

PERUSTUSLAKIVALIOKUNNALLE

Asia: HE 106/2022 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi rikosrekisteritietojen säilyttämisestä ja luovuttamisesta Suomen ja muiden Euroopan unionin jäsenvaltioiden välillä annetun lain ja siihen liittyvien lakien muuttamisesta

Esitän kunnioittaen seuraavaa.

Ehdotettu sääntely on merkityksellistä perustuslain 7 §:n mukaisen henkilökohtaisen vapauden, koskemattomuuden ja turvallisuuden sekä 10 §:n mukaisen yksityiselämän suojan kannalta. Sillä on merkitystä myös perustuslain 6 §:ssä säädetyn yhdenvertaisuuden ja perustuslain 21 §:ssä säädetyn oikeusturvan kannalta.

Nähdäkseni kaikkien näiden perusoikeuksien rajoittamisella on sinänsä hyväksyttäviä syitä. Niistä mainitaan hallituksen esityksessä oikeudellinen yhdenvertaisuus. Tuomioistuimilla on korkeimman oikeuden ratkaisun KKO 2020:69 mukaan velvollisuus hankkia selvitys ulkomaisista tuomioista samoin edellytyksin kuin rikosrekisteriote kansallisestikin hankittaisiin. Esitys parantaisi mahdollisuuksia hankkia selvitys kolmansien maiden kansalaisten muissa EU-jäsenvaltioissa saamista tuomioista. Lisäksi kolmansien maiden kansalaisten rikosrekisteritietojen saaminen tehostuisi myös joidenkin muiden pyyntöjen osalta, eli yksityisen henkilön omia rikosrekisteritietojaan koskevissa pyynnöissä, lasten kanssa toimivien rikostaustan selvittämisessä ja lähtöaineasetuksen mukaisissa tilanteissa. Rikosrekisteritietojen entistä tehokkaampi vaihtaminen edistäisi myös rikollisuuden, mukaan lukien järjestäytyneen rikollisuuden ja terrorismin, ehkäisyä ja torjuntaa, ja parantaisi siten turvallisuutta.

Sääntelyllä on myös tarkoituksia, joita ei lausuta yhtä selkeästi hallituksen esityksessä. ECRIS-TCN-asetuksesta käy ilmi, että tavoitteena on myös tehokas rajavalvonta. Asetuksen 1 artiklan 1 kohdan e-alakohdassa todetaan, että tavoitteena on vahvistaa edellytyksiä, joiden mukaisesti ECRIS-TCN:n tietoja voidaan käyttää tekemällä hakijoista perusteellinen turvallisuusriskejä koskeva arviointi ennen heidän saapumistaan ulkorajojen ylityspaikoille, jotta voidaan määrittää, onko olemassa näyttöä tai perusteltuja syitä, joiden nojalla voitaisiin päätellä, että henkilön oleskelusta jäsenvaltioiden alueella aiheutuu turvallisuusriski. Asetuksen 2 artiklan mukaisesti järjestelmällä tuetaan viisumi- ja oleskelulupajärjestelmää siten, että arvioidaan, voisiko viisumin, pitkäaikaisen viisumin tai oleskeluluvan hakija muodostaa uhan yleiselle järjestykselle tai sisäiselle turvallisuudelle. Järjestelmää voidaan myös käyttää muihin tarkoituksiin jäsenmaiden lainsäädäntöjen niin salliessa.

Ehdotettujen uusien säännösten arvioinnissa on huomioitava perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset kuten rajoituksen tarkkarajaisuus ja täsmällisyys, rajoittamisen hyväksyttävyys, suhteellisuus, perusoikeuden ydinalueen koskemattomuus, oikeusturvajärjestelyjen riittävyys ja ihmisoikeusvelvoitteiden noudattamisvaatimus.

Henkilökohtainen vapaus, koskemattomuus ja turvallisuus

Esityksessä ehdotetaan pakkokeinolain 9 lukuun uutta 3 a §:ää, jossa säädettäisiin sormenjälkitietojen ottamisesta kolmannen maan kansalaiselta lainvoimaisen tuomion antamisen jälkeen, jos tietoja ei olisi otettu esitutinnan aikana. Esityksellä muutettaisiin pakkokeinolain säännöksiä henkilötuntemerkkien ottamisesta. Tällä pakkokeinolla puututaan perustuslain 7 §:ssä turvattuun henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen.

Esityksessä ei ehdoteta kokonaan uusia tutkintatoimivaltuuksia. ECRIS-TCN-asetus ja ehdotetut pakkokeinolain muutokset kuitenkin tarkoittavat, että henkilötuntemerkit otettaisiin aiempaa kattavammin useammissa tilanteissa kolmansien maiden kansalaisilta.

Nähdäkseni ehdotetut perustuslain 7 §:n rajoittamista merkitsevät säännökset ovat perusteltuja EU-oikeuden vaatimusten täyttämiseksi. ECRIS-TCN-asetuksen 2 artikla ja 5 artiklan b alakohdan ii alakohhta edellyttävät sormenjälkitietojen tallentamista ja keräämistä kolmannen maan kansalaisilta ii alakohdassa tarkoitetussa laajuudessa. Velvoite ehdotetaan pantavaksi täytäntöön ehdotetulla uudella pakkokeinolain 9 luvun 3 a §:llä, sillä voimassa olevan pakkokeinolain 9 luvun 3 §:n mukaan sormenjälkien ottaminen on harkinnanvaraista. Ehdotettuja perustuslain 7 §:n rajoituksia voidaan lähtökohtaisesti pitää välttämättöminä, jotta ECRIS-TCN-asetuksen velvoitteet voidaan täyttää.

Hallituksen esityksessä on sivulta 10 alkaen selostettu varsin seikkaperäisesti niitä vaihtoehtoja, joita kansallisella lainsäätäjällä on käytettävissään EU-velvoitteiden täyttämiseksi. Sormenjälkitietojen tallentaminen b alakohdassa perustuu ensinnäkin kansalliseen lainsäädäntöön ja toiseksi yhteisiin EU-tason vaihtoehtoihin vähimmäisvaatimuksiin. Tietueeseen tulee tallentaa ensinnäkin sormenjälkitiedot, jotka on otettu kansallisen lainsäädännön mukaisesti rikosasian käsittelyn yhteydessä (b alakohdan i alakohhta). Lisäksi tietueeseen tulee tallentaa vähintään jommankumman b alakohdan ii alakohdassa mainitun perusteen nojalla otetut sormenjälkitiedot. Jäsenvaltioilla on velvollisuus tallentaa joko sormenjälkitiedot, jotka on otettu, kun kolmannen maan kansalainen on tuomittu vähintään kuuden kuukauden vankeusrangaistukseen tai kun kolmannen maan kansalainen on tuomittu rikoksesta, josta voidaan määrätä jäsenvaltion lainsäädännön mukaisesti enimmillään vähintään 12 kuukauden vankeusrangaistus. Jäsenvaltioiden tulee päättää, kumman vähimmäisvaatimuksen mukaisesti sormenjälkitiedot tallennetaan. Esityksessä on valittu näistä ensimmäinen vaihtoehto, eli tallentaminen kun kolmannen maan kansalainen on tuomittu vähintään kuuden kuukauden vankeusrangaistukseen. Perusteena ehdotuksessa on se, että tämän tarkoittaisi vähäisempää tietojen keräämistä, millä on merkitystä henkilötietojen suojan kannalta. Perustelua voidaan pitää asianmukaisena. Ehdotettuja perustuslain 7 §:n rajoituksia voidaan näin pitää oikeasuhteisina.

Voimassa olevan pakkokeinolain 9 luvun 3 §:n nojalla henkilöä ei voida velvoittaa saapumaan poliisilaitokselle sormenjälkien ottamista varten. Ehdotetun uuden 3 a §:n nojalla henkilö olisi velvollinen kutsusta saapumaan tarkoitukseen sopivaan toimipaikkaan.

Velvollisuus koskisi henkilöä, joka ei ole Euroopan unionin jäsenvaltion kansalainen tai joka on kansalaisuudeton henkilö tai henkilö, jonka kansalaisuus ei ole tiedossa, olisi otettava asetuksessa

säädettyä tarkoitusta varten sormenjäljet, jos hänet olisi lainvoimaisesti tuomittu vähintään kuuden kuukauden vankeusrangaistukseen, jollei sormenjälkiä olisi otettu jo rikoksen esitutkinnassa. Velvollisuus ei koskisi asetuksen 2 artiklassa tarkoitettuja kaksoiskansalaisia, joilla on sekä jäsenvaltion kansalaisuus että kolmannen maan kansalaisuus.

Pakkokeinolain 9 luvun 3 §:n sanamuotoon sisältyisi, että henkilö on velvollinen kutsusta saapumaan kutsun esittäneen poliisimiehen esittämään lähimpään tarkoitukseen sopivaan toimipaikkaan. Kutsussa on ilmoitettava sen esittämisen peruste. Lisäksi säädettäisiin, että jos momentissa tarkoitettu henkilö jättää ilman hyväksyttävää syytä kutsun noudattamatta, hänet voidaan noutaa toimipaikkaan. Noudosta päättää päällystöön kuuluva poliisimies. Noudosta olisi annettava noudettavaksi määrätylle kirjallinen määräys. Jos määräystä ei asian kiireellisyyden vuoksi ole kirjallisena, määräys ja sen perusteena olevat seikat olisi kerrottava noudettavalle kiinniottamisen yhteydessä. Lisäksi säädettäisiin, että sormenjäljet voidaan ottaa myös, kun 1 momentissa tarkoitettu henkilö suorittaa rikoksesta tuomittua rangaistusta vankilassa tai on mielentilansa vuoksi rangaistukseen tuomitsematta jätettynä hoidettavana mielisairaalassa. Sormenjäljet talletettaisiin poliisilain 1 §:n 1 momentissa säädettyjen tehtävien suorittamiseksi poliisin henkilörekisteriin. Siten uudesta velvollisuudesta säädettäisiin varsin seikkaperäisesti ja yksityiskohtaisesti. Tulkinnanvarainen ilmaisu lienee vain ”hyväksyttävä syy”, johon vetoamalla henkilö saa jättää poliisin esittämän kutsun noudattamatta.

Sääntely vastaisi pääosin esitutkintalain 6 luvun 1 ja 2 §:n sisältöä, joissa säädetään velvollisuudesta saapua esitutkintaan ja noudosta esitutkintaan. Esitutkintalain 6 luvun 2 §:ään sisältyy samainen maininta hyväksyttävästä syystä, joten tulkinta-apua pakkokeinolain uuden pykälän sisällön selvittämiseen saataneen sieltä. Siten perusoikeuden rajoituksen tarkkarajaisuus- ja täsmällisyysvaatimusten voidaan katsoa täyttyvän.

Esityksessä on pidetty perusteltuna, että tämä sääntely sisällytettäisiin nimenomaan pakkokeinolakiin. Ratkaisua voidaan pitää systematiikan kannalta selkeänä. Pakkokeinolaki sisältää jo 9 luvun 4 §:n 2 momentissa säännöksen, joka mahdollistaa DNA-tunnisteen määrittämisen henkilöltä vastaavasti lainvoimaisen tuomion antamisen jälkeen. Rikosprosessissa sormenjälkitiedot ottaa pakkokeinolain 9 luvun 3 §:n 1 ja 3 momentin mukaisesti poliisi, rajavartiomies tai tullimies. Tiedot otetaan esitutkintavaiheessa. Vaikka velvollisuus ottaa sormenjälkitiedot selviäisi vasta, kun kolmannen maan kansalainen on tuomittu vähintään kuuden kuukauden vankeusrangaistukseen, esityksessä on katsottu, että perusteltua on, että sormenjälkitiedot keräisi esitutkintaviranomainen. Esityksessä ehdotetaan kuitenkin, että toimivalta sormenjälkien keräämisestä ECRIS-TCN-asetuksen kontekstissa annettaisiin vain poliisille. Tältäkin osin sääntely täyttää tarkkarajaisuus- ja täsmällisyysvaatimukset.

ECRIS-TCN-asetuksen määritelmien mukaan kolmannen maan kansalaisella tarkoitetaan henkilöä, joka ei ole Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 20 artiklan 1 kohdassa tarkoitettu unionin kansalainen, tai joka on kansalaisuudeton henkilö tai henkilö, jonka kansalaisuus ei ole tiedossa (3 artiklan 1 kohdan 7 alakohta). Pakkokeinolakiin ehdotettavan muutoksen sanamuotoon on sisällytetty nämä kaikki henkilöryhmät, mikä edesauttaa sääntelyn selkeyttä.

Yksityiselämän ja henkilötietojen suoja

Nykyinen pakkokeinolain 9 luvun 3 §:n 1 momentti ei velvoita esitutkintaviranomaista sormenjälkitietojen ottamiseen, mutta sallii sen. Artiklan 1 kohdan b alakohdan ii alakohdan mukaan sormenjälkitiedot olisi kuitenkin velvollisuus tallentaa ECRIS-TCN:ään perustettavaan tietueeseen. Tämä tarkoittaa, että sormenjäljet olisi myös velvollisuus ottaa.

Hallituksen esityksessä valittu linja, jonka mukaan sormenjälkiä tallennetaan, kun kolmannen maan kansalainen on tuomittu vähintään kuuden kuukauden vankeusrangaistukseen rajoittaisi henkilötietojen suojaa vähemmän kuin toinen asetuksen sallima vaihtoehto. Siten kotimaisen sääntelyn voidaan nähdä rajoittavan yksityiselämän ja henkilötietojen suojaa näiltä osin mahdollisimman vähän, mikä sopii yhteen tietosuojasääntelyssä omaksutun käsittelyn minimoinnin periaatteen kanssa. Ratkaisun voidaan katsoa olevan perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännön mukainen (PeVL 53/2017 vp). Perustuslakivaliokunta kiinnitti EU-sääntelyn valmisteluvaiheessa huomiota siihen, että sormenjälkitietojen tallettaminen ja kerääminen tulee rajoittaa siihen laajuuteen, joka on välttämätöntä ECRIS-yhteistyön näkökulmasta ja muutoinkin oikeasuhtaista ja hyväksyttävää.

Silti ECRIS-TCN-asetus merkitsee puuttumista yksityiselämän ja henkilötietojen suojaan. Asetus ja sitä täydentävät lakiehdotukset ovat valtiosääntöoikeudellisesti merkityksellisiä erityisesti rikostuomioita ja rikoksia koskevien henkilötietojen sekä biometristen tietojen käsittelyn osalta. Biometriset tiedot ovat tietosuojasääntelyn mukaan erityisiä henkilötietoja, joita on kotimaaisessa oikeudessamme perinteisesti pidetty arkaluonteisina. Niiden käsittely on perustuslakivaliokunnan käytännön mukaan syytä rajata täsmällisillä ja tarkkarajaisilla säännöksillä vain käsittelytarkoituksen kannalta välttämättömään (kts. PeVL 13/2017 vp, PeVL 3/2017 vp, PeVL 40/2021 vp, PeVL 23/2022 vp).

Hallituksen esityksessä biometrisiksi tiedoiksi määritellään ymmärtääkseni vain kasvokuvat, mutta tietosuojasääntelyn ja perustuslakivaliokunnan käytännön valossa myös sormenjäljet ovat biometrisiä tietoja. Tietosuojaa-asetuksen 4 artiklan 1 kohdan 14 alakohdan mukaan biometrisiä tietoja ovat kaikki luonnollisen henkilön fyysisiin ja fysiologisiin ominaisuuksiin tai käyttäytymiseen liittyvällä teknisellä käsittelyllä saadut henkilötiedot, kuten kasvokuvat tai sormenjälkitiedot.

ECRIS-TCN-asetuksen 2 ja 5 artiklat asettavat jäsenvaltioille velvollisuuden tallentaa keskitettyyn tietojärjestelmään muun ohella sormenjälkitiedot kolmansien maiden kansalaisten sekä kaksoiskansalaisten osalta. Lisäksi on tarkoitus tallentaa sellaisten henkilöiden tietoja, joilla ei ole kansalaisuutta lainkaan. Näiden, erityisen haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden perusoikeussuojaa ei asetuksessa tai kansallisessa lainsäädäntöprosessissa ole pohdittu tarkemmin, mutta on syytä muistaa, että yksityisyys perusoikeutena kuuluu kaikille, kansalaisuudesta tai se puuttumisesta riippumatta.

Sormenjälkitietojen tallentaminen ECRIS-TCN-kontekstissa koskee henkilöitä, joilla on rikosrekisteriin merkitty jäsenvaltioissa annettu tuomio. Asetuksen johdanto-osan 25 kappaleen mukaan biometriikan käyttö on tarpeen, koska se on kaikkein luotettavin menetelmä tunnistaa

jäsenvaltioiden alueella olevia kolmansien maiden kansalaisia, joilla ei useinkaan ole asiakirjoja eikä muita tunnustautumisvälineitä. Kaksoiskansalaisten kohdalla tämä herättää kysymyksiä. Voisi olettaa, että kaksoiskansalaiset pystytään yksilöimään muutenkin. Heillä yleensä lienee asiakirjoja taikka muita tunnustautumisvälineitä. Siten on vaikea nähdä, että kaksoiskansalaisilta kerättävien ja ECRIS-järjestelmään tallennettavien sormenjälkitietojen käsittely on perustuslakivaliokunnan edellyttämällä tavalla välttämätöntä.

ECRIS-TCN-asetus mahdollistaa myös kasvokuvien tallentamisen ECRIS-TCN:ään, mutta tallentaminen ja kasvokuvien käyttäminen on jätetty jäsenvaltion harkintaan. Hallituksen esityksessä ei ehdoteta, että Oikeusrekisterikeskus tallentaisi kasvokuvia ECRIS-TCN:ään tai käyttäisi tai tallentaisi Suomeen ECRIS-TCN:ään tehdyn haun perusteella saatuja kasvokuvia. Tämä ratkaisu noudattaa mielestäni hyvin perustuslakivaliokunnan käytäntöä sekä tietosuojasääntelystä tulevia vaatimuksia.

Kuten hallituksen esityksessä todetaan, yksityiselämän ja henkilötietojen suoja tulee suhteuttaa toisiin perus- ja ihmisoikeuksiin sekä muihin painaviin yhteiskunnallisiin intresseihin (PeVL 5/1999 vp, s. 2). Lainsäätäjän tulee turvata yksityiselämän ja henkilötietojen suoja tavalla, jota voidaan pitää hyväksyttävänä perusoikeusjärjestelmän kokonaisuudessa. Valiokunta on painottanut, että yksityiselämän ja henkilötietojen suojalla ei ole etusijaa muihin perusoikeuksiin nähden. Arvioinnissa on kyse kahden tai useamman perusoikeussäännöksen yhteensovittamisesta ja punninnasta (PeVL 14/2018).

Nyt ehdotettu sääntely tarkoittaa arkaluonteisina pidettävien rikostuomioihin ja rikoksiin liittyvien henkilötietojen käsittelyä. Ehdotetut säännökset eivät hallituksen esityksessä esitettyjen perustelujen mukaan tarkoittaisi merkittäviä laajennuksia suhteessa voimassa olevaan lainsäädäntöön lukuun ottamatta ECRIS-TCN-asetukseen perustuvaa sormenjälkitietojen käsittelyä. On kuitenkin huomattava, että arkaluonteisten tietojen käsittelyn salliminen koskee yksityiselämään kuuluvan henkilötietojen suojan ydintä (PeVL 37/2013 vp, s. 2). Tämän johdosta sormenjälkitietojen tallentamista on syytä harkita huolella.

Perustuslakivaliokunta on korostanut arkaluonteisten tietojen käsittelyn välttämättömyyden vaatimuksen ohella erityisesti käyttötarkoitussidonnaisuuden vaatimusta ja pitänyt mahdollisena tehdä käyttötarkoitussidonnaisuudesta vain täsmällisiä ja vähäisiä luonnehdittavia poikkeuksia (PeVL 40/2021 vp, kappale 15). Tällainen sääntely ei myöskään saa johtaa siihen, että muu kuin alkuperäiseen käyttötarkoitukseen liittyvä toiminta muodostuu rekisterin pääasialliseksi tai edes merkittäväksi käyttötavaksi (ks. PeVL 15/2018 vp, s. 45, PeVL 1/2018 vp, s. 4, PeVL 14/2017 vp, s. 5-6, PeVL 23/2022 vp).

Nyt ehdotetuilla muutoksilla rikosrekisterilakiin sallittaisiin, että Oikeusrekisterikeskus tallentaa perustamaansa ECRIS-TCN-järjestelmän tietueeseen:

- 1) rikosrekisteriin merkityt rikosrekisterilain 2 §:n 3 momentin 1 kohdassa mainitut tiedot sekä peitetäi lisänimet, jos ne ovat Oikeusrekisterikeskuksen saatavilla, ja tuomiojäsenvaltion koodin;
- 2) sakkorekisteriin merkityt tiedot tuomitun nimestä, henkilötunnuksesta tai, jos sitä ei ole käytettävissä, syntymäajasta ja kansalaisuudesta sekä sakkorekisteriin merkityn ratkaisun osalta

oikeushallinnon valtakunnallisen tietojärjestelmän ratkaisu- ja päätösilmoitusjärjestelmään merkityt tiedot tuomitun syntymävaltiosta ja -paikkakunnasta, sukupuolesta, mahdollisista aiemmista nimistä sekä peite- tai lisänimet, jos ne ovat Oikeusrekisterikeskuksen saatavilla, ja tuomiojäsenvaltion koodin;

3) tiedot pakkokeinolain (806/2011) 9 luvun 3 §:n 1 ja 3 momentin sekä 3 a §:n nojalla otetuista sormenjäljistä.

Oikeusrekisterikeskuksella olisi oikeus saada 1 momentin 3 kohdassa tarkoitetut sormenjälkitiedot poliisilta ja käsitellä niitä tietojen tallentamiseksi tietueeseen sekä tietojen oikaisemiseksi, muuttamiseksi tai poistamiseksi.

Oikeusrekisterikeskus säilyttäisi kopion ECRIS-TCN-järjestelmään tallennetuista tiedoista ja niiden muutoksista. Tiedot poistettaisiin, kun tietue poistetaan ECRIS-TCN-järjestelmästä.

Oikeusrekisterikeskuksen pyynnöstä poliisilla olisi oikeus vertailla sormenjälkiä niiden virheettömyyden varmistamiseksi (ehdotettu 3a luvun 13 a §).

Tällä sääntelyllä poiketaan käyttötarkoitussidonnaisuuden periaatteesta. Näkisin, että poikkeus on näin säädettyinä mahdollinen tietosuojasääntelyn ja perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön valossa, ottaen huomioon Suomen velvollisuus osallistua ECRIS-TCN-asetuksen toimeenpanoon. On kuitenkin vaikea arvioida, käytettäisiinkö Oikeusrekisterikeskuksen ECRIS-TCN-järjestelmää alkuperäisen käyttötarkoituksen mukaisiin tarkoituksiin, sillä hallituksen esityksen ja ECRIS-TCN-asetuksen perusteella järjestelmää voidaan käyttää moniin tarkoituksiin. Asetuksen 7 artikla jättää huomattavasti tilaa jäsenvaltioille päättää mihin kaikkiin tarkoituksiin ne järjestelmää käyttävät. Keskusviranomaisten on ensinnäkin käytettävä ECRIS-TCN:ää niiden jäsenvaltioiden tunnistamiseksi, joilla on rikosrekisteritietoja tietystä kolmannen maan kansalaisesta, tietojen saamiseksi aikaisemmista tuomioista ECRISin kautta silloin, kun kyseistä henkilöä koskevia rikosrekisteritietoja pyydetään asianomaisessa jäsenvaltiossa tätä henkilöä koskevaa rikosasian käsittelyä varten. Lisäksi tietoja voidaan käyttää esimerkiksi seuraaviin tarkoituksiin: turvallisuusselvitykset, lisenssin tai luvan saaminen, työnhakijaa koskeva taustaselvitys, taustaselvitys sellaista vapaaehtoistoimintaa varten, jossa ollaan suoraan ja säännöllisesti tekemisissä lasten tai haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden kanssa, viisumimenettelyt, menettelyt kansalaisuuden saamiseksi, maahanmuuttomenettelyt, mukaan lukien turvapaikkamenettelyt ja hankintasopimuksiin ja julkisiin pätevyystutkintoihin liittyvät tarkistukset. Siten käyttötarkoitussidonnaisuuden periaatetta venytetään merkittäväällä tavalla. Periaate on tietosuoja-asetuksen 5 artiklassa muotoiltu näin: henkilötiedot ”on kerättävä tiettyä, nimenomaista ja laillista tarkoitusta varten, eikä niitä saa käsitellä myöhemmin näiden tarkoitusten kanssa yhteensopimattomalla tavalla”. Käyttötarkoitussidonnaisuuden kuuluessa kenties henkilötietojen suojan ydinalueeseen, tulisi tähän sääntelyyn suhtautua varauksella.

Mikäli ECRIS-TCN-järjestelmää käytetään myös esimerkiksi lisenssin tai luvan saamiseen – mitä se tarkoittakaan – olisi syytä vielä pohtia sitä, onko esimerkiksi sakkorekisteriin kerättyjen tietojen käyttö siinä määrin erilaista, että se sopii yhteen alkuperäisen käyttötarkoituksen kanssa. Sakkorekisterin alkuperäinen käsittelytarkoitus lieenee sakkojen täytäntöönpano.

Näkisin, että hallituksen esityksessä olisi ollut suotavaa myös ottaa kantaa rekisteröityjen henkilöiden oikeussuojakeinoihin sekä tietosuojaoikeudellisten oikeuksien toteutumiseen tässä käyttötarkoitussidonnaisuuden periaatteesta poikkeamisen yhteydessä.

Perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt tulkintakäytännössään huomiota arkaluonteisten henkilötietojen säilytysaikoihin. Mitä pidemmäksi tietojen säilytysaika muodostuu, sitä olennaisempaa on huolehtia tietoturvasta, tietojen käytön valvonnasta ja rekisteröidyn oikeusturvasta (PeVL 28/2016 vp, s. 7). Esityksessä ehdotetaan, että sormenjälkitietoja säilytettäisiin ECRIS-TCN:ssä enintään saman ajan kuin rikosrekisteritietoja rikosrekisterissä tai, jos kyse olisi pelkästään sakkorekisteriin liittyvistä tiedoista, enintään saman ajan kuin tietoja luovutetaan sakkorekisteristä (13 h §). Kyseisten määräaikojen enimmäisajat ovat lyhyemmät kuin sormenjälkitietojen enimmäissäilytysajat henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa annetun lain 33 §:ssä. Näkisin, että tämä ratkaisu on perusteltu. ECRIS-TCN-asetuksen 8 artikla edellyttää, että sormenjälkitiedot säilytetään niin pitkään, kun tuomiota koskeva tieto on rikosrekisterissä (tai sakkorekisterissä). Kotimainen sääntelyratkaisu on nähdäkseni selkeä, täsmällinen ja tarkkarajainen.

Henkilötietojen – ja varsinkin erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien tietojen – käsittelyssä on perusoikeusnäkökulmasta tarpeen pitää mielessä käsittelyn minimoinnin periaate, joka on kodifioitu tietosuoja-asetuksen 5 artiklaan ja ohjaa koko asetuksen tulkintaa. Sen valossa on tärkeää, että tämänkin hallituksen esityksen kontekstissa tietoja käsitellään vain siinä määrin, kuin on tarpeen. Sakkorekisterin tietojen käsittely ECRIS-TCN-järjestelmässä on hyvä rajata vain siihen laajuuteen, kuin on asetuksen valossa välttämätöntä. Hallituksen esityksen perusteluosassa tähän on otettu kantaa sivulla 8. Perusteluissa todetaan, että kaikki sakkorekisterin tiedot eivät automaattisesti kuulu ECRIS-TCN-järjestelmään. Tuomiota koskevan määritelmän mukaisesti sekä asetuksen että puitepäätöksen osalta soveltamisalaan kuuluvat vain tuomioistuimen antamat rikostuomiot. Tämä tarkoittaa merkittävää rajausta sakkorekisterin sisällön osalta, koska sakkorekisteri sisältää muitakin päätöksiä kuin tuomioistuimen rikostuomioita. Hallituksen esityksessä on jätetty kuitenkin tämä raja perustelujen ja asetuksen suoran soveltamisen varaan. Ehdotetuissa pykälämuotoiluissa raja ei käy selkeästi ilmi. Erityisesti huomio kiinnittyy ehdotettuun rikosrekisterilain 3 a luvun 13 a §:ään, jota voisi harhaanjohtavasti tulkita niin, että kaikista sakkorekisteriin merkityistä päätöksistä tulisi viedä tietoja ECRIS-TCN-järjestelmään.

Yhdenvertaisuus

ECRIS-TCN-asetus edellyttää kolmannen maan kansalaisten ja kaksoiskansalaisten osalta laajempaa sormenjälkitietojen keräämistä ja käsittelyä kuin jäsenvaltion kansalaisten osalta.

Perustuslain 6 §:n 1 momentin mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Säännökseen sisältyy mielivallan kielto ja vaatimus samanlaisesta kohtelusta samanlaisissa tapauksissa (HE 309/1993 vp, s. 42). Yhdenvertaisuusperiaatetta täsmentää ja täydentää perustuslain 6 §:n 2 momentin syrjintäkieltosäännös. Siitä säädetään myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen 14 artiklassa ja sen 12 lisäpöytäkirjassa sekä Euroopan unionin perusoikeuskirjan 21 artiklassa.

Perustuslakivaliokunta on pitänyt vain tiettyihin ulkomaalaisryhmiin kohdistuvaa henkilötietojen käsittelyä perustuslain 6 §:n kannalta arveluttavana (PeVL 47/2010 vp, s. 4). Valiokunta on kuitenkin ECRIS-asioiden valmistelun yhteydessä pitänyt perusteltuna sitä, että kolmannen maan kansalaisille asetetaan eri vaatimuksia kuin EU-maiden kansalaisille (PeVL 32/2017 vp). Näin ollen hallituksen esitys on linjassa perustuslakivaliokunnan käytännön kanssa. Valiokunta on myös todennut, että ehdotetulle sääntelylle, joka asettaa kaksoiskansalaisille poikkeavat rekisteröintivaatimukset, on esitetty perustuslain 6 §:n näkökulmasta hyväksyttävät perusteet (PeVL 46/2018 vp). Nähdäkseni selkein hyväksyttävä peruste on tässä yhteydessä ECRIS-TCN-asetuksen sanamuoto. Asetuksen 2 artiklassa säädetään asetuksen soveltamisalasta, ja sen mukaan asetusta sovelletaan myös kaksoiskansalaisiin. On vaikea nähdä tässä kohtaa juurikaan harkintamarginaalia. Huomionarvoista kuitenkin on, että asetuksen 5 artiklan 1 kohdan b alakohdan ii alakohtaa ei sovelleta kaksoiskansalaisiin. Tämä on asianmukaisesti otettu huomioon ehdotetussa pakkokeinolain 9 luvun 3 §:ssä.

Oikeusturva, mukaan lukien oikeus saada tietoa käsittelystä

ECRIS-TCN-asetus sisältää sääntöjä rekisteröidyn oikeuksista, mukaan lukien oikeus henkilötietojen saantiin, oikaisuun, poistamiseen ja käsittelyn rajoittamiseen. Kuten hallituksen esityksessäkin todetaan, rekisteröidyn oikeusturvaa vahvistaa erityisesti 25 artiklan 4 kohdan säännös rekisteröidyn oikeudesta saada kirjallinen päätös, jos rekisterinpitäjä kieltäytyisi toteuttamasta rekisteröidyn pyyntöä. Asetus sisältää myös säännökset näiden oikeuksien valvonnasta sekä oikeussuojakeinoista. Näissä huomioidaan erityisesti sellaiset tilanteet, että rekisteröity kolmannen maan kansalainen voi esittää pyyntönsä jonkin toisen jäsenvaltion kuin tuomiovaltion toimivaltaiselle viranomaiselle.

Asetuksessa on huolehdittu rekisteröidyn oikeuksista ja oikeusturvakeinoista varsin hyvin. Hieman epäselväksi jää kuitenkin se, mitä oikeuksia henkilöllä tosiasiaassa on käytettävissään niissä tapauksissa, kun jonkin jäsenvaltion viranomaiset ovat käyttäneen ECRIS-TCN-järjestelmää varsin laveasti määriteltyihin tarkoituksiin, kuten lisenssin tai luvan saamiseen taikka työnhakijaa koskevaan taustaselvitykseen. Turvataanko henkilölle pääsy sellaisiin metatietoihin, joista ilmenee, mihin kaikkiin tarkoituksiin hänen henkilötietojaan on milloinkin käytetty? Nähdäkseni asetuksen 25 artikla asettaa tiettyjä tarpeellisia velvollisuuksia tuomiojäsenvaltiolle, mutta on hankalaa hahmottaa, mitkä muiden, tietoja käyttäneiden, jäsenvaltioiden velvollisuudet tarkalleen ovat.

Rikosasioiden tietosuojalain mukaisesti henkilöllä on oikeuksia suhteessa rekisterinpitäjään, mukaan lukien tarkastusoikeus ja oikeus pyytää henkilötietojen oikaisemista, poistamista tai käsittelyn rajoittamista. Jos rekisterinpitäjä ei hyväksy rekisteröidyn vaatimusta henkilötietojen oikaisemisesta, täydentämisestä, poistamisesta tai niiden käsittelyn rajoittamisesta, rekisterinpitäjän on rikosasioiden tietosuojalain 26 §:n mukaisesti ilmoitettava rekisteröidylle kirjallisella todistuksella kieltäytymisestä ja sen perusteista. Nämä säädökset täydentävät rekisteröidyn oikeuksia ECRIS-TCN-asetuksessa, mutta on vaikea arvioida, riittävätkö ne käytännössä tässä yhteydessä, kun tiedot leviävät moneen eri jäsenvaltioon, ja sen lisäksi unionin omien viranomaisten käyttöön. Näin ollen perusoikeuksien rajoittamisen edellytyksistä oikeusturvajärjestelyjen riittävyys jättää avoimia kysymyksiä.

Yhteenveto

Näkisin, että sääntely täyttää perusoikeuksien rajoittamisen edellytyksistä tarkkarajaisuuden ja täsmällisyyden vaatimukset pääosin hyvin. Myös rajoittamisen hyväksyttävyys ja suhteellisuus voidaan katsoa täyttyneiksi. Käyttötarkoitussidonnaisuuden periaatteen venyttämisestä johtuen perusoikeuden ydinalueen koskemattomuus jää epäselväksi, samoin kuin oikeusturvajärjestelyjen riittävyys. Näiltä osin kritiikki kohdistunee kuitenkin ensisijaisesti ECRIS-TCN-asetukseen, ei kotimaiseen täytäntöönpanoon.

Helsingissä 29.9.2022

Susanna Lindroos-Hovinheimo