

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

Asiantuntijalausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle Schengenin tietojärjestelmän käyttöä koskevia asetuksia täydentäväksi lainsäädännöksi (HE 35/2021 vp)

Perustuslakivaliokunta on pyytänyt valtiosääntöistä arviotani hallituksen esityksestä eduskunnalle Schengenin tietojärjestelmän (SIS-järjestelmä) käyttöä koskevia asetuksia täydentäväksi lainsäädännöksi (HE 35/2021 vp).

Yleisarvio

Hallituksen esityksessä ehdotetaan muutoksia poliisin (616/2019), Rajavartiolaitoksen (639/2019) ja Tullin (615/2020) henkilötietolakien säännöksiin, jotka täydentävät EU:n yhteisiä tietojärjestelmiä koskevaa EU-sääntelyä. Ehdotusten taustalla on kolme SIS-järjestelmään liittyvää EU-asetusta: SIS-palauttamisasetus (2018/1860), SIS-rajatarkastusasetus (2018/1861) ja SIS-poliisiyhteistyöasetus (2018/1862). Palauttamisasetus on uusi, ja rajatarkastus- ja poliisiyhteistyöasetus kumoavat aiemmat vastaavat asetukset. Asetuksissa on mm. lisätty SIS-järjestelmään uusia kuulutusluokkia, laajennettu käsiteltävissä olevia henkilötietoryhmiä ja pidennetty tietojen tallentamisaikoja.

Esityksen mukaan "[a]setuksia täydentävän kansallisen sääntelyn tarve liittyy pääosin tarpeeseen nimetä tietyt asetuksissa tarkoitetut viranomaiset vastuunjaon selkeyttämiseksi sekä tarpeeseen säätää henkilötietojen luovuttamisesta tietosuojalainsäädännön ja julkisuuslain vaatimusten mukaisesti" (s. 10). Ehdotuksissa on siis kyse Suomen kansallisesta liikkumavarasta. Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi lakeja, jotka on hiljattain säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella. Esityksen valtiosääntöoikeudellista arviointia vaikeuttaa kuitenkin se, että sääntelykokonaisuus koostuu sekä suoraan sovellettavista EU-asetuksista että kansallisesta sääntelystä.

Esityksessä on nähdäkseni kuvattu asianmukaisesti, että esitys merkitsee puuttumista etenkin PL 10 §:n yksityiselämän suojan piiriin kuuluvaan henkilötietojen suojaan. Yksityiselämän ja henkilötietojen suojan lisäksi esityksellä voi olla vaikutuksia myös muihin perusoikeuksiin, esimerkiksi yhdenvertaisuuteen ja syrjinnän kieltoon sekä palautuskieltoon. Esityksessä ei arvioida vaikutuksia yhdenvertaisuuteen ja syrjinnän kieltoon (lukuun ottamatta s. 33 toteamusta "esityksellä ei arvioida olevan vaikutuksia sukupuolten yhdenvertaisuuteen"). Tällainen arviointi olisi nähdäkseni tarpeellinen. Henkilötietojen käsitteilyyn liittyy riskejä etenkin etnisestä profiloinnista, minkä vuoksi syrjinnän kiellon merkitys korostuu. Syrjinnän kieltoa painotetaan myös SIS-rajatarkastusasetuksen 40. johdantokohdassa. Palautuskieltoa käsitellään esityksessä, mikä on hyvä asia, mutta kaikilta osin SIS-asetusten ja esityksen mahdollisia ongelmia palautuskiellon kannalta ei nähdäkseni ole tunnistettu. Käsittelen niitä jäljempänä tässä lausunnossa.

Joiltakin osin SIS-asetusten kokonaisuus turvaa ja edistää perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista. Esimerkiksi lasten kuulutusten tallentaminen SIS-järjestelmään SIS-poliisiyhdistyöasetuksen 32 artiklan mukaisesti edistää lasten oikeuksia. Artiklan nojalla SIS-järjestelmään tallennetaan ennakkollisia kuulutuksia lapsista, jotka ovat vaarassa joutua lapsikaappauksen tai tiettyjen rikosten uhriksi. Kuten esityksessä toisaalta todetaan, "[u]udet kuulutusluokat ja järjestelmän tietosisällön laajentaminen tarkoittavat lisääntyvää henkilötietojen käsittelyä ja vaikuttavat siten käsittelyn kohteena olevien henkilöiden yksityisyyden suojaan" (s. 32). Perustuslakivaliokunta on aiemmin korostanut SIS-asetusta käsitellessään, että tallennettaessa biometrisiä tunnisteita SIS-järjestelmään on huolehdittava asianmukaisista suojatoimenpiteistä (PeVL 13/2017 vp).

Palauttamista koskevat kuulutukset ja palautuskiellon noudattamisen tärkeys

Palauttamista koskevat kuulutukset ovat SIS-järjestelmässä uusi kuulutusluokka, joka liittää SIS-järjestelmään SIS-palauttamisasetuksen 5 artiklan nojalla. Palautuksia koskevia tietoja ei siis ole tallennettu aiemmin SIS-järjestelmään. Palauttamista koskevilla kuulutuksilla tavoitellaan "merkittävästi tehokkaampaa Schengen-alueella luvatta oleskelevien kolmannen maan kansalaisten palauttamista" (s. 29).

Palautusten tehostaminen on sinänsä hyväksyttävä tavoite, jos ja kun palautuksen kohteena olevan henkilön asema ja oikeudet arvioidaan asianmukaisesti kansallisessa prosessissa. Kiinnitän kuitenkin huomiota siihen, että palautuksilla on merkittäviä vaikutuksia useiden perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen. Perustuslain 9.4 §:ssä, EU:n perusoikeuskirjan 19 artiklassa ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen 3 artiklassa turvattu palautuskielto on ehdoton ja koskee kaikkia ihmisiä, myös palautuspäätöksen saaneita. Vaikka henkilö olisi saanut kielteisen turvapaikkapäätöksen, häntä ei saa palauttaa lähtömaahansa, jos palauttaminen rikkoisi palautuskieltoa.

Kuten hallituksen esityksessä huomautetaan, viranomaisten on jatkossakin arvioitava palautusten täytäntöönpanoa palautuskiellon kannalta, vaikka henkilöstä olisi tallennettu palauttamiskuulutus SIS-järjestelmään (s. 46). Tämä havainto on keskeinen. Nähdäkseni myös perustuslakivaliokunnan olisi olennaista korostaa lausunnossaan palautuskiellon noudattamisen tärkeyttä. Kyseessä on perustuslain, ihmisoikeussopimusten sekä EU-oikeuden näkökulmasta äärimmäisen tärkeä asia.

Henkilötietojen luovuttaminen kolmansiin maihin

Kysymys henkilötietojen luovuttamisesta kolmansiin maihin havainnollistaa sitä, miksi palautuskiellon noudattaminen yksittäisten viranomaispäätösten tasolla korostuu SIS-asetusten järjestelmässä. Henkilötietojen luovuttamiseen kolmansiin maihin liittyy valtiosääntöoikeudelliselta kannalta merkityksellisiä kysymyksiä, koska kolmansien maiden viranomaisia eivät sido samat tietosuojavaatimukset kuin EU-maiden viranomaisia.

SIS-rajatarkastusasetuksen 50 artikla käsittelee henkilötietojen siirtämistä kolmansille osapuolille. Sen mukaan "[t]ämän asetuksen mukaisesti vaihdettuja SIS-järjestelmän tietoja tai niihin liittyviä lisätietoja ei saa siirtää kolmansille maille tai kansainvälisille järjestöille eikä antaa niiden saataville". SIS-palauttamisasetuksen 15 artikla muodostaa kuitenkin poikkeuksen tästä pääsäännöstä ja mahdollistaa henkilötietojen siirtämisen kolmansiin maihin henkilön palauttamista varten: tietoja "voidaan siirtää kolmanteen maahan tai asettaa kolmannen maan saataville kuulutuksen tehneen jäsenvaltion suostumuksella". SIS-palauttamisasetuksen 15 artiklan sanamuodon mukaan henkilötietoja *voidaan* siirtää, joten kyseessä on mahdollisuus, joka edellyttää kuulutuksen tehneen jäsenvaltion suostumusta. 15.1 artiklassa määritellään, että siirrettäviin tietoihin kuuluvat

a) sukunimet; b) etunimet; c) syntymänimet; d) aiemmat nimet ja peitenimet; e) syntymäpaikka; f) syntymäaika; g) sukupuoli; h) kaikki kansalaisuudet; q) henkilötodistusten luokka; r) maa, jossa henkilötodistukset on myönnetty; s) henkilötodistusten numero (numerot); t) henkilötodistusten myöntämispäivä; u) valokuvat ja kasvokuvat; v) sormenjälkitiedot; w) henkilötodistusten jäljennös, mahdollisuuksien mukaan värikopiona.

Hallituksen esityksessä käsitellään SIS-palauttamisasetuksen 15 artiklan mukaista tietojen luovutusta. Vaikka esitys kuvaakin oikeustilaa sinänsä oikein, esityksestä ei nähdäkseeni täysin hahmotu, että tietojen luovutuksessa kolmansiin maihin ei sovelleta tietosuojasetuksen 2016/679 45 artiklan pääsääntöä, jonka mukaan "[h]enkilötietojen siirto johonkin kolmanteen maahan tai kansainväliselle järjestölle voidaan toteuttaa, jos komissio on päättänyt, että kyseinen kolmas maa tai kolmannen maan alue tai yksi tai useampi tietty sektori tai kyseinen kansainvälinen järjestö varmistaa riittävän tietosuojan tason." Myöskään tietosuojasetuksen 46 artiklan mukaisia asianmukaisia suojatoimia henkilötietojen siirtämiseksi kolmansiin maihin sisältäviä takaisinottosopimuksia ei ole voimassa suurimman osan kolmansista maista kanssa. Sovellettavaksi tulee siis tietosuojasetuksen 49 artiklan poikkeus, joka määrää edellytyksistä, joista yhden tulee täytyä, jotta tietojen luovuttaminen sallitaan. Lisäksi SIS-palauttamisasetuksen 15 artiklassa on joitakin lisäedellytyksiä luovuttamiselle. Kyse on siis tavallisia standardeja alemmasta tasosta.

Edellisessä kappaleessa kuvailemani asetelma taustoitetaan SIS-palauttamisasetuksen johdanto-osan 18 kappaleessa seuraavasti:

Olisi kuitenkin huomattava, että kolmansista maista, joihin henkilöitä palautetaan, ei useinkaan ole tehty asetuksen (EU) 2016/679 45 artiklassa tarkoitettuja komission hyväksymiä tietosuojan riittävyttä koskevia päätöksiä. Vaikka unioni on väsymättä pyrkinyt tekemään yhteistyötä paluuvetoisuuden alusten laittomasti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten pääasiallisten lähtömaiden kanssa, se ei ole pystynyt varmistamaan, että nämä kolmannet maat täyttävät järjestelmällisesti kansainvälisessä oikeudessa vahvistetun velvollisuuden ottaa takaisin omat kansalaisensa. Unionin tai jäsenvaltioiden tekemät tai parhaillaan neuvottelemat takaisinottosopimukset,

joissa määrätään asetuksen (EU) 2016/679 46 artiklan mukaisista asianmukaisista suojatoimista henkilötietojen siirtämiseksi kolmansiin maihin, kattavat vain pienen määrän näistä kolmansista maista. Uusien sopimusten tekemisestä ei ole varmuutta. Tällaisissa olosuhteissa ja tietosuojan riittävyttä koskevan päätöksen tai asianmukaisten suojatoimien edellytyksestä poiketen tämän asetuksen nojalla tapahtuva henkilötietojen siirtäminen kolmansien maiden viranomaisille olisi sallittava unionin palauttamispolitiikan täytäntöönpanemiseksi. Olisi oltava mahdollista käyttää asetuksen (EU) 2016/679 49 artiklassa säädettyä poikkeusta edellyttäen, että mainitussa artiklassa säädetty edellytykset täyttyvät. Kyseisen asetuksen 57 artiklan mukaan mainitun asetuksen täytäntöönpanoa, myös henkilötietojen siirtämistä kolmansiin maihin tämän asetuksen nojalla, olisi valvottava riippumattomien valvontaviranomaisten toimesta.

Henkilötietojen luovuttaminen on siis mahdollista myös sellaisiin kolmansiin maihin, joiden tietosuojan tasosta ei ole varmuutta.

Nähdäkseni SIS-palauttamisasetuksen sallima tietojen luovuttaminen kolmansiin maihin muodostaa käytännössä riskin useiden perus- ja ihmisoikeuksien kannalta. Perustuslakivaliokunta on suhtautunut pääsääntöisesti torjuvasti tietojen luovuttamiseen kolmansille maille (ks. esim. PeVL 28/2016 vp, s. 7 ja siinä viitattut lausunnot). Valiokunta katsoi kuitenkin SIS-palauttamisasetuksen kansallisessa valmistelussa, että ”verraten rajatulle mahdollisuudelle luovutukselle kolmansiin maihin on esitetty hyväksyttävät perusteet” (PeVL 13/2017 vp). Jotta mahdollisuus pysyy tosiasiallisesti rajattuna, nähdäkseni on olennaista huolehtia siitä, että SIS-järjestelmään tallennetaan vain välttämättömät tiedot.

Lisäksi on olennaista korostaa, että SIS-palauttamisasetus mahdollistaa sen, että kuulumuksen tehnyt valtio kieltäytyy luovuttamasta tietoja. Luovuttamisesta on kieltäydyttävä, jos tietojen luovuttaminen voisi johtaa palautuskiellon rikkomiseen. Perustuslakivaliokunta on aiemmassa tulkintakäytännössään (PeVL 51/2002 vp, s. 3) katsonut, että palautuskielto muodostaa ehdottoman esteen tietojen luovuttamiselle ulkomaille: ”Perustuslain 9 §:n 4 momentin mukaan ulkomaalaista ei saa esimerkiksi karkottaa, jos häntä tämän vuoksi uhkaa kuolemanrangaistus, kidutus tai muu ihmisarvoa loukkaava kohtelu. Tästä perusoikeussäännöksestä seuraa valiokunnan käsityksen mukaan sellainen tulkintavaikutus, että tietojen luovuttaminen ei ole sallittua, jos niiden käyttäminen voi johtaa esimerkiksi kuolemanrangaistukseen tuomitsemiseen tai jo tuomitun rangaistuksen täytäntöönpanoon.” Kansallisten viranomaisten pitää siis suorittaa arvio siitä, onko kussakin yksittäistapauksessa olemassa tämä riski. SIS-järjestelmän rakenne asettaa suuret vaatimukset sille, että kansalliset viranomaiset tekevät asianmukaisen arvion siitä, onko tietojen luovuttaminen mahdollista.

”Saatavilla” olevat tiedot: kansallinen liikkumavara tietojen tallentamisessa SIS-järjestelmään

SIS-palauttamisasetuksen 4.2 artiklan mukaan palautuskuulutuksen tallentamiseksi on annettava vähintään seuraavat tiedot:

a) sukunimet; f) syntymäaika; j) kuulutuksen syy; l) viittaus päätökseen, jonka perusteella kuulutus on tehty; m) toteutettava toimenpide, jos saadaan osuma; x) vapaaehtoista paluuta varten mahdollisesti määrätyn ajanjakson viimeinen päivä; z) tieto siitä, onko palauttamispäätöksen lisäksi määrätty maahantulokielto, jonka perusteella voidaan tehdä maahantulokieltoa ja oleskelukieltoa koskeva kuulutus asetuksen (EU) 2018/1861 24 artiklan 1 kohdan b alakohdan nojalla.

Yllä mainittujen lisäksi muut tiedot – mukaan lukien biometriset – on 4.2 artiklan nojalla tallennettava SIS-järjestelmään, jos ne ovat ”saatavilla”.

Esityksen mukaan ”[t]ietojen voidaan katsoa olevan saatavilla, kun kansallinen lainsäädäntö mahdollistaa niiden luovuttamisen SIS-järjestelmään” (s. 20). Edellä tarkasteltu tietojen luovuttaminen kolmansiin maihin havainnollistaa sitä, miksi tietojen ”saatavilla” olo on keskeistä: jos tiedot ovat saatavilla, ne pitää tallentaa ja ne voidaan luovuttaa. Esityksen valmistelussa on päädytty aikaisemmassa vaiheessa siihen, että ulkomaalaislain 131 §:n nojalla kerättävien ja tallentavien biometristen tietojen hyödyntäminen Suomen SIS-kuulutuksissa ei ole mahdollista (s. 49; PeVL 3/2017 vp). Tämä ratkaisu on perusteltu käyttötarkoitussidonnaisuuden vaatimuksen vuoksi. Kansallisen liikkumavaran säilyttämisen vuoksi pidän perusteltuna myös valmistelun aikaisemmassa vaiheessa tehtyä päätöstä säätää erikseen tietojen luovuttamisesta SIS-järjestelmään, Eurodac-järjestelmään ja VIS-järjestelmään (s. 33).

SIS-palauttamisasetuksen mahdollistama laajahko henkilötietojen luovutus EU:n ulkopuolisiin maihin nähdäkseni puoltaisi esitettyä suurempaa varovaisuutta sen suhteen, mitä tietoja SIS-järjestelmään tallennetaan. Esityksestä jää paikoin epäselväksi, onko tietojen tallentaminen järjestelmään kaikissa tapauksissa oikeasuhtaista ja välttämätöntä ja onko esityksen valmistelussa arvioitu kattavasti, voitaisiinko tietojen tallentamisesta säätää kansallisella tasolla tiukemmin. Kuten esityksessä huomautetaan (s. 43-44), EU-lainsäädännön edellyttäessä tai mahdollistaessa kansallista sääntelyä perus- ja ihmisoikeuksista seuraavat vaatimukset on otettava huomioon ja hallituksen esitöissä selostettava, millainen kansallinen liikkumavara on (PeVL 25/2005 vp, ks. myös PeVL 26/2017 vp, s. 42, PeVL 2/2017 vp, s. 2, PeVL 44/2016 vp, s. 4). Erityistä varovaisuutta tulisi noudattaa haavoittuviin ryhmiin kuuluvien henkilöiden eli esimerkiksi lasten ja turvapaikanhakijoiden sekä kielteisen turvapaikkapäätöksen saaneiden kohdalla (poikkeuksena yllä mainittu poliisiyhteistyöasetuksen 32 artiklaan perustuva tietojen tallentaminen, jonka voidaan katsoa edistävän lasten oikeuksia).

Tietojen säilytysaika

SIS-palauttamisasetuksen 15 artiklan luovutusmahdollisuuden vuoksi myös henkilötietojen säilytysajan merkitys korostuu. SIS-asetukset mahdollistavat sen, että kansallisessa lainsäädännössä tietoja tarkasteltaisiin kolmen vuoden välein; SIS-rajatarkastusasetuksen 39 artiklan 1-3 kohtien mukaan

1. Kuulutuksia saadaan säilyttää ainoastaan sen ajan, joka on tarpeen niihin tarkoituksiin, joita varten ne on tehty.
2. SIS-järjestelmässä kuulutuksen tehneen jäsenvaltion on kolmen vuoden kuluessa kuulutuksen tekemisestä tarkistettava, onko sitä tarpeen säilyttää. Jos kuulutuksen perustana olevassa kansallisessa päätöksessä kuitenkin määrätään pitempi voimassaoloaika kuin kolme vuotta, kuulutusta on tarkasteltava uudelleen viiden vuoden kuluessa.
3. Kukin jäsenvaltio voi tarvittaessa säätää lyhyemmästä tarkistusjaksosta kansallisen lainsäädäntönsä mukaisesti.

Esityksestä ei selviä, miksi asetuksen mahdollistamaa kolmen vuoden tarkistusväliä ei ole tarkoitus ottaa kansallisesti käyttöön (s. 25). Poliisin, Tullin ja rajavartiolaitoksen henkilötietolakien pääsääntöinen säilytysaika viisi vuotta on huomattavasti pidempi kuin SIS-rajatarkastusasetuksen mahdollistama kolmen vuoden säilytysaika. Poliisin henkilötietolakia koskevassa lausunnossaan perustuslakivaliokunta piti viiden vuoden säilytysaikoja pitkinä etenkin arkaluonteisten henkilötietojen osalta (PeVL 51/2018 vp, s. 15-16). Myös SIS-asetusten kansallisessa valmistelussa perustuslakivaliokunta suhtautui tuolloin ehdotettuun viiden vuoden säilytysaikaan varauksella (PeVL 13/2017 vp, s. 6; ks. myös PeVL 28/2016 vp, s. 7).

Tietojen säilytysaikoja olisi nähdäkseni syytä arvioida uudelleen, ja mikäli päädytään pysymään viiden vuoden säilytysajassa, perustella paremmin, miksi tähän ratkaisuun on päädytty. Etenkin biometristen tietojen suhteen viiden vuoden säilytysaika vaikuttaa pitkältä. Varsinkin haavoittuviin ryhmiin kuuluvien, esimerkiksi lasten ja turvapaikanhakijoiden, biometristen tietojen säilytysaikoihin olisi perusteltua kiinnittää huomiota.

Helsingissä 25. lokakuuta 2021

Milka Sormunen, OTT, tutkijatohtori
Erik Castrén -instituutti, Helsingin yliopisto