

Perustuslakivaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi henkilötietojen käsittelystä Rikosseuraamuslaitoksessa sekä vankeuslain ja eräiden muiden seuraamusten täytäntöönpanosta annettujen lakien muuttamisesta

Lakivaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi henkilötietojen käsittelystä Rikosseuraamuslaitoksessa sekä vankeuslain ja eräiden muiden seuraamusten täytäntöönpanosta annettujen lakien muuttamisesta (HE 246/2020 vp): Asia on saapunut perustuslakivaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava lakivaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- hallitusneuvos Anne Hartoneva, oikeusministeriö
- ylitarkastaja Heikki Partanen, Tietosuojavaltuutetun toimisto
- oikeustieteen tohtori Maija Dahlberg
- professori Sakari Melander
- professori Tuomas Ojanen
- professori Tomi Voutilainen

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi laki henkilötietojen käsittelystä Rikosseuraamuslaitoksessa. Lisäksi esityksessä ehdotetaan muutettaviksi vankeuslakia, tutkintavankeuslakia, yhdyskuntaseuraamusten täytäntöönpanosta annettua lakia, valvotusta koevapaudesta annettua lakia, yhdistelmärankaistuksen täytäntöönpanosta annettua lakia ja rikoslakia. Ehdotetut lait oli tarkoitettu tulemaan voimaan 1.5.2021.

Esitykseen sisältyvissä säätämisyjärjestysperusteluissa lakiehdotuksia tarkastellaan perustuslain 7, 8, 10, 12, 21 ja 80 §:n kannalta. Hallituksen käsityksen mukaan lakiehdotukset voidaan säätää tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä.

Hallitus pitää kuitenkin suotavana, että esitys saatetaan perustuslakivaliokunnan käsiteltäväksi.

Valiokunnan lausunto PeVL 27/2021 vp

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Arvion lähtökohdat

(1) Hallituksen esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi laki henkilötietojen käsittelystä Rikosseuraamuslaitoksessa. Tavoitteena on muuttaa henkilötietojen käsittelyä koskevia säännöksiä siten, että sääntely olisi yhteensopivaa Euroopan unionin tietosuojasäädösten kanssa. Voimassa oleva laki on säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 70/2014 vp; ks. myös PeVL 19/2012 vp).

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

(3) Ehdotettu sääntely on merkityksellistä perustuslain 10 §:ssä säädetyn yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta. Perustuslakivaliokunta on arvioinut EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen soveltamisen alkamisen merkitystä henkilötietojen suojalle lausunnossa PeVL 14/2018 vp. Valiokunnan mukaan tietosuoja-asetuksen yksityiskohtainen sääntely, jota tulkitaan ja sovelletaan EU:n perusoikeuskirjassa turvattujen oikeuksien mukaisesti, muodostaa yleensä riittävän säännöspohjan myös perustuslain 10 §:ssä turvatun yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta (PeVL 14/2018 vp, s. 4). Toisin kuin suoraan sovellettava tietosuoja-asetus, poliisidirektiivi ei kuitenkaan sisällä sellaista yksityiskohtaista sääntelyä, joka muodostaisi riittävän säännöspohjan perustuslain 10 §:ssä turvatun yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta (PeVL 14/2018 vp, s. 7, ks. myös PeVL 26/2018 vp, s. 3).

(4) Perustuslakivaliokunnan mukaan on selvää, että erityislainsäädännön tarpeellisuutta on arvioitava myös tietosuoja-asetuksenkin edellyttämän riskiperustaisen lähestymistavan mukaisesti kiinnittämällä huomiota tietojen käsittelyn aiheuttamiin uhkiin ja riskeihin. Mitä korkeampi riski käsittelystä aiheutuu luonnollisen henkilön oikeuksille ja vapauksille, sitä perustellumpaa on yksityiskohtaisempi sääntely (PeVL 14/2018 vp, s. 5).

(5) Perustuslakivaliokunnan mielestä henkilötietojen käsittelyä koskevaa sääntelyä on sanotun johdosta tällaisissa perusoikeusherkeissä sääntelykonteksteissa edelleen arvioitava sääntelyn lakitasoisuutta, täsmällisyyttä ja kattavuutta korostaneen käytännön pohjalta (ks. myös PeVL 14/2018 vp, s. 7). Valiokunta on kuitenkin kiinnittänyt huomiota myös henkilötietojen käsittelyä koskevan sääntelyn raskauteen ja monimutkaisuuteen (ks. esim. PeVL 31/2017 vp, s. 4 ja PeVL 71/2014 vp, s. 3). Valiokunta on muistuttanut tämän johdosta myös poliisidirektiivin voimaansaattamisen yhteydessä, että henkilötietojen suojaan liittyvät sääntelyn kattavuuden, täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimukset voidaan joiltain osin täyttää myös tietosuoja-asetuksen soveltamisalan ulkopuolella kansalliseen oikeuteen sisältyvällä yleislailalla (PeVL 26/2018 vp, s. 4; ks. myös PeVL 14/2018 vp, s. 7, PeVL 31/2017 vp, s. 3–4, PeVL 5/2017 vp, s. 9, PeVL 38/2016 vp, s. 4).

Valiokunnan lausunto PeVL 27/2021 vp

(6) Hallituksen esityksessä ehdotetaan muutettaviksi myös vankeuslakia, tutkintavankeuslakia, yhdyskuntaseuraamusten täytäntöönpanosta annettua lakia, valvotusta koevapaudesta annettua lakia, yhdistelmärangaistuksen täytäntöönpanosta annettua lakia ja rikoslakia. Lakeihin tehtäisiin hallituksen esityksen mukaan lähinnä menettelysäännöksiä koskevia muutoksia, joiden tavoitteena on yksinkertaistaa ja selkeyttää menettelytapoja seuraamusten täytäntöönpanossa.

Henkilötietojen käsittelyä koskevan lakiehdotuksen suhde muuhun lainsäädäntöön

(7) Hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen 2 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaan henkilötietojen salassapitoon ja luovuttamiseen sovelletaan viranomaisten toiminnan julkisuudesta annettua lakia ja rikosasioiden tietosuojalakia. Momentin 2 kohdan mukaan henkilötietojen luovuttamiseen teknisten rajapintojen ja katseluyhteyksien välityksellä sovelletaan julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annettua lakia. Momentin 3 kohdan mukaan muuhun kuin 1 ja 2 kohdassa tarkoitettuun henkilötietojen käsittelyyn sovelletaan rikosasioiden tietosuojalakia. Säännöksen 2 momentin mukaan tapaajien, muiden vankiin tai tutkintavankiin yhteyttä pitävien henkilöiden ja asioijien henkilötietojen käsittelyyn sovelletaan lisäksi yleistä tietosuojasetusta ja tietosuojalakia.

(8) Perustuslakivaliokunnan mielestä sovellettavan lainsäädännön kokonaisuutta ei voi luonnehtia selkeäksi ja ymmärrettäväksi. Sovellettavien EU- ja kansallisten säädösten väliset suhteet muodostuvat osittain päällekkäisiksi ja osittain toisistaan erotettaviksi. Vaikka valiokunnan mielestä on selvää, että varsin merkittävä osa sääntelyn monimutkaisuudesta palautuu EU-oikeuden ja sen tietosuojasääntelyn rajoitettuun ja eriytettyyn soveltamisalaan, on lakivaliokunnan syytä selvittää keinoja sääntelyn soveltamisalasäännösten selkeyttämiseen.

(9) Hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen 2 §:n 1 momentin 1 kohta sisältää viittauksen viranomaisten toiminnan julkisuudesta annettuun lakiin. Perustuslakivaliokunta huomauttaa, että yleislakeina sovellettaviksi tulevien, perustuslakivaliokunnan nimenomaisella myötävaikutuksella tältä osin (PeVL 14/2018 vp, s. 15—16, PeVL 26/2018 vp, s. 7) säädetyt tietosuojalain 28 §:n ja vastaavasti rikosasioiden tietosuojalain 2 §:n mukaan oikeuteen saada tieto ja muuhun henkilötietojen luovuttamiseen viranomaisen henkilörekisteristä sovelletaan, mitä viranomaisten toiminnan julkisuudesta säädetään. Valiokunta pitää perustuslain 12 §:n 2 momentista johtuvista syistä välttämättömänä, että sääntelyn sanamuoto yhtenäistetään näiden yleislakien kanssa. Tämä on tärkeää myös virheellisten vastakohtaispäätelmien välttämiseksi (ks. myös esim. PeVL 60/2018 vp, s. 5).

Henkilötietojen käsittelyä koskevat periaatteet

(10) Rikosasioiden tietosuojalakiin ja tietosuojasetukseen sisältyy asianmukaiset ja yksityiskohtaiset säännökset henkilötietojen käsittelyn yleisistä edellytyksistä ja periaatteista, rekisteröidyn oikeuksista, valvonnasta ja esimerkiksi tietoturvasta (ks. myös PeVL 15/2018 vp ja PeVL 26/2018 vp, s. 4). Niissä säädetään yksilöidysti henkilötietojen käsittelyn yleisistä periaatteista, joita on noudatettava aina käsiteltäessä henkilötietoja sen soveltamisalalla. Perustuslakivaliokunnan mukaan olennaista on, että keskeisten henkilötietojen käsittelyä koskevien periaatteiden soveltamisala muodostuu näin arvioiden kattavaksi (ks. esim. PeVL 60/2018 vp, s. 5).

Valiokunnan lausunto PeVL 27/2021 vp

(11) Perustuslakivaliokunta on kuitenkin edellyttänyt lakiehdotuksia henkilötietojen käsittelystä poliisitoimissa, Tullissa ja Puolustusvoimissa täydennettävän nimenomaisella ja asianmukaisesti laaditulla yleisellä syrjintäkiellolla, jotta lakiehdotukset voitiin käsitellä tavallisen lain säätämisympäristössä (PeVL 51/2018 vp, s. 6, PeVL 52/2018 vp, s. 5, PeVL 60/2018 vp, s. 6). Valiokunnan mukaan tällaisen kiellon on vastattava perustuslain 6 §:n 2 momentin syrjintäkieltoa myös siten, että siinä lueteltujen kiellettyjen syrjintäperusteiden luettelo ei ole tyhjentävä (ks. myös PeVL 36/2018 vp, s. 17–18). Valiokunnan mielestä tällainen täydennys on myös nyt edellytyksenä sille, että 1. lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisympäristössä.

Arkaluonteisten tietojen käsittelyn välttämättömyys ja sääntelyn täsmällisyys

(12) Perustuslakivaliokunta on painottanut arkaluonteisten tietojen käsittelyn aiheuttamia uhkia. Valiokunnan mielestä arkaluonteisia tietoja sisältäviin laajoihin tietokantoihin liittyy tietoturvaan ja tietojen väärinkäyttöön liittyviä vakavia riskejä, jotka voivat viime kädessä muodostaa uhan henkilön identiteetille (ks. PeVL 13/2016 vp, s. 4, PeVL 14/2009 vp, s. 3/I). Myös EU:n yleisen tietosuojasetuksen 51 johdantokappaleen ja rikosasioiden tietosuojadirektiivin 37 johdantokappaleen mukaan erityisiä henkilötietoja, jotka ovat erityisen arkaluonteisia perusoikeuksien ja -vapauksien kannalta, on suojeltava erityisen tarkasti, koska niiden käsittelyn asiayhteys voisi aiheuttaa huomattavia riskejä perusoikeuksille ja -vapauksille. Valiokunta on tämän johdosta kiinnittänyt erityistä huomiota siihen, että arkaluonteisten tietojen käsittely on rajattava täsmällisillä ja tarkkarajaisilla säännöksillä vain välttämättömään ja sääntelyn on oltava EU:n tietosuojalainsäädännön mahdollistamissa puitteissa yksityiskohtaista ja kattavaa (PeVL 65/2018 vp, s. 45, PeVL 15/2018 vp, s. 40).

(13) Hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen 13 §:n mukaan Rikosseuraamuslaitos saa käsitellä rikosasioiden tietosuojalain 11 §:ssä tarkoitettuja erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tietoja vain, jos käsittely on käsittelytarkoituksen kannalta välttämätöntä. Perustuslakivaliokunnan mielestä sääntely on lähtökohtaisesti siten asianmukaista. Valiokunta kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että lakiehdotuksen 15 §:n mukaan Rikosseuraamuslaitos saa käsitellä rikosseuraamusrekisterin sisältämiä henkilötietoja muuhun kuin niiden alkuperäiseen keräämis- ja tallentamistarkoitukseen, jos se on tarpeen laillisuusvalvontatehtävässä taikka seuraamusten täytäntöönpanoon liittyvän valvonnan tai toiminnan yleiseksi kehittämiseksi. Valiokunnan mielestä säännöksen suhdetta 13 §:ssä säädettyyn välttämättömyysvaatimukseen on syytä selventää.

(14) Hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen 11 §:ssä tarkoitettu turvallisuustietorekisteri voi sisältää 5 §:ssä tarkoitettujen henkilön yksilöintitietojen lisäksi pykälän 1 momentissa tarkoitettuun epäilyyn sekä 2 momentissa tarkoitettuun tapahtumaan liittyviä vankeuslaissa ja tutkintavankeuslaissa säädettyyn maksukortin käytön valvontaan liittyviä tietoja. Säännöksen perusteissa (s. 56) viitataan siihen, että kyseisiä tietoja voidaan käsitellä vain, jos ne ovat turvallisuustietorekisterin käytön kannalta välttämättömiä.

(15) Perustuslakivaliokunnan mukaan säännökset maksukortin käytön valvonnasta merkitsevät puuttumista perustuslain 10 §:n 1 momentissa turvattuun yksityiselämän suojaan (PeVL 36/2020 vp, s. 3). Valiokunta on aiemmin katsonut, että pankkisalaisuus ei ole yksityiselämän ydinalueeseen kuuluva seikka (PeVL 14/2002 vp, s. 4/II, PeVL 7/2000 vp, s. 4/I). Valiokunta on kuitenkin sittemmin arvioinut yksityishenkilön tilitietojen valtiosääntöistä arkaluonteisuutta uudestaan (Pe-

Valiokunnan lausunto PeVL 27/2021 vp

VL 48/2018 vp, s. 3—6). Valiokunta katsoi, 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 valiokunnan mukaan ilmetä suoraan jopa arkaluonteisia tietoja, kuten tietoja uskonnollisen yhdyskunnan jäsenyydestä tai terveydenhuoltopalvelujen käytöstä. Valiokunnan mukaan luonnollisen henkilön yksityiskohtaiset tilitiedot rinnastuvat tämän johdosta yksityiselämän suojan ydinalueelle kuuluviin arkaluonteisiin tietoihin (PeVL 48/2018 vp, s. 4). Valiokunta piti tämän johdosta pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmän kohdalla säätämisyjärjestyskysymyksenä välttämättömyyden, täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimuksesta (PeVL 48/2018 vp, s. 8).

(16) Perustuslakivaliokunnan mukaan vastaavia lähtökohtia voitiin soveltaa Rikosseuraamuslaitoksen suorittaman maksukortin valvonnan sääntelyn arviointiin, vaikka sinänsä on myös selvää, että yksityiselämän suoja toteutuu vankilaolosuhteissa normaalielämää rajatun verran. Vaikka erityisesti oli otettava huomioon, että maksukortin käytön valvonta merkitsee lievempää puuttamista perusoikeuksiin kuin vankeuslaissa säädetty rahan tai maksuvälineiden totaalinen hallussapitokielto, piti valiokunta kuitenkin säätämisyjärjestyskysymyksenä maksukortin valvonnan sitomista välttämättömyydedellytykseen (PeVL 36/2020 vp, s. 4).

(17) Hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen 11 §:ää vastaava säännös sisältyy sinänsä myös voimassa olevaan perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella säädettyyn lainsäädäntöön. Koska maksukortin valvontaan liittyvät tiedot eivät kuulu nyt arvioitavan 1. lakiehdotuksen 13 §:n välttämättömyydedellytyksen piiriin, on valiokunnan mielestä mahdollisuus käsitellä maksukortin käytön valvontaan liittyviä tietoja nimenomaisesti sidottava säännösperustaisesti välttämättömyydedellytykseen säännösehdotuksen perusteluissakin tarkoitettu tavoin. Tällainen täydennys on edellytyksenä 1. lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

(18) Hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen 7 §:n 5 momentin mukaan rikoksesta epäillyn ja yhdyskuntaseuraamusta suorittavan tietoihin saataisiin sisällyttää 1—3 momentissa tarkoitettujen asioiden käsittelemisen vuoksi välttämättömät tiedot rikoksesta epäillyn tai yhdyskuntaseuraamusta suorittavan lähiomaisen tai muun henkilön nimestä, yhteystiedoista ja asioiden käsittelemiseen liittyvästä asemasta sekä muista välttämättömistä tiedoista. Säännöksen perustelujen (s. 48) mukaan mainitut muut tiedot voisivat koskea esimerkiksi momentissa tarkoitettujen henkilön psyykkistä tilaa, joka tulee ottaa kotikäynnillä huomioon. Perusteluissa viitattujen arkaluonteisten tietojen käsittely on sinänsä asianmukaisesti sidottu välttämättömyysvaatimukseen. Perustuslakivaliokunnan mielestä 7 §:n 5 momenttia on syytä täsmentää perustelulausuman mukaisesti tietojen käsittelyä koskevalla maininnalla. Lakiehdotuksen sääntelyä on syytä täsmentää yleisemminkin yksilöimällä käsiteltäväksi tarkoitettujen arkaluonteisten tietojen.

(19) Hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen 33 §:ssä säädetään tietojen pysyvästä säilyttämisestä. Säännöksen mukaan tietokannasta poistetuista rikosseuraamusrekisterin tiedoista muodostetaan pysyvästi säilytettävien tietojen hakemisto. Tieto poistetaan hakemistosta 50 vuoden kuluessa siitä, kun henkilö on viimeksi vapautunut Rikosseuraamuslaitoksen yksiköstä tai lopettanut yhdyskuntaseuraamuksen suorittamisen.

Valiokunnan lausunto PeVL 27/2021 vp

(20) Perustuslakivaliokunnan mukaan tietojen pysyvä säilyttäminen ei ole henkilötietojen suojan mukaista, ellei siihen ole tietojärjestelmän luonteeseen tai tarkoitukseen liittyviä perusteita (PeVL 18/2016 vp, s. 2, PeVL 54/2010 vp, PeVL 3/2009 vp). Tietojen pysyvä säilyttäminen on katsottu perustelluksi esimerkiksi silloin, kun tiedot ovat osin muuttumattomia tai hitaasti muuttuvia eikä niitä päivitetä pelkän ajan kulumisen vuoksi ja niiden pysyvä säilyttäminen on tarpeellista tehtävien hoitamiseksi (PeVL 54/2010 vp). Valiokunta on toisaalta pitänyt viiden vuoden säilytysaikaa arkaluonteisten tietojen osalta pitkänä (PeVL 13/2017 vp, s. 6) ja korostanut, että mitä pidemmäksi tietojen säilytysaika muodostuu, sitä olennaisempaa on huolehtia tietoturvasta, tietojen käytön valvonnasta ja rekisteröidyn oikeusturvasta (PeVL 28/2016 vp, s. 7). Valiokunta on yleisemminkin painottanut erityisesti arkaluonteisten tietojen säilytysajan rajaamista siihen, mikä on välttämätöntä sen tavoitteen saavuttamiseksi, jonka vuoksi tiedot on järjestelmään tallennettu (ks. esim. PeVL 13/2017 vp, s. 6). Lakivaliokunnan on syytä tarkastella säilytysaikoja.

Tietojensaantioikeus

(21) Perustuslakivaliokunta on aiemmin arvioinut säännöstä, jonka mukaan Rikosseuraamuslaitoksella on 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 (PeVL 36/2020 vp, s. 5).

(22) Perustuslakivaliokunnan mukaan sääntely oli valiokunnan tietojen luovuttamista ja saamista koskeva käytäntö huomioiden sinänsä asianmukaisesti sidottu välttämättömyyteen. Välttämättömyyden arvioinnin kannalta oli kuitenkin ongelmallista, että lakiehdotuksesta ei tarkemmin ilmennyt, mitä maksukortin käytön hallinnoinnilla tarkoitetaan. Säännöksen täsmentäminen oli edellytyksenä lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä (PeVL 36/2020 vp, s. 5).

(23) Nyt arvioitavan hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen 18 §:ssä säädetään oikeudesta saada tietoja maksukortin myöntäjältä tai maksun välittäjänä toimivalta asiallisesti vastaavin sanamuodoin. Myös nyt ehdotetun säännöksen täsmentäminen on edellytyksenä 1. lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Muutoksenhaku

(24) Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi nykyistä kattavammin muutoksenhakukelpoisista päätöksistä ja päätöksistä, joihin ei saa hakea muutosta. Yhdyskuntaseuraamusten täytäntöönpanosta annettuun lakiin, valvotusta koevapaudesta annettuun lakiin ja yhdistelmärangaistuksen täytäntöönpanosta annettuun lakiin ehdotettavat säännökset muutoksenhakukelpoisista päätöksistä ja muutoksenhakukieltojen luettelo vastaavat pitkälti vankeuslain ja tutkintavankeuslain sääntelyä. Kussakin laissa säädetään, että luetteloihin kuulumattomiin päätöksiin voi hakea muutosta.

(25) Ehdotetut muutoksenhakukiellot ovat merkityksellisiä perustuslain 21 §:ssä turvatun oikeusturvan kannalta. Osa kielloista koskee päätöksiä, joilla rajoitetaan muita perusoikeuksia. Pe-

Valiokunnan lausunto PeVL 27/2021 vp

rustuslakivaliokunta on useissa lausunnoissaan käsitellyt perustuslain 21 §:n asettamia vaatimuksia. Perustuslakivaliokunta on pitänyt ongelmallisena sitä, ettei vankeuslaissa ja tutkintavankeuslaissa säädetä selvästi muutoksenhakukiellosta (PeVL 20/2005 vp, s. 7—8).

(26) Perustuslakivaliokunnan mukaan tällaiseen luetteloon perustuvassa sääntelytavassa jää epäselväksi, onko asianosaisella oikeus saada lain muiden säännösten nojalla tehty päätös tuomioistuimen käsiteltäväksi silloinkaan, kun päätös koskee hänen oikeuttaan tai velvollisuuttaan perustuslain 21 §:n 1 momentissa tarkoitettussa mielessä. Valiokunnan mukaan myös esimerkiksi säännökset ns. subjektiivista oikeutta harkinnanvaraisempienkin oikeuksien tai etuuksien myöntämisedellytyksistä voivat muodostaa riittävän täsmällisen perustan perustuslain 21 §:n 1 momentissa tarkoitettuna oikeutena pidettävän suhteen syntymiselle yksilön ja julkisen vallan välille (ks. erit. PeVL 20/2005 vp, s. 7/II ja siinä viitatus).

(27) Hallituksen esityksessä eduskunnalle vankeutta ja tutkintavankeutta koskevan lainsäädännön muuttamiseksi (HE 45/2014 vp) esitettiin vankeuslakiin ja tutkintavankeuslakiin säädettäväksi kattavaa luetteloa muutoksenhakukelpoisista päätöksistä ja muutoksenhakukielloista. Koska lakiehdotuksen mukaan myös luetteloihin kuulumattomiin päätöksiin oli mahdollista hakea muutosta, ei sääntelytapa muodostunut valiokunnan mukaan perustuslain kannalta ongelmalliseksi, vaikka sääntelytapa ei vastannut valiokunnan esittämää suositusta (PeVL 34/2014 vp, s. 4/II).

(28) Perustuslakivaliokunta on kuitenkin vankeusaikaisen rikollisuuden estämisen ja laitosturvallisuuden ylläpitämisen tehostamista koskenutta lainsäädäntöä arvioidessaan (PeVL 36/2020 vp, s. 6) pitänyt tärkeänä, että oikeusministeriössä selvitetään kokonaisuutena vankeuslain mukaisten turvallisuus- ja valvontatoimien laillisuusvalvonta sekä muutoksenhakusäännösten yhteensopivuus perustuslain 21 §:n oikeusturvasääntelyyn ja kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin. Valiokunta korostaa edelleen tällaisen tarkastelun välttämättömyyttä.

Täsmennetyt rangaistusajan suunnitelman sisältö

(29) Hallituksen esityksen 4. lakiehdotuksen 17 §:ssä säädetään täsmennetyt rangaistusajan suunnitelman sisällöstä. Lakiehdotuksen 20 §:ssä säädetään asetuksenantovaltuudesta, jonka mukaan tarkemmat säännökset täsmennetyt rangaistusajan suunnitelman sisällöstä ja laatimismenettelystä annetaan valtioneuvoston asetuksella. Hallituksen esityksen mukaan nykyisessä laissa oleva yksityiskohtainen luettelo suunnitelman sisällöstä siirretään valtioneuvoston asetukseen. Laissa säädetään kuitenkin edelleen velvollisuudesta sisällyttää täsmennettyyn rangaistusajan suunnitelmaan täytäntöönpanon alkamis- ja päättymisajankohdat sekä nykyistä vastaavasti täytäntöönpanon yksityiskohtainen aikataulu.

(30) Hallituksen esityksen (s. 90) mukaan täsmennetty rangaistusajan suunnitelma on jatkossa muutoksenhakukelpoinen hallintopäätös, joka sisältää tuomitun täsmälliset velvollisuudet täytäntöönpanon aikana. Suunnitelmassa tulee erityisesti määritellä tuomitun mahdollisen asunnossa pysymisvelvollisuuden sisältö, toimintavelvollisuuksien sisältö ja aikataulu sekä valvontatapaamisten määrä ja kesto sekä aikataulu, jolla velvollisuuksien mukaiset tilaisuudet toteutetaan täytäntöönpanon aikana. Aikataulun tulee olla riittävän täsmällinen koko rangaistusajan kulun

Valiokunnan lausunto PeVL 27/2021 vp

hahmottamiseksi. Suunnitelmassa määritellyn aikataulun lisäksi voidaan tuomitun kanssa laatia yksityiskohtaisempi viikko-ohjelma, joka voidaan myös kirjata tietojärjestelmään.

(31) Perustuslain 80 §:n 1 momentin mukaan laissa on säädettävä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista sekä asioista, jotka perustuslain mukaan muuten kuuluvat lain alaan. Perustuslakivaliokunta kiinnittää huomiota siihen, että esityksen perusteella jää epäselväksi, sisältyykö 20 §:n nojalla asetuksella annettaviin täsmennetyin rangaistusajan suunnitelman sisältöä koskeviin säännöksiin sellaisia seikkoja, joista tulee perustuslain 80 §:n 1 momentin mukaan säätää lailla. Valiokunta muistuttaa, että perustuslain säännökset rajoittavat suoraan valtuussäännösten tulkintaa samoin kuin valtuuksien nojalla annettavien säännösten ja määräysten sisältöä eikä asetuksella tai määräyksellä siten voida antaa yleisiä oikeussääntöjä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista tai muista lain alaan kuuluvista asioista (ks. esim. PeVL 10/2016 vp, s. 5, PeVL 10/2014 vp, s. 3/I ja PeVL 58/2010 vp, s. 3/I). Sääntelyä on tarvittaessa syytä täsmentää.

Ehdollisen vankeuden tehosteeksi määrätyn valvonnan alkamisajankohta

(32) Hallituksen esityksen 4. lakiehdotuksen 15 §:n 2 momentin mukaan ehdollisen vankeuden, jonka tehosteeksi on tuomittu valvontaan, valvonta-aika alkaa sinä päivänä, jolloin on täsmennetyin rangaistusajan suunnitelman mukainen ensimmäinen valvontatapaaminen.

(33) Perustuslakivaliokunta kiinnittää huomiota siihen, että ehdotettu sääntely ei näytä sisältävän tarkempaa sääntelyä siitä, milloin täsmennetty rangaistusajan suunnitelma on laadittava. Valiokunnan mielestä ei ole perustuslain 6 §:ssä turvatus yhdenvertaisuuden ja sääntelyn tarkkaraajaisuuden ja täsmällisyyden näkökulmasta täysin ongelmatonta, että valvonta-ajan alkamisen ajankohta voi tosiasiallisesti huomattavastikin vaihdella tuomittujen kesken. Sääntelyä on täsmennettävä.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Perustuslakivaliokunta esittää,

että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä, 1. lakiehdotus kuitenkin vain, jos valiokunnan sen täydentämisestä syrjintäkiellolla sekä 11 ja 18 §:stä tekemät valtiosääntöoikeudelliset huomautukset otetaan asianmukaisesti huomioon.

Valiokunnan lausunto PeVL 27/2021 vp

Helsingissä 8.9.2021

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

varapuheenjohtaja Antti Häkkänen kok
jäsen Outi Alanko-Kahiluoto vihr
jäsen Bella Forsgrén vihr
jäsen Jukka Gustafsson sd
jäsen Maria Guzenina sd
jäsen Petri Honkonen kesk
jäsen Olli Immonen ps
jäsen Mikko Kinnunen kesk
jäsen Anna Kontula vas
jäsen Mats Löfström r
jäsen Jukka Mäkynen ps
jäsen Sakari Puisto ps
jäsen Wille Rydman kok
jäsen Heikki Vestman kok
jäsen Tuula Väätäinen sd
varajäsen Johannes Koskinen sd

Valiokunnan sihteerinä ovat toimineet

valiokuntaneuvos Johannes Heikkinen
valiokuntaneuvos Mikael Koillinen