

LAUSUNTO LAKIVALIOKUNNALLE

Asia:

- HE 106/2022 vp laeiksi rikosrekisteritietojen säilyttämisestä ja luovuttamisesta Suomen ja muiden Euroopan unionin jäsenvaltioiden välillä annetun lain ja siihen liittyvien lakien muuttamisesta

Lakivaliokunta on pyytänyt minulta asiantuntijalausuntoa hallituksen esityksestä 106/2022 vp. Esitän valiokunnalle lausuntonani kunnioittavasti seuraavaa:

1. Yleistä ja suhde muuhun lainsäädäntöön

Lausuttavana oleva hallituksen esitys sisältää ehdotuksia voimassa olevaan lakiin rikostietojen säilyttämisestä ja luovuttamisesta Suomen ja muiden Euroopan unionin jäsenvaltioiden välillä (214/2012, EU-rikosrekisterilaki), rikosrekisterilakiin ja pakkokeinolakiin. EU-rikosrekisterilaki on erityislaki suhteessa viranomaisten toiminnan julkisuudesta annettuun lakiin (621/1999, julkisuuslaki) ja rikosasioiden tietosuojaalakiin (1054/2018) nähden. Lausuttavana olevilla ehdotuksilla on keskeisesti merkitys perustuslain 10.1 §:ssä säädettyyn henkilötietojen suojaan ja 12.2 §:ssä säädettyyn asiakirjajulkisuuteen.

Lakiehdotus koskee muiden kuin EU:n kansalaisten rikostietojen vaihtoa. Nykyiseen sääntelyyn liittyikin epäkohtia nimenomaan siitä syystä, että sääntely ja tietojärjestelmäratkaisut ovat jääneet aukkoiseksi kolmannen maan kansalaisten rikostietojen tehokkaan tiedonvaihdon osalta jäsenvaltioiden välillä. Ehdotusta voidaan pitää tarpeellisenä ja välttämättömänäkin, koska sääntely perustuu unionin lainsäädäntöön sekä siinä esitettyihin tiedonvaihtotarpeisiin (asetus (EU) 2019/816 ja direktiivi (EU) 2019/884). Sääntelyn kohteena olevan ECRIS-TCN:n tarkoituksena on luoda keskitetty EU-tasoinen tietojärjestelmä, johon tehtävien hakujen avulla jäsenvaltiot voivat tunnistaa muita jäsenvaltioita, joilla on kolmansien maiden kansalaisten rikostuomioita koskevia tietoja. ECRIS-TCN sisältäisi jäsenvaltioissa tuomittujen kolmannen maan kansalaisten henkilöllisyyden määrittämistä koskevia tietoja mukaan lukien sormenjälkitietoja.

Lakivaliokunta on antanut EU-säädösten eri valmisteluvaiheissa lausuntoja LaVL 4/2016 vp, LaVL 10/2016 vp, LaVL 12/2017 vp ja LaVL 18/2017 vp. Olen ottanut nämä lausunnot pääkohdin huomioon lausunnossani.

2. Biometristen tietojen käsittely

Hallituksen esityksen lakiehdotusten ja unionin sääntelyn perusteella käsiteltäisiin kolmannen maan kansalaisten biometrisiä tietoja, jotka ovat tietosuojasääntelyssä tarkoitettuja erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tietoja ja kansallisesti valtiosääntöisesti arvioiden henkilön yksityiselämän suojan ydinalueeseen kuuluvia arkaluonteisia tietoja (esim. PeVL 37/2013 vp). Tämän johdosta tällaisia tietoja sisältävien rekisterien perustamista on arvioitava perusoikeuksien rajoitusedellytysten, erityisesti rajoitusten hyväksyttävyyden ja oikeasuhtaisuuden, kannalta (esim. PeVL 29/2016 vp, PeVL 21/2012 vp, PeVL 47/2010 vp sekä PeVL 14/2009 vp). Sormenjälkitiedot tallennettaisiin järjestelmään, jos ne on kerätty rikosprosessissa tai jos niitä ei ole kerätty rikosprosessin yhteydessä, tallennettaisiin tiedot, jos kolmannen maan kansalainen on tuomittu vähintään kuuden kuukauden vankeusrangaistukseen. Ehdotus perustuu ECRIS-TCN-asetuksessa säädettyyn liikkumavaraan. *Ehdotettua sormenjälkitietojen tallentamista koskevaa liikkumavarasäännöstä voidaan pitää oikeasuhtaisena ja hyväksyttävänä suhteessa niihin tarkoituksiin, joissa tietoja käytetään henkilön henkilöllisyyden varmentamiseksi.*

ECRIS-TCN-asetus mahdollistaisi myös kasvokuvien tallentamisen tietojärjestelmään, mutta sääntely sisältää kansallista liikkumavaraa siten, että kasvokuvien tallentaminen ja käyttö jätetään kansallisten sääntelytoimien varaan ja siten jäsenvaltioiden harkintaan. Hallituksen esityksessä ei kuitenkaan ehdoteta säädettäväksi kasvokuvien tallentamisesta ja käytöstä. *Ehdotettua sääntelyä voidaan pitää lähtökohdiltaan perusteltuna ja oikeasuhtaisena erityisesti tilanteissa, joissa käytettävissä on rekisteröityjen sormenjälkitiedot, jolloin kasvokuvien tallentamiselle ei olisi muutenkaan erityisiä välttämättömiä perusteluja, kun otetaan huomioon tietosuojasääntelyssä omaksuttu henkilötietojen käsittelyn minimointivaatimus ja siihen sisältyvä käsittelyn tarpeellisuusvaatimus.* Perustuslakivaliokunta on lausuntokäytännössään todennut vakiintuneesti, että arkaluonteisten tietojen, kuten biometristen tietojen, käsittely on rajattava välttämättömiin perusteisiin (PeVL 3/2017 vp), jolloin tässä suhteessa rekisteröidyn tunnistamista varten kerättävien tietojen on oltava välttämättömiä. Tätä välttämättömyyttä on pidetty säätämisyjärjestyskysymyksenä (PeVL 15/2018 vp). Yksi biometrinen tunnistus on riittävä henkilön tunnistamiseen erityisesti, kun sormenjälkitunnistamista voidaan pitää varsin luotettava suhteessa esimerkiksi kasvokuvatunnistamiseen.

Lakivaliokunta on todennut unionin säädösten valmisteluvaiheessa, että kolmannen maan kansalaisten sormenjälkitietojen käyttöä voidaan pitää hyväksyttävänä, kun niitä käytetään henkilön luotettavaan tunnistamiseen (LaVL 12/2017 vp). Lakivaliokunta on todennut, että sormenjälkitietojen kerääminen tulee kuitenkin pyrkiä rajoittamaan siihen laajuuteen, joka on välttämätöntä ECRIS-yhteistyön näkökulmasta ja muutoinkin oikeasuhtaista ja hyväksyttävää. Edelleen lakivaliokunta on todennut, että välttämättömyys- ja suhteellisuusnäkökohdat huomioon ottaen on perusteltua, että neuvotteluissa pyritään siihen, että muita kuin rikosprosessin aikana kerättyjä kansallisissa sormenjälkitietokannoissa olevia sormenjälkitietoja ei käytetä ECRIS-yhteistyössä. Lakivaliokunta on myös todennut, että hyväksyttävänä voidaan pitää selkeästi rajattuja minimisääntöjä sormenjälkitietojen tallettamiselle ja siten myös keräämiselle, jotta eurooppalainen tietojenvaihto kolmansien valtioiden kansalaisten saamista rikostuomioista nopeutuu ja tulee nykyistä tehokkaammaksi (LaVL 18/2017 vp). Lakivaliokunta on todennut, ettei se kannata muiden biometristen tunnistusten kuin sormenjälkitietojen käyttöön ottamista (LaVL 12/2017 vp).

Nähdäkseni lakiehdotukset täyttävät lakivaliokunnan aiemmin lausunnoissaan esittämät näkökohdat ja varaukset sääntelylle. Kuitenkin sormenjälkitietoja tullaan joissakin tilanteissa keräämään muutoinkin kuin rikosprosessin aikana kertyneiden tietojen osalta, koska kaikissa tilanteissa sormenjälkitietoja ei ole kerätty prosessissa. Kun otetaan huomioon sääntelyssä oleva rajaus kuuden kuukauden vankeusrangaistuksesta, voidaan tätä pitää kuitenkin oikeasuhtaisena ja käsittelyä osaltaan minimoivana rajauksena. Hallituksen esityksessä ehdotetaan pakkokeinolain 9 lukuun uutta 3 a §:ää, jossa säädettäisiin tarpeellisilta osin sormenjälkitietojen ottamisesta lainvoimaisen tuomion antamisen jälkeen, jos sormenjälkitietoja ei olisi otettu esitutkinnan aikana.

Perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt huomiota siihen, että biometrisiä tietoja ei ole säädetty kattavasti ja nimenomaisesti salassa pidettäväksi. Valiokunnan mielestä arkaluonteisiin tietoihin lukeutuviin biometristen tietojen antamiseen kohdistuvalle rajoitukselle voitaisiin sinänsä katsoa olevan perustuslain 12 §:n 2 momentissa tarkoitettuja välttämättömiä syitä (PeVL 40/2021 vp). EU-rikosrekisterilain 11.1 §:n mukaan säilytysrekisteriin merkityt tiedot ovat salassa pidettäviä. Rikosrekisterilain (770/1993) 3 §:n mukaan rikosrekisteriin merkityt tiedot ovat salassa pidettäviä. Julkisuuslain 24.1 §:n 28 kohdan mukaan salassa pidettäviä ovat hallintoviranomaisen asiakirjat ja rekisterit, jotka sisältävät tietoja tuomitusta taikka vangitusta tai muutoin vapautensa menettäneestä henkilöstä, jollei ole ilmeistä, että tiedon antaminen ei vaaranna asianomaisen tulevaa toimeentuloa, yhteiskuntaan sopeutumista tai turvallisuutta, ja jos tiedon antamiseen on perusteltu syy. Lisäksi julkisuuslain mainitun lainkohdan mukaan salassa pidettäviä ovat rikosrekisteriin tallennetut tiedot.

Edellä esitetyn salassapitosääntelyn perusteella sormenjälkitiedot ovat tässä käsittely-yhteydessä salassa pidettäviä ilman, että niitä säädettäisiin salassa pidettäväksi erikseen. Siten sääntely ei ole lähtökohdiltaan ongelmallinen. Kuitenkin

jossakin määrin tulkinnanvaraiseksi jäävät tilanteet, joissa 1. lakiehdotuksen 13 a §:n 3 momentin mukaan "Oikeusrekisterikeskus säilyttää kopion ECRIS-TCN-järjestelmään tallennetuista tiedoista ja niiden muutoksista. Tiedot poistetaan, kun tietue poistetaan ECRIS-TCN-järjestelmästä". Säännöksen perusteluista ei ilmene, että mihin tiedot tallennettaisiin. Siten kaiketi salassapito ei perustuisi ainakaan säilytysrekisterissä tai rikosrekisterissä oleviin tietoihin. Tältä osin lähinnä salassapitoperusteena tulisi kysymykseen julkisuuslain 24.1 §:n 28 kohdassa tarkoitetut hallintoviranomaisen hallussa olevat asiakirjat ja rekisterit, jotka sisältävät tietoja tuomitusta. Tällöin kuitenkin on syytä huomata, että kysymys on vahinkoedellytyslausekkeellisesta salassapitosäännöksestä toisin kuin rikosrekisterin ja säilytysrekisterin tietojen osalta, jotka kuuluvat ehdottoman salassapitovelvollisuuden piiriin. Nähdäkseni tältä osin sääntelyä tai sen perusteluita tulisi jollakin tavalla tarkentaa salassapitoon liittyvien tulkintaongelmien välttämiseksi ja salassapitosääntelyn yhtenäisyyden vuoksi.

3. Tiedonsaanti salassapitosäännösten estämättä

Hallituksen esityksen 1. lakiehdotus sisältää myös viranomaisten tietojenvaihtoon liittyviä säännösehdotuksia.

Perustuslakivaliokunta on arvioinut viranomaisten tietojen saamista ja luovuttamista salassapitovelvollisuuden estämättä koskevaa sääntelyä perustuslain 10.1 §:ssä säädetyn yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta ja kiinnittänyt huomiota muun muassa siihen, mihin ja ketä koskeviin tietoihin tiedonsaantioikeus ulottuu ja miten tiedonsaantioikeus sidotaan tietojen välttämättömyyteen. Viranomaisten tietojensaantioikeus ja tietojenluovuttamismahdollisuus ovat valiokunnan 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 (PeVL 31/2017vp, PeVL 17/2016 vp).

Perustuslakivaliokunta on todennut vakiintuneesti (esim. PeVL 31/2017 vp), että salassapitosäännösten edelle menevässä tietojensaantioikeudessa on viime kädessä kysymys siitä, että tietoihin oikeutettu viranomainen omine tarpeineen syrjäyttää ne perusteet ja intressit, joita tiedot omaavaan viranomaiseen kohdistuvan salassapidon avulla suojataan. Mitä yleisluonteisempi tietojensaantiin oikeuttava sääntely on, sitä suurempi on vaara, että tällaiset intressit voivat syrjäytyä hyvin automaattisesti. Valiokunta on antanut erityistä merkitystä luovutettavien tietojen luonteelle arkaluonteisina tietoina arvioidessaan täsmällisyyttä ja sisältöä. Perustuslakivaliokunnan mukaan erityisesti tilanteessa, jossa ehdotetut säännökset tietojen luovutuksesta ovat kohdistuneet myös arkaluonteisiin tietoihin, on tavallisen lain säätämisyjärjestyksen käyttämisen edellytyksenä ollut sääntelyn täsmentäminen (PeVL 15/2018 vp). Perustuslakivaliokunta on antanut merkitystä luovutettavien tietojen luonteelle arkaluonteisina tietoina arvioidessaan myös tietojen saamista ja luovuttamista salassapitovelvollisuuden estämättä koskevan sääntelyn kattavuutta, täsmällisyyttä ja sisältöä (PeVL 14/2018 vp). Edelleen on syytä huomata, että viranomaiset ovat julkisuuslakia sovellettaessa toisiinsa nähden itsenäisiä (HE 20/1998 vp, s. 33, PeVL 7/2019 vp, s. 6).

Hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen 13 a §:n 2 momentin mukaan "Oikeusrekisterikeskuksella on oikeus saada 1 momentin 3 kohdassa tarkoitetut sormenjälkitiedot poliisilta ja käsitellä niitä tietojen tallentamiseksi tietueeseen sekä tietojen oikaisemiseksi, muuttamiseksi tai poistamiseksi". *Säännösehdotus tarkoittaa Oikeusrekisterikeskuksen tiedonsaantioikeutta arkaluonteiseen ja salassa pidettävään tietoon. Tästä syystä säännösehdotusta tulisi täydentää edellä selostetun perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön mukaisesti siten, että tiedonsaantioikeus on salassapitosäännösten estämättä ja tiedonsaanti tulisi rajoittaa tarpeellisuusedellytykseen. Vastaava puute on nähdäkseni 1. lakiehdotuksen 13 b §:n 1 momentissa ja 13 c §:n 1 momentissa.*

4. Tietojen säilyttäminen

Lakivaliokunta on lausunnoissaan (LaVL 10/2016 vp ja LaVL 12/2017 vp) pitänyt tärkeänä pyrkiä siihen, että Suomesta keskitettyyn rekisteriin toimitettavien tietojen osalta noudatetaan jäsenvaltion kansallista lainsäädäntöä esimerkiksi sen osalta, minkä ajan kuluessa tiedot on poistettava rekisteristä.

Erityisesti arkaluonteisten henkilötietojen säilyttämisessä kysymys on henkilötietojen suojan ydinalueeseen kuuluvista sääntelyvaatimuksista. Perustuslakivaliokunnan mukaan tietojen pysyvä säilyttäminen ei ole henkilötietojen suojan mukaista, ellei siihen ole tietojärjestelmän luonteeseen tai tarkoitukseen liittyviä perusteita (PeVL 18/2016 vp, 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).

Hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen 13 a §:n 3 momentin mukaan Oikeusrekisterikeskus säilyttää kopion ECRIS-TCN-järjestelmään tallennetuista tiedoista ja niiden muutoksista. Tiedot poistetaan, kun tietue poistetaan ECRIS-TCN-järjestelmästä. Säännöksen perustelujen perusteella vaikuttaa siltä, että sormenjälkitietoja säilytettäisiin eräänlaisena varmuuskopiona tietosuoja sääntelystä johtuvan virheettömyysvaatimuksen toteuttamiseksi. *Nähdäkseni sormenjälkitietojen säilyttämiselle tällaisessa teknisluonteisessa varmuuskopioirekisterissä ei ole välttämättömyysperustetta, koska tiedot perustuvat muualta saatuun tietoon.*

Puolestaan 13 a §:n 1 momentin 3 kohdan mukaisissa tilanteissa, sormenjälkitiedot tallennettaisiin myös poliisin henkilörekisteriin pakkokeinolakiin ehdotetun 9 luvun 3 a §:n 7 momentin nojalla. Aiheellista on kiinnittää huomiota siihen, että 1. ja 3. lakiehdotuksissa ei ilmene, millä välttämättömyysperusteella poliisi tallentaa sormenjälkitiedot ehdotetun 3 a §:n tilanteissa henkilörekisteriinsä, jos sormenjälkien ottaminen perustuu Oikeusrekisterikeskukselle säädetyn tehtävän hoitamiseen ja ECRIS-TCN-järjestelmän tehtävän tallennusvelvollisuuden täyttämiseksi. Ehdotetun perusteella sormenjälkitiedot tallennettaisiin 13 a §:n 1 momentin 3 kohdan tilanteissa ECRIS-TCN-järjestelmään, siitä olisi kopio Oikeusrekisterikeskuksella ja sormenjäljet tallennettaisiin lisäksi vielä poliisi henkilörekisteriin. Ehdotetusta sääntelystä on vaikea löytää perusteita kolminkertaiselle sormenjälkitietojen tallentamiselle välttämättömyysedellytys huomioiden. Ehdotus ei ole sopusoinnussa ja oikeasubstaista arkaluonteisten tietojen sääntelyvaatimuksiin ja perusoikeusrajoituksiin nähden.

Vantaalla 19.9.2022

Tomi Voutilainen
julkisoikeuden professori, dosentti