



LsN Liisa Leppävirta
Demokratia- ja julkisoikeusosasto
Oikeusministeriö

LAUSUNTO

21.10.2021

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

Hallituksen esitys eduskunnalle Schengenin tietojärjestelmän käyttöä koskevia asetuksia täydentäväksi lainsäädännöksi (HE 35/2021 vp)

Perustuslakivaliokunta on pyytänyt oikeusministeriöltä lausuntoa hallituksen esityksestä eduskunnalle Schengenin tietojärjestelmän käyttöä koskevia asetuksia täydentäväksi lainsäädännöksi. Oikeusministeriö esittää lausuntonaan seuraavan.

Esityksessä ehdotetaan muutettaviksi henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa annettua lakia, henkilötietojen käsittelystä Rajavartiolaitoksessa annettua lakia sekä henkilötietojen käsittelystä Tullissa annettua lakia. Esityksen mukaan mainittuihin lakeihin lisättäisiin kansallinen sääntely, joka on tarpeen Schengenin tietojärjestelmän käyttöä koskevien Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusten täydentämiseksi poliisin, Rajavartiolaitoksen ja Tullin toimialoilla. Lisäksi muutettaisiin eräitä muita kansainväliseen tiedonvaihtoon liittyviä säännöksiä. Niissä säädettäisiin tietojen saamisesta Euroopan unionin yhteisistä tietojärjestelmistä terrorismirikosten ja vakavien rikosten ennalta estämiseksi, paljastamiseksi ja selvittämiseksi sekä henkilötietojen luovuttamisesta Euroopan unionin yhteisiin tietojärjestelmiin.

Toimivaltaisten viranomaisten oikeus saada pääsy Schengenin tietojärjestelmään

Ehdotettu sääntelytavan muutos ja tiedonluovutussääntelyn valtiosääntöiset reunaehdot

Hallituksen esityksessä ehdotetaan muutettavaksi lakia henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa siltä osin, kuin se koskee toimivaltaisten viranomaisten pääsyä Schengenin tietojärjestelmään tallennettuihin tietoihin. Voimassa olevan lain 26 §:ssä on säädetty poliisin oikeudesta salassapitosäännösten estämättä luovuttaa toimivaltaisille Schengen-viranomaisille Schengenin tietojärjestelmän kansallisen tietojärjestelmän tietoja noudattaen, mitä Schengenin tietojärjestelmän säädöspohjassa säädetään. Hallituksen esityksessä ehdotetaan muutettavaksi sääntelytapaa, joka määrittää Schengenin tietojärjestelmässä olevien tietojen luovuttamista kansallisille viranomaisille. Sen sijaan että säädettäisiin poliisin oikeudesta luovuttaa salassapitosäännösten estämättä tietojärjestelmän tietoja muille kansallisille viranomaisille, säädettäisiin nyt siitä, että toimivaltaisilla viranomaisilla olisi oikeus saada pääsy Schengenin tietojärjestelmään talletettuihin tietoihin. Tarve sääntelytavan muutokselle ei oikeusministeriön käsityksen mukaan seuraa suoraan SIS-asetuksista. Ehdotettu sääntelytapa vaikuttaisi osin laajentavan kansallisten viranomaisten tiedonsaantioikeuksia suhteessa nykytilaan erityisesti tietojensaantiin oikeutettujen viranomaisten piiriin.

laajennuksella. Lisäksi sääntelytavan muutos on omiaan hämärtämään sitä, onko sääntelyn tarkoituksena ainakin osittain säädellä myös kansallisten viranomaisten välisiä salassa pidettävien tietojen luovutuksia.

Perustuslakivaliokunta on arvioinut viranomaisten tietojen saamista ja luovuttamista salassapitovelvollisuuden estämättä koskevaa sääntelyä yleensä perustuslain 10 §:n 1 momentissa säädetyn yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta ja kiinnittänyt huomiota muun muassa siihen, mihin ja ketä koskeviin tietoihin tiedonsaantioikeus ulottuu ja miten tiedonsaantioikeus sidotaan tietojen välttämättömyyteen. Viranomaisen tietojensaantioikeus ja tietojenluovuttamismahdollisuus ovat valiokunnan mukaan voineet liittyä jonkin tarkoituksen kannalta "tarpeellisiin tietoihin", jos tarkoitetut tietosisällöt on pyritty luettelemaan laissa tyhjentävästi. Jos taas tietosisältöjä ei ole samalla tavoin luetteloitu, sääntelyyn on pitänyt sisällyttää vaatimus "tietojen välttämättömyydestä" jonkin tarkoituksen kannalta. Perustuslakivaliokunta on painottanut, että erottelussa tietojen saamisen tai luovuttamisen tarpeellisuuden ja välttämättömyyden välillä on kyse tietosisältöjen laajuuden ohella myös siitä, että salassapitosäännösten edelle menevässä tietojensaantioikeudessa on viime kädessä kysymys siitä, että tietoihin oikeutettu viranomainen omine tarpeineen syrjäyttää ne perusteet ja intressit, joita tiedot omaavaan viranomaiseen kohdistuvan salassapidon avulla suojataan. Mitä yleisluonteisempi tietojensaantiin oikeuttava sääntely on, sitä suurempi on vaara, että tällaiset intressit voivat syrjäytyä hyvin automaattisesti. Mitä täydellisemmin tietojensaantioikeus kytketään säännöksissä asiallisiin edellytyksiin, sitä todennäköisemmin yksittäistä tietojensaantipyyntöä joudutaan käytännössä perustelemaan. Myös tietojen luovuttajan on tällöin mahdollista arvioida pyyntöä luovuttamisen laillisten edellytysten kannalta. Tietojen luovuttaja voi lisäksi kieltäytymällä tosiasiallisesti tietojen antamisesta saada aikaan tilanteen, jossa tietojen luovuttamisvelvollisuus eli säännösten tulkinta saattaa tulla ulkopuolisen viranomaisen tutkittavaksi. Tämä mahdollisuus on tärkeä tiedonsaannin ja salassapitointressin yhteensovittamiseksi (ks. esim. PeVL 7/2019 vp, PeVL 15/2018 vp ja PeVL 17/2016 vp, s. 6 ja siinä viitatu lausunnot).

Sääntelytavan muutoksen vaikutuksia

Edellä mainitun perustuslakivaliokunnan käytännön valossa 1. lakiehdotuksen 26 §:ssä säädetyksi ehdotettava oikeus saada pääsy Schengenin tietojärjestelmään tarkoittaa laajaa kansallisesti säädettyä tiedonsaantioikeutta kansallisille viranomaisille. Oikeusministeriön käsityksen mukaan kansallisten viranomaisten tiedonsaantioikeus sinänsä seuraa osin suoraan SIS-asetuksista, joissa säädetään siitä, että kansallisilla toimivaltaisilla viranomaisilla on oltava pääsy SIS-järjestelmään tallennettuihin tietoihin tiettyihin asetuksessa määriteltyihin tarkoituksiin (SIS-poliisiyhteistyöasetuksen 44 artikla; SIS-rajatarkastusasetuksen 34 artikla ja SIS-palautusasetuksen 17 artikla). Pykälän perusteluiden mukaan toimivaltaisille viranomaisille annetaan SIS-asetusten mukaisesti pääsy tietoihin ainoastaan niiden toimivallan rajoissa ja ainoastaan asianmukaisesti valtuutetulle henkilöstölle. Asetuksesta seuraa näin ollen tiettyjä rajoituksia tiedonsaantioikeudelle. Sillä, että aiemmasta poiketen säännellään toimivaltaisten viranomaisten pääsyoikeudesta tietojärjestelmän tietoihin sen sijaan, että säänneltäisiin kansallisesti siitä, että poliisi luovuttaa toimivaltaisille viranomaisille tietoja noudattaen mitä Schengenin säädöspohjassa säädetään, voi kuitenkin olla potentiaalisesti tietojen luovutusta laajentava vaikutus, koska ainakaan pykälän muotoilun perusteella kansallinen viranomainen ei enää luovuttaisi tietoja, ja samalla arvioisi asetuksen mukaisia edellytyksiä, vaan toimivaltaisilla viranomaisilla olisi suoraan pääsy tietojärjestelmän tietoihin. Kansallisen sääntelyn sijaan viranomaisten tiedonsaantioikeus ja sen laajuus määrittäisi ja rajoittaisi näin ollen pelkästään EU-asetuksissa säädettyjen rajoitusten kautta. Tarvetta sääntelytavan muutokselle ei ole erityisesti perusteltu esityksessä eikä näin ollen ole esitetty arvioita tiedonluovutussääntelyn muutoksen oikeasuhtaisuudesta.

Voimassa olevassa laissa on määritelty toimivaltaisiksi Schengen-viranomaisiksi poliisi, Rajavartiolaitos, Tulli, Puolustusvoimat, syyttäjä, Maahanmuuttovirasto, Liikenne- ja viestintävirasto, ulkoministeriö sekä Suomen edustusto, jos ulkoministeriö on antanut tarvittavan valtuuden viisumiin myöntämiseen siellä palvelevalla nimetyllä Suomen kansalaiselle. Ehdotetussa 26 §:ssä pääsyoikeus tietojärjestelmän tietoihin olisi Suojelupoliisilla Rajavartiolaitoksella, Tullilla, Puolustusvoimilla, syyttäjällä, Maahanmuuttovirastolla, Liikenne- ja viestintävirastolla, Häätäkeskuslaitoksella, ulkoministeriöllä sekä Suomen edustustolla. Pääsyoikeus tietoihin tulisi näin ollen lisätyksi suojelupoliisille ja Häätäkeskuslaitokselle. Lisäksi sääntelyä ehdotetaan muutettavaksi niin, että tietoja voidaan luovuttaa aiempaa yleisemmin Suomen edustustolle. Näiden kolmen viranomaisen osalta tiedonsaantioikeus vaikuttaa laajenevan siitä, mitä se on voimassa olevassa sääntelyssä. Esimerkiksi Häätäkeskuslaitoksella on häätäkeskustoiminnasta annetun lain 19 §:n perusteella oikeus saada Schengenin tietojärjestelmän kansallisesta järjestelmästä tietoja. Tiedonsaantioikeutta on kuitenkin voimassa olevassa laissa rajattu seuraavasti: ”Häätäkeskuslaitoksella ja sen henkilöstöön kuuluvalla on Häätäkeskuslaitokselle laissa säädettyjen tehtävien suorittamiseksi oikeus salassapitosäännösten estämättä saada tehtävän alkutoimenpiteiden tai työturvallisuuden varmistamiseksi taikka asianomaisen tehtävää hoitavan viranomaisen tai yksikön tukemiseksi tarpeellisia tietoja maksutta asianomaisen rekisterinpitäjän kanssa sovitulla tavalla.” Näin ollen Häätäkeskuslaitoksen tiedonsaantioikeudesta Schengenin tietojärjestelmästä on voimassa olevassa laissa säädetty täsmällisemmin. Ilmeisesti ko. säännöstä ei myöskään ehdoteta kumottavaksi, jolloin Häätäkeskuslaitoksen osalta olisi säädelty tiedonsaantioikeuksista Schengenin tietojärjestelmästä kahdella eri tavalla ja eri laajuuksin eri laeissa.

Suomen edustuston osalta voimassa olevassa sääntelyssä edustusto on katsottu toimivaltaiseksi viranomaiseksi ja näin ollen oikeutetuksi saamaan Schengenin tietojärjestelmän kansallisen järjestelmän tietoja ainoastaan, jos ulkoministeriö on antanut tarvittavan valtuuden viisumiin myöntämiseen siellä palvelevalla nimetyllä Suomen kansalaiselle. Ehdotetun sääntelyn mukaan Suomen edustustolla olisi oikeus saada pääsy Schengenin tietojärjestelmään talletettuihin tietoihin. Pykälän perusteluissa mainitaan, että sääntelyä ehdotetaan muutettavaksi siten, että tietoja voidaan luovuttaa yleisemmin ja että tietosuojalainsäädännön periaatteiden mukaisesti tietojen luovuttaminen on mahdollista ainoastaan silloin, kun tiedot ovat vastaanottajan lakisääteisten tehtävien suorittamiseksi tarpeellisia. Perusteluissa ei kuitenkaan perustella sitä, miksi edustuston tiedonsaantioikeuden laajentaminen on välttämätöntä tai tarpeellista.

Sääntelytavan muutoksesta vaikuttaisi seuraavan edellä mainittuja tiedonsaantioikeuksien laajenemisia kansallisille viranomaisille. Voimassa olevan lain sääntelyä salassa pidettävien tietojen luovuttamisesta kansallisten viranomaisten välillä voidaan pitää jokseenkin väljänä yllä mainitun perustuslakivaliokunnan käytännön valossa. Nyt ehdotetut muutokset laajentavat jossain määrin tiedonsaantioikeuksia ja toisaalta tekevät kansallisesta sääntelystä väljempää ja epätäsmällisempää suhteessa voimassa olevaan sääntelyyn. Schengenin tietojärjestelmään sisältyy arkaluonteisia tietoja, joiden osalta perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt erityistä huomiota siihen, että näiden tietojen käsittely on syytä rajata täsmällisillä ja tarkkarajaisilla säännöksillä vain välttämättömään. Tiedonsaantioikeutta ei ole kansallisessa sääntelyssä ehdotettu sidottavaksi välttämättömiin tietoihin eikä edes jonkin tarkoituksen kannalta tarpeellisiin tietoihin. Hallituksen esityksen perusteella ei ole selvää, että SIS-asetukset estäisivät sen, että tiedonsaantioikeuksista säädettäisiin kansallisesti nyt ehdotettua täsmällisemmin ja tarkkarajaisemmin.

Henkilötietojen luovuttaminen Euroopan unionin yhteisiin tietojärjestelmiin

Hallituksen esityksessä ehdotetaan muutettavaksi myös sääntelyä poliisin, Rajavartiolaitoksen ja Tullin oikeudesta luovuttaa henkilötietoja Euroopan unionin yhteisiin tietojärjestelmiin. Voimassa olevan sääntelyn

mukaan edellä mainitut viranomaiset saavat salassapitosäännösten estämättä luovuttaa Schengen-valtioiden toimivaltaisille viranomaisille sekä Schengenin tietojärjestelmään tallettavaksi Schengenin tietojärjestelmän säädöspohjassa tarkoitettuja tietoja, jotka ovat tarpeen Schengenin tietojärjestelmän säädöspohjassa säädettyihin tarkoituksiin. Tietojen luovuttamista on näin ollen rajattu siihen, mikä on tarpeellista EU-säädöksissä säädettyihin tarkoituksiin. Sääntelyä ehdotetaan muutettavaksi siten, että poliisi saisi salassapitosäännösten estämättä luovuttaa henkilötietojen käsittelyä poliisitoimessa annetun lain 5-8, 11 ja 12 §:ssä tarkoitettuja henkilötietoja Schengenin tietojärjestelmään, Eurodac-asetuksessa tarkoitettuun Eurodac-järjestelmään ja VIS-asetuksessa tarkoitettuun viisumitietojärjestelmään. Tiedot on luovutettava noudattaen, mitä edellä mainituissa asetuksissa ja SIS-asetuksissa säädetään. Vastaavasti Rajavartiolaitos saisi luovuttaa henkilötietojen käsittelystä Rajavartiolaitoksessa annetun lain 7-11 ja 13-15 §:ssä tarkoitettuja henkilötietoja salassapitosäännösten estämättä Euroopan unionin yhteisiin tietojärjestelmiin ja Tulli henkilötietojen käsittelystä Tullista annetun lain 7-10 ja 13 §:ssä tarkoitettuja henkilötietoja. Pykälien perusteluissa todetaan, että luovutettavat tiedot rajattaisiin voimassa olevaa säännöstä täsmällisemmin, koska tietosisällöt on rajattu tiettyihin kutakin viranomaista koskevien henkilötietolakien mukaan määrittyviin henkilötietoihin. Esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa myös todetaan, että järjestelmiin talletettavien tietojen sisältö määritellään täsmällisesti EU:n yhteisten tietojärjestelmien perustamista ja käyttöä koskevissa asetuksissa.

Huomio kiinnittyy kuitenkin siihen, että edellä mainitut rajaukset siitä, mitä henkilötietoja kansallisilla viranomaisilla on oikeus luovuttaa Euroopan unionin yhteisiin tietojärjestelmiin jättävät edelleen aika väljäksi sen henkilötietojen joukon, jota järjestelmiin on oikeus luovuttaa. Oikeusministeriön käsityksen mukaan ehdotetun kansallisen sääntelyn perusteella kansallisilla viranomaisilla olisi oikeus siirtää muun muassa terveydentilatietoja tai henkilön elämäntapoja ja taloudellista tilannetta koskevia tietoja Euroopan unionin yhteisiin tietojärjestelmiin. Pykälää koskevissa perusteluissa todetaan, että asetukset ovat suoraan sovellettavaa oikeutta, mutta tiedonluovutuksista olisi kuitenkin tarpeen säätää ottaen huomioon ne edellytykset, jotka salassapidon murtavalle sääntelylle on julkisuuslain 29 §:ssä säädetty. Säännöskohtaisissa perusteluissa todetaan toisaalta myös, että asetuksiin sisältyy joiltain osin harkinnanvaraa järjestelmiin tallennettavien tietojen suhteen. Hallituksen esityksen mukaan ”Esimerkiksi SIS-poliisiyhteistyöasetuksen mukaisten kuulutusten tallentaminen Schengenin tietojärjestelmään edellyttää asetuksen 22 artiklan mukaan vähintään seuraavia tietoja: sukunimi, syntymäaika, kuulutuksen syy ja toteutettava toimenpide, kun saadaan osuma. Myös muut asetuksessa tarkoitettut tiedot, muun muassa sormenjälkitiedot, on kuitenkin tallennettava SIS-järjestelmään, jos ne ovat saatavilla. Näiden harkinnanvaraisesti tallennettavien tietojen luovuttamisessa olisi noudatettava kansallisessa lainsäädännössä tietojen käsittelylle asetettuja rajoituksia, kuten 15 §:n säännöksiä erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien tietojen käsittelystä.” (HE 35/2021 vp, s. 38)

Perustuslakivaliokunta on todennut, että sen valtiosääntöisiin tehtäviin ei kuulu kansallisen täytäntöönpanosääntelyn arviointi EU:n aineellisen lainsäädännön kannalta (ks. esim. PeVL 12/2019 vp, PeVL 31/2017 vp). Perustuslakivaliokunta on kuitenkin esittänyt huomioita unionin lainsäädännön ja kansallisen lainsäädännön suhteesta. Valiokunta on tulkintakäytännössään pitänyt tärkeänä, että siltä osin kuin Euroopan unionin lainsäädäntö edellyttää kansallista sääntelyä tai mahdollistaa sen, tätä kansallista liikkumavaraa käytettäessä otetaan huomioon perus- ja ihmisoikeuksista seuraavat vaatimukset (ks. PeVL 25/2005 vp). Valiokunta on tämän johdosta painottanut, että hallituksen esityksessä on erityisesti perusoikeuksien kannalta merkityksellisen sääntelyn osalta syytä tehdä selkoa kansallisen liikkumavaran alasta (PeVL 26/2017 vp, s. 42, PeVL 2/2017 vp, s. 2, PeVL 44/2016 vp, s. 4).

Oikeusministeriö pitää sinänsä välttämättömänä, että kansallisten tietojärjestelmiin sisältyvien tai muutoin viranomaisten hallussa olevien salassa pidettävien tietojen luovuttamisesta säädetään. Vaikuttaa kuitenkin siltä, että hallituksen esityksessä ehdotetaan kansallisille viranomaisille oikeutta luovuttaa laajemmin hallussaan olevia henkilötietoja kuin mitä EU-asetukset edellyttävät. Pykälien perusteluissa todetaan, että

harkinnanvaraisesti talletettavien tietojen luovuttamisessa olisi noudatettava viranomaisia koskevissa henkilötietolaeissa tietojen käsittelylle asetettuja rajoituksia, kuten erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien tietojen osalta säädettyä käsittelyrajoitusta, joka rajaa käsittelyn käsittelyoikeuden kannalta välttämättömään. Tästä rajoituksesta ei kuitenkaan ole säädetty tietojen luovutusta koskevissa pykälissä, vaan muualla laeissa. Näin ollen luovutettavien erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien tietojen rajoittaminen vain välttämättömiin tietoihin ei ole toteutettu sääntelyssä erityisen selkeästi. Lisäksi voimassa olevien lakien rajaukset henkilötietojen käsittelyn rajaamisesta välttämättömään koskevat ainoastaan erityisiä henkilötietoryhmiä eikä laajemmin valtiosääntöisesti arkaluonteisia tietoja. Perustuslakivaliokunta on painottanut arvioidessaan lakia henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa, että myös arkaluonteisten henkilötietojen käsittelyä koskevan sääntelyn kohdalla on syytä pyrkiä selkeään ja ymmärrettävään lainsäädäntöön. Perustuslakivaliokunta on lisäksi kiinnittänyt huomiota siihen, että hajanainen vain joihinkin henkilötietoihin säädösperustaisesti kiinnittyvä välttämättömyyttä koskeva edellytys altistaa lain soveltamisen virheellisille vastakohtaispäätelmille. Perustuslakivaliokunta katsoi tuolloin, että erityisen perusoikeusherkkään lakiehdotukseen tulee lisätä yleissäännös arkaluonteisten tietojen käsittelyyn kohdistuvasta välttämättömyysvaatimuksesta. Vaihtoehtoisesti sääntelyä oli täydennettävä pykäläkohtaisesti arkaluonteisten tietojen käsittelyn välttämättömyyteen sitovilla säännöksillä. (PeVL 51/2018 vp) Nyt esitetty sääntelyratkaisu on omiaan hämärtämään voimassa olevien lakien erityisiin henkilötietoihin kuuluvien tietojen käsittelyyn säädetyn välttämättömyyседellytyksen kattavuutta, eli sitä koskeeko välttämättömyysvaatimus myös henkilötietojen luovuttamista Schengenin tietojärjestelmään.

Lopuksi

Oikeusministeriön käsityksen mukaan ehdotettu kansallinen sääntely mahdollistaisi muun muassa valtiosääntöisesti arkaluonteisten tietojen luovuttamisen Euroopan unionin yhteisiin tietojärjestelmiin tilanteissa, joissa EU-sääntely ei nimenomaisesti edellytä näiden tietojen siirtämistä. Tällaisten tietojen luovuttamista ei tiedonluovutussäännöksessä ole rajattu yksiselitteisesti ja selkeästi välttämättömään. Vaikka pykälien perusteluissa katsotaan, että erityisiin henkilötietoihin kuuluvien harkinnanvaraisesti luovutettavien tietojen käsittelyä ja näin ollen luovuttamista sitoisi välttämättömyysvaatimus, ei tällaista välttämättömyysvaatimusta seuraa kansallisesta sääntelystä suhteessa muihin valtiosääntöisesti arkaluonteisiin tietoihin. Ehdotetusta sääntelystä seuraava laaja ja väljä oikeus luovuttaa salassa pidettäviä ja mahdollisesti valtiosääntöisesti arkaluonteisia henkilötietoja vaikuttaa ongelmalliselta edellä mainitun perustuslakivaliokunnan käytännön valossa, eikä täytä sääntelyltä perinteisesti edellytettyjä täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimuksia. Vaikka perustuslakivaliokunnan tulkintakäytäntö pääosin liittyy kansallisten viranomaisten välisiin tiedonluovutuksiin, tulkintakäytännöstä ilmenevillä linjauksilla on merkitystä myös silloin, kun kyse on Suomen viranomaisten hallussa olevien salassa pidettävien tietojen luovuttamisesta EU:n jäsenvaltioiden tai kolmansien maiden viranomaisille. Myös näitä ehdotettuja säännöksiä koskee näin ollen edellä mainittu huomio sääntelyn täsmällisyydestä ja tarkkarajaisuudesta ja toisaalta tiedonluovutusten rajoittamisesta ainoastaan välttämättömään erityisesti ainakin niiltä osin kuin EU-sääntely mahdollistaa liikkumavaraa tietojen luovutuksesta säädettyäessä.