1. Lausuntopyyntö ja lausunnon sisältö

Hallintovaliokunta on pyytänyt minulta lausuntoa HE 35/2021 vp johdosta. Sanotussa esityksessä ehdotetaan muutoksia Schengenin tietojärjestelmän käyttöä koskevia asetuksia täydentävään lainsäädäntöön. Valiokunnalta saamassa lausuntopyynnössä minulta on erityisesti toivottu arviointia rikosvastuun toteutumisen suhteesta yksityisyyden suojaan ja yleensäkin tarkoitussidonnaisuuden periaatteesta tässä kontekstissa.

Lausunnossani keskityn vain nyt sanottuun kysymykseen, jolla on liityntää minun oikeudenalaani. Sen sijaan tietosuojaan sekä eurooppaoikeuteen liittyviä kysymyksiä en ole pätevä arvioimaan.

2. Lähtökohta

Pelkistetysti tarkoitussidonnaisuuden periaate ja rikosvastuun toteutuminen aiheuttaa lausuntoasiassa pulmia etenkin ulkomaalaislain 131.1 §:n ja EU:n tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 4 kohdan takia. Näin on siitä syystä, että SIS-kuulutusten kannalta merkityksellisiä biometrisia tietoja on arvioitu sisältyvän rikosperusteisten tuntomerkkitietojen lisäksi erityisesti tietoihin, jotka tallennetaan poliisin kansalliseen rekisteriin ulkomaalaislain 131 §:n nojalla.

Perustuslakivaliokunta on tältä osin pitänyt säätämisjärjestyskysymyksenä ulkomaalaislain 131 §:n perusteella poliisin rekisteriin kansallisesti talletettavien sormenjälkitietojen käytön rajoittamista niiden keräämis- ja tallettamistarkoitusta vastaavaan tarkoitukseen. Perustuslakivaliokunta katsoi, että sormenjälkien alkuperäistä käsittelytarkoitusta vastaava tarkoitus voisi sinänsä liittyä myös tarkasti määriteltyjen rikosten estämiseen ja selvittämiseen, mutta ainoastaan siinä laajuudessa kuin tällä toiminnalla on kiinteä yhteys alkuperäiseen keräämis- ja tallettamistarkoitukseen (PeVL 51/2018 vp, s. 14, PeVL 47/2010 vp, s. 4). Sanotun ulkomaalaislain 131.1 §:n mukaan poliisi tai rajatarkastusviranomainen saa henkilöllisyyden todentamiseksi, ulkomaalaisten maahantuloa ja maastalähtöä sekä oleskelua ja työntekoa koskevien asioiden käsittelyä, päätöksentekoa ja valvontaa varten ja valtion turvallisuuden suojaamiseksi ottaa sormenjäljet, valokuvan sekä muut henkilötuntomerkit ulkomaalaisesta. Näin ollen ulkomaalaislain 131 §:n nojalla rekisteröityjä tietoja ei rekisterin käyttötarkoitussidonnaisuudesta johtuen saa käyttää vain sen vuoksi, että tiedoilla pyrittäisiin estämään tai selvittämään muuta kuin valtion turvallisuutta uhkaavaa vakavaa rikollisuutta.

EUn tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 4 kohta puolestaan mahdollistaa tietyin edellytyksin sen, että rekisterissä olevaa tietoa käytetään muuta kuin keräystarkoitusta varten. Tällaiseen menettelyyn oikeuttavia perusteita ovat rekisteröidyn suostumus taikka sellainen unionin tai jäsenvaltion lainsäädäntö, joka muodostaa demokraattisessa yhteiskunnassa välttämättömän ja oikeasuhteisen toimenpiteen. Tällöinkin rekisteritietoja voidaan käyttää vain tiettyjen saman asetuksen 23 artiklan 1 kohdassa tarkoitettujen tavoitteiden turvaamiseksi. Näitä ovat muun

muassa kansallinen turvallisuus, yleinen turvallisuus, rikosten ennalta ehkäiseminen ja tutkinta sekä rekisteröidyn suojelu tai muille kuuluvat oikeudet ja vapaudet.[1] EU:n tietosuoja-asetus näyttäisi siten lausuntoasiassa antavan tiettyä liikkumavaraa suhteessa käyttötarkoitussidonnaisuuteen muun muassa silloin, jos kansallinen tai yleinen turvallisuus taikka rikosten ennaltaestäminen tai tutkiminen sitä vaativat.

Yllä sanotun perusteella rikosten selvittämisintressi saattaa mahdollistaa EU:n tietosuoja-asetuksen perusteella tarkoitussidonnaisuuden periaatteesta poikkeamisen, mikäli EU:n tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 4 kohdassa säädetyt lisäedellytykset täyttyvät. Niitä ovat:

> a) henkilötietojen keruun tarkoitusten ja aiotun myöhemmän käsittelyn tarkoitusten väliset yhteydet;
>
> b) henkilötietojen keruun asiayhteys erityisesti rekisteröityjen ja rekisterinpitäjän välisen suhteen osalta;
>
> c) henkilötietojen luonne, erityisesti se, käsitelläänkö erityisiä henkilötietojen ryhmiä 9 artiklan mukaisesti tai rikostuomioihin ja rikkomuksiin liittyviä henkilötietoja 10 artiklan mukaisesti;
>
> d) aiotun myöhemmän käsittelyn mahdolliset seuraukset rekisteröidyille;
>
> e) asianmukaisten suojatoimien, kuten salaamisen tai pseudonymisoinnin, olemassaolo.

Kuten jo alumpana totesin, tässä lausunnossa pystyn arvioimaan vain kysymystä siitä, milloin rikosten selvittämisintressi saattaa edellyttää tarkoitussidonnaisuuden periaatteesta luopumista.

3. Rikosten selvittämisintressin painoarvo

Suomalaisessa oikeustieteestä on löydettävissä useitakin vastaavan kaltaisia punnintatilanteita kuin mitä lausuntoasiassa on tarkoitussidonaisuuden periaatteeseen liittyen rikosvastuun toteuttamisen ja yksityisyydensuojan välillä. Tunnetuin näistä lienee emeritusoikeuskansleri Jaakko Jonkan väitöskirjassa toteutettu punninta rikosten selvittämisintressin ja epäillyn oikeussuojaintressin välillä.[2] Ja myös huomattavasti Jonkkaa vähemmän meritoitunut tutkija on omassa väitöskirjassaan punninnut rikosvastuun toteutumista ja oikeudenkäyntimenettelyn legitiimisyyttä keskenään.[3]

Yllä viitatuissa väitöskirjoissa mainitut punnintamallit ovat siis siinä mielessä lausuntoasiassa tehtävän punninnan kanssa analogisia, että toisessa vaakakupissa olevat epäillyn oikeusturvaintressi (Jonkka) ja oikeudenkäyntimenettelyn legitiimisyys (Vuorenpää) vertautuvat lausuntoasian punnintatilanteessa rikosvastuun toteuttamisen vastapainona nähdäkseni hyvin

[1] Ks. Susanna Lindroos-Hoviheimon tässä asiassa Hallintovaliokunnalle antama lausunto s. 3.
[2] Ks. *Jonkka, Jaakko*: Syytekynnys. Tutkimus syytteen nostamiseen vaadittavan näytön arvioinnista. Vammala 1991 s. 254-296.
[3] Ks. *Vuorenpää, Mikko*: Syyttäjän tehtävät. Erityisesti silmällä pitäen rikoslain yleisestävää vaikutusta. Vammala 2007 s. 103-108.

pitkälti yksityisyydensuojan kanssa. Kummassakin väitöskirjassa lähdetään liikkeelle siitä, että yksityisyydensuojaan rinnastuvilla epäillyn oikeusturvaintressillä ja oikeudenkäyntimenettelyn legitiimisyydellä on lähtökohtaisesti korkeampi painoarvo kuin rikosvastuun toteuttamisella, mutta tietyissä tilanteissa rikosvastuun toteuttamisen painoarvo saattaa kuitenkin kasvaa epäillyn oikeusturvaintressiä tai jopa oikeudenkäyntimenettelyn legitiimisyysvaatimusta korkeammaksi.[4] Myös lausuntoasiassa voidaan ilman muuta sanoa, että yksityissyydensuojalla on lähtökohtaisesti korkeampi painoarvo kuin rikosvastuun toteuttamiseen liittyvillä näkökohdilla kun pohditaan onko tarkoitussidonnaisuuden periaatteen noudattamisesta mahdollista joustaa, mutta kuten EU:n tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 4 kohdassakin säädetään, voi rikosvastuun toteuttamisintressi jossain tapauksissa ylittää yksityisyydensuojan painoarvon.

Jaakko Jonkka on esittänyt väitöskirjassaan useita seikkoja, jotka saattavat nostaa rikosvastuuntoteuttamisintressiä.[5] Näistä kaikki eivät millään muotoa sovellu lausuntoasiaan, mutta osa toki soveltuu. Tässä suhteessa merkityksellisiä kriteereitä ovat etenkin:[6]

> -epäillyn rikoksen yhteiskunnallinen merkitys (eli teon vaikutukset ovat ulottuneet laajalle), ja
>
> -epäillyn rikoksen kriminaalipoliittinen painoarvo (eli teon vakavuus).

Vastaavasti rikosten rikoslaissa toteutetun törkeysarvostelun vaikutus rikosvastuun toteuttamisintressin painoarvoon näkyy muun muassa pakkokeinolaista, joissa rikosten tutkinnassa käytettävien pakkokeinojen laatu on porrastettu rikosten vakavuuden mukaisesti.[7] Ja samaten prosessioikeuden puolelta voidaan esimerkiksi ottaa todistamiskieltosääntely, jonka mukaan tietyt todistamiskiellot eivät koske ollenkaan niin sanottuja ylitörkeitä rikoksia eli rikoksia, joista säädetty ankarin rangaistus on vähintään kuusi vuotta vankeutta (ks. esim. OK 17:13.3 ja OK 17:14.2).[8]

Toinen asia puolestaan on se, että yleisellä tasolla on hyvin vaikeaa antaa mitään ohjeita siitä, mikä on ”minimitaso” milloin tutkittavana oleva rikos on niin vakava, että se nostaisi rikosvastuun toteuttamisintressin painoarvon yksityisyydensuojan painoarvon ylipuolelle. Sen sijaan olisin valmis sanomaan, että yllä mainittu ylitörkeiden rikosten raja on tässä yhteydessä merkityksellinen. Tällä tarkoitan sitä, että mikäli epäillään rikosta, josta on mahdollista tuomita vähintään kuuden vuoden vankeusrangaistus, ollaan vähintäänkin lähelle, ellei jo ylitetty, sitä pistettä, jolloin rikosten selvittämisintressin painoarvo ylittää käyttötarkoitussidonnaisuuden periaatteesta luopumista mietittäessä yksityisyyden suojan painoarvon.

---

[4] Tosiassa on niin, että oikeudenkäyntimenettelyn legitiimisyys edellyttää itsessäänkin riittävää sanktiovarmuuden tasoa.

[5] Ks. Jonkka 1991 s. 254-292.

[6] Ks. Jonkka 991 s. 289-290

[7] Eli mitä vakavampi rikos, sitä enemmän pakkokeinoja on käytettävissä rikoksen selvittämiseksi.

[8] Etenkin tuo tekstissä mainittu OK 17:14.2 on lausuntoasiassa kiinnostava. Sen mukaan lääkärikin voidaan velvoittaa todistamaan ammatissaan saamista tiedoista (eli varmasti yksityisyyden suojan ytimeen kuuluvista asioista), jos syyttäjä ajaa syytettä rikoksesta josta voidaan tuomita vähintään kuuden vuoden vankeusrangaistus.

4. Lopuksi. Muut EU:n tietosuoja-asetuksessa olevat merkitykselliset kriteeri

Kuten jo edellä lausuttiin, rikosvastuun selvittämisintressin painoarvon kohoaminen yksityisyyden suojan painoarvon yläpuolelle on vasta ensimmäinen askel mietittäessä, voidaanko EU:n tietosuojadirektiivin 6 artiklan 4 kohdan nojalla joustaa käyttötarkoitussidonnaisuuden periaatteesta. Tarkoitan tällä sitä, että vaikka rikosten selvittämisintressin painoarvon katsottaisiinkin yllä mainituin tavoin ylitörkeiden rikosten tukinnassa ylittävän yksityisyyden suojan painoarvon, käyttötarkoitussidonaisuuden periaatteesta voidaan joustaa vain, mikäli myös EU:n tietosuojadirektiivin 6 artiklan 4 kohdan a-e alakohdissa säädetyt edellytykset (ks. edellä tässä lausunnossa) täyttyvät. Nyt sanottujen alakohtien täyttymisen arviointi ei kuitenkaan kuulu prosessioikeuden alaan, vaan lähinnä tietosuojalainsäädäntöön, mistä syystä minä en ole pätevä arvioimaan sanottujen alakohtien täyttymistä lausuntoasiassa.

Turussa, väitöstilaisuuteni 15. vuosipäivänä, 3.2.2022

Mikko Vuorenpää
Prosessioikeuden professori
Lapin yliopisto