

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

Hallituksen esitys eduskunnalle vankeusaikaisen rikollisuuden estämisen ja laitosturvallisuuden ylläpitämisen tehostamista koskevaksi lainsäädännöksi (HE 6/2020 vp)

1. Esityksen keskeinen sisältö

Esityksessä muutettaisiin vankeuslakia (767/2005), tutkintavankeuslakia (768/2005), henkilötietojen käsittelystä Rikosseuraamuslaitoksessa annettua lakia (1069/2015) sekä poliisin, Tullin ja Rajavartiolaitoksen yhteistoiminnasta annettua lakia (687/2009).

Esityksen tavoitteena on parantaa ja selkeyttää Rikosseuraamuslaitoksen ja poliisin sekä muiden esitutkintaviranomaisten välistä yhteistyötä. Rikosseuraamuslaitoksen tehtävänä on vankeusaikaisen rikollisuuden estäminen ja vankilaturvallisuuden ylläpitäminen. Poliisin tehtävänä on muun muassa yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen sekä rikosten ennalta estäminen, paljastaminen, selvittäminen ja syyteharkintaan saattaminen. Erityisesti rikosten esitutkinta kuuluu poliisin ja muiden esitutkintaviranomaisten tehtäviin. Esityksessä ehdotetaan täsmennettäväksi vankeuslaissa ja tutkintavankeuslaissa säädetty valvonta- ja tarkastustoimivaltuudet vastaamaan tätä tehtävänjakoa. Esityksessä ehdotettujen muutosten tarkoituksena on edesauttaa viranomaisten välistä yhteistyötä erityisesti rikollisuuden estämisessä.

Ensinnäkin rikoksen selvittäminen poistettaisiin Rikosseuraamuslaitosta koskevista toimivaltasäännöksistä sen vuoksi että rikoksen selvittäminen on lainsäädännössä määritetty osaksi rikoksen esitutkintaa. Tämä ei tarkoita sitä, etteikö Rikosseuraamuslaitoksella olisi toimivalta ja velvollisuus arvioida mitä vankilaturvallisuutta vaarantavassa tai mahdollisesti rikollisessa toiminnassa on katsottava tapahtuneen, kenen toimesta ja miten asian käsittelyssä on syytä edetä.

Toiseksi selkeytettäisiin Rikosseuraamuslaitoksen ja esitutkintaviranomaisten yhteistyötä koskevaa sääntelyä siltä osin kuin on kyse rikosten estämisestä. Poliisin, Tullin ja Rajavartiolaitoksen yhteistoiminnasta annetussa laissa (jäljempänä PTR) säädetään siitä, kuinka mainittujen viranomaisten yhteistyö niille säädettyjen tehtävien hoitamisessa järjestetään. Rikosseuraamuslaitoksen virkamiehille on aikaisemmin ollut mahdollista antaa niin sanotut erityiset poliisivaltuudet, mikä mahdollisti yhteistyön PTR-viranomaisten kanssa PTR-rikostiedusteluyksikössä. Poliisilain uudistuksen myötä tämä ei enää vuoden 2017 alusta alkaen ole ollut mahdollista. Rikosseuraamuslaitoksen ja esitutkintaviranomaisten välinen yhteistyö vankeusaikaisen rikollisuuden estämiseksi on erityisten poliisivaltuuksien lakkaamisen jälkeen perustunut henkilötietojen käsittelystä annetuissa laeissa säädettyyn tietojen luovuttamiseen sekä virka-apuun. Lainsäädännöllinen perusta Rikosseuraamuslaitoksen ja poliisin välisen yhteistyön järjestämiseksi on osoittautunut epäselväksi sekä puutteelliseksi. Tämän vuoksi ehdotetaan, että Rikosseuraamuslaitos voisi osallistua PTR-yhteistyöhön. Tätä koskeva säännös lisättäisiin PTR-lakiin.

Esityksessä ehdotetaan myös henkilötietojen käsittelystä Rikosseuraamuslaitoksessa annetun lain tiedonvaihtoa koskevia säännöksiä muutettavaksi siten, että Rikosseuraamuslaitokselle annettaisiin oikeus ilmoittaa ilman nimenomaista pyyntöä poliisille, Tullille ja Rajavartiolaitokselle ne tiedot, jotka sillä on voimassa olevan lain perusteella oikeus luovuttaa pyynnöstä rikoksen estämiseksi, paljastamiseksi, selvittämiseksi tai syyteharkintaan saattamiseksi. Muutos varmentaisi sen, että esitutkintaviranomaiset saavat tehtäviensä hoitamiseksi tarpeellisen tiedon oikea-aikaisesti.

Vankeuslain 19 lukuun esitetään myös lisättäväksi säännös Rikosseuraamuslaitoksen virkamiesten oikeudesta ilmoittaa poliisille toimivaltuuksiensa ja tehtäviensä hoidon yhteydessä ilmenneitä tietoja tapahtumista ja henkilöistä, joiden voidaan perustellusti arvioida liittyvän rikolliseen toimintaan. Poliisi esitutkintaviranomaisena arvioi, mikä merkitys tiedolle on annettava.

Lisäksi ehdotetaan täsmennyksiä Rikosseuraamuslaitoksen toimivaltuuksiin valvoa vankeja.

Esitys sisältää myös ehdotukset etsintäkuuluttamista, valvontaviranomaisia sekä maksukortin käyttöä koskevaksi sääntelyksi.

Tässä muistiossa käsitellään esityksen asiakokonaisuuksia, joilla on yhtymäkohtia perusoikeuksiin.

2. Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys

Rikosseuraamuslaitoksen toimivalta

Lähtökohtaisesti poliisille kuuluvien tehtävien ja toimivaltuuksien osoittaminen muulle viranomaiselle on poikkeuksellista ja edellyttää erityisiä perusteita. Poliisin käytössä olevien toimivaltuuksien kanssa samojen valtuuksien säätämistä muulle viranomaiselle on arvioitava perusoikeuksien rajoitusedellytyksiin kuuluvan välttämättömyysvaatimuksen näkökulmasta.

Vankien kirjeenvaihtoa, puheluja, sähköistä viestintää ja tapaamisten valvontaa koskevia säännöksiä täsmennettäisiin siten, että rikoksen selvittäminen poistettaisiin edellytyksenä näille toimenpiteille, koska Rikosseuraamuslaitos ei ole esitutkintaviranomainen eivätkä sen toimivaltuudet sille määrättyjen tehtävien suorittamiseksi voi perustua rikoksen selvittämiseen. Vastaava muutos tehtäisiin myös Rikosseuraamuslaitoksen turvallisuustietorekisteriä koskevaan pykälään. Turvallisuustietorekisterin sääntelyä selkiinnytettäisiin myös siltä osin, ettei Rikosseuraamuslaitoksella ole mahdollisuutta seurata eli tarkkailla henkilöä. Rikosseuraamuslaitoksen turvallisuustietorekisteriin kirjattavat tiedot sen sijaan voivat perustua valvonnassa havaittuun tai saatuun tietoon. Valvonta on vankien havaittavissa. Vankeuslain, tutkintavankeuslain sekä henkilötietojen käsittelystä Rikosseuraamuslaitoksessa annetun lain säännöksiä täsmennettäisiin siten vastaamaan Rikosseuraamuslaitoksen tehtäviä ja toimivaltaa.

Viranomaisyhteistyö

Viranomaisyhteistyön tulee perustua kattavaan ja täsmälliseen sääntelyyn. Esityksessä Rikosseuraamuslaitoksen osallistuminen esitutkintaviranomaisten kanssa PTR-yhteistyöhön ehdotetaan säädettäväksi lain tasolla.

Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan hallituksen esityksestä laiksi poliisin, Tullin ja Rajavartiolaitoksen yhteistoiminnasta kiinnittänyt huomiota siihen, että viranomainen saa käyttää vain niitä toimivaltuuksia, jotka sillä on omalla tehtäväalueellaan. Esityksessä ehdotetaan nimenomaisesti, että Rikosseuraamuslaitoksen virkamies voi osallistua PTR-rikostiedusteluyksikön toimintaan, jos se on

tarpeen vankeusrangaistuksen aikaisten rikosten estämiseksi tai laitosturvallisuuden ylläpitämiseksi. Rikosseuraamuslaitoksen virkamiehen osalta esityksessä ehdotetaan, että toimivallasta säädetään vankeuslaissa ja tutkintavankeuslaissa ja Rikosseuraamuslaitoksen virkamiehen oikeudesta käsitellä henkilötietoja PTR-rikostiedusteluyksikössä säädetään henkilötietojen käsittelystä Rikosseuraamuslaitoksessa annetussa laissa.

Henkilötietojen käsittely

Perustuslain 10 §:n 1 momentin mukaan henkilötietojen suojasta säädetään tarkemmin lailla. Perustuslakivaliokunnan kannan mukaan henkilötietojen suoja tulisi turvata ensisijaisesti yleisen tietosuoja-asetuksen ja kansallisen yleislainsäädännön nojalla. Erityislainsäädäntö tulisi rajata vain välttämättömään sääntelyyn kansallisen liikkumavaran puitteissa. Perustuslakivaliokunnan vakiintuneen käytännön mukaan lainsäätäjän liikkumavaraa rajoittaa lisäksi se, että henkilötietojen suoja osittain sisältyy samassa momentissa turvatun yksityiselämän suojan piiriin. Yksityiselämän ja henkilötietojen suoja tulee suhteuttaa toisiinsa perus- ja ihmisoikeuksiin sekä muihin painaviin yhteiskunnallisiin intresseihin, kuten esimerkiksi yleiseen turvallisuuteen liittyviin intresseihin. Yksityiselämän ja henkilötietojen suoja tulee turvata tavalla, jota voidaan pitää hyväksyttävänä perusoikeusjärjestelmän kokonaisuudessa.

Perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti pitänyt henkilötietojen suojan kannalta tärkeinä sääntelykohteina ainakin rekisteröinnin tavoitetta, rekisteröitävien henkilötietojen sisältöä, niiden sallittuja käyttötarkoituksia mukaan lukien tietojen luovutettavuus sekä tietojen säilytysaika henkilörekisterissä ja rekisteröidyn oikeusturvaa. Näiden seikkojen sääntelyn lain tasolla tulee lisäksi olla kattavaa, täsmällistä ja tarkkarajaista.

Esitys sisältää ehdotukset valvonta- ja toimintarekisterin sekä turvallisuustietorekisterin osalta säännöksiksi rekisteröinnin tavoitteesta, rekisteröitävien henkilötietojen sisällöstä ja tietojen käyttötarkoituksesta. Esitys sisältää ehdotuksen säännöksiksi myös Rikosseuraamuslaitoksen henkilötietojen luovuttamisen osalta.

Ehdotetuilla säännöksillä pyritään turvaamaan perusoikeuksien toteutuminen nykyistä tehokkaammin. Säännöksiä täsmennettäisiin vastaamaan selkeämmin Rikosseuraamuslaitoksen laissa säädettyjä tehtäviä ja toimivaltaa. Säännöksissä ehdotetaan tarkennettavaksi turvallisuustietorekisteriin kirjaimisen edellytyksiä sekä tietoja, joita turvallisuustietorekisterin käyttötarkoituksessa saisi käsitellä. Valvonta- ja toimintarekisteriin esitetään voitavaksi kirjata tietoja, joilla turvattaisiin paremmin laitosturvallisuutta ja vankien turvallisuutta sekä tehostettaisiin rikosten estämistä. Näin ollen kyse olisi välttämättömästä sääntelystä kansallisen liikkumavaran puitteissa. Yksityiskohtainen sääntely on perusteltua, koska vapautensa menettäneiden henkilöiden tietojen käsittelyllä on oleellinen merkitys henkilön oikeuksien ja velvollisuuksien kannalta. Ehdotuksen mukainen sääntely on kattavaa, täsmällistä sekä tarkkarajaista rekisteröinnin tavoite, rekisteröitävien henkilötietojen sisältö, käyttötarkoitus ja luovutettavuus huomioiden. Tietojen säilytysaika ja rekisteröidyn oikeusturvaa koskeviin voimassa oleviin säännöksiin esitys ei sisällä muutosehdotuksia. Näiltä osin voimassa olevien säännösten voidaan katsoa täyttävän edellä mainitut vaatimukset.

Esitys sisältää ehdotuksen säännöksiksi, jotka mahdollistaisivat sen, että Rikosseuraamuslaitoksella olisi salassapitovelvollisuuden estämättä ja myös oma-aloitteisesti oikeus ilmoittaa tietoja esitutkitaviranomaisille rikosten estämiseksi. Tällaisella oikeudella pyrittäisiin paitsi turvaamaan perustuslain 7 §:ssä säädettyjen oikeushyvien toteutuminen, myös toteuttamaan perustuslain 22 §:n mukaista julkisen vallan velvollisuutta turvata perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Esityksen taustalla on pyrkimys torjua rikollisuutta, minkä perusteella perustuslain 10 §:n rajoittamista voidaan

pitää hyväksyttävänä. Ehdotetut muutokset eivät perusoikeuksien välinen punnintatilanne huomioon ottaen myöskään kajoa perustuslain 10 §:n ydinalueeseen sillä tavoin, että kyseinen perusoikeus tulisi merkityksettömäksi.

Ehdotettuja tietojen oma-aloitteista luovuttamista koskevia säännöksiä voidaan pitää perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset täyttävinä. Perustuslain 10 §:n rajoittaminen perustuisi lakiin ja rajoitusta voitaisiin pitää sääntelyn sisältö ja tarkoitus huomioon ottaen täsmällisenä ja tarkkarajaisena. Esityksen taustalla on yhteiskunnallinen tarve estää rikollisuutta, minkä perusteella perustuslain 10 §:n rajoittamista voidaan pitää hyväksyttävänä ja oikeasuhtaisena.

Henkilötietojen käsittelystä Rikosseuraamuslaitoksessa annetussa laissa säännellyt asiat kuuluvat rikosasioiden tietosuojalain soveltamisalan piiriin muutoin kuin lain 9 §:n mukaisen tapaajarekisterin osalta sekä muutoin siltä osin kuin tietojen käsittelyssä on kyse muuta henkilöä kuin rikoksesta epäiltyä, tuomittua, vankia, Rikosseuraamuslaitoksen yksikköön otettua ja yhdyskuntaseuraamusta suorittavaa koskevista tiedoista. Muun henkilön osalta sovellettavaksi tulee tietosuoja-asetus ja tietosuoja-laki tietosuoja-asetuksen 2 artiklan soveltamisalan mukaisesti. Rikosoikeudellisten seuraamusten täytäntöönpanoon liittyvien tietojen luovutusta koskevat säännökset kytkeytyvät siten pääasiassa rikosasioiden tietosuojalain soveltamisalaan.

Perustuslakivaliokunta on korostanut tarvetta varmistaa käyttötarkoitussidonnaisuuden periaatteen toteutuminen henkilötietojen käsittelyssä. Tietojen luovuttamista Rikosseuraamuslaitoksen tietojärjestelmistä koskevia esitykseen sisältyvien ehdotusten voidaan katsoa täyttävän käyttötarkoitussidonnaisuuden periaatteen vaatimuksen.

Lailla säättämisen vaatimus ulottuu myös mahdollisuuteen luovuttaa henkilötietoja teknisen käyttöyhteyden avulla. Tältä osin lailla säättämisen vaatimus toteutuu 1.1.2020 voimaan tulleen julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetun lain sääntelyllä. Rekisterinpitäjän valvontavastuun toteuttamiseksi rekisterinpitäjän on edelleen erikseen arvioitava, millä edellytyksillä tekninen käyttöyhteys voitaisiin avata. Perustuslakivaliokunta on antanut asiassa lausuntonsa.

Maksukorttitilin valvonta

Ehdotuksella on yhtymäkohtia yksityiselämän suojaan ja omaisuuden suojaan. Perustuslain 10 §:n 3 momentin perusteella voidaan säätää välttämättömistä rajoituksista yksityiselämän suojaan vapaudenmenetyksen aikana. Rikosseuraamuslaitoksen hyväksymän maksukortin tilitapahtumien valvonta on välttämätöntä sen varmentamiseksi, ettei maksukorttia voida käyttää rikolliseen toimintaan. Maksukorttitilin poikkeuksellisuuden automatisoitu yleinen valvonta perustuisi yksinomaan maksutapahtumien lukumääriin tai varallisuusarvoihin. Kyse olisi tosiasiallisesta hallintotoiminnasta.

Yksittäisten maksutapahtumien valvontaa koskeva päätös perustuisi yleisvalvonnassa havaittuun maksutilitapahtuman tai -tapahtumien tavanomaisesta maksuliikenteestä poikkeavuuden perusteella tehtyyn päätökseen. Kuten edellä on todettu, automatisoitu yleisvalvonta olisi välttämätöntä normaalisti maksuliikenteestä poikkeavien tapahtumien havainnoimiseksi. Omaisuuden- ja yksityisyydensuojaa rajoitettaisiin ainoastaan siinä määrin kuin se olisi tarpeen. Valvonnan kynnys, tarpeellisuus, olisi vastaava kuin vangin yhteydenpitoa ulkopuolelle koskevissa säännöksissä. Säännöksessä ilmaistaisiin tarkasti syyt - rikoksen estäminen, vankilan järjestystä uhkaavan vaaran torjuminen taikka vangin tai muun henkilön turvallisuuden suojeleminen - joiden vuoksi Rikosseuraamuslaitoksen hyväksymän maksukortin valvontaa voidaan pitää perusteltuna. Yksittäistapauksellisen päätöksen edellytykset liittyvät yksittäiseen vankiin, jolloin yksityiselämän suoja ja omaisuudensuojaa rajoitettaisiin vain, kun se on yksittäisessä tapauksessa perusteltua. Päätöstoimivallasta yksittäisten maksutapahtumien valvontaa koskevan päätöksen osalta säädettäisiin nimenomaisesti.

Maksukorttitilin valvonta edellyttäisi oikeutta saada salassapitovelvollisuuden estämättä tietoja maksulaitokselta. Tästä säädettäisiin nimenomaisesti.

Muutoksenhakukielto olisi perusteltu vastaavasti kuten vangin yhteydenpitoa ulkopuolelle koskeissa säännöksissä. Tältä osin muutoksenhakukielto on ollut perustuslakivaliokunnan arvioitavana.

Tekninen valvonta

Esityksessä ehdotetaan, että vankilassa tapahtuvasta teknisestä valvonnasta säädettäisiin nykyistä täsmällisemmin. Ehdotus on merkityksellinen perustuslain 10 §:ssä turvatus yksityiselämän suojan kannalta, koska teknisen valvonnan käyttö merkitsee vähäistä puuttumista yksityiselämän suojaan.

Ehdotetun vankeuslain 16 luvun 1 a §:n nojalla vankilan tiloja voitaisiin valvoa tallentavalla kamera-valvonnalla. Tällaista valvontaa on toteutettu jo nykyisin 16 luvun 1 §:n nojalla. Esityksessä ei siten ehdoteta tältä osin laajennettavaksi nykyisiä toimivaltuuksia teknisen valvonnan käyttöön. Vankeuslaissa säädettäisiin kuitenkin nykyistä täsmällisemmin siitä, kuinka tekninen valvonta vankilan tiloissa toteutetaan.

Teknisen valvonnan käyttö on välttämätöntä vankilaturvallisuuden ylläpitämiseksi. Voimassa olevat säännökset on hyväksytty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella. Perustuslakivaliokunta on myös pitänyt hyväksyttävänä vastaavanlaista kameravalvontaan oikeuttavaa sääntelyä poliisin säilyttämien henkilöiden kohtelusta annetussa laissa ja yksityisyyden suojasta työelämässä annetussa laissa.

Esityksessä täsmennettäisiin nykyistä sääntelyä ja rajattaisiin esimerkiksi asuinsellit ja WC-tilat teknisen valvonnan ulkopuolelle, mikä parantaisi yksityiselämän suojan toteutumista vankilassa.

Kameratallenteista syntyvien henkilötietojen käsittelyyn sovelletaan henkilötietojen käsittelystä Rikosseuraamuslaitoksessa annettua lakia, jos tallenteen kohteena on vanki ja muilta osin yksityisyyden suojasta työelämässä annettua lakia. Sääntely olisi siten kattavaa myös kameratallenteissa olevien henkilötietojen käsittelyn osalta.

Edellä todetun perusteella teknistä valvontaa koskevaa ehdotusta voidaan pitää perustuslain 10 §:ssä turvatus yksityiselämän suojan kannalta ongelmattomana.

Ehdotus olisi Suomea sitovien ihmisoikeusvelvoitteiden mukainen. Ehdotettuja muutoksia voidaan pitää myös perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset täyttävinä.

Hallituksen käsityksen mukaan lakiehdotukset voidaan säätää tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä.