

Tuomas Ojanen

26.10.2021

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

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

Pääasiallinen sisältö ja arvioinnin lähtökohtia

1. 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.
2. Lisäksi esityksellä 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.
3. Ehdotetut lait on tarkoitettu tulemaan voimaan valtioneuvoston asetuksella säädettävänä ajankohtana samanaikaisesti, kun Schengenin tietojärjestelmän käyttöä koskevien Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusten mukainen tietojärjestelmä otetaan komission päätöksellä käyttöön.
4. Esityksen säätämisyjärjestysjaksossa 11 on tehty verraten seikkaperäisesti selkoa perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön valossa ehdotetun sääntelyn suhteesta perustuslain 10 §:ssä turvattuun yksityiselämän ja henkilötietojen suojaan ottaen samalla huomioon myös EU:n perusoikeuskirjan vastaavia perusoikeuksia turvaavat 7 ja 8 artiklat. Unioniperusoikeuksien huomioiminen perustuslain 10 §:n ohella on erityisen perusteltua, koska EU:n henkilötietojen käsittelyä koskevaa lainsäädäntöä sovellettaessa on otettava huomioon mainitut perusoikeuskirjan artiklat kiinnittäen huomiota siihen, että EU:n tuomioistuimen antamat tuomiot määrittävät näiltä osin yksityiselämän ja henkilötietojen suojan keskeistä sisältöä (PeVL 14/2018, s. 3–4).
5. Säätämisyjärjestysperusteluissa on erikseen tarkasteltu henkilötietojen käsittelyä (11.1), henkilötietojen luovuttamista (11.2) ja erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien tietojen käsittelyä (11.3). Lisäksi on erikseen tarkastelu ehdotettujen rajoitusten oikeasuhtaisuutta (11.4). Valtiosääntöoikeudellisen arvion kannalta merkityksellistä ainesta on verraten runsaasti muuallakin esityksessä. SIS-asetuksiin sisältyvää esityksen kannalta merkityksellistä kansallista liikkumavaraa ja asetuksia täydentävän kansallisen sääntelyn tarvetta on kuvattu edellä nykytilan arvioinnin sekä säännöskohtaisten perusteluiden yhteydessä.

6. Esityksessä ehdotetun sääntelyn valtiosääntöoikeudellisen arvion kannalta on yhtäältä huomioitava, että eduskunta on osallistunut aktiivisesti Schengenin tietojärjestelmän (SIS) kansalliseen valmisteluun, perustuslakivaliokunta mukaan lukien (PeVL 13/2017 vp). Toisaalta ehdotetulla sääntelyllä muutettavat lait, so. henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa annettu laki (616/2019), henkilötietojen käsittelystä Rajavartiolaitoksessa annettu laki (639/2019) ja henkilötietojen käsittelystä Tullissa annettu laki (650/2019) on säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 51/2018 vp, PeVL 58/2018 vp, PeVL 60/2018 vp). Perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella on myös kansallisesti täydennetty ja täsmennetty yleistä tietosuoja-asetusta (PeVL 14/2018 vp) ja poliisidirektiiviä (PeVL 26/2018 vp). Nämä perustuslakivaliokunnan lausunnot tuovat kootusti esiin arvioitavana olevan sääntelyn valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin lähtökohdat.
7. Yksityiselämän ja henkilötietojen suojan perusoikeuksien ohella on syytä huomauttaa arvioitavana olevan sääntelyn merkityksestä perustuslain 9 §:n 4 momentin säädetyn palauttamiskiellon ja Lapsen oikeuksien yleissopimuksen kannalta siltä osin kuin kysymys olisi lasten biometristen ja muiden henkilötietojen käsittelystä (ks. myös Lapsen oikeuksien komitean antama yleiskommentti lasten oikeuksista digitaalisessa ympäristössä; General Comment No 25 (2021) Children's rights in relation to the digital environment, CRC/CGC/25 ja kansainvälisen siirtolaisuuden yhteydessä Joint General Comment No. 4 of the CMW and No. 23 of the CRC in the context of International Migration: States parties' obligations in particular with respect to countries of transit and destination.)
8. Lisäksi ehdotetun sääntelyn valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin kannalta on huomioitava, että lähtökohtaisesti SIS-poliisiyhteistyöasetuksessa tarkoitetussa henkilötietojen käsittelyssä on kyse *rikosasioiden tietosuojalaissa* tarkoitetusta henkilötietojen käsittelystä. SIS-rajatarkastusasetuksessa ja SIS-palauttamisasetuksessa tarkoitettu henkilötietojen käsittely puolestaan kuuluu yleisen tietosuoja-asetuksen soveltamisalaan lukuun ottamatta SIS-rajatarkastusasetuksen 33 artiklassa tarkoitettuja lainvalvontatarkoituksessa suoritettavia tiedonhakuja. Viisumitietojärjestelmän ja Eurodac-järjestelmän tietoja käsitellään yleisen tietosuoja-asetuksen soveltamisalalla lukuun ottamatta lainvalvontatarkoituksessa tapahtuvia tiedonhakuja.
9. Siltä osin kuin EU-asetusten mukainen henkilötietojen käsittely on rikosasioiden tietosuojalain soveltamisalalla on huomattava, että perustuslakivaliokunta on katsonut, että toisin kuin suoraan sovellettava tietosuoja-asetus, poliisidirektiivi ei sisällä sellaista yksityiskohtaista sääntelyä, joka muodostaisi riittävän säännöspohjan perustuslain 10 §:ssä turvatun yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta (ks. myös PeVL 14/2018 vp, s. 7). Merkityksellistä on lisäksi, että kansallinen turvallisuus on Euroopan unionista tehdyssä sopimuksessa suljettu EU:n toimivallan ulkopuolelle, eikä siten kuulu myöskään lähtökohtaisesti poliisidirektiivin soveltamisalalle. Tästä syystä kansallisen turvallisuuden perusteella käsiteltävistä henkilötiedoista on perustuslain 10 §:n henkilötietojen suojaa koskevan turvaamisvelvoitteen johdosta säädettävä kansallisella lainsäädännöllä (ks. PeVL 26/2018 vp, s. 4).

10. Sitä vastoin siltä osin kuin asetusten mukainen henkilötietojen käsittely on unionin yleisen tietosuoja-asetuksen soveltamisalalla, perustuslakivaliokunta on linjannut, että muodostaa yleensä riittävän säännöspohjan myös perustuslain 10 §:ssä turvatus yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta. Valiokunnan käsityksen mukaan tietosuoja-asetuksen sääntely vastaa asianmukaisesti tulkittuna ja sovellettuna myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen mukaan määräytyvää henkilötietojen suojan tasoa. Näin ollen erityislainsäädäntöön ei ole tietosuoja-asetuksen soveltamisalalla enää valtiosääntöisistä syistä välttämätöntä sisällyttää kattavaa ja yksityiskohtaista sääntelyä henkilötietojen käsittelystä (ks. PeVL 14/2018 vp, s. 4, ks. myös esim. PeVL 48/2018 vp).

Yleisarvio

11. Hallituksen esitys sisältää kokonaisuutena arvioiden seikkaperäisen informatiiviset perustelut esityksen perustuslakikytkennoistä, joiden kannalta merkityksellistä ainesta on verraten runsaasti myös muualla esityksessä. Nähdäkseni voidaan olennaisimmilta osin yhtyä hallituksen esityksen perusteluissa jaksoissa 11.1-4 esitettyihin käsityksiin säännösehdoitusten suhteesta perustuslakiin.
12. Hallituksen esitys edustaa yleisesti ottaen hyvää lainvalmistelutyötä, jonka kannalta on huomionarvoinen myös se esityksen lausuntopalautejaksosta 6 ilmenevä seikka, ettei esityksessä ehdoteta biometrinen tietojen luovuttamista SIS-rajatarkastusasetuksen ja SIS-palauttamisasetuksen mukaisiin maahantulokielto- ja palauttamiskuulutuksiin, eikä biometrinen tietojen käyttämistä nykyistä laajemmin vakavien rikosten ennalta estämiseksi, paljastamiseksi ja selvittämiseksi, vaikka esityksen valmisteluvaiheessa Poliisihallitus, keskusrikospoliisi, Rajavartiolaitos ja Maahanmuuttovirasto sellaisia esittivät. Jatkovalmistelussa päädyttiin kuitenkin siihen, ettei laajennuksia kansallisessa lainsäädännössä sallittuihin tietojen käsittelytarkoituksiin ole tmsdöllistä esittää käyttötarkoitussidonnaisuuden periaatteen takia. Samoin jatkovalmistelussa katsottiin käyttötarkoitussidonnaisuuden periaatteen estävän biometrinen tietojen luovuttamisen SIS-järjestelmään.
13. Jatkovalmistelussa omaksuttu ratkaisu on perusteltu perustuslain 10 §:n ja unionin perusoikeuskirjan 8 artiklan kannalta, koska laajennukset biometrinen tietojen käyttämiseen ja tietojen luovuttamiseen olisivat olleet ongelmallisia henkilötietojen suojan perusoikeuden kannalta.
14. Ehdotetusta sääntelystä aiheutuvat muutokset nykytilaan verrattuna johtuisivat pääosin SIS-asetuksia täydentävästä sääntelystä. SIS-asetuksilla perustetun Schengenin tietojärjestelmän tavoitteena on varmistaa korkea turvallisuustaso unionin vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueella, mukaan lukien yleisen järjestyksen ylläpitäminen sekä turvallisuuden takaaminen jäsenvaltioiden alueella. Lisäksi esityksessä ehdotetun sääntelyn tavoitteena on varmistaa jäsenvaltioiden

alueella henkilöiden liikkuvuutta koskevien Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen kolmannen osan V osaston 2, 4 ja 5 luvun määräysten soveltaminen Schengenin tietojärjestelmällä toimitettujen tietojen avulla. Esityksessä ehdotetun henkilötietojen käsittelyä koskevan sääntelyn on arvioitu välttämättömäksi ja oikeasuhtaiseksi ottaen huomioon ehdotusten taustalla olevien tavoitteiden painavuus suhteessa rajoitettavaan perusoikeuteen. Nähdäkseni tähän arvioon voidaan yhtyä.

Henkilötietojen siirtäminen kolmansiin maihin henkilön palauttamista varten

15. SIS-asetusten valmisteluvaiheessa perustuslakivaliokunta (PeVL 13/2017 vp) muun ohella kiinnitti huomiota siihen, että SIS-palautusasetuksessa ehdotetaan säädettäväksi, että palautusasetuksen nojalla tallennettuja tietoja voidaan tietyin edellytyksin antaa kolmannelle valtiolle, kun on kyse laittomasti maassa olevan kolmannen maan kansalaisen, jota ollaan palauttamassa, tunnistamisesta henkilöllisyys- tai matkustusasiakirjan myöntämistä varten. Perustuslakivaliokunta totesi, että se on vakiintuneessa käytännössään suhtautunut torjuvasti tällaisten tietojen luovuttamiseen kolmansille maille (ks. myös esim. PeVL 28/2016 vp, s. 7 ja siinä viitatu lausunnot). Valiokunnan mielestä asetusehdotuksessa esitettävälle verraten rajatulle mahdollisuudelle luovutukselle kolmansiin maihin oli kuitenkin esitetty hyväksyttävät perusteet. Valiokunta kiinnitti tästä huolimatta huomiota siihen, että tietojen luovutuksen edellytyksiä koskeva asetuksen 10 artikla sisältää lähinnä viittauksen EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen (2016/679) 5 lukuun, joka koskee yleisesti henkilötietojen siirtoa EU:n ulkopuolisiin maihin. Ottaen huomioon SIS-järjestelmään rekisteröitävien tietojen sisältö valiokunta kehotti valtioneuvostoa varistumaan jatkovalmistelussa siitä, että tietosuoja-asetuksen yleinen sääntely turvaa tietosuojan tason riittävästi myös nyt arvioitavien tietojen ja niiden luovutuksen osalta.
16. Henkilötietojen siirtämistä kolmansiin maihin henkilön palauttamista varten käsitellään SIS-palauttamisasetuksen 15 artiklassa. Kysymystä tarkastellaan tarkemmin esityksen säätämisyjärjestysjaksossa s. 46 seuraavasti:

”SIS-palauttamisasetuksen 15 artikla on komission ehdotuksen artiklaluonnosta yksityiskohtaisempi ja tietojen luovuttamiselle on asetettu lisäehtoja. Asetuksen mukaan henkilötietojen siirtämisessä kolmansiin maihin on noudatettava EU:n yleistä tietosuoja-asetusta (EU) 2016/679, mukaan lukien sen V luvun säännöksiä, ja sille on saatava kuulutuksen tehneen jäsenvaltion suostumus. Tietoja voidaan siirtää vain, jos asianomaiselle kolmannen maan kansalaiselle on ilmoitettu, että hänen henkilötietonsa ja lisätietoja voidaan antaa kolmannen maan viranomaiselle. Asetuksessa on lisäksi rajattu luovutettavia tietoluokkia ja edellytetty, että tietojen siirto ei vaikuta kansainvälistä suojelua hakevien tai saavien henkilöiden oikeuksiin erityisesti palauttamiskiellon osalta, eivätkä kieltoon paljastaa tai hankkia tietoja menettelydirektiivin 2013/32/EU 30 artiklan mukaisesti. Artiklan mukaan tiedonsiirtojen käyttöä, oikeasuhteisuutta ja tarpeellisuutta valvovat yleisen tietosuoja-asetuksen 51 artiklan 1 kohdassa tarkoitetut riippumattomat valvontaviranomaiset.”

17. Nähdäkseni esityksen perusteluista ilmeneviin arvioihin SIS-palauttamisasetuksen 15 artiklasta voidaan yleisesti ottaen yhtyä: tietosuoja-asetuksen yleinen sääntely

turvaa tietosuojan tason riittävästi nyt arvioitavien tietojen luovutuksen osalta. SIS-palauttamisasetuksen 15 artiklassa on lisäksi rajattu luovutettavia tietoluokkia ja edellytetty, että tietojen siirto ei vaikuta kansainvälistä suojelua hakevien tai saavien henkilöiden oikeuksiin erityisesti palauttamiskiellon osalta, eivätkä kieltoon paljastaa tai hankkia tietoja menettelydirektiivin 2013/32/EU 30 artiklan mukaisesti.

18. Lisäksi SIS-palauttamisasetuksen mukaisen henkilötietojen luovuttamisen kolmansiin maihin ei esityksessä arvioida aiheuttavan tarvetta muuttaa kansallista sääntelyä, koska yhtäältä ulkomaalaislain 131 §:n mukaan poliisi voi salassapitosäännösten estämättä luovuttaa ulkomaalaisen tunnistetiedot ulkomaan viranomaiselle tunnistamista varten huomioiden yleisen tietosuoja-asetuksen ja poliisin henkilötietolain luovuttamista koskevan sääntelyn. Toisaalta poliisin henkilötietolain 31 §:ssä säädetään poliisin oikeudesta luovuttaa tiedot ulkomaan viranomaiselle palauttamista varten.
19. Perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista voisi kuitenkin edistää, jos SIS-palauttamisasetuksen 15 artiklan mukaisesta henkilötietojen luovuttamisesta kolmansiin maihin olisi esimerkiksi viittaussäännöksellä mainittu edellä mainituissa laeissa.
20. Joka tapauksessa käsillä olevan normikokonaisuuden soveltaminen perus- ja ihmisoikeuksien mukaisella tavalla edellyttää soveltavalta poliisi- tai muulta virkamieheltä huomattavaa juridista osaamista ja taituruutta. Perustuslakivaliokunnan lausuntoon olisi perusteltua ainakin sisällyttää *lainsoveltamista ohjaava lausuma*, jossa perustuslain 22 §:n toteuttamiseksi painotetaan tarvetta soveltaa SIS-palauttamisasetuksen 15 artiklaa siten, että henkilötietojen siirtämisessä kolmansiin maihin henkilön palauttamista varten otetaan systemaattisesti huomioon Suomea velvoittavien kansainvälisten ihmisoikeussopimusten määräykset siten, ettei tietoja luovuteta sellaisille valtioille, joiden voidaan katsoa syyllistyvän järjestelmällisiin ihmisoikeusloukkauksiin tai joissa tiedonhankintakeinot eivät noudata kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa vahvistettuja standardeja. Erityisen painokkaasti on korostettava sitä, ettei henkilötietoja siirretä kolmansiin maihin henkilön palauttamista varten, jos on perusteltua aihetta epäillä, että jotakin henkilöä tämän yhteistyön tai tietojen luovuttamisen vuoksi uhkaa kuolemanrangaistus, kidutus, muu ihmisarvoa loukkaava kohtelu, vaino, mielivaltainen vapaudenriisto tai epäoikeudenmukainen oikeudenkäynti (ks. esim. PeVL 5/2007 vp, s. 10/II, PeVL 51/2002 vp, s. 3/II, ks. myös PeVL 35 ja 36/2018 vp).