Olli Mäenpää
15.11.2024

Lakivaliokunnalle

Hallituksen esitys laeiksi rikoslain 2 c luvun 5 §:n ja henkilötietojen käsittelystä Rikosseuraamuslaitoksessa annetun lain muuttamisesta (HE 64/2024 vp)

Tietojen käsittely rangaistusajan laskemiseksi

Henkilötietojen käsittelystä Rikosseuraamuslaitoksessa annettuun lakiin lisättäväksi ehdotetun 15 a §:n mukaan Rikosseuraamuslaitoksen virkamiehillä, joiden virkatehtäviin kuuluu rangaistusajan laskeminen, olisi oikeus käsitellä myös kyseisen lain 33 §:ssä tarkoitettuun hakemistoon siirrettyjä 6 §:n 1-4 kohdassa tarkoitettuja tietoja, jotka ovat välttämättömiä rangaistusajan laskemiseksi.

Kyseinen hakemisto on henkilötietojen käsittelystä Rikosseuraamuslaitoksessa annetun lain 33 §:n mukaan muodostettu rikosseuraamusrekisteristä poistetuista tiedoista tietojen säilyttämiseksi tutkimusta tai muuta hyväksyttävää tarkoitusta varten. Erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tietoja ei kuitenkaan siirretä hakemistoon. Tieto poistetaan säännöksen mukaan hakemistosta 50 vuoden kuluttua siitä, kun henkilö on viimeksi vapautunut Rikosseuraamuslaitoksen yksiköstä tai lopettanut yhdyskuntaseuraamuksen suorittamisen.

Valtiosääntöoikeudellinen arviointi

Säännösehdotuksen mukaan hakemiston tietoja voitaisiin käsitellä myös rangaistusajan laskemiseksi. Tämä käyttötarkoitus poikkeaisi tietosuojan kannalta merkityksellisellä tavalla hakemiston tietojen alkuperäisestä tutkimuskäyttöön perustuvasta tarkoituksesta. Perustuslakivaliokunnan mielestä ehdotettu sääntely ei tämän vuoksi ole aivan ongelmatonta valiokunnan käyttötarkoitussidonnaisuuden vaatimusta koskevan käytännön valossa (PeVL 37/2024 vp, kappale 17).

Hakemistoon siirretyt tiedot on kerätty alun perin rangaistusten täytäntöönpanoa varten. Tämän vuoksi ehdotettu sääntely ei perustuslakivaliokunnan mielestä nyt käsiteltävässä olevassa varsin erityislaatuisessa sääntelytilanteessa kuitenkaan johda siihen, että muu kuin alkuperäiseen käyttötarkoitukseen liittyvä toiminta muodostuu rekisterin pääasialliseksi tai edes merkittäväksi käyttötavaksi siten, että se vaikuttaisi lain säätämisjärjestykseen. Ehdotetulla säännöksellä rajoitetaan hakemistossa olevien tietojen käsittely siihen, mikä on välttämätöntä ja oikeasuhteista sääntelyn tavoitteen eli tuomitun rangaistusajan määrittelyn oikeellisuuden varmistamiseksi.

Lakivaliokunnan on kuitenkin tarkkaan selvitettävä sääntelyn yhteensopivuus EU-oikeuden kanssa erityisesti käyttötarkoitussidonnaisuudesta sekä henkilötietojen käsittelystä tutkimukseen EU-oikeudessa säädetty huomioiden. Lisäksi lakivaliokunnan on valtiosääntöoikeudellisista syistä harkittava, voidaanko sääntelyn päämäärät saavuttaa ajallisesti esimerkiksi aiempiin kymmeneen vuoteen rajatuilla tiedoilla tuomituista rangaistuksista, jotka olisivat saatavilla rikosseuraamusrekisteristä. Lakivaliokunnan on niin ikään syytä arvioida, 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 (kappaleet 17-19).

Ehdotetun sääntelyn yhteensopivuus EU-oikeuden kannalta

Ehdotetun sääntelyn EU-oikeudellisten perusteiden kannalta voidaan todeta, että Euroopan unionin perusoikeuskirjan 8 artiklassa edellytetään, että henkilötietojen käsittelyn on tapahduttava tiettyä tarkoitusta varten. Henkilötietojen käsittelyn perusteet ja periaatteet määritellään yleisessä tietosuoja-asetuksessa. Tätä yleisasetusta ei kuitenkaan asetuksen (2(2)(d) artiklan mukaan sovelleta ehdotetun sääntelyn kohteena olevaan henkilötietojen käsittelyyn, jota toimivaltaiset viranomaiset suorittavat muun muassa rikosoikeudellisten seuraamusten täytäntöönpanoa varten. Sen sijaan henkilötietojen käsittelyn perusteet tältä osin määräytyvät rikosasioiden tietosuojadirektiivin eli poliisidirektiivin[1] perusteella, joka on saatettu voimaan rikosasioiden tietosuojalailla,[2] ja joita täsmennetään hallituksen esityksen kohteena olevassa laissa henkilötietojen käsittelystä Rikosseuraamuslaitoksessa.

Poliisidirektiivissä vahvistetaan säännöt luonnollisten henkilöiden suojelulle toimivaltaisten viranomaisten suorittamassa henkilötietojen käsittelyssä muun muassa rikosoikeudellisten seuraamusten täytäntöönpanoa varten (1(1) ja 2(1)art.). Henkilötietojen käsittely tähän tarkoitukseen on sallittua poliisidirektiivissä määritellyin edellytyksin. Tällaisten henkilötietojen käsittelyssä noudatettaviin periaatteisiin kuuluu poliisidirektiivin 4(1) artiklan mukaan muun muassa se, että henkilötiedot kerätään tiettyjä nimenomaisia ja laillisia tarkoituksia varten ja niitä käsitellään lainmukaisesti ja asianmukaisesti.

Poliisidirektiivin 8(1) artiklan mukaan käsittelyn lainmukaisuus edellyttää, että se tarpeen muun muassa rikosoikeudellisten seuraamusten täytäntöönpanoa varten

[1] Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2016/680 luonnollisten henkilöiden suojelusta toimivaltaisten viranomaisten suorittamassa henkilötietojen käsittelyssä rikosten ennalta estämistä, tutkimista, paljastamista tai rikoksiin liittyviä syytetoimia tai rikosoikeudellisten seuraamusten täytäntöönpanoa varten sekä näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta ja neuvoston puitepäätöksen 2008/977/YOS kumoamisesta.

[2] Laki henkilötietojen käsittelystä rikosasioissa ja kansallisen turvallisuuden ylläpitämisen yhteydessä (5.12.2018/1054).

ja se perustuu unionin oikeuteen tai jäsenvaltion lainsäädäntöön. Direktiivin 8(2) artiklan mukaan jäsenvaltion lainsäädännössä on täsmennettävä ainakin käsittelyn tavoitteet, käsiteltävät henkilötiedot ja käsittelyn tarkoitukset. Lisäksi henkilötietojen poistamista varten on 5 artiklan mukaan vahvistettava asianmukaiset määräajat. Poliisidirektiivi ei sisällä sellaista yksityiskohtaista sääntelyä, joka muodostaisi riittävän säännöspohjan yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta (PeVL 33/2022 vp, kappale 5), joten keskeinen merkitys on näiltä osin kansallisella lainsäädännöllä.

Käyttötarkoitussidonnaisuuden kannalta on merkitystä poliisidirektiivin 4(2) artiklalla, jossa sallitaan henkilötietojen käsittely muuhun lainmukaiseen tarkoitukseen kuin siihen, johon henkilötiedot kerättiin. Edellytyksenä käsittelylle muuhun käyttötarkoitukseen on, että lupa tällaiseen käsittelyyn määritellään unionin oikeudessa tai jäsenvaltion lainsäädännössä. Lisäksi käsittelyn tätä muuta tarkoitusta varten on oltava tarpeellista ja oikeasuhteista unionin oikeuden tai jäsenvaltion lainsäädännön mukaisesti. Poliisidirektiivissä määritellyin edellytyksin on mahdollista myös muuttaa käyttötarkoitusta koskevaa kansallista lainsäädäntöä.

Kansallisen lainsäädännön ja kansallisen liikkumavaran merkitystä tuo yleisesti esiin direktiivin johdanto-osan 49. kappale. Sen mukaan, jos henkilötietoja käsitellään rikostutkinnan ja -oikeudenkäynnin yhteydessä, jäsenvaltioiden olisi voitava säätää siitä, että tiedonsaantioikeuden käyttö, pääsy tietoihin ja henkilötietojen oikaiseminen tai poistaminen tai käsittelyn rajoittaminen toteutetaan oikeudellisia menettelyjä koskevien kansallisten sääntöjen mukaisesti.

Poliisidirektiivin perusvaatimusten kannalta voidaan todeta, että henkilötietojen käsittelystä Rikosseuraamuslaitoksessa annetun lain 33 §:n mukaan siinä tarkoitettuun hakemistoon siirrettyjen tietojen käyttötarkoituksiksi on säädännäisesti määritelty tutkimus ja muu hyväksyttävä tarkoitus. *Tutkimustarkoituksen* määrittelyä voidaan pitää hyväksyttävänä ja riittävän täsmällisenä käyttötarkoituksen laintasoisena määrittelynä EU-oikeuden ja erityisesti poliisidirektiivin vaatimukset huomioon ottaen. Samaa arviota ei sen sijaan ilman muuta voitane esittää *muusta hyväksyttävästä tarkoituksesta*, koska se on ongelmallisen väljä ja tulkinnanvarainen henkilötietojen käsittelytarkoituksen määrittely. Se ei siten täyttäne poliisidirektiivin 8(2) edellyttämää käyttötarkoituksen täsmentämisen vaatimusta.

Sääntelyä henkilötietojen käsittelystä Rikosseuraamuslaitoksessa annetun lain 33 §:ssä olisi siksi tältä osin välttämätöntä täsmentää EU-oikeudellisten vaatimusten noudattamiseksi. Tässä sääntely-yhteydessä olisi perusteltua ottaa huomioon myös hallituksen esityksen kohteena oleva käyttötarkoitus, joka on rangaistusajan laskeminen ehdonalaista vapauttamista varten. Säännöksessä tarkoitettu muu hyväksyttävä tarkoitus olisi mahdollista korvata tällä käyttötarkoituksen täsmentävällä määrittelyllä 33 §:n ensimmäiseen virkkeeseen esimerkiksi seuraavasti:

> Rikosseuraamusrekisteristä poistetuista tiedoista muodostetaan tutkimusta *ja rangaistusajan laskemista* varten säilytettävien tietojen hakemisto.

Näin määriteltyjä tarkoituksia voidaan pitää poliisidirektiivin 4(1) artiklan käsittelyperiaatteiden edellyttämällä tavalla nimenomaisina ja laillisina tarkoituksina, jotka voidaan direktiivin 8(1) artiklan perusteella määritellä kansallisessa lainsäädännössä. Näitä tarkoituksia varten on siten EU-oikeuden kannalta mahdollista siirtää henkilötietoja kyseiseen hakemistoon. Tällainen sääntely täsmentäisi säädännäisesti henkilötietojen käsittelyn tavoitteet, käsiteltävät henkilötiedot ja käsittelyn tarkoitukset direktiivin 8(2) artiklan edellyttämällä tavalla. Lisäksi rekisterinpitäjä kykenisi tällaista sääntelyä soveltaessaan osoittamaan, että henkilötietoja on käsitelty tämän laillisia tarkoituksia varten siten kuin poliisidirektiivin 4(4) artiklassa edellytetään. Sääntely ei rajoittaisi tai vaikeuttaisi vastaisuudessa mahdollisuutta kerätä henkilötietoja tieteellistä tutkimusta varten perustuslakivaliokunnan tarkoittamalla tavalla.

Siltä osin kuin henkilötietoja kerättäisiin hakemistoon rangaistusajan laskemista ja ehdonalaista vapauttamista varten, on lisäksi erikseen arvioitava tällaisten tietojen säilyttämisaikaa. Esityksen perustelujen mukaan 50 vuoden säilyttämisaikaa voitaisiin pitää riittävänä esityksen tavoitteiden toteutumiseksi (HE s. 22), joten henkilötietojen käsittelystä Rikosseuraamuslaitoksessa annetun lain 33 §:ssä säädetty 50 vuoden säilyttämisaika tulisi koskemaan myös hakemistoon siirrettyjä tietoja rangaistusajan laskemista varten.

Kuten perustuslakivaliokunta toteaa, tietojen pysyvä säilyttäminen ei ole henkilötietojen suojan mukaista, ellei siihen ole tietojärjestelmän luonteeseen tai tarkoitukseen liittyviä perusteita. Valiokunta on yleisemminkin painottanut erityisesti arkaluonteisten tietojen säilytysajan rajaamista siihen, mikä on välttämätöntä sen tavoitteen saavuttamiseksi, jonka vuoksi tiedot on järjestelmään tallennettu (kappale 11). Näiden näkökohtien voidaan katsoa vastaavan myös yleiseen tietosuoja-asetukseen perustuvia EU-oikeudellisia vaatimuksia.

Poliisidirektiivin mukaan arvioituna henkilötietojen säilyttäminen rangaistusajan laskemista varten on sinänsä hyväksyttävää ja lainmukaista, kun siitä säädetään kansallisessa lainsäädännössä rikosoikeudellisten seuraamusten täytäntöönpanoa varten. Sikäli kuin rangaistusajan lainmukainen määrittely ja ehdonalaiseen vapauteen päästäminen välttämättä edellyttää tietojen säilyttämistä 50 vuotta, poliisidirektiivistä ei voida arvioida johtuvan ehdotonta estettä tällaiselle säilytysajan määrittelylle.

Voitaisiinko sääntelyn päämäärät perustuslakivaliokunnan viittaamalla tavalla saavuttaa ajallisesti esimerkiksi aiempiin kymmeneen vuoteen rajatuilla tiedoilla tuomituista rangaistuksista, jotka olisivat saatavilla rikosseuraamusrekisteristä, edellyttäisi lisäinformaatiota ja -selvitystä.

Hakemiston tietojen luovuttaminen toiselle viranomaiselle ja tuomioistuimelle

Tuomioistuimen käsitellessä vangitsemisasiaa henkilön mahdollinen aiempi vankeusrangaistuksen suorittaminen olisi esityksen perustelujen mukaan tietyissä tilanteissa mahdollista selvittää ainoastaan Rikosseuraamuslaitoksen hakemistossa

olevien tietojen avulla. Tämän vuoksi lakivaliokunta on ehdottanut henkilötietojen käsittelystä Rikosseuraamuslaitoksesta annetun lain 19 §:ään lisättäväksi uuden 2 momentin, jossa asiasta säädettäisiin seuraavasti:

> *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.*

Perustuslakivaliokunnan mukaan lakivaliokunnan on tarkkaan selvitettävä sääntelyn yhteensopivuus EU-oikeuden kanssa erityisesti käyttötarkoitussidonnaisuudesta sekä henkilötietojen käsittelystä tutkimukseen EU-oikeudessa säädetty huomioiden.

Lakivaliokunnan ehdottamaa säännösluonnosta arvioitaessa on lähtökohtana, että siinä viitatussa henkilötietojen käsittelystä Rikosseuraamuslaitoksesta annetun lain 33 §:ssä tarkoitettua hakemistoa ei säännöksen mukaan ylläpidetä vangitsemisen tai vangittuna pitämisen edellytyksien harkitsemista varten. Edellä selostettujen edellytysten rajoissa tällainen käyttötarkoitus olisi kuitenkin perusteltua lisätä kyseisen lain 33 §:n 1 virkkeeseen, jolloin vastaavasti olisi mahdollista säätää Rikosseuraamuslaitokselle oikeus luovuttaa hakemiston tietoja tuomioistuimelle rangaistusajan laskemista varten. Lisäys voitaisiin toteuttaa esimerkiksi seuraavasti:

> Rikosseuraamusrekisteristä poistetuista tiedoista muodostetaan tutkimusta, *rangaistusajan laskemista sekä vangitsemisen tai vangittuna pitämisen edellytyksien harkintaa* varten säilytettävien tietojen hakemisto.

Lakivaliokunnan ehdottaman säännösluonnoksen mukaan hakemiston käyttötarkoitus ei rajoittuisi poliisidirektiivissä tarkoitettuun rangaistusten täytäntöönpanoon, vaan olisi sitä laajempi. Säännösluonnoksen mukaan käyttötarkoitus kattaisi vangitsemisen ja vangittuna pitämisen edellytyksien harkitsemisen, joka kuuluu rikosoikeudellisen tuomiovallan käytön alaan.

Tällainen hakemiston tietojen käyttötarkoitus muodostuisi poliisidirektiivin soveltamisalaa laajemmaksi, joten se edellyttäisi säännösluonnoksen arviointia myös yleisen tietosuoja-asetuksen kannalta. Sen 10 artikla edellyttää, että rikostuomioihin liittyvien tietojen käsittely on lainmukaista ja suoritetaan viranomaisen valvonnassa tai silloin, kun se sallitaan unionin oikeudessa tai jäsenvaltion lainsäädännössä, jossa säädetään asianmukaisista suojatoimista rekisteröidyn oikeuksien ja vapauksien suojelemiseksi. Tässä suhteessa säännösluonnosta voidaan pitää asianmukaisena.

Yleisen tietosuoja-asetuksen 6(4) artiklan sääntely huomioon ottaen ei ole estettä sille, että henkilötietojen käsittely voi jäsenvaltion lainsäädännön perusteella tapahtua myös muuta kuin sitä tarkoitusta varten, jonka vuoksi tiedot on kerätty.

Kun otetaan huomioon, että hakemistoon siirretyt tiedot on alun perin kerätty rikosseuraamusrekisteriä varten, mutta poistettu siitä lyhyehköjen säilytysaikojen vuoksi, ei sinänsä voitane katsoa olevan estettä käyttää samoja hakemistoon siirrettyjä rikosseuraamusrekisterin tietoja ehdotetulla tavalla tuomioistuimen päätöksenteon perusteena. Kun hakemistoon sisältyvien henkilötietojen luovuttamisen olisi säännösluonnoksen mukaan lisäksi oltava välttämätöntä tuomioistuimen päätösvallan perusteiden kannalta, säännösluonnoksen voidaan katsoa turvaavan myös EU-oikeudessa perusoikeutena määritellyn oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin toteutumista.

Hakemiston tietojen käyttötarkoituksesta säätäminen

Valiokuntakäsittelyssä on tullut arvioitavaksi, olisiko tarpeen tai perusteltua lisätä henkilötietojen käsittelystä Rikosseuraamuslaitoksessa annetun lain 33 §:ään uusi 2 momentti esimerkiksi seuraavalla tavalla, jotta hakemiston käyttötarkoituksesta säädettäisiin nykyistä selkeämmin ja tarkkarajaisemmin.

Hakemistossa olevia tietoja voidaan käyttää 1 momentissa mainittujen tarkoitusten lisäksi 15 a §:n ja 19 §:n 2 momentin mukaisiin tarkoituksiin.

Voimassaolevassa 33 §:ssä säädetään nimenomaisesti vain tietojen säilyttämistarkoituksesta. Sen sijaan siinä ei erikseen nimenomaisesti määritellä, mihin tarkoituksiin hakemiston tietoja saa käyttää. Täydentävää sääntelyä hakemistossa olevien tietojen käyttötarkoituksesta voidaan siksi pitää tietosuojasääntelyn edellyttämällä tavalla täsmentävänä ja siten mahdollisena. Erikseen on kuitenkin arvioitava tällaisen käyttötarkoitusta määrittelevän sääntelyn sisältöä, soveltamisalaa ja täsmällisyyttä.

Uuden 2 momentin luonnoksen mukaan hakemiston tietoja voitaisiin käyttää ensinnäkin 15 a §:n mukaiseen tarkoitukseen, joka on rangaistuajan laskeminen. Jos henkilötietojen käsittelystä rikosseuraamuslaitoksessa annetun lain 33 §:n ensimmäistä virkettä täsmennetään edellä esitetyllä tavalla, tällainen käyttötarkoituksen määrittely on mahdollinen poliisidirektiivin puitteissa.

Lisäksi hakemiston tietoja voitaisiin uuden 2 momentin luonnoksen mukaan käyttää 19 §:n 2 momentin mukaisiin tarkoituksiin. Hakemiston tietoja voitaisiin siten luovuttaa tuomioistuimelle siltä osin kuin se on vireillä olevassa asiassa välttämätöntä vangitsemisen tai vangittuna pitämisen edellytyksiä harkittaessa.

Koska säännösmuotoilun mukaisen käyttötarkoituksen ala ei rajoittuisi rikosoikeudellisten seuraamusten täytäntöönpanoon, se edellyttäisi välttämättä henkilötietojen käsittelystä Rikosseuraamuslaitoksessa annetun lain 33 §:n ensimmäisen virkkeen käyttötarkoituksia koskevan sääntelyn vastaavaa laajentamista. Käyttötarkoitussääntelyn laajentaminen tällä tavoin edellyttäisi tarkempaa arviointia myös poliisidirektiivin soveltamisalan ja yleisen tietosuoja-asetuksen kriteerien kannalta. Tältä osin voidaan viitata edellä esitettyyn.