



**TURUN
YLIOPISTO**
Oikeustieteellinen
tiedekunta

Käyttötarkoitussidonnaisuus ja sitä koskevat rajoitukset henkilötietojen käsittelyssä rikosasioissa

Käyttötarkoituksen tulkinta rikosasioiden tietosuojalain 5 §:n pohjalta

Oikeussuoja hallintoasioissa
Gradu-tutkielma

Laatija:
Salla Puoskari

31.3.2026

Turun yliopiston laatujärjestelmän mukaisesti tämän julkaisun alkuperäisyys on tarkastettu
Turnitin OriginalityCheck -järjestelmällä.

Tutkielma

Oppiaine: Oikeussuoja hallintoasioissa

Tekijä: Salla Puoskari

Otsikko: Käyttötarkoitussidonnaisuus ja sitä koskevat rajoitukset henkilötietojen käsittelyssä rikosasioissa

Ohjaajat: Janne Salminen ja Hanna Hämäläinen

Sivumäärä: XIII + 69 sivua

Päivämäärä: 31.03.2026

Tutkielmani keskittyy käyttötarkoitussidonnaisuuteen henkilötietojen käsittelyssä rikosasioissa. Tutkielmani tarkoituksena on avata käyttötarkoituksen käsitettä sekä käyttötarkoitussidonnaisuutta henkilötietojen käsittelyssä rikosasioissa. Lisäksi avaan käyttötarkoitussidonnaisuuteen liittyvää poikkeusta toissijaisesta käyttötarkoituksesta sekä sen soveltamisen rajoja ja tulkintaa.

Tutkielmani on vahvan lainopillinen, sillä pyrin selvittämään voimassa olevan oikeuden sisältöä ja systematisoimaan sitä. Tarkoitukseni on tällä tavalla kiinnittää viranomaisen huomio käyttötarkoituksen määrittämisen tärkeyteen ja siten vahvistamaan rekisteröidyn oikeuksien toteutumista. Tärkein oikeuslähteeni on kansallinen rikosasioiden tietosuojalaki, mutta haen oikeuslähteitä myös paljon EU-oikeudesta. Tämä johtuu siitä, että rikosasioiden tietosuojalailla on implementoitu kansalliseen oikeusjärjestelmäämme EU:n rikosasioiden tietosuojadirektiivi.

Tutkimuskysymykseni ovat: Miten käyttötarkoitusta ja käyttötarkoitussidonnaisuutta tulkitaan henkilötietojen käsittelyssä rikosasioissa? Mikä on toissijaisen käyttötarkoituksen soveltamisala ja onko soveltamisala suppeampi verrattuna alkuperäiseen käyttötarkoitukseen? Milloin henkilötietojen käsittely on rikosasioissa alkuperäistä ja milloin käsittely on toissijaista?

Keskeinen tutkimustulokseni on käyttötarkoitussidonnaisuuden vahva asema henkilötietojen käsittelyssä rikosasioissa. Perustuslakivaliokunta on lausunnoissaan painottanut käyttötarkoitussidonnaisuutta ja sen asemaa osana yksityiselämän ja henkilötietojen suojaa. Viranomaisella on velvollisuus määrittellä käyttötarkoitus täsmällisesti ja tarkkarajaisesti. Toissijaisen käyttötarkoitus on poikkeus käyttötarkoitussidonnaisuuteen. Sen soveltamisala on alkuperäistä käyttötarkoitusta suppeampi, sillä käyttötarkoitussidonnaisuudesta poikkeaminen asettaa viranomaiselle erillisiä vaatimuksia henkilötietojen käsittelyn laillisuudesta, tarpeellisuudesta sekä oikeasuhtaisuudesta.

Viranomainen käsittelee henkilötietoja toissijaiseen käyttötarkoitukseen ainakin niissä tilanteissa, joissa käyttötarkoitusta vaihdetaan rikosasioiden tietosuojalain soveltamisalan sisällä. Yleisen tietosuoja-asetuksen perusteella kerättyjen tietojen käyttötarkoitukseen ja siihen suhtautumiseen ei oteta kansallisessa lainsäädännössä kantaa. Perustuslakivaliokunnan lausunnoissa on kuitenkin lausuttu tiukasti käyttötarkoitussidonnaisuuden kunnioittamisen puolesta.

Avainsanat: Henkilötietojen suoja, Käyttötarkoitussidonnaisuus, Henkilötietojen käsittely rikosasioissa, Toissijainen käyttötarkoitus, Perusoikeudet

Sisällys

Käyttötarkoitussidonnaisuus ja sitä koskevat rajoitukset henkilötietojen käsittelyssä rikosasioissa	I
Lähteet.....	VII
Lyhenteet.....	XIII
1 Johdanto.....	1
1.1 Tutkielman taustoitusta	1
1.2 Tutkimuskysymykset ja aiheen rajaus.....	3
1.3 Tutkielman rakenne.....	6
2 Henkilötietojen käsittely ja henkilötietojen suoja	8
2.1 Henkilötiedon käsite ja henkilötietojen käsittely	8
2.2 Henkilötietojen suoja perus- ja ihmisoikeutena.....	11
3 Käyttötarkoitus ja käyttötarkoitussidonnaisuus rikosasioissa	18
3.1 Käyttötarkoituksen määrittäminen.....	18
3.2 Käyttötarkoitussidonnaisuus rikosasioiden tietosuojalaissa	26
3.3 Yhteenvetoa.....	31
4 Toissijainen käyttötarkoitus.....	34
4.1 Yleisesti	34
4.2 Toissijaisen käyttötarkoituksen edellytykset.....	40
4.2.1 Laillisuusvaatimus.....	40
4.2.2 Tarpeellisuusvaatimus	43
4.2.3 Oikeasuhtaisuuden vaatimus	46
4.2.4 Käyttötarkoitussidonnaisuusperiaatteen ytimen kunnioitus.....	48
4.3 Yhteenvetoa.....	50
5 Alkuperäisen ja toissijaisen käsittelyn soveltamisalan erot	53
6 Milloin käsittely on alkuperäistä ja milloin toissijaista	60
6.1 Tietojen keräämishetkellä sovellettavan säädöksen merkitys.....	60
6.2 Yhteensopiva käyttötarkoitus	62
7 Johtopäätökset	66

- Korpisaari, Päivi – Pitkänen, Olli – Warmma-Lehtinen, Eija, Tietosuoja 2., uudistettu painos. Alma Talent 2022
- Kuner, Christopher – Bygrave, Lee A. – Docksey, Christopher – Drechsler, Laura (toim.), The EU General Data Protection Regulation (GDPR): a commentary. First edition. Oxford University Press 2020
- Lindroos-Hovinheimo, Susanna, Yksityisyyttä vai avoimuutta? Tietosuojan vaikutus julkisuusperiaatteeseen. Lakimies 5/2022 s. 743–773
- Lindroos-Hovinheimo, Susanna, KHO 2024:115 – Miten soveltaa EU-oikeutta silloin, kun se ei sovellu? Lakimies 2/2025 s. 335–347
- Li, Tianrui – Mao, Rui – Wang, Guoyin – Teng, Fei – Zhang, Lei – Wang, Li – Cui, Laizhong – Hu, Jie, Big Data, Communications in Computer and Information Science 1709. Springer 2022
- Metsäranta, Tuomas, Poliisin salaiset tiedonhankintakeinot ja yksityiselämän suoja. Turun yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisuja 2015.
- Neuvonen, Riku, Viestintä- ja informaatio-oikeuden perusteet. Helsingin Kamari Oy 2013
- Ojanen, Tuomas, EU-oikeuden perusteita. 3., uudistettu painos. Edita Publishing OY 2016
- Pitkänen, Olli – Tiilikka, Päivi – Warmma, Eija, Henkilötietojen suoja. Talentum Helsinki 2014
- Purtova, Nadezha, The law of everything. Broad concept of personal data and future of EU data protection law. Law, Innovation and Technology, 2018, Volume 10(1), s. 40–81
- Raitio, Juha – Tuominen, Tomi, Euroopan unionin oikeus. 3., uudistettu painos. Alma Insights 2025
- Rauhanen, Riku, Henkilötiedon käsitteen kehitys: olemmeko siirtyneet suhteellisten henkilötietojen aikakauteen? Defensor legis 4/2025
- Sajama, Seppo, Argumentaatio oikeustieteellisessä tutkimuksessa, s. 24–50 teoksessa Miettinen (toim.), Oikeustieteellinen opinnäyte. Edita 2016
- Sutela, Mika – Tarukannel, Veijo – Tolvanen, Matti, Ennakkopäätökset ja äänestämisen: empiirinen analyysi tuomareiden eriävien mielipiteiden esittämisestä korkeimmassa hallinto-oikeudessa. Lakimies 5/2014 s. 719–735
- Tiura-Virta, Helinä, Automatisoidun päätöksenteon suojakeinot poliisin passi- ja henkilökorttimenettelyiden kannalta. Edilex 2022/13

- Tiura-Virta, Helinä, Poliisin rekistereissä olevien biometrinen ja DNA-tietojen luovuttaminen EU-maan lainvalvontaviranomaiselle käyttötarkoitussidonnaisuuden kannalta. Oikeus 3/2023
- Viljanen, Veli-Pekka, Perusoikeuksien rajoitusedellytykset. Alma Talent Oy 2001
- Vuotilainen, Tomi, Oikeus tietoon: informaatio-oikeuden perusteet. 2., uudistettu painos. Edita Publishing Oy 2019
- Wallin, Anna-Riitta, Tiedonsaanti asiakirjoista ja henkilötietojen suoja EU:n perusoikeuskirjassa tunnustettuina perusoikeuksina teoksessa Liisa Nieminen (toim.) Perusoikeudet EU:ssa. Kauppakaari Helsinki 2001

Virallislähteet

Kotimaiset virallislähteet

- EOAK/592/2022, Tarkastus: Suojelupoliisin tiedustelutiedon käyttöä koskeva tarkastus 2.2.2022
- HaVM 39/2018 vp. Hallintovaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.
- HE 31/2018 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi henkilötietojen käsittelystä rikosasioissa ja kansallisen turvallisuuden ylläpitämisen yhteydessä sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.
- HE 242/2018 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.
- HE 53/2024 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi väliaikaisista toimenpiteistä välineellistetyn maahantulon torjumiseksi.
- Oikeusministeriön julkaisu 37/2013 Lainkirjoittajan opas, Oikeusministeriö 2013
- Sisäministeriön julkaisu 20/2014 Selvitys passisormenjälkitietojen käyttämisestä vakavimpien rikosten torjunnassa, Sisäministeriö Helsinki 2014
- Sisäministeriön julkaisu 8/2017 Siviilitiedustelulainsäädäntö, Siviilitiedustelulakityöryhmän mietintö, Sisäministeriö Helsinki 2017
- Sisäministeriön muistio VN/5608/2022-SM-20 Selvitys passirekisterin ja henkilökorttirekisterin biometrinen tietojen käyttämisestä rikostorjunnassa
- Sisäministeriön julkaisu 19/2023 Poliisin rikostiedustelulainsäädännön kehittämistarpeet, Sisäministeriö Helsinki 2023

PeVL 47/2010 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laeiksi ulkomaalaislain, ulkomaalaisrekisteristä annetun lain ja löytötavaralain muuttamisesta.

PeVL 21/2012 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto valtioneuvoston kirjelmä ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi.

PeVL 1/2018 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi sosiaali- ja terveystietojen toissijaisesta käytöstä sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

PeVL 14/2018 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle EU:n yleistä tietosuoja-asetusta täydentäväksi lainsäädännöksi.

PeVL 35/2018 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle siviilitiedustelua koskevaksi lainsäädännöksi.

PeVL 51/2018 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

PeVL 58/2018 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi henkilötietojen käsittelystä Rajavartiolaitoksessa ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

PeVL 33/2022 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laiksi Euroopan unionin tietojärjestelmien yhteentoimivuudesta.

PeVL 26/2025 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi poliisilain 5 a luvun muuttamisesta ja eräiksi muiksi laeiksi.

PeVM 25/1994 vp. Perustuslakivaliokunnan mietintö n:o 25 hallituksen esityksestä perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta.

PeVM 4/2018 vp. Perustuslakivaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi Suomen perustuslain 10 §:n muuttamisesta.

Valtioneuvoston U-kirjelmä U 26/2017 vp Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi (Unionin toimielinten tietosuoja-asetus)

Euroopan unionin virallislähteet

EDPB 4/2019 Ohje 25 artiklan mukaisesta sisäänrakennetusta ja oletusarvioisesta tietosuojasta.

EDPS Opinion of the European Data Protection Supervisor on the amended proposal for a Regulation of the European Parliament and of Council on the establishment of 'EURODAC' for the comparison of fingerprints for the effective application of Regulation (EU) NO [.../...] [.....] (Recast version)
Annettu 5 syyskuuta 2012

EDPS Opinion of the European Data Protection Supervisor, Annettu 7 maaliskuuta 2012

EDPS Assessing the necessity of measures that limit the fundamental right to the protection of personal data: A Toolkit, Annettu 11 Huhtikuuta 2017

DOC 7740/15 Proposal for a directive of the European Parliament and of the Council on the protection of individuals with regards to the processing of personal data by competent authorities for the purposes of prevention, investigation, detection or prosecution of criminal offences or the execution of criminal penalties, and the free movement of such data – Chapters I, II an V. Council of the European Union 2015

Opinion 10/2004 on More Harmonised Information Provision, Article 29 Data Protection Working Party, 11987/04/EN WP 100, Adopted on 25th November 2004

Opinion 2/2009 on the protection of children's personal data (General Guidelines and the special case of schools), Article 29 Data Protection Working Party 398/09/EN WP 260, Adopted on 11 February 2009

Opinion 03/2013 on purpose limitation, Article 29 Data Protection Working Party, 00569/13/EN WP 203, Adopted on 2 April 2013

Opinion 01/2014 on the application of necessity and proportionality concepts and data protection within the law enforcement sector, 536/14/EN WP 211, Adopted on 27 February 2014

Opinion 1/15 of the Court on the Draft Agreement between Canada and European Union 2017.

Oikeustapaukset

Euroopan unionin tuomioistuimen oikeustapaukset:

Tuomio 24.11.2011, Scarlet Extended SA v Société belge des auteurs compositeurs et éditeurs SCRL (SABAM), C-70/10, EU:C:2011:771

Tuomio 19.10.2016, Patrick Breyer v Bundesrepublik Deutschland, C-582/14,
EU:C:2016:779

Tuomio 8.12.2022, Inspektor v Inspektorata kam Visshia sadeben savet, C-180/21,
EU:C:2022:967

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeustapaukset:

Tuomio 26.4.1979, The Sunday Times v The United Kingdom, 6438/74

Tuomio 2.8.1984, Malone v The United Kingdom, 8691/79

Medialähteet

STT, Oikeuskanslerinvirasto suhtautuu epäillen passien sormenjälkien käyttämiseen rikostutkinnassa. Yle 17.3.2025. <https://yle.fi/a/74-20149899> (luettu 18.3.2026)

Muut lähteet

EDPB Perintö: 29 artiklan mukainen työryhmä. https://www.edpb.europa.eu/about-edpb/who-we-are/legacy-art-29-working-party_fi (luettu 14.3.2026)

Kerro käsittelystä rekisteröidylle, Tietosuojavaltuutetun toimisto.

<https://tietosuoja.fi/rekisteroidyn-informointi> (luettu 30.3.2026)

Käyttötarkoitussidonnaisuus, Tietosuojavaltuutetun toimisto.

<https://tietosuoja.fi/kayttotarkoitussidonnaisuus> (luettu 9.3.2026)

Tietosuojan vaikutustenarvioinnin ohje, tietosuojavaltuutetun toimisto.

<https://tietosuoja.fi/documents/6927448/66036250/TVA+ohje.pdf/ff0b6e1b-5b89-e85e-a2e5-6c4bd4c0ccfc?t=1639729535787> (luettu 22.3.2026)

Tietosuojan vaikutustenarviointi rikosasioiden tietosuojalain mukaan (Liite II),

Tietosuojavaltuutetun toimisto.

<https://tietosuoja.fi/documents/6927448/66036250/Liite+II+Tietosuojan+vaikutustenarviointi+rikosasioiden+tietosuojalain+mukaan.pdf/4b93fd5b-61b1-0518-ec34-52c0ceb5576f?t=1639729600197> (luettu 22.3.2026)

Lyhenteet

EIT	Euroopan ihmisoikeustuomioistuin
EU	Euroopan unioni
EUT	Euroopan unionin tuomioistuin
GDBR	Yleinen tietosuoja-asetus

1 Johdanto

1.1 Tutkielman taustoitusta

Henkilötietojen suoja viranomaisessa on puhututtanut niin kansallisesti kuin Euroopan unionissakin. Esimerkiksi Yle julkaisi 17.3.2025 uutisen koskien passeja varten annettujen sormenjälkien hyödyntämistä rikostutkimuksessa.¹ Myös henkilötietojen käsittelyssä rikosasioissa tulee noudattaa henkilötietojen suojaa. Tällä voi olla olennaista merkitystä rikoksen selvittämiseen. Henkilötietojen suojaa koskeva lainsäädäntö on usein kuitenkin vaikeasti ymmärrettävää, ja sekavaa² eikä yksittäinen henkilö välttämättä ymmärrä vaatia oikeuksiensa toteutumista. Viranomaisen on kuitenkin aina toimittava lain vaatimalla tavalla, eikä se voi siten vedota toiminnassaan vaikeaselkoiseen lainsäädäntöön.³

Kansallisesti henkilötietojen suoja on suojattu perusoikeutena perustuslain (731/1999) 10 §:n 1 momentissa, jonka mukaan jokaisen yksityiselämä, kunnia ja kotirauha on turvattu. Samassa momentissa todetaan, että henkilötietojen suojasta säädetään tarkemmin lailla. Perustuslain pykälällä yhdistetään henkilötietojen suoja osaksi yksityiselämän suojaa mikä onkin loogista sillä esimerkiksi sijaintitietoja tarkistelemalla esitutkintaviranomainen saa paljon tietoja henkilöstä itsestään sekä tämän muista yksityiselämään kuuluvista asioista.⁴ Henkilötietojen suoja onkin siten vahvasti yhteydessä valtiosääntöoikeuteen.⁵

Henkilötietojen käsittelystä rikosasioissa säädetään lailla henkilötietojen käsittelyssä rikosasioissa ja kansallisen turvallisuuden ylläpitämisen yhteydessä (1054/2018, jatkossa rikosasioiden tietosuojalaki). Lakia sovelletaan toimivaltaisen viranomaisen käsitellessä henkilötietoja, kun kyse on rikosten ennalta estämisestä, paljastamisesta, selvittämisestä tai syyteharkintaan saattamisesta, syyteharkinnasta ja muusta rikokseen liittyvästä syyttäjän toiminnasta, rikosasian käsittelemisestä tuomioistuimessa tai yleiseen turvallisuuteen

¹ STT 17.3.2025.

² Lindroos-Hovinheimo 2025, s. 335.

³ Tätä kutsutaan oikeusvaltioperiaatteenksi ja se on turvattu perustuslain (731/1999) 2 §:n 3 momentissa. Oikeusvaltioperiaatteesta voi lukea enemmän esimerkiksi Heikkilä 2024, s. 602.

⁴ Ks. esimerkiksi Lindroos-Hovinheimo 2022, s. 753 ja Hallberg ym. 2005, Kappale 6 Yksityiselämän suoja, puuttuminen yksityiselämään.

⁵ Henkilötietojen suoja ja käyttötarkoitussidonnaisuutta koskevat valtiosääntöiset kriteerit muodostuvatkin usein perustuslakivaliokunnan käytännössä. Näin toteaa esimerkiksi Tiura-Virta 2023, s. 192.

kohdistuvilta uhkilta suojelemisesta tai tällaisten uhkien ehkäisemisestä edellä tarkoitetun toiminnan yhteydessä (rikosasioiden tietosuojalain 1 §:n 1 momentti).

Rikosasioiden tietosuojalailla on implementoitu⁶ kansalliseen oikeusjärjestykseen rikosasioiden tietosuojadirektiivi.⁷ Rikosasioiden tietosuojalaki ei siten ole täysin kansallinen säädös, vaan sen pohjalla vaikuttaa rikosasioiden tietosuojadirektiivi.⁸ Henkilötietojen suoja onkin vahvasti EU-oikeudessa säädelty oikeudenala.⁹

Henkilötietojen suojaa koskevassa sääntelyssä tärkeimpinä käsittelyä koskevinä säännöksinä on oikeuskirjallisuudessa nähty henkilötietojen käsittelyä koskevat periaatteet.¹⁰ Näistä niin kutsutuista tietosuojaperiaatteista säädetään rikosasioiden tietosuojalain 2 luvussa ja näitä ovat esimerkiksi lainmukaisuus- (4 §), käyttötarkoitussidonnaisuus- (5 §), tarpeellisuus- (6 §) sekä virheettömyysperiaate (7 §). Keskityn tutkielmassani käyttötarkoitussidonnaisuusperiaatteeseen ja käyttötarkoitukseen rikosasioissa. Olen jättänyt muiden periaatteiden käsittelyn tutkielman pituudesta johtuen sen ulkopuolelle, tai käsittelen niitä vain käyttötarkoitussidonnaisuuden näkökulmasta.

Käyttötarkoitussidonnaisuutta koskevan 5 §:n 1 momentin mukaan rekisterinpitäjä saa kerätä henkilötietoja vain tiettyjä nimenomaisia ja oikeutettuja tarkoituksia varten, eikä se saa käsitellä niitä kyseisen tarkoituksen kanssa yhteensopimattomalla tavalla. Rikosasioissa henkilötietoja on mahdollista käsitellä myös käyttötarkoituksesta poiketen, kun tällaisesta käsittelystä säädetään laissa (rikosasioiden tietosuojalain 5 §:n 2 momentti). Kutsun tätä toissijaiseksi käyttötarkoitukseksi.¹¹

Henkilötietojen suojaa koskeva lainsäädäntö paikoin hyvin vaikeasti ymmärrettävää ja sekavaa. Tämä korostuu erityisesti henkilötietojen käsittelyssä rikosasioissa, sillä sitä koskevaa ja selkeyttävää oikeuskäytäntöä ja oikeuskirjallisuutta on huomattavasti vähemmän

⁶ Implementoinnista HE 31/2018 vp, s. 1.

⁷ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2016/680 luonnollisten henkilöiden suojelusta toimivaltaisten viranomaisten suorittamassa henkilötietojen käsittelyssä rikosten ennalta estämistä, tutkimista, paljastamista tai rikoksiin liittyviä syytetoimia tai rikosoikeudellisten seuraamusten täytäntöönpanoa varten sekä näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta ja neuvoston puitepäättökseen 2008/977/OS kumoamisesta. Annettu 27.4.2016.

⁸ Lindroos-Hovinheimo 2025, s. 339.

⁹ EU:n henkilötietojen suojan sääntelystä voi lukea enemmän esimerkiksi Davoli ja Maciejewski 2025.

¹⁰ Näin esimerkiksi Neuvonen 2013, s. 167.

¹¹ Näin esimerkiksi Jasserand-Breeman 2019, s. 106.

verrattuna yleisen tietosuoja-asetukseen.¹² Käyttötarkoitusta ja toissijaista käyttötarkoitusta henkilötietojen käsittelyssä rikosasioissa on kuitenkin tutkinut esimerkiksi Jasserand-Breeman väitöskirjassaan: ”Reprocessing of biometric data for law enforcement purposes”. Kansallista oikeustutkimusta aiheesta ei juuri ole tai sitä on todella vähän. Tiura-Virta on kuitenkin käsitellyt käyttötarkoitussidonnaisuutta artikkelissaan: ”Poliisin rekistereissä olevien biometrinen ja DNA-tietojen luovuttaminen EU-maan lainvalvontaviranomaiselle käyttötarkoitussidonnaisuuden kannalta”.

Keskityn tässä tutkielmassa tulkitsemaan käyttötarkoitussidonnaisuusperiaatteen sisältöä ja siihen sisältyvää poikkeusta toissijaisesta käyttötarkoituksesta henkilötietojen käsittelyssä rikosasioissa. Tavoitteenani on tällä tavalla verrata sitä, onko henkilötietojen käsittelyala jollain asteella suppeampaa, kun viranomaisen käsittelee henkilötietoja toissijaisella käyttötarkoituksella verrattuna siihen, kun käyttötarkoitus on alkuperäinen.

Lisäksi tarkoitukseni on selvittää, milloin on itseasiassa kyse alkuperäisestä käsittelystä ja milloin toissijaisesta. Yritän tällä tavalla systematisoida voimassa olevan oikeuden sisältöä. Tutkielmani tavoitteena on myös lisätä yleistä keskustelua rikosasioiden tietosuojalain soveltamisesta viranomaisessa, ja tällä tavalla lisätä luonnollisen henkilön oikeussuojaa hallinnossa. Vaikka tutkielmani keskittyykin Suomen oikeustilaan, on henkilötietojen suoja vahvasti EU:ssa säänneltyä oikeutta ja siksi sen EU-oikeudellisen taustan ymmärtäminen on tärkeää, jotta lakia ja lain sisältöä pystytään tulkitsemaan sen vaatimalla tasolla.

1.2 Tutkimuskysymykset ja aiheen rajaus

Tutkielmani tarkoituksena on selkeyttää käyttötarkoitusta ja käyttötarkoitussidonnaisuutta henkilötietojen käsittelyssä rikosasioissa sekä avata sitä koskevaa tulkintaa Suomessa. Tarkoitukseni on lainsäädännön kansallista sisältöä avaamalla selvittää, mitä viranomaisen tulee huomioida käyttötarkoituksen osalta käsitellessään henkilötietoja rikosasioiden tietosuojalain soveltamisalaan kuuluvassa asiassa. Lisäksi tavoitteenani on selkeyttää voimassa olevaa oikeustilaa siitä, milloin viranomaisen käsittelee henkilötietoja alkuperäisen käyttötarkoituksen ja milloin toissijaisen käyttötarkoituksen perusteella ja miten näitä

¹² Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2016/679 luonnollisten henkilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä sekä näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta ja direktiivin 95/46/EY kumoamisesta.

koskevat sääntelyt eroavat toisistaan. Tutkielmani sisältää myös valtiosääntöoikeudellista tulkintaa, sillä henkilötietojen suoja on edellä todetusti suojattu perusoikeutena.

Rekisteröidyn oikeuksien toteuttamiseksi on tärkeää, että viranomaisen tietoinen käsittelyyn soveltuvista säännöksistä ja toimii lain vaatimalla tavalla. Tutkielmani tavoitteena on tästä johtuen herättää viranomaisen huomio yksittäisen luonnollisen henkilön oikeuksiin silloin, kun hänen henkilötietojansa käsitellään ja etenkin kun niitä käsitellään alkuperäisestä käyttötarkoituksesta poiketen.

Pyrin siten vastaamaan tutkielmassani seuraaviin tutkimuskysymyksiin:

1. Miten käyttötarkoitusta ja käyttötarkoitussidonnaisuutta tulkitaan henkilötietojen käsittelyssä rikosasioissa?
2. Mikä on toissijaisen käyttötarkoituksen soveltamisala ja onko soveltamisala suppeampi verrattuna alkuperäiseen käyttötarkoitukseen?
3. Milloin henkilötietojen käsittely on rikosasioissa alkuperäistä ja milloin käsittely on toissijaista?

Tutkielmani tarkoituksena on selvittää voimassa olevan oikeuden sisältöä ja systematisoida sitä. Tutkielmani tiedonintressi on siten laintukinnallinen, systematisoiva, sen vaikutuksia arvioiva ja sitä kehittävä.¹³ Tutkimusmenetelmäni on siten vahvan lainopillinen, sillä pyrin tulkitsemaan ja systematisoimaan voimassa olevan oikeuden sisältöä. Lainopilliset kannanotot koskevat yleisesti ottaen voimassa olevan oikeuden tietyn hetken sisältöä ja sen avulla tuotetaan perusteltuja kannanottoja.¹⁴ Tutkielmani tarkoituksena on siten selvittää käyttötarkoitussidonnaisuuden voimassa olevaa sisältöä henkilötietojen käsittelyssä rikosasioissa ja sitä koskevan poikkeuksen soveltamisalan laajuutta.

Lainopin tarkoituksena ja sen tehtävänä on myös antaa tulkintasuosituksia.¹⁵ Tutkielmani ensisijaisena tarkoituksena ei ole antaa tulkintasuositusta vaan avata jo voimassa olevan oikeuden sisältöä. Kuitenkin tutkielmani sisältää tulkintasuosituksia etenkin silloin, kun laki

¹³ Kolehmainen, Tutkimusongelma ja metodi lainopillisessa työssä, s.106–134 teoksessa Miettinen (toim.), Oikeustieteellinen opinnäyte. Edita 2016, s. 107.

¹⁴ Ibid

¹⁵ Enemmän ennusteteoriasta ja lainopin tehtävistä tulkintasuositusten antajana voit lukea Sutela – Tarukannel – Tolvanen 2014, s. 733.

on asian osalta epäselvä.¹⁶ Pysin siten selvittämään ja antamaan tulkintasuosituksia silloin, kun voimassa oleva oikeus ei ole selvä tai kun se on ristiriitaista. Perustan tällöin tulkintasuositukseni perusoikeusargumentointiin, joka on osa perusoikeusmyönteistä laintulkintaoppia.¹⁷

Lisäksi tutkielman tarkoituksena on systematisoinnin avulla selkeyttää voimassa olevan oikeuden sisältöä siitä, mitä oikeussääntöä kuhunkin viranomaisen toimeen sovelletaan käyttötarkoituksen perusteella ja miksi. Systematisoinnilla tarkoitetaan epäjärjestyksessä olevan oikeuden järjestämistä.¹⁸ Systematisoinnin avulla pyrin siten rakentamaan ja järjestämään yhtenäistä säädöspohjaa käyttötarkoitussidonnaisuudelle ja tältä osalta selkeyttämään, edellä mainitusti, paikoin hyvin epäselvääkin säännöspohjaa. Tutkielmani tarkoituksena onkin tulkita rikosasioiden tietosuojalain 5 §:n sisältöä ja systematisoida sen tulkintaa koskevia säännöksiä, eli selvittää miten voimassa olevaa oikeutta tulisi kansallisesti tulkita ja miksi.¹⁹ Tällä tavalla tarkoitukseni on parantaa viranomaisten tietoisuutta käyttötarkoituksesta rikosasioissa.

Lainopin tarkoituksena on myös selvittää oikeusperiaatteiden arvo ja asema.

Oikeusperiaatteiden tarkoituksena on puolestaan selkeyttää avointa sääntelyä, ja ne tulevat sovellettavaksi etenkin kiperissä tulkintatilanteissa.²⁰ Tutkielmassani selvennetään sitä, miten käyttötarkoitussidonnaisuuden sisältöä tulkitaan henkilötietojen käsittelyssä rikosasioissa ja siten siinä selvennetään periaatteen asemaa näissä tulkintatilanteissa.

Merkitystä lainopin tulkinnan osalta on annettava myös sille, kenelle niitä tuotetaan.²¹

Tutkielmani tarkoituksena on tuottaa tietoa viranomaiselle käyttötarkoitussidonnaisuuden merkityksestä ja sisällöstä silloin, kun se käsittelee henkilötietoja rikosasioissa.

Tarkoitukseni on tällä tavalla kiinnittää viranomaisen huomio käyttötarkoituksen määrittämisen tärkeyteen ennen henkilötietojen käsittelyn aloittamista. Lisäksi tarkoitukseni on korostaa viranomaiselle käyttötarkoitussidonnaisuuden merkitystä

¹⁶ Tutkielma sisältää siten myös vaihtoehtoisen lainopin piirteitä. Näistä voit lukea lisää Kolehmainen, Tutkimusongelma ja metodi lainopillisessa työssä, s. 106–134 Miettinen (toim.) Oikeustieteellinen opinnäyte. Edita 2016, s. 107–108.

¹⁷ Kolehmainen, Tutkimusongelma ja metodi lainopillisessa työssä, s. 106–134 Miettinen (toim.) Oikeustieteellinen opinnäyte. Edita 2016, s. 123.

¹⁸ Hirvonen 2011, s. 25 ja Sajama, Argumentaatio oikeustieteellisessä tutkimuksessa, s. 24–50 Miettinen (toim.) Oikeustieteellinen opinnäyte. Edita 2016, s. 40.

¹⁹ Hirvonen 2011, s. 21–22.

²⁰ Kolehmainen, Tutkimusongelma ja metodi lainopillisessa työssä, s. 106–134 Miettinen (toim.) Oikeustieteellinen opinnäyte. Edita 2016, s. 114 ja 125–126.

²¹ Sutela – Tarukannel – Tolvanen 2014, s. 733.

rikosasioissa sekä avata niitä perusteita, joiden nojalla käyttötarkoitussidonnaisuudesta voidaan poiketa.

Tutkielmani kohdistuu henkilötietojen käsittelyyn rikosasioissa ja olenkin rajannut yleisen tietosuoja-asetuksen mukaisen henkilötietojen käsittelyn tutkielmani ulkopuolelle. Käsittelen yleisen tietosuoja-asetuksen perusteella kerättyjä henkilötietoja siten vain siitä näkemyksestä, miten asetuksen perusteella kerättyjä henkilötietoja ja siellä määriteltyä käyttötarkoitusta pitäisi arvioida, jos näitä henkilötietoja hyödynnetään myöhemmin rikosasioiden tietosuojalain soveltamisalaan kuuluvassa asiassa. Lisäksi olen jättänyt tutkielman ulkopuolelle tietojen luovuttamisen toiselle EU-maan lainvalvontaviranomaiselle, sillä tutkielmani tarkoituksena on selventää nimenomaan kansallista oikeustilaa.

Olen rajannut tutkielman ulkopuolelle myös muut tietosuojaperiaatteet ja näiden lähemmän tarkastelun. Käyttötarkoitussidonnaisuusperiaate rajaa ja ohjaa muita tietosuojaperiaatteita.²² Muiden periaatteiden syvempi tarkastelu ei kuitenkaan ole tarkoituksenmukaista tutkielman tarkoituksen tai sen sivumäärän puitteissa.

Koska tutkielmani pohjautuu vahvasti kansallisen lain tulkintaan kohdistuvat pääasialliset lähteenikin kansalliseen lähdeaineistoon. Pääasiallisena lähteenäni on rikosasioiden tietosuojalaki sekä muu käyttötarkoitusta koskeva kansallinen lainsäädäntö. Lisäksi hyödynnän lain sisällön tulkinnassa sitä koskevaa lainvalmisteluaineistoa. Olen myös hyödyntänyt käyttötarkoituseriaate -käsitteen ja henkilötietojen suojan sisältöä avatessani kansallista oikeuskirjallisuutta.

Koska henkilötietojen suoja on vahvasti EU-oikeudessa säädeltyä ja kansallinen rikosasioiden tietosuojalaki pohjautuu rikosasioiden tietosuojadirektiiviin, ei EU-oikeudellisia lähteitä voi jättää tutkielman ulkopuolelle. Tärkeimpänä EU-oikeudellisena lähteenä hyödynnän rikosasioiden tietosuojadirektiiviä sekä sitä koskevat kannanottoja.

1.3 Tutkielman rakenne

Johdanto-osion jälkeen avaan luvussa kaksi henkilötietojen käsittelyyn liittyvää käsitteistöä, jota on tärkeää ymmärtää käyttötarkoitussidonnaisuutta tulkittaessa. Avaan siis sitä, mitä

²² Tiura-Virta 2023, s. 191.

tarkoitetaan henkilötiedoilla, mitä merkitystä eri henkilötiedoilla on käyttötarkoituksen osalta ja miksi. Lisäksi avaan sitä, mitä itseasiassa tarkoitetaan henkilötietojen käsittelyllä ja mitkä kaikki toimet katsotaan käsittelyksi. Lisäksi avaan vielä henkilötietojen suoja- ja ihmisoikeutena.

Luvussa kolme avaan tarkemmin sitä, millä tavalla ja tarkkuudella käyttötarkoitukset tulevat ilmaistua rikosasioiden tietosuojalain mukaan. Avaan lisäksi käyttötarkoitussidonnaisuutta ja sen merkitystä henkilötietojen käsittelyssä rikosasioissa. Luvussa neljä puolestaan käyn läpi rikosasioiden tietosuojalain mahdollistamaa poikkeusta käyttötarkoitussidonnaisuuteen, ja sitä millä perusteilla käyttötarkoituksesta on mahdollisuutta poiketa. Lisäksi vertaan luvussa neljä toissijaisen käyttötarkoituksen sisältöä alkuperäiseen käyttötarkoitukseen. Luvussa viisi tarkoitukseni on analysoida alkuperäisen ja toissijaisen käyttötarkoituksen soveltamisalan eroja.

Rekisteröidyn oikeuksien kannalta on tärkeää ymmärtää, millä perusteella viranomaiset käsittelevät henkilötietoja ja mitä säädäntöä käsittelyyn käytetään. Siksi arvioin keräämishetkellä sovellettavan lainsäädännön merkitystä toissijaisen käyttötarkoituksen soveltamiseen luvussa kuusi. Tutkielmani johtopäätökset kokoan lopuksi luvussa seitsemän.

2 Henkilötietojen käsittely ja henkilötietojen suoja

2.1 Henkilötiedon käsite ja henkilötietojen käsittely

Käyttötarkoitussidonnaisuutta henkilötietojen käsittelyssä on hankala ymmärtää, jos ei ymmärretä sitä, mitä itseasiassa tarkoitetaan henkilötiedoilla ja mitkä kaikki tiedot luetaan henkilötiedoiksi. Tämä johtuu siitä, että henkilötietojen muoto tai tiedon tyyppi voi vaikuttaa käyttötarkoituksen tulkintaan ja sen soveltamisalaan. Rikoslain 3 § 1 momentin 1 kohdan mukaan henkilötiedoilla tarkoitetaan kaikkia tunnistettuun tai tunnistettavissa olevaan luonnolliseen henkilöön välittömästi tai välillisesti liittyviä tietoja. Sitä kenen tämän kohdan mukaisia henkilötietoja käsitellään, kutsutaan saman kohdan mukaan rekisteröidyksi.

Tunnistettavissa olevana pidetään luonnollista henkilöä, joka voidaan suoraan tai välillisesti tunnistaa erityisesti tunnistetietojen, kuten nimen, henkilötunnuksen, sijaintitiedon, verkkotunnistetietojen taikka yhden tai useamman hänelle tunnusomaisen fyysisen, fysiologisen, geneettisen, psyykkisen, taloudellisen, kulttuurillisen tai sosiaalisen tekijän perusteella (rikoslain 3 § 1 kohta). Henkilötietoja ovat tällöin nimi, puhelinnumero sekä esimerkiksi osoite.²³

Henkilötieto käsitteenä voi olla hyvinkin tilannesidonnainen. Esimerkiksi IP-osoite voi tilannekohtaisesti joko olla henkilötieto tai ei.²⁴ Staattisen IP –osoite on muuttumaton ja sen avulla pystytään tunnistamaan osoitteen käyttäjä pysyvästi. Dynaamisen IP-osoitteet ovat tilapäisiä ja ne vaihtuvat myöhempien yhteyksien yhteydessä.²⁵ Se, katsotaanko IP-osoite henkilötiedoksi, riippuu siten siitä, tarjoaako osoite sellaista yksityiskohtaista tietoa, että sen avulla pystytään tunnistamaan henkilö vai ei. Henkilötieto tulee siten olla luonnolliseen henkilöön yhdistettävissä oleva tieto. Yhdistettävyys voi tapahtua suoraan tai välillisesti. Välillisesti tapahtuvalla yhdistämisellä tarkoitetaan sitä, että henkilö voidaan tunnistaa teknisten ja organisatoristen toimenpitein tietoja yhdistelemällä.²⁶

²³ Korhonen 2003, s. 163–164.

²⁴ Tätä pohditaan myös Korpisaari 2018, s. 96–97.

²⁵ Tuomio 24.11.2011, Scarlet Extended SA v Société belge des auteurs compositeurs et éditeurs SCRL (SABAM), C-70/10, EU:C:2011:771, kohta 51 ja Tuomio 19.10.2016, Patrick Breyer v Bundesrepublik Deutschland, C-582/14, EU:C:2016:779, kohta 16.

²⁶ Vuotilainen 2019, s. 41–42.

Anonymisoitu henkilötieto ei ole henkilötieto. Tämä johtuu siitä, että itse anonymisuus tarkoittaa terminä sitä, että henkilö ei ole tunnistettavissa, tavoitettavissa tai jäljiteltävissä.²⁷ Anonymiksi katsottavista tiedoista ei pitäisi edes nykyaikaisen teknologian avulla pystyä tunnistamaan henkilöä. Anonymisoitu henkilötieto ei siten täytä henkilötiedon tunnistettavuuden vaatimusta, eikä sitä katsota henkilötiedoksi. Anonymiisiin henkilötietoihin ei sovelleta tietosuojalainsäädäntöä eikä siten tietosuojaperiaatteita ollenkaan.²⁸ Anonymin tiedon kriteerit tulee siten asettaa korkealle.²⁹

Henkilötietojen pseudonymisointi on henkilötiedon ja anonymisoitujen henkilötiedon välitila. Pseudonymisoidusta henkilötiedosta on kyse silloin, kun tieto on mahdollista palauttaa henkilötiedoksi, eli henkilö on mahdollista tunnistaa, lisätiedon avulla.³⁰ Pseudonymisoitu tieto edellyttää siten tällaisen lisätiedon olemassaoloa.³¹ Pseudonymisoidut henkilötiedot määritellään kuitenkin tunnistettavaksi henkilötiedoksi ja siten niihin sovelletaan tietosuojaperiaatteita ja käyttötarkoitussidonnaisuutta.³² Pseudonymisoidun henkilötiedon avulla voidaan helpottaa esimerkiksi käyttötarkoituksen laajentamista ja sitä kautta helpottaa henkilötietojen vapaata liikkuvuutta.³³

Anonymisoidut ja pseudonymisoidut tiedot tulevat harvoin sovellettavaksi henkilötietojen käsittelyssä rikosasioissa eikä näitä käsitteitä olekaan avattu kansallisessa rikosasioiden tietosuojalaissa ollenkaan. Tämä johtuu siitä, että lain soveltamisalaan liittyvissä tilanteissa, esimerkiksi rikosten syyteharkinnassa (1 §:n 1 momentin 2 kohta) on usein välttämätöntä, että henkilötiedot voidaan syytteen nostamiseksi yhdistää tiettyihin henkilöihin. Siksi näiden käsittely jää tutkielmani ulkopuolelle tai ne jäävät vain sivuhuomioiksi. On kuitenkin tärkeitä ymmärtää tällaisten menettelyiden mahdollisuus myös henkilötietojen käsittelyssä rikosasioissa, jos käyttötarkoitus ei vaadi tiedoilta tunnistettavuutta.

Arkaluonteisella henkilötiedolla tarkoitetaan sellaista henkilötietoa, jonka käsittelystä voi aiheutua yksilölle huomattavia riskejä hänen perus- ja ihmisoikeuksilleen.³⁴ Arkaluonteisista, eli erityisistä henkilötietoryhmistä ja niiden käsittelystä säädetään rikosasioiden tietosuojalain

²⁷ Korpisaari 2017, s. 11.

²⁸ Korpisaari 2017, s. 16.

²⁹ Rikosasioiden tietosuojadirektiivin resitaali 21. Siitä voiko henkilötieto olla oikeasti enää nykyisessä tietoyhteiskunnassa anonymiä kirjoittaa ja pohtii esimerkiksi Purtova 2018, s. 78.

³⁰ Korpisaari, – Pitkänen – Warma-Lehtinen 2022, s. 73.

³¹ Rauhanen 2025, s. 666.

³² Korpisaari – Pitkänen – Warma-Lehtinen 2022, s.59–60 ja Korpisaari 2017, s. 12.

³³ Rikosasioiden tietosuojadirektiivin resitaali 53.

³⁴ Rikosasioiden tietosuojadirektiivin resitaali 37.

11 §:n 1 momentissa, jonka mukaisesti erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tietoja ovat henkilötiedot, joista ilmenee etninen alkuperä, poliittisia mielipiteitä, uskonnollinen tai filosofinen vakaumus taikka ammattiliiton jäsenyys, sekä geneettiset tiedot, luonnollisen henkilön yksiselitteiseen tunnistamiseen tarkoitettut biometriset tiedot sekä terveyttä taikka luonnollisen henkilön seksuaalista käyttäytymistä ja seksuaalista suuntautumista koskevat tiedot.

Arkaluonteisia henkilötietoja saa 2 momentin mukaan käsitellä vain, jos käsittely on välttämätöntä, rekisteröidyn oikeuksien turvaamisen edellyttämät suojatoimet on toteutettu ja jos käsittelystä säädetään laissa, kyse on rikosasian käsittelystä syyttäjäntoimessa tai tuomioistuimessa, rekisteröidyn tai toisen luonnollisen henkilön elintärkeän edun suojaaminen edellyttää sitä tai käsittely koskee tietoja, jotka rekisteröity on nimenomaisesti saattanut julkisiksi. Pykälän 3 momentin mukaan sellainen profilointi, joka johtaa erityisiin henkilötietoryhmiin perustuvaan luonnollisten henkilöiden syrjintään, on kielletty. Arkaluonteisten henkilötietojen käsittelyn kynnys on edellä mainituista syistä muita henkilötietoja korkeammalla. Tämä on hyvä pitää mielessä tutkielman edetessä.

Rekisterinpitäjällä tarkoitetaan rikosasioiden tietosuojalain 3 §:n 1 momentin 6 kohdan mukaisesti toimivaltaista viranomaista, joka yksin tai yhdessä muiden kanssa määrittelee henkilötietojen käsittelyn tarkoitukset ja keinot tai jonka tehtäväksi rekisterinpito on lailla säädetty. Toimivaltaisella viranomaisella tarkoitetaan sitä viranomaista, jonka toimivalta kattaa lain soveltamisalaan kuuluvia asioita (3 §:n 1 momentin 5 kohta). Rekisterinpitäjä vastaa kokonaisvaltaisesti siitä, että henkilötietojen käsittely on lainmukaista ja rekisteröidyn oikeudet toteutuvat lain vaatimalla tasolla.³⁵ Käytän tässä tutkielmassa viranomaista ja rekisterinpitäjää synonyymeina.

Mitkä kaikki toimet ovat sitten henkilötietojen käsittelyä? Rikosasioiden tietosuojalain 3 § 1 momentin 2 kohdan mukaan käsittelyllä tarkoitetaan tietojen keräämistä, tallentamista, järjestämistä, jäsentämistä, muokkaamista tai muuttamista, hakua, kyselyä, käyttöä tietojen luovuttamista, siirtämällä, levittämällä tai asettamalla ne muutoin saataville, tietojen yhteensovittamista tai yhdistämistä, rajoittamista, poistamista tai tuhoamista sekä muuta toimintoa tai toimintoja, joita kohdistetaan henkilötietoihin tai henkilötietoja sisältäviin tietojoukkoihin. Henkilötietojen käsittelyssä tulee käsittely ymmärtää siten sen yleiskielistä

³⁵ Vuotilainen 2019, s. 122.

määritelmää laajempänä, sillä henkilötietojen käsittelyksi katsotaan kaikki henkilötietoihin kohdistuvat toimenpiteet koko henkilötiedon elinkaaren ajan.³⁶ Tutkielman edetessä henkilötietojen käsitteellä tarkoitetaan siten kaikkea edellä mainittua käsittelyä, myös siten tiedon keräämistä.

Henkilötietojen saa käsitellä vain käyttötarkoituksen kanssa yhteensopivalla tavalla.³⁷ Tällä tarkoitetaan sitä, että valitun käsittelymuodon tulee olla tarkoituksenmukainen käyttötarkoituksen kannalta eikä tietoja saa esimerkiksi luovuttaa tai levittää ilman perustetta. Henkilötietoja ei saa myöskään kerätä tai muuten käsitellä enempää kuin käyttötarkoituksen perusteella on tarpeen.³⁸ Henkilötietojen käsittely suhteutetaan siten aina siihen, mitkä käsittelytoimet ovat perusteltuja käyttötarkoituksen kannalta.

Henkilötietojen suoja koskevilla säännöksillä suojataan rekisteröidyn oikeuksia. Myös käyttötarkoitussidonnaisuus on yksi rekisteröidyn oikeuksista, sillä se suojaa rekisteröidyn perusteltuja odotuksia heidän henkilötietojensa käsittelystä.³⁹ Rekisteröidyllä on nimittäin oikeus rikosasioiden tietosuojalain 23 §:n mukaisesti saada tieto henkilötietojen käsittelyperusteesta. Tällä tavalla rekisteröity voi varmistua siitä, että rekisterinpitäjä käsittelee hänen henkilötietojaan lain mukaisesti ja lain sallimaan käsittelyperusteeseen. Tarkastusoikeutta voidaan kuitenkin rajoittaa lain 24 §:n mukaisin perustein. Tällöin rekisteröity voi tarkistaa käsittelyn tarkoituksen ja lainmukaisuuden tietosuojavaltuutetun välityksellä rajoitusta koskevan pykälän mukaisesti.

2.2 Henkilötietojen suoja perus- ja ihmisoikeutena

Keskityn tässä tutkielmassani tulkitsemaan käyttötarkoitussidonnaisuutta rikosasioiden tietosuojalain soveltamisalan puitteissa. Rikosasioiden tietosuojalaki on yleislaki (lain 2 §) ja henkilötietojen käsittelystä säädetään tarkemmin sitä koskevissa erityislaeissa. Kuitenkin henkilötietojen suoja ei rikosasioidenkaan käsittelyssä perustu ainoastaan rikosasioiden tietosuojalakiin ja käyttötarkoitusta koskevaan muuhun kansalliseen lainsäädäntöön, vaan henkilötietojen suoja on suojattu perus- ja ihmisoikeutena niin kansallisesti kuin kansainvälisestikin. Tästä syystä käyn tässä aluvussa lyhyesti läpi henkilötietojen suoja

³⁶ Vuotilainen 2019 s. 46.

³⁷ Korpisaari – Pitkänen – Warma-Lehtinen 2022, s. 103.

³⁸ Sisäministeriön julkaisuja 2023:19, s. 40.

³⁹ Tiura-Virta 2023, s. 191.

perus- ja ihmisoikeutena, ja sitä mitä viranomaisen tulee ottaa huomioon, jos se haluaa rajoittaa sitä.

Henkilötietojen suoja on perustuslaissa suojattu perusoikeutena osana yksityiselämän suojaa perustuslain 10 §:n 1 momentissa, jonka mukaan jokaisen yksityiselämä, kunnia ja kotirauha on turvattu. Samassa momentissa todetaan, että henkilötietojen suojasta säädetään tarkemmin lailla. Perusoikeudella tarkoitetaan yksilöllä olevia perustavanlaatuisia oikeuksia, jotka ovat yksilön kannalta erityisen tärkeitä.⁴⁰ Henkilötietojen suoja on saanut viime aikoina sijaa myös itsenäisenä perusoikeutena. Perusoikeuden sisällön tulkinta voi kuitenkin olla haastavaa, sillä henkilötietojen suoja ei ole käsitteenä tyhjentävästä avattu kansallisessa lainsäädännössä tai oikeuskirjallisuudessa.⁴¹

Henkilötietojen suojan perusoikeudellinen pohja näkyy paljon esimerkiksi perustuslakivaliokunnan kannanotoissa. Näitä on erityisen paljon juuri rikosasioiden osalta, sillä valiokunnan mukaan rikosasioiden tietosuojadirektiivi ei muodosta riittävää suojapohjaa yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta.⁴² Näin ollen perustuslakivaliokunta onkin kiinnittänyt lausunnoissaan erityistä huomiota nimenomaisesti yksityiselämän ja henkilötietojen suojaan lausueissaan henkilötietojen käsittelystä rikosasioissa. Tämä näkyy myös perustuslakivaliokunnan käyttötarkoitussidonnaisuutta painottavissa lausunnoissa, joita käsittelen myöhemmin tutkielman edetessä.

Perusoikeus yksityiselämän ja henkilötietojen suojaan ei kuitenkaan ole ehdoton ja sitä voidaan rajoittaa. Rajoittamisella tarkoitetaan oikeuden kaventamista tai yksilön oikeusasemaan puuttumista siten, että yksityinen ei voi käyttää perusoikeutta täysimääräisesti.⁴³ Viljanen on nostanut perusoikeuksien rajoittamisen yhteydessä arvioitaviksi tekijöiksi perustuslakivaliokunnan tekemän yleisen testin. Testin mukaan perusoikeuksien voidaan rajoittaa vain lailla, rajoitusten tulee olla täsmällisiä ja tarkkarajaisia, niiden tulee olla hyväksyttäviä eikä niillä saada koskea perusoikeuden ydinalueeseen. Lisäksi rajoittamisedellytysten tulee täyttää suhteellisuus- ja oikeusturvavaatimukset, eivätkä ne saa olla ristiriidassa kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa. Perusoikeuden

⁴⁰ Hallberg ym. 2005, II yleinen osa, kappale 1: Perusoikeuksien käsite ja luokittelu, perustavanlaatuinen oikeus.

⁴¹ Koillinen 2013, s. 171–172 Artikkelin pohjalla syvemmälle henkilötietojen suoja itsenäisenä perusoikeutena. Tämän syvempi tarkastelu tässä tutkielmassa ei kuitenkaan ole tarkoituksenmukaista.

⁴² Näin perustuslakivaliokunta on todennut esimerkiksi lausunnossaan PeVL 33/2022 vp kappale 5. Tätä aihetta pohtii myös Tiura-Virta 2023, s. 196.

⁴³ Hallberg ym. 2005, II Yleinen osa, kappale 3. Perusoikeuksien rajoittaminen, Perusoikeuksien rajoittaminen ja niiden soveltamisalan rajaaminen.

rajoittamisen tulee täyttää kaikki edellä mainitut rajoitusedellytykset. Lista ei kuitenkaan ole tyhjentävä.⁴⁴

Perusoikeuksien rajoituksista ei testin mukaan saa rajoittaa lakia alemman asteisella säädöksellä.⁴⁵ Perustuslakivaliokunta on lisäksi yhdistänyt lailla säätämisen vaatimukseen myös lakia koskevan tarkkarajaisuus- ja täsmällisyysvaatimuksen, eli ilmenevätkö laista kaikki rajoituksen kannalta olennaiset seikat.⁴⁶ Tämä on muodostunut ongelmaksi etenkin rikosasioiden tietosuojalaissa, sillä edellä kuvatusti sen pohjalla oleva rikosasioiden tietosuojadirektiivi ei täytä näitä vaatimuksia.⁴⁷

Rajoituksen hyväksyttävyyttä vaatii puolestaan rajoitukselta painavaa yhteiskunnallista tarvetta. Hyväksyttävä yhteiskunnallinen tarve toteutuu ainakin silloin, kun rajoitusperusteesta on säädetty esimerkiksi Euroopan ihmisoikeussopimuksessa.⁴⁸ Näistä lisää tässä alaluvussa myöhemmin. Suhteellisuusvaatimuksen mukaan rajoitusten tulee olla välttämättömiä hyväksytyyn tarkoituksen saavuttamiseksi ja jos tavoite ei ole saavutettavissa oikeuteen vähemmän puuttuvalla keinolla.⁴⁹ Rajoituksella ei saa myöskään tehdä perusoikeutta tyhjäksi puuttumalla sen ydinsisältöön.⁵⁰ Henkilötietojen suojan osalta tämä on hankalaa, sillä henkilötietojen suoja ei ole oikeutenakaan määritelty perustuslaissa. Ydinalueen koskemattomuuteen palaan tutkielmassani myöhemmin kappaleessa 4.2.4 osana toissijaisen käyttötarkoituksen soveltamisen vaatimuksia.

Oikeusturvavaatimukseen liittyy puolestaan läheisesti perustuslain 21 §:ään, joka koskee jokaisen oikeutta saattaa oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva asia tuomioistuimen käsiteltäväksi. Perusoikeutta rajoittaessa on siten pidettävä huoli siitä, että yksilöllä on mahdollisuus viedä rajoitusta koskeva päätös viimesijassa tuomioistuimen käsiteltäväksi.⁵¹

Käyttötarkoitussidonnaisuuden kannalta tärkeä oikeuslähde on Euroopan unionin perusoikeuskirja (2016/C 202/02). Euroopan unionin perusoikeuskirjaan on koottu unionissa tunnustetut perusoikeudet. Se on oikeudellisesti sitova asiakirja Lissabonin sopimuksen voimaantulon myötä ja sillä on vastaava oikeudellinen arvo kuin muillakin

⁴⁴ Ks. Hallberg ym. 2005, II yleinen osa, kappale 3. Perusoikeuksien rajoittaminen, yleiset rajoitusedellytykset.

⁴⁵ Viljanen 2001, s. 61.

⁴⁶ Ibid, s. 76.

⁴⁷ Tästä lisää kappaleessa 4.

⁴⁸ Ibid, s. 125.

⁴⁹ PeVM 25/1994 vp, s. 5.

⁵⁰ Viljanen 2001, s. 233.

⁵¹ Ibid, s. 255.

perussopimuksilla.⁵² Henkilötietojen suoja on turvattu perusoikeuskirjan artiklassa 8. Käyttötarkoitussidonnaisuuden kannalta merkittävä on kuitenkin se, että saman artiklan mukaan henkilötietojen käsittelyn on oltava asianmukaista, ja sen on tapahduttava ennalta määriteltyä *käyttötarkoitusta* varten. Käyttötarkoitussidonnaisuus on siten perusoikeuskirjassa erikseen suojattu oikeus.

Perusoikeuskirjan määräykset koskevat jäsenvaltioita silloin, kun ne soveltavat unionin oikeutta (perusoikeuskirjan artikla 51 kohta 1). Jäsenvaltiot soveltavat EU-oikeutta implementoidessaan EU-säädöksiä tai kun kansalliset tuomioistuimet ratkaisevat tapauksia liittyen EU-oikeuden soveltamisalaan. Euroopan unionin tuomioistuimen (jatkossa EUT) oikeuskäytännössä on vahvistettu, että jäsenvaltiot ovat sidottuja perusoikeuskirjan säännöksiin silloin, kun ne soveltavat unionin oikeudessa säänneltyjä tilanteita.⁵³ Täten esimerkiksi henkilötietojen suoja koskevissa oikeuskysymyksissä, jota on säännelty hyvin vahvastikin unionin oikeudessa, jäsenvaltioiden on sovellettava myös unionin perusoikeuskirjan säännöksiä.

Henkilötietojen suoja ja sen sisältämä käyttötarkoitussidonnaisuus eivät ole kuitenkaan myöskään perusoikeuskirjan mukaisesti rajoittamattomia oikeuksia ja siten niistä voidaan poiketa tiettyjen edellytysten täytyttyä. Perusoikeuskirjasta poikkeamista tai siinä suojattujen oikeuksien rajoittamisesta säädetään perusoikeuskirjan 52 artiklassa. Artiklan 1 kohdan mukaan perusoikeuskirjassa tunnustettujen oikeuksien ja vapauksien käyttämisestä voidaan rajoittaa ainoastaan lailla, ja kyseisten oikeuksien ja vapauksien olennaista sisältöä noudattaen. Suhteellisuusperiaatteen mukaisesti rajoituksia voidaan tehdä ainoastaan, jos ne ovat välttämättömiä ja vastaavat tosiasiallisesti unionin tunnustamia yleisen edun mukaisia tavoitteita tai tarvetta suojella muiden henkilöiden oikeuksia ja vapauksia.

Suhteellisuusperiaate määrittelee sen miten paljon yksityisten oikeuksia ja vapauksia voidaan rajoittaa valtiollisin toimenpitein. Yksityisille toimenpiteistä aiheutuva haitta ei saa suhteellisuusperiaatteen mukaisesti suhteettoman suuri tavoitteeseen nähden, ei toimenpidettä saa suorittaa.⁵⁴ EUT soveltaa omassa toiminnassaan suhteellisuusharkintaa, joka koostuu kolmesta eri vaiheesta. Ensimmäisessä vaiheessa pohditaan, onko toimi perusteltuun tavoitteeseen ja päämäärään nähden hallinnon kannalta asianmukainen, tehokas ja sopiva.

⁵² Ojanen 2016, s. 137, 139 ja 142.

⁵³ Ojanen 2016, s. 157–158.

⁵⁴ Raitio – Tuominen 2025, s. 286–287.

Tässä kohdassa arvioidaan ennen kaikkea toimenpiteen sopivuutta. Toisessa kohdassa arvioidaan puolestaan, onko toimi tarpeellinen ja välttämätön kohteen etujen ja oikeuksien kannalta. Toisessa kohdassa arviointi keskittyy siten toimenpiteen tarpeellisuusarviointiin. Viimeiseksi arvioidaan toimien oikeasuhtaisuutta. Tuomioistuimien punnitsee siten vastakkain toimenpiteen tavoitetta ja sen aiheuttamaa haittaa yksityiselle.⁵⁵

EUT on oikeuskäytännössään arvioinut jäsenvaltioita koskevan suhteellisuusperiaatteen osalta, että jäsenvaltioiden tulisi toimenpiteistään ja -menetelmistään valita se, jolla on oikeuksia vähiten rajoittava vaikutus.⁵⁶ Henkilötietojen käsittelyssä tämä tarkoittaa sitä, että henkilötietoja käsiteltäisiin vain siinä laajuudessa ja niissä määrin, kuin on pakollista esimerkiksi rikoksen selvittämiseksi.

Oikeus yksityiselämän suojaan tai kunnioitukseen on turvattu myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen (jatkossa EIS) 8 artiklassa, jonka mukaan jokaisella on oikeus nauttia yksityis- ja perhe-elämäänsä, kotiinsa ja kirjevaihtoonsa kohdistuvaa kunnioitusta (1 kohta). Kohdassa ei mainita henkilötietojen suojaan itsessään, mutta edellä todetusti henkilötietojen suoja yhdistetään laajasti sekä kansallisessa että kansainvälisessä oikeudessa yksityiselämän suojaan. Euroopan ihmisoikeussopimuksessa turvataan ihmisoikeudet Euroopan laajuudella. Sopimuksen noudattamista valvoo Euroopan ihmisoikeustuomioistuin (jatkossa EIT).⁵⁷

Oikeus yksityis- ja perhe-elämään ei ole myöskään EIS:n 8 artiklan mukaan ehdoton ihmisoikeus, vaan artiklan 2 kohta sisältää perusteet oikeuden rajoittamiselle. Viranomaiset eivät saa artiklan 2 kohdan mukaan puuttua tämän oikeuden käyttämiseen, paitsi silloin kun laki sen sallii ja se on demokraattisessa yhteiskunnassa välttämätöntä kansallisen ja yleisen turvallisuuden tai maan taloudellisen hyvinvoinnin vuoksi, tai epäjärjestyksen ja rikollisuuden estämiseksi, terveyden tai moraalien suojaamiseksi, tai muiden henkilöiden oikeuksien ja vapauksien turvaamiseksi.

Laillisuutta koskevassa arvioinnissa EIT on arvioinut, että lain tulee olla saatavilla, eli kansalaisilla tulee olla mahdollisuus selvittää tiettyyn tapaukseen liittyvät oikeussäännöt. Lain tulee lisäksi olla riittävän selkeä, jotta kansalaisilla on mahdollisuus ymmärtää lain sisältö ja toimia siten sen mukaisesti. Viimeiseksi lain tulee olla sillä tavalla ennalta-arvattavaa, että

⁵⁵ Raitio – Tuominen 2025, s. 287–288.

⁵⁶ Raitio – Tuominen 2025, s. 288.

⁵⁷ Gerards 2023, s. 1.

kansalainen pystyy vaadittavalla tasolla ymmärtämään teoista lain perusteella aiheutuvat vaikutukset.⁵⁸

EIT on oikeuskäytännössään asettanut välttämättömyyttä koskevan vaatimuksen ja sen täyttämisen EIS:n oikeuksia rajoittaessa kaikista rajoitusten perusteista tärkeimmäksi.⁵⁹ Yksityiselämää koskevan ihmisoikeuden osalta välttämättömyyttä verrataan esimerkiksi epäjärjestyksen ja rikollisuuden estämiseen, joka on olennaista juuri henkilötietojen käsittelyssä rikosasioissa. Tärkeintä välttämättömyyttä koskevassa arvioinnissa on EIT:n mukaan tasapaino tavoitteiden ja rajoitettujen oikeuksien välillä. Tällä tarkoitetaan sitä, että mitä tärkeämmästä tavoitteesta on kyse, sitä laajemmin oikeutta voidaan rajoittaa.⁶⁰ Käsittelen rajoitusedellytyksiä tarkemmin tutkielman edetessä.

Perustuslaki, perusoikeuskirja ja Euroopan ihmisoikeussopimus vaativat siten kaikki rajoitukselta lain tasoista säädöstä, välttämättömyyttä tai ainakin tarpeellisuutta sekä jonkin asteista suhteellisuusharkintaa. Lisäksi perustuslaki ja perusoikeuskirja vaativat rajoitukselta sitä, että rajoituksella ei puututa oikeuden ydinsisältöön. Perustuslaki vaatii vielä sitä, että rajoituksen tulee olla täsmällinen ja tarkkarajainen ja sen osalta tulee huolehtia oikeusturvavaatimusten toteutumisesta.

Rikosasioiden tietosuojadirektiivin resitaalissa 46 vahvistetaan, että kaikki direktiivissä olevat rekisteröidyn oikeuksien rajoitukset on oltava perusoikeuskirjan ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen mukaisia ja niiden osalta on noudatettava erityisesti kyseisten oikeuksien ja vapauksien olennaista sisältöä. Täten esimerkiksi käyttötarkoitukseen tehtävien rajoitusten tulee noudattaa perusoikeuskirjassa ja Euroopan ihmisoikeussopimuksessa, sekä näitä koskevassa oikeuskäytännössä vahvistettuja säännöksiä oikeuksista poikkeamiseen.⁶¹ Viranomaisen on siten velvollinen varmistamaan myös, että perusoikeuskirjassa ja Euroopan ihmisoikeussopimuksessa suojatut ja vahvistetut toimet ovat suoritettu asianmukaisesti.

Kansallinen perustuslaki suojaa lisäksi kansallisesti suojattujen perusoikeuksien toteutumista ja velvoittaa siten rekisterinpitäjiä niiden toimiessa kansallisessa oikeuskentässä.⁶²

Käyttötarkoitussidonnaisuudesta poikkeamisen perusoikeusherkkyydestä kertoo myös sitä

⁵⁸ Gerards 2023, s. 289.

⁵⁹ Gerards 2023, s. 287.

⁶⁰ Gerards 2023, s. 332.

⁶¹ Jasserand-Breeman 2019, s. 122.

⁶² Hallberg ym. 2005, II yleinen osa, kappale 1: Perusoikeuksien käsite ja luokittelu, Hierarkkinen ylemmänasteisuus

koskevien lainsäädännöllisten muutosten useat perustuslakivaliokunnan kannanotot missä valiokunta on korostanut käyttötarkoitussidonnaisuuden merkitystä henkilötietojen suojassa ja osana yksityiselämän suojaa koskevaa perusoikeutta.⁶³

Käyttötarkoitussidonnaisuuden perusoikeusherkkyyks on siten otettu huomioon vahvasti kansallisia lakeja säätäessä ja henkilötietojen käsittelyn perusteet ja rekisteröidyn oikeuksia koskevien rajoitusten vaatimukset ovat rikosasioiden tietosuojalaissa edellä mainittuja kriteereitä vastaavia. Näitä rajoituksia käydään käyttötarkoituksen osalta tarkemmin läpi kappaleessa 4.

⁶³ Näin esimerkiksi. PeVL 26/2025 vp, s.2–3 ja PeVL 51/2018, s. 8.

3 Käyttötarkoitus ja käyttötarkoitussidonnaisuus rikosasioissa

3.1 Käyttötarkoituksen määrittäminen

Käyttötarkoituksen riittävän tarkka määrittäminen on viranomaisen velvollisuus, kun se käsittelee henkilötietoja rikosasioissa. Käyttötarkoituksen tulee olla rikosasioiden tietosuojalain 5 §:n 1 momentin mukaan tietty, nimenomainen ja oikeutettu. Se mitä tällä tarkoitetaan, vaatii lähempää tarkastelua.

Käyttötarkoituksen tarkka määrittäminen on tärkeää, sillä sen avulla täsmennetään henkilötietojen suojaan vaikuttavat tekijät.⁶⁴ Käyttötarkoitus sisältää useita eri vaatimuksia rekisterinpitäjälle, joita sen tulee tulkita ennen, kuin se alkaa käsittelemään kyseessä olevia tietoja. Rekisterinpitäjän tulee ensinnäkin määrittää tietty henkilötietojen käsittelyn tarkoitus. Tällä tarkoitetaan sitä, että rekisterinpitäjällä tulee olla tietty tarkoitus henkilötietojen käsittelylle, joka on syytä miettiä tarkkaan sillä rekisterinpitäjä saa käsitellä henkilötietoja, jotka ovat käyttötarkoitukseen nähden asianmukaisia, tarpeellisia eivätkä ole liian laajoja tarkoitukseensa (rikosasioiden tietosuojalain 6 §).⁶⁵

Tietty käyttötarkoitus tulee olla määriteltynä ennen kuin henkilötietoja aletaan käsittelemään käyttötarkoituksen perusteella. Tietyn käyttötarkoituksen määrittäminen on tärkeää myös rekisteröidyn oikeuksien kannalta. Jos käyttötarkoitusta ei ole määritetty, on erittäin hankala myöhemmin tarkistaa, onko rekisteröidyn oikeudet toteutuneet lain vaatimalla tasolla. Käyttötarkoituksen riittävän tarkka ja selkeä määrittäminen on siten myös yksi rekisteröidyn oikeuksista.⁶⁶

Tietty käyttötarkoitus tulee määritellä riittävällä tarkkuudella siten, että rekisterinpitäjälle ja henkilötietojen käsittelijälle on selvää, mitä tietoja hän saa käsitellä ja mitä varten, eli mikä on käsittelyn tarkoitus ja tavoite. Käyttötarkoituksen täsmällisyyden ilmaisun vaikutukset voivat vaihdella, sillä joissain tilanteissa selkeä yksinkertainen ilmaisu voi olla selkein ja ymmärrettävin tapa ilmaista käyttötarkoitus, mutta joissakin tapauksissa vaaditaan yksityiskohtaisempaa määrittelyä.⁶⁷ Käyttötarkoituksen määrittely ei kuitenkaan saa olla liian laaja tai epämääräinen ja esimerkiksi ”henkilötietoja käsitellään rikosoikeudellisiin

⁶⁴ Wallin 2001, s. 379.

⁶⁵ Opinion 03/2013, s. 15.

⁶⁶ Ibid.

⁶⁷ Ibid, s. 16.

tarkoituksiin” ei kerro riittävän tarkasti käsittelyn laajuutta ja tarkoitusta. Kyse ei ole vain tietosuojan toteutumisen hienosäädöstä, vaan tietyn käyttötarkoituksen määrittely on käsittelyn lainmukaisuuden vaatimus.

Henkilötietoja voidaan kerätä enemmän kuin vain yhtä käyttötarkoitusta varten. Tällöin ei ole riittävää, että rekisterinpitäjä nimeää yhden tietyn laajan kaikki käyttötarkoitukset kattavan käyttötarkoituksen tarkentamatta kuitenkaan mihin kaikkeen tämän yläkäsitteen alla henkilötietoja käytetään. Esimerkiksi “poliisin operatiivinen tehtävä” voi tarkoittaa laajasti mitä tahansa poliisin suorittamaa operatiivista tehtävää mihin tahansa asiaan liittyen, eikä se siten täytä lain vaatimaa tarkkuutta tietyn käyttötarkoituksen nimeämisessä. Henkilötietojen käsittelyn tarkoitus tulee siten olla tarkkarajainen ja täsmällinen vaikka käyttötarkoituksia olisi enemmän kuin yksi.⁶⁸

Nimenomaisuuden vaatimus tarkoittaa entisestään käyttötarkoituksen laadullisia vaatimuksia. Nimenomainen käyttötarkoitus tarkoittaa sitä, että tietty käyttötarkoitus on ilmaistava selkeästi ja nimenomaisesti siten, että sen pystyy yksiselitteisesti ymmärtämään niin itse rekisterinpitäjä, henkilötietojen käsittelijät, rekisteröity, kolmas sekä käyttötarkoituksen vaatimuksia tarkistava viranomainen, joka on Suomessa tietosuojavaltuutettu.⁶⁹ Tietosuojavaltuutettu on myös henkilötietojen käsittelyä koskevassa ohjeessaan painottanut osaltaan käyttötarkoituksen yksilöinnin merkitystä.⁷⁰

Käyttötarkoitus tulee siis olla määritelty siten, että se on helposti ja yksinkertaisesti ymmärrettävissä, eikä mahdollista väärinymmärryksille. Liian laaja, tulkinnanvarainen tai helposti väärinymmärrettävissä oleva käyttötarkoitus ei siten täytä lain vaatimaa tasoa käyttötarkoituksen ilmaisulta.

Nimenomainen käyttötarkoitus vähentää mahdollisuutta, että esimerkiksi henkilötietojen käsittelijä voisi ymmärtää henkilötietojen käytön tarkoituksen väärin ja siten käsitellä henkilötietoja sen perusteella väärin ja laittomasti. Epäselvä, laaja tai muuten vaikeasti ymmärrettävä käyttötarkoitus lisää siten henkilötietojen väärinkäytön riskiä. Myös rekisteröidyn on hankalampi valvoa oikeuksiensa toteutumista, jos hän ei ymmärrä mihin

⁶⁸ Tiura-Virta 2023, s. 196 ja Opinion 03/2013, s. 16.

⁶⁹ Opinion 03/2013, s. 17.

⁷⁰ Tietosuojan vaikutustenarviointi rikosasioiden tietosuojalain mukaan (liite II), tietosuojavaltuutetun toimisto, s. 1 ja Tietosuojan vaikutustenarvioinnin ohje, tietosuojavaltuutetun toimisto, s. 13–14.

rekisterinpitäjä on alun perin kerännyt henkilötiedot ja mihin hän niitä käyttää. Nimenomaisen käyttötarkoituksen vaatimus suojaa siten myös rekisteröidyn oikeuksien toteutumista.⁷¹

Kehen katsottuna käyttötarkoituksen sitten tulee olla nimenomainen? Käyttötarkoituksen ilmaisutapa voi erota riippuen siitä kenelle käyttötarkoitusta avataan. Ilmaisutapa voi siten erota esimerkiksi rekisteröidylle käyttötarkoitusta selostettaessa tai henkilötietojen käsittelijöitä koskevassa ohjeessa. Esimerkiksi tietosuojaselosteessa rekisteröidylle käyttötarkoituksen avaaminen voidaan tehdä rekisteröidyn näkökulmasta katsottuna ja siten, mitä käyttötarkoituksella tarkoitetaan rekisteröidyn näkökulmasta.

Tietyn ja nimenomaisen käyttötarkoituksen määrittelyssä voisi toimia esimerkiksi kerroksittainen tiedottaminen, joka onkin yleisesti suositeltu käyttömenetelmä tietosuojaviestinnässä EU:ssa.⁷² Kerroksittaisessa tiedottamisessa tieto annetaan tasoittain rekisteröidylle ja muulle. Ensimmäisessä kerroksessa tieto annetaan lyhyesti, ytimekkäästi ja käyttäjäystävällisesti siten, että tieto on helposti ymmärrettävissä. Rekisteröidyn tulee ensimmäisen kerroksen tiedon perusteella kyetä ymmärtämään mitä henkilötietoja häneltä kerätään, miksi ja mihin tarkoitukseen tietoa käytetään. Ne rekisteröidyt, jotka kokevat tarvitsevansa yksityiskohtaisempaa tietoa henkilötietojensa käsittelystä voisivat esimerkiksi linkin kautta päästä lukemaan tarkemmat ja yksityiskohtaisemmat tiedot.⁷³ Tällainen kerrostettu tapa tuoda tieto rekisteröidyn saataville lisää tiedottamisen laatua ja tekee siitä helposti ymmärrettävämpää, kun rekisteröidyn ei tarvitse etsiä suuren tietomäärän keskeltä olennaisempia asioita ja yrittää ymmärtää hankalia kokonaisuuksia.⁷⁴

Kerroksittaista tiedottamista tai kerroksellista informointia suositellaan käytettäväksi myös kansallisen valvontaviranomaisen toimesta. Tietosuojavaltuutettu toimii valvontaviranomaisena henkilötietojen käyttöön liittyvissä kysymyksissä. (Rikosasioiden tietosuojalain 45 §), Kerroksittainen tiedottaminen on otettu siten osaksi suositeltua kansallista tietosuojaviestintää. Tietosuojavaltuutetun toimisto korostaa vastaavasti myös, että kerroksellisella informoisella lisätään selkeyttä ja ymmärrettävyyttä sekä ehkäistään

⁷¹ Ibid.

⁷² Opinion 03/2013, s. 16.

⁷³ Opinion 2/2009, s. 10 ja Opinion 10/2004, s. 6.

⁷⁴ Opinion 10/2004, s. 7.

informaatiotulvaa.⁷⁵ Kerroksittaisen tiedottamisen hyvät puolet on siten tunnistettu näin ollen myös kansallisessa oikeusjärjestelmässä.

Käyttötarkoituksen kirjallinen ilmaisu on usein pakollista, vaikka käyttötarkoitusta koskeva rikosasioiden tietosuojalain pykälä ei aseta tätä muodolliseksi vaatimukseksi. Se on tärkeää myös siksi, että rekisterinpitäjä voi myöhemmin todistaa käsitelleensä henkilötietoja käyttötarkoituksen mukaisesti ja sen sallimassa laajuudessa. Käyttötarkoituksen kirjallinen ilmaisu ja dokumentointi on siten myös rekisterinpitäjän oikeusturvan kannalta tärkeätä, sillä tällä tavalla rekisterinpitäjä voi myös myöhemmin todistaa, että käyttötarkoitus on määritelty ennen käsittelyä lain vaatimalla tasolla. Nykymuotoisessa henkilötietojen käsittelyssä on lisäksi yleistyneet monimutkaiset käyttötarkoituksen muodot, jolloin kirjallisen muodon merkitys korostuu rekisterinpitäjän todistustaakan osalta.⁷⁶

Tietty ja nimenomainenkäyttötarkoitus tulee olla kirjallisena ainakin rikosasioiden tietosuojalain 18 §:n mukaisessa selosteessa käsittelytoimesta, jossa pykälän mukaan pitää olla merkittynä esimerkiksi henkilön käsittelyn tarkoitus ja oikeudellinen peruste. Selosteen tulee olla pykälän mukaan kirjallisessa muodossa. Jos käsittely saattaa aiheuttaa merkittävän riskin rekisteröidyn oikeuksille, on rekisterinpitäjän lisäksi tehtävä rikosasioiden tietosuojalain 20 §:n mukainen kirjallinen vaikutustenarviointi, jossa tulee muun ohella ilmaista käsittelyn tarkoitus.⁷⁷

Ei ole riittävää, että rekisterinpitäjä nimeää tietyn ja nimenomaisen käyttötarkoituksen, vaan käyttötarkoituksen tulee olla myös oikeutettu. Kansallinen rikosasioiden tietosuojalaki puhuu käyttötarkoituksen yhteydessä oikeutetusta tarkoituksesta ja rikosasioiden tietosuojadirektiivi laillisesta tarkoituksesta. Hallituksen esityksessä ei ole perusteltu sitä, miksi kansalliseen lainsäädäntöön on vaihdettu laillisen käyttötarkoituksen sijasta oikeutettu käyttötarkoitus. Myöskin kirjallisuudessa käyttötarkoitussidonnaisuuden osalta puhutaan yleisesti laillisesta käyttötarkoituksesta oikeutetun käyttötarkoituksen sijasta.⁷⁸ Mielestäni on siten suhteellisen

⁷⁵ Tietosuojan vaikutustenarvioinnin ohje, tietosuojavaltuutetun toimisto, s. 12–13 ja tietosuojavaltuutetun toimiston verkkosivut, Kerro käsittelystä rekisteröidylle <https://tietosuoja.fi/rekisteroidyn-informointi> (luettu 30.3.2026).

⁷⁶ Opinion 03/2013, s. 17.

⁷⁷ Tietosuojan vaikutustenarviointi rikosasioiden tietosuojalain mukaan (liite II), tietosuojavaltuutetun toimisto, s. 1 ja Tietosuojan vaikutustenarvioinnin ohje, tietosuojavaltuutetun toimisto, s. 13.

⁷⁸ Esimerkiksi Hanninen ym. 2017, s. 49. Myös tietosuojavaltuutetun toimiston verkkosivuilla puhutaan käyttötarkoitussidonnaisuuden osalta laillisesta tarkoituksesta. Ks. Tietosuojavaltuutetun toimisto, käyttötarkoitussidonnaisuus <https://tietosuoja.fi/kayttotarkoitussidonnaisuus> (luettu 9.3.2026).

turvallista olettaa, että terminmuutoksella ei ole tarkoitettu tehtävän mitään suuria tulkintamuutoksia kansalliseen oikeusjärjestelmään.

Käsittelyn laillisuus- tai lainmukaisuusvaatimuksesta säädetään erikseen rikosasioiden tietosuojalain 4 §:ssä, jonka mukaan henkilötietoja saa käsitellä vain, jos se on tarpeen laissa toimivaltaiselle viranomaiselle säädetyn tehtävän suorittamiseksi. Henkilötietoja on lisäksi käsiteltävä pykälän mukaan asianmukaisesti ja huolellisesti. Tehtävästä itsestään tulee siten ensinnäkin olla säädetty lailla, lisäksi henkilötietojen käsittely tulee olla tarpeen säädetyn tehtävän suorittamiseksi. Laki sisältää siten kaksi vaatimusta laillisuusvaatimuksen täyttymiseksi.

Esimerkiksi henkilötietojen käsittelystä Tullissa annetun lain (650/2019) 9 §:n mukaan Tulli saa käsitellä henkilötietoja tullirikosten ennalta estämistä ja paljastamista varten edellyttäen, että tiedot liittyvät henkilöihin, joiden voidaan perustellusti olettaa syyllistyneen tai syyllistyvän rikokseen, josta laissa säädetty ankarin rangaistus on vankeutta (1 momentin 1 kohta). Tällä perusteella sallittuja käsiteltäviä henkilötietoja on perustietojen lisäksi (nimi, syntymäaika, henkilötunnus, siviilisäätö lain 6 §) esimerkiksi tuntomerkitietoja henkilöllisyyden toteamiseksi, mukaan lukien esimerkiksi ääninäyte ja kasvokuva (lain 10 §:n 1 momentin 3 kohta).

Laillinen käyttötarkoitus, tai oikeutettu käyttötarkoitus, ei kuitenkaan tarkoita pelkästään sitä, että viranomaisen käsittelee henkilötietoja 4 §:ssä mainitulla tavalla. Lisäksi käsittelyssä on noudatettava kaikkea sitä lainsäädäntöä, oikeuskäytäntöjä, perusoikeuksia ja muita säännöksiä, joka koskee kyseistä käsittelyä.⁷⁹ Tällä tarkoitetaan sitä, että vaatimus ei täyty vain sillä, että esitutkintaan oikeutettu viranomaisen käsittelee henkilötietoja rikoksen selvittämiseksi. Tämän lisäksi itse esitutkinnan on kokonaisuudessaan täytettävä laissa sille säädetty edellytykset.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tulkinnan mukaisesti laillisuusvaatimusta tulee tulkita laajasti eikä se rajoitu pelkästään kirjoitettuun oikeuteen. Tuomioistuimen tulkinnan mukaisesti laillisuusvaatimus voi täytyä myös, jos oikeus asian käsittelyyn on hyväksytty oikeuskäytännössä.⁸⁰ Tulkintalinja ei mielestäni ole täysin soviteltavissa suomalaiseseen

⁷⁹ Opinion 03/2013, s. 20.

⁸⁰ Tuomio 26.4.1979 *Sunday Times v. The United Kingdom*, EIT 6538/74, kohta 47 ja Tuomio 2.8.1984 *Malone v The United Kingdom* EIT 8691/79, kohta 67. Vaikka oikeustapaus on vanha, viitataan siihen toissijaisenkäyttötarkoituksen laillisuusvaatimuksien arvioinnissa esimerkiksi Jasserand 2019, s. 120.

oikeusjärjestelmään, sillä Suomessa viranomaisten toimivalta tulee suoraan laista, eikä tätä toimivaltaa pystytä siten luomaan tuomioistuinten oikeuskäytännöllä. Tätä toimivaltaperustetta kutsutaan oikeusvaltioperiaateksi, jonka noudattaminen edellyttää, että julkisen vallan tulee aina perustua eduskunnan säätämään lakiin.⁸¹ EIT:n tulkintalinjalla suojellaankin laillisuusvaatimuksen täyttymistä lähinnä sellaisissa valtioissa, joissa oikeusjärjestelmän kehitys ja oikeusjärjestelmä itsessään rakentuu vahvasti oikeuskäytännön varaan.⁸²

Lain pitää laajasta tulkinnasta huolimatta olla EIT:n tulkinnan mukaan selkeää, saavutettavaa ja ennalta arvattavaa.⁸³ Selkeällä lailla tarkoitetaan sitä, että henkilö kykenee ymmärtämään lain sisällön ja toimimaan sen mukaisesti. Lain tulee olla lisäksi sillä tavalla selkeä, että henkilö pystyy ymmärtämään mitä seurauksia milläkin teolla lain perusteella olisi. Saavutettavalla tarkoitetaan puolestaan sitä, että kansalaisilla tulee olla ymmärrys voimassa olevan oikeuden sisällöstä ja sen soveltuvuudesta tiettyihin tapauksiin.⁸⁴

Ennalta arvattavan lain tulee olla muotoiltu siten, että sitä lukeva yksilö pystyy mukauttamaan käytöstään lain perusteella.⁸⁵ Tällä tarkoitetaan sitä, että kenenkä tahansa yksilön pitäisi lain kirjainta lukemalla ymmärtää, millainen käytös on lain mukaista ja millainen puolestaan ei. Henkilötietojen käsittelyn kannalta tällä tarkoitetaan esimerkiksi sitä, että yksilö pystyisi lakia lukemalla ymmärtämään, mihin kaikkeen tarkoitukseen viranomaisella on oikeus käsitellä hänen henkilötietojaan, mitä henkilötietoja tarkoitukseen saa käsitellä ja millä perusteella asetetusta tarkoituksesta voidaan poiketa.

Rikosasioiden henkilötietojen suoja ei kuitenkaan ole aina niin mustavalkoista ja ongelmia lain ennalta arvattavuuden osalta on esimerkiksi sellaisissa tapauksissa, jossa lain tavoitteen kannalta ei ole tarkoituksenmukaista, että yksilö voi sen perusteella ymmärtää selkeästi viranomaisen toimintamahdollisuudet ja –mallit ja siten ymmärtää milloin viranomainen todennäköisesti voisi kuunnella hänen puheluitaan. Esimerkiksi telekuuntelun osalta EIT onkin todennut, että lain ennalta arvattavuuden vaatimuksen täyttämiseksi yksilön ei tarvitse ymmärtää mitä kaikkea telekuuntelu sisältää ja miten ja milloin sitä voidaan hyödyntää. Riittää, että laissa on selkeästi selostettu vaaditulla tasolla ne olosuhteet ja ehdot, joiden tulee

⁸¹ Lainkirjoittajan opas, 2.4 Oikeusvaltioperiaate ja hallinnon lainalaisuus.

⁸² Times v. The United Kingdom, kohta 47.

⁸³ Jasserand-Breeman 2019, s. 120.

⁸⁴ Malone v The United Kingdom, kohta 66.

⁸⁵ Jasserand-Breeman 2019, s. 120.

täyttyä, jotta telekuuntelu on sallittua.⁸⁶ Näin ollen lain ennalta-arvattavuuden vaatimusta suhteutetaan henkilötietojen käsittelyn tarkoitukseen ja tavoitteeseen, siten, että ennalta-arvattavuuden vaatimus ei tee käsittelytoimen tavoitetta tyhjäksi.

EIT:n tulkintalinjat koskevat lähinnä lainsäätäjiä ja perustuslakivaliokunta onkin lausunut lain sisällöllisistä vaatimuksista käyttötarkoituksen osalta näitä EIT:n vaatimuksia vastaavasti. Perustuslakivaliokunta onkin vaatinut käyttötarkoitusta koskevalta lailta täsmällisyyttä ja tarkkarajaisuutta.⁸⁷ Tämä osaltaan ilmentää jo edellä mainittua perustuslakivaliokunnan tulkintalinjaa siitä, että rikosasioiden henkilötietojen käsittelyä koskeva lainsäädäntö ei suojaa riittävällä tasolla yksityiselämän ja henkilötietojen suoja perusoikeutena.

Henkilötietojen käsittelyn ja sitä koskevan käyttötarkoituksen osalta EIT:n laillisuusvaatimuksesta voidaan todeta, että henkilötietojen käsittelyn mahdollistaman lain tulee täyttää edellä kuvatut kriteerit.⁸⁸ Näin ollen käsittelylle tulee siten löytyä selkeä, saavutettava ja ennalta-arvattava peruste, jotta myös rekisteröidyn on helpompi ymmärtää miksi ja miten viranomaisen käsittelee hänen henkilötietojaan.

Lain lisäksi oikeutetussa käyttötarkoituksessa voidaan huomioida myös erilaiset muut sisäiset ohjeet, eettiset näkökulmat, tapauksen faktat sekä muut asiat, jotka voivat vaikuttaa oikeutettuun käsittelyyn.⁸⁹ Oikeutettu käsittely sisältää siten kokonaisvaltaisen vaatimuksen siitä, että käsittelyssä noudatetaan kaikkia sitä kussakin tapauksessa koskevia ja sitovia sääntöjä.

Viranomaisen tulee myös perustella tietty, nimenomainen ja oikeutettu käyttötarkoitus. Tällä tarkoitetaan sitä, että henkilötietojen käsittelyn täytyy olla nimetyn käyttötarkoituksen tavoitteen kannalta tarpeellista ja asiallisesti perusteltua. Jos tehtävä voidaan siten suorittaa ilman kyseisiä henkilötietoja, ei henkilötietojen käsittelyyn ole perusteltua syytä.⁹⁰

⁸⁶ Ibid ja *Malone v The United Kingdom*, kohta 67.

⁸⁷ Esimerkiksi PeVM 4/2018, s. 5 perustuslakivaliokunta tulkitsee käsitteiden ”rikosten torjunta” ja ”rikosten tulkinta” selkeyttä ja eroa ja niiden mahdollistamia tulkintavaihtoehtoja. Lisäksi käyttötarkoitussidonnaisuuden arvioinnista esimerkiksi PeVL 35/2018 vp, jossa tulkittiin palomuurisäännöstä.

⁸⁸ Lain mukaisesta perusteesta esimerkiksi Tietosuojavaltuutetun toimiston tekemässä ohjeessa tietosuojan vaikutustenarvioinnista s. 11–12.

⁸⁹ *Opinion 03/2013*, s. 20.

⁹⁰ *Hanninen ym. 2017*, s. 49.

Käyttötarkoituksen perustelemista vaatii myös kansallinen valvontaviranomainen käyttötarkoitusta koskevassa ohjeistuksessaan.⁹¹

Käyttötarkoituksen lain tasoinen määrittäminen vaatii siten rekisterinpitäjältä henkilötietojen käsittelyn tarkoituksen kokonaisvaltaista arviointia. Käyttötarkoitus tulee siten olla selkeä ja perusteltu rekisterinpitäjänä toimivalle viranomaiselle itselleen, mutta myös kaikille muille asianosaisille. Tämä vaatimus korostuu etenkin rekisteröidyn osalta, jotta se pystyy sen perusteella hyödyntämään mahdollisia oikeusturvakeinoja ja saattamaan asian viime kädessä tuomioistuimen ratkaistavaksi.

Arkaluonteisten henkilötietojen käsittely on sallittu vain, jos käsittely on välttämätöntä käyttötarkoituksen kannalta⁹², rekisteröidyn oikeuksien turvaamisen edellyttämät suojatoimet on toteutettu ja jos käsittelystä säädetään laissa, kyse on rikosasian käsittelystä syyttäjän-toimessa tai tuomioistuimessa, rekisteröidyn tai toisen luonnollisen henkilön elintärkeän edun suojaaminen edellyttää sitä tai käsittely koskee tietoja, jotka rekisteröity on nimenomaisesti saattanut julkisiksi (rikosasioiden tietosuojalain 11 §:n 2 momentti). Syrjintään johtava käsittely on kuitenkin kielletty (11 §:n 3 momentti).

Arkaluonteisten tietojen osalta käyttötarkoitusta rajaa siten lisäksi välttämättömyyden vaatimus. Välttämättömyyden vaatimus on tarpeellisuusvaatimusta tiukempi ja se korostaa toimenpiteen viimesijaisuutta. Välttämättömyys edellyttää, että viranomaisen laissa säädettyä tehtävää ei voitaisi suorittaa, jos arkaluonteisia henkilötietoja ei käsiteltäisi.⁹³ Viranomainen ei siten saa käsitellä arkaluonteisia tietoja, jos käyttötarkoituksen tavoite voidaan saavuttaa ilman näiden tietojen käsittelyä.

Rekisteröidyn oikeuksien turvaamisen edellyttämillä suojatoimilla voidaan tarkoittaa esimerkiksi arkaluonteisten henkilötietojen keräämisen muiden tietojen keräämisen yhteydessä, tietojen suojaamista laittomalta käsittelyltä, viranomaisen sisällä asetetut tiukemmat säännöt henkilöstölle tietojen saamisen osalta ja kerättyjen arkaluonteisten tietojen siirron kieltäminen.⁹⁴

⁹¹ Tietosuojan vaikutustenarvioinnin ohje, tietosuojavaltuutetun toimisto, s. 13.

⁹² Tiura-Virta 2023, s. 199–200.

⁹³ Ibid.

⁹⁴ HE 31/2018 vp, s. 42.

Arkaluonteisen henkilötiedon käsittelyyn liittyy vahvasti uhka-arvio tai riskiarvio, jonka avulla kiinnitetään huomiota henkilötietojen käsittelystä henkilölle aiheutuviin uhkiin ja riskeihin. Perustuslakivaliokunta on osaltaan myös painottanut, että arkaluonteisen tiedon käsittelyyn liittyy vakavia riskejä ja näin ollen arkaluonteisten tietojen käsittely tulee valiokunnan mukaan rajata täsmällisesti ja tarkkarajaisesti ja vain välttämättömään tietoon.⁹⁵ Arkaluonteisten henkilötietojen käsittely on kuitenkin lähtökohtaisesti kielletty⁹⁶, ellei edellä olevat perusteet niiden käsittelylle täyty.

3.2 Käyttötarkoitussidonnaisuus rikosasioiden tietosuojalaissa

Käyttötarkoitussidonnaisuus on yksi keskeisimmistä henkilötietojen suojaa koskevista periaatteista, sillä se asettaa muille henkilötietojen suojan periaatteille niiden lähtökohdat ja soveltamisen rajat.⁹⁷ Tämä johtuu käyttötarkoitussidonnaisuuden sisällöllisistä vaatimuksista. Vaatimuksen mukaan viranomaisen ei saa nimittäin käsitellä henkilötietoja muuhun tarkoitukseen kuin siihen, jota varten tiedot on kerätty, ellei laissa toisin säädetä. Käyttötarkoitussidonnaisuus asettaa siten rajoitteita koskien esimerkiksi kerättävien henkilötietojen määrää sekä niiden säilytysaikaa.⁹⁸

Käyttötarkoitussidonnaisuus on osa henkilötietojen suojaa, joka on suojattu perus- ja ihmisoikeutena. Suojan taso kertoo käyttötarkoitussidonnaisuuden tärkeydestä henkilötietoja käsiteltäessä. Myös perustuslakivaliokunta on korostanut käyttötarkoitussidonnaisuuden perusoikeudellisuutta useissa lausunnoissaan koskien henkilötietojen käsittelyä rikosasioissa.⁹⁹ Lausunnoissaan valiokunta on korostanut käyttötarkoitussidonnaisuutta ja arvioinut tarkoin sen perusteella rikosasioiden tietosuojalain soveltamisalaan kuuluvaa muuta sääntelyä.¹⁰⁰ Perustuslakivaliokunta on siten näin ollen osaltaan korostanut käyttötarkoitussidonnaisuuden perusoikeusherkkyyttä ja korostanut lausunnoillaan sen tärkeyttä henkilötietojen käsittelyssä rikosasioissa.

⁹⁵ PeVL 14/2018 vp, s. 5.

⁹⁶ HE 31/2018 vp, s. 41.

⁹⁷ Kuner ym. 2020, s. 315.

⁹⁸ Ibid, s. 317–318.

⁹⁹ Näin esimerkiksi PeVL 51/2018 vp, s. 9 ja PeVL 35/2018 vp, s. 21.

¹⁰⁰ Ibid ja Tiura-Virta 2023, s. 196.

Käyttötarkoitussidonnaisuudesta henkilötietojen käsittelyssä rikosasioissa säädetään rikosasioiden tietosuojalain 5 §:ssä, jonka 1 momentin mukaan rekisterinpitäjä saa kerätä henkilötietoja vain tiettyjä, nimenomaisia ja oikeutettuja tarkoituksia varten, eikä se saa käsitellä niitä kyseisten tarkoitusten kanssa yhteensopimattomalla tavalla. Henkilötietojen keräämistä ja viranomaisen itsensä sisällä tapahtuvaa käsittelyä keräämistä ennen nimettyyn tiettyyn, nimenomaiseen ja oikeutettuun käyttötarkoitukseen kutsutaan alkuperäiseksi käsittelyksi.¹⁰¹

Henkilötietojen käsittelyn tarkoitukset on lueteltu lain 1 §:ssä ja niitä ovat esimerkiksi rikosten ennalta estäminen, paljastaminen ja syyteharkintaan saattaminen, syyteharkinta ja muu rikokseen liittyvä syyttäjän toiminta, rikosasian käsittely tuomioistuimessa, rikosoikeudellisen seuraamuksen täytäntöönpano ja yleiseen turvallisuuteen kohdistuvilta uhkilta suojele tai tällaisten uhkien ehkäisy. Henkilötietojen käsittely tulee siten tapahtua jonkin viranomaiselle lain soveltamisalaan kuuluvan tehtävän suorittamiseksi.¹⁰²

Kuten edellä on jo mainittu, voi nimettyjä käyttötarkoituksia olla useampi, mutta tällöin rekisterinpitäjän tulee täyttää käyttötarkoituksen nimeämiselle asetetut vaatimukset kaikkien käyttötarkoitusten osalta. Rekisterinpitäjä on sidottuna nimeämiinsä käyttötarkoitukseen / käyttötarkoituksiin, eikä se voi poiketa näistä ilman laillista perustetta.

Käyttötarkoitussidonnaisuus merkitsee siten sitä, että rekisterinpitäjänä toimiva viranomainen on sidottu määrittelemäänsä käyttötarkoitukseen koko henkilötietojen elinkaaren ajan. Tällä viitataan aina henkilötietojen keräämisestä niiden poistamiseen asti.¹⁰³

Henkilötietojen käyttötarkoitus tulee määritellä ennen henkilötietojen käsittelyn aloitusta, ja niitä voidaan käsitellä vain näiden ennalta määriteltyjen tarkoitusten mukaisesti.¹⁰⁴ Koska henkilötietojen käsittelyksi katsotaan myös niiden kerääminen, tulee käsittelyn tarkoitus olla selvillä ennen tietojen keräämistä. Siten vasta käyttötarkoituksen määrittämisen jälkeen rekisterinpitäjä voi alkaa miettimään mitä kaikkia henkilötietoja se saa tämän perusteella kerätä.¹⁰⁵ Tällä pyritään estämään sitä, ettei henkilötietoja käsitellä turhaan, tai varmuuden

¹⁰¹ Tiura-Virta 2023, s. 193.

¹⁰² Hanninen, ym. 2017, s. 49.

¹⁰³ Kuner ym. 2020, s. 315 ja 318.

¹⁰⁴ Alapuranen ym. 2020 s. 57.

¹⁰⁵ Vuotilainen 2019, s. 32.

vuoksi, sillä rekisterinpitäjän tulee verrata kaikkien käsittelytoimien merkitystä käsittelyn tarkoitukseen.

Rekisterinpitäjällä on todistustaakka siitä, että käyttötarkoitus on määritelty lain vaatimalla tarkkuudella¹⁰⁶ ja siitä, että käyttötarkoitussidonnaisuusperiaatetta on noudatettu koko prosessin ajan.¹⁰⁷ Tätä todistustaakkaa kutsutaan rekisterinpitäjän osoitusvelvollisuudeksi.¹⁰⁸ Tällöin jos rekisteröity väittää esimerkiksi viranomaisen julkaiseman tietosuojaselosteen perusteella, että viranomaisella ei ole oikeutta käsitellä kyseisiä henkilötietoja kyseiseen tarkoitukseen, on viranomaisen vastuulla todistaa, että käsittely on lainmukaista.¹⁰⁹ Tämä on mielestäni kohtuullista, sillä luonnolliselta henkilöltä ei voida odottaa kykyä ymmärtää paikon hyvinkin monimutkaista tietosuojalainsäädäntöä. Lisäksi viranomaisella on velvollisuus toimia aina lain mukaisesti ja täten sillä on myös oikeutettua vaatia viranomaista todistamaan, että se on toiminut lain vaatimalla tasolla.¹¹⁰

Käyttötarkoitussidonnaisuus ja käyttötarkoituksen määrittely pitäisi olla se asia johon rekisterinpitäjä ensimmäisenä kiinnittää huomiota.¹¹¹ Mielestäni tämä tulisi tehdä ennen kuin rekisterinpitäjä miettii minkään toisen käsittelyn edellytyksen toteutumista, edes henkilötietojen käsittelyn laillisuutta, sillä käsittelyn laillisuuden määrittelemisen on käyttötarkoituksen määrittelemisen jälkeen selkeämpää ja toteuttaa mielestäni tehokkaimmin rekisteröidyn oikeuksien toteutumista.

Käyttötarkoitussidonnaisuudenperiaate pitää osaltaan myös huolen siitä, että myös muita tietosuojaa koskevia periaatteita noudatetaan. Tietojen tulee esimerkiksi olla tarpeellisia, joten niitä ei saa kerätä varmuuden vuoksi, eikä niitä saa olla liikaa (tietojen minimointi). Tietojen tulee olla täsmällisiä, eikä niitä saa käsitellä kauempaa kuin on tarpeen tarkoituksen saavuttamisen kannalta (täsmällisyys ja säilytyksen rajoittaminen). Tietojen tulee lisäksi olla virheettömiä, jotta niiden avulla voidaan saavuttaa niille asetettu tavoite (tietojen eheys).¹¹²

¹⁰⁶ HE 31/2018, s. 38–39.

¹⁰⁷ Edpb Ohje 4/2019, s.8 ja Hanninen ym. 2017, s. 51–52.

¹⁰⁸ Korpisaari – Pitkänen – Warma-Lehtinen 2018, s. 64–69.

¹⁰⁹ Rekisterinpitäjän osoitusvelvollisuudesta voi lukea lisää esimerkiksi Korpisaari – Pitkänen – Warma-Lehtinen 2018, s. 64–96.

¹¹⁰ Viranomaisen osoitusvelvollisuudesta voi lukea lisää esimerkiksi Korpisaari 2017, s. 45–47.

¹¹¹ Opinion 03/2013 on purpose limitation s. 4.

¹¹² Opinion 03/2013 on purpose limitation, s. 4–6. Näin todetaan myös kansallisen valvontaviranomaisen toimesta Tietosuojavaltuutetun toimiston vaikutustenarviointia koskevassa ohjeessa s. 13.

Tietojen tarpeellisuutta koskeva tietosuojaperiaate on hyvin läheisessä yhteydessä käyttötarkoitussidonnaisuuden periaatteeseen, sillä sen mukaan henkilötietoja ei saa käsitellä enempää kuin on tarpeen käyttötarkoituksen kannalta.¹¹³ Periaatteen yhteys käyttötarkoitukseen vaatii siten myös käyttötarkoituksen kokonaisvaltaiseksi ymmärtämiseksi lähempää tarkastelua.

Käyttötarkoitukseen liittyvästä tarpeellisuudesta säädetään rikosasioiden tietosuojalain 6 §:n 1 momentissa, jonka mukaan käsiteltävien henkilötietojen on oltava käsittelyn tarkoituksen kannalta asianmukaisia ja tarpeellisia, eivätkä ne saa olla liian laajoja niihin tarkoituksiin, joita varten niitä käsitellään. Tarpeettomat tiedot on saman momentin mukaisesti poistettava ilman aiheetonta viivytystä. Jos tavoite voidaan näin ollen saavuttaa ilman, että jotain tiettyä henkilötietoa käsitellään, ei kyseisen henkilötiedon käsittely ole tarpeen käyttötarkoituksen kannalta, eikä käsittelylle ole siten lain vaatimaa perustetta.

Käyttötarkoitussidonnaisuus ei siten anna viranomaiselle oikeutta käsitellä kaikkia mahdollisia käyttötarkoituksen sallimia henkilötietoja, jos juuri kyseisessä tapauksessa ei ole tarvetta kaikkien näiden henkilötietojen käsittelylle. Esimerkiksi aikaisemmin käsiteltyä tullirikosten ennalta estämistä tai paljastamista varten sallittujen henkilötietojen käsittelyn osalta tämä voisi tarkoittaa sitä, että jos asetettu tavoite on mahdollista saavuttaa ilman epäillyn siviilisäädyn keräämistä ei tätä tietoa koskevaa tietoa saisi myöskään käsitellä varmuuden vuoksi.

Tarpeellisuusvaatimuksesta käyttötarkoitussidonnaisuudenosalta on arvioitu perustuslakivaliokunnan toimesta. Asia koski lakiuudistushanketta laista henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa (616/2019, jatkossa poliisin henkilötietolaki). Hallituksen esityksessä esitettiin 5 §:ään säädettäväksi, että poliisi saisi käsitellä henkilötietoja esitutkinnan, poliisitutkinnan tai muun rikoksen selvittämiseen tai syyteharkintaan saattamiseen liittyvän tehtävän, yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseen liittyvän tehtävän ja muun poliisille säädetyin valvontatehtävän suorittamiseksi (1 momentti) silloin, kun tiedot liittyvät henkilöihin, jotka ovat: 1) rikoksesta tai rikokseen osallisuudesta epäiltyjä; 2) alle 15-vuotiaita rikollisesta teosta epäiltyjä; 3) esitutkinnan, poliisitutkinnan tai poliisin toimenpiteen kohteena; 4) rikoksen ilmoittajia tai asianomistajina esiintyviä henkilöitä; 5) todistajia; 6) uhreja; 7) poliisin kenttätehtäviin tai laissa erikseen säädettyihin

¹¹³ Tietojen minimoimisesta enemmän esimerkiksi Korpisaari – Pitkänen – Warma-Lehtinen 2018, s. 93.

valvontatehtäviin välittömästi liittyviä; 8) muutoin kuin 1–7 kohdassa tarkoitettulla tavalla 1 momentissa tarkoitettuun tehtävään liittyviä (2 momentti).¹¹⁴

Tutkinta- ja valvontatehtävissä käsitellään väistämättä sellaista epävarmaa tietoa tai tietoa, jonka merkitys ei sen keräämisvaiheessa ole vielä poliisin tiedossa.¹¹⁵

Perustuslakivaliokunnan esitystä koskevan lausunnon mukaan ehdotetun pykälän 2 momentin 8 kohta ”muutoin kuin 1–7 kohdassa tarkoitettulla tavalla 1 momentissa tarkoitettuun tehtävään liittyviä” on ongelmallisen avoin. Perustuslakivaliokunta perustelee kantaansa sillä, että tietojen antaja voi olla ei todistajan asemassa oleva tietojen antaja, joka ei myöskään toimi asiantuntijana. Säännös laajentaisi siten tietojen keräämisen kenestä tahansa sellaisesta henkilöstä, joka liittyisi millään tavalla 1 momentissa tarkoitettuun tehtävään.¹¹⁶

Samaisen pykälään ehdotettiin 3 momentiksi, että poliisi saisi käsitellä henkilötietoja tutkinta- ja valvontatehtävissä myös sen arvioimiseksi, ovatko tiedot merkityksellisiä pykälän 1 momentissa tarkoitettua käsittelytarkoituksen kannalta. Tietojen merkityksellisyys olisi arvioitava ja tarpeettomat tiedot poistettava viipymättä, kuitenkin viimeistään kuuden kuukauden kuluttua niiden tallentamisesta. Hallituksen esityksen mukaan kyse olisi poliisin tehtävin suorittamisen yhteydessä kerätyistä sellaisista henkilötiedoista, jotka eivät suoraan liittyisi käsillä olevaan yksittäiseen tehtävään.¹¹⁷

Tietojen tallentaminen ”varmuuden vuoksi” tutkinta- ja valvontatehtävissä voi olla jokseenkin mielestäni perusteltua, sillä tietojen keräämishetkellä tilanne voi olla hektinen eikä tietojen merkityksellisyyttä välttämättä voida arvioida saatikka ymmärtää itse tilanteessa. Kuitenkin mielestäni 6 kuukautta on kohtuuttoman pitkä aika säilyttää henkilötietoja, joiden käyttötarkoitusta tai tarpeellisuutta ei ole arvioitu niitä kerätessä.

Myös perustuslakivaliokunta kiinnitti lausunnossaan huomiota määräajan ongelmallisuuteen. Perustuslakivaliokunnan lausunnon mukaan 3 momentti on ongelmallinen siksi, että henkilötietoja pitäisi käsitellä vain tiettyä nimenomaista tarkoitusta varten.¹¹⁸ Henkilötietojen käsittelyä on, edellä todetusti, myös henkilötietojen kerääminen. Kerättäviin henkilötietoihin voisi perustuslakivaliokunnan arvion mukaan kuulua myös arkaluonteisia henkilötietoja,

¹¹⁴ HaVM 39/2018, s. 29.

¹¹⁵ Sisäministeriön julkaisu 19/2023, s. 40.

¹¹⁶ PeVL 51/2018 vp, s. 11.

¹¹⁷ HaVM 39/2018 vp, s. 30.

¹¹⁸ PeVL 51/2018 vp, s. 8.

joiden käyttötarkoitusta ei olisi määritelty keräämishetkellä. Perustuslakivaliokunta toteaa lausunnossaan, että sääntelyn perusteena poliisille muodostuisi laaja tietosisällöltään ja käsittelyn tarkoitukseltaan oikeudellisesti kontrolloimaton rekisteri. Perustuslakivaliokunta edellyttää erityisesti arkaluonteisten tietojen käsittelyn rajoittamista sekä kuuden kuukauden määräajan poistamista.¹¹⁹

Perustuslakivaliokunta ehdotti määräajan osalta, että 3 momenttiin otettaisiin säännös, jonka mukaan kerätyt tiedot olisi hävitettävä viipymättä sen jälkeen, kun on käynyt ilmi, ettei tietoja tarvita 1 momentissa tarkoitettuun käsittelytarkoitukseen tai 13 § 1 momentissa lueteltuihin muuhun kuin alkuperäiseen käsittelytarkoitukseen. Näin ollen määräajan sijaan henkilötiedot tulisi poistaa välittömästi sinä hetkenä, kun tiedot on todettu tarpeettomaksi tarkoitukseensa. Aikarajan poistaminen on sinänsä mielestäni perusteltua, sillä tällöin tietoja ei säilytetä varmuuden vuoksi lain sallimaa 6 kuukautta. Kuitenkin jos tietojen tarkoitusta ei arvioida ollenkaan, milloin tiedot tulee viimeistään poistaa. Jonkinlainen takaraja olisi mielestäni välttämätön, etenkin jos on kerätty arkaluonteisia henkilötietoja.

Tapaus osoittaa hyvin tietojen tarpeellisuuden arvioinnin henkilötietoja käsiteltäessä, mutta samalla ottaa huomioon rikosoikeudelliset käyttötarkoitukseen liittyvät erityispiirteet. Tietojen tarpeellisuutta ei siten välttämättä voida arvioida niiden keräämishetkellä. Tiedot tulee kuitenkin poistaa heti, kun ne ovat todettu tarpeettomiksi tarkoitukseen nähden. Perustuslakivaliokunta on korostanut käyttötarkoitussidonnaisuuden merkitystä etenkin arkaluonteisten tietojen osalta, sillä näiden käsittelyyn liittyvät riskit ovat muihin henkilötietoihin verrattuna suuremmat.¹²⁰ Käyttötarkoitussidonnaisuudesta poikkeaminen vaatii siten arkaluonteisen tiedon osalta vielä normaalia tiukempien ehtojen täyttämisen.

3.3 Yhteenvetoa

Nimetyn käsittelyn perustana olevan käyttötarkoituksen tulee olla lain vaatimalla tasolla tietty, nimenomainen ja oikeutettu eikä rekisterinpitäjä saa käsitellä niitä tämän nimetyn tarkoituksen kanssa yhteensopimattomalla tavalla. Käyttötarkoituksen selkeä määrittelemine on ensisijaisen tärkeää, jotta henkilötietojen käsittely olisi laillista ja rekisteröidyn oikeudet

¹¹⁹ Ibid, s. 9–10.

¹²⁰ Ibid.

toteutuisivat mahdollisimman tehokkaalla tavalla. Viranomaisen on käsitellessään henkilötietoja sidottu määrittelemäänsä käyttötarkoitukseen, tätä kutsutaan käyttötarkoitussidonnaisuudeksi.

Tietyn, nimenomaisen ja oikeutetun käyttötarkoituksen määrittelemineen vaatii kokonaisvaltaista käsittelyn tavoitteiden ja tarkoitusten arviointia. Kuten edellä jo huomattiin tietyn ja nimenomaisen käyttötarkoituksen määrittelemisen välillä on vain hienoinen vivahdeero. Tietyn käyttötarkoituksen määrittelyssä keskitytään käyttötarkoituksen määrittelemisen tarkkuuteen, kun taas nimenomaisessa käyttötarkoituksessa huomio on käyttötarkoituksen ymmärtämisessä. Vaatimukset ovat kuitenkin osaksi päällekkäisiä ja täydentävät toisiaan, sillä molemmat vaativat osaltaan käyttötarkoituksen ilmaisulta selkeyttä, tarkkuutta ja ymmärrettävyyttä.

Oikeutetun käyttötarkoituksen osalta ei katsota vain pelkästään sitä mitä laki kustakin tilanteesta sanoo. Toki käsittelylle tulee löytyä perusta laista, jotta käsittely olisi laillista ja siten oikeutettua. Oikeutettu käsittely vaatii kuitenkin lain ohella laajempaa käsittelylle asetettujen sääntöjen ja ohjeiden tarkastelua. Henkilötietojen käsittelyssä tulee siten noudattaa esimerkiksi viranomaisen sisäisiä ohjeita.

Käyttötarkoituksen ilmaisussa tulee noudattaa tarkkuutta, jotta rekisterinpitäjä täyttää käyttötarkoitussidonnaisuuden käsittelylle annetut vaatimukset. Käyttötarkoituksen määrittelyssä tulee huomioida ensinnäkin tarkkuuden aste sekä se kenelle käyttötarkoitusta ollaan missäkin tilanteessa avaamassa. Vaatimustaso voi riippua siitä ollaanko käyttötarkoitusta avaamassa esimerkiksi rekisteröidylle, joka ei välttämättä tiedä henkilötietojen käsittelystä yhtään mitään, vai esimerkiksi valvontaviranomaiselle.

Käyttötarkoituksen määrittäminen ei kuitenkaan ole aina niin helppoa ja etenkin esitutkintaviranomaisen toiminta voi sisältää sellaisia edellä kuvattuja tehtäviä, joissa on välttämätöntä kerätä tietoja, jotka eivät lopulta osoittaudu tärkeäksi tarkoituksen kannalta. Tärkeää tässä arvioinnissa on perustuslakivaliokunnan lausunnon mukaan se, että heti kun tieto osoittautuu tarpeettomaksi asetetun tarkoituksen kannalta, tulee se poistaa välittömästi. Tietojen keräämistä ei siten kyseissä tapauksessa ole kielletty keräämästä varmuuden vuoksi. Esitutkinnan suorittamisen kannalta tämä näkökulma on perusteltu, sillä viranomaisen voi olla mahdotonta ymmärtää kunkin tiedon todellista arvoa ja merkitystä tapauksen kannalta vielä tiedon keräämisen hetkellä.

Käyttötarkoituksen määrittäminen vaatii siten käsittelyn laajaa tarkastelemista.

Henkilötietojen suoja ja rekisteröidyn oikeuksien asianmukainen toteutuminen vaatii, että viranomaisen on tietoinen prosessiensa sisällöistä sekä käsittelemiensä henkilötietojen käsittelyperusteista. Käyttötarkoituksen asianmukainen tarkastelu auttaa myös muiden tietosuojaperiaatteiden tehokasta toteutumista ja helpottaa näiden määrittelemisessä. Näin ollen käyttötarkoituksen tarkka ja täsmällinen määrittäminen on myös välttämätöntä muun prosessuaalisten vaatimusten laadulliseksi täyttämiseksi. Seuraavaksi lähden tarkistelemaan sitä, miten ja millä perustein viranomaisen voi poiketa asetetusta tietystä, nimenomaisesta ja oikeutetusta käyttötarkoituksesta.

4 Toissijainen käyttötarkoitus

4.1 Yleisesti

Tämän luvun tarkoituksena on avata niitä perusteita, joilla käyttötarkoitussidonnaisuudesta voidaan poiketa. Käyttötarkoitussidonnaisuus on edellä kuvatusti suojattu osana henkilötietojen suojaa niin perus- kuin ihmisoikeutena. Siten käyttötarkoitussidonnaisuudesta poikkeaminen vaatii myös perus- ja ihmisoikeustulkintaa 2.2 luvussa esitetysti.

Tarkoitukseni on tässä luvussa lisäksi selventää toissijaisen käyttötarkoituksen soveltamisalan laajuutta.

Rikosasioiden henkilötietojen käsittely mahdollistaa käyttötarkoitussidonnaisuudesta poikkeamisen silloin, kun tästä säädetään erikseen laissa. Rikosasioiden tietosuojalain 5 §:n toisen momentin mukaan: “Edellä 1 §:n 1 tai 2 momentissa säädettyä tarkoitusta varten kerättyjä henkilötietoja saa käsitellä muuhun kuin kyseisessä momentissa säädettyyn tarkoitukseen vain, jos käsittelystä säädetään laissa”.

Viranomaisen voi siten 2 momentin perusteella poiketa käyttötarkoitussidonnaisuudesta ainoastaan, jos tällaisesta poikkeuksesta säädetään laissa. Lakia koskevan hallituksen esityksen mukaan toissijaisen käyttötarkoituksen mahdollistaman kansallisen lain tulee täyttää myös direktiivin sille asettamat vaatimukset käsittelyn tarpeellisuudesta ja oikeasuhtaisuudesta.¹²¹ Tässä kohtaa tulee siten toissijaisen käyttötarkoituksen soveltamisalan ja sisällön tulkitsemiseksi katsoa mitä lain taustalla oleva rikosasioiden tietosuojadirektiivi sanoo käyttötarkoitussidonnaisuudesta poikkeamisesta.

Poikkeuksesta ja sen sisällöstä säädetään rikosasioiden tietosuojadirektiivin 4 artiklan 2 kohdassa, jonka mukaan saman tai toisen rekisterinpitäjän suorittama käsittely muuhun direktiivin soveltamisalaan kuuluvaan tarkoitukseen kuin siihen, johon henkilötiedot kerättiin, sallitaan sikäli kun rekisterinpitäjällä on lupa käsitellä tällaisia henkilötietoja tällaista tarkoitusta varten unionin oikeuden tai jäsenvaltion lainsäädännön mukaisesti ja käsittely tätä tarkoitusta varten on tarpeellista ja oikeasuhteista unionin oikeuden tai jäsenvaltion lainsäädännön mukaisesti.

¹²¹ HE 31/2018, s. 38–39.

Direktiivin mukainen henkilötietojen toissijainen käyttö sisältää vaatimuksia siitä, millä perusteella käyttötarkoituksesta saadaan poiketa. Toissijaisesta käyttötarkoituksesta tulee ensinnäkin olla säädetty laissa ja lain tasoisena säädöksenä (laillisuusvaatimus). Lisäksi käsittelyn tulee olla tarpeellista tarkoitukseensa nähden (tarpeellisuusvaatimus). Vielä käsittelyn tulee olla oikeasuhtaista (oikeasuhtaisuusvaatimus).¹²² Kaikkien edellä lueteltujen vaatimusten tulee siten täytyä, jotta viranomaisella saa käsitellä henkilötietoja toissijaisen käyttötarkoituksen perusteella ja poiketa siten käyttötarkoitussidonnaisuusperiaatteesta. Vaatimukset ilmentävät osaltaan myös perus- ja ihmisoikeuksien sisältämiä rajoitusedellytyksiä, mikä onkin osaltaan välttämätöntä, sillä henkilötietojen suoja on perus- ja ihmisoikeutena suojattu oikeus, jota käyttötarkoitussidonnaisuus osaltaan, edellä todetusti, toteuttaa. Käyn näitä vaatimuksia läpi yksityiskohtaisemmin myöhemmin tässä luvussa.

Alkuperäisestä käyttötarkoituksesta poikkeamisesta säädetään esimerkiksi poliisin henkilötietolain 13 §:ssä, laissa henkilötietojen käsittelystä Tullissa (650/2019) 15 §:ssä, laissa henkilötietojen käsittelystä rajavartiolaitoksessa (639/2019) 16 §:ssä sekä laissa henkilötietojen käsittelystä Puolustusvoimissa (332/2019) 18–23 §:ssä. Nämä lait täydentävät ja täsmentävät erityislakeina yleislakina säädettyä rikosasioiden tietosuojalakia.¹²³

Esimerkiksi poliisin henkilötietolain 13 §:n 1 momentin mukaisesti jollei muualla laissa toisin säädetä, poliisi saa käsitellä 5-9, 11 ja 12 §:ssä tarkoitettuja henkilötietoja muuhun kuin niiden alkuperäiseen käsittelytarkoitukseen rikosten ennalta estämiseksi tai paljastamiseksi, sellaisen rikoksen selvittämiseksi, josta laissa säädetty ankaran rangaistus on vankeutta, etsintäkuulutetun tavoittamiseksi, syyttömyyttä tukevana selvityksenä, hengelle, terveydelle tai vapaudelle aiheutuvan merkittävän vaaran taikka huomattavan ympäristö-, omaisuus- tai varallisuusvahingon estämiseksi, kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi, henkilöllisyyden selvittämiseksi suoritettaessa sellaista poliisin toimenpidettä, joka välttämättä edellyttää henkilöllisyyden varmistamista sekä poliisin toiminnan suuntaamiseksi.

Poliisilla on oikeus pykälän mukaisesti siten esimerkiksi etsintäkuulutuksella saattaa muut viranomaiset tiedoksi etsittävästä henkilöstä ja pyytää sen perusteella kyseessä olevilta viranomaisilta henkilöön liittyviä tietoja. Muilta viranomaisilta hankitut tiedot pitää kuitenkin, kuten direktiivissäkin vaadittiin, tarpeellisia etsintäkuulutetun tavoittamiseksi. Poliisilla ei

¹²² Jasserand-Breeman 2019, s. 115.

¹²³ Lainkirjoittajan opas, 12.5.2 Henkilötietojen suojasta säättäminen erityislainsäädännössä.

siten ole pykälän perusteella oikeutta vaatia muilta viranomaisilta mitä tahansa henkilöön liittyviä tietoja.¹²⁴

Kansallisia oikeustapauksia toissijaisen käyttötarkoituksen mahdollistavasta lainsäädännöstä ja sen tulkinnasta ei juuri ole, mutta toissijaista käyttötarkoitusta ja sen soveltamista on arvioitu Euroopan unionin tuomioistuimessa. Toissijaisen käyttötarkoituksen sovellettavuutta yleisesti ja sen suhtautumista ensisijaiseen käyttötarkoitukseen on tulkittu esimerkiksi EUT:n ratkaisussa C-180/21.¹²⁵ Tapaus vaatii käyttötarkoitussidonnaisuuden ja toissijaisen käyttötarkoituksen kokonaisvaltaiseksi ymmärtämiseksi tarkempaa tarkastelua.

Tapauksessa oli kyse Bulgarian hallintotuomioistuimen pyytämästä ennakkotapauksesta unionin tuomioistuimelle liittyen vuonna 2013 paikallisessa baarissa tapahtuneen välikohtauksen yhteydessä tapahtuneesta rikoksesta ja sen tutkinnasta. Paikallinen syyttäjäviranomainen aloitti asiasta tutkinnan vuonna 2013, jossa henkilöä pidettiin ensin tapauksen uhrina. Myöhemmin syyttäjäviranomainen nosti asiassa syytteen kaikkia välikohtaukseen osallistuneita vastaan, mukaan lukien aikaisemmin tapauksen uhrina pidettyä henkilöä.

Bulgarian hallintotuomioistuin esitti Euroopan unionin tuomioistuimelle rikosasioiden tietosuojadirektiivin käyttötarkoitussidonnaisuuteen liittyvän ennakkoratkaisukysymyksen tapaukseen liittyen, joka koski rikosasioiden tietosuojadirektiivin 1 artiklan 1 kohtaa ja sitä, onko sitä tulkittava yhden ja saman yleisen tavoitteen osa-alueeksi. EUT arvioi kuitenkin tapauksessa käyttötarkoitusta kokonaisvaltaisesti.¹²⁶

EUT:n mukaan kansallinen tuomioistuin pyrkii ennakkoratkaisukysymyksellä selvittämään, voiko rikostutkinnan päätteeksi tietojen keräämisen aikaan uhrina pidetyltä henkilöltä kerättyjä tietoja käyttää kyseisen henkilön syytteesenpanoa varten.¹²⁷ Yksinkertaistettuna tällä tarkoitetaan sitä, että onko henkilön rikosoikeudellisella asemalla tai aseman muutoksella merkitystä kerättyjen henkilötietojen hyödyntämisellä myöhemmin rikostutkinnassa. Eli toisin sanoen rajoittaako henkilön rikosoikeudellisen aseman määrittäminen tutkinnan alkaessa sen perusteella kerättyjen henkilötietojen käyttötarkoitusta myöhemmin tutkinnassa.

¹²⁴ He 242/2018, s. 77.

¹²⁵ Tuomio 8.12.2022, Inspektor v Inspektorata kam Visshia sadeben savet, C-180/21, EU:C:2022:967.

¹²⁶ Inspektor v Inspektorata kam Visshia sadeben savet, kohta 39.

¹²⁷ Inspektor v Inspektorata kam Visshia sadeben savet, kohta 40.

EUT toteaa rikosasioiden tietosuojadirektiivin 1 artiklan 1 kohdan osalta, että siinä on nimenomaisesti eroteltu toisistaan eri toimintojen ryhmät.¹²⁸ Tämä tukee myös edellä mainitsemaani tulkintaa siitä, että kansallisen rikosasioiden tietosuojalain soveltamisalaan kuuluvia toimintoja ei tule pitää yhtenäisenä kokonaisuutena, vaan soveltamisalan sisäisissä poikkeuksissa tulee sovellettavaksi toissijaista käyttötarkoitusta koskevat säännökset.¹²⁹ Myös toissijaisen käyttötarkoituksen sovellettavuudesta seuraa EUT:n mukaan se, että jokaista rikosasioiden tietosuojadirektiivin 1 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua tarkoitusta tulee pitää erityisenä ja erillisenä.¹³⁰

Rikosasioiden tietosuojadirektiivin 4 artiklan 2 kohta mahdollistaa tällaisesta asetetusta alkuperäisestä käyttötarkoituksesta poikkeamisen, kun artiklan mukaiset edellytykset täyttyvät. EUT toteaa ratkaisussaan, että ”kun henkilötiedot on kerätty ´rikosten paljastamista´ ja ´tutkintaa varten´ ja niitä käsitellään myöhemmin ´syytetoimia´ varten, mainituilla tietojen keräämisellä ja niiden käsittelyllä on erilaiset tarkoitukset”.¹³¹ Tällä tarkoitetaan näin ollen käyttötarkoitussidonnaisuuden kannalta sitä, että viranomaisen muuttaessa rikosasioiden tietosuojalain soveltamisalaan kuuluvassa asiassa nimeämäänsä käyttötarkoitusta toiseksi, on kyse tällöin uudesta eli toissijaisesta käyttötarkoituksesta ja siten käyttötarkoitussidonnaisuudesta poikkeamisesta.

Miten käyttötarkoitus ja toissijainen käyttötarkoitus vertautuu sitten rikosoikeudelliseen asemaan? EUT tutki tapauksen yhteydessä käyttötarkoituksen yhteyttä rikosasioiden tietosuojadirektiivin 6 artiklaan, jonka mukaan jäsenvaltioiden on säädettävä siitä, että *rekisterinpitäjä erottaa tarvittaessa ja mahdollisuuksien mukaan selvästi toisistaan henkilötiedot, jotka koskevat ryhmiin kuuluvia rekisteröityjä*, kuten muun muassa henkilöitä, joiden voidaan vakavin perustein uskoa syyllistyneen tai olevan syyllistymässä rikokseen (alakohta a), rikoksesta tuomittuja henkilöitä (alakohta b) ja rikoksen uhreja tai henkilöitä, joiden voidaan tiettyjen seikkojen pohjalta olettaa voivan joutua rikoksen uhriksi (alakohta c).

EUT toteaa, että 6 artiklan itsensäkin mukaan ero on tehtävä ”tarvittaessa ja mahdollisuuksien mukaan”, eikä tällaista eroa voida aina tehdä, kun tiedot kerätään tutkintaa ja rikosten paljastamista varten. Lisäksi 4 artiklan 2 kohdassa ei tehdä viittausta 6 artiklaan käsittelyn

¹²⁸ Inspektor v Inspektorata kam Visshia sadeben savet, kohta 42.

¹²⁹ Inspektor v Inspektorata kam Visshia sadeben savet, kohta 43.

¹³⁰ Inspektor v Inspektorata kam Visshia sadeben savet, kohta 56.

¹³¹ Inspektor v Inspektorata kam Visshia sadeben savet, kohta 44.

tarkoituksen määrittelyn yhteydessä. Tästä on EUT:n mukaan pääteltävä, että kyseessä on erilliset velvollisuudet, eikä 6 artiklan velvollisuudella ole merkitystä määriteltävässä vastaako henkilötietojen käsittely muuta tarkoitusta kuin sitä, johon tiedot kerättiin.¹³² Näin ollen EUT:n tulkintalinjan mukaan rikosoikeudellisen aseman muuttumisella prosessin edetessä ei ole merkitystä käyttötarkoituksen tulkinnan kannalta.

EUT:n tulkintalinja on mielestäni johdonmukainen ja perusteltu, sillä toissijaisen käyttötarkoituksen käsittelylliset vaatimukset voisivat johtaa siihen, että viranomaisen ei saa tämän perusteella esimerkiksi käsitellä joitain sellaisia henkilötietoja, joita se olisi voinut käsitellä alkuperäisessä käyttötarkoituksessa. Rikoksesta epäilty voisi siten esimerkiksi väärällä ilmiannolla¹³³ asettaa itsensä väärin perustein ensin uhrin asemaan ja tällä tavalla yrittää vaikuttaa siihen, miten viranomaisen voisi hyödyntää uhrin asemassa ensin kerättyjä henkilötietoja myöhemmin syytteen nostamiseksi henkilöä itseään vastaan.

Rikosoikeudellisen aseman lisäksi EUT tutkii tapauksessa toissijaisen käyttötarkoituksen soveltamista tapaukseen, jossa tiedot oli ensin kerätty rikoksen tutkintaa ja selvittämistä varten ja niitä käytettiin myöhemmin syytteen nostamiseksi. Kyseessä on tällöin, kuten edellä on todettu, kerättyjen henkilötietojen käyttötarkoituksen muuttaminen direktiivin soveltamisalaan kuuluvassa asiassa.

Käyttötarkoituksen osalta EUT toteaa ratkaisussaan, että rikosasioiden tietosuojadirektiivin 4 artiklan 1 kohdan b ja c alakohdissa säädetään yhtäältä, että henkilötiedot on kerättävä tiettyjä nimenomaisia ja laillisia tarkoituksia varten, eikä niitä saa käsitellä näiden tarkoitusten kanssa yhteensopimattomalla tavalla ja toisaalta, että henkilötietojen on oltava asianmukaisia ja olennaisia eivätkä ne saa olla liian laajoja niihin tarkoituksiin, joita varten niitä käsitellään. EUT kiinnittää ratkaisussaan kuitenkin huomiota, että myöhempi käsittely on sallittua muuhun direktiivin 1 artiklan 1 kohdassa säädettyyn tarkoitukseen, kuin siihen johon tiedot kerättiin, kun se täyttää 4 artiklan 2 kohdan a ja b alakohdassa säädetyt edellytykset (laillisuus, tarpeellisuus ja oikeasuhtaisuus).¹³⁴

Käyttötarkoituksen määrittelemisen on tärkeää, sillä tietojen keräämisen perusteet ja vaatimukset muuttuvat käsittelyperusteen muuttumisen myötä. Kun viranomaisen kerää

¹³² Inspektor v Inspektorata kam Visshia sadeben savet, kohta 49.

¹³³ Väärästä ilmiannosta säädetään rikoslain (39/1889) 15 luvun 6 §:ssä, ja sillä tarkoitetaan väärän tiedon antamista viranomaiselle ja siten vaaran aiheuttamisen siitä, että ilmiannettu esimerkiksi pidätetään tai vangitaan.

¹³⁴ Inspektor v Inspektorata kam Visshia sadeben savet, kohta 50 ja 51.

henkilötietoja esimerkiksi rikoksen tutkintaa ja paljastamista varten on sen kerättävä kaikki tunnusmerkistön kannalta tarpeellinen tieto. Syytetoimissa vastaavalla tiedolla yritetään puolestaan esittää riittävä näyttö syytteen tueksi. EUT muistuttaa siten ratkaisussaan, että rikoksen tutkintaa ja paljastamista varten kerätty tieto ei välttämättä ole tarpeellista syytetoimia varten.¹³⁵ Tuomioistuin huomioi ratkaisussaan, että 4 artiklan 2 kohdan sisällyttämistä osaksi direktiiviä perusteltiin osaksi sillä, että syyttäjä voi käsitellä, käyttötarkoitussidonnaisuuden estämättä, syyttämistä varten henkilötietoja, joita poliisi on käsitellyt rikoksen paljastamista varten.¹³⁶ Toisaalta taas 4 artiklan 2 kohdan soveltamisala ei rajoitu pelkästään samaan rikokseen, eikä toissijaisen käyttötarkoituksen soveltaminen edellytä, että aiemman käsittelyn ja jatkokäsittelyn välillä olisi tällainen yhteys.¹³⁷

Tuomioistuin kokoaa vastauksensa ennakkoratkaisukysymykseen toteamalla, että rikosasioiden tietosuojadirektiivin 1 artiklan 1 kohtaa luettaessa yhdessä 4 artiklan 2 kohdan ja 6 artiklan kanssa on tulkittava siten, että kun tietojen kerääminen on suoritettu rikoksen paljastamiseksi ja sen tutkimiseksi ja niitä käsitellään myöhemmin syytteeseen asettamiseksi, on syytteeseen asettaminen muu tarkoitus kuin se, jota varten tiedot kerättiin. Näin ollen sen osalta sovelletaan 4 artiklan 2 kohdan mukaista menettelyä ja vaatimuksia. Näin on riippumatta siitä, että henkilöä pidettäisiin tapauksessa tutkinnan alettua ensin rikoksen uhrina ja myöhemmin syytettynä.

Tapaus osoittaa mielestäni hyvin sen, miten kokonaisvaltaista arviointia käyttötarkoitus välillä tarvitsee. Lisäksi tapauksessa selkeytettiin toissijaisen käyttötarkoituksen oikeustilaa ja avattiin hyvin sen soveltamistilanteita. Käyttötarkoitussidonnaisuuden arviointiin ja siitä poikkeamisen perusteisiin vaikuttaa alkuperäinen käyttötarkoitus ja siten se peruste, jolla arkaluonteiset henkilötiedot on alun perin kerätty. Käyttötarkoituksen muuttaminen rikosasioiden tietosuojalain sisällä, laukaisee edellä todetusti toissijaista käyttötarkoitusta koskevien säännösten soveltamisen. Tätä asiaa on arvioitu kansallisesti myös perustuslakivaliokunnassa. Seuraavassa kappaleissa keskityn avaamaan toissijaisen käyttötarkoituksen käsittelyllisiä vaatimuksia laillisuudesta, tarpeellisuudesta ja oikeasuhtaisuudesta ja vertaan näitä alkuperäisen käyttötarkoituksen vaatimuksiin.

¹³⁵ Inspektor v Inspektorata kam Visshia sadeben savet, kohdat 52–54.

¹³⁶ Inspektor v Inspektorata kam Visshia sadeben savet, kohta 60.

¹³⁷ Inspektor v Inspektorata kam Visshia sadeben savet, kohta 55.

4.2 Toissijaisen käyttötarkoituksen edellytykset

4.2.1 Laillisuusvaatimus

Toissijaisen käyttötarkoituksen laillisuusvaatimuksesta säädetään rikosasioiden tietosuojalain 5 §:n 2 momentissa, jonka mukaan henkilötietoja saa käsitellä muuhun tarkoitukseen vain, jos käsittelystä säädetään laissa. Toissijaisen käyttötarkoituksen täytyminen vaatii siten, että laissa nimenomaisesti sallitaan henkilötietojen käyttö muuhun kuin alkuperäiseen käsittelytarkoitukseen.¹³⁸ Vaatimus vastaa myös perus- ja ihmisoikeutena suojatun henkilötietojen suojan lailla säätämisen rajoitusedellytystä. Tämä rajoitusedellytys oli vaatimuksena niin perustuslaissa, kuin perusoikeuskirjassa sekä Euroopan ihmisoikeussopimuksessa.

Toissijaisen käyttötarkoituksen laillisuusvaatimuksen lainsäädäntöä itsessään koskevat vaatimukset ovat samat EIT:n vaatimukset kuin alkuperäisessä käyttötarkoituksessa. Lain pitää siten myös toissijaisen käyttötarkoituksen laillisuusarvioinnissa olla EIT:n tulkinnan mukaisesti selkeää, saavutettavaa ja ennalta arvattavaa.¹³⁹ Tältä pohjalta tulkinta vastaa alkuperäisen käyttötarkoituksen laillisuusvaatimuksen tulkintaa.

Tämän lisäksi lain tulee sisältää myös tietoturvan kannalta viranomaisen velvollisuudet tietojen hyödyntämiseen sekä säilyttämiseen.¹⁴⁰ Alkuperäisen rekisterinpitäjän näkökulmasta on ensisijaisen tärkeää, että säännöt ja määräykset velvollisuudesta luovuttaa pyydetty henkilötiedot ovat selkeät ja ymmärrettävät. Tällöin myös alkuperäisellä rekisterinpitäjällä on mahdollisuus pitää huolta siitä, että rekisteröidyn oikeudet toteutuvat lain vaatimalla tavalla. Alkuperäisen rekisterinpitäjän tulee varmistua ennen tietojen luovuttamista, että tietopyynnön tehneellä viranomaisella on henkilötietojen suoja koskevien säännösten mukaan oikeus tallettaa ja käyttää pyydettyjä henkilötietoja.¹⁴¹ Epäselvät säännökset viranomaisen toimivallan suhteen mahdollistaisivat siten mielestäni alkuperäisen rekisterinpitäjän oikeuden kieltäytyä henkilötietojen luovuttamisesta. Tämä korostaisi entisestään lainsäätäjän

¹³⁸ Tällainen säännös on esimerkiksi edellä mainitun henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa annetun lain 13 §, jonka otsikko on: ”Henkilötietojen käsittely muuhun kuin niiden alkuperäiseen käyttötarkoitukseen”.

¹³⁹ EIT:n laillisuusarviointeihin vetoaa toissijaisen käyttötarkoituksen osalta esimerkiksi Jasserand -Breeman 2019, s. 120.

¹⁴⁰ Jasserand-Breeman 2019, s. 121.

¹⁴¹ Laki viranomaisen toiminnan julkisuudesta 621/1999 16 §:n 3 momentti ja Lindroos-Hovinheimo 2022, s. 757.

velvollisuutta selkeän, ymmärrettävän sekä ennalta-arvattavan lainsäädännön kirjoittamiseen ja korostaisi entisestään rekisteröidyn oikeuksien asemaa.

Joissain tapauksissa lailla voidaan erikseen rajoittaa tietyin perustein kerättyjen henkilötietojen käyttötarkoitusta. Tällainen säännös on esimerkiksi poliisilain (872/2011) 5 a luvun 44 §:n ja 44 a §:n mukainen niin kutsuttu palomuurisäännös. Palomuurisäännöksissä on säädetty listaus siitä, millä perusteella tiedustelumenetelmillä kerättyjä henkilötietoja voidaan luovuttaa toisille viranomaisille muuhun kuin tiedustelutoiminnan käyttötarkoituksiin.¹⁴²

Pykälän käyttötarkoitukseen liittyvää rajausta on arvioitu esimerkiksi perustuslakivaliokunnan ja eduskunnan oikeusasiamiehen toimesta. Perustuslakivaliokunnan lausunnon mukaan palomuurisäännöksen lähtökohtana on, että tiedusteluvaltuuksilla saatua tietoa ei saisi hyödyntää muuhun tarkoitukseen, kuin kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi. Perustuslakivaliokunta korostaa pykälää koskevassa lausunnossaan, että palomuurisäännös koskee poikkeusta käyttötarkoitussidonnaisuuteen.¹⁴³ Palomuurisäännös salliikin tiedon hyödyntämisen, pykälien edellytysten täytyessä, muuhun kuin tiedustelutehtäviin.

Tässä kohtaa on hyvä selventää, mitä tarkoitetaan, kun puhutaan siviilitiedustelusta. Siviilitiedustelulla tarkoitetaan suojelupoliisin suorittamaa tiedonhankintaa ja tiedon hyödyntämistä kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi, ylimmän valtiojohdon päätöksenteon tukemiseksi ja muiden viranomaisten lakisääteisiä kansalliseen turvallisuuteen liittyviä tehtäviä varten (poliisilain 5a luvun 1 §). Tiedustelumenetelmän käyttö edellyttää, että käyttö on välttämätöntä tarpeellisen tiedon saamiseksi vakavasti kansallista turvallisuutta uhkaavasta toiminnasta (5 a luvun 4 §). Siviilitiedustelulla kohdehenkilöä ei epäillä rikoksesta.¹⁴⁴

Palomuurisäännös rajoittaa tiedon hyödyntämistä siten ainoastaan ja vain pykälissä mainituilla perusteilla. Eduskunnan oikeusasiamies on lausunut käyttötarkoituksen rajoittamisesta siviilitiedustelussa ratkaisussaan EOAK/592/2022. Tapauksessa oli kyse siitä, voiko siviilitiedustelun perusteella saatuja tietoja luovuttaa poliisille poliisin toiminnan suuntaamiseksi poliisin henkilötietolain 13 §:n 1 momentin 8 kohdan mukaisesti.

Tapauksessa kiinnitettiin erityistä huomiota siihen, että laissa ei säädetä siitä, mitä itseasiassa tarkoitetaan poliisitoiminnan suuntaamisella ja mitä kaikkea tämä pitää sisällään. Käsitettä on

¹⁴² EOAK/592/2022, s. 10.

¹⁴³ PeVL 35/2018, s. 21 ja PeVL 26/2025 vp, s. 2.

¹⁴⁴ Sisäministeriön julkaisuja 8/2017, s. 89.

kuitenkin avattu pykälää koskevassa hallituksen esityksessä, jonka mukaan poliisitoiminnan suuntaamisella tarkoitetaan tiedon hyödyntämistä esimerkiksi rikoksen estämiseen, paljastamiseen analyysitoimintaan, esitutkinnan aloittamiskynnyksen selvittämiseen tai esitutkinnan suuntaamiseen.¹⁴⁵

Eduskunnan oikeusasiamies toteaa ratkaisussaan, että tietojen luovutus poliisitoiminnan suuntaamiseksi olisi selkeästi ristiriidassa palomuurisäännöksen kanssa, sillä poliisitoiminnan suuntaaminen sisältää niin paljon yhtäläisyyksiä rikostorjunnan piirteiden kanssa.

Palomuuripykälässä on säädetty tarkat perusteet tiedustelutoiminnassa saadun tiedon uudelleen käsittelylle ja käsittelyn edellytyksille. Ratkaisu on perusteltu, sillä perustuslakivaliokunta on edellä kuvannut tiedustelutoiminnan perusteella kerätyn tiedon korostunutta käyttötarkoitussidonnaisuutta.

Eduskunnan oikeusasiamies korostaa lisäksi, että käyttötarkoituksen rajat poliisitoiminnan suuntaamisessa ovat epäselvät. Poliisitoiminnan suuntaamista ei siten ole rajattu käsitteenä tarpeeksi selkeästi, saavutettavasti ja ennalta-arvattavasti ja se ei näin ollen täytä EIT:n antamia laillisuusvaatimuksia. Tämän esimerkin on tarkoitus nostaa käsittelyn laillisuusarvioinnissa lain sisäisten laadullisten vaatimusten lisäksi myös toissijaisen käyttötarkoituksen osalta se, että rekisterinpitäjän pitää ymmärtää myös tilanteet, joissa henkilötietojen käsittely muuhun kuin niiden alkuperäiseen käyttötarkoitukseen ei ole sallittua.

Toissijainen käyttötarkoitus vaatii, että laillisuusvaatimuksen mukaisesti, että laissa nimenomaisesti sallitaan henkilötietojen käsittely toissijaiseen käyttötarkoitukseen. Alkuperäisen käyttötarkoituksen osalta riittää, että käsittely on tarpeen laissa säädetyn tehtävän hoitamiseksi. Toissijaisen käyttötarkoituksen osalta laillisuusvaatimuksen täyttämässä on siten tiukemmat kriteerit kuin alkuperäisessä käyttötarkoituksessa. Molemmissa tapauksissa käsittely kuitenkin vaatii, että laista löytyy peruste henkilötietojen käsittelylle ja, että käsittelyssä noudatetaan kaikin puolin muutenkin lakia sekä muita käsittelyyn liittyviä sääntöjä ja ohjeita.

¹⁴⁵ HE 242/2018 vp, s. 78.

4.2.2 Tarpeellisuusvaatimus

Toissijaisen käyttötarkoituksen tarpeellisuusvaatimuksesta säädetään rikosasioiden tietosuojadirektiivin 4 artiklan 2 kohdan b alakohdassa, jonka mukaan saman tai toisen rekisterinpitäjän suorittama käsittely muuhun tarkoitukseen kuin siihen, johon henkilötiedot kerättiin, sallitaan sikäli kuin käsittely tätä muuta tarkoitusta varten on tarpeellista unionin oikeuden tai jäsenvaltion lainsäädännön mukaisesti.

Tarpeellisuusvaatimus ei sisälly kansallisen tietosuojalain 5 §:ään, jossa muuten säädetään toissijaisesta käyttötarkoituksesta. Pykälää koskevassa hallituksen esityksen perusteluissa kuitenkin vahvistetaan, että laillisuusvaatimusta koskevan lainsäädännön tulee laillisuusvaatimuksen lisäksi täyttää myös direktiivin mukaiset vaatimukset tarpeellisuudesta ja oikeasuhtaisuudesta.¹⁴⁶ Tällä tarkoitetaan sitä, että sen lain, joka antaa viranomaiselle laillisen perusteen käsitellä henkilötietoja toissijaisen käyttötarkoituksen perusteella, tulee vaatia käsittelyltä myös tarpeellisuusvaatimuksen täyttämistä.

Tarpeellisuusvaatimus tarkoittaa sitä, että henkilötietoja saa kerätä vain, jos käyttötarkoitus edellyttää sitä.¹⁴⁷ Tarpeellisuusarviointi menee kuitenkin käyttötarkoitussidonnaisuudesta poikettaessa astetta pidemmälle. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimella ja Euroopan unionin tuomioistuimella on kummallakin omat testinsä siitä, millä perusteella viranomaisen tulisi arvioida tarpeellisuusvaatimuksen täyttymistä. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen mukaan tarpeellisuudessa arvioidaan sitä, onko käsittely tarpeellista demokraattisessa yhteiskunnassa. Tällä tarkoitetaan sitä, että suojattavan oikeus on demokraattisessa yhteiskunnassa tärkeämpää kuin yksittäisen rekisteröidyn oikeus, eli onko käsittelylle pakottava yhteiskunnallinen tarve. Esimerkiksi kansallisen turvallisuuden suojeleminen on siten peruste, joka täyttää tarpeellisuusvaatimuksen EIT:n mukaan.¹⁴⁸ Painavaan tai pakottavaan yhteiskunnalliseen tarpeeseen vedotaan myös perustuslain rajoitusedellytysten yhteydessä.¹⁴⁹

Miten pakottavaa yhteiskunnallista tarvetta sitten tulkitaan pohdittaessa tarpeellisuusvaatimuksen täyttymistä? A29WP¹⁵⁰ on analysoinut pakottavaa yhteiskunnallista

¹⁴⁶ HE 31/2018 vp, s. 38–39.

¹⁴⁷ Pitkänen – Tiilikka – Warma 2014, s. 78.

¹⁴⁸ Jasserand-Breeman 2019, s. 122.

¹⁴⁹ Viljanen 2001, s. 127. Katso myös perustuslain rajoitusedellytyksistä kappaleessa 2.2.

¹⁵⁰ A29WP on ennen Euroopan tietosuojaneuvostoa ollut direktiivin 95/46/EY mukainen tietosuojatyöryhmä. EDPB Perintö: 29 artiklan mukainen työryhmä osoitteessa: https://www.edpb.europa.eu/about-edpb/who-we-are/legacy-art-29-working-party_fi (luettu 14.3.2026).

tarvetta ja muodostanut tätä varten testin, jolla viranomainen voi rekisterinpitäjän asemassa varmistua, että tarpeellisuusvaatimuksen edellytykset täyttyvät. EIT on ottanut testin käyttöönsä arvioinneissaan.¹⁵¹ Testin mukaan pakottava tarve ilmaisee, että tarpeen tulee olla *vakava, tärkeä ja välittömästi yhteydessä* toimenpiteisiin, joita ollaan tekemässä tämän perusteella. Tarpeellisuusvaatimuksen täyttymiseen vaaditaan siten vaadittujen toimien kokonaisvaltaista arviointia.¹⁵² EIT:n mukaan toimien tulee siten läpäistä tiukan tarpeellisuuden vaatimus.¹⁵³ Tällä tarkoitetaan sitä, että henkilötietojen suoja on sallittua rajoittaa vain, jos mitään muuta lievempää keinoa tavoitteen saavuttamiseksi ei ole.¹⁵⁴

Myös Euroopan unionin tuomioistuimen tulkintalinja on saanut nimekseen tiukan tarpeellisuusvaatimuksen testin. EUT:n testi perustuu nimenomaisesti oikeuksista poikkeamiseen. Toissijaisessa käyttötarkoituksessa poiketaan rekisterinpitäjän velvollisuudesta käsitellä henkilötietoja vain ennen käsittelyn aloittamista nimettyyn käyttötarkoitukseen. EUT:n argumentaatio tiukan tarpeellisuuden vaatimuksen osalta perustuu vahvasti Euroopan perusoikeuskirjan artikloihin 7 ja 8.¹⁵⁵

7 artikla

Yksityis- ja perhe-elämän kunnioittaminen

Jokaisella on oikeus siihen, että hänen yksityis- ja perhe-elämänsä, kotiaan sekä viestejään kunnioitetaan,

8 artikla

Henkilötietojen suoja

- 1. Jokaisella on oikeus henkilötietojensa suojaan.*
- 2. Tietojen käsittelyn on oltava asianmukaista ja sen on tapahduttava tiettyä tarkoitusta varten ja asianomaisen henkilön suostumuksella tai muun laissa säädetyn oikeuttavan perusteen nojalla. Jokaisella on oikeus tutustua niihin tietoihin, joita hänestä on kerätty ja saada ne oikaistuksi.*
- 3. Riippumaton viranomainen valvoo näiden sääntöjen noudattamista.*

¹⁵¹ Jasserand-Breeman 2019, s. 122.

¹⁵² Opinion 01/2014, s. 7-8.

¹⁵³ Jasserand-Breeman 2019, s. 122.

¹⁵⁴ EDPS 2017, s. 7 ja 20

¹⁵⁵ Jasserand-Breeman 2019, s. 122.

Toissijaisessa käyttötarkoituksessa puututaan perusoikeuskirjassa vahvistettuun henkilötietojen suojaan ja siinä olevaan käyttötarkoitussidonnaisuuteen. Vaikka direktiivissä on annettu erilliset oikeudet poiketa käyttötarkoitussidonnaisuudesta, ei se perusta oikeutta arvioida poikkeusta perusoikeuteen eri tavalla kuin mitään muuta poikkeusta. Euroopan unionin tuomioistuimen mukaan viranomaisten tulee arvioida tarpeellisuusvaatimusta ja käsittelyn oikeuttamista nimenomaan poikkeuksena perusoikeuskirjassa vahvistettuun rekisteröidyn perusoikeuteen. Myös Euroopan tietosuojavaltuutettu on lausunut, että tiukan tarpeellisuuden vaatimus koskee myös viranomaisia, kun he toimivat direktiivin toimialaan kuuluvissa asioissa.¹⁵⁶ EUT:n tarpeellisuus vaatimus vaatii, että rajoittaminen on tarpeellista ja välttämätöntä kohteen etujen ja oikeuksien suojaamisen kannalta.¹⁵⁷

Sekä EUT:n että EIT:n oikeuskäytäntö osoittaa, että viranomaisen tulee tarpeellisuusarvioinnissa listata tarkasti ne perusoikeudet, joita käsittelyllä loukataan, mitä toimenpiteillä tavoitellaan tai mitä sillä odotetaan saavutettavan sekä mahdolliset lievemmat menetelmät tavoitteiden saavuttamiseksi. Toimenpiteen tavoitteiden tulee siten olla tarpeellisia tai välttämättömiä tavoitteeseensa nähden. Lisäksi jotta viranomaisen voi käsitellä henkilötietoja toissijaiseen tarkoitukseen, tulee sen tarpeellisuusvaatimuksen täyttämiseksi tehdä tuomioistuinten oikeuskäytännön mukaan neljä toimenpidettä.

Ensimmäisenä viranomaisen tulee tehdä faktuaalinen arviointi siitä, onko toimenpide oikeasti tarpeellista direktiivin toimialaan kuuluvaan tarkoitukseen. Toiseksi viranomaisen tulee siten nimetä tarkoitus, esimerkiksi rikoksen selvittäminen, henkilöt, joihin käsittely tulisi vaikuttamaan, henkilötiedot ja tiedon tyyppi (onko tieto arkaluonteinen) joita käsitellään, mitä käsittelytoimia henkilötiedoille tehtäisiin sekä kenellä olisi pääsy tietoihin. Kolmanneksi viranomaisen tulee nimetä arviointi rekisteröidylle käsittelystä aiheutuvista vaikutuksista sekä rekisteröidyn oikeudesta muutoksenhakuun. Viimeiseksi viranomaisen tulee ottaa huomioon se tarkoitus, jota varten tiedot on alun perin kerätty.¹⁵⁸ Tällainen arviointi sisällytetään esimerkiksi osaksi viranomaisen tekemää vaikutustenarviointia.¹⁵⁹

Tarpeellisuusvaatimus luo eroa alkuperäiselle käyttötarkoitukselle ja toissijaiselle käyttötarkoitukselle. Henkilötietoja käsiteltäessä on käyttötarkoitussidonnaisuus pääsääntö.

¹⁵⁶ Ibid.

¹⁵⁷ Raitio – Tuominen 2025, s. 287–288.

¹⁵⁸ Jasserand-Breeman 2019, s. 121–122.

¹⁵⁹ Tietosuojan vaikutustenarvioinnin ohje, tietosuojavaltuutetun toimisto, s. 14–15.

Perusoikeuksista poikkeamista on aina tulkittava suppeasti.¹⁶⁰ Toissijainen käyttötarkoitus ei siten voi luoda viranomaiselle poikkeuksen muodossa yhtä laajaa käsittelyoikeutta, kuin alkuperäinen käyttötarkoitus. Alkuperäisessä käyttötarkoituksessa riittää, kuten edellä on mainittu, että tiedot ovat tarpeellisia asetettuun käyttötarkoitukseen nähden. Alkuperäisessä käyttötarkoituksessa tarpeellisuusarviointia ei tarvitse tehdä heti tiedon keräämishetkellä, eikä vaatimus tiedon tarpeellisuudesta sitä käsiteltäessä ole siten tiukka.

Toisin kuin alkuperäisen käyttötarkoituksen osalta, tietojen tulee täyttää astetta tiukempi tarpeellisuuden vaatimus toissijaisessa käyttötarkoituksessa. Toissijaisen käyttötarkoituksen osalta tulee tämän lisäksi arvioida tarpeen vakavuutta, tärkeyttä ja välitöntä yhteyttä käsittelylle. Lisäksi viranomaisen tulee tehdä edellä mainittu arviointi käsittelytoimista, käsiteltävistä henkilötiedoista ja käsittelyn vaikutuksista.

4.2.3 Oikeasuhtaisuuden vaatimus

Kansallinen käyttötarkoitussidonnaisuutta koskeva rikosasioiden tietosuojalain 5 §:n 2 momentti ei sisällä vaatimusta oikeasuhtaisuudesta. Sen sijaan pykälää koskevan hallituksen esityksen mukaan toissijaisen käyttötarkoituksen sallivan lain tulee kuitenkin täyttää rikosasioiden tietosuojadirektiivin 4 artiklan 2 kohdan b alakohdan mukaiset vaatimukset oikeasuhtaisuudesta.¹⁶¹ Kyseisen säännöksen sisältämän oikeasuhtaisuuden vaatimuksen mukaan saman tai toisen rekisterinpitäjän suorittama käsittely muuhun 1 artiklan 1 kohdassa säädettyyn tarkoitukseen kuin siihen, johon henkilötiedot kerättiin, sallitaan sikäli kuin käsittely tätä muuta tarkoitusta varten on oikeasuhtaista unionin oikeuden tai jäsenvaltion lainsäädännön mukaisesti.

Oikeasuhtaisuuden vaatimus sisältyy osaksi myös perustuslain suhteellisuusvaatimusta sekä perusoikeuskirjan sekä Euroopan ihmisoikeussopimuksen rajoitusedellytyksiä.

Oikeasuhtaisuuden vaatimusta voi olla vaikea erottaa tarpeellisuuden vaatimuksesta, sillä sen voidaan nähdä jopa kuuluvan osaksi oikeasuhtaisuuden vaatimusta. Mitattaessa oikeasuhtaisuusvaatimuksen täyttymistä joudutaan nimittäin miettimään sitä, mitkä käsittelytoimet ovat tarkoituksenmukaisia, eli tarpeellisia, käyttötarkoitukseen ja tavoitteeseen nähden. Nämä toimet eivät saa oikeasuhtaisuusvaatimuksen mukaan myöskään rajoittaa tai

¹⁶⁰ Tätä oikeudellista periaatetta arvioidaan esimerkiksi HE 53/2024 vp, s. 37.

¹⁶¹ HE 31/2018 vp, s. 38–39.

puuttua rekisteröidyn oikeuksiin enemmän kuin käyttötarkoituksen kannalta on tarpeellisia.¹⁶² Tietojen tulee siten oikeasuhtaisuusvaatimuksen mukaan olla tarpeellisia tarkoitukseensa.

Tämä vaatimus vastaa osaltaan edellä alkuperäisen käyttötarkoituksen yhteydessä käsiteltäviä tarpeellisuusvaatimusta. Sitä koskevassa rikosasioiden tietosuojalain 6 §:ssä säädetään, että käsiteltävien henkilötietojen on oltava käsittelyn tarkoituksen kannalta asianmukaisia ja tarpeellisia, eivätkä ne saa olla liian laajoja niihin tarkoituksiin, joita varten niitä käsitellään.

Toissijaisen käyttötarkoituksen oikeasuhtaisuus vie suhteellisuusvaatimuksen vielä hieman alkuperäistä käyttötarkoitusta pidemmälle. Toissijainen käyttötarkoitus nimittäin vaatii erikseen, että rekisteröidyn oikeuksia suojataan niin paljon, kun käyttötarkoituksen perusteella on mahdollista tavoitteen saavuttamiseksi. Rekisterinpitäjän tulee siten ottaa käyttöön tietyt rekisteröidyn suojaustoimet rekisteröidyn oikeuksien suojaamiseksi esimerkiksi arkaluonteisen tiedon osalta.¹⁶³

Periaate siitä, että vain käsittelyn perusteella tarpeellisia tietoja käsitellään, on siten sekä alkuperäisessä että toissijaisessa käyttötarkoituksessa sama. Toissijaisen käyttötarkoituksen oikeasuhtaisuus vie kuitenkin suhteellisuusvaatimuksen astetta pidemmälle. Tiedot eivät siten saa olla liian laajoja tarkoitukseen, mutta niiden käsittelyllä ei saada myöskään rajoittaa tai puuttua rekisteröidyn oikeuksiin enemmän kuin on tarpeellista.

Perus- ja ihmisoikeutena suojatun henkilötietojen suojan osalta on vaadittu myös osana suhteellisuutta koskevaa rajoitusedellytystä sitä, että rajoittaminen on välttämätöntä hyväksytyyn tarkoituksen saavuttamiseksi. Välttämättömyysvaatimus on tarpeellisuusvaatimusta tiukempi ja se edellyttää käsittelyltä sitä, että vähemmän perus- ja ihmisoikeuteen puuttuvia keinoja ei voida käyttää. Välttämättömyysvaatimusta on kuitenkin vaadittu henkilötietojen suojan osalta lähinnä vain arkaluonteisen tiedon osalta. Muuten käsittelyltä on vaadittu tarpeellisuusvaatimuksen tai tiukan tarpeellisuusvaatimuksen täyttymistä.¹⁶⁴ Tämä onkin perusteltua, sillä arkaluonteisen tiedon käsittelyn kynnys on

¹⁶² Jasserand-Breeman 2019, s. 122–123.

¹⁶³ Jasserand-Breeman 2019, s. 123 arkaluonteisen tiedon korostunutta käyttötarkoitussidonnaisuutta arvioidaan myös PeVL 1/2018 vp.

¹⁶⁴ PeVL 58/2018 vp, s. 12, Tiura-Virta 2023, s. 199–200 Sekä Viljanen 2001, s. 205.

muihin henkilötietoihin verrattuna korkeammalla, sillä niiden käsittelyllä puututaan enemmän rekisteröidyn henkilötietojen suojaan.¹⁶⁵

Vaikka tarpeellisuusvaatimuksen ja oikeasuhtaisuuden vaatimukset ovatkin osittain päällekkäiset, johtaa direktiivin määrittelemä toissijaisten käyttötarkoitusten vaatimusten järjestys siihen, että oikeasuhtaisen käsittelyn vaatimusta ei arvioida ollenkaan, jos tarpeellisuuden vaatimus ei täyty.¹⁶⁶ Tämä johtuu siitä, että kaikkien kolmen vaatimuksen (laillisuus, tarpeellisuus ja oikeasuhtaisuus) on täyttyvä, jotta kerättyjen henkilötietojen toissijainen käsittely on sallittua.¹⁶⁷

4.2.4 Käyttötarkoitussidonnaisuusperiaatteen ytimen kunnioitus

Ytimen kunnioitusta koskeva vaatimus toissijaisessa käyttötarkoituksessa ei sisälly kansalliseen rikosasioiden tietosuojalain 5 §:n 2 momenttiin, eikä myöskään rikosasioiden tietosuojadirektiivin 4 artiklan 2 kohtaan. Ytimen kunnioitusta koskeva vaatimus tulee kuitenkin sovellettavaksi toissijaista käyttötarkoitusta sovellettaessa, sillä käyttötarkoitus on suojattu perusoikeutena perusoikeuskirjan 8 artiklassa. Toissijainen henkilötietojen käyttötarkoitus on siten poikkeus henkilötietojen suojalle asetetusta käyttötarkoitussidonnaisuudesta ja siten poikkeus perusoikeuskirjan 8 artiklan mukaisesta perusoikeudesta.¹⁶⁸

Käsittelin henkilötietojen suojaa ja käyttötarkoitusta perusoikeutena aikaisemmin jo tutkielmani luvussa 2.2. Ytimen kunnioitusta on kuitenkin oikeuskirjallisuudessa pidetty yhtenä toissijaisen käyttötarkoituksen vaatimuksista, joten koen tarkoituksenmukaisena avata sen sisältöä tarkemmin osana toissijaisen käyttötarkoitusten vaatimusten tarkempaa tarkastelua.¹⁶⁹ Ytimen kunnioituksesta säädetään perusoikeuskirjan 52 artiklassa, jonka 1 kohdan mukaan perusoikeuskirjassa tunnustettujen oikeuksien ja vapauksien käyttämistä voidaan rajoittaa ainoastaan lailla, ja kyseisten oikeuksien ja vapauksien olennaista sisältöä

¹⁶⁵ Tästä esimerkiksi kappaleessa 2.1. Myös Tiura-Virta 2023 käsittelee artikkelissaan arkaluonteisten henkilötietojen korotettua käsittelykynnystä.

¹⁶⁶ Jasserand-Breeman 2019, s. 121.

¹⁶⁷ Tämä on pääteltävissä sekä rikosasioiden tietosuojadirektiivin 4 artiklasta, että rikosasioiden tietosuojalain 5 §:ää koskevasta hallituksen esityksestä 31/2018 vp s. 38, jossa toissijaiselta käyttötarkoitukselta vaaditaan kaikkien vaatimusten täyttämistä.

¹⁶⁸ Ks. Esimerkiksi Jasserand-Breeman 2019 s. 123.

¹⁶⁹ Näin esimerkiksi Jasserand-Breeman 2019, s. 123.

noudattaen. Perusoikeuskirjassa suojattuja perusoikeuksia saa siten rajoittaa ainoastaan siten, että rajoituksella ei puututa perusoikeuden olennaiseen sisältöön.

Mitä tarkoitetaan sillä, että perusoikeuskirjassa tunnustettuja oikeuksia ja vapauksia voidaan rajoittaa vain niiden olennaista sisältöä noudattaen ja mitä tällä tarkoitetaan käyttötarkoitussidonnaisuuden osalta henkilötietojen suojassa? Perusoikeuden olennaisen sisällön noudattamisella tarkoitetaan ytimen koskemattomuuden vaatimusta. Ytimen koskemattomuuden vaatimus tarkoittaa sitä, että lailla ei voida säätää perusoikeuden ytimeen ulottuvaa rajoitusta.¹⁷⁰ Perusoikeuteen kohdistuva rajoitus ei saa rajoittaa oikeutta niin paljon, että perusoikeus jäisi rajoituksen jälkeen tyhjäksi tai merkityksettömäksi.¹⁷¹

Oikeuden ydinalue on kuitenkin hankala määrittää etenkin, koska henkilötietojen suojan tai käyttötarkoitussidonnaisuuden ytimeistä ei ole juuri oikeuskäytäntöä. Näyttäisi kuitenkin siltä, että henkilötietojen suojan ja sitä koskevan käyttötarkoitussidonnaisuuden osalta EUT ei ole keskittynyt niinkään käyttötarkoituksesta poikkeamiseen itseensä, vaan niihin suojatoimiin mitä viranomaiset tekee poiketessaan käyttötarkoituksesta. Henkilötietojen osalta tällä tarkoitetaan tuomioistuimen kannanotossa niitä toimia, jolla viranomaiset varmistaa henkilötietojen turvallisuuden poiketessaan käyttötarkoituksesta. EUT yhdistää siten käyttötarkoituksesta poikkeamisen vahvasti sen myötä toteutettavaan tietoturvaan.¹⁷²

EUT on kannanotossaan 1/15 todennut, että perusoikeuskirjan artikloiden 7 ja 8 turvaamien perusoikeuksien ytimien osalta, että ytimen koskemattomuus säilyy näiden perusoikeuksien osalta, kun niistä poiketessa turvataan henkilötietojen luottamuksellisuus sekä koskemattomuus ja, että perusoikeudesta poikettaessa tehdään tarvittavat suojatoimet laittoman tietoihin pääsyn ja niiden laittoman käytön estämiseksi. Kun nämä toimet on huomioitu perusoikeuksista poikettaessa, ei käsittelyllä puututa artiklojen 7 ja 8 ytimen koskemattomuuteen.¹⁷³ Vaikka siten henkilötietojen suojaan puututtaisiin esimerkiksi arkaluonteisten henkilötietojen toissijaisella käsittelyllä vakavastikin, ei käsittelyllä tehdä henkilötietojen suojan ydintä tyhjäksi. Painoarvoa asetetaan puolestaan siten sille, miten käsittelytoimilla on estetty laitton tietojen käsittely.

¹⁷⁰ PeVM 25/1994 vp, s. 5.

¹⁷¹ Metsäranta 2015, s. 111.

¹⁷² Jasserand-Breeman 2019, s. 123.

¹⁷³ Opinion 1/15 kohta 150–151.

Ytimen kunnioitusta koskevan vaatimuksen osalta viranomaisen velvollisuus huolehtia tietoturvallisten toimenpiteiden toteuttamista on korostuneessa asemassa, kun viranomainen käsittelee henkilötietoja toissijaiseen käyttötarkoitukseen. Vaikka vaatimuksesta ei säädetä kansallisessa rikosasioiden tietosuojalaissa, ei se poista viranomaisen velvollisuutta noudattaa sitä.¹⁷⁴ Vaatimus tulee siten henkilötietojen suojan perus- ja ihmisoikeudellisesta asemasta.

4.3 Yhteenvetoa

Käyttötarkoitussidonnaisuudesta poikkeaminen mahdollistetaan kansallisessa rikosasioiden tietosuojalassa toissijaista käyttötarkoitusta koskevassa 5 §:n 2 momentissa. Toissijaisesta käyttötarkoituksesta on kyse silloin, kun viranomainen käsittelee henkilötietoja johonkin toiseen lain soveltamisalaan kuuluvaan käyttötarkoitukseen, kuin siihen, mitä varten tiedot on kerätty.

Euroopan unionin tuomioistuin on tapauksessa C-180/21 vahvistanut, että rikosasioiden tietosuojalain 1 §:ssä mainitut tarkoitukset ovat erityisiä ja erillisiä. Tämä on perusteltua, sillä muuten tietyn, nimenomaisen ja oikeutetun alkuperäisen käyttötarkoituksen nimeäminen olisi turhaa, jos viranomainen voisi tästä huolimatta käsitellä kerättyjä henkilötietoja muuhun lain soveltamisalaan kuuluvaan tarkoitukseen. Tämä johtaa oikeudellisesti tilanteeseen, jossa käyttötarkoituksen muuttaminen lain soveltamisalaan kuuluvassa asiassa johtaa toissijaista käyttötarkoitusta koskevien säännösten soveltamiseen. Henkilön rikosoikeudellisella asemalla ja sen muuttumisella ei ole kuitenkaan merkitystä käyttötarkoituksen yhteydessä. Tämä on rikosasioiden osalta perusteluta, sillä tietojen keräämishetkellä henkilön lopullinen rikosoikeudellinen asema voi olla hyvin vaikeaa todeta ja siten väärin tehdyt tulkinnat voisivat perusteettomasti johtaa tiukennettujen käyttötarkoitusta koskevien säännösten noudattamiseen.

Toissijaisen käyttötarkoitus on sallittua, jos käsittely täyttää laillisuus-, tarpeellisuus-, ja oikeasuhtaisuusvaatimukset. Laillisuusvaatimuksen mukaan henkilötietojen toissijaisesta käyttötarkoituksesta tulee säätää erikseen lailla. Lain tulee olla selkeä, saavutettava ja ennalta-arvattava. Tämä on tärkeää etenkin silloin, kun viranomainen pyytää henkilötietoja toiselta rekisterinpitäjältä. Tietopyynnön saaneen rekisterinpitäjän tulee varmistua ennen pyydettyjen tietojen luovutusta siitä, että viranomaisella on oikeus käsitellä henkilötietoja.

¹⁷⁴ Jasserand-Breeman 2019, s. 123.

Tarpeellisuusvaatimuksen osalta toissijaiseen käyttötarkoitukseen sovelletaan tiukempia kriteereitä kuin alkuperäiseen käyttötarkoitukseen. Toissijaisen käyttötarkoituksen tarpeellisuusvaatimuksessa analysoidaan EIT:n kriteerien mukaan käsittelyn pakottavaa yhteiskunnallista tarvetta. Pakottavan yhteiskunnallisen tarpeen vaatimus täyttyy, jos tarve on vakava, tärkeä ja välittömästi yhteydessä niihin toimenpiteisiin, joita ollaan tekemässä. Tätä vaatimusta sovelletaan myös perustuslaissa suojattujen perusoikeuksien rajoitusedellytysten osalta.

EUT lähtee puolestaan arvioinnissaan perusoikeuksista poikkeamisen näkökulmasta. Perusoikeudesta poikkeamisesta säädetään perusoikeuskirjan 52 artiklan 1 kohdassa, jonka mukaan siinä tunnustettuja oikeuksia ja vapauksia voidaan rajoittaa ainoastaan lailla, ja kyseisten oikeuksien ja vapauksien olennaista sisältöä noudattaen. Suhteellisuusperiaatteen mukaisesti rajoituksia voidaan tehdä ainoastaan, jos ne ovat välttämättömiä ja vastaavat tosiasiallisesti unionin yleisen edun mukaisia tavoitteita tai tarvetta suojella muiden henkilöiden oikeuksia ja vapauksia. Suhteellisuusperiaatteen mukaisesti rekisteröidylle aiheutuva haitta ei saa olla suhteettoman suuri tavoitteeseen nähden. Suhteellisuusperiaatteen täyttymistä pohdittaessa mietitään toimenpiteen sopivuutta, tarpeellisuutta ja oikeasuhtaisuutta.¹⁷⁵

Oikeasuhtaisuusvaatimus vastaa osaltaan paljon tarpeellisuusvaatimuksen sisältöä. Viranomaisen tekemien toimien tulee oikeasuhtaisuusvaatimuksen mukaisesti olla tarkoituksenmukaisia tavoitteeseen nähden. Lisäksi viranomaisen toimet eivät saa rajoittaa tai puuttua rekisteröidyn oikeuksiin enempää kuin tarkoituksen kannalta on tarpeellista tai välttämätöntä, riippuen käsiteltävien henkilötietojen laadusta. Oikeasuhtaisuusvaatimuksen täytyminen vaatii viranomaista täyttämään tiettyjä suojatoimia rekisteröidyn oikeuksien mahdollisimman laajaksi toteuttamiseksi.

Lisäksi toissijaista käyttötarkoitusta sovellettaessa viranomaisen tulee kunnioittaa henkilötietojen suoja käyttötarkoituksen ydintä. Tällä tarkoitetaan sitä, että suojattua perusoikeutta henkilötietojen käyttötarkoituksesta ei saa tehdä rajoituksen vuoksi merkityksettömäksi. EUT:n arvion mukaan henkilötietojen suojassa ja

¹⁷⁵ Katso kappale 2.2.

käyttötarkoitussidonnaisuudessa tällä tarkoitetaan sitä, että rekisterinpitäjän tulee käyttötarkoituksesta poiketessaan huolehtia käsittelyä koskevasta tietoturvallisuudesta.

5 Alkuperäisen ja toissijaisen käsittelyn soveltamisalan erot

Tutkielmani tarkoituksena on ollut selvittää, onko alkuperäisen ja toissijaisen käyttötarkoituksen soveltamisaloissa eroja. Edellä on jo todettu, että käyttötarkoitussidonnaisuudesta poikkeaminen edellyttää toissijaisen käyttötarkoituksen laillisuus-, tarpeellisuus- ja oikeasuhtaisuusvaatimusten täyttymistä. Selventämättä on kuitenkin se, mitä tällä tarkoitetaan tulkittaessa alkuperäisen ja toissijaisen käyttötarkoituksen eroja.

Alkuperäisestä käyttötarkoituksesta poikkeaminen vaatii viranomaiselta käyttötarkoituksen astetta syvällisempää tulkintaa, sillä käyttötarkoituksen poikkeamisella puututaan perus- ja ihmisoikeutena turvattuun henkilötietojen suojaan. Soveltamisalan laajuuden tulkitseminen vaatii kuitenkin tarkempaa tarkastelua itse lakiin ja sen asettamiin rajoihin sekä toissijaisen käyttötarkoituksen vaatimusten suhteuttamista näihin. Tarkastellaan soveltamisalaa jo edellä esitellyn poliisin henkilötietolain 13 §:n näkökulmasta. Pykälän 2 momentin 2 kohdan mukaan poliisi saa käsitellä kohdassa määriteltyjä henkilötietoja muuhun kuin niiden alkuperäiseen käsittelytarkoitukseen sellaisen rikoksen selvittämiseksi, josta laissa säädetty rangaistus on vankeutta.

Rikosten selvittämiseen alkuperäisestä käyttötarkoituksesta säädetään saman lain 5 §:ssä, jonka mukaan poliisi saa käsitellä henkilötietoja esitutinnan, poliisitutinnan tai muun rikoksen selvittämiseen liittyvän tehtävän, yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseen liittyvän tehtävän ja muun poliisille säädetyn valvontatehtävän suorittamiseksi (1 momentti).

Tämä on hyvä esimerkki siitä, milloin toissijainen käyttötarkoitus asettaa eri soveltamisalan käsittelylle kuin alkuperäinen käyttötarkoitus. Alkuperäisen käyttötarkoituksen pykälä ei aseta rikoksen selvittämiseksi alarajaa, vaan henkilötietoja saa käsitellä rikoksen selvittämiseksi poliisille säädetyn tehtävän suorittamiseksi. Jos henkilötiedot on kuitenkin kerätty alkuperäisesti johonkin muuhun tarkoitukseen ja niitä tarvitaan myöhemmin toissijaiseen käyttötarkoitukseen rikoksen selvittämiseksi, tulee kyseisestä rikoksesta olla laissa säädetty rangaistuksena vankeutta. Minkä tahansa rikoksen selvittämiseksi ei siten saa poiketa käyttötarkoitussidonnaisuudesta ja tällöin toissijaisen käyttötarkoituksen soveltamisalan laajuus on alkuperäistä käyttötarkoitusta suppeampi.

Toisaalta taas saman 13 §:n 2 momentin 1 kohdan mukaan henkilötietoja saa käsitellä muuhun kuin alkuperäiseen käyttötarkoitukseen rikoksen ennalta estämiseksi tai paljastamiseksi. Kohta ei siten aseta toissijaiselle käyttötarkoitukselle laissa säädettyjä lisäedellytyksiä. Näin ollen toissijainen käyttötarkoitus ei siten automaattisesti tarkoita viranomaisen tehtäväkentän pienentämistä.

Vaikka laissa ei säädetä viranomaisen tehtäväkentän pienentämisestä silloin, kun käyttötarkoitussidonnaisuudesta poiketaan, ei se tarkoita välttämättä sitä, että viranomainen saisi käsitellä henkilötietoja yhtä laajasti poiketessaan käyttötarkoitussidonnaisuudesta. Viranomaisen selvitettäväksi tulee nimittäin toissijaisen käyttötarkoituksen yhteydessä sen vaatimusten toteutumisen arviointi. Viranomaisen tulee siten selvittää, toteuttaako käsittely toissijaisen käyttötarkoituksen vaatimukset laillisuudesta, tarpeellisuudesta ja oikeasuhtaisuudesta.

Alkuperäisen käyttötarkoituksessa henkilötietojen käsittelyn osalta riittää, että viranomaisen tehtävästä on säädetty laissa ja että käsittely on tarpeen tämän tehtävän hoitamiseksi. Alkuperäisestä käyttötarkoituksesta poikkeamisesta tulee säätää kuitenkin nimenomaisesti laissa. Käyttötarkoitussidonnaisuudesta poikkeamisen osalta ei siten riitä, että itse viranomaisen tehtävästä on säädetty laissa. Tästä erinomainen esimerkki on edellä mainittu poliisin henkilötietolain 13 §, jossa säädetään ne poliisin tehtävät, joiden osalta voidaan poiketa alkuperäisestä käyttötarkoituksesta. Laillisuusvaatimus vaatii kuitenkin molemmilta, että laissa on säädetty peruste henkilötietojen käsittelylle. Lisäksi käsittelyn tulee täyttää kaikki muut sille laissa säädetyt vaatimukset sekä viranomaisen sisäiset ohjeet. Tämä vaatimus koskee sekä alkuperäistä että toissijaista käyttötarkoitusta.

Kerättyjen henkilötietojen tulee olla käsittelyn tarkoituksen kannalta tarpeellisia. Alkuperäisessä käsittelytarkoituksessa tarpeellisuus tarkoittaa sitä, että kerättyjen henkilötietojen tulee olla asianmukaisia ja tarpeellisia tarkoituksen kannalta, eikä tietoja saa käsitellä varmuuden vuoksi. Toissijaisessa käyttötarkoituksessa puolestaan sovelletaan tiukan tarpeellisuuden vaatimusta. Tämä johtuu siitä, että toissijaisella käyttötarkoituksella poiketaan perus- ja ihmisoikeutena suojatusta henkilötietojen suojasta ja siihen kuuluvasta käyttötarkoitussidonnaisuudesta.

Toissijaisessa käyttötarkoituksessa arvioidaan sitä, onko käsittely tarpeen demokraattisessa yhteiskunnassa. Käytännössä tällä tarkoitetaan suhteellisuuspunnintaa siitä, onko käsittelyn

tavoite ja siitä rekisteröidylle aiheutuva haitta oikeassa suhteessa toisiinsa. A29WP:n arvion mukaan tällainen pakottava tarve henkilötietojen käsittelylle on, jos tarve on vakava, tärkeä ja välittömässä yhteydessä tehtäviin toimenpiteisiin.¹⁷⁶

Toissijaisen käyttötarkoituksen osalta on myös EIT:n ja EUT:n osalta viranomaisen tulee, esimerkiksi osaksi viranomaisen tekemää vaikutustenarvioita, arvioida onko toimenpide oikeasti tarpeen käyttötarkoitukseen nähden, nimetä käsittelyn tarkoitus sekä henkilöt, joihin käsittely tulisi vaikuttamaan, nimetä kerättävät henkilötiedot sekä niiden tyyppi sekä yksilöidä tehtävät käsittelytoimet ja henkilöt, joilla on pääsy tietoihin. Tarpeellisuuden arviointi on siten toissijaisen käyttötarkoituksen osalta tiukempaa ja vaatii viranomaiselta selkeästi suurempia toimenpiteitä kuin alkuperäisen käyttötarkoituksen osalta.

Oikeasuhtaisuuden vaatimus vastaa sisällöltään paljon tarpeellisuusvaatimusta, sillä siinä mietitään mitkä toimet ovat tarkoituksenmukaisia ja oikeassa suhteessa tavoitteeseen ja käsittelyn rekisteröidylle aiheuttamiin haittoihin. Tätä vaatimusta ei ole säädetty osaksi alkuperäistä käyttötarkoitusta. Rekisteröidyn oikeuksien huomioiminen kuuluu kuitenkin osaksi kaikkea henkilötietojen käsittelyä. Toissijaisessa käyttötarkoituksessa oikeasuhtaisuuden vaatimus vaatii, että rekisterinpitäjä suojaa rekisteröidyn oikeuksia niin pitkälle kuin on vain mahdollista tavoitteen saavuttamiseksi. Toissijaisessa käyttötarkoituksessa rekisteröidyn oikeudet tulee siten ottaa huomioon vielä astetta tarkemmin.

Toissijaisella käyttötarkoituksella rajoittaa perus- ja ihmisoikeutena suojattua henkilötietojen suojaa. Nämä rajoitusperusteet, kuten käsittelyn laillisuus ja suhteellisuus, on otettu huomioon jo toissijaista käyttötarkoitusta koskevassa kansallisessa lainsäädännössä. Kuitenkin toissijaisen käyttötarkoituksen vaatimuksista on jätetty pois perusoikeuden ytimen kunnioitusta koskevat huomiot, joiden mukaan perusoikeutta ei saa tehdä rajoituksilla tyhjäksi.

Henkilötietojen suojan ja käyttötarkoitussidonnaisuuden osalta oikeuden ytimen kunnioitusta on arvioitu niitä suojatoimia, joita viranomainen tekee poiketessaan käyttötarkoituksesta. Tällä tarkoitetaan esimerkiksi tietoturvaan liittyviä huomioita siitä, kenellä on viranomaisen sisällä mahdollisuus käsitellä henkilötietoja sekä sitä, miten viranomainen suojaa

¹⁷⁶ Lisää tästä Jasserand-Breeman 2019, s. 122.

henkilötietoja niiden laittomalta käytöltä. Viranomaisen tulee siten varmistaa, että se täyttää käsittelyn osalta vaaditut suojatoimet, kun käsittelyssä poiketaan alkuperäisestä käyttötarkoituksesta. Toki tietoturvallisuuteen liittyvät toimenpiteet tulee ottaa huomioon myös alkuperäisessä henkilötietojen käsittelyssä.¹⁷⁷

Toissijaisen käyttötarkoituksen hyödyntäminen vaatii siten viranomaiselta suurempaa käsittelyprosessien arviointia ja tutkimista. Tämä johtaa väistämättä siihen, että esimerkiksi tiukan tarpeellisuusvaatimuksen seurauksena viranomaisen ei saa käsitellä joitakin sellaisia henkilötietoja, mitä saisi käsitellä vielä alkuperäisen käyttötarkoituksen tarpeellisuusvaatimuksella. Toissijaisen käyttötarkoituksen soveltamisala on siten suppeampi kuin alkuperäisen käyttötarkoituksen, sillä sitä koskevat kriteerit ovat alkuperäistä käyttötarkoitusta tiukemmat.

Toissijaista käyttötarkoitusta koskevat kriteerit voivat vaihdella myös sen mukaan, mikä on sen suhde alkuperäiseen käyttötarkoitukseen. Tätä on arvioitu esimerkiksi perustuslakivaliokunnan toimesta arkaluonteisten henkilötietojen suhteen mietittäessä biometrisen ja DNA-tietojen hyödyntämistä rikosperustaisiin tarkoituksiin. Biometrisillä tiedoilla tarkoitetaan esimerkiksi sormenjälkeä tai kasvokuvaa. Biometriset ja DNA-tiedot kuuluvat arkaluonteisiin henkilötietoihin.¹⁷⁸

Arkaluonteisten tietojen käsittely on lähtökohtaisesti kiellettyä, mutta niiden käsittely on tietyissä tilanteissa välttämätöntä.¹⁷⁹ Tämän vuoksi esimerkiksi poliisin henkilötietolaissa on säädetty 5–8 §:ssä ne tilanteet, joissa arkaluonteisten henkilötietojen käsittely on sallittua. Rikosperusteisesti kerättyjen arkaluonteisten henkilötietojen vaatimuksena on poliisin henkilötietolain 15 §:n mukaan se, että henkilötietojen käsittely on välttämätöntä. Välttämättömyys asettaa käsittelylle tiukemmat vaatimukset kuin tarpeellisuus, sillä se edellyttää, että viranomaisen ei voi hoitaa tehtävänsä käsittelemättä arkaluonteisia henkilötietoja.¹⁸⁰ Henkilötietojen käsittely on näin ollen oltava tehtävän hoitamiseksi pakollista, eikä asetettua tavoitetta ole mahdollista saavuttaa ilman, että kyseisiä henkilötietoja käsiteltäisiin.

¹⁷⁷ Tietoturvallisuudesta säädetään esimerkiksi rikosasioiden tietosuojalain luvussa 5.

¹⁷⁸ Tiura-Virta 2023, s. 193. Biometrisia tietoja voidaan hyödyntää henkilön tunnistamiseen. Tällaisia keinoja on esimerkiksi tietokoneen tai puhelimen sormenjälki- tai kasvotunnistin. Biometrisestä tunnistamisesta voit lukea lisää esimerkiksi Korja 2016, s. 140–141.

¹⁷⁹ Korja 2016, s. 279.

¹⁸⁰ Ks. aiheesta lisää esimerkiksi Tiura-Virta 2023, s. 199.

Poliisi käsittelee kuitenkin biometrisia ja DNA-tietoja myös esimerkiksi ulkomaalaislain (301/2004) perusteella ulkomaalaisten henkilöiden henkilöllisyyden todentamiseksi. Tällöin poliisi voi kerätä henkilöiden tunnistamiseksi esimerkiksi sormenjäljet ja valokuvan (131 §).¹⁸¹ Ulkomaalaislain perusteella kerättyjen henkilötietojen tarkoituksena on suorittaa ulkomaalaisvalvontaa, eli valvoa lain noudattamista ja torjua laitonta maassa oleskelua (129 a §). Tietojen keräämishetkellä ei kuitenkaan vielä tiedetä, liittykö niiden keräämisen rikosoikeudellisia tehtäviä.¹⁸² Vaikka käyttötarkoituksena ei siten ole suoraan rikosoikeudellinen, on siinä kuitenkin rikosoikeudellinen yhteys.

Poliisin henkilötietolain 15 §:n 4 momentin mukaan ulkomaalaislain 131 §:n perusteella kerättyjä henkilötietoja saa käsitellä niiden alkuperäisestä käyttötarkoituksesta (ulkomaalaisvalvonta) poiketen vain, jos käsittely on välttämätöntä luonnononnettomuuden, suuronnettomuuden, muun katastrofin tai rikoksen kohteeksi joutuneen tai muuten tunnistamattomaksi jääneen uhrin tunnistamiseksi. Tietoja voidaan käyttää myös silloin, jos se on välttämätöntä jonkin 15 §:n 4 momentissa luetellun rikoksen ennalta estämiseksi paljastamiseksi tai selvittämiseksi. Tällaisia rikoksia ovat esimerkiksi sotarikokset, rikokset ihmisyyttä vastaan ja maanpetokset.

Ulkomaalaislain perusteella kerättyjen henkilötietojen toissijaisessa käyttötarkoituksessa on takana perustuslakivaliokunnan huomio siitä, että käyttötarkoitussidonnaisuuden poikkeukset tulee olla täsmällisiä ja vähäisiä. Lisäksi valiokunta on huomionnut lain osalta, että ulkomaalaislain perusteella kerättyjä henkilötietoja voidaan käsitellä myös tarkasti määriteltyjen rikosten ennalta estämiseen ja selvittämiseen, mutta ainoastaan silloin, kun toiminnalla on kiinteä yhteys alkuperäiseen keräämis- ja tallentamistarkoitukseen.¹⁸³ Tällainen kiinteä yhteys alkuperäiseen keräämis- ja tallentamistarkoitukseen oli siten ulkomaalaislain perusteella kerätyillä henkilötiedoilla, sillä vaikka henkilötietoja ei suoraan kerätty rikosoikeudellisiin tarkoituksiin, oli käsittelyllä selkeä rikosoikeudellinen yhteys. Tästä johtuen käsittely sallittiin edellä kuvatusti tarkasti määriteltyjen rikosten osalta.

Poliisi kerää biometrisia ja DNA-tietoja myös passi- ja henkilökorttirekistereihin, joihin liitetään tunnisteina sormenjälki ja kasvokuva.¹⁸⁴ Henkilötietojen keräämisessä passi- ja

¹⁸¹ Valokuva on arkaluonteinen henkilötieto silloin, kun sitä käsitellään teknisin menetelmin henkilön yksilölliseksi tunnistamiseksi. Tiura-Virta 2022, s. 15.

¹⁸² Tiura-Virta 2023, s. 199–200.

¹⁸³ PeVL 47/2010 vp, s. 4.

¹⁸⁴ Tiura-Virta 2022, s. 15.

henkilökorttirekistereihin ei ole rikosoikeudellista yhteyttä, vaan kyseessä on henkilötietojen käsittely poliisin muissa lakisääteisissä tehtävissä poliisin henkilötietolain 11 §:n mukaisesti. Menettelyyn sovelletaan siten yleistä tietosuojaa-asetusta. Passi- ja henkilökorttirekistereihin kerättyjen tietojen osalta on useaan otteeseen selvitetty mahdollisuutta hyödyntää kerätyt tiedot myöhemmin rikosoikeudellisiin tarkoituksiin.¹⁸⁵ Toistaiseksi tämän laajuista poikkeusta käyttötarkoitussidonnaisuuteen ei ole sallittu, sillä passi- ja henkilörekistereitä varten kerättyjen tietojen ja rikosoikeudellisten tarkoitusten (edes vakavampien) ei ole löydetty edellä mainittua kiinteää yhteyttä.¹⁸⁶ Selkeää yhteyttä rikosoikeudellisiin tarkoituksiin ei siten ole passi- ja henkilökorttirekistereihin kerättyjen henkilötietojen käyttötarkoituksen osalta.

Poliisin henkilötietolain 15 §:n 2 momentin mukaisesti henkilökorttilaissa ja passilaissa säädettyjen tehtävien suorittamiseksi käsiteltävien biometrisiä tietoja saa käyttää muuhun kuin niiden alkuperäiseen käsittelytarkoitukseen vain, jos se on välttämätöntä luonnononnettomuuden, suuronnettomuuden, muun katastrofin tai rikoksen kohteeksi joutuneen tai muuten tunnistamattomaksi jääneen uhrin tunnistamiseksi. Siten tarkasti määriteltyjen rikostenkaan osalta ei sallittu käyttötarkoitussidonnaisuudesta poikkeamista. Rikoksen uhriksi joutuneen tai muuten tunnistamattomaksi jääneen uhrin tunnistamisen osalta tällainen yhteys kuitenkin alkuperäiseen käyttötarkoitukseen (henkilön tunnistaminen) löydettiin.¹⁸⁷

Kuten arkaluonteisten henkilötietojen osalta huomataan, toissijaisen käyttötarkoituksen soveltamisalan laajuus voi siten vaihdella alkuperäisen ja toissijaisen käyttötarkoituksen välisestä suhteesta. Käyttötarkoitussidonnaisuuden arviointiin ja siitä poikkeamisen perusteisiin vaikuttaa alkuperäinen käyttötarkoitus ja siten se peruste, jolla henkilötiedot on alun perin kerätty. Mitä kauemmaksi yhteensopivuudesta käyttötarkoitusten yhteydestä mennään, sitä suppeammat toissijaisen käyttötarkoituksen soveltamismahdollisuudet ovat. Perustuslakivaliokunnan lausunnot ovat johdonmukaisia ja pyrkivät kunnioittamaan alkuperäistä käyttötarkoitusta niin pitkälle kuin mahdollista.

¹⁸⁵ Sisäministeriö on vuosina 2014 ja 2022 julkaissut selvitykset passin sormenjälkitietojen käyttämisestä vakavien rikosten torjunnasta (Sisäministeriön julkaisu 20/2014 ja VN/5608/2022-SM20, 5.9.2022).

¹⁸⁶ PeVL 21/2012 vp, s. 4.

¹⁸⁷ Ibid.

Toissijaisen käyttötarkoituksen laajuuteen voi siten vaikuttaa itse lailla tehty rajaus, toissijaisen käyttötarkoituksen sisällölliset vaatimukset laillisuudesta, tarpeellisuudesta sekä oikeasuhtaisuudesta sekä toissijaisen käyttötarkoituksen suhde alkuperäiseen käyttötarkoitukseen. Kyse on siten kokonaisvaltaisesta arvioinnista ja mahdollisimman laajasta käyttötarkoitussidonnaisuuden toteutumisesta.

6 Milloin käsittely on alkuperäistä ja milloin toissijaista

6.1 Tietojen keräämishetkellä sovellettavan säädöksen merkitys

Käyttötarkoitussidonnaisuutta ja sen sitovuutta mietittäessä on hyvä ymmärtää mistä käsiteltävät henkilötiedot ovat peräisin ja millä perusteella niitä on käsitelty ennen direktiivin soveltamisalaan kuuluvan käsittelyn aloittamista. Henkilötietojen alkuperän merkityksestä käyttötarkoitussidonnaisuuteen ei olla EU:ssa kaikelta osalta yhtä mieltä. Tästä johtuu se, että toissijaisen käyttötarkoituksen soveltuvuus voi poiketa jäsenvaltioittain.¹⁸⁸

Yhtä mieltä ollaan siitä, että rikosasioiden tietosuojadirektiivin soveltamisalaan kuuluvat käsittelytarkoitukset ovat toisistaan erityisiä ja erillisiä.¹⁸⁹ Tämä näkyy myös kansallisessa toissijaista käyttötarkoitusta koskevassa rikosasioiden tietosuojalain 5 §:n 2 momentissa, jonka mukaan lain soveltamisalaan kuuluvaa tarkoitusta varten kerättyjä henkilötietoja saa käsitellä muuhun lain soveltamisalaan kuuluvaan tarkoitukseen vain, jos käsittelystä säädetään laissa. Laissa siis nimenomaisesti yhdistetään toissijainen käyttötarkoitus lain soveltamisalan sisällä tapahtuvaan käyttötarkoituksen muutokseen.

Erimielisyydet kohdistuvat toissijaisen käyttötarkoituksen soveltamisalalla siihen, onko yleisen tietosuoja-asetuksen perusteella alkuperäisesti kerättyjä tietoja pidettävä viranomaiselle saapuessaan alkuperäisinä vai toissijaisina. Tämän vuoksi rikosasioiden tietosuojadirektiivissä ei ole otettu kantaa siihen, miten yleisen tietosuoja-asetuksen perusteella kerätyt henkilötiedot ja sen perustella määritelty käyttötarkoitus suhtautuu siihen, kun viranomainen myöhemmin käsittelee näitä tietoja rikosasioissa.¹⁹⁰

Rikosasioiden tietosuojadirektiivin 4 artiklan 2 kohdan mukaan saman tai toisen rekisterinpitäjän muuhun direktiivin soveltamisalaan säädettyyn tarkoitukseen, kuin siihen, johon henkilötiedot kerättiin, sallitaan jos kohdassa mainitut edellytykset täyttyvät. Direktiivissä ei siten oteta kantaa siihen, sovelletaanko toissijaista käyttötarkoitusta ainoastaan direktiivin soveltamisalan sisällä olevaan käyttötarkoituksesta poikkeamiseen vai myös muussa käsittelyssä asetetusta käyttötarkoituksesta poikkeamiseen.

¹⁸⁸ Jasserand-Breeman 2019, s. 124.

¹⁸⁹ Ks. kappale 4.1, jossa käsiteltiin asiaan liittyvää EUT:n tapausta C-180/21.

¹⁹⁰ Jasserand-Breeman 2019, s. 124.

Yleisessä tietosuojasetuksessa ei myöskään oteta kantaa tähän. Sen johdannon resitaalissa 19 todetaan vain, että viranmaisen käsiteltäessä asetuksen soveltamisalaan kuuluvia henkilötietoja rikosasioiden tietosuojadirektiivin tarkoituksia varten sovelletaan asetuksen sijasta rikosasioiden tietosuojadirektiivin säännöksiä. Tämä tietosuojalainsäädännön tulkinnallisesti avoin kohta voi osoittautua ongelmalliseksi silloin, kun mietitään, käsitteleekö viranomaisen asetuksen perusteella kerättyjä henkilötietoja ensisijaisten vai toissijaisten säännösten perusteella. Koska asiaan ei ole otettu kantaa EU:n tasoisessa säädöksessä, aiheuttaa tämä erilaisia toissijaisen käyttötarkoituksen soveltamisia jäsenvaltioiden välillä.¹⁹¹

Rikosasioiden tietosuojadirektiiviä muotoiltaessa Euroopan komissio antoi lausunnon koskien yleisen tietosuojasetuksen perusteella kerättyjen henkilötietojen jatkokäsittelyä direktiivin soveltamisalaan kuuluvassa asiassa. Lausunnon mukaan tällainen käsittely pitäisi nähdä alkuperäisenä käsittelynä viranomaisessa sen sijaan, että käsittely katsottaisiin toissijaiseksi.¹⁹² Komission mukainen tulkinta antaisi siten viranomaiselle oikeudet määrittellä jo kerättyjen henkilötietojen alkuperäinen käyttötarkoitus uudelleen.

Euroopan tietosuojavaltuutetun kanta on kuitenkin toinen. Tietosuojavaltuutetun linjan mukaan henkilötietojen uudelleen käsittelyssä pitäisi olla mahdollista ainoastaan tiukkojen ehtojen täytyessä, eikä käyttötarkoitussidonnaisuudesta poikkeamista pitäisi mahdollistaa helpoin perustein. Euroopan tietosuojavaltuutettu perustelee näkökantansa sillä, että rekisteröidylle uudelleen käsittelystä aiheutuvat vaikutukset voivat olla huomattavasti alkuperäistä käsittelyä suuremmat. Käyttötarkoitussidonnaisuus on lisäksi tietosuojavaltuutetun mukaisesti yksi henkilötietojen käsittelyä ja tietosuojaa koskevista peruseriaateista, siitä poikkeaminen on mahdollista, mutta tämä tulisi tehdä noudattaen välttämättömyyden ja suhteellisuuden vaatimuksia.¹⁹³

Euroopan tietosuojavaltuutetun ja kansallisen perustuslakivaliokunnan käyttötarkoitussidonnaisuutta koskevat linjat ovat perusteluiltaan saman sisältöiset sillä myös perustuslakivaliokunta on, edellä todetusti, korostanut käyttötarkoitussidonnaisuuden merkitystä henkilötietojen käsittelyssä rikosasioissa. Tulkinnallisen ongelman tuottaa

¹⁹¹ Ibid.

¹⁹² DOC 7740/15, alaviite 107, <https://www.statewatch.org/media/documents/news/2015/jul/eu-council-dp-dir-leas-chapI-II-V-10133-15.pdf>.

¹⁹³ EDPS Opinion of the European Data Protection Supervisor on the amended proposal for a Regulation of the European Parliament and of Council on the establishment of 'EURODAC' for the comparison of fingerprints for the effective application of Regulation (EU) NO [.../...] [...] (Recast version), kohta 27–28.

kuitenkin toissijaista käyttötarkoitusta koskeva pykälä, jossa toissijaisen käyttötarkoituksen soveltaminen rajataan koskemaan vain lain soveltamisalan sisällä tapahtuvia käyttötarkoituksen muutoksia.

Rikosasioiden tietosuojalaki ei ota kantaa siihen, miten yleisen tietosuoja-asetuksen perusteella kerättyjä henkilötietoja tulisi käsitellä. Yleisen tietosuoja-asetuksen perusteella nimetyin käyttötarkoituksen sivuuttaminen viranomaisen käsitellessä henkilötietoja rikosasioissa olisi kuitenkin mielestäni vastoin perus- ja ihmisoikeutena suojattua henkilötietojen suojaa. Etenkin yhteiskunnassa, jossa henkilötietoja kerätään ja hyödynnetään yhä laajemmin.¹⁹⁴ Perustuslakivaliokunta on myös lausunnoissaan korostanut käyttötarkoitussidonnaisuuden merkitystä sekä henkilötietojen suojan asemaa perusoikeutena ja onkin esimerkiksi passi ja henkilökortteja varten kerättyjen biometrinen ja DNA-tietojen osalta korostanut käyttötarkoituksen merkitystä, vaikka näiden tietojen osalta sovelletaankin alkuperäisessä käyttötarkoitusta yleistä tietosuoja-asetusta.¹⁹⁵

Asia on jätetty direktiivissä avoimeksi ja siten jäsenvaltioiden oman tulkinnan varaan. Kansallinen oikeustila on kuitenkin jäänyt epäselväksi, joka voi aiheuttaa viranomaisten omia tulkintoja ja käytäntöjä. Perustuslakivaliokunnan tulkintakäytäntö näyttäisi kuitenkin vahvistavan ja korostavan käyttötarkoitussidonnaisuuden merkitystä entisestään, mitä kauemmas alkuperäisestä käyttötarkoituksesta mennään. Tämä tulkintalinja toteuttaa myös tehokkaimmin henkilötietojen suojan toteutumista perus- ja ihmisoikeutena. Oikeustila vaatisi kuitenkin vielä selkeyttämistä muiden henkilötietojen kuin arkaluonteisten osalta. Rekisteröidyn suojan tehokkaan toteutumisen kannalta ei nimittäin ole saman tekevää kumpaan tulkintasuositukseen päädytään.

6.2 Yhteensopiva käyttötarkoitus

Lopuksi on tarpeen vielä selventää mitä tarkoitetaan sillä, että rekisterinpitäjä ei saa käsitellä henkilötietoja alkuperäisen käyttötarkoituksen kanssa *yhteensopimattomalla* tavalla (rikosasioiden tietosuojalain 5 §:n 1 momentti). Kansallisen lainsäädännön tulkinnan mukaan rekisterinpitäjä ei siten olisi ehdottoman sidottu alkuperäisesti määrittelemäänsä

¹⁹⁴ Lisää tästä niin kutsutusta bigdata-ilmiöstä voit lukea esimerkiksi Li ym. 2022.

¹⁹⁵ Tästä luvussa 5 ja sisäministeriön julkaisussa 20/2014 sekä PeVL 21/2012 vp.

käyttötarkoitukseen, vaan se saa myös käsitellä kerättyjä henkilötietoja tämän käyttötarkoituksen kanssa yhteensopivalla tavalla ilman, että sovellettavaksi tulisi toissijaista käyttötarkoitusta koskevat vaatimukset.

Yhteensopivuuden arvioiminen on siten tärkeää mahdollisen henkilötietojen jatkokäsittelyn sallittavuuden osalta. Yhteensopivan käyttötarkoituksen ei tarvitse olla suoraan yhteydessä alkuperäiseen käyttötarkoitukseen, sillä 5 §:n 3 momentissa mahdollistetaan henkilötietojen käsittely yleisen edun mukaista arkistointia taikka tieteellistä, tilastollista tai historiallista tarkoitusta varten. Toisaalta taas alkuperäiseen käsittelyyn hyvinkin läheisessä yhteydessä oleva käsittelyperuste ei välttämättä ole yhteensopiva alkuperäisen käsittelytarkoituksen kanssa.¹⁹⁶ Tämä on mielestäni välttämätöntä, sillä jos kaikki kansallisen rikosasioiden tietosuojalain soveltamisalaan kuuluvat viranomaisen tehtävät olisivat yhteensopivia vain siksi, että niitä sovelletaan rikoksiin, tekisi se tietyn, nimenomaisen ja oikeutetun käyttötarkoituksen nimeämisestä käytännössä lain soveltamisalan sisällä turhaa.¹⁹⁷

Yhteensopivan käytön määrittely on jatkokäsittelyä koskevien säännösten tunnistamiseksi erityisen tärkeää. Se määrittelee lisäksi sen, sovelletaanko käsittelyyn alkuperäisen käyttötarkoituksen mukaisia säännöksiä vai siirrytäänkö käsittelyssä toissijaisen käyttötarkoituksen alueelle. Tällä on merkitystä siksi, että viranomaisen tulee ennen henkilötietojen käsittelyn aloittamista olla tietoinen käsittelyyn soveltuvista säännöksistä ja tämän vuoksi siitä, sovelletaanko käsittelyyn alkuperäistä käyttötarkoitussidonnaisuutta vai toissijaista käyttötarkoitusta koskevia säännöksiä.

Yhteensopivan käytön arviointia ja arvioinnin perusteita ei kuitenkaan ole säännelty kansallisessa rikosasioiden tietosuojalaissa. Myös rikosasioiden tietosuojadirektiivi on yhteensopivuuden osalta hiljainen. Ennen rikosasioiden tietosuojadirektiivin voimaantuloa sovellettiin Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviä yksilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä ja näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta (jatkossa tietosuojadirektiivi), joka kumottiin yleisen tietosuoja-asetuksen ja rikosasioiden tietosuojadirektiivin voimaantulon myötä.¹⁹⁸ Tietosuojadirektiivin osalta kehitettiin

¹⁹⁶ Jasserand-Breeman 2019, s. 112–113.

¹⁹⁷ Tähän viitataan myös Euroopan tietosuojavaltuutettu antamassaan lausunnossa “Opinion of the European Data Protection Supervisor“ 2012, kohdassa 334.

¹⁹⁸ Valtioneuvoston U-kirjelmä U 26/2017 vp.

yhteensopivuuden arvioimiseksi huomioitavia tekijöitä. Tämä listaus otettiin myöhemmin osaksi yleistä tietosuojaa-asetusta, mutta jätettiin pois rikosasioiden tietosuojadirektiivistä.¹⁹⁹

Tietosuojaa-asetuksen 6 artiklan 4 kohdassa säädetään tietojen käsittelyn yhteensopivuuden arvioinnista. Kohdan mukaan, *jos käsittely tapahtuu muuta kuin sitä tarkoitusta varten, jonka vuoksi tiedot on kerätty, eikä käsittely perustu rekisteröidyn suostumukseen eikä unionin oikeuteen tai jäsenvaltion lainsäädäntöön, joka muodostaa demokraattisessa yhteiskunnassa välttämättömän ja oikeasuhteisen toimenpiteen 23 artiklan 1 kohdassa tarkoitettujen tavoitteiden turvaamiseksi, rekisterinpitäjän on otettava huomioon muun muassa seuraavat asiat varmistaakseen, että muuhun tarkoitukseen tapahtuva käsittely on yhteensopiva sen tarkoituksen kanssa, jota varten tiedot alun perin kerättiin:*

- A) henkilötietojen keruun tarkoitusten ja aiotun myöhemmän käsittelyn tarkoitusten väliset yhteydet;*
- B) henkilötietojen keruun asiayhteys erityisesti rekisteröityjen ja rekisterinpitäjän välisen suhteen osalta;*
- C) henkilötietojen luonne, erityisesti se, käsitelläänkö erityisiä henkilötietojen ryhmiä 9 artiklan mukaisesti tai rikostuomioihin ja rikkomuksiin liittyviä henkilötietoja 10 artiklan mukaisesti;*
- D) aiotun myöhemmän käsittelyn mahdolliset seuraukset rekisteröidyille;*
- E) asianmukaisten suojatoimien, kuten salaamisen tai pseudonymisoinnin olemassaolo.*

Yhteensopivuustekijöiden arvioinnin sijaan kansallinen rikosasioiden henkilötietojen käsittelyssä mahdollistetaan henkilötietojen jatkokäsittelyn toissijaiseen käyttötarkoitukseen tietyin perustein yhteensopivuudesta huolimatta. Tästä toisesta käyttötarkoituksesta säädetään rikosasioiden tietosuojalain 5 §:n 2 momentissa, jonka mukaan lain soveltamisalaan kuuluvaa tarkoitusta varten kerättyjä henkilötietoja saa käsitellä muuhun kuin kyseisessä momentissa säädettyyn tarkoitukseen vain, jos käsittelystä säädetään laissa.

¹⁹⁹ Jasserand-Breeman 2019, s. 113.

Yhteensopiva käyttö on henkilötietojen käsittelyssä rikosasioissa kuitenkin suppeasti määriteltävä käsite. Tämä johtuu siitä, että rikosasioiden tietosuojalain soveltamisalaan kuuluvat toimet nähdään edellä kuvatusti toisistaan erityisinä ja erillisinä. Tästä johtuu se, että esimerkiksi saman rikoksen eri vaiheissa käyttötarkoitus voi muuttua. Syyttäjä käsittelee samoja henkilötietoja eri käyttötarkoitukseen kuin poliisi, vaikka henkilötiedot on kerätty samaa rikosta koskien.²⁰⁰ Tällöin on selvää, että mikään muu kuin tietty, nimetty ja oikeutettu alkuperäinen käyttötarkoitus ei ole yhteensopiva.

Myös rikosasioiden tietosuojalain 5 §:n 2 momentti antaa sanavalinnallaan ymmärtää, että mikä tahansa muu käsittely kuin alkuperäisesti nimetty tietty nimenomainen ja oikeasuhtainen käyttötarkoitus olisi sallittua vain 2 momentissa säädetyin perustein. Tämä tulkintalinja poistaisi yhteensopivan käytön arvioinnin rikosasioiden henkilötietojen käsittelyssä kokonaan, vaikka saman pykälän ensimmäisessä momentissa mahdollistetaan erikseen alkuperäisen käsittelyn kanssa yhteensopiva käsittely.

Kansallinen rikosasioiden tietosuojalaki ja rikosasioiden tietosuojadirektiivi jättävät kuitenkin molemmat avoimeksi sen, mitä yhteensopivalla käyttötarkoituksella tarkoitetaan niiden soveltamisalaan kuuluvassa asiassa.²⁰¹ Näyttäisi kuitenkin, että yhteensopivaa käyttötarkoitusta ei arvioida niinkään alkuperäisen vaan toissijaisen käyttötarkoituksen osalta. Edellä kuvatusti nimittäin toissijaisen käyttötarkoituksen vaatimukset ovat sitä tiukemmat mitä kauemmaksi alkuperäisestä käyttötarkoituksesta mennään. Oikeustila vaatii kuitenkin selkeyttämistä sen osalta, mitä yhteensopivalla käytöllä tarkoitetaan alkuperäisen käyttötarkoituksen yhteydessä.

²⁰⁰ Tästä luvussa 4.1 käsitellyssä EUT:n oikeustapauksessa C-180/21.

²⁰¹ Jasserand-Breeman 2019, s. 124 ja 128.

7 Johtopäätökset

Tutkielmani tarkoituksena on ollut arvioida käyttötarkoitussidonnaisuuden sisältöä ja sitä koskevia rajoituksia henkilötietojen käsittelyssä rikosasioissa. Tehtävä ei ole ollut helppo, sillä rikosasioiden tietosuojalain sisältöä ei ole juuri tutkittu kansallisessa oikeuskirjallisuudessa. Lakia ja sen sisältämää käyttötarkoitussidonnaisuutta ei ole lisäksi käsitelty juurikaan kansallisissa tuomioistuimissa, mikä on ymmärrettävää, sillä tietosuoja koskevat kysymykset ovat hankalia eikä rekisteröity välttämättä ymmärrä vaatia oikeuksiensa toteutumista niiden käsittelyssä.

Ensimmäinen tutkimuskysymykseni liittyi siihen, miten käyttötarkoitusta ja käyttötarkoitussidonnaisuutta tulkitaan henkilötietojen käsittelyssä rikosasioissa. Käyttötarkoituksen tulee olla rikosasioiden tietosuojalain vaatimalla tavalla tietty, nimenomainen ja oikeutettu. Tietty käyttötarkoitus tarkoittaa sitä, että henkilötietojen käsittelyn tarkoitus tulee olla tarkkarajainen ja täsmällinen. Käyttötarkoitus tulee siten määritellä sillä tarkkuudella, että käsittelyn tarkoitus on siitä yksiselitteisesti ymmärrettävissä.

Nimenomainen käyttötarkoitus tarkoittaa puolestaan käyttötarkoituksen laadullisia vaatimuksia. Käyttötarkoitus tulee olla nimettynä siten, että kohdehenkilö pystyy sen perusteella ymmärtämään, miten ja miksi viranomainen käsittelee henkilötietoja. Esimerkiksi rekisteröidyn osalta tämä voi tarkoittaa yksinkertaisemman kielen käyttöä verrattuna esimerkiksi valvontaviranomaiseen tai viranomaisen sisällä tapahtuvaan tiedottamiseen.

Tietyn ja nimenomaisen käyttötarkoituksen vaatimukset ovat osaksi päällekkäisiä ja täydentävät toisiaan. Tietyn ja nimenomaisen käyttötarkoituksen tulee olla lisäksi oikeutettu. Oikeutettu käyttötarkoitus tarkoittaa puolestaan käyttötarkoituksen laillisuutta eli sitä, että viranomaisella on oikeus käsitellä henkilötietoja kyseiseen tarkoitukseen. Lisäksi oikeutettu käyttötarkoitus vaatii, että käsittelyssä noudatetaan lakia sekä viranomaisen ohjeita kokonaisuudessaan.

Käyttötarkoitusta tulee siten tulkita kokonaisvaltaisesti käsitellessä henkilötietoja rikosasioissa. Käyttötarkoitus tulee olla määritelty täsmällisesti ja se tulee ilmaista selkeästi. Lisäksi käyttötarkoituksen tulee olla oikeutettu, eli viranomaisen tulee voida lain perusteella käsitellä henkilötietoja tiettyyn ja nimenomaiseen käyttötarkoitukseen.

Käyttötarkoitussidonnaisuudella tarkoitetaan rikosasioissa puolestaan sitä, että viranomaisen saa kerätä henkilötietoja vain tiettyjä, nimenomaisia ja oikeutettuja tarkoituksia varten, eikä se saa käsitellä niitä kyseisten tarkoitusten kanssa yhteensopimattomalla tavalla. Käyttötarkoitus tulee määritellä ennen henkilötietojen keräämistä, jotta voidaan varmistua siitä, että kerätyt henkilötiedot ovat tarpeellisia nimetyn käyttötarkoituksen kannalta. Perustuslakivaliokunta on kuitenkin lausunut alkuperäistä käyttötarkoitusta koskien, että tarpeellisuusarviointia ei tarvitse tehdä välttämättä heti tietojen keräämishetkellä, jos niiden tarpeellisuutta ei pystytä arvioimaan. Tiedot tulee kuitenkin valiokunnan mukaan poistaa viipymättä, kun on käynyt ilmi, ettei tietoja tarvita käyttötarkoituksen kannalta. Tarpeellisuusarviointia ei siten tulkita liian tiukasti. Tämä on sinänsä ymmärrettävää, sillä etenkin rikosten paljastamisessa tietojen merkitystä ei välttämättä pystytä ymmärtämään heti niiden keräämishetkellä.

Käyttötarkoitussidonnaisuus on henkilötietojen käsittelyssä pääsääntö ja siitä poikkeamisesta tulee aina säätää erikseen laissa. Tässä tullaan tutkielmani toiseen tutkimuskysymykseen koskien toissijaisen käyttötarkoituksen soveltamisalaan ja siihen, onko soveltamisala suppeampi verrattuna alkuperäiseen käyttötarkoitukseen.

Toissijaisen käyttötarkoituksen soveltamisalaan vaikuttavat sitä koskevat vaatimukset laillisuudesta, tarpeellisuudesta ja oikeasuhtaisuudesta. Laillisuusvaatimuksen mukaan laissa tulee sallia henkilötietojen käyttö muuhun kuin alkuperäiseen käsittelytarkoitukseen. Toisin kuin alkuperäisessä käyttötarkoituksessa laista tulee löytyä erikseen pykälä, jossa mahdollistetaan käyttötarkoituksesta poikkeaminen. Alkuperäisen käyttötarkoituksen osalta riittää, että käsittely on tarpeen laissa säädetyn tehtävän hoitamiseksi. Laissa säädetty tehtävä ei siten oikeuta itsessään poikkeamaan käyttötarkoituksesta, vaan poikkeamiselle tulee löytyä erikseen säädetty peruste laissa. Näin on esimerkiksi laissa henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa, jonka 13 §:n otsikkokin, "Henkilötietojen käsittely muuhun kuin niiden alkuperäiseen käsittelytarkoitukseen", kertoo, missä tapauksissa ja millä perusteilla käyttötarkoituksesta voidaan pykälän mukaan poiketa.

Muuten laillisuusarvioinnit vastaavat toisiaan sekä alkuperäisessä että toissijaisessa käyttötarkoituksessa. Molemmissa tapauksissa viranomaisen on sidottu lakiin sekä muihin käsittelyä koskeviin sääntöihin ja ohjeisiin. Käsittelyn laillisuusvaatimuksen täyttäminen vaatii siten molempien käyttötarkoitusten osalta, että siinä noudatetaan kaikin puolin lakia sekä muita käsittelyyn liittyviä sääntöjä ja ohjeita.

Tarpeellisuusvaatimuksen osalta toissijaisessa käyttötarkoituksessa noudatetaan tiukempaa tarpeellisuusvaatimusta kuin alkuperäisessä käyttötarkoituksessa. Alkuperäisen käyttötarkoituksen tarpeellisuusvaatimuksen täyttäminen riittää, että kerätyt ja käsiteltävät tiedot ovat tarpeellisia käyttötarkoitukseen nähden. Toissijaisen käyttötarkoituksen osalta arviointiprosessi eroaa hieman siinä, noudatetaanko EIT:n vai EUT:n arviointilinjaa. Molempien tuomioistuinten linja vaatii kuitenkin tarkempaa ja siten tiukempaa käsittelyn tarpeellisuuden arviointia kuin alkuperäisessä käyttötarkoituksessa. Käyttötarkoitussidonnaisuudesta poiketessa tämä tiukka linja onkin perusteltua, jotta käyttötarkoitussidonnaisuutta ei tehdä merkityksettömäksi.

Oikeasuhtaisuuden vaatimus on toissijaisessa käyttötarkoituksessa laajempi kuin alkuperäisessä käyttötarkoituksessa. Molempien osalta vaaditaan, että käsiteltävät tiedot eivät saa olla liian laajoja tarkoitukseensa. Toissijaisessa käyttötarkoituksessa oikeasuhtainen käsittely vaatii lisäksi sitä, että käsittelyllä ei saada rajoittaa tai puuttua rekisteröidyn oikeuksiin enemmän kuin on välttämätöntä. Toissijainen käyttötarkoitus vie siten suhteellisuusvaatimuksen astetta pidemmälle.

Vastauksena siihen, onko toissijaisen käyttötarkoituksen soveltamisala suppeampi kuin alkuperäisessä käyttötarkoituksessa on yksinkertaistettuna "kyllä". Toissijainen käyttötarkoitus asettaa henkilötietojen käsittelylle tiukemmat vaatimukset kuin alkuperäinen käsittely. Toissijaisen käyttötarkoituksen laajuuteen voi vaikuttaa sitä koskevat vaatimukset, laissa erikseen säädetyt sitä koskevat rajaukset ja sen suhde alkuperäiseen käyttötarkoitukseen. Voidakseen poiketa käyttötarkoitussidonnaisuudesta, tulee viranomaisen, miettiä täyttyykö toissijaisen käyttötarkoituksen perusteet vai eivät.

Kolmas tutkimuskysymykseni koski sitä, milloin henkilötietojen käsittely on rikosasioissa alkuperäistä ja milloin toissijaista. EUT on todennut ratkaisussaan C-180/21, että rikosasioiden käsittelyn tarkoituksia tulee pitää toisistaan erityisenä ja erillisinä. Tämä on loogista, sillä muuten tietyn, nimenomaisen ja oikeutetun käyttötarkoituksen nimeäminen olisi tarkoituksetonta, jos rikosasioiden tietosuojalain soveltamisalaan kuuluvat viranomaisen tehtävät olisivat kaikki toisiinsa katsottuna yhteensopivia ja siten alkuperäisiä.

Ratkaisu ei kuitenkaan ota kantaa siihen, miten yleisen tietosuojasetuksen nojalla kerättyihin henkilötietoihin tulisi suhtautua, kun niitä käsitellään myöhemmin rikosasioiden tietosuojalain mukaiseen tarkoitukseen. Tästä on EU:n sisällä eroavia mielipiteitä, eikä asiaan

ole otettu kantaa rikosasioiden tietosuojadirektiivissä. Asia on jätetty siten kansallisten lainsäätäjien päätettäväksi.

Rikosasioiden tietosuojalain toissijaista käyttötarkoitusta koskevassa 5 §:n 2 momentissa rajataan sanallisesti toissijainen käyttötarkoitus koskemaan vain lain soveltamisalan sisällä tapahtuvia poikkeuksia käyttötarkoitussidonnaisuudesta. Kansallinen lainsäädäntö ei kuitenkaan ota kantaa siihen, miten yleisen tietosuoja-asetuksen perusteella nimettyyn käyttötarkoitukseen tulisi suhtautua. Perustuslakivaliokunta on kuitenkin lausunnoissaan koskien passi ja henkilökorttitietoja korostanut käyttötarkoitussidonnaisuuden merkitystä, vaikka näiden osalta alkuperäinen käyttötarkoitus on nimetty tietosuoja-asetuksen perusteella. Tämä tulkintalinja tukee myös käyttötarkoitussidonnaisuutta osana henkilötietojen suojaa ja siten perus- ja ihmisoikeuksien mahdollisimman laajaa toteutumista.

Vastauksena viimeiseen tutkimuskysymykseen on siten se, että jos henkilötiedot on kerätty rikosasioiden tietosuojalain soveltamisalaan kuuluvassa asiassa ja tämän yhteydessä nimetystä käyttötarkoituksesta poiketaan myöhemmin henkilötietojen elinkaaren aikana, on kyse tällöin toissijaisesta käyttötarkoituksesta. Yleisen tietosuoja-asetuksen perusteella kerättyjen henkilötietojen osalta kansallinen oikeustila vaatisi kuitenkin vielä tarkennusta.