Prof. Sakari Melander
2.12.2024

Eduskunnan lakivaliokunnalle

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

Eduskunnan lakivaliokunta on pyytänyt muun muassa allekirjoittaneelta lisäselvitystä valiokunnan käsiteltävänä olevaan hallituksen esitykseen (HE) 64/2024 vp liittyen. Valiokunnan lisäselvityspyynnön mukaan lisäselvityksessä pyydetään arvioimaan, voidaanko esityksessä tarkoitettu uudistus toteuttaa ns. ensikertalaisuuden arvioinnissa tarvittavien tietojen saamiseksi hyödyntäen hallituksen esityksessä omaksuttua ratkaisua tukeutuen hallituksen esityksessä tarkoitetuin tavoin henkilötietojen käsittelystä rikosseuraamuslaitoksessa annetun lain 33 §:ssä tarkoitetun hakemiston tietoihin vai tulisiko tietojen saaminen sen sijaan perustaa rikosrekisteristä saataviin tietoihin. Lisäselvityspyynnössä pyydetään arvioimaan, minkälaisia muutoksia ja lainvalmistelua mahdollinen rikosrekisteritietojen hyödyntäminen edellyttäisi ja olisiko se perusteltua.

Keskityn seuraavassa arvioimaan lisäselvityspyynnössä esitettyjä vaihtoehtoja kiinnittäen huomiota käyttötarkoitussidonnaisuuteen, rekistereiden sisältämiin tietoihin, tietojen säilytysaikoihin sekä tiettyihin tietojen saamiseen liittyviin käytännön näkökohtiin. Arvioin lisäksi sitä, mitä vaikutuksia mahdollisesti omaksuttavalla sääntelymallilla on siihen, voidaanko ehdotetut muutokset toteuttaa esityksen sisältämän lakiehdotuksen eduskuntakäsittelyssä vai tulisiko asiassa perustuslain (731/1999) 71 §:n mukaisesti antaa täydentävä hallituksen esitys.

Lisäselvityksenä esitän kunnioittavasti seuraavan.

Käyttötarkoitussidonnaisuus

1. Käsiteltävänä olevassa esityksessä ehdotetun mukaan ehdonalaisen vapauttamisen määräosia laskettaessa hyödynnettäisiin henkilötietojen käsittelystä rikosseuraamuslaitoksessa annetun lain 33 §:ssä tarkoitettuun hakemistoon siirrettyjä tietoja. Sanotun säännöksen mukaan rikosseuraamusrekisteristä poistetuista tiedoista muodostetaan tutkimusta tai muuta hyväksyttävää tarkoitusta varten säilytettävien tietojen hakemisto. Rikosrekisterilain (770/1993) 1 §:n 2 momentin mukaan rikosrekisteriin kerätään, talletetaan ja siitä luovutetaan tietoja, jotka tarvitaan rikosoikeudellisten seuraamusten määräämistä ja täytäntöönpanoa varten.

2. Eduskunnan perustuslakivaliokunnan lausunnon mukaan esityksessä ehdotettu sääntely, jonka mukaan ehdonalaisen vapauttamisen määräosia laskettaessa hyödynnettäisiin henkilötietojen käsittelystä rikosseuraamuslaitoksessa annetun lain 33 §:ssä tarkoitettuun hakemistoon siirrettyjä tietoja, ei ole aivan ongelmaton valiokunnan henkilötietojen käsittelyn käyttötarkoitussidonnaisuutta koskevan käytännön valossa (PeVL 37/2024 vp, 17 kohta). Valiokunta ei kuitenkaan katsonut, että ehdotettu sääntely olisi tältä osin muodostunut lakiehdotuksen säätämisjärjestyksen kannalta ongelmalliseksi, koska sanottuun hakemistoon siirretyt tiedot on alun perin tallennettu rikosseuraamusrekisteriin muun muassa rangaistuksen täytäntöönpanemiseksi (PeVL 37/2024 vp, 18 kohta). Lisäksi valiokunta edellytti lakivaliokunnan arvioivan, 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 (PeVL 37/2024 vp, 20 kohta).

3. Hallituksen esityksessä ehdotettua sääntelymallia voidaan eduskunnan perustuslakivaliokunnankin toteamin tavoin pitää henkilötietojen käyttötarkoitussidonnaisuutta koskevan vaatimuksen kannalta ongelmallisena. Rikosrekisterissä olevia tietoja sen sijaan voidaan jo voimassa olevan lainsäädännön mukaan käyttää rangaistuksen täytäntöönpanoa varten, jolloin rikosrekisterissä olevia tietoja hyödyntävä sääntelymalli ei vaikuttaisi olevan samalla tavalla käyttötarkoitussidonnaisuuden kannalta ongelmallinen.

4. Voidaan lisäksi arvioida sellaista sääntelymallia, että henkilötietojen käsittelystä Rikosseuraamuslaitoksessa annetun lain 33 §:ää muutettaisiin siten, että siinä nimenomaisena hakemistoon siirrettyjen tietojen käyttötarkoituksena mainittaisiin rangaistusajan laskeminen. Selvää sinänsä on, että tällainen sääntelyratkaisu toteuttaisi perusoikeuksiin puuttuvan lainsäädännön tarkkarajaisuutta ja täsmällisyyttä paremmin kuin esityksessä ehdotettu sääntely. On kuitenkin huomattava, että tämänkaltainen sääntelymalli olisi ristiriidassa henkilötietojen käsittelystä Rikosseuraamuslaitoksessa annetun lain 33 §:ssä tarkoitetun hakemiston alkuperäisen käyttötarkoituksen kanssa. Tällä voisi olla ongelmallisia seurannaisvaikutuksia suhteessa siihen, että hakemistossa tarkoitetut tiedot on tarkoitettu ensisijaisesti tutkimuskäyttöä varten. Saattaa olla, että tämänkaltaisella ensisijaisesti tutkimuskäyttöön varattujen hakemistotietojen käyttötarkoituksen laajentamisella olisi kielteisiä seurannaisvaikutuksia tutkimuskäyttöön varattujen tietojen suhteen sekä myös suhteessa muuhun vastaavaan lainsäädäntöön.

Rekistereiden sisältämät tiedot

5. Henkilötietojen käsittelystä Rikosseuraamuslaitoksessa annetun lain 33 §:ssä tarkoitettuun hakemistoon siirretään rikosseuraamusrekisteristä poistetut tiedot. Käsiteltävänä olevan esityksen sisältämän 2. lakiehdotuksen 15 a §:n mukaan rangaistusajan laskemiseksi voitaisiin käsitellä hakemistoon siirrettyjä sanotun lain 6 §:n 1–4 kohdassa tarkoitettuja tietoja. Sanotut tiedot pitävät sisällään muun muassa rangaistuksen täytäntöönpanoa ja täytäntöönpanon lykkäämistä ja keskeyttämistä koskevat tiedot (HE 246/2020 vp, s. 46). Rikosrekisteriin merkitään rikosrekisterilain 2 §:n 3 momentin mukaan muun muassa tiedot syyksi luetusta rikoksesta, rangaistuksesta sekä vankilasta vapauttamisesta. Rikosrekisterilain 4 §:n 1 momentin 3 kohdan mukaan rikosrekisteristä voidaan salassapitovelvollisuuden estämättä luovuttaa tieto Rikosseuraamuslaitokselle rangaistuksen täytäntöönpanoa ja soveltuvuusselvitystä varten.

6. Vaikuttaa siltä, että kumpi tahansa sääntelymalli omaksumalla rangaistusajan laskemiseksi saatavat tiedot olisivat suhteellisen kattavia. Lienee kuitenkin niin, että rikosrekisteristä ei ole saatavissa niin kattavia rangaistuksen täytäntöönpanoa koskevia tietoja kuin rikosseuraamusrekisteristä. Oletettavaa on, että rangaistusajan laskemiseksi tarvittavia tietoja ovat esimerkiksi ehdottoman vankeuden alkamisajankohta, vankilasta vapautumisen ajankohta sekä täytäntöönpanon lykkäämistä ja keskeyttämistä koskevat tiedot. Vaikuttaa siltä, että rikosrekisteriin ei merkitä kaikkia edellä mainittuja tietoja ja jos rangaistusajan laskemisessa jatkossa käytettäisiin rikosrekisterissä olevia tietoja, rikosrekisterilain 4 §:n riittävyyttä olisi tässä suhteessa arvioitava. Vastaavasti olisi arvioitava, tulisiko rikosrekisteriin tällöin sisällytettäväksi tietoja, jotka eivät ole välttämättömiä rikosrekisterin muiden käyttötarkoitusten kannalta.

Tietojen säilytysajat

7. Henkilötietojen käsittelystä Rikosseuraamuslaitoksessa annetun lain 33 §:ssä tarkoitettuun hakemistoon siirrettyjä tietoja säilytetään 50 vuotta. Perustuslakivaliokunta on esityksestä antamassaan lausunnossa edellyttänyt lakivaliokunnan valtiosääntöoikeudellisista syistä harkitsevan, voidaanko ehdotetun sääntelyn tavoitteet saavuttaa ajallisesti esimerkiksi aiempiin kymmeneen vuoteen rajatuilla tiedoilla tuomituista rangaistuksista, jotka olisivat saatavilla rikosseuraamusrekisteristä (PeVL 37/2024 vp, 17 kohta).

8. Rikosrekisterilain 10 §:ssä tietojen poistamisesta säädetään porrastetusti. Tieto ehdottomasta, enintään kahden vuoden vankeusrangaistuksesta poistetaan säännöksen 1 momentin 2 kohdan mukaan kymmenen vuoden kuluttua lainvoiman saaneen tuomion antopäivästä. Tieto ehdottomasta yli kahden ja alle viiden vuoden vankeusrangaistuksesta poistetaan momentin 3 kohdan mukaan kahdenkymmenen vuoden kuluttua lainvoiman saaneen tuomion antopäivästä. Yli viiden vuoden vankeusrangaistusta koskeva tieto poistetaan, kun henkilö kuolee tai täyttää 90 vuotta.

9. Rikosrekisterilaissa säädetty tietojen poistamisen porrasteisuus vaikuttaa sinänsä vastaavan oikeasuhtaisuutta koskevaan vaatimukseen paremmin, koska tietojen säilyttäminen on porrastettu tuomitun rangaistuksen vakavuuden mukaan. Toisaalta rikosrekisterilain mukainen säilytysaika on pitkien vankeusrangaistusten suhteen huomattavan pitkä.

10. Edellä todettu huomioon ottaen sekä esityksessä ehdotettua sääntelymallia että rikosrekisterilain sääntelyä voidaan pitää ongelmallisena suhteessa säilytysaikojen pituuteen. Perustelluinta tässä suhteessa nähdäkseni olisi perustuslakivaliokunnan lausunnossa esitetyin tavoin harkita, voidaanko ehdotetun sääntelyn tavoitteet saavuttaa ajallisesti esimerkiksi aiempiin kymmeneen vuoteen rajatuilla tiedoilla tuomituista rangaistuksista, jotka olisivat saatavilla rikosseuraamusrekisteristä (PeVL 37/2024 vp, 17 kohta).

Rekisterinpitäjä

11. Henkilötietojen käsittelystä Rikosseuraamuslaitoksessa annetussa laissa tarkoitettuja tarkoitettujen rekistereiden samoin kuin lain 33 §:ssä tarkoitetun hakemiston rekisterinpitäjä on lain 4 §:n mukaan Rikosseuraamuslaitos. Rikosrekisterin rekisterinpitäjä on rikosrekisterilain 1 §:n 1 momentin mukaan Oikeusrekisterikeskus.

12. Olisi jossain määrin epätarkoituksenmukaista, jos Rikosseuraamuslaitos joutuisi rangaistusajan laskemiseksi hankkimaan sitä varten tarvittavat rekisteritiedot muulta viranomaiselta.

Rikosrekisterilakiin liittyvän sääntelymallin aiheuttamat lainsäädännön muutostarpeet

13. Jos esityksen käsittelyn yhteydessä päädyttäisiin omaksumaan rikosrekisteritietoja hyödyntävä sääntelymalli, voimassa olevaa lainsäädäntöä olisi nähdäkseni syytä muuttaa siten, että oikeus ehdonalaisen vapauttamisen määräaikojen kannalta merkityksellisten rikosrekisteritietojen käsittelyyn olisi vain niillä Rikosseuraamuslaitoksen virkamiehillä, joiden virkatehtäviin kuuluu rangaistusajan laskeminen. Saattaa olla, että rikosrekisterilain sääntelyä tulisi myös täsmentää tavalla, josta kävisi ilmi, että tietyt rikosrekisteriin merkityt tiedot kerätään, luovutetaan ja tallennetaan rangaistusajan laskemista varten. Voimassa oleva rikosrekisterilain käyttötarkoituksia koskeva sääntely on verraten yleistä.

14. Saattaa olla, että rikosrekisterilain 2 §:n 3 momenttia olisi syytä muuttaa rikosrekisteriin merkittäviä tietoja koskevin osin, jos momentissa mainitut tiedot eivät ole kaikilta osin riittäviä rangaistusajan laskemiseksi. Momentissa saattaisi olla syytä mainita rikosrekisteriin merkittävinä tietoina ehdottoman vankeuden täytäntöönpanon aloituspäivä sekä täytäntöönpanon keskeyttäminen ja lykkääminen. Tällöin olisi arvioitava, ovatko tällaiset tiedot sellaisia, joita ylipäänsä olisi syytä merkitä rikosrekisteriin vai muodostuvatko rekisteröitävä tiedot liian laajoiksi rekisterin muut käyttötarkoitukset huomioon ottaen.

15. Jos rikosrekisteritietojen hyödyntämistä koskeva sääntelymalli valittaisiin, olisi arvioitava, ovatko rikosrekisterilain 10 §:ssä tarkoitetut edellä 8 kohdassa kuvatut tietojen säilytysajat tarkoituksenmukaisia ja riittäviä rangaistusajan laskemiseksi. Vastaavasti olisi arvioitava, ovatko tietyt tietojen säilyttämistä koskevat ajat liian pitkiä rangaistusajan laskemiseksi. Sääntelymallista saattaisi aiheutua tarve muuttaa sanottua rikosrekisterilain sääntelyä.

16. Jos rikosrekisteritietojen hyödyntämistä koskeva sääntelymalli valittaisiin, kysymys oletettavasti olisi suhteellisen kattavasta uudesta säädösvalmistelusta, jossa tulisi arvioida kattavasti rikosrekisterilain ja muun lainsäädännön muutostarpeita. Vastaavasti sääntelymalli edellyttäisi uusien säätämisjärjestystä koskevien perustelujen laatimista. Eduskunnan perustuslakivaliokunta

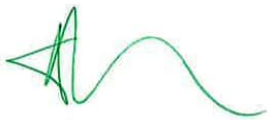
on lausuntokäytännössään katsonut, että perustuslain 71 §:ssä tarkoitetun täydentävän hallituksen esityksen antamisen mahdollisuutta on syytä käyttää erityisesti silloin, kun muutosehdotukset edellyttävät hallituksen alkuperäiseen esitykseen verrattuna olennaisesti uusien säätämisjärjestysarvioiden tekemistä (esim. PeVL 9/2020 vp, s. 3, PeVL 7/2019 vp, s. 12, PeVL 12/2016 vp, s. 3–4).

Lopuksi

17. Kokonaisuutena arvioiden sekä esityksessä ehdotettuun sääntelymalliin että rikosrekisteritietoja hyödyntävään sääntelymalliin liittyy ongelmia ja tiettyjä lainsäädäntötarpeita. Vaikka esityksessä ehdotetun sääntelymallin valinta saattaa edellä esitetyt näkökohdat huomioon ottaen vaikuttaa ainakin vähemmän lainsäädäntömuutoksia vaikuttavalta sääntelymallilta, siihen liittyy nähdäkseni edelleen perustavaa laatua olevia ongelmia käyttötarkoitussidonnaisuuden ja säilytysaikojen pituuden kannalta. Vaikka henkilötietojen käsittelystä Rikosseuraamuslaitoksessa annetun lain 33 §:ssä tarkoitetun hakemiston käyttötarkoituksiin nimenomaisesti lisättäisiin rangaistusajan laskeminen, kysymys on ongelmallisesta hakemiston käyttötarkoituksen tosiasiallisesti muuttavasta sääntelystä, jolla saattaisi olla kielteisiä seurannaisvaikutuksia tutkimuskäyttöön varattujen tietojen tutkimuksellisen hyödyntämisen vapauteen laajemminkin.

18. Edellä todetun vuoksi perustelluin sääntelymalli – vaikka sitä ei lisäselvityspyynnössä pyydetty arvioimaan – olisi katsoa, että ehdotetun sääntelyn tavoitteet voidaan saavuttaa ajallisesti aiempiin kymmeneen vuoteen rajatuilla tiedoilla tuomituista rangaistuksista, jotka olisivat saatavilla rikosseuraamusrekisteristä (PeVL 37/2024 vp, 17 kohta). Tällöin yksinkertaisesti katsottaisiin, että sääntelyn tavoite ei edellytä vanhempien tietojen hyödyntämistä. Vastaavasti esityksen 1. lakiehdotuksen 2 c luvun 5 §:n sääntelyä voitaisiin muuttaa niin, että niin sanottuna vankeinhoidollisesti ensikertalaisena pitämisen raja säädettäisiin kymmeneen vuoteen. Tämä olisi perusteltua ennen muuta siksi, että rikoksen uusiminen on yleisintä vuoden sisällä vankilasta vapautumisen jälkeen, minkä vuoksi sellaisia henkilöitä, jotka uusivat rikoksen yli 10 vuoden kuluttua aiemmasta vankeusrangaistuksesta, on oletettavasti varsin vähän.

Helsingissä 2.12.2024



Sakari Melander
OTT, VT, rikosoikeuden professori