

Henkilötietojen käsittely Syyttäjälaitoksessa – erityissääntelyn tarve

Sisällys

| | |
|--|----|
| 1. Johdanto | 3 |
| 2. Nykytila | 3 |
| 2.1 Yleisesti sovellettava lainsäädäntö..... | 3 |
| 2.2 Erityissäännökset..... | 4 |
| 2.3 Sovellettava EU-lainsäädäntö..... | 7 |
| 2.4 Kansainväliset sopimukset..... | 10 |
| 3. Arviointia | 11 |
| 3.1 Erityislainsäädäntöä koskevat yleiset vaatimukset..... | 12 |
| 3.1.1 Perustuslaista ja kansainvälisistä ihmisoikeusvelvoitteista johtuvat vaatimukset ja erityissääntelyn tarve | 12 |
| 3.1.2 Rikosasoiden tietosuojalaista poikkeaminen..... | 14 |
| 3.2 Erityislainsäädäntöä koskevat puutteet | 15 |
| 3.2.1 Syyttäjien tiedonsaantioikeus..... | 15 |
| 3.2.2 Henkilötietojen luovuttaminen | 17 |
| 3.2.3 Rekisterinpito | 18 |
| 3.2.4 Rikosasian rekisteröinti, tietojen käyttö ja säilytysajat | 19 |
| 3.2.5 Erityiset henkilötietoryhmät ja muut arkaluonteiset tiedot sekä niihin liittyvät suojatoimet..... | 20 |
| 4. Johtopäätökset ja toteutustavat | 23 |
| 4.1 Johtopäätökset | 23 |
| 4.2 Toteutustavat | 25 |
| 5. Referat | 26 |

1. Johdanto

Syyttäjälaitoksessa käsitellään henkilötietoja syyteharkinnan ja muun rikokseen liittyvän syyttäjän toiminnan yhteydessä. Henkilötietoja käsitellään lisäksi henkilöstöhallinnon, sidosryhmäyhteistyön ja hallintoasioiden käsittelyn tarkoituksiin. Henkilötietojen käsittelystä rikokseen liittyvän syyttäjän toiminnan yhteydessä on säädetty laissa henkilötietojen käsittelystä rikosasioissa ja kansallisen turvallisuuden ylläpitämisen yhteydessä (1054/2018), jäljempänä *rikosasioiden tietosuojalaki*. Syyttäjälaitos käsittelee henkilötietoja rikosasioissa myös EU-lainsäädännön ja kansainvälisten sopimusten perusteella. Muuhun henkilötietojen käsittelyyn Syyttäjälaitoksessa sovelletaan EU:n yleistä tietosuoja-asetusta (Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusta (EU) 679/2016), tietosuojalakiä (1050/2018) ja lakia yksityisyyden suojasta työelämässä (759/2004).

Syyttäjälaitoksen rikosasioihin liittyvä henkilötietojen käsittely perustuu nykyisin sellaisenaan rikosasioiden tietosuojalakiin, mutta syyttäjien henkilötietojen käsittelyyn sovelletaan eräiltä osin myös erityislainsäädäntöön sisältyviä yksittäisiä säännöksiä. Syyttäjälaitos on rikosasioiden tietosuojalaissa tarkoitettu toimivaltainen viranomainen, jonka perustehtävä on rikosvastuun toteuttaminen esitutkintayhteistyön, syyteharkinnan ja oikeudenkäynnin aikana sekä mm. sakkomenettelyssä ja poliisirikosten tutkinnanjohtajan tehtävissä. Syyttäjän tehtävänä on syyttäjälaitoksesta annetun lain 9 §:n mukaan huolehtia rikosoikeudellisen vastuun toteuttamisesta hänen käsiteltävänänsä olevassa asiassa tasapuolisesti, joutuisasti ja taloudellisesti asianosaisten oikeusturvan ja yleisen edun kannalta. Tehtävän hoitamiseksi syyttäjät voivat käsitellä esitutkintamateriaalin ohella esimerkiksi rikostuomioita ja rikoksia koskevia päätöksiä. Syyttäjät voivat käsitellä henkilötietoja myös kansainvälisiin sopimuksiin liittyvien oikeusaputehtävien yhteydessä sekä kansainvälisen yhteistyön yhteydessä.

Syyttäjälaitos on nostanut esiin sen, ettei sillä ole riittävän tarkkarajaista säädösperustetta henkilötietojen käsittelystä rikosasian eli syyteasioiden osalta. Erityisesti rikosasioiden tietosuojalaki ei yleislakina selvennä ja ratkaise Syyttäjälaitoksen henkilötietojen käsittelyyn liittyviä vastuita ja tehtäviä. Myös apulaistietosuojavaltuutettu on arvioinut, että Syyttäjälaitoksen henkilötietojen käsittelyä koskeva sääntely ei kaikilta osin täytä perustuslaista johtuvia vaatimuksia erityisesti sääntelyn täsmällisyyden, kattavuuden ja tarkkarajaisuuden osalta.

Arviomuistion tarkoituksena on selvittää, miltä osin Syyttäjälaitoksen syytetoimien ja muiden rikosasioihin liittyvien toimien yhteydessä suorittamaa henkilötietojen käsittelyä koskevaa lainsäädäntöä olisi syytä täydentää erityissäännöksillä, ottaen huomioon rikosasioiden tietosuojalain sisältämät säännökset ja perustuslain tulkintakäytännöstä johtuvat vaatimukset (erityisesti PeVL 26/2018 vp ja sitä myöhempi käytäntö). Lisäksi muistiossa arvioidaan, mikä olisi tarkoituksenmukaisin sääntelyratkaisu.

2. Nykytila

2.1 Yleisesti sovellettava lainsäädäntö

Rikosasioiden tietosuojalaki on henkilötietojen suoja koskeva yleislaki, jota sovelletaan lähtökohtaisesti kaikkien syyttäjien suorittamaan henkilötietojen käsittelyyn syyteharkinnassa ja muussa rikokseen liittyvässä

syyttäjän toiminnassa. Laki sisältää laajan henkilötiedon määritelmän, ja myös henkilötietojen käsittely on käsitteenä laaja. Laki kattaa syyttäjien osalta käsittelyn tarkoitukset ja laajalti erilaiset henkilötietojen käsittelytoimenpiteet, kun kyse on henkilötietojen käsittelystä, joka on kokonaan tai osittain automaattista tai jossa käsiteltävät tiedot muodostavat tai niiden on tarkoitus muodostaa rekisteri tai sen osa.

Syyttäjien tiedonkäsittelyyn sovelletaan myös yleislakeina lakia viranomaisten toiminnan julkisuudesta (621/1999, julkisuuslaki) ja lakia julkisen hallinnon tiedonhallinnasta (906/2019, tiedonhallintalaki). Julkisuuslaki sisältää muun muassa säännökset salassa pidettävistä tiedoista sekä säännökset tiedon luovuttamisesta viranomaisen henkilörekisteristä ja salassa pidettävien tietojen luovuttamisesta toiselle viranomaiselle, ulkomaan viranomaiselle ja kansainväliselle toimielimelle. Julkisuuslain säännökset kattavat kuitenkin syyttäjien osalta vain tilanteet, joissa salassa pidettävä asiakirja on tarpeen käsiteltäessä ennakkotietoa, ennakkoratkaisua, viranomaisen päätöksestä tehtyä muutoksenhakua taikka toimenpiteestä tehdyn kantelun tai alustusasian taikka kansainväliselle lainkäyttö- tai tutkintaelimelle tehdyn valituksen käsittelemiseksi. Muilta osin salassa pidettävien tietojen luovuttaminen käytännössä edellyttää, että asiasta säädetään erikseen muualla laissa. Tiedonhallintalakia sovelletaan syyttäjien tiedonhallintaan ja tietojärjestelmien käyttöön, kun ne käsittelevät tietoa-aineistoja, jollei muualla laissa toisin säädetä. Laissa säädetään esimerkiksi tiedonsiirtoihin sovellettavista vaatimuksista, kun tietoja luovutetaan tietoverkossa, sekä teknisiä rajapintoja koskevista vaatimuksista. Sen sijaan esimerkiksi kerättävien lokitietojen osalta rikosasioiden tietosuojalaki sisältää yksityiskohtaisemmat vaatimukset. Tiedonhallintalaissa ei säädetä henkilörekistereistä eikä henkilötietojen rekisteröinnistä, mutta lain säännöksillä tietoa-aineistojen käsittelystä ja asianhallinnasta voi olla vaikutusta myös henkilötietojen käsittelyyn. Tietosuojalainsäädäntö koskee myös kaikkia rekistereitä, joissa käsitellään henkilötietoja. Rikosasioiden tietosuojalaissa tarkoitettu rekisterinpitäjä on usein sama viranomainen kuin tiedonhallintalaissa tarkoitettu tiedonhallintayksikkö, mutta ei kaikissa tapauksissa.

2.2 Erityissäännökset

Syyttäjälaitoksesta annetussa laissa (32/2019) säädetään Syyttäjälaitoksen asemasta, tehtävistä ja hallinnosta sekä syyttäjien tehtävistä. Syyttäjälaitos vastaa itsenäisesti ja riippumattomasti syyttäjän toimien järjestämisestä. Syyttäjän tehtävänä on huolehtia rikosoikeudellisen vastuun toteuttamisesta hänen käsiteltävänä olevassa asiassa tasapuolisesti, joutuisasti ja taloudellisesti asianosaisten oikeusturvan ja yleisen edun edellyttämällä tavalla. Syyttäjällä on itsenäinen ja riippumaton syyteharkintavalta. Syyttäjä tekee itsenäisesti ja riippumattomasti päätösvaltaansa kuuluvat, rikosoikeudellisen vastuun toteuttamista koskevat ratkaisut käsiteltävänä olevassa rikosasiassa. Syyttäjä on toimivaltainen syyttäjän tehtävissä koko maassa. Syyttäjälaitoksesta annettu laki ei sisällä henkilötietojen käsittelyä koskevaa sääntelyä lukuun ottamatta 22 §:ää, jossa säädetään syyttäjien tiedonsaantioikeudesta.

Rikosprosessiin kuuluu useita toimenpiteitä, joihin liittyy henkilötietojen käsittelytilanteita. Oikeudenkäymiskaaren (45/1734) säännöksistä esimerkiksi haastehakemuksia ja haasteiden tiedoksiantoa koskevien säännösten sekä todistelun vastaanottamiseen liittyvät säännökset tarkoittavat samalla henkilötietojen käsittelyä. Osaan rikosprosessin toimenpiteistä voi liittyä salassa pidettäviä tai arkaluonteisia tietoja, jotka voivat joiltakin osin olla myös rikosasioiden tietosuojalain 11 §:ssä tarkoitettuun erityiseen henkilötietoryhmään kuuluvia henkilötietoja. Esimerkiksi mielentilatutkimusta koskevat esitykset voivat sisältää terveystietoja.

Oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetussa laissa (689/2017) (1 luku) säädetään syyteoikeuden käyttämiseen ja syyteharkintaan liittyvistä toimenpiteistä, joihin liittyy henkilötietojen käsittelyä (syyte, syyttämättä

jättämistä koskeva päätös, asianomistajan syyttämispyyntöön käsittely, tuomioesitys tunnustamisoikeudenkäynnissä, menettämisaatimus). Lain 5 luvussa säädetään syytteen vireillepanoon liittyvistä toimenpiteistä. Haastehakemuksen osalta luvun 3 §:ssä säädetään myös henkilötiedoista ja muista tiedoista, joita haastehakemuksessa on ilmoitettava.

Esitutkintalain (805/2011) 3 luvussa säädetään rikoksesta tehdyn ilmoituksen kirjaamisesta ja siirtämisestä (1 ja 2 §). Ilmoituksesta syyttäjälle ja yhteistyövelvollisuudesta säädetään 5 luvussa (1 ja 3 §). Esitutkintalaissa säädetään myös syyttäjän toimivaltuuksista, kun syyttäjä toimii tutkinnanjohtajana. Syyttäjä vastaa tutkinnan johtamisesta, kun kyse on poliisimiehen tekemäksi epäilty rikoksen tutkinnasta. Esitutkintaviranomainen (poliisi) kuitenkin huolehtii myös silloin rikoksesta tehdyn ilmoituksen kirjaamisesta. Käytännössä esitutkinta-aineisto siirretään lähes aina poliisin tietojärjestelmästä, myös silloin, jos esitutkinta-viranomainen on Rajavartiolaitos, Tulli tai Puolustusvoimat. Esitutkinta-aineistosta säädetään esitutkintalain 9 luvussa (esitutkintapöytäkirja, loppulausunnot ym.). Esitutkinta-aineistoa käsitellään syyttäjien käsittelyjärjestelmässä sen jälkeen, kun poliisi on siirtänyt aineiston Syyttäjälaitokselle. Poliisi kirjaa pääsääntöisesti rikosilmoitukset myös epäillyistä poliisirikoksista. Poliisi huolehtii kirjaamisesta myös siinä tapauksessa, että asianomistaja ilmoittaa rikoksen syyttäjälle. Syyttäjät kirjaavat esitutkinnan rajoittamista koskevan päätöksen, syyttämättä jättämistä koskevan päätöksen tai syytteen nostamista koskevan päätöksen.

Pakkokeinolaissa (806/2011) säädettyihin toimenpiteisiin liittyy erilaisia syyttäjien suorittamia henkilötietojen käsittelytilanteita. Näitä ovat esimerkiksi vangitsemisvaatimuksen, matkustuskiellon ja vakuustakavarikko koskevan vaatimuksen käsittely; takavarikoidun tai takavarikoimista varten haltuun otetun suljetun kirjeen tai muun suljetun yksityisen asiakirjan avaaminen ja tutkiminen; ja tutkinta-arestin rikkomista koskevien ilmoitusten käsittely. Syyttäjät käsittelevät pakkokeinolain mukaisin keinoin saatuja henkilötietoja ainoastaan osana esitutkintapöytäkirjaan liitetyn materiaalin käsittelyä ja tallentamista. Syyttäjät eivät myöskään arkistoi esitutkintamateriaalia, vaan arkistoinnista huolehtii poliisi, ja tuomioistuimet huolehtivat arkistoinnista siltä osin kuin asiakirjoihin on vedottu todisteina oikeudenkäynnissä.

Sakon ja rikesakon määräämisestä annetun lain (754/2010) nojalla sakkovaatimuksen ja rangaistusvaatimuksen antaa poliisimies. Mainittu vaatimus voidaan antaa myös syyttäjän pyynnöstä. Rikesakon määrää poliisimies tai syyttäjä, rangaistuspäätöksen antaa syyttäjä, ja sakkomääräyksen antaa poliisimies. Sakkovaatimuksen, sakkomääräyksen ja rikesakkomääräyksen sisällöstä, mukaan lukien henkilötiedot, säädetään lain 8 §:ssä. Rangaistusvaatimuksen sisällöstä säädetään lain 9 §:ssä. Rangaistuspäätöksestä ja rikesakkomääräyksestä säädetään tarkemmin lain 4 luvussa, mutta säännökset eivät sisällä erityisiä henkilötietoja koskevia säännöksiä. Lain 40 § sisältää kuitenkin oikeusministeriön asetuksenantovaltuuden, jonka mukaan oikeusministeriön asetuksella voidaan säätää tarkemmin lain mukaisissa menettelyissä käytettävistä asiakirjoista sekä niihin merkittävistä tiedoista. Virheen korjaamisesta säädetään lain 37 §:ssä.

Sakon täytäntöönpanosta annetun lain (672/2002) 3 luvussa säädetään muuntorangaistuksesta. Lain 30 §:n 2 momentin nojalla muuntorangaistusvaatimuksen esittää syyttäjä. Henkilötietojen käsittelyä liittyy tilanteisiin, joissa syyttäjä käsittelee käräjäoikeuden toimittamia asiakirjoja ennen istuntoa sekä ulosottomiehen toimittamia selvityksiä. Muuntorangaistuksen määräämisessä tarvittavien tietojen toimittamisesta syyttäjälle ja syyttäjältä edelleen käräjäoikeudelle säädetään tarkemmin valtioneuvoston asetuksella. Jos tuomioistuin harkitsee sen soveliaaksi, asian käsittelyssä voidaan käyttää teknistä tiedonvälitystapaa, jossa käsittelyyn osallistuvilla on puhe- ja näköyhteys kesken. Lain 30 a §:n 1 momentin mukaan Syyttäjän on aiheen ilmetessä omasta aloitteestaan tai tuomioistuimen pyynnöstä hankittava ulosottomieheltä selvitys maksuvelvollisen taloudellisesta asemasta. Tähän selvitykseen sisältyy

ulosottoasian asianhallintatiedot sekä ne maksuvelvollisen taloudellista asemaa koskevat tiedot, jotka saadaan luovuttaa syyttäjälle sakon muuntorangaistuksen määräämistä varten.

Yhdyskuntaseuraamusten täytäntöönpanosta annetun lain (400/2015) 10 §:n 1 momentin mukaan syyttäjä tai tuomioistuin pyytää Rikosseuraamuslaitosta laatimaan seuraamusselvityksen, jos rikoksesta epäiltyä syytetään rikoksesta, josta todennäköisesti tuomitaan yhdyskuntapalvelu tai valvontarangaistus taikka rikokseen 21 vuotta täytettyään syyllistyneelle ehdollisen vankeuden tehosteeksi valvonta. Seuraamusselvitykseen voidaan muun muassa syyttäjän pyynnöstä liittää myös rangaistusajan suunnitelma, jonka yksityiskohdat voivat tarkoittaa myös arkaluonteisina pidettävien tietojen käsittelyä. Syyttäjät käsittelevät lain nojalla myös Rikosseuraamuslaitoksen laatimia selvityksiä yhdyskuntapalvelun velvollisuuksien rikkomisesta. Henkilötietojen käsittelyä liittyy lisäksi esimerkiksi tilanteisiin, joissa syyttäjä esittää lain nojalla vaatimuksen yhdyskuntapalvelun muuttamisesta valvontarangaistukseksi tai ehdottomaksi vankeusrangaistukseksi tai valvontarangaistuksen muuttamisesta ehdottomaksi vankeusrangaistukseksi, sekä tilanteisiin, joissa syyttäjä saattaa epäillyn yhdyskuntapalvelun tai valvontarangaistuksen velvollisuuksien rikkomisen käräjäoikeuden käsiteltäväksi. Laki ei sisällä erityisiä tiedonluovutussäännöksiä tai tiedonsaantisäännöksiä, mutta tietojen käsittelystä täytäntöönpanotehtäviä hoidettaessa säädetään henkilötietojen käsittelystä Rikosseuraamuslaitoksessa annetussa laissa. Lain 19 §:n nojalla Rikosseuraamuslaitos saa salassapitosäännösten estämättä pyynnöstä ja myös oma-aloitteisesti luovuttaa 5 §:n 1 ja 2 momentissa, 6 §:ssä, 7 §:n 2 momentissa ja 8 §:n 1 momentissa tarkoitettuja henkilötietoja muun muassa syyttäjälle, siltä osin kuin se on välttämätöntä laissa säädettyä syyttäjän tehtävää varten.

Syyttäjä tekee seuraamusselvityspyynnön Rikosseuraamuslaitokselle myös silloin, kun esitutkintaviranomainen on ilmoittanut syyttäjälle nuoren tekemäksi epäilystä rikoksesta nuoren rikoksesta epäillyn tilanteen selvittämisestä annetun lain (633/2010) nojalla. Rikosseuraamuslaitos laatii tekemänsä arvioinnin perusteella kirjallisen seuraamusselvityksen, joka sisältää myös nuoren rikoksesta epäillyn sosiaalista tilannetta koskevat olennaiset tiedot. Seuraamusselvitykseen sisällytetään myös muu sellainen rikoksen vuoksi tehtävä selvitys tai lausunto, jonka syyttäjä on pyytänyt yhdyskuntaseuraamuksen tuomitsemista varten. Lain 9 §:ssä säädetään Rikosseuraamuslaitoksen ja sosiaaliviranomaisen tiedonsaantioikeudesta, joka kattaa myös terveystietoja ja valtiosääntöisesti arkaluonteisia tietoja. Tiedonsaantisäännökset eivät kata syyttäjiä, mutta myös näihin tilanteisiin sovellettavaksi tulee henkilötietojen käsittelystä Rikosseuraamuslaitoksessa annetun lain 19 §:n tiedonluovutussäännökset.

Liiketoimintakiellosta annetun lain (1059/1985) mukaan liiketoimintakielto ja väliaikainen liiketoimintakielto määrätään syyttäjän vaatimuksesta. Liiketoimintakieltoa voidaan pidentää syyttäjän vaatimuksesta. Syyttäjää myös kuullaan liiketoimintakiellon kumoamisen yhteydessä. Syyttäjä voi erikseen pyytää liiketoimintakiellon määräämisen edellytysten tutkimista esitutkintaviranomaiselta. Liiketoimintakielto on elinkeino-oikeudellinen turvaamistoimi ja liiketoimintakielto rekisteri kuuluu EU:n yleisen tietosuojasetuksen soveltamisalaan, mutta käräjäoikeus määrää liiketoimintakiellon rikosprosessin yhteydessä. Liiketoimintakiellon määräämistä ja pidentämistä koskevan asian käsittelyssä noudatetaan soveltuvin osin, mitä syyttäjän ajaman rikosasian käsittelystä säädetään. Siten syyttäjän henkilötietojen käsittely kuuluu myös tältä osin rikosasioiden tietosuojalain soveltamisalaan. Päättyneitä liiketoimintakieltoja koskevat tiedot on säädetty salassa pidettäväksi, mutta niitä voidaan luovuttaa rekisteristä syyttäjälle syyteharkintaa ja syytteen ajamista varten sekä liiketoimintakiellon määräämisen edellytysten selvittämistä varten.

Oikeushallinnon valtakunnallisesta tietovarannosta annetussa laissa (955/2020) säädetään muun muassa Syyttäjälaitoksen velvollisuudesta liittyä tietovarantoon ja toimittaa siihen tietoja (5 ja 6 §). Lain 6 §:n 2 momentin nojalla Syyttäjälaitoksen on salassapitosäännösten estämättä tallennettava tekemänsä ratkaisu tai sitä koskevat tiedot ratkaisu- ja päätösilmoitusjärjestelmään. Lain 7 §:n 1 momentin mukaan Oikeusrekisterikeskus toimii tietovarannon rekisterinpitäjänä. Lain 3 momentin mukaan Tietovarantoon

tietoja tallentanut viranomaisena on velvollinen huolehtimaan siitä, että: 1) sen tallentamat tiedot vastaavat viranomaisen ratkaisuja ja sen omiin rekistereihin tekemiä merkintöjä; 2) tietovarantoon on tehty tarpeelliset merkinnät tietojen oikeaksi välittämiseksi; ja 3) merkinnät on tehty rekisterinpitäjän asettamien teknisten vaatimusten mukaisesti. Lain 11 ja 12 §:ssä säädetään mm. Syyttäjälaitoksen oikeudesta käyttää tietovarannon tietoja. Tietojen luovuttamiseen liittyvät ratkaisut on laissa säädetty Oikeusrekisterikeskuksen vastuulle rekisterinpitäjänä (lain 14-17 §). Oikeushallinnon valtakunnallinen tietovaranto on erillinen syyttäjien käyttämästä ratkaisu- ja asiainhallintajärjestelmästä.

2.3 Sovellettava EU-lainsäädäntö

Syyttäjät käsittelevät henkilötietoja kansainvälisen rikosoikeudellisen yhteistyön puitteissa. Kansainvälinen rikosoikeudellinen yhteistyö kattaa kokonaisuutena keskinäisen oikeusavun rikosasioissa, rikoksen johdosta tapahtuvan luovuttamisen sekä yhteistyön vankeusrangaistuksen ja muiden rikosoikeudellisten seuraamusten täytäntöönpanon siirtämiseksi. Rikosasioiden tietosuojadirektiiviä sovelletaan Euroopan unionista tehdyn sopimuksen mukaisessa rikosasioissa tehtävässä oikeudellisessa yhteistyössä, mukaan lukien tätä yhteistyötä koskevien artiklojen perusteella annetun unionin lainsäädännön mukainen yhteistyö.

Rikosasiaa koskevia tietoja tulee syyttäjille toisista EU:n jäsenvaltioista yksittäiseen asiaan liittyen kansainvälistä rikosoikeudellista yhteistyötä koskevia säädöksiä sovellettaessa. Rikosasioiden tietosuojadirektiivin säännökset tulevat sovellettaviksi siltä osin kuin yhteistyön puitteissa käsitellään automaattisesti toisesta EU:n jäsenvaltiosta saatuja henkilötietoja tai nämä tiedot talletetaan syyttäjien diaariin tai muuhun henkilörekisteriin.

Toimivaltaisia viranomaisia oikeusapuasioissa ovat esitutkintaviranomaiset, syyttäjät ja tuomioistuimet. Oikeusministeriö toimii toimivaltaisia viranomaisia avustavana keskusviranomaisena Suomessa. Vieraan valtion viranomaisen pyyntö oikeusavun antamisesta lähetetään yleensä suoraan sille viranomaiselle, jonka toimivaltaan pyynnön täyttäminen kuuluu, mutta joissakin tilanteissa oikeusministeriölle. Jos oikeusapupyynnö on lähetetty oikeusministeriölle, ministeriön tulee viipymättä toimittaa pyyntö sille viranomaiselle, jonka toimivaltaan pyynnön toimeenpano kuuluu, jos pyynnön täyttäminen ei kuulu oikeusministeriön toimivaltaan. Kansainvälisissä oikeusapusopimuksissa on myös omat määräyksensä yhteydenpidosta toimivaltaisten viranomaisten välillä.

Keskinäiseen oikeusapuun rikosasioissa sisältyy mm. asiakirjojen tiedoksianto ja todisteiden hankkiminen rikostutkintaa tai oikeudenkäyntiä varten. Keskeisin kansainvälistä rikosoikeusapua koskeva säädös Euroopan unionin jäsenvaltioiden välillä on direktiivi 2014/41/EU rikosasioita koskevasta eurooppalaisesta tutkintamääräyksestä. Suomessa direktiivi on pantu täytäntöön rikosasioita koskevaa eurooppalaista tutkintamääräystä koskevan direktiivin täytäntöönpanosta annetulla lailla (430/2017), joka tuli voimaan 3 päivänä heinäkuuta 2017. Syyttäjät kuuluvat poliisin ja tuomioistuinten lisäksi lain 5 §:ssä tarkoitettuihin täytäntöönpanoviranomaisiin ja voivat pykälän 3 momentissa säädetyissä tilanteissa päättää tutkintamääräyksen tunnustamisesta ja täytäntöönpanosta. Laki sisältää säännökset tunnustamista ja täytäntöönpanoa koskevan päätöksen kirjaamisvelvoitteesta, ylimääräisen tiedon ja henkilötuntemerkkien luovuttamisen edellytyksistä, videoneuvottelua käyttäen tai puhelimen välityksellä tapahtuvasta kuulemisesta sekä salassapidosta, vaitiolovelvollisuudesta ja tietojen käyttöä koskevista rajoituksista.

Suhteessa niihin jäsenvaltioihin tai sellaiseen rikosasioissa annettavaan oikeusapuun, joihin ei sovelleta tutkintamääräystä koskevaa direktiiviä, sovelletaan aikaisemmin voimassa ollutta sääntelyä. Keskeisimpiä keskinäistä rikosoikeusapua koskevia monenvälisiä sopimuksia ovat Euroopan neuvoston keskinäistä oikeusapua rikosasioissa koskeva eurooppalainen yleissopimus (SopS 30/1981) ja keskinäisestä oikeusavusta

rikosasioissa Euroopan unionin jäsenvaltioiden välillä vuonna 2000 tehty yleissopimus (SopS 56/2004). Kansainvälisestä oikeusavusta rikosasioissa säädetään lisäksi kansainvälisestä oikeusavusta rikosasioissa annetussa laissa (4/1994). Oikeusapupyynnöksi voidaan lain mukaan tehdä joko oikeusministeriön kautta tai suoraan syyttäviviranomaiselle tai muulle täytäntöönpanosta vastaavalle viranomaiselle, ja syyttäviviranomainen voi myös itse tehdä oikeusapupyynnön toisen valtion viranomaiselle. Syyttäviviranomaiselle tehtävät oikeusapupyynnöt koskevat kuitenkin yleensä vain rikosasian siirtämistä. Laki sisältää muun muassa säännökset oikeusapupyynnöiden muodosta ja sisällöstä, asiakirjojen tiedoksiannosta, todisteiden vastaanottamisesta ja salassa pidettävien tietojen luovuttamisesta, ja kattaa myös syyttäjien tiedonluovutus-oikeuden. Laissa säädetään myös asiakirjojen ja muiden tallenteiden salassapidosta, vaitiolovelvollisuudesta sekä tietojen käyttöä koskevista rajoituksista.

Euroopan unionin jäsenvaltioiden välinen rikoksen johdosta tapahtuva luovuttaminen perustuu eurooppalaisesta pidätysmääräyksestä tehtyyn puitepäätökseen (2002/584/YOS), joka on pantu Suomessa täytäntöön rikoksen johdosta tapahtuvasta luovuttamisesta Suomen ja muiden Euroopan unionin jäsenvaltioiden välillä annetulla lailla (1286/2003). Laissa säädetään toimivaltaisista syyttäjistä ja eräistä näille kuuluvista tehtävistä. Laissa säädetään useista toimenpiteistä, jotka tarkoittavat henkilötietojen käsittelytilanteita. Lain mukaista yhteistyötä tehdään myös Euroopan syyttäviviraston kanssa. Laki sisältää säännöksiä esimerkiksi pyyntöjen sisällöstä ja muodosta, pyyntöjen, pöytäkirjojen ja muiden asiakirjojen käsittelystä sekä päätöksistä ilmoittamisesta. Tietoja luovutetaan lain nojalla sekä kansallisten viranomaisten että jäsenvaltioiden viranomaisten kesken. Vastaavanlaisia säännöksiä sisältyy rikoksen johdosta tapahtuvasta luovuttamisesta Suomen ja muiden pohjoismaiden välillä annettuun lakiin (1383/2007).

Rikosasiaa koskevia henkilötietoja saadaan toisista EU:n jäsenvaltioista myös muun muassa omaisuuden tai todistusaineiston jäädyttämistä koskevien päätösten täytäntöönpanon yhteydessä. Euroopan unionin rikosprosessuaalisen yhteistyön alalla on jo nykyään voimassa puitepäätökset vastavuoroisen tunnustamisen periaatteen soveltamisesta jäädyttämistä ja menetetyksi tuomitsemista koskeviin päätöksiin. Puitepäätös omaisuuden tai todistusaineiston jäädyttämistä koskevien päätösten täytäntöönpanosta Euroopan unionissa (2003/577/YOS, jäljempänä jäädyttämispuitepäätös) mahdollistaa osaltaan yhdessä jäsenvaltiossa tehdyn jäädyttämispäätöksen täytäntöönpanon siinä toisessa jäsenvaltiossa, jossa jäädytettävää omaisuutta on. Puitepäätös vastavuoroisen tunnustamisen periaatteen soveltamisesta menetetyksi tuomitsemista koskeviin päätöksiin (2006/783/YOS, jäljempänä konfiskaatiopuitepäätös) puolestaan koskee yhdessä jäsenvaltiossa annetun konfiskaatiotuomion lähettämistä pantavaksi täytäntöön toisessa jäsenvaltiossa, jossa menettämisseuraamuksen kohteena olevaa omaisuutta on.

Edellä mainitut puitepäätökset on korvattu 14 päivänä marraskuuta 2018 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksella (EU) 2018/1805 jäädyttämistä ja menetetyksi tuomitsemista koskevien päätösten vastavuoroisesta tunnustamisesta, niiden jäsenvaltioiden välisessä yhteistyössä, joita asetus sitoo. Puitepäätökset vastaavat sisällöllisesti pitkälti asetuksen sisältöä. Jäädyttämistä koskevien päätösten osalta asetus kuitenkin koskee vain jäädyttämistä myöhemmin tuomittavan menettämisseuraamuksen täytäntöönpanoa varten, sekä jäädyttämistä ja konfiskaatiota asianomistajan korvausvaatimuksen tueksi. Todistusaineiston jäädyttämistä puolestaan koskee vuonna 2014 hyväksytty direktiivi rikosasioita koskevasta eurooppalaisesta tutkintamääräyksestä (2014/41/EU).

Jäädyttämispuitepäätös on pantu kansallisesti täytäntöön lailla omaisuuden tai todistusaineiston jäädyttämistä koskevien päätösten täytäntöönpanosta Euroopan unionissa (540/2005). Lain mukaisesti pannaan täytäntöön toisen EU:n jäsenvaltion oikeusviranomaisen tekemä jäädyttämispäätös tai lähetetään Suomen oikeusviranomaisen tekemä jäädyttämispäätös täytäntöön pantavaksi toiseen EU:n jäsenvaltioon. Syyttäjän toimivaltuudet ovat samat riippumatta siitä, toimitaanko asetuksen vai puitepäätöksen nojalla. Lain 5 §:n mukaan syyttäjä on toimivaltainen hoitamaan jäädyttämispäätöksen täytäntöönpanoon liittyviä tehtäviä. Päätöksen jäädyttämispäätöksen lähettamisestä toiseen jäsenvaltioon tekee Suomessa syyttäjä tai

syyttäjän pyynnöstä tuomioistuin. Pyyntöihin sovelletaan rikosasioiden oikeusapulain mukaista oikeusapumenettelyä. Pyyntöjen lisäksi myös todistusaineiston siirtoon ja päätöksistä ilmoittamiseen liittyy henkilötietojen käsittelyä.

Myös neuvoston puitepäättös 2009/829/YOS vastavuoroisen tunnustamisen periaatteen soveltamisesta valvontatoimia koskeviin päätöksiin Euroopan unionin jäsenvaltioiden välillä tutkintavankeuden vaihtoehtona edellyttää henkilötietojen vaihtoa EU:n jäsenvaltioiden välillä. Kyseinen puitepäättös on pantu kansallisesti täytäntöön lailla tutkintavankeuden vaihtoehtona määrättyjä valvontatoimia koskevan puitepäättöksen lainsäädännön alaan kuuluvien säännösten kansallisesta täytäntöönpanosta ja puitepäättöksen soveltamisesta (620/2012). Lain ja puitepäättöksen mukaisesti Suomessa tunnustetaan ja pannaan täytäntöön EU:n jäsenvaltiossa tehty puitepäättöksessä tarkoitettu valvontatoimia koskeva päätös ja lähetetään toiseen EU:n jäsenvaltioon tunnustettavaksi ja täytäntöönpantavaksi Suomessa tehty valvontatoimia koskeva päätös. Puitepäättöksen tavoitteena on vähentää tilanteita, joissa henkilö joutuu tutkintavankeuteen ainoastaan sen suoksi, ettei hänellä ole asuinpaikkaa asian käsittelyvaltiossa. Suomessa puitepäättöksen tarkoittama tutkintavankeuden vaihtoehto on matkustuskielto. Valvontatoimia koskevan päätöksen tunnustamisesta päättää laissa tarkoitettu aluesyyttäjä tai erikoissyyttäjä. Pakkokeinolaissa tarkoitettua vangitsemisvaatimusta käsittelevä tuomioistuin on toimivaltainen tekemään valvontatoimia koskevan päätöksen ja lähettämään sen toiseen jäsenvaltioon. Jos henkilöä ei esitetä vangittavaksi, toimivalta on asianomaiseen rikosasiaan määrättyllä syyttäjällä. Laissa tarkoitettujen päätösten tunnustamiseen ja täytäntöönpanoon liittyy henkilötietojen käsittelyä.

Rikosoikeudelliseen yhteistyöhön liittyvää henkilötietojen vaihtoa jäsenvaltioiden välillä tapahtuu myös rikosoikeudellisia menettelyjä koskevien toimivaltaristiriitojen ehkäisemisestä ja ratkaisemisesta tehdyn neuvoston puitepäättöksen (2009/948/YOS) nojalla. Puitepäättös koskee tilanteita, joissa kahdella tai useammalla EU:n jäsenvaltiolla on toimivalta käsitellä oikeudenkäyntiä edeltävässä vaiheessa (esitutkinta, syytetoimet) samaa henkilöä koskevia samoja tosiseikkoja rikosoikeudellisessa menettelyssä. Puitepäättöksen tavoitteena on ehkäistä ja ratkaista toimivaltaristiriitoja ja siten välttää tarpeettomia päällekkäisiä rikosprosesseja. Puitepäättös sisältää säännöksiä tietojenvaihtomenettelyistä sekä siitä, kuinka jäsenvaltioiden tulisi menetellä sopiakseen parhaiten tapaukseen soveltuvasta oikeuspaikasta. Puitepäättös on pantu täytäntöön lailla rikosoikeudellisia menettelyjä koskevien toimivaltaristiriitojen ehkäisemisestä ja ratkaisemisesta sekä esitutkinnan ja syytetoimien siirtämisestä Suomen ja muiden Euroopan unionin jäsenvaltioiden välillä (295/2012). Lain mukaan päätöksen esitutkinnan siirtämisestä toisesta jäsenvaltiosta Suomeen tekee tutkinnanjohtaja saatuaan syyttäjän suostumuksen. Kuitenkin jos rikoksen tutkiminen Suomessa edellyttää valtakunnansyyttäjän syytemääräystä, esitutkinnan siirtämisestä Suomeen päättää syyttäjä. Päätöksen esitutkinnan siirtämisestä Suomesta toiseen jäsenvaltioon tekee puolestaan syyttäjä tutkinnanjohtajan esityksestä. Syytetoimien siirtämisestä päättää syyttäjä. Laissa säädetään yhteydenottopyyntöjen ja niihin toimitettavien vastausten käsittelystä ja sisällöstä, sekä päätösten tiedoksiannosta. Niiden käsittely tarkoittaa samalla myös henkilötietojen käsittelyä.

Syyttäjät käsittelevät henkilötietoja myös EU:n virastoja koskevan lainsäädännön mukaisessa yhteistyössä, josta osa tapahtuu Euroopan oikeudellisen verkoston puitteissa. Euroopan rikosoikeudellisen yhteistyön virasto (Eurojust) on EU:n virasto, joka tukee kansallisia tutkinta- ja syyttäjäviranomaisia vakavien rajat ylittävien rikostapausten käsittelyssä. Eurojust huolehtii tutkinta- ja syytetoimiin liittyvästä jäsenvaltioiden toimivaltaisten viranomaisten keskinäisestä tietojenvaihdosta. Eurojustin ja jäsenvaltioiden välinen tietojenvaihto tapahtuu EU:n jäsenvaltioiden kansallisten jäsenten välityksellä. Eurojust voi toimia jäsenvaltion toimivaltaisen viranomaisen tai Euroopan syyttäjänviraston (EPPO) aloitteesta tai omasta aloitteestaan. Eurojust ei kuitenkaan käytä toimivaltaansa sellaisten rikosten osalta, joissa EPPO käyttää omaa toimivaltaansa. EPPO vastaa unionin taloudellisia etuja vahingoittavien rikosten tutkimisesta sekä kyseisten rikosten tekijöiden ja niihin osallisten asettamisesta syytteeseen ja saattamisesta tuomittaviksi.

Tätä varten EPPO toteuttaa tutkinta- ja syytetoimia sekä hoitaa syyttäjän tehtäviä jäsenvaltioiden toimivaltaisissa tuomioistuimissa siihen asti, kun asia on lopullisesti ratkaistu. EPPO on toimivaltainen käyttämään EPPO-asetuksessa tarkoitettua tutkinta- ja syytetoimivaltaa Suomessa. Euroopan oikeudellista verkostoa käytetään asioissa, joissa Eurojust ei ole toimivaltainen, eli muissa kuin vakavissa rajat ylittävissä rikosasioissa, esimerkiksi toimivaltaisen viranomaisen tai sovellettavan lainsäädännön selvittämiseen. Henkilötietojen käsittelyä voi liittyä esimerkiksi oikeusapupyynnöiden välittämiseen, jos verkostoa hyödynnetään kyseistä tarkoitusta varten.

Euroopan unionin rikosoikeudellisen yhteistyön virastosta (Eurojust) ja neuvoston päätöksen 2002/187/YOS korvaamisesta ja kumoamisesta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 2018/1727 (Eurojust-asetus) mukaan kansallisilla jäsenillä tulee olla pääsy rikosasioissa käytettäviin rekistereihin tai vähintään oikeus saada tietoja tällaisista rekistereistä. Rekisterien tulee kattaa ainakin rikosrekisteritiedot, pidätettyjä koskevat tiedot, esitutkintatiedot ja DNA-tiedot, mutta kansallisesta järjestelmästä riippuen myös muita rekistereitä voi tulla kyseeseen. Kansallisilla jäsenillä on velvollisuus asetuksen nojalla vaihtaa laajalti asetuksessa täsmennettyihin törkeisiin rikoksiin liittyviä tietoja, jotka liittyvät Eurojustin tehtävien hoitamiseen. Nämä tiedot voivat sisältää myös erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tai muutoin arkaluonteisia tietoja, mukaan lukien ääni- ja videotallenteet. Laki Suomen osallistumisesta Euroopan unionin rikosoikeudellisen yhteistyön viraston (Eurojust) toimintaan (1232/2019) sisältää säännökset kansallisten toimivaltaisten viranomaisten kanssa tehtävästä yhteistyöstä sekä Eurojustin kansallisen jäsenen tiedonsaantioikeudesta ja oikeudesta käsitellä ja luovuttaa henkilötietoja salassapitosäännösten estämättä Eurojustille.

Tiiviimmän yhteistyön toteuttamisesta Euroopan syyttäjänviraston (EPPO) perustamisesta annettu neuvoston asetus (EU) 2017/1939 (EPPO-asetus) sisältää EPPO:n henkilötietojen käsittelyä koskevat, suoraan sovellettavat säännökset henkilötietojen suojasta. Asetuksessa säädetään myös Euroopan tietosuojavaltuutetun ja kansallisten valvontaviranomaisten välisestä yhteistyöstä. Laki Suomen osallistumisesta Euroopan syyttäjänviraston (EPPO) toimintaan (66/2021) sisältää syyttäjien suorittaman henkilötietojen käsittelyn osalta EPPO-asetusta täydentävät säännökset muun muassa ylimääräisen tiedon ja henkilötuntemerkkien luovuttamisesta, päätöksen tiedoksiannosta sekä Euroopan syyttäjän ja valtuutetun Euroopan syyttäjän tiedonsaantioikeudesta. Mitä syyttäjän tiedonsaantioikeudesta säädetään Syyttäjälaitoksesta annetun lain 22 §:ssä, sovelletaan myös Euroopan syyttäjään ja valtuutettuun Euroopan syyttäjään näiden hoitaessa EPPO-asetuksen mukaisia tehtäviään. Mitä tietojen luovuttamisesta syyttäjälle säädetään henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa annetussa laissa (616/2019), henkilötietojen käsittelystä Rajavartiolaitoksessa annetussa laissa (639/2019), henkilötietojen käsittelystä Tullissa annetussa laissa (650/2019) ja muussa laissa, sovelletaan myös tietojen luovuttamiseen Euroopan syyttäjälle ja valtuutetulle Euroopan syyttäjälle näiden hoitaessa EPPO-asetuksen mukaisia tehtäviään. Laki sisältää myös säännökset pääsyoikeuden myöntämisestä asiainhallintajärjestelmään ja ennakkoluvan myöntämisestä henkilötietojen edelleen siirtämiseen kolmannelle maalle tai kansainväliselle järjestölle.

2.4 Kansainväliset sopimukset

Rikosasioiden tietosuojadirektiivi ei lähtökohtaisesti vaikuta kolmansien valtioiden kanssa tehtyjen, voimassa olevien kahden- ja/tai monenvälisten sopimusten mukaisiin jäsenvaltioiden tai unionin velvoitteisiin ja sitoumuksiin, jollei sopimuksia muuteta. Rikosasioiden tietosuojadirektiivin 61 artiklan mukaan henkilötietojen siirtoa kolmansiin maihin tai kansainvälisille järjestöille edellyttävät kansainväliset sopimukset, joita jäsenvaltiot ovat tehneet ennen 6 päivää toukokuuta 2016 ja jotka ovat unionissa kyseisenä päivänä voimassa olleen oikeuden mukaisia, ovat edelleen voimassa, kunnes niitä muutetaan tai ne

korvataan tai kumotaan. Tällaisia sopimuksia ovat esimerkiksi useat EU:n ja Suomen kolmansien maiden kanssa tekemät sopimukset oikeusavusta rikosasioissa ja rikoksentekijän luovuttamisesta. Keskeisin monenvälinen rikosoikeusapua koskeva sopimus on Euroopan neuvoston puitteissa tehty eurooppalainen oikeusapuyleissopimus (SopS 30/1981). Näiden sopimusten soveltamisen yhteydessä syyttäjiillä on samanlaisia henkilötietojen käsittelytilanteita kuin edellä mainittujen EU-lainsäädäntöön perustuvien toimenpiteiden osalta.

Valtioneuvoston asetuksella 53/2015 on saatettu voimaan Euroopan neuvoston yleissopimus naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan ehkäisemisestä ja torjumisesta. Sopimus sisältää määräyksiä syytetoimista, joihin liittyy myös henkilötietojen käsittelyä. Määräykset ovat kuitenkin yleisluontoisia. Yleissopimusta täydennetään lähiaikoina Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivillä naisiin kohdistuvan väkivallan ja lähisuhdeväkivallan torjumisesta, josta komissio antoi ehdotuksen 8.3.2022 tehnyt ehdotuksen Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi naisiin kohdistuvan väkivallan ja lähisuhdeväkivallan torjumisesta (COM(2022) 105 final). Direktiiviehdotus sisältää syyttäjiä koskevia säännöksiä, jotka samalla tarkoittavat arkaluonteisten henkilötietojen käsittelyä.

3. Arviointia

Rikosasioiden tietosuojalain käsittelyn yhteydessä eduskunnassa hyväksyttiin muutoksia eräisiin oikeusministeriön hallinnonalan lakeihin (HE 31/2018 vp). Sen lisäksi on myöhemmin tehty muutoksia eräisiin lakeihin, joissa tarkoitettu henkilötietojen käsittely kuuluu rikosasioiden tietosuojalain soveltamisalaan (HE 2/2020 vp ja HE 109/2021 vp). Syyttäjiä koskevaa lainsäädäntöä ei ole arvioitu kattavasti suhteessa rikosasioiden tietosuojadirektiiviin ja rikosasioiden tietosuojalakiin.

Rikosasioiden tietosuojadirektiiviä ei sovelleta henkilötietojen käsittelyyn, joka ei kuulu unionin lainsäädännön alaan. Rikosasioiden tietosuojadirektiiviä ei sovelleta esimerkiksi kansalliseen turvallisuuteen liittyvään henkilötietojen käsittelyyn, jolloin tähän toimintaan liittyvän henkilötietojen käsittelyn osalta sääntely on kokonaan kansallisessa harkinnassa. Rikosasioiden tietosuojalaki on kuitenkin laajennettu osittain koskemaan myös kansallisen turvallisuuden ylläpitämiseen liittyvää henkilötietojen käsittelyä.

Rikosasioiden tietosuojalaki kattaa syyttäjien osalta kaikki henkilötietojen käsittelytarkoitukset, kun kyse on syyteharkinnasta ja muusta rikokseen liittyvästä syyttäjän toiminnasta. Laki mahdollistaa sen säännöksistä poikkeamisen erityislaissa, edellyttäen, että direktiivissä säädetty tietosuojan taso säilyy. Rikosasioiden tietosuojalain säännöksistä poikkeavassa erityislainsäädännössä on yleissäädösten asettamien vaatimusten lisäksi otettava huomioon perustuslaista, EU:n perusoikeuskirjasta ja kansainvälisistä ihmisoikeusvelvoitteista johtuvat vaatimukset. Perustuslakivaliokunta on tarkistanut tietosuojauudistusta koskevien hallituksen esitysten käsittelyn yhteydessä tulkintakäytäntöään, joka koskee henkilötietojen käsittelyä koskevalta erityislainsäädännöltä edellytettävää kattavuutta ja yksityiskohtaisuutta. Syyttäjien osalta henkilötietojen käsittelyä koskevat erityissäännökset liittyvät edellä selostetuissa erityislaeissa lähinnä tiedonsaantiin ja tiedonluovutuksiin. Niiden tietosuojalainsäädännön ja perustuslain mukaisuutta on arvioitu lähinnä viimeisimpien lainmuutosten osalta.

3.1 Erityislainsäädäntöä koskevat yleiset vaatimukset

3.1.1 Perustuslaista ja kansainvälisistä ihmisoikeusvelvoitteista johtuvat vaatimukset ja erityissääntelyn tarve

Perustuslakivaliokunta katsoi osana perustuslain 10 §:n tulkintakäytäntöön kohdistuvaa tarkistusta, että toisin kuin suoraan sovellettava tietosuoja-asetus, poliisidirektiivi [*rikosasioiden tietosuojadirektiivi*] ei sisällä sellaista yksityiskohtaista sääntelyä, joka muodostaisi riittävän säännöspohjan perustuslain 10 §:ssä turvattun yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta (PeVL 14/2018 vp, s. 7). Rikosasioiden tietosuojalain käsittelyn yhteydessä perustuslakivaliokunta piti merkityksellisenä myös, että siltä osin kuin lakia sovelletaan Puolustusvoimien, poliisin ja Rajavartiolaitoksen käsitellessä henkilötietoja kansallisen turvallisuuden ylläpitämisen yhteydessä, on kyse tietosuoja-asetuksen ja mainitun poliisidirektiivin EU-oikeuden soveltamisalaan kiinnittyvän soveltamisalan johdosta osin kansallisesta ratkaisusta eikä ehdotetun sääntelyn taustalle ole siten kaikilta osin osoitettavissa EU-sääntelyä. Perustuslakivaliokunnan mielestä henkilötietojen käsittelyä koskevaa sääntelyä on sanotun johdosta tällaisissa perusoikeusherkeissä sääntelykontesteissa edelleen arvioitava valiokunnan aiemman sääntelyn lakitasoisuutta, täsmällisyyttä ja kattavuutta korostaneen käytännön pohjalta (PeVL 27/2021 vp, s. 2, PeVL 26/2018 vp, s. 3 ja 4. Ks. myös PeVL 14/2018 vp, s. 7). Merkityksellistä perustuslakivaliokunnan mukaan tässä suhteessa on, että laki henkilötietojen käsittelystä rikosasioissa ja kansallisen turvallisuuden ylläpitämisen yhteydessä olisi soveltamisalallaan yleislakina sovellettavaksi tuleva laki, jota on tarkoitus täydentää eri hallinnonaloja koskevalla erityislainsäädännöllä (PeVL 26/2018 vp, s. 4). Perustuslakivaliokunta on edelleen kiinnittänyt huomiota tarpeeseen antaa yleislakia tarkentavaa sääntelyä rikosasioiden tietosuojadirektiivin soveltamisalalla ja on tarkentanut linjauksiaan erityislakeja käsitellessään (PeVL 27/2021 vp, PeVL 51/2018 vp ja PeVL 52/2018 vp).

Perustuslakivaliokunta on toisaalta kiinnittänyt toistuvasti huomiota myös henkilötietojen käsittelyä koskevan sääntelyn raskauteen ja monimutkaisuuteen sekä ennen tietosuojalainsäädännön uudistamista että sen jälkeen (ks. esim. PeVL 40/2021 vp, s. 4, kappale 12, PeVL 27/2021 vp, s. 2, kappale 5, PeVL 51/2018 vp, s. 5, PeVL 26/2018 vp, s. 4, PeVL 31/2017 vp, s. 4 ja PeVL 71/2014 vp, s. 3). Valiokunta muistuttaa tämän johdosta, että henkilötietojen suojaan liittyvät sääntelyn kattavuuden, täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimukset voidaan joiltain osin täyttää myös tietosuoja-asetuksen soveltamisalan ulkopuolella kansalliseen oikeuteen sisältyvällä yleislakilla (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). Rikosasioiden tietosuojalain käsittelyn yhteydessä perustuslakivaliokunta myös huomautti, että sen valtiosääntöisiin tehtäviin ei lähtökohtaisesti kuulu kansallisen täytäntöönpanosääntelyn arviointi EU:n aineellisen lainsäädännön kannalta (PeVL 26/2018 vp, s. 4 ks. myös esim. PeVL 31/2017 vp, s. 4). Valiokunta on kuitenkin edelleen korostanut, että siltä osin kuin Euroopan unionin lainsäädäntö edellyttää kansallista sääntelyä tai mahdollistaa sen, tätä kansallista liikkumavaraa käytettäessä otetaan huomioon perus- ja ihmisoikeuksista seuraavat vaatimukset (ks. esim. PeVL 1/2018 vp, PeVL 25/2005 vp). Perustuslakivaliokunta on painottanut, että hallituksen esityksessä on erityisesti perusoikeuksien kannalta merkityksellisen sääntelyn osalta syytä tehdä selkoa kansallisen liikkumavaran alasta (PeVL 26/2018 vp, s. 4, PeVL 1/2018 vp, s. 3, PeVL 26/2017 vp, s. 42, PeVL 2/2017 vp, s. 2, PeVL 44/2016 vp, s. 4). Lisäksi perustuslakivaliokunnan mukaan arkaluonteisten tietojen käsittelyä koskevaa sääntelyä on edelleen syytä arvioida sääntelyn laintasoisuuden ja yksityiskohtaisuuden näkökulmasta (PeVL 14/2018 vp, s. 6, ks. *arkaluonteisista tiedoista jäljempänä tarkemmin jakso 3.2.5*).

Rikosasioiden tietosuojadirektiivi sallii jäsenvaltioille tietosuoja-asetusta enemmän liikkumavaraa sen arvioimisessa, millä tavalla EU-oikeus pannaan kansallisesti täytäntöön. Tästä huolimatta myös rikosasioiden tietosuojalain kanssa päällekkäistä sääntelyä on syytä välttää siltä osin kuin se on mahdollista. Rikosasioiden

tietosuojadirektiivi jättää jäsenvaltioille liikkumavaraa esimerkiksi siltä osin, säädetäänkö laissa rekisterinpitäjistä tai yhteisrekisterinpitäjien vastuualueista ja millä tavalla niistä olisi säädettävä. Toisaalta perustuslain 2 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Lailla säätämiseen taas kohdistuu yleinen vaatimus lain täsmällisyydestä ja tarkkuudesta. Toimivaltasäätely on perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan yleensä merkityksellistä myös perustuslaissa turvattujen perusoikeuksien näkökulmasta (PeVL 51/2006 vp, s. 2/1). Toisaalta valiokunnan käsityksen mukaan ainakin tietosuoja-asetuksen yksityiskohtainen säätely mahdollistaa myös viranomaistoiminnan säätelyn osalta aiempaa kansallista säätelymallia huomattavasti yleisemmän, henkilötietojen suojaa ja käsittelyn perusteita sääntelevän lakitasoisen säätelyn. (PeVL 14/2018 vp, s. 4.)

Rikosasioiden tietosuojadirektiivi ei aseta erityisiä sisältövaatimuksia muille kuin nimenomaista täytäntöönpanoa edellyttävälle säännöksille. Jos jäsenvaltio säätää esimerkiksi direktiivin soveltamisalaan kuuluvista automatisoiduista käsittelyjärjestelmistä tai muista rekistereistä, direktiivi edellyttää, että lainsäädännössä on täsmennettävä ainakin kyseisessä järjestelmässä tai rekisterissä tapahtuvan käsittelyn tavoitteet, käsiteltävät henkilötiedot ja käsittelyn tarkoitukset. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on kiinnittänyt henkilötietojen suojaa koskevassa oikeuskäytännössään huomiota siihen, että jo pelkkä henkilön yksityiselämään liittyvien tietojen rekisteröinti tarkoittaa puuttumista 8 artiklassa tarkoitettua yksityiselämän suojaan, eikä sillä, mihin tarkoitukseen rekisteröityjä henkilötietoja myöhemmin käytetään ole tämän arvion kannalta merkitystä (Leander v. Ruotsi, tuomio 26.3.1987, § 48, Amann v. Sveitsi, suuren jaoston tuomio 16.2.2002, § 69). Sen arvioinnissa, ovatko viranomaisen käsittelemät henkilötiedot merkityksellisiä yksityiselämän suojan kannalta, tuomioistuin on antanut merkitystä erityiselle asiayhteydelle, johon liittyen henkilötietoja on rekisteröity ja säilytetty, rekisterin luonteelle ja käyttötarkoitukselle sekä käsittelyn seurauksille (esim. Peck v. Yhdistynyt kuningaskunta, tuomio 28.1.2003, § 59). Esimerkiksi telekuuntelun, tarkkailun ja salaisten tiedonhankintakeinojen osalta tuomioistuin on pitänyt oleellisena, että lainsäädäntö on riittävän selkeää ja yksityiskohtaista soveltamisalaltaan ja että se sisältää suojan vähimmäistakeet muun muassa rekisteröinnin, säilytysaikojen, käytön, tietoon pääsyyn oikeutettujen ja salassapidon osalta (S. ja Marper v. Yhdistynyt Kuningaskunta, tuomio 4.12.2008, § 99, ja siinä viitatu tuomiot). Nämä myös rinnastuvat perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännössä tarkoitettuihin arkaluonteisiin tietoihin (esim. PeVL 36/2021 vp, s. 3-4).

Vaikka rikosasioiden tietosuojadirektiivi on pantava erikseen täytäntöön, EU:n tietosuojauudistuksen lähtökohtana on ollut mahdollisimman yhdenmukainen tietosuojan taso riippumatta siitä, kumman säädöksen soveltamisalasta on kyse. Tästä syystä direktiivin sisältö on myös pitkälti tietosuoja-asetusta vastaava, erityisesti kun on kyse henkilötietojen käsittelyn yleisistä periaatteista, rekisteröidyn oikeuksista ja valvonnasta. Direktiivi ei kuitenkaan estä jäsenvaltioita säätämästä suojatoimista, jotka ylittävät direktiivissä vahvistetut suojatoimet rekisteröidyn oikeuksien ja vapauksien suojelemiseksi toimivaltaisten viranomaisten suorittamassa henkilötietojen käsittelyssä.

Direktiivin tarkoituksena on myös ollut, että säätely on yhdenmukaista riippumatta siitä, mistä toimivaltaisesta viranomaisesta on kyse. Erityissäätelystä olisi siten syytä pidättäytyä, jollei sille ole osoitettavissa erityisiä tarpeita, esimerkiksi säätelyn läpinäkyvyyden lisäämiseksi rekisteröidyn oikeuksien käyttämisen kannalta tai tiukemmista käsittelyn edellytyksistä säätämiseksi. Erityissäätelyn tarvetta arvioitaessa yksittäisen toimivaltaisen viranomaisen osalta, huomiota on syytä kiinnittää erityisiin henkilötietoryhmiin ja muihin arkaluonteisiin tietoihin ja arvioida säätelyn riittävyyttä siltä osin suhteessa näiden tietojen käsittelytarkoitukseen ja käsittelyn laajuuteen. Henkilötietojen arkaluonteisuudella on merkitystä esimerkiksi arvioitaessa viranomaisen tiedonluovutuksia tai tiedonsaantia salassapitosäännösten estämättä sekä henkilötietojen säilytysaikojen pituutta. Säätelyn olisi ainakin näiltä osin oltava riittävän yksityiskohtaista ja kattavaa, huomioiden tarpeen vahvistaa rekisteröidyn tietosuojaa.

Kuten kumottu henkilötietodirektiivi, myös rikosasioiden tietosuojadirektiivi on tarkoitettu sovellettavaksi sekä henkilörekistereihin että kaikkeen automatisoituun henkilötietojen käsittelyyn. Myös henkilötietolakia (523/1999) sovellettiin rikosasioiden tietosuojalakia vastaavasti kaikkeen henkilötietojen automaattiseen käsittelyyn. Myös muuhun kuin automatisoituun henkilötietojen käsittelyyn on sovellettu jo aiemmin henkilötietolakia silloin, kun henkilötiedot muodostavat tai niiden on tarkoitus muodostaa henkilörekisteri tai sen osa. Henkilörekistereistä ja niiden yksityiskohtaisesta tietosisällöstä on perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännön huomioimiseksi tyypillisesti säädetty erikseen erityislainsäädännössä silloin, kun yksityiskohtaisempaa sääntelyä on pidetty tarpeellisena. Henkilörekistereistä säätäminen voisi olla läpinäkyvyyden ja rekisteröidyn oikeuksien käyttämisen kannalta perusteltua esimerkiksi siinä tapauksessa, että syyttäjät käsitelisivät rikosasioihin liittyviä henkilötietoja useassa rekisterissä. Tällaista sääntelyä on voimassa esimerkiksi Rikosseuraamuslaitoksen osalta.

3.1.2 Rikosasioiden tietosuojalaista poikkeaminen

Rikosasioiden tietosuojadirektiivi on pantu täytäntöön pääosin rikosasioiden tietosuojalain säännöksillä. Säännökset on tarkoitettu sovellettavaksi 1 §:ssä tarkoitettujen toimivaltaisten viranomaisten henkilötietojen käsittelyyn siinä lueteltujen tehtävien yhteydessä. Syyttäjien osalta soveltamisala kattaa syyteharkinnan ja muun rikokseen liittyvän syyttäjän toiminnan.

Rikosasioiden tietosuojalaissa säädetään direktiivin mukaisesti henkilötietojen suojaa koskevasta vähimmäistasosta. Vaikka rikosasioiden tietosuojalakia on mahdollista täydentää, erityislainsäädännössä ei ole mahdollista säätää direktiiviä alemmasta tietosuojan tasosta, vaan tarkentavissa säännöksissä on käytännössä säilytettävä vähintään rikosasioiden tietosuojalain mukainen tietosuojan taso tai tarvittaessa voidaan säätää yleislakia tiukemmista henkilötietojen käsittelyä koskevista vaatimuksista. Erytyssäännösten tarpeellisuutta on siten arvioitava siitä näkökulmasta, onko sääntelyn läpinäkyvyyttä tarpeen lisätä tai onko rekisteröidyn suoja tarpeen vahvistaa joiltakin osin. Jos syyttäjien osalta katsottaisiin esimerkiksi tarpeelliseksi tarkentaa rekisteröidyn oikeuksien rajoittamista koskevia säännöksiä, niissä olisi varmistuttava direktiivin vaatimusten huomioimisesta. Lisäksi rekisteröidyn oikeuksia rajoitettaessa olisi noudatettava EU:n perusoikeuskirjan ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen vaatimuksia sellaisena kuin ne ilmenevät EU:n tuomioistuimen ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen oikeuskäytännössä, mukaan lukien sääntelyn välttämättömyys ja oikeasuhteisuus.

Rikosasioiden tietosuojalain 2 §:n 1 momentin mukaan, jos muussa laissa on tästä laista poikkeavia säännöksiä, niitä sovelletaan tämän lain asemesta. Rikosasioiden tietosuojalaki jättää myös eräitä yksityiskohtia säädettäväksi tarkemmin muualla laissa. Huomioiden direktiivin vaatimukset sekä Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännöstä ilmenevät näkökohdat, erityislainsäädännössä olisi mahdollista säätää yksityiskohtaisemmin esimerkiksi henkilötietojen rekisteröinnistä, tietojen luovuttamisesta muuhun kuin alkuperäiseen käyttötarkoitukseen ja erityisten henkilötietoryhmien tai muutoin arkaluonteisina pidettävien henkilötietojen käsittelystä. Perustuslakivaliokunta on aiemmin edellyttänyt, että arkaluonteisten tietojen osalta sallitut tietosisällöt ilmenevät säännöksestä tyhjentävästi. (ks. PeVL 18/2012 vp, s. 3/II, PeVL 51/2002 vp, s. 2/II) Rikosasioiden tietosuojalaki kieltää automatisoidut yksittäispäätökset, jollei asiasta säädetä erikseen erityislainsäädännössä, jossa olisi myös katettava tarvittavat suojatoimet. Myös perustuslakivaliokunta on edellyttänyt täsmällistä sääntelyä esimerkiksi automaattisen kasvontunnistuksen osalta (PeVL 60/2018 vp, s. 10). Suojatoimien osalta on tärkeää huolehtia siitä, että ne täyttävät EU:n tietosuojalainsäädännön vaatimukset, minkä lisäksi viranomaisten osalta säännöksiin kohdistuu muita vaatimuksia (ks. esim. PeVL 8/2022 vp, s. 3, kappale 8, ja sivu 5, kappale 18, PeVL 7/2019 vp, s. 8-12). Direktiivin automatisoitua päätöksentekoa koskeva 11 artikla on soveltamisalaltaan

varsin laaja ja kattaa myös profiloinnin, jolla on kielteisiä oikeusvaikutuksia tai muita merkittäviä vaikutuksia rekisteröityyn. Syyttäjät käsittelevät arkaluonteisia henkilötietoja, mutta syyttäjien tehtävien hoitamiseen ei liity automatisoidun päätöksenteon tilanteita.

Eryityssäännöksiä syyttäjien osalta on nykyisin lähinnä tiedonluovutus- ja tiedonsaantioikeuksien osalta. Syyttäjien osalta erityissäännösten tarvetta olisi muilta osin arvioitava erityisesti siltä osin kuin rikosasioiden tietosuojalaki jättää sääntelyn nimenomaisesti erityislainsäädännön varaan sekä arkaluonteisten tietojen osalta, ottaen huomioon tarpeen vahvistaa rekisteröidyn oikeuksia ja tietosuojaa.

3.2 Eryityslainsäädäntöä koskevat puutteet

3.2.1 Syyttäjien tiedonsaantioikeus

Perustuslakivaliokunta on arvioinut viranomaisten tietojen saamista ja luovuttamista salassapitovelvollisuuden estämättä koskevaa sääntelyä perustuslain 10 §:n 1 momentissa 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. Viranomaisen tietojensaantioikeus ja tietojenluovuttamismahdollisuus ovat 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 (ks. esim. PeVL 17/2016 vp, s. 2—3 ja siinä viitatu lausunnot). Valiokunta ei toisaalta ole pitänyt hyvin väljiä ja yksilöimättömiä tietojensaantioikeuksia perustuslain kannalta mahdollisina edes silloin, kun ne on sidottu välttämättömyyskriteeriin (esim. PeVL 19/2012 vp). Vastaavat vaatimukset koskevat myös henkilötietojen luovuttamista toisen valtion viranomaiselle (PeVL 51/2002 vp, s. 3/I).

Valiokunta on antanut erityistä merkitystä luovutettavien tietojen luonteelle arkaluonteisina tietoina arvioidessaan täsmällisyyttä ja sisältöä. Mikäli ehdotetut säännökset tietojen luovutuksesta ovat kohdistuneet myös arkaluonteisiin tietoihin, on tavallisen lain säätämisyjärjestyksen käyttämisen edellytyksenä ollut sääntelyn täsmentäminen selostetun perustuslakivaliokunnan viranomaisten tietojen saamista ja luovuttamista salassapitovelvollisuuden estämättä koskevaa sääntelyä koskevan käytännön mukaiseksi (ks. PeVL 15/2018 vp ja esim. PeVL 38/2016 vp). Perustuslakivaliokunta on painottanut, että erottelussa tietojen saamisen tai luovuttamisen tarpeellisuuden ja välttämättömyyden välillä on kyse tietosisältöjen laajuuden ohella myös siitä, 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. Mitä täydellisemmin tietojensaantioikeus kytketään säännöksissä asiallisiin edellytyksiin, sitä todennäköisemmin yksittäistä tietojensaantiäpyyntöä joudutaan käytännössä perustelemaan. Myös tietojen luovuttajan on tällöin mahdollista arvioida pyyntöä luovuttamisen laillisten edellytysten kannalta. Tietojen luovuttaja voi lisäksi kieltäytymällä tosiasiallisesti tietojen antamisesta saada aikaan tilanteen, jossa tietojen luovuttamisvelvollisuus eli säännösten tulkinta saattaa tulla ulkopuolisen viranomaisen tutkittavaksi. Tämä mahdollisuus on tärkeä tiedonsaannin ja salassapitointressin yhteensovittamiseksi (ks. esim. PeVL 7/2019 vp, PeVL 15/2018 vp ja PeVL 17/2016 vp, s. 6 ja siinä viitatu lausunnot).

Syyttäjälaitoksesta annetun lain 22 §:n säännökset vastaavat mainitulla lailla kumotun lain 25 §:ää, jonka esitöissä on puolestaan viitattu aiemman yleisistä syyttäjistä annetun lain 11 §:ään. Säännökset ovat säilyneet pääosin sisällöllisesti muuttumattomina vuodesta 2001 lähtien lukuun ottamatta syyttäjien oikeutta saada tietoja sakkorekisteristä, jota koskeva säännös lisättiin lakiin vuonna 2006. Tiedonsaantisäännökset on perusteltu varsin yleisluontoisesti eikä niitä ole hyväksytty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella. Säännösten tarkoituksena on alun perin ollut varmistaa, että salassapitomääräykset eivät estä valtakunnansyyttäjän toimivaltaan kuuluvien tehtävien hoitamista. Säännökset eivät vastaa vakiintunutta perustuslain tulkintakäytäntöä siltä osin kuin on kyse viranomaisen oikeudesta luovuttaa tai saada tietoja salassapitosäännösten estämättä ("tarpeelliset" tiedot). Tiedonsaantioikeuden sitominen tietojen tarpeellisuuteen niiden välttämättömyyden sijasta on erityisen ongelmallinen siitä syystä, että syyttäjien on tehtäviensä hoitamiseksi käsiteltävä erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia henkilötietoja ja myös muita tietoja, joita voidaan pitää valtiosääntöisesti arkaluonteisina. Esimerkiksi terveystietoja voi sisältyä mielentilatutkimuksia ja seuraamusselvityksiä koskevien asioiden käsittelyyn. Erityisen arkaluonteisia tietoja voivat olla myös esimerkiksi rikoksen uhreihin ja asianomistajiin liittyvät tiedot, mukaan lukien alaikäiset rikoksen uhrin.

Voimassa olevat tiedonsaantia koskevat säännösten väljä muotoilu tarkoittaa myös, että säännökset ovat hyvin kattavat. Tiedonsaantiin koskeviin säännöksiin ei vaikuttaisi liittyvän erityisiä täydennystarpeita. Säännökset ovat myös kattavat siltä osin kuin on kyse syyttäjien tiedonsaannista, joka liittyy EU:n jäsenvaltioiden ja EU:n virastojen kanssa tehtävään yhteistyöhön sekä muuhun kansainväliseen yhteistyöhön. Mahdollisia vähäisiä puutteita voi voimassa olevien säännösten valossa olla siltä osin kuin on kyse rikosrekisteritietojen saamisesta EU:n virastojen kanssa tehtävään yhteistyöhön, millä voisi olla heijastevaikutuksia tiedonsaantioikeuksien riittävyteen. Henkilötietojen osalta syyttäjien tiedonsaanti on lisäksi erikseen katettu henkilötietojen käsittelystä poliisitoimissa annetun lain (616/2019) 21 §:ssä, henkilötietojen käsittelystä Rajavartiolaitoksessa annetun lain (639/2019) 32 §:ssä ja henkilötietojen käsittelystä Tullissa annetun lain (650/2019) 20 §:ssä. Kyseiset säännökset vaikuttaisivat kattavan myös muita kuin esitutkintaan käytettävien rekisterien henkilötietoja teknisen käyttöyhteyden avulla tai tietojoukkona tapahtuvissa tiedonluovutuksissa. Henkilötietojen käsittelystä Puolustusvoimissa annetun lain (332/2019) 29 §:n 1 momentin 9 kohdan nojalla voidaan myös luovuttaa sotilasarvoon ja sotilasrikosasioihin liittyviä henkilötietoja syyttäviviranomaisille virkatehtävien suorittamista varten. Koska edellä mainitut henkilötietojen käsittelyä koskevat erityislait kattavat pelkästään henkilötietojen luovutuksen, voimassa olevan lain kattavat tiedonsaantia koskevat säännökset on syytä säilyttää laissa, vaikka esitutkintalain säännökset ilmoituksen siirtämisestä syyttäjälle kattaisivat syyttäjien tiedonsaantioikeudet kaiken esitutkintamateriaalin osalta sellaisenaan. Syyttäjien tiedonsaantia turvaavia säännöksiä sisältyy myös esimerkiksi Rikosseuraamuslaitoksen henkilötietolakiin ja ulosottokaareen. Toistaiseksi esiin ei ole tullut sellaisia syyttäjän tehtävän hoitamiseen liittyviä tilanteita, joissa syyttäjillä ei olisi tarvittavaa tiedonsaantioikeutta. Tiedonsaantia koskevia säännöksiä olisi mahdollista täsmentää valtiosäännöstä johtuvien vaatimusten huomioimiseksi esimerkiksi siten, että esitutkinta-aineiston osalta laki ei sisältäisi erityisiä rajoituksia, mutta ylimääräisten tietojen osalta huomioitaisiin tarve varmistua tietojen välttämättömyydestä ja siitä, että niiden on liityttävä oleellisesti käsiteltävään asiaan.

Direktiivistä ei seuraa erityisiä vaatimuksia toimivaltaisten viranomaisten tiedonsaantia koskeville säännöksille. Syyttäjälaitoksesta annetun lain 21 §:ssä on myös kyse henkilötietojen käsittelystä alkuperäiseen tarkoitukseen. Vastaanotettuja henkilötietoja käsiteltäessä on kuitenkin direktiivin soveltamisalalla aina noudatettava siinä säädettyjä vaatimuksia, jotka on pantu täytäntöön rikosasioiden tietosuojalaissa. Tiedonsaantia koskevissa säännöksissä olisi varmistuttava, että direktiivissä säädetty tietosuojan taso säilyy. Lisäksi olisi varmistuttava perustuslaista johtuvien vaatimusten mukaisuudesta.

3.2.2 Henkilötietojen luovuttaminen

Viranomaisen salassa pidettävien henkilötietojen ja muiden tietojen luovuttamista koskevat samat perustuslaista johtuvat vaatimukset kuin viranomaisen tiedonsaantioikeutta. Julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 3 kohdan nojalla salassa pidettäviä tietoja ovat poliisille ja muille esitutkintaviranomaisille ja syyttäjälle sekä tarkastus- ja valvontaviranomaisille tehdyt ilmoitukset rikoksesta, esitutkintaa ja syyteharkintaa varten saadut ja laaditut asiakirjat sekä haastehakemus, haaste ja siihen annettu vastaus rikosasiassa, kunnes asia on ollut esillä tuomioistuimen istunnossa taikka kun syyttäjä on päättänyt jättää syytteen nostamatta tai kun asia on jätetty sikseen, jollei ole ilmeistä, että tiedon antaminen niistä ei vaaranna rikoksen selvittämistä tai tutkinnan tarkoituksen toteutumista tai ilman painavaa syytä aiheuta asiaan osalliselle vahinkoa tai kärsimystä tai estä tuomioistuinta käyttämästä oikeuttaan määrätä asiakirjojen salassapidosta oikeudenkäynnin julkisuudesta yleisissä tuomioistuimissa annetun lain (370/2007) mukaan. Tietoja voidaan luovuttaa toiselle viranomaiselle lain 29 ja 30 §:ssä säädetyn edellytyksin. Käytännössä tietojen luovutus edellyttää nimenomaista erityislain säännöstä, jollei kyse ole suostumuksen perusteella tapahtuvasta tietojen luovuttamisesta. Tietoja voitaisiin luovuttaa suoraan julkisuuslain 29 §:n nojalla muutoksenhakuun tai ihmisoikeusvalitukseen liittyen ja esimerkiksi laillisuusvalvontaan. Syyttäjä voisi antaa lain 30 §:n nojalla salassa pidettävästä asiakirjasta tiedon ulkomaan viranomaiselle tai kansainväliselle toimielimelle, jos ulkomaan ja Suomen viranomaisen välisestä yhteistyöstä määrätään Suomea sitovassa kansainvälisessä sopimuksessa tai säädetään Suomea velvoittavassa säädöksessä ja tieto asiakirjasta voitaisiin tämän lain mukaan antaa yhteistyötä Suomessa hoitavalle viranomaiselle.

Syyttäjien tiedonluovutuksiin sovellettavia säännöksiä sisältyy rikosasioiden oikeusapulakiin, jonka 25 a §:n 1 momentin nojalla julkisuuslaissa tai muussa laissa säädetyn salassapitovelvollisuuden estämättä saa vieraan valtion oikeusapupyynnön perusteella luovuttaa myös salassa pidettäviä tietoja sisältäviä asiakirjoja käytettäväksi todisteena rikosasiassa, jollei tiedon tai asiakirjan luovuttamista ulkomaille tai käyttämistä todisteena ole laissa kielletty tai rajoitettu. Säännös on varsin kattava siltä osin kuin on kyse oikeusapupyynnön johdosta luovutettavista tiedoista. Lain säännöksiä noudatetaan usean EU-säädöksen ja kansainvälisen sopimuksen soveltamisen yhteydessä.

Tiedonluovutuksia koskeva sääntely syyttäjiä koskevassa erityislainsäädännössä on muilta osin, erityisesti suomalaisille viranomaisille tapahtuvien tiedonluovutusten osalta epäyhtenäistä. Julkisuuslain säännökset eivät kata kaikkia tilanteita, joissa syyttäjillä voi olla tarve luovuttaa henkilötietoja tai muita tietoja salassapitosäännösten estämättä, joten erityissäännökset ovat tarpeen useimmissa tilanteissa. Suuri osa tiedonluovutustilanteista tulee kuitenkin katetuksi muiden viranomaisten tiedonsaantioikeuksia koskevilla säännöksillä. Esimerkiksi esitutkintaviranomaisten osalta henkilötietojen käsittelyä koskevat erityislait kattavat näiden viranomaisten tiedonsaannin siltä osin kuin on kyse syyttäjäviranomaisessa vireillä olevista asioista tai syyttäjien ratkaisusta.

Tuomioistuinten tiedonsaantiin sovelletaan tietovarantolain 12 §:n säännöksiä. Siltä osin kuin on kyse rikosasian käsittelystä, oikeushallinnon viranomainen saa salassapitosäännösten estämättä hakea esiin ja käyttää toisen oikeushallinnon viranomaisen ratkaisu- ja päätösilmoitusjärjestelmään tai diaari- ja asianhallintatietojen valtakunnalliseen käsittelyjärjestelmään tallentamia tietoja, jos viranomaisen on lain mukaan otettava sellaiset tiedot huomioon vireillä olevan asian selvittämisessä ja ratkaisemisessa; tiedot ovat tarpeen asiaa koskevien diaarimerkintöjen tekemiseksi tai muutoin vireillä olevan asian käsittelyn järjestämiseksi; tai haettavat tiedot ovat muun tuomioistuimen kuin korkeimman oikeuden tai korkeimman hallinto-oikeuden tallentamia, tiedot sisältyvät ratkaisutietoihin tai ratkaisiasiakirjoihin ja tiedot ovat tarpeen oikeuskäytännön yhtenäisyyden varmistamiseksi. Viimeksi mainittu tiedonsaantioikeus ei koske siviili- tai sotilastiedustelua, maanpetos- tai valtiopetosrikoksia, anonyymiä todistelua, salaisia pakkokeinoja tai salaista tiedonhankintaa. Viranomaisten salassa pidettävien tietojen saamista ja luovuttamista koskevan

säätelyn osalta lähtökohtana on, että kaksinkertaista säätelyä tulee välttää. Henkilötietojen luovuttamisesta ei ole tarpeen säätää, jos muualla laissa on jo säädetty vastaavasta oikeudesta saada mainittuja tietoja. Arvioinnissa ei ole toistaiseksi paikannettu tarvetta säätää uusista oikeuksista luovuttaa tietoja suomalaisille viranomaisille ainakaan siltä osin kuin on kyse rikosasioissa toimivaltaisista viranomaisista, joihin sovelletaan rikosasioiden tietosuojalakia. Myös tiedonhallintalaissa säädetty tiedonsiirto- ja rajapintojen avaamista koskeva edellytys siitä, että viranomaisilla on laissa säädetty oikeus käsitellä luovutettavia tietoja, vaikuttaisi täyttyvän. Tiedonluovutus-oikeudet EU:n jäsenvaltioiden viranomaisille ja EU:n virastoille sekä muiden maiden toimivaltaisille viranomaisille ovat arvioinnin perusteella riittävät. Vähäisempiä puutteita voi liittyä edellä mainittuun kysymykseen syyttäjien oikeudesta saada rikosrekisterin tietoja, jollei puute ole korjaantunut muun lainvalmistelun yhteydessä.

Puutteita tiedonluovutussäätelyssä on arvioinnissa paikannettu lähinnä muissa tilanteissa kuin toimivaltaisten viranomaisten välisissä tiedonluovutuksissa. Siltä osin kuin voimassa olevia syyttäjien tietojen luovuttamista koskevia säännöksiä katsotaan tarpeelliseksi täydentää, säännöksissä olisi tiedonsaantia koskevien säännösten tavoin varmistuttava siitä, että direktiivin edellyttämä tietosuojan taso säilyy. Tämä koskee myös henkilötietojen luovuttamista muuhun kuin alkuperäiseen käsittelytarkoitukseen, mille direktiivissä asetetaan tarkempia vaatimuksia. Myös voimassa olevia tiedonluovutussäännöksiä olisi samalla hyvä arvioida direktiivin asettamien vaatimusten valossa ja myös perustuslain vaatimusten kannalta siltä osin kuin säännöksiä ei ole aiemmin arvioitu.

3.2.3 Rekisterinpito

Syyttäjälaitoksen käyttämistä tietojärjestelmistä säädetään oikeushallinnon valtakunnallisista tietovarannoista annetussa laissa (955/2020, tietovarantolaki). Tietovaranto muodostuu ratkaisu- ja päätösilmoitusjärjestelmästä, diaari- ja asianhallintatietojen valtakunnallisesta käsittelyjärjestelmästä sekä raportointi- ja tilastointijärjestelmästä (lain 4 §). Rikosasioihin käytettävää käsittelyjärjestelmää (Sakari) käyttävät Oikeusrekisterikeskuksen lisäksi syyttäjät ja tuomioistuimet, kukin omiin käyttötarkoituksiin. Syyttäjien osalta järjestelmän käyttötarkoitus liittyy oleellisesti syyttäjien lakisäätteisten tehtävien hoitamiseen rikosvastuun toteuttamiseksi.

Tietovarantolain 7 §:n mukaan tietovarannon rekisterinpitäjänä toimii Oikeusrekisterikeskus. Tämä tarkoittaa kaikkia 4 §:ssä mainittuja järjestelmiä. Tietovarantolaissa ei siten ole säädetty Syyttäjälaitokselle rekisterinpitovastuuta tai yhteisrekisterinpitovastuuta, vaan laissa säädetään tietojen tallentamisvelvollisuuteen liittyvästä huolellisuusvelvoitteesta, joka tarkoittaa, että Syyttäjälaitoksen on varmistuttava ennen tietojen tallentamista, että tiedot vastaavat sen omia diaarimerkintöjä. Rikosasioiden tietosuojalain 16 §:n säännökset yhteisrekisterinpidosta eivät siten tule sovellettaviksi.

Myöskään muussa laissa ei säädetä Syyttäjälaitokselle rekisterinpitovastuita. Käytännössä rikosasioiden tietosuojalain rekisterinpitoa ja siihen liittyvää vastuuta koskevia säännöksiä on kuitenkin sovellettu Syyttäjälaitoksessa silloin, kun kyse on henkilötietojen käsittelystä rikosasioissa syyttäjän tehtävien hoitamiseksi. Syyttäjälaitoksen tietosuojaselosteen mukaan rekisterinpitovastuu koskee Syyttäjälaitoksen rikosasioiden rekisteriä (Sakari/ käsittelyjärjestelmä), ja tietosuojaselosteessa täsmennetään yksityiskohtaisesti esimerkiksi rekisteröityjen ryhmät ja käsiteltävät henkilötiedot.

Voimassa olevista laeista ei yksiselitteisesti ilmene, missä tilanteissa Syyttäjälaitos on rekisterinpitäjä erityisesti kun kyse on tietovarannon kokonaisuuteen kuuluvasta käsittelyjärjestelmästä (rikosasioiden rekisteri). Voimassa oleva lainsäädäntö jättää myös epäselväksi sen, mistä rekisterinpitäjän tehtävistä Syyttäjälaitos nykyisin vastaa. Tältä osin lainsäädäntöä voidaan pitää puutteellisena ja sitä olisi syytä

täydentää. Sääntelyn tarpeen arvioinnissa on otettava huomioon erityisesti se, mitä tietoja Syyttäjälaitoksen ja muiden rikosasioissa toimivaltaisten viranomaisten välillä luovutetaan ja missä tilanteissa, sekä miltä osin tietojen voidaan katsoa olevan syyttäjien rekisterinpitovastuulla. Rekisterinpitovastuun määrittämiseksi säännösten olisi käytävä läpi rikosasioiden tietosuojalain mukaiset rekisterinpitäjän tehtävät systemaattisesti siitä näkökulmasta, mitkä niistä kuuluisivat Syyttäjälaitoksen hoidettaviksi. Jos tietovarannon osalta kyse on joiltakin osin kahden viranomaisen tosiasiallisesta yhteisrekisterinpidosta samassa tietojärjestelmässä, josta säädetään laissa, myös yhteisrekisterinpidon ja rekisterinpitäjien keskinäisen tehtävien jakautumisen tulisi perustua johtuvista syistä ilmetä laista. Joissakin tilanteissa tehtäviä on kuitenkin ilman erillisiä lain säännöksiä mahdollista siirtää toiselle viranomaiselle siten, että toinen viranomainen toimii henkilötietojen käsittelijänä rekisterinpitäjän lukuun. Tämä kuitenkin edellyttää, että rekisterinpitäjän tehtävät on riittävästi yksilöity. Toisaalta toinen viranomainen ei välttämättä kovinkaan usein sovellu henkilötietojen käsittelijäksi, ottaen huomioon viranomaisten tehtävien ja toimivaltuuksien erillisyyden. Rekisterinpitoa koskevien säännösten tarpeen arvioinnissa on lisäksi otettava huomioon edellä mainittua käsittelyjärjestelmää koskeva uudistus. Arvioinnin kannalta merkityksellistä on, millä tavalla tietojärjestelmä mahdollistaa eri rekisterinpitäjien tehtäviin ja henkilötietojen käsittelytarkoituksiin perustuvan erottelun ja tiedonhallinnan, mukaan lukien tietoon pääsy ja säilytysajat.

3.2.4 Rikosasian rekisteröinti, tietojen käyttö ja säilytysajat

Tietovarantolain säännökset tietojärjestelmistä ovat yleisluontoisia, eivätkä sisällä rikosasioiden osalta yksityiskohtaisia säännöksiä esimerkiksi henkilötietojen rekisteröinnistä, säilytysajoista ja käytöstä, joihin Euroopan ihmisoikeustuomioistuimien oikeuskäytännössä on viitannut. Syyttäjälaitoksesta annettu laki ei sisällä erityisiä rekistereitä tai tietojen rekisteröintiä koskevia säännöksiä, eikä siten myöskään säilytysaikoja koskevia säännöksiä. Perustuslakivaliokunnan linjauksen mukaisesti henkilötietojen käsittelyä koskevien erityissäännösten tarvetta olisi perusoikeusherkissä sääntelykonteksteissa edelleen arvioitava valiokunnan aiemman sääntelyn lakitasoisuutta, täsmällisyyttä ja kattavuutta korostaneen käytännön pohjalta. Toisaalta perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt toistuvasti huomiota muihin toimivaltaisista viranomaisista koskevien lakiehdotusten käsittelyn yhteydessä sääntelyn raskauteen ja monimutkaisuuteen. Tietosuojalain soveltamisalalla perustuslakivaliokunta on puolestaan nimenomaisesti rajannut kattavan ja yksityiskohtaisen sääntelyn tarpeen tilanteisiin, joissa on perusteltua erityisten henkilötietojen käsittelyyn liittyvien riskien vuoksi rekisteröidyn suojan vahvistamiseksi. Rikosasioiden tietosuojalaissa jo säädetään tietosuojan vähimmäistasosta, joka koskee kaikkea henkilötietojen käsittelyä rikosasioissa. Tietosuojaa koskevat vaatimukset ovat pitkälti saman sisältöisiä kuin tietosuojalain asetuksessa. Erityissäännökset henkilötietojen rekisteröinnistä ja muusta käsittelystä olisi siten perusteltua tietosuojalain soveltamisalaa vastaavasti rajata tilanteisiin, joissa rekisteröidyn suojan tai oikeusturvan vahvistaminen on tarpeen, huomioiden perus- ja ihmisoikeusvelvoitteista johtuvat vaatimukset sekä direktiivin vaatimukset. Säännösten tulisi niiltä osin olla riittävän selkeitä ja läpinäkyviä sekä yksityiskohtaisia soveltamisalaltaan, ja niiden tulisi sisältää suojan vähimmäistakeet. Rekisteröidyn kannalta merkityksellistä voi olla esimerkiksi se, missä tilanteissa ja mihin viranomaisen rekisteriin häntä koskevia tietoja voidaan yksittäisessä asiassa tallentaa. Säännöksiä ja niiden riittävyttä olisikin syytä arvioida Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännöstä ilmenevien kriteerien mukaisesti erityisesti rekisteröinnin, säilytysaikojen, käyttötarkoitussidonnaisuuden, tietoon pääsyyn oikeutettujen ja salassapidon osalta.

Syyttäjien käsittelemässä esitutkinta-aineistossa voi olla arkaluonteisia tietoja, joita lähtökohtaisesti koskevat edelleen perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännöstä ilmenevät laintasoisuutta ja yksityiskohtaisuutta koskevat vaatimukset. Syyttäjät joutuvat kuitenkin käsittelemään poliisin toimittamaa esitutkinta-aineistoa sellaisenaan ja syyttäjiä koskevassa lainsäädännössä olisi mahdotonta rajoittaa sen

käsittelyä. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tarkoittama rekisteröinti, joka puuttuu yksityiselämän suojaan, tapahtuu alun perin joko rikosilmoituksen kirjaamisen myötä tai jo varhaisemmassa vaiheessa, niin sanotun esiselvittelyn aikana tai rikostiedustelun muodossa. Vaikka syyttäjät kirjaavat asiainhallintaan Syyttäjälaitoksessa vireille tulevat rikosasiat, syyttäjien osalta ei olisi kovin tarkoituksenmukaista säätää yksityiskohtaisesti rekisteröitävistä henkilötiedoista. Yksityiskohtainen henkilötietojen luettelo on tyypillistä rekisterisääntelyä eikä olisi omiaan vahvistamaan rekisteröidyn tietosuojaa ilman, että samalla säädettäisiin rikosasioiden tietosuojalakea vastaavan tasoista rekisteröinnin ja muun käsittelyn edellytyksistä. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen rikosasioita koskevassa oikeuskäytännössä esittämät suojan vähimmäistakeet tulisi täyttyä joko yleislaissa tai erityislaissa. Syyttäjien toimintaan sovellettava voimassa oleva lainsäädäntö kattaa ne myös monelta osin.

Esitutkintalaissa säädetään rikosilmoituksen rekisteröintivelvoitteesta, joka koskee esitutkintaviranomaista, mutta ei syyttäjiä. Syyttäjien osalta ei myöskään säädetä vastaavasta velvoitteesta muualla laissa. Syyttäjälaitoksessa vireille tulevien asioiden kirjaamiseen (rekisteröintiin) sovelletaan tiedonhallintalain 25 §:n säännöksiä. Arvioinnissa ei ole noussut esiin toistaiseksi erityistä tarvetta säätää erikseen henkilötietojen tai muiden tietojen rekisteröinnistä. Lainvalmistelun yhteydessä voi kuitenkin olla syytä arvioida vielä tarkemmin muilta osin tarkemman sääntelyn tarvetta esimerkiksi säilytysaikojen osalta. Lisäksi asiaa olisi arvioitava myös sääntelyn läpinäkyvyyden kannalta. Jos laissa säädettäisiin esitutkintalain tavoin rikosasian rekisteröinnistä, vastaavasti olisi mahdollista säätää sen säilytys- tai poistoajasta. Myös säilytys- tai poistoaikoja koskevat säännökset ovat tyypillistä rekisterisääntelyä. Rikosasioiden tietosuojalaissa säädetään yleisesti sovellettavasta vaatimuksesta, jonka mukaan henkilötietoja säilytetään vain niin kauan kuin on tarpeen käsittelyn tarkoituksen kannalta. Tarpeellisuutta on arvioitava vähintään viiden vuoden välein, jollei henkilötietojen säilytysajoista muualla toisin säädetä. Tämä koskee lähtökohtaisesti kaikkia tietojärjestelmiä ja rekistereitä.

Käsiteltävien henkilötietojen käsittelytarkoituksista säädetään syyttäjien osalta rikosasioiden tietosuojalaissa. Siltä osin kuin kyse on syyteharkinnasta ja muusta syyttäjän toiminnasta rikosasioissa, käsittelytarkoituksista säätäminen erikseen erityislaissa ei vaikuttaisi olevan tarpeen. Sen sijaan arvioinnin yhteydessä on ilmennyt, että syyttäjiä koskeva lainsäädäntö ei sisällä erityisiä säännöksiä niin sanotuista yhteensopivista henkilötietojen käsittelytarkoituksista tai poikkeuksista käyttötarkoitussidonnaisuuden vaatimukseen. Näiden tarvetta olisi syytä kartoittaa lainvalmistelun yhteydessä ja mahdollisesti tarvittavien säännösten osalta olisi varmistuttava yksityiskohtaisesta ja tarkkarajaisesta sääntelystä, jossa otetaan huomioon rikosasioiden tietosuojadirektiivissä säädetyt erityiset vaatimukset. Mahdollista täydentävien säännösten tarvetta käyttötarkoitusten osalta voi olla lisäksi syytä arvioida erityisten henkilötietoryhmien tai muutoin arkaluonteisten henkilötietojen kannalta. Rikosasioiden tietosuojalaki sisältää jo sellaisenaan useita suojatoimia koskevia vaatimuksia, jotka vastaavat Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännöstä ilmeneviä vaatimuksia. Esimerkiksi tietoon pääsyyn oikeutusta koskeva vaatimus seuraa osin suoraan rikosasioiden tietosuojalaista. Lisäksi esimerkiksi tietojen salassapitoa koskevia vaatimuksia seuraa sellaisenaan julkisuuslaista. Lainvalmistelun yhteydessä on kuitenkin syytä arvioida tarvetta vahvistaa yleisesti sovellettavista laeista jo seuraavia suojatoimia.

3.2.5 Erityiset henkilötietoryhmät ja muut arkaluonteiset tiedot sekä niihin liittyvät suojatoimet

Erityisillä henkilötietoryhmillä tarkoitetaan rikosasioiden tietosuojalain 11 §:n 1 momentissa ja EU:n yleisen tietosuojasetuksen 9 artiklan 1 kohdassa mainittuja henkilötietojen ryhmiä. Vaikka EU:n tietosuojasetuksen soveltamisen alkamisen johdosta kansallisessa lainsäädännössä tulee tietosuojasetuksen 9 artiklaan valitun erityisten henkilötietoryhmien käsitteen vuoksi välttää arkaluonteisten tietojen käsitteen

käyttämistä sääntelyn selvyyden vuoksi (PeVL 14/2018 vp, s. 9), pitää perustuslakivaliokunta edelleen perusteltuna kuvata valtiosääntöisesti tietyt henkilötietoryhmiä nimenomaan arkaluonteisiksi. (PeVL 17/2018 vp, s. 6, PeVL 15/2018 vp, s. 39) Perustuslain säädöshierarkkisen aseman vuoksi on selvää, että valiokunnan käytännössä arkaluonteisiksi esimerkiksi käsittelyn aiheuttamien riskien ja uhkien perusteella arvioidut tiedot eivät alaltaan tyhjentävästi samaistu henkilötietolain sääntelyyn (PeVL 17/2018 vp, s. 7, PeVL 15/2018 vp, s. 41). Perustuslain tulkintakäytännössä arkaluonteisilla henkilötiedoilla tarkoitetaan laajempaa tietojoukkoa kuin vain tietosuoja-asetuksessa tarkoitettut erityiset henkilötietoryhmät. 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 15/2018 vp, myös 13/2016 vp, PeVL 14/2009 vp).

Kumotussa henkilötietolaissa arkaluonteisina henkilötietoina on tietosuoja-asetuksen 9 artiklan 1 kohdassa mainittujen tietojen lisäksi pidetty myös tietosuoja-asetuksen 10 artiklassa tarkoitettuja rikostuomioihin ja rikoksiin liittyviä henkilötietoja. Tietosuoja-asetus edellyttää rikostuomioihin ja rikoksiin liittyvien henkilötietojen osalta erityisiä suojatoimia. Näitä sekä esimerkiksi sosiaalihuollon etuuksiin liittyviä henkilötietoja pidetään myös perustuslain tulkintakäytännössä arkaluonteisina tietoina. Rikoksiin liittyviä henkilötietoja pidetään lisäksi erityisenä henkilötietoryhmänä (arkaluonteisina henkilötietoina) pöytäkirjalla CETS 223 muutetussa Euroopan neuvoston yleissopimuksessa 108. Suomi on ratifioinut pöytäkirjan.

Myös tietosuoja-asetuksen 51 johdantokappaleen mukaan asetuksen 9 artiklassa tarkoitettuja 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. Perustuslakivaliokunta on tämän johdosta kiinnittänyt erityistä huomiota siihen, että arkaluonteisten tietojen käsittely on syytä rajata täsmällisillä ja tarkkarajaisilla säännöksillä vain välttämättömään (PeVL 15/2018 vp). Perustuslakivaliokunta on varhaiskasvatusta koskevien tietovarantojen osalta lausunnossaan PeVL 17/2018 vp edellyttänyt, että terveydentilatietojen ja muiden arkaluonteisten henkilötietojen käsittelyä koskevan sääntelyn on oltava tietosuoja-asetuksen mahdollistamisissa puitteissa yksityiskohtaista ja kattavaa. Perustuslakivaliokunta on korostanut arkaluonteisten tietojen käsittelyn välttämättömyyden vaatimuksen ohella erityisesti käyttötarkoitussidonnaisuuden vaatimusta. Valiokunta on pitänyt mahdollisena tehdä käyttötarkoitussidonnaisuudesta vain täsmällisiä ja vähäisiä luonnehdittavia poikkeuksia. Tällainen sääntely ei myöskään saa johtaa siihen, että muu kuin alkuperäiseen käyttötarkoitukseen liittyvä toiminta muodostuu rekisterin pääasialliseksi tai edes merkittäväksi käyttötavaksi (ks. PeVL 40/2021 vp, s. 5 kohta 15, PeVL 15/2018 vp, s. 45, PeVL 1/2018 vp, s. 4, PeVL 14/2017 vp, s. 5—6).

Perustuslakivaliokunta on myös tarkistanut yksityiselämän suojan ydinalueen merkitystä koskevaa käytäntöään. Perustuslakivaliokunta on todennut muun muassa, että kategorinen erottelu suojan reuna- ja ydinalueeseen ei aina ole perusteltua, vaan huomiota on yleisemmin kiinnitettävä myös rajoitusten merkittävyyteen (PeVL 36/2021 vp, s. 3-4, PeVL 48/2018 vp, s. 3-6, PeVL 18/2014 vp, s. 6/II, ks. myös PeVL 36/2018 vp, s. 22). Perustuslakivaliokunta on katsonut myös EU-oikeuteen perustuvan yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta merkityksellisen kansallisen sääntelyn valmistelussa olevan syytä kiinnittää huomiota erityisesti EU-tuomioistuimen asioissa Digital Rights Ireland (C-293/12 ja C-594/12), Schrems (C-362/14) ja Tele2 Sverige ja Watson (C-698/15 ja C-203/15) antamiin ratkaisuihin (PeVL 36/2017 vp, s. 7, PeVL 35/2018 vp, s. 6, PeVL 13/2017 vp, s. 4—5, PeVL 9/2017 vp, s. 5). EU-tuomioistuin on Tele2 Sverige ja Watson -tapauksessa todennut, että liikenne- ja paikkatietojen kokonaisuus voi mahdollistaa hyvin tarkkojen päätelmien tekemisen niiden henkilöiden, joiden tietoja on säilytetty, yksityiselämästä, kuten elämäntavoista, vakituisista tai väliaikaisista oleskelupaikoista, päivittäisestä tai muusta liikkumisesta, tekemisestä sekä näiden henkilöiden sosiaalisista suhteista ja heidän sosiaalisesta ympäristöstään (kohta 99,

ks. myös Digital Rights -tuomio, 27 kohta). Euroopan unionin tuomioistuin on kiinnittänyt huomiota rikosasioita koskevan lainsäädännön osalta oikeuskäytännössään muun muassa käyttötarkoitussidonnaisuuden vaatimukseen ja säilytysaikoihin (esim. C-817/19, Ligue des droits humains, tuomio 21.6.2022).

Lähtökohtaisesti kaikessa rikosasioihin liittyvässä henkilötietojen käsittelyssä on kyse arkaluonteisista henkilötiedoista, ja myös syyttäjien suorittamaan henkilötietojen käsittelyyn liittyvän sääntelyn tulisi olla yksityiskohtaista ja kattavaa. Syyttäjät käsittelevät myös erityisiin henkilötietoryhmiin sekä muihin arkaluonteisten tietojen ryhmiin kuuluvia henkilötietoja siinä laajuudessa kuin niitä sisältyy esitutkinta-aineistoon. Syyttäjien käsittelytarpeiden kannalta ei ole mahdollista ennakoida, mitä arkaluonteisia henkilötietoja esitutkinta-aineistoon sisältyisi sen lisäksi, että kyse on rikosasiasta. Erityisten henkilötietoryhmien osalta henkilötietojen käsittelyn perusteena on rikosasioiden tietosuojalain 11 §:n 2 momentin 2 kohta ja käsittelyn edellytyksenä on tietojen välttämättömyys. Kuten perustuslakivaliokunta on todennut, myös rikosasioiden tietosuojadirektiivin soveltamisalalla yleislaki riittää joiltakin osin takaamaan riittävän henkilötietojen suojan. Sääntelyn tarvetta olisikin tarkoituksenmukaista arvioida perusoikeuksiin kohdistuvien rajoitusten merkittävyyden valossa. Vaikka edellä mainittu riittää erityisten henkilötietoryhmien käsittelyperusteeksi rikosasioissa, muiden arkaluonteisten tietojen osalta erityistä käsittelyperustetta ei ole. Toisaalta rikosasioiden tietosuojalain 11 §:n 1 momentti edellyttää erityisten henkilötietoryhmien osalta rekisteröidyn oikeuksien turvaamisen edellyttävien suojatoimien toteuttamista. Ne voivat osittain myös perustua muihin lain säännöksiin.

Rikosasian osapuolten perusoikeuksien rajoittaminen, mukaan lukien yksityiselämän ja henkilötietojen suoja, tapahtuu jo sillä hetkellä, kun esitutkintaviranomainen rekisteröi sen omaan tietojärjestelmäänsä. Esitutkintaan liittyvät tiedot ovat jo sellaisenaan valtiosääntöisesti arkaluonteisia, minkä lisäksi esitutkinta-aineisto voi sisältää yksittäisiä erityiseen henkilötietoryhmään kuuluvia tietoja tai muita arkaluonteisia tietoja. Esitutkinta-aineistoa ei nykyisin rekisteröidä syyttäjien toimesta erikseen, mutta syyttäjä saa tiedon esitutkinnasta ja asia siirretään syyteharkintaan sen mukaisesti, mitä esitutkintalaissa säädetään. Perusoikeuksien rajoittamisen merkittävyyden arvioinnin kannalta merkitystä on sillä, missä vaiheessa esimerkiksi rikoksesta epäilty saa tiedon itseensä kohdistuvasta epäilystä. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on vakiintuneesti katsonut, että rikosprosessi alkaa sillä hetkellä, kun rikoksesta epäilty saa virallisesti tai muutoin tiedon asiasta. Tässä vaiheessa vasta konkretisoituvat oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeet. Rekisteröidyn oikeuksien kannalta pitkälle menevinä rajoitustoimina voidaan pitää erityisesti sellaisia tilanteita, joissa rekisteröidyn tarkastusoikeutta on rajoitettu, mutta rekisteröity ei ole tietoinen siitä, että häntä koskeva asia on rekisteröity toimivaltaisen viranomaisen toimesta. Tämä voi esitutkintaviranomaisia koskevan lainsäädännön perusteella koskea myös muita rekisteröityjä rikosasian osapuolia kuin rikoksesta epäiltyjä. Esimerkiksi poliisia koskevan lainsäädännön nojalla rikollisuuden liittyvien tietojen käsittely voi jatkua pitkäänkin ilman, että rikokseen liittyvät henkilöt saavat tiedon henkilötietojensa rekisteröinnistä. Syyttäjien tehtäviin ei liity tällaisia tilanteita.

Rekisteröidyn oikeuksien kannalta tiedonsaanti tai tietoisuus vireillä olevasta asiasta tarkoittaa myös, että rekisteröity voi käyttää oikeuksiaan joko suoraan tai tietosuojavaltuutetun välityksellä siten kuin rikosasioiden tietosuojalaissa säädetään ja varmistua henkilötietojen käsittelyn lainmukaisuudesta. Rekisteröidyn käytettävissä on myös muita oikeussuojakeinoja. Siinä vaiheessa, kun esitutkinta-aineisto valmistuu ja siirretään syyteharkintaan, rikosasian osapuolet ovat tietoisia asiasta eikä syyttäjän toimenpiteistä sellaisenaan seuraa sellaisia perusoikeuksien rajoitustoimenpiteitä, jotka olisivat merkittävämpiä kuin esitutkinnasta tai pakkokeinoista seuraavat rajoitukset. Rekisteröidyn oikeuksia ei ole syyttäjien tehtäviin liittyvän henkilötietojen käsittelyn osalta rajoitettu erikseen sen lisäksi, mitä rikosasioiden tietosuojalaissa säädetään. Arvioinnissa ei ole myöskään noussut esiin tarpeita säätää ylimääräisistä rajoituksista.

Edellä mainitun perusteella yleislaeista seuraavat suojatoimet vaikuttaisivat pääosin riittävältä rekisteröidyn oikeuksien takaamiseksi erityisesti siltä osin kuin on kyse esitutkinta-aineiston käsittelystä. Sen sijaan rikosasioiden tietosuojalain 11 §:n 2 momentissa tarkoitettujen suojatoimien sekä muita erityisen arkaluonteisia tietoja kuten terveystietoja tai esimerkiksi lapsiin kohdistuviin rikoksiin liittyviä tietoja koskevien suojatoimien riittävyttä olisi syytä arvioida tarkemmin. Suojatoimien riittävyden arviointi olisi tarpeen myös sellaisten rikosasiaan liittyvien henkilöiden osalta, joiden tietojen vuotaminen voisi vaarantaa näiden turvallisuuden. Soveltuvia suojatoimia voisivat olla esimerkiksi rikosasioiden tietosuojalain säännöksiä yksityiskohtaisemmat säilytysaikoja koskevat säännökset tai tietoon pääsyä koskevat tiukemmat vaatimukset. Toisaalta on syytä huomata, että esitutkinta-aineiston käsittelyaika Syyttäjälaitoksessa on lyhyt verrattuna esitutkintaviranomaisia koskeviin tietojen säilytysaikoihin. Osa tarvittavista suojatoimista on myös toteutettavissa muilla kuin lainsäädännön keinoilla, erityisesti erilaisilla tietojen näkyvyyttä koskevilla rajauksilla käsittelyjärjestelmässä.

4. Johtopäätökset ja toteutustavat

4.1 Johtopäätökset

Syyttäjiä henkilöiden käsittelyyn sovellettava rikosasioiden tietosuojalaki täyttää pääosin henkilöiden suoja koskevat vähimmäistakeet siten kuin ne ilmenevät Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännöstä sekä eräiltä osin Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöstä. Ottaen kuitenkin huomioon Euroopan unionin tuomioistuimen ja perustuslakivaliokunnan linjaukset arkaluonteisista henkilötiedoista, sekä viranomaisten tehtävien ja toimivaltuuksien käyttöön liittyvät perustuslaista johtuvat vaatimukset, rikosasioiden tietosuojalaki olisi tarpeen täydentää eräiltä osin.

Välttämätön erityissäännösten täydentämistarve liittyy henkilöiden rekisterinpitoon. Sääntelyn tarve liittyy sekä perustuslaista että rikosasioiden tietosuojadirektiivistä johtuviin vaatimuksiin. Ottaen huomioon tiedonhallintalain asiainhallintaa koskevat vaatimukset, joita sovelletaan Syyttäjälaitokseen tiedonhallintayksikkönä, erityiset rikosasioihin liittyvien henkilöiden rekisteröintiä koskevat säännökset eivät välttämättä olisi tarpeen. Lainvalmistelun yhteydessä täsmennystarvetta on kuitenkin syytä arvioida vielä tarkemmin huomioiden erityisesti käsiteltävien henkilöiden arkaluonteisuuden sekä muut tilanteet, joissa tietosuojan vahvistaminen voi olla tarpeen. Myös sääntelyn läpinäkyvyyden lisääminen on omiaan vahvistamaan tietosuojaa esimerkiksi, jos laista ilmenee selvästi mihin tiedot rekisteröidään.

Lainsäädännöstä jää voimassa olevan tietovarantolain valossa epäselväksi, miltä osin Syyttäjälaitoksen tulisi olla rekisterinpitäjä, vaikka käytännössä Syyttäjälaitos on rikosasioiden rekisterin osalta soveltanut rekisterinpitäjää koskevia rikosasioiden tietosuojalain vaatimuksia. Tältä osin lainvalmistelun aikana on arvioitava tarkemmin, olisiko täsmennys tarkoituksenmukaisinta tehdä tietojärjestelmäperusteisesti vai muulla tavalla. Lisäksi olisi selvitettävä, tulisiko ainakin yksittäisten rekisterinpitäjän tehtävien osalta kyseeseen yhteisrekisterinpito tuomioistuinten ja Oikeusrekisterikeskuksen kanssa. Arvioinnissa tulee ottaa huomioon tuleva käsittelyjärjestelmä uudistus. Toteuttamiskelpoinen ratkaisu voisi olla se, että laissa täsmennettäisiin esimerkiksi tietojärjestelmien tietoturvasuuteen liittyvät tehtävät ja muut tekniseen ylläpitoon liittyvät tehtävät Oikeusrekisterikeskuksen rekisterinpitovastuulle, kuten ne jo nykyisin ovat tietovarantolain nojalla, ja esimerkiksi rekisteröidyn oikeuksien toteuttamiseen liittyvät tehtävät tuomioistuimien ja Syyttäjälaitoksen tehtäviksi. Tähän liittyy muun muassa vastuu henkilöiden virheittämisestä ja muut yleiset henkilöiden käsittelyä koskevat vaatimukset. Sääntely voitaisiin

tällaisen ratkaisun osalta toteuttaa yhteisrekisterinpitoa koskevilla säännöksillä. Yhteisrekisterinpito on mahdollinen myös yksittäisen tehtävän osalta.

Säilytys- ja poistoajoja koskeva sääntely on tyypillistä rekisterisääntelyä. Siinä tapauksessa, että erityisiä rekisteröintiä koskevia säännöksiä ei katsota lainvalmistelun puitteissa tarpeellisiksi, myöskään erityisiä säilytys- tai poistoajoja koskevia säännöksiä ei välttämättä tarvita. Koska esitutkinta-aineiston säilytysaika Syyttäjälaitoksessa on nykyisin lyhyt, eikä aineistoa rekisteröidä erikseen syyttäjien toimesta, ajallisesti täsmennettävät säilytysajat eivät käytännössä vahvistaisi rekisteröidyn tietosuojaa, ja voisivat olla myös haasteellisia toteuttaa tietojärjestelmien kannalta. Rikosasioiden tietosuojalain yleisesti sovellettavat tietojen säilyttämistä koskevat säännökset vaikuttaisivat takaavan suojan vähimmäistason riittävästi. Ottaen kuitenkin huomioon perustuslakivaliokunnan, Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ja Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä esitetyt huomautukset tietojen säilyttämisen osalta, sääntelyn täsmenämisen tarvetta säilytysajojen osalta olisi lainvalmistelun yhteydessä arvioitava vielä tarkemmin muiden arkaluonteisten tietojen osalta siltä osin kuin ne eivät sisälly esitutkinta-aineistoon ja poistu sen mukana.

Säilytysajojen ohella lainvalmistelun aikana olisi arvioitava tarkemmin myös mahdollisuuksia säätää muista, arkaluonteisten henkilötietojen suojaa vahvistavista erityisistä suojatoimista. Tältä osin olisi kiinnitettävä erityistä huomiota myös muihin rikosasian osapuoliin tai siihen liittyviin henkilöihin kuin rikoksesta epäiltyihin. Rikosasioiden tietosuojalain seuraava jo useita, hyvin yksityiskohtaisia vaatimuksia tietojärjestelmien ja rekisterien osalta. Näitä ovat esimerkiksi lokitietoja ja rekisteröityjen ryhmien erottamista koskevat vaatimukset, jotka lähtökohtaisesti on myös huomioitava uudessa syyttäjien käyttöön tulevassa käsittelyjärjestelmässä. Mahdollisia yksityiskohtaisempia suojatoimia voisivat olla esimerkiksi tietoon pääsyyn tai tiedonkäsittelyyn oikeutettuja koskevat rikosasioiden tietosuojalain tiukemmat vaatimukset. Tällaisia on säädetty esimerkiksi Rikosseuraamuslaitoksen osalta.

Muita tarkempia arviointitarpeita ja mahdollisia täsmennystarpeita arvioinnissa on noussut esiin tiedonsaantia ja tiedonluovutuksia koskevien säännösten osalta. Erityisiä puutteita on havaittu tietojen luovuttamisesta koskevissa säännöksissä siltä osin kuin on kyse rikosasioihin liittyvien tietojen luovuttamisesta muille kuin rikosasioissa toimivaltaisille viranomaisille. Tällaisia tilanteita ovat esimerkiksi tiedonluovutukset journalistisiin tarkoituksiin. Lisäksi esiin on noussut tarve huomioida syyttäjien suorittama henkilötietojen käsittely muuhun kuin niiden alkuperäiseen käyttötarkoitukseen. Näitä tilanteita olisi tarpeen kartoittaa ja arvioida onko kyse yhteensopivista käsittelytarkoituksista vai käyttötarkoitussidonnaisuuden vaatimusta koskevista poikkeuksista. Jos lainmuutokset toteutetaan muuttamalla Syyttäjälaitoksesta annettua lakia, samalla olisi täsmennettävä sen sisältämät syyttäjien tiedonsaantia koskevat säännökset.

Tätä arviomuistiota laadittaessa ei ole tehty muiden maiden lainsäädäntöä koskevaa vertailua. Ottaen huomioon rikosasioiden tietosuojadirektiivin tavoitteen varmistaa toimivaltaisia viranomaisia koskevan lainsäädännön lähentäminen ja yhtenäinen tietosuojan taso, hallituksen esityksen luonnokseen olisi syytä sisällyttää vertailu EU:n jäsenvaltioiden lainsäädännöstä sen selvittämiseksi, missä määrin ja minkälaista erityissääntelyä muissa jäsenvaltioissa on syyttäjien henkilötietojen käsittelyn osalta. Vertailun olisi katettava ainakin sellaiset EU:n jäsenvaltiot, joiden oikeusjärjestelmä on rikosasioiden osalta samankaltainen kuin Suomessa.

Siltä osin kuin rikosasioiden tietosuojalain täydennetään erityissäännöksillä, säännöksissä on huomioitava kokonaisuutena perustuslaista, perus- ja ihmisoikeusvelvoitteista ja rikosasioiden tietosuojadirektiivistä johtuvat tietosuojan takeita koskevat vaatimukset. Säännösten tulee olla riittävän selkeitä ja läpinäkyviä rekisteröityjen kannalta sekä yksityiskohtaisia soveltamisalaltaan, ja sisältää suojan vähimmäistakeet. Säännöksissä on myös varmistettava, että rikosasioiden tietosuojalain säännöksistä poikettaessa rikosasioiden tietosuojadirektiivin tietosuojan taso säilyy tai säännöksissä säädetään käsittelyn tiukemmista

edellytyksistä. Huomioiden perustuslakivaliokunnan toistuvat huomautukset sääntelyn raskaudesta ja monimutkaisuudesta, samalla tulee kuitenkin välttää tarpeetonta sääntelyä suhteessa siihen, että rikosasioiden tietosuojalaki takaa tietosuojan riittävän tason suurelta osin.

4.2 Toteutustavat

Edellä selostettujen havaintojen perusteella vaihtoehtoisina rikosasioiden tietosuojalakia täydentävän sääntelyn toteutustapoina on arvioitu erillissääntelyä ja voimassa olevan Syyttäjälaitoksesta annetun lain täydentämistä tarvittavilla erityissäännöksillä henkilötietojen käsittelystä.

Uusi erillislaki olisi tarkoituksenmukaisin ratkaisu lähinnä siinä tapauksessa, että syyttäjiä koskevaan henkilötietojen käsittelyyn liittyvään sääntelyyn liittyisi runsaasti puutteita. Erityisesti erillislain valmistelua voisi puoltaa tarve säätää rikosasioihin käytettävästä tietojärjestelmästä tai rekisteristä, erityisesti jos sääntelyltä edellytettäisiin runsaasti yksityiskohtia. Erillislaki voisi olla myös puollettavissa, jos syyttäjien tehtävien hoitamiseen liittyvä henkilötietojen käsittely sisältäisi merkittäviä riskejä tietosuojan kannalta siinä määrin, että laissa olisi muutoin tarpeen säätää esimerkiksi laajalti yksityiskohtaisemmista suojatoimista. Suojatoimia kuitenkin sisältyy rikosasioiden tietosuojalain säännöksiin ja muuhun lainsäädäntöön, eikä syyttäjien tehtävien hoitamiseen merkittävässä määrin sellaisia henkilötietojen käsittelyyn liittyviä riskejä, joita rikosasioiden tietosuojalaki ei riittäisi kattamaan. Huomioiden sen, että paikannetut puutteet syyttäjiä koskevassa henkilötietojen käsittelyä koskevassa lainsäädännössä ovat vähäisiä, erillislaki ei olisi tarkoituksenmukainen ratkaisu. Erillislaita voisi myös seurata vastaava ongelma sääntelyn raskaudesta ja monimutkaisuudesta kuin perustuslakivaliokunta on toistuvasti todennut useaa rikosasioissa toimivaltaista viranomaisen osalta.

Nykyisen lainsäädännön täydentäminen tarvittavilla erityissäännöksillä olisi tarkoituksenmukaisin ratkaisu, ottaen huomioon tarvittavien säännösten vähäisen määrän. Rekisterinpitoa koskeva täsmennys olisi mahdollista tehdä tietovarantolakia muuttamalla, erityisesti jos rekisterinpitovastuu täsmennettäisiin tietojärjestelmäkohtaisesti, mutta se olisi mahdollista tehdä myös muutoin. Muilta osin soveltuvimpana lakina arvioinnissa on pidetty Syyttäjälaitoksesta annettua lakia. Laki sisältää tällä hetkellä pelkästään syyttäjien tiedonsaantia koskevat säännökset. Siihen olisi mahdollista sisältää myös muut tällä hetkellä laista puuttuvat rikosasioihin liittyvää henkilötietojen käsittelyä koskevat erityissäännökset, mukaan lukien rekisterinpitovastuuta koskevat täsmennykset. Tietovarantolakia olisi myös mahdollista samalla täsmentää, jos yhteisrekisterinpitoa koskevaa täsmennystä pidetään tarkoituksenmukaisena. Lisäksi muu voimassa oleva lainsäädäntö tulisi arvioida tarkemmin tiedonluovutussäännösten osalta.

5. Referat

Behandlingen av personuppgifter vid Åklagarmyndigheten – behovet av speciallagstiftning

Bestämmelser om behandlingen av personuppgifter vid Åklagarmyndigheten finns i lagen om behandling av personuppgifter i brottmål och vid upprätthållandet av den nationella säkerheten (1054/2018, dataskyddslagen avseende brottmål). Den lagen tillämpas bland annat när det är fråga om förundersökningsmyndigheternas eller åklagarens verksamhet vid brottmål eller handläggning av brottmål i domstol.

Dessutom tillämpas vissa enskilda bestämmelser i speciallagstiftningen på behandlingen av personuppgifter vid Åklagarmyndigheten. Åklagarmyndigheten är en sådan behörig myndighet som avses i dataskyddslagen avseende brottmål. Myndighetens primära uppgift är att realisera straffansvaret under förundersökning, åtalsprövning och rättegång samt bland annat vid bötesförfarande och i undersökningsledarens uppgifter. För att fullgöra sin uppgift kan åklagarna behandla till exempel domar i brottmål och beslut som gäller brott. Åklagarna kan också behandla personuppgifter med stöd av EU-lagstiftningen och i samband med rättshjälpsuppdrag och internationellt samarbete.

Åklagarmyndigheten har lyft fram att den inte har en tillräckligt exakt avgränsad rättslig grund för behandling av personuppgifter när det gäller brottmål, dvs. åtalsärenden. I synnerhet är det så att ansvaren och uppgifterna i samband med behandlingen av personuppgifter vid Åklagarmyndigheten inte förtydligas och avgörs utifrån bestämmelserna i dataskyddslagen avseende brottmål, eftersom det är en allmän lag. Även biträdande dataombudsmannen har bedömt att de bestämmelser som gäller behandlingen av personuppgifter vid Åklagarmyndigheten inte till alla delar uppfyller de krav som följer av grundlagen i synnerhet när det gäller bestämmelsernas räckvidd och kraven på att de ska vara exakta och noggrant avgränsade.

I denna bedömningspromemoria utreds behovet att ändra och komplettera lagstiftningen om behandlingen av personuppgifter vid Åklagarmyndigheten i ljuset av den nuvarande speciallagstiftningen. Det presenteras också en bedömning av vilken regleringslösning som kan anses vara mest ändamålsenlig. Utgångspunkter för bedömningen är de krav i grundlagen som har samband med risker till följd av behandlingen av personuppgifter och en regleringskontext som är känslig med avseende på de grundläggande fri- och rättigheterna. Utgångspunkter är också de krav som hör samman med genomförandet av EU-lagstiftningen och det nationella handlingsutrymme som den ger. Kraven på räckvidd för, exakthet hos och noggrann avgränsning av bestämmelserna om skyddet av personuppgifter kan till stor del uppfyllas genom allmän nationell lag (dataskyddslagen avseende brottmål) också vid behandlingen av personuppgifter i brottmål.

Bedömningen i promemorian är att det inte finns några betydande behov av att komplettera den lagstiftning som gäller åklagare. Därför ses det som mest ändamålsenligt att specialregleringen genomförs genom ändringar i lagen om Åklagarmyndigheten. Ett särskilt behov av lagändring gäller en precisering av åklagarnas personuppgiftsansvar. Eftersom de personuppgifter som behandlas av åklagare i stor utsträckning är uppgifter som bör betraktas som känsliga, behöver det dessutom bedömas om det behövs särskilda skyddsåtgärder för att säkerställa den registrerades rättigheter. Eftersom den behandling av personuppgifter som hör samman med åklagares brottmål dock till största delen sker som en del av behandlingen av förundersökningsmaterialet och materialet som sådant överförs från polisen till åklagaren, anses det dock inte behövas några detaljerade bestämmelser om register. Andra behov av närmare bedömning och eventuella behov av preciseringar som framkom under bedömningen gällde bestämmelserna om att få uppgifter och att lämna ut uppgifter. Särskilda brister har upptäckts i bestämmelserna om utlämnande av

uppgifter till de delar som det är fråga om utlämnande av uppgifter som hör samman med brottmål till andra än de behöriga myndigheterna i brottmål. Sådana situationer är till exempel utlämnande av uppgifter för journalistiska ändamål. Det har dessutom framkommit ett behov av att beakta åklagarnas behandling av personuppgifter för andra ändamål än det ursprungliga användningsändamålet.