

Asia: VN/6617/2025

Luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi järjestäytyneen rikollisuuden hallinnollisesta torjunnasta sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Lausunto luonnoksesta Hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi järjestäytyneen rikollisuuden hallinnollisesta torjunnasta sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi

Sisäministeriö on pyytänyt tietosuojavaltuutetun toimistolta lausuntoa luonnoksesta Hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi järjestäytyneen rikollisuuden hallinnollisesta torjunnasta sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi. Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi erityislaki järjestäytyneen rikollisuuden hallinnollisesta torjunnasta. Laissa säädettäisiin järjestäytyneen rikollisuuden analyysikeskuksesta (jäljempänä keskus) sekä sen tehtävistä ja toimivaltuuksista.

Tietosuojavaltuutetun lausunto

Nyt lausunnolla olevan hallituksen esitysluonnoksen osalta on arvioitavana muun muassa perustuslain, EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen (EU 2016/679), henkilötietojen käsittelystä rikosasioissa ja kansallisen turvallisuuden ylläpitämisen yhteydessä annetun lain (1054/2018, jäljempänä rikosasioiden tietosuojalaki) sekä Euroopan ihmisoikeussopimuksen vaatimukset. Henkilötietojen käsittelyä koskevan sääntelyn tulee tapahtua lain tasolla ja sen tulee olla kattavaa, täsmällistä ja tarkkarajaista. Lisäksi henkilötietojen käsittelyä koskevan lainsäädännön on täytettävä yleisen edun mukainen tavoite ja oltava oikeasuhtainen asetettuun tavoitteeseen nähden. Lainsäädännön on oltava myös selkeää ja sen soveltamisen on oltava ennakoitavaa. Tämän lausunnolla olevan hallituksen esitysluonnoksen säädökset vaikuttavat suoraan henkilöiden perustuslailla suojattuihin oikeuksiin, joten säädösvalmistelussa tulee kiinnittää erityisesti huomiota perusoikeuksien kuten yksityiselämän suojan, mukaan lukien henkilötietojen suojan, toteutumiseen sekä perusoikeuksien rajoittamisen oikeasuhtaisuuteen, hyväksyttävissä olevaan tavoiteltuun päämäärään nähden.

Esitysluonnoksen perusteella voidaan arvioida, että erityislainsäädäntö on välttämätön luonnoksessa esitetyn henkilötietojen käsittelyn oikeuttamiseksi. Kyseistä henkilötietojen käsittelyä ei voida toteuttaa ilman yleistä tietosuoja-asetusta täsmäntävää kansallisen liikkumavaran puitteissa annettua sääntelyä asetuksen 6 artiklan 2 ja 3 kohdassa sekä rikosasioiden tietosuojalain 4 §:ssä tarkoitetulla tavalla.

Esitysluonnoksessa ehdotetaan säädettävän uuden tyyppisestä ja nykyistä selkeästi laajemmasta henkilötietojen käsittelystä. Käsiteltävät henkilötiedot voivat olla myös erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia, arkaluonteisia henkilötietoja tai muutoin hyvin syvälle henkilön yksityisyyteen meneviä tietoja, jolloin henkilötietojen käsittelyä koskevan sääntelyn tarkkarajaisuuteen, täsmällisyyteen ja henkilötietojen käsittelyn vaikutuksiin tulee kiinnittää erityistä huomiota. Jatkovalmistelussa tulee siten arvioida kattavasti ja tarkasti sääntelyn aiheuttamia riskejä ja vaikutuksia rekisteröityjen henkilötietojen suojaan ja muihin tietosuojaoikeuksiin. Erityisesti tulee kiinnittää huomiota siihen, että henkilötietojen käsittely on ehdotetussa käsittelytarkoituksessa välttämätöntä ja oikeasuhtaista sekä siihen, ettei yleisen tietosuoja-asetuksen III luvun ja rikosasioiden tietosuojalain 4 luvun mukaisia rekisteröidyn oikeuksia rajoiteta välttämätöntä enempää. Jatkovalmistelussa tulee harkittavaksi myös se, tulisiko säätää erityisistä suojatoimista, joilla suojataan rekisteröidyn perusoikeuksia ja tietosuojaoikeuksia. Jatkovalmistelussa voisi arvioida esimerkiksi, onko syytä säätää siitä, miten keskuksen on dokumentoitava tietojen luovutuksensa.

Esitysluonnoksen 1 §:n mukaan keskuksen toimivaltaiset viranomaiset ovat poliisi, Rajavartiolaitos, Maahanmuuttovirasto, Rikosseuraamuslaitos, Ulosottolaitos, Tulli, Verohallinto, Liikenne- ja viestintävirasto, Lupa- ja valvontavirasto sekä Kansaneläkelaitos. Esitysluonnoksen 3 §:ssä ehdotetaan säänneltäväksi keskuksen tehtävistä. Säädöstekstit ja perustelut ovat jossain määrin ristiriitaisia siltä osin, että säädöstekstin osalta kaikilla keskuksen toimivaltaisilla viranomaisilla olisi yhtäläiset tehtävät keskuksessa, kun taas perusteluosan mukaan tehtävät olisivat osalla viranomaisista suppeammat. Tämä saattaa aiheuttaa epäselvyyttä keskuksen ja sen toimivaltaisten viranomaisten henkilötietojen käsittelystä erityisesti siltä osin, mitä henkilötietoja voidaan käsitellä, missä tarkoituksessa kukin taho saa henkilötietoja käsitellä sekä miten henkilötietoja voidaan luovuttaa. Jatkovalmistelussa säädöstekstiä tulisi tarkentaa siten, että henkilötietojen käsittelyä koskevat säädökset ovat selkeitä ja tarkkarajaisia.

Esitysluonnoksen perusteluosan mukaan järjestäytyneen rikollisuuden tilanneymmärrystä muodostettaisiin hyödyntämällä eri tietovarantoja mahdollisimman laaja-alaisesti eikä mitään keskuksen tiedonkäsittely- ja tiedonsaantioikeuksien piirissä olevia tietoja olisi kategorisesti suljettu tilanneymmärryksen muodostamiseksi tehtävän työn piiristä. Perustelujen mukaan ehdotetun sääntelyn tavoitteiden kannalta on olennaista, että tilanneymmärrystä muodostetaan hyödyntäen täysimääräisesti keskuksen käytössä olevia tietoja. Eri viranomaisten tietojen siiloutumista tulisi keskuksen toimintaa järjestettäessä pyrkiä välttämään. Lisäksi eri viranomaisten tietojen hyödyntämistä keskuksen tehtävien toteuttamisessa tulisi rajata 4 §:n mukaisesti vain, jos se on välttämätöntä. Edelleen perusteluosan mukaan rajoittamistarpeen toteuttaminen tulisi ensisijaisesti pyrkiä turvaamaan jollakin muulla keinolla kuin sulkemalla tieto kokonaan pois keskuksen käytöstä.

Kun otetaan huomioon ehdotuksen tiedonsaantia ja -luovuttamista, henkilötietojen käsittelyä ja rekisteriä koskevat säädösehdotukset kokonaisuutena, ehdotetut säädökset mahdollistavat erittäin laajamittaisen henkilötietojen käsittelyn. Ehdotetun sääntelyn ja perustelutekstien epätarkkuus kokonaisuutena voi aiheuttaa riskin siitä, että henkilötietojen käsittely ehdotetuissa tarkoituksissa muodostuu tietosuojalainsäädännön vastaiseksi kuten esimerkiksi käyttötarkoitussidonnaisuuden ja tietojen minimoinnin periaatteiden vastaiseksi.

Keskuksessa analysoidaan sille luovutettua tietoa sekä luokitellaan rekisteröityjä. Tämä tarkoittanee yleisen tietosuoja-asetuksen 22 artiklassa tarkoitettua henkilöiden profilointia. Jatkovalmistelussa tulee varmistaa, että sääntely vastaa tietosuojaa ja tekoälyä koskevien lainsäädösten vaatimuksia myös profiloinnin osalta.

Keskuksessa käsitellään myös lasten henkilötietoja. Kun yleisen tietosuoja-asetuksen perusteluosan kohdassa 38 todetaan, että erityisesti lasten henkilötietoja on pyrittävä suojaamaan, tulisi jatkovalmistelussa kiinnittää huomiota lasten rekisteröinnin edellytyksiin sekä lasten profilointiin ja harkita mahdollisia rajoituksia tai erityisiä edellytyksiä lasten henkilötietojen käsittelyyn.

Kun muita tarkoituksia varten kerättyjä henkilötietoja luovutetaan keskukselle tai se luovuttaa tietoja eteenpäin, henkilötietojen käsittelyn käyttötarkoitus muuttuu vähintäänkin jossain kohtaa. Sinänsä kansallisessa lainsäädännössä on mahdollista tehdä täsmällisiä ja vähäisiä poikkeuksia käyttötarkoitussidonnaisuuden periaatteeseen, mikäli sääntely kokonaisuutena arvioiden on yhteensopivaa EU-oikeuden asettamien vaatimusten kanssa. Kun henkilötietojen luovuttamisen vuoksi henkilötietojen käyttötarkoitus muuttuu, tulisi henkilötietojen luovuttamisen olla välttämätöntä ja oikeasuhtaista. Tältä osin esitystä tulisi tarkentaa.

Esitysluonnoksessa ehdotetaan uuden rekisterin perustamista sekä järjestäytyneeseen rikollisuuteen liittyvien henkilöiden ja ryhmien luokittelujärjestelmän luomista. Muun muassa luokittelulla voi olla merkittäviä tosiasiallisia oikeudellisia ja myös kielteisiä vaikutuksia henkilöön, vaikka hän ei olisi epäiltynä tai syyllistynyt mihinkään rikokseen. Tästä syystä kiinnitämme huomiota seuraavissa kappaleissa todettuun.

Esitysluonnoksen 1. lakiehdotuksessa olevassa 4 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi keskuksen oikeudesta saada tietoja toimivaltaiselta viranomaiselta. Keskuksen tiedonsaantioikeus muodostuu hyvin laajaksi esitysluonnoksessa ehdotetulla tavalla ja tiedonsaantioikeus liitetään tarpeellisuusvaatimukseen. Tältä osin jatkovalmistelussa tulisi arvioida onko kaikki ehdotetut tiedot tarpeellisia keskuksen tehtävien hoidon kannalta. Jatkovalmistelussa tulisi arvioida, pitäisikö joillekin tiedoille säätää välttämättömyysvaatimus tai tiedonsaantioikeudelle säätää edellytykseksi esimerkiksi yksittäistapauksellinen harkinta.

Esitysluonnoksen 1. lakiehdotuksessa olevassa 8 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi keskuksen rekisteristä. Mainitussa pykälässä säädetään siitä mitä tietoja rekisteriin saadaan tallentaa. Rekisteröinnin kynnys on esitysluonnoksen mukaan hyvin matala. Säädöstekstissä kynnystä kuvataan sanalla "olettaa". Mainitun pykälän 2 momentin perustelutekstissä on esimerkiksi maininta siitä, että tietoja voitaisiin tallentaa myös henkilöistä, joiden oletetaan pyrkivän 1 kohdassa tarkoitettuun asemaan. Perustelutekstin mukaan keskuksen tulisi järjestäytyneen rikollisuuden tilannekuvan ylläpitämiseksi ja tehtäviensä suorittamiseksi pystyä seuraamaan myös henkilöitä, joiden voidaan keskuksen saamien tietojen perusteella olettaa tulevaisuudessa kuuluvan 7 §:ssä tarkoitettuihin yhteenliittymiin. Kyse olisi esimerkiksi uusista henkilöistä, joiden on havaittu liikkuvan luokiteltuun yhteenliittymään kuuluvan henkilön tai henkilöiden seurassa tai muulla tavoin pitävän yhteyttä näihin tai toimivan yhdessä näiden kanssa. Lähtökohtaisesti kuvatus toiminnan tulee olla sellaista, ettei sen kytkentä rikolliseen toimintaan ole epätodennäköistä. Sanat saadaan, olettaa ja muut esityksessä mainitut epätarkat ilmaisut antavat viranomaiselle hyvin laajan harkintavallan rekisteröinnistä. Mikäli henkilöitä voidaan rekisteröidä pelkän olettamuksen perusteella, muodostuu rekisteristä laaja ja suurella todennäköisyydellä rekisteröidyksi tulee merkittävässä määrin myös sellaisia henkilöitä, jotka eivät tosiasiallisesti kuulu järjestäytyneeseen rikollisryhmään, joilla ei ole tosiasiallisesti kiinteitä yhteyksiä järjestäytyneeseen rikollisuuteen tai jotka eivät syyllisty itse rikokseen. Rekisterinpitäjän tulee varmistua hallussaan olevien tietojen oikeellisuudesta ja täsmällisyydestä. Tietojen oikeellisuuden varmistaminen on erityisen tärkeää silloin, kun henkilötietojen perusteella tehdään rekisteröidyn kannalta olennaisia päätöksiä. Epätasälliset ja virheelliset tiedot voivat vakavalla tavalla vaarantaa rekisteröidyn oikeuksia. Rekisteröinnin kynnys sekä rekisteröinnin edellytykset olisi syytä arvioida vielä uudelleen ja tarkentaa jatkovalmistelussa.

Edellä mainitun pykälän 2 momentin 7 kohdassa säädettäisiin sellaisten henkilöiden tietojen tallentamisesta, joiden oletetaan joutuneen tai joutuvan järjestäytyneen rikollisryhmän, kehittyvän rikollisryhmän tai rikollisverkoston toiminnan yhteydessä tehtävän rikoksen uhriksi. Tältäkin osin jatkovalmistelussa tulee arvioida tarkemmin miltä osin uhrien tietoja on tarpeellista tallentaa.

Esitysluonnoksen 1. lakiehdotuksessa olevan 9 §:n mukainen oikeus tallentaa tietoja henkilöstä on varsin laaja. Yleisen tietosuoja-asetuksen 5 artiklan 1 kohdan c alakohdan minimointiperiaatteen ja rikosasioiden tietosuojalain 6 §:n tarpeellisuusvaatimuksen mukaisesti tulisi harkita, onko tietosisältö kaikilta osin tarpeellinen. Esimerkiksi henkilön elämäntavat, taloudellinen toiminta ja kiinnostuksen kohde ovat laajoja käsitteitä ja nämä tiedot voivat olla erityisiä tai arkaluonteisia henkilötietoja tai muutoin hyvinkin syvälle henkilön yksityisyyteen meneviä tietoja, joiden osalta tiedon tallentaminen tulisi olla välttämätöntä. Säädösten tulisi sisältää myös selkeä vaatimus yksittäistapauksellisesta harkinnasta eri tietoryhmien tallentamisen osalta eli vaikka lähtökohtaisesti säädösten avulla mahdollistetaan jonkun henkilötiedon tallentaminen ja käsittely, olisi perusteltua, että tiedon tallentaminen ja käsittely yksittäistapauksessa edellyttäisi, että asiassa tehdään vielä tapauskohtainen arviointi tiedon välttämättömyydestä. Myös ehdotetun 9 §:n pykälän tarkkarajaisuuteen tulisi kiinnittää jatkovalmistelussa huomiota. Esimerkiksi 2 momentin 5 kohdan sanamuodolla ei rajata mitenkään sitä, mitä hakemusta tai lupaa koskevia tietoja voidaan tallentaa.

Esitysluonnoksen 1. lakiehdotuksessa olevan 10 §:n tarkoittaman lausunnon osalta tulisi lausunnon käyttötarkoitusta tarkentaa vähintään 3 kohdassa mainitun Maahanmuuttoviraston osalta. Esitysluonnoksen sanamuodot eivät rajaa lausunnon käyttämistä mihinkään tiettyyn yksittäiseen viranomaisen lakisääteiseen tehtävään. Myös lausunnon käytön ajallista ulottuvuutta tulee harkita,

koska on mahdollista, että lausunnon tiedot muuttuvat ajankulumisen vuoksi virheellisiksi tai epätäydellisiksi. Esitysluonnoksessa on ehdotettu aika, jonka keskus voi lausuntoa säilyttää, mutta esitysluonnoksesta jää epäselväksi, kuinka kauan lausunnon saaneet tahot voivat lausuntoa hyödyntää omassa toiminnassaan.

Esitysluonnoksen 1. lakiehdotuksessa olevassa 11 §:ssä säädettäisiin tietojen luovuttamisesta. Mainitun pykälän 1 momentin mukaan keskus saa salassapitosäännösten estämättä oma-aloitteisesti tai pyynnöstä luovuttaa 8 §:ssä tarkoitetun keskuksen rekisterin tietoja: 1) edellä 1 §:ssä tarkoitetulle toimivaltaiselle viranomaiselle viranomaisen laissa säädetyn tehtävän suorittamiseksi. Tässä muodossa säädös ei rajoita mitenkään sitä, mihin lakisääteisiin tehtäviin näitä tietoja keskuksen toimivaltaiset viranomaiset saavat käyttää. Tältä osin jatkovalmistelussa tulisi täsmentää pykälää ja rajata henkilötietojen käsittely niihin lakisääteisiin tehtäviin, joilla on selkeä liityntä järjestäytyneen rikollisuuden torjuntaan.

Esitysluonnoksen 1. lakiehdotuksessa olevan 17 §:n mukainen tietojen säilyttäminen tulee jatkovalmistelussa arvioida uudelleen. Esitysluonnoksen säännöksellä tietojen poistosäännöt muodostuvat vaikeaselkoisiksi ja tietojen säilytysaika pitkäksi, kun tietojen säilyttäminen saattaa muodostua jopa kymmenien vuosien mittaiseksi. Myös tietojen säilyttämisen tarpeellisuusarvioinnin määräaika tulee harkita uudelleen. Kun esimerkiksi luokittelua koskeva tietoa saadaan säilyttää kolme vuotta, mutta ehdotetun pykälän 4 momentin mukaan edellä 1–3 momentissa tarkoitetut henkilötiedot saadaan kuitenkin säilyttää edelleen, jos ne ovat tarpeen tutkinnallisen, valvonnallisen tai muun perustellun syyn vuoksi tai rekisteröidyn, muun asianosaisen tai poliisin henkilöstöön kuuluvan oikeuksien turvaamiseksi. Henkilötietojen edelleen säilyttämisen tarpeellisuutta on arvioitava vähintään viiden vuoden välein. Kuitenkin perusteluosan mukaan 7 §:ssä tarkoitettua luokittelua koskevat tiedot olisi lisäksi poistettava viimeistään kolmen vuoden kuluttua merkinnän tekemisestä. Mikäli luokittelu olisi kolmen vuoden säilytysajan jälkeen edelleen ajankohtainen, päätös luokittelusta olisi tehtävä uudelleen 7 §:ää noudattaen. Tältä osin säädösteksti ja perustelut eivät vastaa toisiaan, joten jatkovalmistelussa tulee varmistaa, ettei lainsäädäntö muodostu epäselväksi tietojen säilyttämisen osalta.

Esitysluonnoksen 1. lakiehdotuksen 9 §:n 2 momentin 2 kohdan perustelujen mukaan rekisteriin saisi tallentaa tuntomerkkitiedot henkilöllisyyden toteamiseksi. Ehdotuksen mukaan tuntomerkkitiedot käsittäisivät muun muassa henkilön pituuden, painon ja silmien värin. Tuntomerkkitiedot kattaisivat myös muun muassa henkilön tatuoinnit tai muut vastaavat ulkoiset tuntomerkit, kuten arvet ja syntymämerkit. Lisäksi tuntomerkkitiedot sisältäisivät myös biometriset tiedot. Tuntomerkkitietojen osalta ja erityisesti biometristen tietojen osalta tulee jatkovalmistelussa huomioida myös se, mistä biometriset tiedot on mahdollista kerätä ja siirtää rekisteröidyn tietoihin. Huomiota kiinnitetään myös siihen, että hallituksen esityksen 121/2025 vp (passirekisterin tietojen käyttö vertailutietoina) valmistelun aikana annetuilla lausunnoilla saattanee olla merkitystä myös tämän sääntelyn valmistelussa.

Esitysluonnoksessa ehdotetaan säädettäväksi, ettei rekisteröidyllä ole tarkastusoikeutta keskuksen käsittelemiin tietoihin. Keskuksen käsittelemien tietojen osalta muodostuu salassa pidettävä

rekisteri, jolloin tietojen käsittelyn lainmukaisuuteen ja rekisteröityjen oikeusturvaan tulee kiinnittää erityistä huomiota jatkovalmistelussa. Esimerkiksi rekisteriin on voitu tallentaa tiedot henkilöstä ja hänet on luokiteltu, mutta henkilöllä ei ole mahdollisuutta kyseenalaistaa hänen tietojensa tallentamista ko. rekisteriin tai hänestä tehtyä luokittelupäätöstä, jos asia ei tule koskaan hänen tietoonsa esimerkiksi kielteisen lupapäätöksen kautta. Jakovalmistelussa tulisi myös arvioida mahdollisuutta siihen, että rekisteröidyn tarkastusoikeus mahdollistettaisiin joltain osin, esimerkiksi henkilötietoihin, joiden tallentamisesta on kulunut pidempi aika. Asiassa on myös huomionarvoista, että tietosuojavaltuutetun toimiston työmäärän arvioidaan lisääntyvän ehdotusluonnoksen mukaisen henkilötietojen käsittelyn valvonnan myötä, erityisesti, kun rekisteröidyn suoraa tarkastusoikeutta esitetään rajoitettavan.

Vaikka henkilö voi käyttää tarkastusoikeuttaan tietosuojavaltuutetun välityksellä ei tämä ole riittävä kattava oikeussuojakeino rekisteröidyn näkökulmasta, koska tietosuojavaltuutetun valvontatoimivalta rajoittuu henkilötietojen käsittelyyn. Tietosuojavaltuutetun toimivalta ei näin ollen kata kaikkea sellaista valvontaa, mitä tällaisessa toiminnassa olisi syytä olla. Jatkovalmistelussa olisi perusteltua varmistaa keskuksen tehokas ja riippumaton valvonta kuten esimerkiksi erityiset valvontamekanismit, jotka voivat sisältää laajan dokumentointivelvollisuuden, tietosuojavaltuutetun lisäksi muuta säännöllistä ja riippumatonta laillisuusvalvontaa sekä erityisen muutoksenhakumahdollisuuden muun muassa luokittelupäätösten osalta.

Yhteenvedona todeten tietosuojavaltuutettu katsoo, että asian jatkovalmistelussa tulee sääntelyn täsmällisyyteen, tarkkarajaisuuteen, oikeasuhtaisuuteen ja erityisesti rekisteröityjen oikeusturvaan ja rekisteröidyn oikeuksien toteuttamismahdollisuuksiin kiinnittää erityistä huomiota.

Kun lausunnolla olevaan esitysluonnokseen liittyy merkittäviä perustuslain 10 §:ssä turvattua yksityiselämän ja henkilötietojen suojaa sekä perustuslain 21 §:ssä turvattua oikeusturvaa koskevia rajoituksia, on tärkeää, että hallituksen esitys viedään myös perustuslakivaliokunnan käsittelyyn.

Pihamaa Heljä-Tuulia
Tietosuojavaltuutetun toimisto

Tukia Miia
Tietosuojavaltuutetun toimisto