

Prof. Sakari Melander  
17.3.2020

Eduskunnan lakivaliokunnalle

Asia: **Hallituksen esitys (HE) 6/2020 vp** eduskunnalle vankeusaikaisen rikollisuuden estämisen ja laitosturvallisuuden ylläpitämisen tehostamista koskevaksi lain-säädännöksi

### Aluksi

Käsiteltävänä olevassa hallituksen esityksessä ehdotetaan muutettavaksi vankeuslakia, tutkinta-vankeuslakia, henkilötietojen käsittelystä Rikosseuraamuslaitoksessa annettua lakia sekä poliisin, Tullin ja Rajavartiolaitoksen yhteistoiminnasta annettua lakia. Ehdotetuilla muutoksilla on tarkoitus täsmentää Rikosseuraamuslaitoksen toimivaltuuksia ja rekistereiden tietosisältöä koskevia säännöksiä vastaamaan Rikosseuraamuslaitoksen laissa asetettuja tehtäviä, minkä lisäksi Rikosseuraamuslaitoksen tiedon luovuttamista koskevaa sääntelyä muutettaisiin siten, että poliisi tai muu esitutkintaviranomainen voisi nykyistä paremmin saada Rikosseuraamuslaitokselta tehtäviensä hoitamiseksi tarpeelliset tiedot. Edelleen esityksessä ehdotetaan, että Rikosseuraamuslaitos voisi osallistua poliisin, Tullin ja Rajavartiolaitoksen yhteisen rikostiedusteluyksikön toimintaan. Lisäksi esityksessä ehdotetaan vankien rahankäytön valvontaan liittyvää sääntelyä sekä teknistä valvontaa vankilassa koskevaa sääntelyä.

Keskityn lausunnossani arvioimaan ehdotettuja muutoksia siltä osin kuin niihin liittyy ennen muuta perus- ja ihmisoikeusnäkökulmasta merkityksellisiä näkökohtia.

Lausuntonani esitän kunnioittavasti seuraavan.

### Esityksen tavoitteet ja niiden hyväksyttävyyys

Esityksessä ehdotetaan tehtäväksi useita muutoksia vankeuslakiin (767/2005). Vastaavat muutokset tehtäisiin myös tutkintavankeuslakiin (768/2005). Vankeuslakiin ja tutkintavankeuslakiin tehtäväksi ehdotetut muutokset liittyvät viranomaisten tehtävänjaon selkiyttämiseen (rikoksen selvittäminen), vallitsevan oikeustilan vahvistamiseen ja selkiyttämiseen mainituissa laeissa (tekeminen valvonta ja etsintäkuuluttaminen) sekä vankilaturvallisuuden ylläpitämiseen ja vankilassa tapahtuvan rikollisuuden ehkäisemiseen (vankien rahankäytön valvonta, ilmoitukset ja tiedon antaminen, Rikosseuraamuslaitoksen ja esitutkintaviranomaisten välinen yhteistyö). Lisäksi esityksessä ehdotetaan henkilötietojen käsittelystä Rikosseuraamuslaitoksessa annettua lakia (1069/2015) muutettavaksi siten, että laissa otettaisiin huomioon Euroopan unionin tietosuojalainsäädännön sekä poliisin henkilötietolainsäädännön viime aikoina tapahtuneet muutokset.

Esityksessä ehdotettujen muutosten tavoitteet liittyvät useisiin hieman erisuuntaisiin näkökohtiin, jotka lähtökohtaisesti vaikuttavat hyväksyttäviltä. Esimerkiksi viranomaisten tehtävänjaon selkiyttäminen sekä vallitsevan oikeustilan täsmällisempi kirjaaminen asiaa koskevaan relevanttiin lainsäädäntöön ovat tavoitteina hyväksyttäviä ja perusteltuja. Myös henkilötietojen käsittelyä koskevan sääntelyn uudistaminen vastaamaan Euroopan unionin uudistuneen tietosuojalainsäädännön sekä uuden poliisin henkilötietolainsäädännön asettamia vaatimuksia tai edellä mainittuja vastaavaksi on tavoitteena hyväksyttävä ja perusteltu. Niin ikään vankilaturvallisuuden ylläpitäminen ja vankila-aikaisen rikollisuuden ehkäiseminen ovat tavoitteena lähtökohtaisesti hyväksyttäviä, mutta selvää myös on, että mitä tahansa lainsäädännöllisiä toimenpiteitä ei tämänkaltaisten tavoitteiden toteuttamiseksi voida toteuttaa, vaan toimille on oltava esitettävissä painava yhteiskunnallinen tarve ja toimenpiteiden on myös oltava oikeasuhtaisia esitettyyn tavoitteeseen nähden.

Vankeuslakia ja tutkintavankeuslakia sekä niihin tehtäviä muutosehdotuksia koskevassa valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa on kiinnitettävä huomiota eduskunnan perustuslakivaliokunnan mainittua lainsäädäntöä koskevaan tulkintakäytäntöön, joka muodostaa lähtökohdan vankeutta koskevaan lainsäädäntöön ehdotettujen muutosten valtiosääntöiselle arvioinnille. Vapautensa menettäneen oikeudet turvataan perustuslain 7 §:n 3 momentin viimeisen virkkeen mukaan lailla. Kysymys on perusoikeusuudistuksen yhteydessä ilmaistuin tavoin perustuslaillisesta toimeksiannosta, jonka johdosta lailla tulee turvata vapautensa menettäneille kuuluvat oikeudet muun muassa kansainvälisten ihmisoikeussopimusten viitoittamalla tavalla (HE 309/1993 vp, s. 49/I). Perusoikeusuudistuksen yhteydessä myös sanouduttiin selkeästi irti sellaisesta käsityksestä, että tietyn ihmisryhmän perusoikeuksia voitaisiin rajoittaa erityisen vallanalaisuussuhteen tai laitospinnan perusteella. Näin esimerkiksi vankien perusoikeuksien rajoittamisen katsottiin perusoikeusuudistusta koskevassa hallituksen esityksessä edellyttävän lakia, jonka säätämisen järjestys 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 ja PeVL 6/2017 vp, s. 2). Perusoikeusuudistuksen yhteydessä kiinnitettiin huomiota myös siihen, että vapaudenmenetyksen 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). Tällaisia ehdotuksia on arvioitava perusoikeuksien yleisten ja tarvittaessa kunkin perusoikeuden erityisten rajoitusedellytysten kannalta. Rajoitusten hyväksyttävyyden, tarkkarajaisuuden ja oikeasuhtaisuuden lisäksi on tärkeää kiinnittää huomiota vapautensa menettäneiden

oikeusturvaan (PeVL 20/2005 vp, s. 2/II, PeVL 19/2012 vp, s. 2/II, PeVL 34/2014 vp, s. 2/I ja PeVL 6/2017 vp, s. 2).

Esityksessä ehdotettuja muutoksia on näin arvioitava edellä selostetun perusoikeusuudistuksen yhteydessä omaksutun ja perustuslakivaliokunnan käytännössä noudatetun linjan mukaisesti. Erityistä huomiota on näin kiinnitettävä ehdotettujen muutosten suhteeseen perusoikeuksien yleisiin rajoitusedellytyksiin sekä tarvittaessa suhteessa tietyn perusoikeuden erityisiin rajoitusedellytyksiin.

### Rikoksen selvittäminen

Esityksessä ehdotetaan vankeuslain 12 ja 13 luvun tiettyjä säännöksiä sekä tutkintavankeuslain 8 ja 9 luvun tiettyjä säännöksiä muutettavaksi siten, että niissä tarkoitettuja toimivaltuuksia ei enää voisi käyttää rikoksen selvittämiseksi. Ehdotetut muutokset liittyvät tältä osin viranomaisen tehtävänjaon selkiyttämiseen sekä tämän huomioon ottamiseen vankeuslaissa ja tutkintavankeuslaissa. Rikoksen selvittäminen kuuluu poliisilain (872/2011) 1 luvun 1 §:n mukaan poliisin tehtäviin ja tietyissä tilanteissa myös muut esitutkintaviranomaiset toteuttavat rikoksen selvittämiseen liittyviä tehtäviä (L rikostorjunnasta Tullissa (623/2015) 1 § ja L rikostorjunnasta Rajavartiolaitoksessa (108/2018) 1 §). Rikosseuraamuslaitoksen tehtävänä sen sijaan on Rikosseuraamuslaitoksesta annetun lain (935/2009) 1 §:n mukaisesti rangaistusten täytäntöönpano ja tutkintavankeuden toimeenpano, mihin liittyen rikosseuraamuslaitoksen tehtäviin kuuluvat myös vankilaturvallisuuden ylläpitäminen sekä vankeusaikaisen rikollisuuden estäminen (ks. esityksen perustelut s. 6). Rikoksen selvittäminen ei kuulu Rikosseuraamuslaitoksen tehtäviin eikä Rikosseuraamuslaitos ole esitutkintaviranomainen, vaikka tietyissä vankeuslain ja tutkintavankeuslain säännöksissä tiettyjen toimivaltuuksien käyttö on mahdollista rikoksen selvittämiseksi.

Kuten esityksen suhdetta perustuslakiin ja säätämisyjärjestystä koskevissa perusteluissa (s. 44) mainitaan, eduskunnan perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti katsonut, että koska yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen on lainsäädännössä osoitettu poliisin tehtäviin, lähtökohtaisesti poliisille kuuluvien tehtävien ja toimivaltuuksien osoittaminen muulle viranomaiselle on poikkeuksellista ja edellyttää erityisiä perusteita. Perustuslakivaliokunnan käytännössä on katsottu, että poliisin käytössä olevien toimivaltuuksien kanssa samojen valtuuksien säätämistä muulle viranomaiselle ei välttämättä ole sopusoinnussa perusoikeuksien rajoitusedellytyksiin kuuluvan välttämättömyysvaatimuksen näkökulmasta (esim. PeVL 67/2016 vp, s. 3, PeVL 10/2016 vp, s. 3, PeVL 49/2014 vp, s. 2/I, PeVL 37/2002 vp, s. 1–2 ja PeVL 2/1996 vp, s. 3/I). Tämä lähtökohta huomioon ottaen esityksessä ehdotettu rikoksen selvittämiseen liittyvien toimivaltuuksien poistaminen Rikosseuraamuslaitokselta on perusteltua.

Esityksessä kuitenkin ehdotetaan, että vankeuslain 16 luvun 6 §:ää ja tutkintavankeuslain 11 luvun 6 §:ää ei tältä osin muutettaisi. Vankeuslain 16 luvun 6 §:n mukaan vangille voidaan tehdä rikoksen selvittämiseksi henkilökatsastus, jos vankia todennäköisin syin epäillä rikoksesta, josta säädetty ankarin rangaistus on enemmän kuin kuusi kuukautta vankeutta, tai huumausaineen käyttörikoksesta. Tutkintavankeuslain 11 luvun 6 § on käytännössä samansisältöinen. Esityksen perustelujen (s. 23–24) mukaan henkilökatsastus rikoksen selvittämiseksi olisi edelleen perusteltua, koska henkilökatsastusta koskevan sääntelyn on tarkoitettu olevan yhdenmukainen pakkokeinolaissa asiasta säädetyn kanssa (ks. myös HE 263/2004 vp, s. 196).

Henkilönkatsastus merkitsee puuttumista perustuslain 7 §:ssä tarkoitettuun henkilökohtaisen vapauden ja koskemattomuuden suojaan ja myös 10 §:ssä tarkoitettuun yksityisyyden suojaan (PeVL 36/2002 vp, s. 3/I). Vankeuslain ja tutkintavankeuslain henkilönkatsastusta koskeva sääntely on säädetty alun perin perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 12/1998 vp, s. 4 ja PeVL 20/2005 vp, s. 6). Perustuslakivaliokunta on käytännössään korostanut henkilönkatsastuksen määräämisen kynnyksen riittävän korkeuden välttämättömyyttä (PeVL 12/1998 vp, s. 4/I). Tästä näkökulmasta on nähdäkseni ennen muuta sääntelyn oikeasuhtaisuuden kannalta merkityksellistä ja perusteltua, että henkilönkatsastuksen toteuttamisen edellytykset liitetään tietyn vakavuusasteen ylittävien rikosten selvittämiseen, pakkokeinolain 8 luvun 32 §:n 1 momenttia vastaavasti siten, että henkilönkatsastuksen toimittamisen edellytyksenä on todennäköisiin syihin perustuva epäily rikoksesta, josta säädetty ankarin rangaistus on vähintään vuosi vankeutta (vankeuslain 16 luvun 6 §:ssä ja tutkintavankeuslain 11 luvun 6 §:ssä tämä edellytys ilmaistaan aiemman pakkokeinolain 5 luvun 11 §:n (646/2003) tavoin siten, että perusteena on epäily rikoksesta, josta säädetty ankarin rangaistus on enemmän kuin kuusi kuukautta vankeutta – asiallisesti kynnykset tarkoittavat samaa, koska rikoslain rangaistusasteikkojen enimmäismäärissä kuuden kuukauden vankeutta seuraavaksi ankarin enimmäismäärä on vuosi vankeutta). Sääntelyn oikeasuhtaisuuden suhteen henkilönkatsastusta koskeva vankeuslain ja tutkintavankeuslain sääntely on edellä esitetyn perusteella perusteltua.

Ei nähdäkseni kuitenkaan ole ongelmattonta, että henkilönkatsastuksen toteuttaminen on vankeuslain 16 luvun 6 §:ssä ja tutkintavankeuslain 11 luvun 6 §:ssä sidottu rikoksen selvittämiseen. Vaikka henkilönkatsastusta koskeva vankeuslain ja tutkintavankeuslain sääntely on henkilönkatsastuksen edellytysten ja ennen muuta sääntelyn oikeasuhtaisuuden suhteen perusteltua pitää yhdenmukaisena pakkokeinolain henkilönkatsastusta koskevan sääntelyn kanssa, ongelmallista on, että Rikosseuraamuslaitoksen viranomaiset voisivat toteuttaa henkilönkatsastuksen sellaisella perusteella, joka ei kuulu Rikosseuraamuslaitoksen tehtäviin. Vankeuslain ja tutkintavankeuslain henkilönkatsastusta koskevat säännökset on alun perin säädetty huumausaineiden ja päihteiden torjunnan tehostamiseksi vankiloissa (HE 10/1998 vp, s. 17/I). Sääntelyn tavoitetta voi sinänsä pitää vankilaturvallisuuden sekä vankeusaikaisen rikollisuuden ehkäisemisen näkökulmasta hyväksyttävänä. Sääntely olisi kuitenkin muotoiltava siten, että henkilönkatsastusta voitaisiin käyttää samoin edellytyksin kuin pakkokeinolaissa säädetään, mutta kuitenkin siten, että toimivaltuuden käyttö liittyisi Rikosseuraamuslaitoksen tehtäviin liittyviin tilanteisiin.

### Tekninen valvonta vankilassa

Esityksessä ehdotetaan, että vankeuslain 16 luvun 1 a §:ään lisättäisiin säännös teknisestä valvonnasta vankilassa. Tutkintavankeuslain lisättäväksi ehdotetun 11 luvun 1 §:n 3 momentin mukaan teknistä valvontaa koskevaa ehdotettua vankeuslain säännöstä sovellettaisiin myös tutkintavankeuden täytäntöönpanossa.

Teknistä valvontaa koskeva toimivaltuus on merkityksellinen ennen muuta perustuslain 10 §:n 1 momentissa turvatun yksityiselämän suojan näkökulmasta (PeVL 9/2009 vp, s. 4/I). On huomattava, että teknistä valvontaa on jo toteutettu vankiloissa vankeuslain 16 luvun 1 §:n nojalla, joka sisältää yleisluonteisen säännöksen valvonnasta vankilassa. Säännös ei kuitenkaan sisällä nimenomaista toimivaltuutta teknisen valvonnan suorittamiseen, minkä vuoksi oman teknistä valvontaa koskevan säännöksen sisällyttämistä vankeuslakiin voidaan lähtökohtaisesti pitää perusteltuna.

Esityksessä katsotaan (s. 46), että teknisen valvonnan käyttö on välttämätöntä vankilaturvallisuuden ylläpitämiseksi. Sääntelyn tavoitetta voidaan sinänsä pitää hyväksyttävänä ja teknisen valvonnan toteuttamisen edellytykset on myös täsmällisesti ja asianmukaisesti määritelty ehdotuksessa vankeuslain 16 luvun 1 a §:ssä, kun valvontaa voisi ehdotetun säännöksen mukaan käyttää vankilan järjestyksen, vankilassa pitämisen varmuuden ja vankien ja muiden henkilöiden turvallisuuden ylläpitämiseksi sekä karkaamisen tai avolaitoksesta luvatta poistumisen ja rikoksen estämiseksi. Teknisen valvonnan alueellisen toimivallan määrittäminen ei sen sijaan ole kaikkein tarkkarajaisinta ja täsmällisintä, kun ehdotetussa säännöksessä tarkoitettu valvonta tarkoittaisi vankilan alueen ja tilojen valvontaa. Merkityksellinen tässä suhteessa on kuitenkin ehdotetun 16 luvun 1 a §:n toiseksi viimeinen virke, jonka mukaan teknistä valvontaa ei saisi käyttää vankien asuinselleissä, WC-tiloissa, pukeutumistiloissa tai muissa vastaavissa paikoissa. Sääntely näin nähdäkseni riittävän täsmällisesti rajaa teknisen valvonnan vankila-alueen yleisiin tiloihin. Lisäksi on huomattava, että ehdotetun säännöksen mukaan teknisestä valvonnasta olisi myös asianmukaisesti ilmoitettava, mille on eduskunnan perustuslakivaliokunnan käytännössä annettu merkitystä teknistä valvontaa koskevan sääntelyn hyväksyttävyyttä arvioitaessa (PeVL 9/2009 vp, s. 4). Käytännössä tämä toteutettaisiin esimerkiksi valvonnasta kertovin kyltein (s. 37).

Edellä esitetyn perusteella teknistä valvontaa koskevaa ehdotettu vankeuslain ja tutkintavankeuslain sääntely on nähdäkseni kokonaisuutena arvioiden lähtökohtaisesti hyväksyttävissä, koska se täyttää tämänkaltaiselle sääntelylle eduskunnan perustuslakivaliokunnan käytännössä asetetut edellytykset, jäljempänä tallenteiden säilyttämistä koskevasta sääntelystä tai sen puutteesta lausuttu kuitenkin huomioon ottaen.

Esityksen perustelujen (s. 36) mukaan teknisen valvonnan tallenteet säilyvät käytännössä tietyn aikaa, minkä jälkeen aiemman materiaalin päälle tallennetaan uutta materiaalia. Joissakin tilanteissa kuvatallenteita voitaisiin käyttää esimerkiksi kurinpitoasian selvittämiseen tai ne olisi muuten tarpeen säilyttää esimerkiksi henkilötietojen käsittelystä Rikosseuraamuslaitoksessa annetun lain mukaisena rekisteritietona. Tällöin yksittäisiä vankeja koskevien tallenteiden säilyttämisen edellytykset määräytyisivät henkilötietojen käsittelystä Rikosseuraamuslaitoksessa annetun lain mukaisesti.

Esityksen lakiehdotukset eivät kuitenkaan sisällä nimenomaista teknisessä valvonnassa saatujen tallenteiden säilyttämistä koskevaa sääntelyä, mitä voidaan pitää ongelmallisena. Tallennetut kuvat ovat henkilötietoja, jos yksityishenkilö on niistä tunnistettavissa (ks. esim. yleisen tietosuojasetuksen ((EU) 2016/679) 51. johdantokappale). Lienee myös mahdollista, että vankilassa toteutetussa teknisessä valvonnassa tulee ilmi erityisiin henkilöryhmiin kuuluvia tietoja, kuten uskonnollista vakaumusta tai seksuaalista suuntautumista koskevia tietoja. Edellä todettuun nähdessä on ongelmallista, että esitys ei sisällä täsmällisempää sääntelyä teknisessä valvonnassa saatujen tallenteiden tallentamisesta. Esityksen perusteella ei synny selvää kuvaa myöskään siitä, missä tilanteissa teknisessä valvonnassa saatuja tietoja voitaisiin säilyttää henkilötietojen käsittelystä Rikosseuraamuksessa annetun lain mukaisesti. Ainakaan esityksen sisältämän 3. lakiehdotuksen turvallisuustietorekisteriä koskeva 8 § ei sisältäisi viittausta teknistä valvontaa koskevaan ehdotettuun vankeuslain 16 luvun 1 a §:ään. Vaikuttaisi näin siltä, että teknisessä valvonnassa saatujen tallenteiden säilyttäminen ainakaan turvallisuusrekisteriin talletettuna tietona ei olisi mahdollista. Lisäksi – jos teknisessä valvonnassa saatujen tallenteiden säilyttäminen rekisteritietona on mahdollista – on syytä kiinnittää huomiota siihen, että henkilötietojen käsittelystä Rikosseuraamuslaitoksessa annetun lain 34 §:n mukaan valtaosassa tapauksista henkilöä koskeva

tieto poistetaan rekisteristä viimeistään 10 vuoden kuluttua siitä, kun henkilö on viimeksi vapautunut Rikosseuraamuslaitoksen yksiköstä. Aika vaikuttaa varsin pitkältä, ottaen huomioon, että tallenteet saattavat sisältää myös arkaluonteisia tietoja. Eduskunnan perustuslakivaliokunta on arkaluonteisten tietojen osalta pitänyt viiden vuoden säilytysaikaa pitkänä (PeVL 13/2017 vp, s. 6 ja PeVL 51/2018 vp, s. 16). Säilytysajat tulisi rajata välttämättömään tietojen säilytyksen tarkoituksen kannalta.

Kokonaisuutena arvioiden ehdotettu sääntely vaikuttaa varsin ongelmalliselta teknisessä valvonnassa saatujen tallenteiden säilyttämistä koskevin osin. On ensinnäkin epäselvää, miksi asiasta ei ehdoteta nimenomaista sääntelyä. Ehdotettu sääntely ei tässä suhteessa vaikuta riittävältä, koska sen perusteella ei ole yksiselitteisesti selvitettävissä, mihin perusteluissa (s. 37) mainittu teknisen valvonnan tallenteiden säilyttäminen henkilötietojen käsittelystä Rikosseuraamuslaitoksessa annetun lain mukaan perustuisi. Toiseksi olisi syytä arvioida, minkälaista sääntelyä teknisessä valvonnassa saadun tallenteen säilyttämisestä olisi annettava koskien niitä tilanteita, joissa tallenne sisältää arkaluonteisia tietoja. Tämänkaltaisen sääntelyn olisi luonnollisesti täytettävä eduskunnan perustuslakivaliokunnan tämänkaltaiselle sääntelylle asettamat edellytykset. Kolmanneksi olisi arvioitava, ovatko henkilötietojen käsittelystä Rikosseuraamuslaitoksessa annetun lain tietojen tarkistamista ja poistamista koskevat säännökset (lain 34 §) asianmukaisia suhteessa teknisessä valvonnassa mahdollisesti saataviin tietoihin sekä täyttääkö sääntely tältä osin EU:ssa annetun rikosasioiden tietosuojadirektiivin ((EU) 2016/680) asettamat vaatimukset, kun mainitun direktiivin 4(1)(e) artiklan mukaan henkilötiedot tulee säilyttää muodossa, josta rekisteröity on tunnistettavissa, ainoastaan niin kauan kuin on tarpeen henkilötietojen käsittelytarkoitusten toteuttamista varten (ks. myös L henkilötietojen käsittelystä rikosasioissa ja kansallisen turvallisuuden ylläpitämisen yhteydessä (1054/2018) 6.2 §).

### Maksukorttitilin valvonta

Esityksessä ehdotetaan vankeuslain 9 luvun 3 a §:ään maksukortin käytön valvontaa koskevaa sääntelyä. Ehdotetun säännöksen 1 momentin mukaan vangille annetun Rikosseuraamuslaitoksen hyväksymän maksukortin käyttöä voitaisiin valvoa tavanomaisesta maksuliikenteestä poikkeavien maksutapahtumien havainnoimiseksi, siten että valvonta kohdistetaan yksinomaan maksutapahtumien lukumäärään ja rahamäärään. Ehdotetun säännöksen 2 momentin mukaan jos 1 momentin mukaisessa valvonnassa havaitaan tavanomaisesta maksuliikenteestä poikkeavia maksutapahtumia tai jos se on muusta syystä tarpeen, maksukortin käyttöä voitaisiin tapauskohtaisen päätöksen perusteella valvoa, siten että valvonta kohdistetaan kaikkiin maksukortin käyttöä koskeviin tietoihin. Edellytyksenä olisi lisäksi, että valvonta on tarpeen rikoksen estämiseksi, vankilan järjestystä uhkaavan vaaran torjumiseksi taikka vangin tai muun henkilön turvallisuuden suojelemiseksi. Päätös voitaisiin tehdä enintään kuukauden määräajaksi kerrallaan.

Esityksessä ehdotettua maksukorttitilin valvontaa koskevaa sääntelyä perustellaan esityksessä (s. 45) sillä, että valvonta on välttämätöntä sen varmentamiseksi, että maksukorttitiliä ei voida käyttää rikolliseen toimintaan. Esityksessä todetaan (s. 19), että vankiloissa on havaittu tapauksia, joissa vankien tileillä on liikkunut tietyllä aikavälillä huomattavan suuria summia rahaa pieninä tilisiirtoina. Tällaisten tapausten epäillään liittyvän vankilassa tapahtuvaan huumausainekauppaan. Lisäksi esityksen perusteluissa (s. 46) ehdotetun sääntelyn mainitaan liittyvän rahanpesurikollisuuden torjuntaan. Edelleen esityksen perusteluista käy ilmi (s. 24), että tavoitteena on estää maksukorttien käyttö muiden vankien painostamiseksi.

Kuten esityksen perusteluissa (s. 24) todetaan, vankien ja tutkintavankien käyttöön annetut maksukortit ovat Rikosseuraamuslaitoksen hallinnoimia eikä näiden maksukorttien käytön valvonnasta ole nimenomaisia säännöksiä vankeuslaissa, tutkintavankeuslaissa tai muussa Rikosseuraamuslaitoksen toimialaa koskevassa lainsäädännössä. Maksukorteista sinänsä säädetään vankeuslain 9 luvun 3 §:ssä, jonka 1 momentin mukaan suljetussa vankilassa vangilla ei ole oikeutta pitää hallussaan rahaa tai rikoslain (39/1889) 37 luvun 12 §:ssä tarkoitettuja maksuvälineitä. Säännöksen mukaan vangin haltuun voidaan kuitenkin antaa Rikosseuraamuslaitoksen hyväksymä maksukortti. Vangin hallussa olevat rahat ja muut maksuvälineet otetaan vankilassa säilytettäväksi, talletetaan Rikosseuraamuslaitoksen hyväksymälle maksukortille tai talletetaan vangin kustannuksella hänen tililleen pankkiin. Vankeuslain 9 luvun 3 §:n 2 momentin mukaan avolaitoksessa olevalla vangilla sen sijaan on oikeus pitää hallussaan rahaa ja muita maksuvälineitä, mutta myös hänen haltuunsa voidaan antaa Rikosseuraamuslaitoksen hyväksymä maksukortti. On huomattava, että vanki voi käyttää Rikosseuraamuslaitoksen hänelle myöntämää maksukorttia myös vankilan ulkopuolella, esimerkiksi poistumisluvalla vankilan ulkopuolella ollessaan (HE 263/2016 vp, s. 19).

Rikosseuraamuslaitoksen verkkosivuilta (<https://www.rikosseuraamus.fi/fi/index/taytantaon-pano/toiminnot/ansiotjarahankaytto.html>, sivulla käyty 2.3.2020) ilmenevän tiedon mukaan vangeilla on käytössä MasterCard-pohjaiset prepaid-maksukortit, jollaiset annetaan jokaiselle vangille suljetuissa vankiloissa. Avolaitoksissa kortit ovat käytössä niillä, joilla ei ole omaan pankkitiliin kytkettyä pankkikorttia. Edellä todetun mukaisesti vangit voivat käyttää kortteja niin vankilassa kuin sen ulkopuolella, esimerkiksi poistumisluvalla ollessaan. Maksukorttia voi käyttää kaikissa paikoissa, joissa sirullisen kortin käyttäminen on mahdollista. Rikosseuraamuslaitoksen hyväksymä maksukortti on prepaid-maksukortti, joka ei ole varsinainen pankkitili.

Kuten esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa todetaan (s. 45), ehdotetulla sääntelyllä on yhtymäkohtia perustuslain 10 §:ssä turvattuun yksityiselämän suojaan sekä perustuslain 15 §:ssä turvattuun omaisuuden suojaan. Lisäksi on otettava huomioon, että esitykseen sisältyvän 3. lakiehdotuksen 8 §:n 3 momentin 1 kohdan mukaan Rikosseuraamuslaitoksen ylläpitämään turvallisuustietorekisteriin voitaisiin merkitä vankeuslain 9 luvun 3 a §:ssä sekä tutkintavankeuslain 5 luvun 3 a §:ssä säädettyyn maksukortin käytön valvontaan liittyviä tietoja. Lisäksi esityksen 3. lakiehdotuksen mukaan henkilötietojen käsittelystä Rikosseuraamuslaitoksessa annettuun lakiin lisättäisiin uusi 29 a §, jonka mukaan Rikosseuraamuslaitoksella olisi oikeus saada salassapitosäännösten estämättä maksukortin myöntäneeltä tai maksun välittäjänä toimivalta maksulaitokselta välttämättömät tiedot Rikosseuraamuslaitoksen hyväksymän maksukortin käytön hallinnointia varten sekä maksukortin vankeuslain 9 luvun 3 a §:n ja tutkintavankeuslain 5 luvun 3 a §:n mukaista maksutapahtumien valvontaa varten. Ehdotus on tältä osin näin merkityksellinen myös perustuslain 10 §:n 1 momentissa tarkoitettujen henkilötietojen suojan kannalta.

Esityksen säätämisyjärjestystä koskevissa perusteluissa (s. 45) lähdetään siitä, että maksukortin käytön valvontaa koskeva toimivaltuus olisi merkityksellinen yksityiselämän suojan ja omaisuuden suojan näkökulmasta. Perustuslain 10 §:n 4 momentin (817/2018) mukaan lailla voidaan säätää välttämättömistä rajoituksista viestin salaisuuteen vapaudenmenetyksen aikana. Perusoikeusuudistusta koskevan hallituksen esityksen mukaan laitoksessa olevan henkilön perustuslain 10 §:ssä turvattua oikeuden rajoittaminen edellyttää laissa säädettyä nimenomaista valtuutusta ja viestin salaisuutta voitaisiin rajoittaa vain siinä määrin kuin se kussakin yksittäistapauksessa on perusteltua (HE 309/1993 vp, s. 54/II). Esityksen säätämisyjärjestystä koskevissa perusteluissa

lähdetään siitä, että maksukorttitilien automatisoitu yleisvalvonta olisi välttämätöntä normaalia maksuliikenteestä poikkeavien tapahtumien havainnoimiseksi ja tässä yleisvalvonnassa omaisuuden ja yksityisyyden suojaa rajoitettaisiin vain siinä määrin kuin se on tarpeen. Automatisoidussa yleisvalvonnassa havaitun poikkeaman perusteella toteutettava yksittäisen maksukorttitilin valvonta taas on ehdotetussa vankeuslain 9 luvun 3 a §:ssä sidottu valvonnan tarpeellisuutta koskevaan edellytykseen, minkä lisäksi valvonnan perusteet on ehdotetussa säännöksessä tyhjentävästi lueteltu. Esityksessä omaksutun näkemyksen mukaan yksityiselämän suojaa ja omaisuuden suojaa rajoitettaisiin vain silloin, kun se yksittäistapauksessa on perusteltua, koska yksittäistapauksellisten päätösten edellytykset liittyvät yksittäiseen vankiin ja hänen maksuliikennetiliiään koskevan valvonnan tarpeellisuuteen suhteessa säännöksessä mainittuihin edellytyksiin.

Ehdotettu sääntely on esityksen säätämisyjärjestystä koskevissa perusteluissa esitetystä huolimatta nähdäkseni kuitenkin valtiosääntöisesti ongelmallista, minkä lisäksi tältä osin esityksen säätämisyjärjestystä koskevat perustelut ovat varsin suppeat eikä niissä huomioida perustuslakivaliokunnan asian kannalta merkityksellistä uudempaa käytäntöä.

Ensinnäkin on nähdäkseni kyseenalaista, mahdollistaako perustuslain 10 §:n 4 momentti Rikosseuraamuslaitokselle toimivallan toteuttaa vapautensa menettäneiden maksuliikennettä koskevaa yleistä massaluonteista valvontaa. Kuten edellä on todettu, perusoikeusuudistusta koskevan hallituksen esityksen mukaan laitoksessa olevan henkilön perustuslain 10 §:ssä turvatun oikeuden rajoittaminen edellyttää laissa säädettyä nimenomaista valtuutusta ja viestin salaisuutta voitaisiin rajoittaa vain siinä määrin kuin se kussakin yksittäistapauksessa on perusteltua (HE 309/1993 vp, s. 54/II). Mainittua lähtökohtaa on myös korostettu eduskunnan perustuslakivaliokunnan käytännössä (esim. PeVL 20/2005 vp, s. 5/II, PeVL 59/2006 vp, s. 2/II, PeVL 30/2009 vp, s. 3/I ja PeVL 34/2012 vp, s. 3/I). Ehdotettu sääntelymalli, jossa Rikosseuraamuslaitos ilmeisesti toteuttaisi kaikkiin sen hyväksymiin maksukorttitileihin kohdistuvaa yleisvalvontaa, on edellä esitetty lähtökohta huomioon ottaen näin varsin kyseenalainen, olkoonkin että yleisvalvonnan tavoitteena olisi vain havaita poikkeamia tavanomaisesta maksuliikenteestä. Epäselväksi myös jää, miten 1 momentissa ehdotettu yleisvalvonta suhtautuu siihen esityksen perusteluissa (s. 45) ilmaistuun lähtökohtaan, jonka mukaan omaisuuden ja yksityisyyden suojaa rajoitettaisiin vain siinä määrin kuin se olisi tarpeen.

Esityksessä ei myöskään ole esitetty erityisen painavia perusteita sille, minkä vuoksi maksukorttitilien valvonta olisi ylipäänsä välttämätöntä. Esityksessä ehdotettua maksukorttitilin valvontaa koskevaa sääntelyä perustellaan esityksessä (s. 45) sillä, että valvonta on välttämätöntä sen varmentamiseksi, että maksukorttitiliä ei voida käyttää rikolliseen toimintaan. Tätä ei esityksessä kuitenkaan erityisen tarkemmin ja yksilöidymmin perustella. Vangilla voi olla myös omia pankkatilejä, joita on myös mahdollista käyttää rikolliseen toimintaan eikä Rikosseuraamuslaitoksen valvontavalta kohdistuisi tai voisikaan kohdistua tällaisiin tileihin. Epäselväksi näin jää, minkä vuoksi juuri Rikosseuraamuslaitoksen hyväksymiin maksukortteihin kohdistuva valvonta ylipäänsä on välttämätöntä. Esityksessä (s. 8 ja 20) tuodaan lisäksi esille, että maksukortin liikkeellelaskijan velvollisuutena on valvoa maksukorttien maksuliikennettä epätavallisten liiketoimien ja rahavirtojen havaitsemiseksi, kuten esimerkiksi rahanpesun ja terrorismin rahoittamiseen liittyen. Epäselväksi esityksen perusteella jää, miksi nimenomaan rahankäytön valvontaa koskeva toimivaltuus olisi Rikosseuraamuslaitokselle välttämätön.



Toiseksi esityksen sisältämää rahankäytön valvontaa koskevaa ehdotusta voidaan pitää varsin ongelmallisena perustuslain 10 §:n 2 momentissa turvatus luottamuksellisen viestin suojan näkökulmasta. Vaikka Rikosseuraamuslaitoksen hyväksymä prepaid-kortti ei perusta pankkitiliä, sitä käyttämällä voidaan kuitenkin normaalisti toteuttaa maksutapahtumia, joiden kautta voi muodostaa varsin yksityiskohtaisen käsityksen henkilön yksityiselämästä. Eduskunnan perustuslakivaliokunnan käytännössä on aiemmin katsottu, että pankkialaisuus ei ole yksityiselämän ydinalueeseen kuuluva seikka (PeVL 7/2000 vp, s. 4/I ja PeVL 14/2002 vp, s. 4/II), mutta valiokunta on sittemmin arvioinut uudelleen yksityiselämän suojan ydinalueen merkitystä. Kun valiokunnan aiemmassa käytännössä esimerkiksi luottamuksellisen viestin tunnistamistietojen katsottiin jäävän luottamuksellisen viestin salaisuutta koskevan suojan ydinalueen ulkopuolelle (esim. PeVL 3/2008 vp, s. 2/I ja PeVL 33/2013 vp, s. 3/I), valiokunnan tarkistetun asiaa koskevan käytännön mukaan kategorinen erottelu suojan reuna- ja ydinalueeseen ei aina ole perusteltua vaan huomiota on kiinnitettävä rajoitusten merkittävytyteen, koska sähköisen viestinnän käyttöön liittyvät tunnistamistiedot sekä mahdollisuus niiden kokoamiseen ja yhdistämiseen voivat olla yksityiselämän suojan näkökulmasta ongelmallisia (PeVL 18/2014 vp, s. 6/II, PeVL 36/2018 vp, s. 22 ja PeVL 48/2018 vp, s. 3).

Nimenomaan maksuliikennettä koskeviin tietoihin liittyen perustuslakivaliokunta on hiljattain todennut, että ”mitä suuremmissa määrin yksityisten ihmisten maksuliikenne siirtyy käteisen rahan käytöstä pankkitilin välityksellä tapahtuvaan maksuliikenteeseen, sitä yksityiskohtaisemman kuvan henkilön yksityiselämästä voi muodostaa pankkitilin tilitapahtumista. Tilitapahtumista voi ilmetä suoraan jopa arkaluonteisia tietoja, kuten tietoja uskonnollisen yhdyskunnan jäsenyydestä tai terveydenhuoltopalvelujen käytöstä. Valiokunnan mielestä luonnollisen henkilön yksityiskohtaiset tilitiedot rinnastuvat tämän johdosta yksityiselämän suojan ydinalueelle kuuluviin arkaluonteisiin tietoihin.” (PeVL 48/2018 vp, s. 4; ks. myös PeVL 12/2019 vp, s. 4.) Arkaluonteisten tietojen suhteen valiokunta taas on korostanut tietojen käsittelyn aiheuttamia uhkia. Arkaluonteisia tietoja sisältäviin laajoihin tietokantoihin liittyy tietoturvaan ja tietojen väärinkäyttöön liittyviä vakavia riskejä, jotka voivat viime kädessä muodostaa uhkan henkilön identiteetille (esim. PeVL 14/2009 vp, s. 3/I, PeVL 13/2016 vp, s. 4 ja PeVL 15/2018 vp, s. 37).

Perustuslakivaliokunta on käytännössään arvioinut viranomaisten tietojen saamista ja luovuttamista salassapitosäännösten estämättä koskevaa sääntelyä perustuslain 10 §:n kannalta on kiinnittänyt huomiota muun muassa siihen, mihin ja ketä koskeviin tietoihin tiedonsaantioikeus ulottuu ja miten tiedonsaantioikeus sidotaan tietojen välttämättömyyteen. Viranomaisen tietojensaantioikeus ja tietojenluovuttamismahdollisuus ovat valiokunnan käytännön mukaan voineet liittyä jonkin tarkoituksen kannalta ”tarpeellisiin tietoihin”, jos tarkoitetut tietosisällöt on pyritty luettelemaan laissa tyhjentävästi. Jos taas tietosisältöjä ei ole samalla tavoin luetteloitu, sääntelyyn on pitänyt sisällyttää vaatimus ”tietojen välttämättömyydestä” jonkin tarkoituksen kannalta (ks. esim. PeVL 10/2014 vp, s. 6/II, PeVL 17/2016 vp, s. 5–6 ja PeVL 38/2016 vp, s. 2–3). Erityistä merkitystä on annettu tietojen luonteelle arkaluonteisina tietoina sääntelyn täsmällisyyttä ja sisältöä arvioitaessa. Tilanteessa, jossa ehdotetut säännökset ovat kohdistuneet myös arkaluonteisiin tietoihin, tavallisen lain säätämisyjärjestyksen käyttämisen edellytyksenä on ollut sääntelyn täsmentäminen tietojen luovuttamista salassapitovelvollisuuden estämättä koskevan perustuslakivaliokunnan käytännön mukaiseksi (esim. PeVL 15/2018 vp, s. 39). Tietojen arkaluonteisuudelle on annettu merkitystä arvioitaessa tietojen saamista ja luovuttamista salassapitosäännösten estämättä koskevan sääntelyn kattavuutta, täsmällisyyttä ja sisältöä (PeVL 14/2018 vp, s. 5 ja PeVL 48/2018 vp, s. 5).

Ehdotettu sääntely, jossa maksukortin käytön valvonnasta säädettäisiin vankeuslain 9 luvun 3 a §:ssä ja tutkintavankeuslain 5 luvun 3 a §:ssä ja jossa oikeudesta saada salassapitosäännösten estämättä tietoja maksukortin myöntäjältä tai maksun välittäjänä toimivalta säädettäisiin henkilötietojen käsittelystä Rikosseuraamuslaitoksessa annetun lain 29 a §:ssä, muodostuu kokonaisuutena arvioiden ongelmalliseksi edellä tarkastellun perustuslakivaliokunnan käytännön kannalta. Ensinnäkin on huomattava, että sääntelyn kohteena olisivat maksuliikennettä koskevat tiedot, jotka perustuslakivaliokunnan nykykäytännön (PeVL 48/2018 vp, s. 4 ja PeVL 12/2019 vp, s. 4) rinnastuvat yksityiselämän suojan ydinalueelle kuuluviin arkaluonteisiin tietoihin. Tätä ei ole esityksen perusteluissa lainkaan käsitelty. Vaikka Rikosseuraamuslaitoksen hyväksymässä maksukortissa ei ole kysymys pankkitilistä, Rikosseuraamuslaitoksen valvontatoimivalta mahdollistaisi kuitenkin yksittäisten maksutapahtumien seuraamisen sekä niitä koskevien tietojen saamisen maksukortin myöntäjältä tai maksun välittäjältä. Edellä esitetyn mukaisesti kysymys on arkaluonteisista tiedoista.

Ehdotettujen säännösten 2 momentissa tarkoitettu maksukorttitilipahtumien valvonta edellyttäisi aina, että valvonta olisi tarpeen rikoksen estämiseksi, vankilan järjestystä uhkaavan vaaran torjumiseksi taikka vangin tai muun henkilön turvallisuuden suojelemiseksi. Toimivallan käyttö on tältä osin sidottu tarpeellisuutta koskevaan edellytykseen, mikä ei aseta toimivaltuuden käytön kynnystä erityisen korkealle. On huomattava, että esimerkiksi vankeuslain viestin lukemista ja jäljennöksen ottamista koskevassa 12 luvun 2 §:ssä toimenpiteen toteuttaminen on mahdollista, jos se on tarpeen säännöksessä mainitusta perustellusta syystä. Ehdotetun valvonnan kynnyks ei näin ole identtinen kaikkien vankeuslain 12 luvun säännösten kanssa. Ehdotetun maksukortin valvontaa koskevan toimivaltuuden kynnyks näyttää näin arveluttavan matalalta eikä sääntely nähdäkseni ole tältä osin oikeasuhtaista sääntelyn esitettyihin tavoitteisiin nähden – myös jäljempänä luottamuksellisen viestin suojaan kohdistuvien toimivaltuuksien käytön edellytyksenä olevasta tarpeellisuusvaatimuksesta sanottu huomioon ottaen.

Lisäksi voidaan todeta, että yksittäisiin luonnollisen henkilön maksutapahtumiin kohdistettava valvonta olisi ehdotettujen säännösten mukaan mahdollista, jos säännösten 1 momentin mukaisessa valvonnassa havaitaan tavanomaisesta maksuliikenteestä poikkeavia maksutapahtumia tai jos se on muusta syystä tarpeen. Esityksen perustelujen (s. 35) mukaan kysymys olisi ilmeisesti tilanteista, jossa valvonta perustuisi muulta viranomaiselta tulleeseen tietoon tai Rikosseuraamuslaitoksen muun toiminnan yhteydessä ilmenneeseen perusteeseen. Epäselväksi kuitenkin jää, mikä tällainen tieto ja peruste olisi ja minkä vuoksi sen perusteella olisi ryhdyttävä nimenomaan maksukortin käytön valvontaan. Ehdotettu sääntely muodostuu tältä osin arveluttavan avoimeksi eikä täytä perusoikeuksiin puuttuvalle sääntelylle asetettavaa tarkkarajaisuus- ja täsmällisyysvaatimusta, erityisesti koska yksittäisen henkilön maksutapahtumiin kohdistuva valvonta olisi mahdollista myös tilanteessa, jossa ”se on muusta syystä tarpeen”. Lisäksi ehdotetun sääntelyn mukaan valvonta voitaisiin säännösten 2 momentissa tarkoitetuissa tilanteissa kohdistaa ehdotetun säännöksen nimenomaisen sanamuodon mukaan kaikkiin maksukortin käyttöä koskeviin tietoihin. Esityksen perusteluissa ei tarkemmin tarkastella, mitä nämä kaikki maksukortin käyttöä koskevat tiedot olisivat ja ovatko kaikki nämä tiedot merkityksellisiä ehdotetun sääntelyn tavoitteen kannalta. Tätä voidaan pitää ongelmallisena oikeasuhtaisuuden ja sääntelyn riittävän täsmällisyyden näkökulmasta.

Lisäksi on huomattava, että esitykseen sisältyvän 3. lakiehdotuksen 29 a §:n mukaan rikosseuraamuslaitoksella olisi oikeus saada salassapitosäännösten estämättä maksukortin myöntäneeltä tai maksun välittäjänä toimivalta maksulaitokselta välttämättömät tiedot

Rikosseuraamuslaitoksen hyväksymän maksukortin käytön hallinnointia varten sekä maksukortin ehdotettua valvontaa varten. Tältä osin ehdotettu sääntely on sinänsä asianmukaisesti sidottu tietojen saannin välttämättömyyttä koskevaan edellytykseen, ottaen huomioon, että kysymys on perustuslakivaliokunnan edellä tarkastellun käytännön mukaisesti arkaluonteisista tiedoista. Ehdotettu 3. lakiehdotuksen 29 a § on kuitenkin soveltamisalaltaan laajempi kuin vain ehdotettuun maksukortin käytön valvontaan liittyvä, koska tietoja olisi oikeus saada myös maksukortin käytön hallinnointia varten. Epäselväksi jää, mitä tällä tarkoitetaan. Tietojen saamista koskeva sääntely muodostuu tältä osin hyvin yleisluonteiseksi, jolloin vaarana on salassapitoon liittyvien intressien syrjäytyminen lähes automaattisesti (esim. PeVL 12/2019 vp, s. 4). Ottaen lisäksi huomioon, mitä ehdotetun maksukortin käytön valvontaa koskevan sääntelyn tavoitteesta, sen hyväksyttävyydestä ja toimivaltuuden välttämättömyydestä on sanottu, ehdotettu sääntely muodostuu kokonaisuutena arvioiden varsin ongelmalliseksi. Nähdäkseni ehdotettua maksukortin valvontaa sekä siihen liittyvää tietojen saamista salassapitosäännösten estämättä koskevaa sääntelyä ei voida edellä esitettyjen valtiosääntöisten ongelmien vuoksi hyväksyä tavallisen lain säätämisympäristössä ja asiasta on syytä saada eduskunnan perustuslakivaliokunnan kannanotto.

*Vankeuslaissa tarkoitettujen tiettyjen toimivaltuuksien käytön sitominen niiden käyttämisen tarpeellisuutta koskevaan edellytykseen*

Edellä esitetyn mukaisesti ehdotettu maksukortin käytön valvonta olisi sidottu vankeuslain 9 luvun 3 a §:ssä ja tutkintavankeuslain 5 luvun 3 a §:ssä toimivaltuuden käytön tarpeellisuutta koskevaan edellytykseen. Samansuuntaista toimivaltuuden käyttämisen edellytystä käytetään myös esimerkiksi vankeuslain kirjeenvaihtoa ja kirjeiden tarkistamista koskevassa 12 luvun 1 §:ssä, kirjeen lukemista ja jäljennöksen ottamista koskevassa luvun 2 §:ssä, puhelun kuuntelemista ja tallentamista koskevassa luvun 7 §:ssä. Viimeksi mainitut vankeuslain 12 luvun säännökset on säädetty eduskunnan perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 20/2005 vp, s. 5–6; ks. myös LaVM 10/2005 vp, s. 11–12).

On huomattava, että perustuslain 10 §:n 4 momentin mukaan lailla voidaan säätää välttämättömistä rajoituksista luottamuksellisen viestin suojaan vapaudenmenetyksen aikana. Eduskunnan perustuslakivaliokunta on edellä mainitussa lausunnossaan katsonut, että vuonna 2005 vankeuslakia koskevan uudistuksen yhteydessä tiettyjen vankeuslain 12 luvun ehdotettujen säännösten sisältämät toimenpiteiden edellytyksistä käytetyt ilmaisut, kuten ”jos on syytä”, ”jos on tarpeen” ja ”saattaa”, eivät olleet asianmukaisia (PeVL 20/2005 vp, s. 5–6), ja katsoi, että sääntelyä oli syytä tarkistaa niin, että säännöksissä mainittuna kunkin toimenpiteen edellytyksenä oli yksittäistapauksellinen ja toimenpiteen ankaruutta oikeasuhteisesti vastaava perusteltu tarve. Eduskunnan lakivaliokunta päätyi tuolloin täsmentämään vankeuslain 12 luvun 1, 2, 7 ja 8 §:ää pääosin siten, että ilmaisu ”jos on tarpeen” muutettiin edellytykseksi, jonka mukaan toimenpiteen toteuttamisen tulisi olla yksittäistapauksessa perustellusta syystä tarpeen (LaVM 10/2005 vp, s. 11–12).

Vankeuslain luottamuksellisen viestin suojaan puuttuvat toimivaltuudet eivät kuitenkaan täytä perustuslain 10 §:n 4 momentissa tällaisille toimivaltuuksille asetettuja vaatimuksia, koska niiden käyttöä ei ole mainitussa perustuslain momentissa edellytetyin avoin sidottu välttämättömyyttä koskevaan edellytykseen. Selvää on, että tavallisella lailla ei voida asettaa luottamuksellisen viestin suojaan puuttuvalle toimivaltuudelle alempia edellytyksiä kuin mitä perustuslaki edellyttää. Vapaudenmenetys ei myöskään ole luottamuksellisen viestin suojan mahdollisena

rajoitusperusteena erityisasemassa suhteessa muihin perustuslain 10 §:n 4 momentissa mainittuihin perusteisiin. Vankeuslain ja tutkintavankeuslain luottamuksellisen viestin suojaan puuttuvat toimivaltuudet olisi näin välttämättä muutettava niin, että niiden edellytyksenä olisi toimivaltuuden käytön välttämättömyys, minkä lisäksi säännöksissä olisi edellytettävä, että luottamuksellisen viestin suojaan puuttuvaa toimivaltuutta voitaisiin käyttää vain siinä määrin kuin se kussakin yksittäistapauksessa on perusteltua. Edellä todettu koskee myös vankeuslakiin ja tutkintavankeuslakiin ehdotettua maksukortin käytön valvontaa koskevaa toimivaltuutta, joka – jos se katsotaan perustelluksi – tulisi sitoa välttämättömyydedellytykseen ja toimivaltuuden käytön yksittäistapaukselliseen perusteltavuuteen.

### *Henkilötietojen käsittelystä Rikosseuraamuslaitoksessa annetun lain muutosehdotukset*

*Aluksi.* – Esityksessä ehdotetaan tiettyjä muutoksia henkilötietojen käsittelystä Rikosseuraamuslaitoksessa annettuun lakiin (3. lakiehdotus). Esityksessä ehdotetaan valvonta- ja toimintarekisteriä koskevaa lain 7 §:ää laajennettavaksi sekä turvallisuustietorekisteriä koskevaa lain 8 §:ää uudistettavaksi vastaamaan Euroopan unionin tietosuojalainsäädännön ja poliisin henkilötietolainsäädännön viimeaikaisia muutoksia. Lisäksi esityksessä ehdotetaan, että Rikosseuraamuslaitokselle annettaisiin salassapitosäännösten estämättä oikeus ilmoittaa oma-aloitteisesti tietoja poliisille, Tullille ja Rajavartiolaitokselle.

Esityksen tavoitteet liittyvät tältä osin osaksi Euroopan unionin uudistetun tietosuojalainsäädännön huomioon ottamiseen, minkä lisäksi oma-aloitteisen tietojen luovuttamista koskevan ehdotuksen tavoitteena on parantaa viranomaisten välistä tietojenvaihtoa. Esityksen säätämisyjärjestystä koskevissa perusteluissa henkilötietojen käsittelyä koskevaa lainsäädäntöä tarkastellaan suhteessa eduskunnan perustuslakivaliokunnan asiaa koskevaan lausuntokäytäntöön sekä josain määrin myös Euroopan unionin asiaa koskevaan lainsäädäntöön. On kuitenkin huomattava, että esityksessä ei kaikilta osin tarkastella ehdotettujen muutosten suhdetta eduskunnan perustuslakivaliokunnan uudempaan ja laajaan henkilötietojen käsittelyä koskevaan lausuntokäytäntöön (esim. PeVL 51/2018 vp ja PeVL 58/2018 vp), minkä lisäksi esityksessä toteutettu henkilötietojen käsittelyä koskevien muutosehdotusten tarkastelu suhteessa Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytäntöön samoin kuin Euroopan unionin henkilötietojen suojaa koskevaan oikeuteen on varsin niukkaa. Tätä voi pitää esityksen sisältämänä puutteena, joka myös vaikuttaa esityksen 3. lakiehdotuksen sisältämien muutosten valtiosääntöiseen arviointiin.

*Valvonta- ja toimintarekisteriä koskevan sääntelyn ehdotettu muutos.* – Esitykseen sisältyvän 3. lakiehdotuksen mukaan Rikosseuraamuslaitoksen valvonta- ja toimintarekisteri sisältäisi myös sellaisia tietoja tapahtumista tai henkilöistä, joiden voidaan olosuhteiden taikka henkilön käyttäytymisen vuoksi perustellusti arvioida olevan laitosturvallisuuden ja laitosturvallisuuden ylläpitämisen kannalta merkityksellisiä (3. lakiehdotuksen 7 §:n 5 momentti). Ehdotetulla sääntelyllä on tältä osin tiettyjä yhtymäkohtia henkilötietojen käsittelyä niiden merkityksellisyyden arvioimiseksi koskeviin ehdotuksiin, joihin on eduskunnan perustuslakivaliokunnan viimeaikaisessa lausuntokäytännössä suhtauduttu torjuvasti (PeVL 51/2018 vp, s. 8–10 ja PeVL 58/2018 vp, s. 8–10). Mainituissa lausunnoissa eduskunnan perustuslakivaliokunta katsoi, että henkilötietojen käsittelystä poliisitoimissa sekä Rajavartiolaitoksessa annettuihin lakeihin ehdotettu säännös, jonka mukaan henkilötietoja olisi saatu käsitellä sen arvioimiseksi, ovatko tiedot merkityksellisiä käsittelytarkoituksen kannalta, oli ongelmallinen. Tällaiset säännökset olisivat mahdollistaneet

sellaisten henkilötietojen tallentamisen, joiden merkityksellisyys tietojen tallettamistilanteessa on epäselvä (PeVL 51/2018 vp, s. 9 ja PeVL 58/2018 vp, s. 9).

Esityksen 3. lakiehdotuksen sisältämä 7 §:n 5 momentti on sinänsä täsmällisempi kuin edellä mainitut henkilötietojen käsittelyä niiden merkityksellisyyden arvioimiseksi ehdotetut säännökset, koska esityksen sisältämän 3. lakiehdotuksen säännös edellyttää, että valvonta- ja toimintarekisteriin kirjattavien tietojen voidaan perustellusti arvioida olevan laitosjärjestyksen ja laitosturvallisuuden ylläpitämisen kannalta merkityksellisiä eikä se näin tästä näkökulmasta nähdäkseni muodostu ongelmalliseksi. Ongelmallista sen sijaan saattaa olla se, että 1. lakiehdotuksen sisältämän vankeuslain 16 luvun 1 §:n 3 momentin mukaan Rikosseuraamuslaitos saisi ilmoittaa poliisille, muulle esitutkintaviranomaiselle ja syyttäjälle vankien valvonnan tai muun Rikosseuraamuslaitoksen tehtävien hoidon yhteydessä ilmenneitä tietoja sellaisista tapahtumista tai henkilöistä, joiden voidaan perustellusti arvioida liittyvän rikolliseen toimintaan. Tähän ehdotettuun säännökseen viitataan myös käsiteltävänä olevan hallituksen esityksen 3. lakiehdotuksen 7 §:n 5 momentin yksityiskohtaisissa perusteluissa (s. 39). Esitys siis tarkoittaisi, että 3. lakiehdotuksen 7 §:n 5 momentin perusteella valvonta- ja toimintarekisteriin kirjattavia tietoja voitaisiin 1. lakiehdotuksen 16 luvun 1 §:n 3 momentin perusteella ilmoittaa esitutkintaviranomaiselle säännöksessä mainituin edellytyksin. Selvää on, että tästä huolimatta Rikosseuraamuslaitoksen valvonta- ja toimintarekisteriin voidaan tallentaa vain tietoja rekisterin käyttötarkoituksen mukaisesti. Tältä osin on huomattava, että valvonta- ja toimintarekisterin käyttötarkoitukseen ei kuulu rikosten estäminen eikä selvittäminen, vaan 3. lakiehdotuksen 7 §:n 5 momentin mukaan tietojen tulee liittyä laitosjärjestyksen ja laitosturvallisuuden ylläpitämiseen.

*Tietojen oma-aloitteinen luovuttaminen.* – Esityksen sisältämän 3. lakiehdotuksen 14, 20 ja 21 §:n mukaan Rikosseuraamuslaitos voisi jatkossa luovuttaa säännöksissä tarkoitettuja tietoja niissä mainituin edellytyksin poliisille, Maahanmuuttovirastolle, vastaanottokeskuksille, Tullille ja Rajavartiolaitokselle myös oma-aloitteisesti. Lisäksi 3. lakiehdotuksen 26 §:n ehdotetun muutoksen mukaisesti Rikosseuraamuslaitos voisi salassapitosäännösten estämättä myös oma-aloitteisesti luovuttaa poliisille, pääesikunnalle, Tullille ja Rajavartiolaitokselle turvallisuustietorekisterin tietoja, jotka ovat välttämättömiä turvallisuustietorekisterin mukaisiin käyttötarkoituksiin.

Esityksen perustelujen (s. 30) mukaan tietojen oma-aloitteista luovuttamista koskeva sääntely on välttämätöntä, jotta vankilassa saatua tietoa mahdollisesti rikolliseen toimintaan liittyvistä henkilöistä tai tapahtumista voidaan ilmaista esitutkintaviranomaisille. Tavoite liittyy näin rikosten estämiseen, perustuslain 7 §:n toteuttamiseen sekä perustuslain 22 §:ssä säädettyyn perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisvelvollisuuteen (HE, s. 48). Ehdotetun sääntelyn tavoitteet ovat sinänsä kannatettavia. Ei nähdäkseni kuitenkaan ole aivan yksiselitteistä, että viranomaisten tietojen luovuttamista koskevaa sääntelyä voidaan ongelmitta laajentaa siten, että sääntely koskisi myös tilanteita, joissa tietoja luovutettaisiin oma-aloitteisesti. Perinteinen tietojen luovuttaminen, josta edellä mainituissa 3. lakiehdotuksen säännöksissä tällä hetkellä säädetään, perustuu tiedonsaantioikeuden omaavan viranomaisen toiselle viranomaiselle esittämään pyyntöön, jolloin luovuttaja arvioi tiedon luovuttamisen laillisia edellytyksiä asianomaisen sääntelyn perusteella. Tietojen oma-aloitteinen luovuttaminen sen sijaan tarkoittaa tilannetta, jossa viranomaisen ilman tietopyyntöä arvioi tietojen antamisen laillisia edellytyksiä ilman, että hänellä olisi tietoa tiedon vastaanottavan viranomaisen tosiasiallisesta tiedon tarpeesta.

Nähdäkseni tietojen oma-aloitteista luovuttamista koskevaa ehdotettua sääntelyä ei esityksessä ole riittävän perusteellisesti tarkasteltu valtiosääntöoikeudellisesta näkökulmasta.

Rikosseuraamuslaitoksen 3. lakiehdotuksen 14, 20 ja 21 §:ssä ehdotettu oma-aloitteinen tietojen luovuttamista koskeva mahdollisuus näyttäisi muodostuvan huomattavan laajaksi. 3. lakiehdotuksen 26 §:ssä tietojen oma-aloitteinen luovuttaminen sen sijaan on sinänsä asianmukaisesti sidottu välttämättömyyttä koskevaan vaatimukseen, mutta se kattaa kaikki henkilötietojen käsittelystä Rikosseuraamuslaitoksessa annetun lain 8 §:ssä tarkoitetun turvallisuustietorekisterin mukaiset käyttötarkoitukset. Epäselväksi näin jää, miksi asiassa on valittu tämänkaltainen sääntelymalli tietojen oma-aloitteisesta luovuttamisesta, mikä on ehdotetun sääntelyn tarkempi ja täsmällisempi suhde perus- ja ihmisoikeuksiin, EU:n uudistunut tietosuojalainsäädäntö huomiota ottaen, ja millä perusteella tietojen oma-aloitteisen luovuttamisen mahdollisuus näyttää muodostuvan hyvin laajaksi. Erikseen voidaan huomata, että viranomaisen toteuttamasta tietojen oma-aloitteisesta luovuttamisesta salassapitosäännösten estämättä säädetään esimerkiksi sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetun lain (812/2000) 3 luvun 8 §:n 3 momentissa (270/2015). Mainituissa säännöksissä tietojen oma-aloitteiselle luovuttamiselle on asetettu huomattavasti korkeammat edellytykset kuin nyt ehdotetussa sääntelyssä.

*Vankeuslain, tutkintavankeuslain ja henkilötietojen käsittelystä Rikosseuraamuslaitoksessa annetun lain kokonaisuudistuksen tarve*

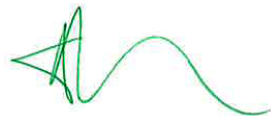
Edellä esitetyn perusteella on käynyt ilmi, että esimerkiksi vankeuslain tietyt perustuslain 10 §:n 4 momentin kannalta merkitykselliset toimivaltuudet eivät täytä perustuslain mainituissa momentissa säädettyjä edellytyksiä. Etenkin tämä koskee edellä mainittuja vankeuslain 12 luvun 2 §:ssä tarkoitettua viestin lukemista ja jäljennöksen ottamista, 5 §:ssä tarkoitettua kirjeen tai postilähetyksen pidättämistä, 7 §:ssä tarkoitettua puhelun kuuntelemista ja tallentamista, 8 §:ssä tarkoitettua kirjeenvaihtoa, puheluita ja sähköistä viestintää varmuusosastolla sekä 9 b §:ssä tarkoitettua sähköisen viestinnän valvontaa. Koska edellä mainituissa säännöksissä on kysymys perustuslain 10 §:n 2 momentissa tarkoitettuun luottamuksellisen viestin suojaan puuttuvista toimivaltuuksista, säännösten tulisi täyttää perustuslain 10 §:n 4 momentissa säädetty edellytykset. Perustuslain 10 §:n 4 momentin mukaan lailla voidaan säätää välttämättömyyden rajoituksista viestin salaisuuden vapaudenmenetyksen aikana. Edellä mainituissa vankeuslain säännöksissä toimivaltuuksien käyttö on sidottu toimenpiteen tarpeellisuutta koskevaan edellytykseen eivätkä ne näin ole perustuslain 10 §:n 4 momentin mukaisia. Edellä todettu koskee myös tutkintavankeuslain 8 lukuun sisältyviä vastaavia toimivaltuuksia koskevaa sääntelyä.

Toiseksi on syytä huomata, että vankeuslaissa varsin monen säännöksen perusteella vangin oikeuksia on mahdollista rajoittaa vankilan järjestyksen tai turvallisuuden vaatimasta syystä (esim. vankeuslain vaatetusta koskeva 7 luvun 2 §:n 2 momentti). Ei kuitenkaan ole yksiselitteisen selvää, millä perusteella vangin oikeuksien rajoittaminen on mahdollista silloin, kun rajoitusperusteena mainitaan vankilan järjestys tai turvallisuus. Olisi syytä arvioida, mitä vankilan järjestyksellä tai turvallisuudella vangin oikeuksien rajoitusperusteena tosiasiallisesti tarkoitetaan ja minkälaisia tilanteita rajoitusperuste tosiasiallisesti kattaa. Olennaista on, että vankilan järjestystä tai turvallisuutta ei käytettäisi vangin oikeuksien rajoitusperusteena siten, että se tosiasiallisesti johtaa tilanteeseen, jossa vapaudenmenetys tosiasiallisesti muodostaa perusteen rajoittaa myös henkilön muita perusoikeuksia ilman, että rajoitusta tosiasiallisesti asianmukaisesti erikseen kussakin tapauksessa ja kunkin perusoikeuden osalta perustellaan (ks. myös HE 309/1993 vp, s. 2/I, PeVL 12/1998 vp, s. 2/I, PeVL 34/2001 vp, s. 2/I, PeVL 20/2005 vp, s. 2/I ja PeVL 34/2014 vp, s. 2/I).

Kolmanneksi edellä esitetyn tarkastelun perusteella on käynyt ilmi, että henkilötietojen käsittelystä Rikosseuraamuslaitoksessa annetun lain sääntelyä ei välttämättä ole kokonaisuudessaan saatettu vastaamaan EU:n uudistuneen tietosuojalainsäädännön, tietosuojalain (1050/2018) sekä henkilötietojen käsittelyä rikosasioissa sekä kansallisen turvallisuuden ylläpitämisen yhteydessä annetun lain (1054/2018) vaatimuksia. Lisäksi on huomattava, että eduskunnan perustuslakivaliokunnalla on varsin paljon henkilötietojen suojaan liittyvää tuoreempaa lausuntokäytäntöä, jota ei täysimääräisesti ole hyödynnetty käsiteltävänä olevassa esityksessä. Lisäksi esimerkiksi henkilötietojen käsittelystä Rikosseuraamuslaitoksessa annetun lain 34 §:n tietojen tarkastamista ja poistamista koskeva sääntely ei vaikuta täyttävän edellä mainitussa tietosuojaa koskevassa lainsäädännössä ja eduskunnan perustuslakivaliokunnan käytännössä (PeVL 13/2017 vp, s. 6 ja PeVL 51/2018 vp, s. 16) omaksuttua linjaa henkilötietojen säilytysajoista. Erikseen on syytä huomata, että henkilötietojen käsittelystä Rikosseuraamuslaitoksessa annettuun lakiin tehtiin niin sanotun rikosasioiden tietosuojadirektiivin kansallisen voimaansaattamisen (HE 31/2018 vp) lähinnä teknisluonteisia muutoksia (ks. HE 31/2018 vp, s. 25 ja 73), minkä vuoksi lain kokonaisvaltainen uudistaminen olisi perusteltua.

Edellä esitetyn perusteella eduskunnan lakivaliokunnan olisi nähdäkseni syytä edellyttää, että vankeuslaki, tutkintavankeuslaki ja henkilötietojen käsittelystä Rikosseuraamuslaitoksessa annettu laki samoin kuin edellä mainittuihin liittyvä muu merkityksellinen lainsäädäntö otettaisiin kokonaisvaltaisen uudistustyön kohteeksi, jossa tavoitteeksi tulisi asettaa sääntelyn kokonaisvaltainen uudelleentarkastelu siten, että sääntely saatettaisiin vastaamaan perustuslain, kansainvälisten ihmisoikeussopimusten sekä uudistuneen Euroopan unionin ja kansallisen tietosuojalainsäädännön asettamia vaatimuksia.

Espoossa 17.3.2020



Sakari Melander  
OTT, VT, rikosoikeuden professori