

Tuomas Ojanen

25.5.2022

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

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

Pääasiallinen sisältö ja arvion lähtökohdat

1. Esityksessä ehdotetaan muutettaviksi henkilötietojen käsittelystä Rajavartiolaitoksessa annettua lakia, rajavartiolakia, ulkomaalaislakia, henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa annettua lakia, henkilötietojen käsittelystä Tullissa annettua lakia, sakon täytäntöönpanosta annettua lakia ja lentoliikenteen matkustajarekisteritietojen käytöstä terrorismirikosten ja vakavan rikollisuuden torjunnassa annettua lakia.
2. Esityksen tarkoituksena on tehdä rajanylitystietojärjestelmästä ja Euroopan matkustustieto- ja -lupajärjestelmästä annettujen Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusten edellyttämät muutokset kansalliseen lainsäädäntöön. Laissa nimettäisiin eräät toimivaltaiset viranomaiset sekä täsmennettäisiin henkilötietojen käsittelyä ja liikenteenharjoittajien velvollisuuksia koskevaa sääntelyä.
3. Samassa yhteydessä lakiin lisättäisiin säännökset liikenteenharjoittajan seuraamusmaksun määräämisoikeuden ja täytäntöönpanon vanhentumisesta sekä täsmennettäisiin tilanteita, joissa seuraamusmaksua ei määrätä. Lisäksi ulkomaalaislakiin tehtäisiin Schengenin yleissopimuksen ja Schengenin rajasäännösten päivittämisestä johtuvat tekniset muutokset.
4. Esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa jaksossa 11 on tehty selkoa ehdotetusta henkilötietojen käsittelyä koskevan sääntelyn suhteesta perustuslain 10 §:ssä ja EU:n perusoikeuskirjan 7 ja 8 artiklassa turvattuun yksityiselämän ja henkilötietojen suojaan perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön ja EU-tuomioistuimen oikeuskäytännön valossa. Jaksossa on myös tarkasteltu ehdotettua sääntelyä hallinnollista seuraamusmaksusta perustuslain 2 §:n 3 momentin, 8 §: ja 81 §:n kannalta sekä tehty selkoa kansallisen liikkumavaran käytöstä henkilötietojen käsittelyssä ja hallinnollisten seuraamusten osalta.
5. Esityksen säätämisyjärjestysperusteluista ilmeneviä arvion lähtökohtia on paikallaan täydentää EU-tuomioistuimen oikeuskäytännön osalta ottamalla huomioon myös EU-tuomioistuimen tuomio asiassa C-623/17 *Privacy International*. Tuomio on annettu samana päivänä 6.10.2020 kuin esityksessä mainittu tuomio asiassa C-511/18 ja C-512/18 *La Quadrature du Net*.
6. Asiassa *Privacy International* annettu tuomio selkeytti huomattavasti siihen saakka epäselvänä pidettyä kysymystä siitä, missä määrin EU-oikeuden soveltamisalaan ja tällöin varsinkin sähköisen viestinnän tietosuojadirektiivin soveltamisalaan sekä

edelleen EU:n perusoikeuskirjan soveltamisalaan kuuluu sellainen kansallinen sääntely, jonka mukaan valtion viranomainen voi velvoittaa sähköisten viestintäpalvelujen tarjoajat siirtämään turvallisuus- ja tiedustelupalveluille liikenne- ja paikkatietoja kansallisen turvallisuuden takaamiseksi. Esimerkiksi monet jäsenvaltiot olivat tuomioon saakka katsoneet, että direktiiviä ei tullut soveltaa sellaisiin kansallisiin säännöstöihin, joiden tarkoituksena on kansallisen turvallisuuden takaaminen. Monien jäsenvaltioiden mukaan esimerkiksi erilaisten tiedusteluyksikköjen toiminta kuuluu – siltä osin kuin se liittyy yleisen järjestyksen ylläpitämiseen sekä sisäisen turvallisuuden ja alueellisen koskemattomuuden takaamiseen – jäsenvaltioiden keskeisiin tehtäviin. Yksin jäsenvaltioilla on jäsenvaltioiden mukaan myös kansallista turvallisuutta koskeva yksinomainen toimivalta, kuten jäsenvaltioiden mukaan erityisesti SEU 4 artiklan 2 kohdan kolmas virke osoittaa. Artiklakohtaan mukaan ”erityisesti kansallinen turvallisuus säilyy yksinomaan kunkin jäsenvaltion vastuulla”.

7. EU-tuomioistuin ensinnäkin totesi tuomiossaan asiassa *Privacy International*, että sähköisen viestinnän tietosuojadirektiivin alaan kuuluu tällainen kansallinen säännöstä. Lisäksi EU-tuomioistuin katsoi, että direktiivin 15 artiklan 1 kohta, ”luettuna SEU 4 artiklan 2 kohdan sekä Euroopan unionin perusoikeuskirjan 7, 8 ja 11 artiklan ja 52 artiklan 1 kohdan valossa, on tulkittava siten, että se on esteenä kansalliselle säännöstölle, jonka mukaan valtion viranomainen voi kansallisen turvallisuuden takaamiseksi velvoittaa sähköisten viestintäpalvelujen tarjoajat siirtämään liikenne- ja paikkatietoja yleisesti ja erotuksetta turvallisuus- ja tiedustelupalveluille”. Lisäksi EU-tuomioistuin totesi, että sähköisen viestinnän tietosuojadirektiivin 15 artiklan 1 kohtaa, luettuna SEU 4 artiklan 2 kohdan sekä perusoikeuskirjan 7, 8 ja 11 artiklan ja 52 artiklan 1 kohdan valossa, on tulkittava siten, että se on esteenä kansalliselle säännöstölle, jonka mukaan valtion viranomainen voi kansallisen turvallisuuden takaamiseksi velvoittaa sähköisten viestintäpalvelujen tarjoajat siirtämään liikenne- ja paikkatietoja yleisesti ja erotuksetta turvallisuus- ja tiedustelupalveluille.

Asiassa *La Quadrature du Net* annetussa tuomiossa EU-tuomioistuin kuitenkin myös teki selkoa edellytyksistä, joiden käsillä ollessa sähköisen viestinnän tietosuojadirektiivin 15 artiklan 1 kohta, luettuna perusoikeuskirjan 7, 8 ja 11 artiklan sekä 52 artiklan 1 kohdan valossa, ei ole esteenä lainsäädännöllisille toimenpiteille kansallisen turvallisuuden takaamiseksi. Tuomiossa korostetaan erityisesti tehokasta tuomioistuINVALVONTAA, liikenne- ja paikkatietojen säilyttämisen rajaamista täysin välttämättömään, säilyttämisen aineellisten ja menettelyllisten edellytysten noudattamista sekä sitä, että henkilöillä, joiden liikenne- ja paikkatiedoista on kyse, on tehokkaat takeet väärinkäytön vaaroja vastaan.

8. Vaikka asioissa *La Quadrature du Net* ja *Privacy International* on kysymys sähköisen viestinnän liikenne- ja paikkatietojen säilyttämisestä ja siirtämisestä sekä muusta käsittelystä kansallisen turvallisuuden takaamiseksi, niissä tehdyt linjaukset ovat laajemminkin soveltuvia arvioitaessa sellaista sääntelyä, joka puuttuu kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi yksityiselämän suojan ja henkilötietojen suojan perusoikeuksiin, kuten myös nyt käsillä olevaan hallituksen esityksen sisältyvä 4. lakiehdotuksen 52 § suojelupoliisille ehdotettavasta toimivallasta tekee.
9. Tässä yhteydessä on huomautettava siitä, ettei ehdotetun sääntelyn perustuslakiarviossa voida jättää huomiota käsillä olevaan sääntelyyn liittyviä EU-

oikeudellisia, nimenomaan perusoikeuskirjaan ja sitä koskevaan EU-tuomioistuimen oikeuskäytäntöön liittyviä näkökohtia. Perustuslakivaliokunta painotti esimerkiksi perustuslain 10 §:n muutosta koskevassa mietinnössään PeVM 4/2018 vp sitä, että ”perustuslain 10 §:n 4 momentin rajoissa säädettävien valtuuksien, esimerkiksi siviili- ja sotilastiedustelua koskevissa hallituksen esityksissä tiedusteluviranomaisille ehdotettavien toimivaltuuksien, on oltava sopusoinnussa myös Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden, erityisesti Euroopan ihmisoikeussopimuksen, ja EU-oikeuden kanssa.” Valiokunta korosti myös sitä, että ”perustuslaissa turvattu perusoikeussuojan taso voi olla korkeampi kuin suojan vähimmäistason asettavista ihmisoikeusvelvoitteista johtuu (PeVL 59/2017 vp, PeVL 43/2016 vp, PeVL 24/2016 vp, PeVL 59/2014 vp). Perustuslakivaliokunta korostaa siten tarvetta seurata Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ja Euroopan unionin tuomioistuimen käytäntöä tiedustelutoiminnan alalla.”

10. Samoin sotilas- ja siviilitiedustelulakeja säädettäessä perustuslakivaliokunta muun ohella painotti tarvetta noudattaa EU-oikeutta esimerkiksi seuraavasti: ”Perustuslakivaliokunnan valtiosääntöisiin tehtäviin ei lähtökohtaisesti kuulu EU-oikeuden kansallisen täytäntöönpanosääntelyn arviointi EU:n aineellisen lainsäädännön kannalta (ks. esim. PeVL 14/2018 vp, s. 7). Uuden tiedustelulainsäädännön arvioinnissa ei kuitenkaan ole kysymys tästä. Perustuslakivaliokunnan tehtävänä on tällaisessa tilanteessa huolehtia säädettävän lain sopusoinnusta perusoikeuskirjan kanssa.” (ks. tarkemmin PeVL 35-36/2018 vp)
11. Näin ollen nyt ehdotettavan sääntelyn valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa on myös otettava huomioon EU:n perusoikeuskirja, sellaisena kuin sen sisältö täsmentyy EU-tuomioistuimen oikeuskäytännössä. Hallituksen esityksessä on toimittu asianmukaisesti, kun siinä on tehty perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön ohella selkoa myös ehdotettavaan sääntelyyn liittyvästä EU-oikeudesta ja EU-tuomioistuimen oikeuskäytännöstä.

Arvio

12. Ehdotettavan sääntelyn keskeinen perustuslaki- ja EU-oikeuskysymys paikantuu nähdäkseni 4. lakiehdotukseen, jossa ehdotetaan, että suojelupoliisilla olisi oikeus saada kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi välttämättömät rajavalvonnan sekä rajaturvallisuuden ja rajajärjestyksen ylläpitämisen yhteydessä kerätyt biometriset tiedot. Tällä tarkoitettaisiin esityksen mukaan erityisesti Suomen viranomaisten EES-järjestelmään tallentamia biometrisiä tietoja, joita ei EES-asetuksen mukaan saa tallentaa kansalliseen rajanylitystietojärjestelmään rajavalvonnan tarkoituksessa. Suojelupoliisi toimisi näiden tietojen rekisterinpitäjänä, ja tietojen kansallisen käsittelyn alkuperäisenä käsittelytarkoituksena olisi kansallinen turvallisuus. Tietoja voitaisiin luovuttaa edelleen muille kansallisille viranomaisille, esimerkiksi Puolustusvoimille, sekä ulkomaan viranomaisille poliisin henkilötietolaissa säädetyn mukaisesti.
13. Suojelupoliisille ehdotettu toimivalta olisi merkittävä muutos verrattuna voimassaolevaan oikeustilaan.

14. Ehdotetun sääntelyn taustalla olevassa EES-asetuksessa ei säädetä EES-järjestelmän tietojen käytöstä kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi. EU-oikeuden kannalta kansallisessa lainsäädännössä ei voida laajentaa käyttöoikeutta EU:n ylläpitämiin tietojärjestelmiin siitä, mitä EU-asetus mahdollistaa.
15. Nähdäkseni EES-asetus ja yleensä EU-oikeus kuitenkin sinänsä antavat kansallista liikkumavaraa säännellä EES-asetuksessa tarkoitettujen biometrinen tietojen käsittelystä kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi. Tosin tässä yhteydessä on huomautettava siitä, että perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön mukaan kansallista liikkumavaraa käytettäessä on otettava huomioon perus- ja ihmisoikeuksista seuraavat vaatimukset siltä osin kuin Euroopan unionin lainsäädäntö edellyttää kansallista sääntelyä tai mahdollistaa sen (esim. PeVL 23/2022 vp). Voidaan sinänsä kysyä, missä määrin suojelupoliisille nyt ehdotettava biometrinen tietojen käsittelyoikeus edustaa kansallisen liikkumavaran perus- ja ihmisoikeusmukaista käyttöä.
16. Kansallinen turvallisuus on sinänsä merkittävästi painavampi peruste rajoittaa henkilötietojen suojan ja yksityiselämän suojan perusoikeuksia kuin muut tavoitteet, kuten rikollisuuden, jopa vakavan rikollisuuden, torjuminen yleisesti ja yleisen turvallisuuden suojaamista koskevat tavoitteet. Näin ollen kansallisella turvallisuudella voidaan perustella toimenpiteitä, joilla puututaan perusoikeuksiin vakavammin kuin toimenpiteillä, joita perusteltaisiin jollain muulla tavoitteella (ks. myös esim. tuomio 6.10.2020, *La Quadrature du Net ym.*, C-511/18, C-512/18 ja C-520/18, 136 kohta).
17. Nähdäkseni esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa sekä muuallakin esityksessä esitetään lähtökohtaisesti ehdotettavalle sääntelylle suojelupoliisin biometrinen tietojen käsittelyoikeudesta kansalliseen turvallisuuden suojeluun kytkeytyviä painavia perusteita.
18. Silti kansallinen turvallisuus ei voi olla peruste kuinka tahansa laajalle biometrinen tietojen käsittelyoikeudelle. Keskeinen kysymys onkin arvioitavana olevan sääntelyn suhteen se, onko nyt ehdottavan käsittelyoikeuden ala rajattu riittävän täsmällisesti ja tarkkarajaisesti vain siihen, joka on ehdottoman välttämätöntä kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi. Perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti ”kiinnittänyt erityistä huomiota siihen, että arkaluonteisten tietojen käsittely on syytä rajata täsmällisillä ja tarkkarajaisilla säännöksillä vain käsittelytarkoituksen kannalta välttämättömään (PeVL 40/2021 vp, kappale 10, PeVL 13/2017 vp, ks. myös PeVL 3/2017 vp, s. 5). Samoin EU-tuomioistuin on korostanut kansalliseen turvallisuuteen liittyvässä oikeuskäytännössään sitä, että poikkeukset henkilötietojen suojaan ja sitä koskevat rajoitukset toteutetaan täysin välttämättömän rajoissa, ja että laki, jolla sallitaan puuttumisen näihin oikeuksiin, määrittelee asianomaisen oikeuden käyttämiselle asetettavien rajoitusten laajuuden (ks. kootusti tuomio 6.10.2020, *La Quadrature du Net ym.*, C-511/18, C-512/18 ja C-520/18, erit. kappaleet 65-68, ks. myös C-623/17 *Privacy International*).
19. Kun otetaan huomioon suojelupoliisille ehdotetun biometrinen tietojen käsittelyoikeuden laajuus, tämä korostaa vaatimuksia välttämättömyydestä, oikeasuhtaisuudesta sekä sääntelyn täsmällisyydestä ja tarkkarajaisuudesta. Tarvetta oikeasuhtaisuuden ja välttämättömyyden säännösperusteisista takeista korostaa edelleen se, että arkaluonteisia biometrisiä tietoja käsitellään

automaattisesti, mihin liittyy huomattava näiden tietojen lainvastaista saantia koskeva riski.

20. 4. lakiehdotuksen 52 §:n mukaan ”Suojelupoliisilla on oikeus saada kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi välttämättömät rajavalvonnan sekä rajaturvallisuuden ja rajajärjestyksen ylläpitämisen yhteydessä kerätyt biometriset tiedot. Tiedot tulee säilyttää erillään muista suojelupoliisin käsittelemistä tiedoista.”
21. Käsittelyoikeuden edellytyksenä ei siten ole säännösperusteisesti kuin se, että kysymys olisi kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi välttämättömistä rajavalvonnan sekä rajaturvallisuuden ja rajajärjestyksen ylläpitämisen yhteydessä kerätyistä biometrisistä tiedoista. Käytännössä suojelupoliisilla olisi siten mahdollisuus saada kyseessä olevat biometriset tiedot siinä laajuudessa kuin suojelupoliisi vain katsoisi tällaisten tietojen käsittelyn välttämättömäksi kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi.
22. 4. lakiehdotuksen 52 §:ssä suojelupoliisille ehdotettu käsittelyoikeus on nähdäkseni ongelmallisen avoimen ja väljä sekä asiasisältönsä puolesta tyhjä; suojelupoliisilla on sen mukaan oikeus saada kaikki biometriset tiedot, joiden se vain katsoo olevan välttämättömiä kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi. Pykäläehdotus ei sellaisenaan täytä riittävästi sitä perusvaatimusta, jonka mukaan arkaluonteisten tietojen käsittely on syytä rajata täsmällisillä ja tarkkarajaisilla säännöksillä vain käsittelytarkoituksen kannalta välttämättömään. Näin on siitakin huolimatta, että osin suojelupoliisille ehdotettua käsittelyoikeutta rajaavaa sääntelyä on voimassaolevassa laissa henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa (616/2019). Viitataan erityisesti lain 2 §:n 3 momenttiin, jonka mukaan henkilötietojen käsittelyssä on noudatettava poliisilain 1 luvussa säädettyjä perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien kunnioittamisen vaatimusta, suhteellisuusperiaatetta, vähimmän haitan periaatetta ja tarkoitussidonnaisuuden periaatetta. Lisäksi 2 §:n 4 momentissa on säädetty syrjinnän kiellosta henkilötietojen käsittelyssä.
23. 4. lakiehdotuksen 52 §:ää ei nähdäkseni voida ehdotetussa muodossaan käsitellä tavallisen lain säätämisyksityksessä.
24. Näin ollen olisi syytä vielä muuttaa pykäläehdotusta ja koettaa luoda säännösperusteisesti lisää takeita sille, että 4. lakiehdotuksen 52 §:ssä suojelupoliisille ehdotettava käsittelyoikeus rajoittuu siihen, mikä on ehdottoman välttämätöntä ja oikeasuhtaista tavoiteltavaan päämäärään, so. kansallisen turvallisuuden suojaaminen nähdessä.
25. Yksi mahdollisuus kehittää 4. lakiehdotuksen 52 §:ssä saattaisi olla hakea soveltuvien osien mallia esimerkiksi siviilitiedustelulaista, jonka 5 a luvun 4 §:ssä on säännösperusteisesti säädetty tiedustelumenetelmien käytön edellytyksistä. Esimerkiksi 4 §:n 1 momentin mukaan ”(t)iedustelumenetelmän käytön yleisenä edellytyksenä siviilitiedustelussa on, että sillä voidaan perustellusti olettaa saatavan tietoja sellaisesta siviilitiedustelun kohteena olevasta toiminnasta, joka vakavasti uhkaa kansallista turvallisuutta.”
26. Siviilitiedustelulain sääntely tiedustelumenetelmien käytön yleisistä edellytyksistä ei ole sellaisenaan tuotavissa nyt käsillä olevassa sääntelyyn. Silti siviilitiedustelulain 5 a luvun 4 §:n sääntely kuitenkin havainnollistaa sitä, että 52 §:ssä ehdotetulle suojelupoliisin käsittelyoikeudelle saattaisi olla mahdollista säätää sellaisia ”yleisiä edellytyksiä”, jotka osaltaan rajaavat nyt ehdotettua paremmin käsittelyoikeuden säännösperusteisesti vain siihen, mikä on ehdottoman

välttämätöntä ja oikeasuhtaista tavoiteltavaan päämäärään eli kansallisen turvallisuuden suojaamiseen nähden.

27. Lisäksi 52 §:n yksityiskohtaisista perusteluista – mutta toisaalta vain perusteluista – tulee esiin se erittäin tärkeä suojelupoliisille ehdotettua käsittelyoikeutta rajaava seikka, että oikeus käyttää tallennettuja biometrisiä tietoja olisi aina sidottu *yksittäiseen virkatehtävään*, jonka suorittamiseksi tietoja on välttämätöntä käsitellä. Välttämättömyyttä olisi siten arvioitava tehtäväkohtaisesti *in casu*. Ongelmana kuitenkin on, ettei itse pykäläehdotuksesta asia tule riittävän selvästi esiin. Nähdäkseni 4. lakiehdotuksen 52 §:ää olisikin muutettava myös siten, että säännöksestä itsestään on luettavissa se, että välttämättömyyttä on arvioitava tapaus- tai tehtäväkohtaisesti.