden ja tutkinta-arestin toimeenpanemiseksi ja tehostetun matkustuskiellon tekniseksi valvomiseksi sekä myös rikosasioiden tietosuojalain 1 §:n 1 momentissa luetelluissa tarkoituksissa, ei ehdotettu sääntely perustuslakivaliokunnan mielestä nyt käsiteltävässä olevassa varsin erityislaatuisessa sääntelytilanteessa johda siihen, että muu kuin alkuperäiseen käyttötarkoitukseen liittyvä toiminta muodostuu rekisterin pääasialliseksi tai

Valiokunnan lausunto PeVL 37/2024 vp

edes merkittäväksi käyttötavaksi siten, että se vaikuttaisi lain säätämisyjärjestykseen. Ehdotetulla säännöksellä rajoitetaan hakemistossa olevien tietojen käsittely siihen, mikä on välttämätöntä ja oikeasuhteista sääntelyn tavoitteen eli tuomitun rangaistusajan määrittelyn oikeellisuuden varmistamiseksi.

(19) Perustuslakivaliokunnan valtiosääntöisiin tehtäviin ei kuitenkaan kuulu kansallisen täytäntöönpanosääntelyn arviointi EU:n aineellisen lainsäädännön kannalta (ks. esim. PeVL 33/2022 vp, kappale 12). Lakiehdotusten EU-oikeudellinen arviointi kuuluu perustuslakivaliokunnan tehtäviin vain siinä tapauksessa, että tällainen arviointi nojautuu perustuslakiin tai ihmisoikeussopimukseen liittyvään perusteeseen (PeVL 79/2018 vp, s. 3). Lakivaliokunnan on tarkkaan selvitettävä sääntelyn yhteensopivuus EU-oikeuden kanssa erityisesti käyttötarkoitussidonnaisuudesta sekä henkilötietojen käsittelystä tutkimukseen EU-oikeudessa säädetty huomioiden.

(20) Perustuslakivaliokunta kiinnittää lopuksi vielä huomiota siihen, että se on arvioinut henkilötietojen käsittelyä tutkimuskäyttöön perustuslain 16 §:n 3 momentissa turvattun tieteen, taiteen ja ylimmän opetuksen vapauden kannalta (ks. PeVL 25/2021 vp, kappale 9). Valiokunta on viitannut myös siihen, että EU:n tietosuojasetuksen mukaan myöhempää käsittelyä yleisen edun mukaisia arkistointitarkoituksia taikka tieteellisiä tai historiallisia tutkimustarkoituksia tai tilastollisia tarkoituksia varten ei katsota yhteensopimattomaksi alkuperäisten tarkoitusten kanssa. Valiokunta arvioi myös ns. toisiolain säätämisen yhteydessä, että käsittely tällaisiin yleisen edun mukaisiin tarkoituksiin ei ole ongelmallista perustuslain 10 §:n 1 momentissa turvattujen yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta (PeVL 1/2018 vp, s. 5, ks. myös PeVL 3/2004 vp, s. 2/II). Lakivaliokunnan on siten syytä arvioida myös, millaisia nyt arvioitavan esityksen ulkopuolelle ulottuvia vaikutuksia tutkimusta varten perustetun hakemiston käytön avaamisella rangaistuksen täytäntöönpanoon liittyvään päätöksentekoon on vastaisuudessa mahdollisuudelle kerätä henkilötietoja tieteellistä tutkimusta varten.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Perustuslakivaliokunta esittää,

että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Valiokunnan lausunto PeVL 37/2024 vp

Helsingissä 11.10.2024

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Heikki Vestman kok
varapuheenjohtaja Vilhelm Junnila ps
jäsen Petri Honkonen kesk
jäsen Hannu Hoskonen kesk
jäsen Teemu Keskisarja ps (osittain)
jäsen Johannes Koskinen sd
jäsen Jarmo Lindberg kok
jäsen Mats Löfström r
jäsen Mira Nieminen ps
jäsen Karoliina Partanen kok
jäsen Onni Rostila ps
jäsen Ville Skinnari sd
jäsen Paula Werning sd
jäsen Johannes Yrttiaho vas

Valiokunnan sihteerinä ovat toimineet

valiokuntaneuvos Johannes Heikkinen
valiokuntaneuvos Mikael Koillinen