

**LAUSUNTO PERUSTUSLAKIVALIOKUNNALLE**

Asia: HE 173/2021 vp Hallituksen esitys eduskunnalle rajanylitystietojärjestelmää ja Euroopan matkustustieto- ja -lupajärjestelmää koskevaksi täydentäväksi lainsäädännöksi

Perustuslakivaliokunta on pyytänyt minulta asiantuntijalausuntoa hallituksen esityksestä 173/2021 vp. Esitän valiokunnalle lausuntonani kunnioittavasti seuraavaa:

**1. Yleistä**

Hallituksen esitys liittyy Euroopan unionin rajanylitysjärjestelmäasetuksen (EES-asetus) sekä Euroopan matkustustieto- ja lupajärjestelmäasetuksen (ETIAS-asetus) kansallisiin täytäntöönpanotoimiin. Asetukset ovat suoraan sovellettavaa oikeutta kansallisesti, mutta niihin sisältyy jonkin verran kansallista liikkumavaraa. Siten kansallinen sääntely on mahdollista siltä osin kuin asetukset mahdollistavat kansallisen liikkumavaran. Euroopan unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan unionin lainsäädäntö on ensisijaista suhteessa kansallisiin säännöksiin oikeuskäytännössä määriteltyjen edellytysten mukaisesti (PeVL 51/2014 vp).

Hallituksen esitys on merkityksellinen perustuslain 2 §:n 3 momentin, 8 §:n, 10 §:n 1 momentin, 12 §:n 2 momentin ja 118 §:n kannalta katsottuna. Hallituksen esitys sisältää kattavat säätämisperustelut henkilötietojen käsittelyn osalta. Hallituksen esitys ja sen perustana olevat asetukset sallivat erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien biometrinen tietojen käsittelyn. Perustuslakivaliokunta on katsonut, että laajojen rekisterien perustamista on arvioitava perusoikeuksien rajoitusedellytysten, erityisesti rajoitusten hyväksyttävyyden ja oikeasuhtaisuuden kannalta (esim. PeVL 21/2012 vp, PeVL 47/2010 vp ja PeVL 14/2009 vp). Valiokunnan mielestä arkaluonteisia tietoja sisältäviin laajoihin tietokantoihin liittyy tietoturvaan ja tietojen väärinkäyttöön liittyviä vakavia riskejä, jotka voivat viime kädessä muodostaa uhan henkilön identiteetille (PeVL 3/2021 vp ja siinä viitatus). Tästä syystä arkaluonteisten tietojen käsittely tulee rajata täsmällisillä ja tarkkarajaisilla säännöksillä vain välttämättömään (esimerkiksi PeVL 3/2017). Tätä on pidetty säätämisperusteluksena (esimerkiksi PeVL 15/2018 vp). Nyt lausuttavana olevassa sääntelykohteessa biometrinen tietojen käsittely perustuu unionin lainsäädäntöön, joka sisältää myös yksityiskohtaisia suojatoimia (tietoturvallisuus) koskevia säännöksiä käsiteltäville tiedoille ja tietojärjestelmille. Lisäksi kansallisesti tulee sovellettavaksi tietoturvallisuussääntely muun muassa rikosasioiden tietosuojalasta (1054/2018) ja julkisen hallinnon tiedonhallintalasta (906/2019). Kaiken kaikkiaan tietoturvallisuutta koskevaa sääntelyä voidaan pitää riittävänä sekä käsittelysääntöjä yksityiskohtaisina. Säätämisperusteluissa on esitetty perusteet biometrinen tietojen kansalliselle käsittelylle. Tähän minulla ei ole huomauttamista.

Hallituksen esityksen lakiehdotuksissa on määritelty toimivaltaiset viranomaiset käsittelemään sääntelykohteena olevien tietojärjestelmien tietoja julkisen vallan käytön yhteydessä. Sääntelykokonaisuuden muodostavat tietojärjestelmiä koskevat asetukset, EU:n yleinen tietosuojasetus, tietosuojalaki (1050/2018), rikosasioiden tietosuojalaki (1054/2018) sekä toimivaltaisia viranomaisia koskevat erityiset henkilötietolait. Tietojärjestelmissä olevat tallenteet kuuluvat asiakirjajulkisuuden piiriin (PeVL 3/2009 vp), joten sovellettavaksi tulevat myös viranomaisten toiminnan julkisuudesta annettu laki (621/1999) ja julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annettu laki (906/2019). Perustuslakivaliokunta on korostanut, että sääntelyn selkeyteen on syytä kiinnittää erityistä huomiota perusoikeuskytkentäisessä sääntelyssä, joka koskee luonnollisia henkilöitä heidän tavanomaiseen elämäänsä kuuluvissa toiminnoissa (PeVL 51/2016 vp, PeVL 45/2016 vp). Sääntelyn selkeydellä on myös sidoksensa oikeusturvaan (PeVL 4/2021 vp). Sääntelykohteena oleva tietojenkäsittely sisältää varsin paljon sääntelyä eri säädöksissä. Perustuslakivaliokunta on jo aiemmin pitänyt sääntelykohteena olevien toimivaltaisten viranomaisten henkilötietolakeja vaikeaselkoisina (ks esimerkiksi PeVL 51/2018 vp, PeVL 58/2018 vp, PeVL 60/2018 vp).

## 2. Rekisterinpitäjäys ja viranomaisten toimivaltasuhteet

Hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen 18 §:n 1 momentin muutoksen mukaan EES-asetuksen 39 artiklassa tarkoitettujen tietojen rekisterinpitäjänä olisi Rajavartiolaitoksen esikunta. Rekisterinpitäjäys tarkoittaisi, että Rajavartiolaitoksen esikunnalla olisi rekisterinpitäjän toimivalta muihin toimivaltaisiin viranomaisiin, jotka käsittelevät EES-tietojärjestelmässä olevia tietoja.

*Ehdotettu säännös on sanamuotonsa perusteella nähdäkseni epäselvä, koska säännöksessä viitataan ”39 artiklassa tarkoitettujen tietojen” rekisterinpitäjäyteen. Kuitenkin EES-asetuksen 39 artikla koskee vastuuta tietojen käsittelystä, johon sisältyy jäsenvaltioille velvollisuus nimetä EES:ssä tapahtuvaa henkilötietojen käsittelyä varten viranomainen, joka toimii tietosuoja-asetuksessa tarkoitettuna rekisterinpitäjänä. Artikla ei sisällä säännöksiä käsiteltävistä tiedoista, vaan näistä on säädetty 14–20 artikloissa. Ehdotetun säännöksen sanamuotoa tulisi täsmentää, jotta rekisterinpitäjän tehtävät, toimivalta ja vastuu olisivat suoraan todettavissa laista.*

*Lisäksi vaikuttaa siltä, että tällaisessa asetelmassa muut toimivaltaiset viranomaiset toimisivat rekisterinpitäjän alaisuudessa tai rekisterinpitäjän lukuun henkilötietojen käsittelijöinä. Tässä subteessa ehdotettu sääntely jää epämääräiseksi muun muassa viranomaisten välisen vastuunjaon suhteen. Edelleen sääntelystä jää epäselväksi, onko rekisterinpitäjäksi määritelty viranomainen – Rajavartiolaitoksen esikunta myös toimivaltainen viranomainen subteessa asiakirjajulkisuudesta säädettyyn viranomaisten toiminnan julkisuudesta annettuun lakiin (621/1999) nähden vai miten toimivaltasuhteet tältä osin on järjestetty viranomaisten (erityisesti keskusyhteyspisteiden ja rekisterinpitäjän) välillä. Edelleen sääntely jää toimivaltasuhteiltaan epäselväksi subteessa julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annettuun lakiin nähden (906/2019). Perustuslakivaliokunta on etenkin perusoikeuskytkentäisen sääntelyn yhteydessä pitänyt välttämättömänä, että toimivaltainen viranomainen ilmenee laista yksiselitteisesti tai muuten täsmällisesti tai että ainakin viranomaisten toimivaltasuhteiden lähtökohdat ilmenevät laista riittävän täsmällisesti (PeVL 2/2012 vp ja PeVL 21/2009 vp). Rekisterinpitäjäys määrittelee toimivaltasuhteita tietosuojalainsäädännön luoman toimivallan puitteissa, mutta se ei luo yksin pohjaa toimivaltaisen viranomaisen määrittelylle julkisuuslain taikka tiedonhallintalain perusteella.*

## 3. Tiedonsaantioikeudet ja oikeus luovuttaa tietoja

Hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen 37 a §:n mukaan Rajavartiolaitos saa luovuttaa salassapitosäännösten estämättä 7–11 ja 13–15 §:ssä tarkoitettuja henkilötietoja rajanylitystietojärjestelmään ja Euroopan matkustustieto- ja lupajärjestelmään. Epäselväksi tässä kohden jää, onko luovuttajana rekisterinpitäjänä toimiva Rajavartiolaitoksen esikunta vai Rajavartiolaitos vai onko Rajavartiolaitoksen esikunta luovutuksen saajana, kun se on rekisterinpitäjä.

*Säännöksen perustelujen mukaan ”EES- ja ETIAS-asetukset ovat suoraan sovellettavaa oikeutta. Tiedonluovutuksesta olisi kuitenkin tarpeen säätää ottaen huomioon ne edellytykset, jotka salassapidon murtavalle sääntelylle on julkisuuslain 29 §:ssä asetettu.” Hallituksen esityksessä viitattu lainkohta koskee julkisuuslaissa tarkoitettujen viranomaisten välistä tietojen saantia salassa pidettävistä asiakirjoista tai tiedoista. Julkisuuslaissa tarkoitettuja viranomaisia eivät ole muissa maissa toimivat viranomaiset, joten sääntelytarpeen muodostaa pikemminkin julkisuuslain 30 §, jonka mukaan ”Sen lisäksi, mitä laissa erikseen säädetään, viranomainen voi antaa salassa pidettävästä asiakirjasta tiedon ulkomaan viranomaiselle tai kansainväliselle toimielimelle, jos ulkomaan ja Suomen viranomaisen välisestä yhteistyöstä määrätään Suomea sitovassa kansainvälisessä sopimuksessa tai säädetään Suomea velvoittavassa säädöksessä ja tieto asiakirjasta voitaisiin tämän lain mukaan antaa yhteistyötä Suomessa hoitavalle viranomaiselle.”. Lisäksi on syytä huomata, että julkisuuslain 29 §:ssä ja 30 §:ssä on säädetty tiedon antamisesta tai oikeudesta tiedon saamiseen eikä tietojen luovuttamisesta. Tässä subteessa ehdotetun 37 a §:n lähtökohdalliset perusteet ovat epäselviä.*

Perustuslakivaliokunta on arvioinut viranomaisten tietojen saamista ja luovuttamista salassapitovelvollisuuden estämättä koskevaa sääntelyä perustuslain 10.1 §:ssä 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 (PeVL 31/2017 vp, PeVL 17/2016 vp). *Hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen 37 a §:n luovutusoikeutta koskevaa sääntelyä ei ole sidottu tarpeellisuus- tai välttämättömyysedellytykseen. Lisäksi luovutuksen kohteena ovat tietojärjestelmät, kun tyypillisesti tiedot luovutetaan joko luonnolliselle henkilölle tai oikeushenkilölle, kuten viranomaiselle. Tältä osin sääntelyä tulisi täsmentää. Vastaava ongelma on 4. lakiehdotuksen 27 a §:ssä ja 5. lakiehdotuksen 24 a §:ssä.*

Hallituksen esityksen 4. lakiehdotuksen 18 a §:ssä ehdotetaan säädettäväksi tietojen saamisesta rajanylitystietojärjestelmästä. EES-asetuksen 29 artiklan mukaan ”Jäsenvaltioiden on nimettävä viranomaiset, joilla on valtuudet katsoa EES:n tietoja terrorismirikosten tai muiden vakavien rikosten torjumiseksi, havaitsemiseksi ja tutkimiseksi.” Edelleen samassa artiklassa todetaan, että ” Kunkin jäsenvaltion on nimettävä keskusyhteyspiste, jolla on pääsy EES:ään. Keskusyhteyspiste tarkistaa, että 32 artiklassa säädetty EES:ään pääsyn pyytämistä koskevat edellytykset täyttyvät.” *Ehdotettu 18 a § merkitsee sitä, että Keskusrikospoliisissa ja Tullissa toimii keskusyhteyspisteet, jotka käsittelevät rajanylitystietojärjestelmään kohdistuvat tietopyynnöt. Siten varsinaisten tietojen saavien viranomaisten tiedonsaantioikeudet perustuvat muuhun sääntelyyn. Sääntelyehdotuksesta jää epäselväksi Keskusrikospoliisin ja Tullin välinen tehtävä- ja toimivaltajako käsiteltävissä tehtyjä pyyntöjä, joskin säännöksen perusteluissa todetaan, että ” Keskusrikospoliisiin sijoitettava keskusyhteyspiste käsittelee poliisin, suojelupoliisin, Rajavartiolaitoksen ja Puolustusvoimien esittämät pyynnöt ja Tulliin sijoitettava keskusyhteyspiste vastaisi lainvalvontakyselyistä Tullin hallinnonalalla”. Varsinaiset toimivaltasuhteet on siten jätetty säännöksen perustelujen varaan ikään kuin perusteluissa säädetyksi. Koska pyyntöjen käsittely on julkisen vallan käyttöä ja perustuslain 2 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan käytön on perustuttava lakiin, tulisi tällainen tehtäväjako ja toimivaltasuhteet ilmetä suoraan säännöksestä eikä perusteluissa säädettynä.*

Hallituksen esityksen 4. lakiehdotuksen 52 §:n muutoksessa ehdotetaan tiedonsaantioikeutta suojelupoliisille. *Uudesta 3 momentista ei ilmene, keneltä tai mistä tietoja on oikeus saada. Säännöksen perustelut viittaavat rajanylitystietojärjestelmän tietoihin ja toisaalta 18 a §:n perustelut siihen, että suojelupoliisilla olisi oikeus saada tiedot nimenomaan Keskusrikospoliisiin sijoitetulta keskusyhteyspisteeltä. Ehdotettu säännös on epäselvä ja sitä tulisi nähdäkseni tarkentaa ja täsmentää erityisesti kun tiedonsaannin kohteena ovat arkaluonteiset biometriset tiedot.*

Perustuslakivaliokunta on arvioinut salassapitosäännökset syrjäyttävää tietojensaantioikeutta kiinnittäen huomiota siihen, että oikeudessa 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. Merkitystä on annettu myös sille, että myös tietojen luovuttajan on tällöin mahdollista arvioida pyyntöä luovuttamisen laillisten edellytysten kannalta (PeVL 48/2018 vp). 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 (PeVL 17/2016 vp ja siinä viitatu lausunnot). *Edellä esitetyt perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön kannanotot painottavat nähdäkseni 4. lakiehdotuksen 52 §:n 3 momentin täsmentämistarvetta.*

#### 4. Seuraamukset

EES-asetuksen 48 artiklan mukaan ”jäsenvaltioiden on toteutettava tarvittavat toimenpiteet sen varmistamiseksi, että EES:ään tallennettujen tietojen käyttämisestä tämän asetuksen vastaisesti seuraa kansallisen oikeuden, asetuksen (EU) 2016/679 84 artiklan ja direktiivin (EU) 2016/680 57 artiklan mukaisesti seuraamuksia, jotka ovat tehokkaita, oikeasuhteisia ja varoittavia”. Hallituksen esityksen mukaan ”tältä osin voimassa oleva kansallinen sääntely on katsottu riittäväksi. Seuraamuksiin voidaan katsoa kuuluvan muun muassa tietosuojalain 22 §:n mukainen uhkasakko, rikoslain 38 luvun 9 §:ssä tarkoitettu tietosuojarikos sekä valtion vahingonkorvausvastuuta ja virkamiesoikeudellisia seuraamuksia koskeva sääntely.”

*Seuraamusjärjestelmää koskevaa kansallista implementointia voidaan pitää hallituksen esityksessä puutteellisena. Hallituksen esityksessä mainittu uhkasakko ei ole seuraamus, vaan se on tehoste, jonka tietosuojalain (1050/2018) 22 §:n mukaan tietosuojavaltuutettu voi asettaa. Puolestaan perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt huomiota rikoslaissa säädetyn tietosuojarikoksen tunnusmerkistön eräisiin epäkohtiin huomiota (esim. PeVL 51/2018 vp). Tietosuojarikosta koskevan säännöksen 1 momentin 4 kohdan mukaan rangaistavaa on säännöksessä tarkemmin yksilöity henkilötietojen käsittelyä koskevan muun lain vastainen toiminta. Myös säännöksen 2 momentti koskee henkilötietojen käsittelyä koskevan muun lain vastaista toimintaa. Perustuslakivaliokunnan mukaan säännös on perustuslain 8 §:ssä tarkoitetun rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen kannalta ongelmallinen, koska siinä ei tarkemmin yksilöidä niitä henkilötietojen käsittelyä koskevia muita lakeja, joiden vastainen toiminta voi tulla tietosuojarikoksena rangaistavaksi. Tietosuojarikosta koskeva säännös on niin sanottu blankorikossäännös. Laillisuusperiaatteeseen liittyvistä syistä blankorangaistussääntelyyn on ollut syytä suhtautua torjuvasti. Perustuslakivaliokunta on pitänyt tarpeellisena, että erityislaeissa viitataan blankosääntelyn vuoksi tietosuojarikokseen.*

*Vaikka Rajavartiolaitoksen, Tullin ja poliisitoimen henkilötietolaeissa on informatiiviseksi ja rikoslain tietosuojarikokseen sitomattomiksi muotoillut viittaussäännökset, ei tällainen sääntely täytä EES-asetuksessa edellytettyä seuraamusjärjestelmää, koska sääntelyä ei ole sidottu asetuksen vastaisiin tekoihin. Toisaalta tietosuojarikosta ei sovelleta tekoihin, jotka rekisterinpitäjä tekee, joten sääntely jää tältäkin osin avoimeksi. Puolestaan tietosuoja-asetuksen hallinnollisen seuraamusmaksun seuraamusjärjestelmä ei ulotu viranomaisiin. Edellä esitetyn perusteella katson, että seuraamusjärjestelmää ei ole ehdotettu saatettavaksi voimaan siten, että se olisi esimerkiksi perustuslain 8 §:n kannalta katsottuna täsmällistä. Sääntelyn ankeisuus ja epämääräisyys johtavatkin siihen, että seuraamusjärjestelmä jää merkityksettömäksi eikä siten vastaa EES-asetuksessa säädettyä. Epämääräisellä sääntelyllä on myös suora vaikutuksensa perustuslain 118 §:n virkavastuusääntelyn tosiasialliseen toteuttamiseen.*

24.5.2022

Tomi Voutilainen  
julkisoikeuden professori, dosentti