

Kriminaalipolitiikka- ja rikosoikeusosasto
Hallitusneuvos Anne Hartoneva
Lainsäädäntöneuvos Juho Martikainen

MUISTIO

18.2.2021

Eduskunnan lakivaliokunnalle

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi henkilötietojen käsittelystä Rikosseuraamuslaitoksessa sekä vankeuslain ja eräiden muiden seuraamusten täytäntöönpanosta annettujen lakien muuttamisesta (HE 246/2020 vp.)

1 Esityksen tausta

Rikosseuraamuslaitoksessa käynnistettiin vuonna 2011 toiminnan kehittämis- ja tietojärjestelmähanke. Hankkeen nimeksi tuli vuonna 2013 ROTI. Roti-hankkeella luodaan Rikosseuraamuslaitokselle yksi yhteinen tietojärjestelmä, joka yhdistää nykyisen vanki-tietojärjestelmän ja yhdyskuntaseuraamusten Tyyne-tietojärjestelmän.

Tietojärjestelmä uudistuksen yhteydessä on kehitetty rangaistusten täytäntöönpanon prosesseja, mikä edellyttää myös lainsäädäntömuutoksia.

Hankkeen aikana on valmisteltu henkilötietojen käsittelystä Rikosseuraamuslaitoksessa annetun lain uudistus ja lukuisia muutoksia rangaistusten täytäntöönpanoa koskeviin menettelysäännöksiin.

Käsiteltävä esitys sisältää nämä lainsäädännön uudistukset. Esityksessä on kaksi kokonaisuutta: henkilötietojen käsittelyä Rikosseuraamuslaitoksessa koskevan lain uudistaminen sekä vankeuslakiin ja muihin rikosseuraamusten täytäntöönpanoa koskeviin lakeihin tehtävät, lähinnä menettelytapoja koskevat muutokset. Jälkimmäiset lainmuutokset koskisivat vankeuslakia, tutkintavankeuslakia, yhdyskuntaseuraamusten täytäntöönpanosta annettua lakia, valvotusta koevapaudesta annettua lakia ja yhdistelmä rangaistuksen täytäntöönpanosta annettua lakia.

2 Keskeiset ehdotukset

2.1 Henkilötietojen käsittely Rikosseuraamuslaitoksessa

Henkilötietojen käsittelystä Rikosseuraamuslaitoksessa annettu laki (1069/2015) uusitaisiin kokonaisuudessaan, koska Rikosseuraamuslaitoksen tietojärjestelmän uudistuksessa muun muassa rekisterijaottelu ja rekistereiden nimet muuttuisivat. Ehdotettavissa säännöksissä otetaan huomioon sääntelyn yhteensopivuus Euroopan unionin tietosuojasäädösten kanssa, Rikosseuraamuslaitoksen eräät toiminnalliset muutokset sekä viranomaisten välistä tietojen luovuttamista koskevien säännösten täsmentämistarpeet.

Ehdotettava laki olisi erityislaki suhteessa henkilötietojen käsittelystä rikosasioissa ja kansallisen turvallisuuden ylläpitämisen yhteydessä annettuun lakiin (1054/2018, *rikosasioiden tietosuojalaki*).

Esityksen keskeisimmät muutosehdotukset ovat:

Ehdotuksen mukaan eri rikosseuraamusten täytäntöönpanoa koskevat tiedot olisivat yhdessä rekisterissä. Nykyisin vankeutta ja yhdyskuntaseuraamuksia koskevat tiedot ovat eri rekistereissä. Yhdistäminen lisää selkeyttä ja tukee täytäntöönpanon prosessiluonnetta. Tietojen käsittelyoikeus olisi kuitenkin rajattu vain omien virkatehtävien hoitamisen edellyttämään käsittelyyn. Lisäksi rekisterin tietosisältöjä täsmennettäisiin.

Ehdotetussa 9 §:ssä määriteltäisiin Rikosseuraamuslaitoksessa käsiteltävät sosiaalihuollon tiedot nykyistä tarkemmin. Kyse olisi yhtäältä sosiaaliviranomaisilta saaduista tiedoista. Rikosseuraamuslaitos saisi käsitellä näitä tietoja seuraamusselvityksen laatimisessa sekä rangaistusajan suunnitelman laatimisessa, muuttamisessa ja toteuttamisessa. Toisaalta Rikosseuraamuslaitoksen työssä kertyy sosiaalihuollollista tietoa, muun muassa päihdehuollon palveluiden käytöstä ja elämänhallintaa edistävien tukitoimien yhteensovittamisesta. Ehdotetussa 13 §:ssä täsmennettäisiin näiden tietojen käsittelyoikeuksia: varsinaisia sosiaalihuollon tietoja voisivat käsitellä ainoastaan sosiaalihuollon ammattihenkilöt sekä kyseisiä tietoja päätöksenteossa tarvitsevat asian esittelijä ja ratkaisija. Sosiaalihuollon ammattihenkilöt kirjaisivat kyseisistä tiedoista tarvittavat asiat rangaistusajan suunnitelmiin sillä tavoin yleispiirteisesti, etteivät ne enää ole sosiaalihuollon tietoja vaan täytäntöönpanotietoja. Rikosseuraamuslaitoksen mukaan sen palveluksessa on riittävä määrä sosiaalihuollon ammattihenkilöitä, lähinnä sosionomeja, jotta tämä järjestely voidaan toteuttaa. Sosiaalihuollon tietojen käsittelyä koskevat säännösehdotukset on käyty läpi sosiaali- ja terveysministeriön kanssa.

Ulkopuolisia henkilöitä eli vankien tapaaajia ja muita heihin yhteyttä pitäviä sekä vankilassa asioivia koskevien tietojen käsittelyn säännöksiä täsmennettäisiin.

Ehdotuksessa erittäin arkaluonteista tietoa sisältävän turvallisuustietorekisterin sisältö ja käsittely esitetään säädettäväksi eduskunnan käsiteltävänä olevan vankilarikollisuutta ja esitutkintaviranomaisten kanssa tehtävää yhteistyötä koskevan HE 6/2020 vp:n mukaisesti.

Ehdotetussa 12 §:ssä otettaisiin käyttöön asianomistajarekisteri, joka sisältäisi asianomistajan yhteystiedot tapauksissa, joissa asianomistaja on vankeuslain 19 luvun 4 §:n nojalla pyytänyt, että hänelle ilmoitetaan vangin päästämisestä vankilan ulkopuolelle, vapauttamisesta, karkaamisesta jne. Nykyisin nämä tiedot kirjataan vangin tietojen yhteyteen, häneltä kuitenkin salassa pidettäväksi. Muutoksella asianomistaja saisi tietojensa tarkastusoikeuden. On myös periaatteellisesti tärkeää, että asianomistajan tiedot olisivat omassa rekisterissään. Ehdotetussa 36 §:n 2 momentissa säädettäisiin vielä nimenomaisesti, ettei vangilla ole tarkastusoikeutta näihin tietoihin.

Tietojen saamista ja luovuttamista koskevat säännökset säilyisivät pääosin nykyisenlaisina. Jonkin verran lisättäisiin Rikosseuraamuslaitoksen oma-aloitteisen tietojen luovuttamisen mahdollisuutta. Tällainen mahdollisuus olisi jatkossa myös muun muassa ulosottoviranomaisille ja maahanmuuttoviranomaisille niiden ydintehtävien hoitamiseksi. Tietojen saamista ja luovuttamista koskevat säännöshedotukset on käyty läpi ko. viranomaisten kanssa.

EU:n tietosuojasäännöksissä korostetaan muun muassa vanhentuneiden tietojen poistamisen tärkeyttä. Esimerkiksi ehdotuksen 31 §:n 1 momentin 2 kohdassa esitetään lyhennettäväksi seuraamuksen suorittamisen aikaisten tietojen poistoaika nykyisestä 10 vuodesta 5 vuoteen siitä lukien, kun henkilö on viimeksi vapautunut Rikosseuraamuslaitoksen yksiköstä tai lopettanut yhdyskuntaseuraamuksen suorittamisen. Jos henkilö tämän jälkeen alkaa suorittaa uutta seuraamusta, vanhoilla tiedoilla ei ole merkitystä suunniteltaessa uutta rangaistuskautta. Rangaistusaikoihin ja vankeuskertaisuuteen liittyvät tiedot säilytettäisiin edelleen 10 vuoden ajan. Laissa säädettäisiin edelleen rekisterinpitäjän velvollisuudesta tarkistaa rekisterin sisältämien tietojen tarpeellisuus säädettyin väliajoin.

2.2 Menettelysäännösten muutokset

2.2.1 Seuraamusten täytäntöönpanoa koskevien lakien suhde hallintolakiin

Esityksessä ehdotetaan selkeytettäväksi seuraamusten täytäntöönpanoa koskevien lakien suhdetta hallintolakiin. Laeista poistettaisiin kaikki hallintolain kanssa rinnakkaiset tai ristiriitaiset säännökset. Näin selkeytettäisiin sitä, että seuraamusten täytäntöönpanossa sovelletaan pääsääntöisesti hallintolain säännöksiä.

Joiltain osin lakeihin jäisi hallintolaista poikkeavia säännöksiä, joita sovellettaisiin erityislakina suhteessa hallintolakiin. Tämä koskee esimerkiksi kurinpitomenettelyä.

2.2.2 Yhdyskuntaseuraamusten täytäntöönpanon aloittaminen

Esityksessä ehdotetaan, että yhdyskuntaseuraamusten täytäntöönpanon aloittamista koskeviin säännöksiin tehtäisiin seuraavia muutoksia:

- Rikosseuraamuslaitos määräisi täytäntöönpanon alkamisajankohdan ja asiasta tehtäisiin päätös, kuten vankeusrangaistuksen täytäntöönpanossakin. Lykkäystä ja keskeyttämistä koskevia säännöksiä selkeytettäisiin.

- Myös ehdollisen vankeuden valvonnan alkaminen tapahtuisi Rikosseuraamuslaitoksen päätöksellä eikä kuten nykyisin tuomion lainvoimaisuudesta. Tällä varmistettaisiin se, että valvottava tavataan valvonnan aikana. Nykyisin noin 10 % valvonnoista päättyy valvottavaa tapaamatta. Rikoslakiin lisättäisiin myös valvonnan raukeamis aika.
- Yhdyskuntaseuraamusten täytäntöönpanon 1 vuoden 3 kuukauden määräajasta ja sen jatkamisesta tuomioistuimessa luovuttaisiin. Seuraamukset olisi pantava täytäntöön viivytyksettä, mikä lisäisi Rikosseuraamuslaitoksen harkintavaltaa. Tuomioistuimia ei ole tarkoituksenmukaista työllistää täytäntöönpanon aikatauluun liittyvillä asioilla, jotka soveltuvat paremmin hallinnolliseen menettelyyn.

2.2.3 Sakon maksuaika vankilassa

Nykyisin vankeuslaissa on kaksi eri maksuaikaa sakon muuntorangaistukseen tuomituille. Viiden päivän maksuaikaa vankilaan tuleville sakon muuntorangaistukseen tuomituille ja kahden kuukauden maksuaika vankilassa jo oleville sakon muuntorangaistukseen tuomituille.

Esityksessä ehdotetaan yksinkertaistettavaksi sakon maksuaikaa vankilassa siten, että kaikille muuntorangaistukseen tuomituille olisi yksi viiden päivän maksuaika. Tämä on perusteltua muun muassa siksi, että vuoden 2019 alussa säädettiin sakon muuntorangaistukseen tuomituille mahdollisuus saada oikeusrekisterikeskukselta kuusi kuukautta maksuaikaa ennen muuntorangaistuksen täytäntöönpanoa. Näin ollen maksuaikamahdollisuudet ovat jo kokonaisuutena aikaisempaa paremmat. On myös tarkoituksenmukaisempaa, että sakon maksuajasta sovitaan aikaisemmin.

Edelleen sakotetuilla olisi mahdollisuus maksaa sakko vielä vankilassa ja näin vapautua muuntorangaistuksesta.

2.2.4 Rangaistusajan suunnitelmien laadinta

Rangaistusajan suunnitelmien sisältöä koskevia säännöksiä eri laeissa yhtenäistettäisiin.

Rangaistusajan suunnitelman laatimismenettelyä koskevia säännöksiä selkeytettäisiin.

2.2.5 Kurinpito ja velvollisuuksien rikkominen

Kurinpitomenettelyä ja velvollisuuksien rikkomismenettelyä koskevia säännöksiä selkeytettäisiin. Laeissa säädettäisiin nykyistä täsmällisemmin menettelyn eri vaiheista.

2.2.6 Päihteettömyyden valvonta

Päihteettömyyden valvontamenettelyä koskevia säännöksiä ehdotetaan selkeytettäväksi. Lakeihin lisättäisiin säännökset muun muassa näytteiden käsittelystä ja testitulosten varmistamisesta.

Yhdyskuntaseuraamusten täytäntöönpanosta annetussa laissa säädettäisiin nykyistä selvemmin päihteettömyyden valvonnan edellytyksistä. Valvonta olisi mahdollista, jos

tuomitun on syytä epäillä olevan päihtynyt täytäntöönpanon edellyttämässä tilaisuudessa. Koska valvontarangaistukseen liittyy velvollisuus olla käyttämättä päihteitä koko rangaistusajan, tältä osin päihteettömyyttä voitaisiin valvoa ilman päihtymysepäilyä.

Säännöksiä selkeytettäisiin myös siten, että valinta eri testaustapojen välillä ei riippuisi siitä, mitä seuraamusta tuomittu suorittaa. Tällä hetkellä nuorisorangaistuksen valvonnassa ei voida ottaa sylki- tai virtsanäytettä. Päihteettömyysvelvollisuuksien sisältö on eri seuraamuksissa samanlainen, joten ei ole perusteltua rajoittaa testaustapojen käyttöä nuorisorangaistuksessa.

Lisäksi yhdyskuntaseuraamusten täytäntöönpanosta annetusta laista ja yhdistelmä-rangaistuksen täytäntöönpanosta annetusta laista ehdotetaan poistettavaksi säännökset velvollisuudesta olla käyttämättä huumausainelaisissa tarkoitettuja huumausaineita. Sääntely on tarpeetonta, koska huumausaineiden käyttö on kielletty rikoslain 50 luvun 2 a §:ssä.

2.2.7 Voimakeinojen käyttö

Voimakeinojen käyttöä koskevia säännöksiä ehdotetaan täydennettäväksi. Laeissa säädettäisiin poliisilakia vastaavasti voimankäytön suhteesta hätävarjeluun, voimankäyttöön varautumisesta ja ampuma-aseen käytöstä.

Myös valvotusta koevapaudesta annettuun lakiin ja yhdistelmä-rangaistuksen täytäntöönpanosta annettuun lakiin lisättäisiin vastaavat säännökset, koska tällä hetkellä ne puuttuvat. Ampuma-aseen käyttö ei kuitenkaan olisi näiden lakien nojalla mahdollista.

2.2.8 Valvotun koevapauden edellytysten selvittäminen

Valvotun koevapauden edellytysten selvittämistä koskevia säännöksiä ehdotetaan muutettavaksi. Sääntelyä muutettaisiin siten, että säännöksistä kävisi nykyistä selkeämmin ilmi velvollisuus selvittää koevapauden edellytykset jokaiselle vangille. Selvitys tulisi tehdä joko Rikosseuraamuslaitoksen tai vangin aloitteesta ja selvittämisen jälkeen tulisi tehdä joko kielteinen tai myönteinen päätös. Nykyisin vanki voi hakea muutosta vain omasta aloitteestaan vireille tulleessa asiassa. Jatkossa vangilla olisi muutoksenhaku-oikeus riippumatta siitä, kenen aloitteesta päätös on tehty.

Vankeuslakiin lisättäisiin myös säännös siitä, että valvotun koevapauden edellytyksiä selvitetessä voidaan suorittaa päihteettömyyden valvontaa. Näin vangin sitoutuminen koevapauden edellyttämään päihteettömyyteen voitaisiin varmistaa jo ennen koevapauden alkamista.

2.2.9 Päätösvaltasäännökset ja muutoksenhaku

Lakien päätösvalta- ja muutoksenhakusäännöksiä ehdotetaan muutettavaksi.

Päätösvaltasäännösten keskeiset muutokset koskisivat päätösvaltatason yhtenäistämistä. Ehdotetuilla säännöksillä on yhteys myöhemmin keväällä annettaviin lainmuutoksiin, jotka koskevat Rikosseuraamuslaitoksen organisaatiouudistusta.

Yhdyskuntaseuraamusten täytäntöönpanon osalta selvennettäisiin myös sitä, mitkä asiat ovat sellaisia, joista tulee tehdä hallintopäätös. Tällaisia päätöksiä olisivat erityisesti päätös rangaistusajan alkamisesta ja päätös täsmennetystä rangaistusajan suunnitelmasta.

Keskeiset muutoksenhakusäännösten muutokset koskevat yhdyskuntaseuraamusten täytäntöönpanosta annettua lakia, valvotusta koevapaudesta annettua lakia ja yhdistelmä-rangaistuksen täytäntöönpanosta annettua lakia. Näihin lakeihin ehdotetaan säädettäväksi vankeuslakia vastaavasti kattavasti muutoksenhakukelpoisista päätöksistä ja erikseen niistä päätöksistä, joihin ei voisi hakea muutosta.

Muutoksenhakukiellot koskisivat sellaisia päätöksiä, joissa tuomitun oikeusturva toteutuu muulla tavoin.

3 Voimaantulo

Lainmuutosten voimaantulon ja Rikosseuraamuslaitoksen uuden tietojärjestelmän käyttöönoton on perusteltua tapahtua samaan aikaan. Hallituksen esityksessä voimaantuloajankohdaksi on mainittu toukokuu 2021. Tietojärjestelmähankkeen viivästymisen vuoksi lakien voimaantulo tapahtuisi syyskuussa 2021.