

Prof. Sakari Melander
25.5.2022

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

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

Aluksi

Käsiteltävänä olevassa hallituksen esityksessä ehdotetaan muutettavaksi henkilötietojen käsittelystä Rajavartiolaitoksessa annettua lakia (639/2019), rajavartiolaitosla (578/2005), ulkomaalaislakia (301/2004), henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa annettua lakia (616/2019), henkilötietojen käsittelystä Tullissa annettua lakia (650/2019), sakon täytäntöönpanosta annettua lakia (672/2002) ja lentoliikenteen matkustajarekisteritietojen käytöstä terrorismirikosten ja vakavan rikollisuuden torjunnasta annettua lakia (657/2019). Edellä mainittuihin lakeihin tehtäisiin Euroopan unionissa annettuja rajanylitystietojärjestelmää (Entry/Exit System, EES) koskevaa asetusta (EU) 2017/2226 (jäljempänä EES-asetus) ja Euroopan matkustustieto- ja -lupajärjestelmää (European Travel Information and Authorisation System, ETIAS) koskevaa asetusta (EU) 2018/1240 (jäljempänä ETIAS-asetus) koskevat kansalliseen lainsäädäntöön kohdistuvat muutokset, jotka on katsottu välttämättömiksi ja mahdollisiksi. Lisäksi esityksessä ehdotetaan tiettyjä kansalliseen harkintaan perustuvia ulkomaalaislakiin sisältyvää liikenteenharjoittajan seuraamusmaksua koskevaa sääntelyä.

Lausuntonani esitän kunnioittavasti seuraavan.

Esityksen arvioinnin valtiosääntöoikeudelliset lähtökohdat

Esityksen suhdetta perustuslakiin ja säätämisyjärjestystä koskevista perusteluissa (s. 85) todetun mukaisesti EES- ja ETIAS-asetukset ovat Euroopan unionin toiminnasta annetun sopimuksen (SEUT) 288 artiklassa tarkoitettu tavoin kaikissa jäsenvaltioissa suoraan sovellettavaa unionilainsäädäntöä eikä asetuksen sisältöä lähtökohtaisesti saa kansallisessa lainsäädännössä toistaa. Tiettyissä tilanteissa unionioikeudellinen asetus kuitenkin saattaa edellyttää täydentävää kansallista sääntelyä. EU-tuomioistuimen vakiintuneen ratkaisukäytännön mukaan jäsenvaltiot eivät voi toimenpiteillään estää asetuksen suoraan sovellettavuutta ja välitöntä vaikutusta (esim. C-34/73, Variola, EU:C:1973:101, 10 kohta). Asetusten säännöksillä on luonteensa ja niillä unionin oikeuslähteiden järjestelmässä olevan tehtävän nojalla yleensä välitön oikeusvaikutus kansallisissa oikeusjärjestyksissä ilman, että kansallisten viranomaisten olisi ryhdyttävä täytäntöönpanotoimiin. Tästä huolimatta asetusten tiettyjen säännösten täytäntöönpano voi kuitenkin edellyttää, että jäsenvaltiot toteuttavat tällaisia toimia (esim. C-278/02, Handlbauer, EU:C:2004:388, 25–26 kohta).

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on tähän yleiseen lähtökohtaan liittyen nimenomaisesti todennut, että kansallista sääntelyä ei saa antaa asetuksen soveltamisalalla, ellei asetus nimenomaisesti velvoita tai valtuuta täydentävään kansalliseen sääntelyyn tai muuhun päätöksentekoon, minkä lisäksi yksityiskohtaisemman kansallisen sääntelyn tarvetta arvioitaessa on otettava huomioon myös käsillä olevan asetuksen tavoitteet ja soveltamisala (esim. PeVL 14/2018 vp, s. 3). Lisäksi valiokunta on korostanut olevan selvää, että unionin lainsäädäntö on EU-tuomioistuimen ratkaisukäytännössä todettu tavoin ensisijaista kansalliseen lainsäädäntöön nähden, eikä suomalaisessa lainsäädännössä tule pyrkiä EU-oikeuden kanssa ristiriidassa oleviin ratkaisuihin (esim. PeVL 40/2021 vp, 21 kohta ja PeVL 39/2020 vp, s. 3–4 ja niissä mainitut lausunnot).

Esityksen suhdetta perustuslakiin ja säätämisyjärjestystä koskevista perusteluissa sinänsä asianmukaisesti todetaan, että sekä EES- että ETIAS-asetus sisältävät toimivaltaisten viranomaisten nimeämistä koskevia velvoitteita. Vakiintuneena voidaan sinänsä pitää, että toimivaltaisista viranomaisista on säädettävä kansallisessa lainsäädännössä ja että tällaisten EU-oikeuden asetusten sisältämien velvoitteiden täytäntöönpano edellyttää asetusta täydentävää kansallista lainsäädäntöä. Täydentävän toimivaltaisia kansallisia viranomaisia koskevan kansallisen lainsäädännön antaminen on myös perustuslain (731/1999) 2 §:n 3 momentin edellyttämää. Esityksessä (s. 86) esitetyn mukaan toimivaltaisia viranomaisia koskeva ehdotettu sääntely ei merkitse muutoksia viranomaisten toimivaltuuksiin. Ehdotettua sääntelyä voidaan tältä osin pitää asianmukaisena.

Esityksessä (s. 86) todetun mukaisesti asetukset sisältävät tiettyä liikkumavaraa myös henkilötietojen käsittelyä ja seuraamuksia koskevien velvoitteiden toteuttamiseksi. Tältä osin huomiota on kiinnitettävä niin EU-oikeuden kuin perustuslain asettamiin jäljempänä tarkemmin asettamiin vaatimuksiin. Yleisesti on huomattava, että eduskunnan perustuslakivaliokunnan vakiintuneen kannan mukaan siltä osin kuin Euroopan unionin lainsäädäntö edellyttää kansallista sääntelyä tai mahdollistaa sen, tätä kansallista liikkumavaraa käytettäessä on otettava huomioon perus- ja ihmisoikeuksista seuraavat vaatimukset (esim. PeVL 40/2021 vp, 17 kohta, PeVL 11/2018 vp, s. 5–6 ja PeVL 1/2018 vp, s. 3). Asetuksissa on kysymys perustuslain 10 §:ssä turvattuun yksityiselämään ja henkilötietojen suojaan puuttuvasta sääntelystä, minkä vuoksi asetuksia täydentävää

kansallista lainsäädäntöä on tarkasteltava perustuslain 10 §:n ja sitä koskevan eduskunnan perustuslakivaliokunnan laajan lausuntokäytännön kannalta (ks. esim. PeVL 11/2018 vp, s. 4).

Henkilötietojen suoja

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on EES- ja ETIAS-asetusten valmisteluvaiheessa todennut, että asetukset merkitsevät puuttumista perustuslain 10 §:ssä turvattuun yksityiselämän ja henkilötietojen suojaan (PeVL 28/2016 vp, s. 5, PeVL 3/2017 vp, s. 4, ks. myös PeVL 21/2013 vp, s. 3–4). Tältä osin on todettava, että esityksessä ehdotettu on merkityksellistä myös EU:n perusoikeuskirjan kannalta. EU:n perusoikeuskirjan 7 artiklassa turvataan yksityiselämän suoja ja 8 artiklassa jokaisen oikeus henkilötietojensa suojaan.

Eduskunnan perustuslakivaliokunnan henkilötietojen suojaa koskevan vakiintuneen käytännön mukaisesti on lähtökohtaisesti riittävää perustuslain 10 §:n 1 momentin kannalta, että sääntely täyttää EU:n yleisessä tietosuojasetuksessa asetetut vaatimukset. Valiokunnan mukaan henkilötietojen suoja tulee turvata ensisijaisesti EU:n yleisen tietosuojasetuksen ja kansallisen yleislainsäädännön nojalla. Kansallisen erityislainsäädännön säätämiseen tulee siten suhtautua pidättyvästi ja rajata sellainen vain välttämättömään tietosuojasetuksen salliman kansallisen liikku-mavaran puitteissa (esim. PeVL 4/2021 vp, 4 kohta ja PeVL 14/2018 vp, s. 4–5). Jos henkilötietojen suojaa koskien annetaan kansallista erityissääntelyä, sellaisen tarpeellisuutta on arvioitava yleisen tietosuojasetuksenkin edellyttämän riskiperustaisen lähestymistavan mukaisesti kiinnittämällä huomiota tietojen käsittelyn aiheuttamiin uhkiiin ja riskeihin. Mitä suurempi riski käsittelystä aiheutuu luonnollisten henkilöiden oikeuksille ja vapauksille, sitä perustellumpaa on yksityiskohtainen sääntely. Tällä on valiokunnan mukaan erityistä merkitystä arkaluonteisten tietojen osalta (esim. PeVL 4/2021 vp, 5 kohta ja PeVL 14/2018 vp, s. 5).

Valiokunnan käytännössä on myös vakiintuneesti painotettu arkaluonteisten tietojen käsittelyn aiheuttamia uhkia. Valiokunnan mielestä arkaluonteisia tietoja sisältäviin laajoihin tietokantoihin liittyy tietoturvaan ja tietojen väärinkäyttöön liittyviä vakavia riskejä, jotka voivat viime kädessä muodostaa uhan henkilön identiteetille (ks. esim. PeVL 4/2021 vp, 9 kohta, PeVL 13/2016 vp, s. 4, PeVL 14/2009 vp, s. 3/l). Myös EU:n yleisen tietosuojasetuksen 51 johdantokappaleen mukaan asetuksen 9 artiklassa tarkoitettuja erityisiä henkilötietoja, jotka ovat erityisen arkaluonteisia perusoikeuksien ja -vapauksien kannalta, on suojeltava erityisen tarkasti, koska niiden käsittelyn asiayhteys voisi aiheuttaa huomattavia riskejä perusoikeuksille ja -vapauksille. Valiokunta on tämän vuoksi käytännössään kiinnittänyt erityistä huomiota siihen, että arkaluonteisten tietojen käsittely on rajattava täsmällisillä ja tarkkarajaisilla säännöksillä vain välttämättömään ja sääntelyn on oltava tietosuojasetuksen mahdollistamissa puitteissa yksityiskohtaista ja kattavaa (esim. PeVL 4/2021 vp, 9 kohta, PeVL 65/2018 vp, s. 45, PeVL 15/2018 vp, s. 40).

Esityksessä ehdotetaan, että suojelupoliisilla olisi oikeus saada kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi välttämättömät rajavalvonnan ja rajajärjestyksen ylläpitämisen yhteydessä kerätyt biometriset tiedot. Asiasta säädettäisiin 4. lakiehdotuksen 52 §:n 3 momentissa. Kysymys olisi esityksen (s. 88) mukaan erityisesti Suomen viranomaisten EES-järjestelmään tallentamista biometrisistä tiedoista, joita ei EES-asetuksen 40 artiklan mukaan saa tallettaa kansalliseen rajanylitystietojärjestelmään. Käytännössä (HE, s. 79 ja 90) rajavalvonnan yhteydessä kerättyjä biometrisiä tietoja tallennettaisiin suojelupoliisin rekisteriin samalla, kun rajatarkastusviranomainen keräisi ja tallentaisi EES-asetuksen edellyttämällä tavalla biometriset tiedot EES-järjestelmään.

Käytännössä kysymys olisi ennen muuta kasvokuvista, joissakin tapauksissa myös sormenjälkitiedosta. Ehdotettua sääntelyä perustellaan (s. 79) sillä, että kansallisen turvallisuuden suojaamisesta vastaavilla viranomaisilla on tarve saada tieto maahan saapuneista henkilöistä ja luotettavasti tunnistaa nämä henkilöt. Esityksessä (s. 90) todetaan lisäksi, että biometriset tiedot ovat ainoa luotettava menetelmä tunnistaa kolmansien maiden kansalaiset, jotka oleskelevat Suomen alueella ilman matkustusasiakirjoja tai vääriä asiakirjoilla.

Eduskunnan perustuslakivaliokunnan käytännössä yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta olennaisimpana seikkana on usein arvioitu kysymystä biometrinen tunnistetietojen rekisteröintiä (PeVL 40/2021 vp, 8 kohta; ks. myös PeVL 33/2016 vp, s. 4 ja PeVL 29/2016 vp, s. 4–5). Biometriset tunnistetiedot, kuten sormenjäljet, ovat monin tavoin rinnastettavissa arkaluonteisiin tietoihin, joiden käsittelyn salliminen koskee yksityiselämään kuuluvan henkilötietojen suojan ydintä (PeVL 40/2021 vp, 8 kohta ja PeVL 37/2013 vp, s. 2/I). Myös Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen sekä EU-tuomioistuimen käytännössä on kiinnitetty erityistä huomiota biometrinen tietojen ottamiseen ja tallentamiseen (S ja Marper v. Yhdistynyt kuningaskunta, 4.12.2008, 85 kohta ja C-291/12, Schwarz v. Stadt Bochum, 30 kohta; ks. myös PeVL 40/2021 vp, 8 kohta). Yleisesti valiokunta on todennut, että biometrisiä tunnistetietoja sisältäviin laajoihin tietokantoihin saatavaa liittyä tietoturvaan ja tietojen väärinkäyttöön liittyviä vakavia riskejä, jotka voivat viime kädessä muodostaa uhkan henkilön identiteetille. Tällaisten rekistereiden perustamista on arvioitava perusoikeuksien rajoitusedellytysten, erityisesti hyväksyttävyyden ja oikeasuhtaisuuden kannalta (PeVL 40/2021 vp, 9 kohta ja siinä mainitut lausunnot).

Esityksen sisältämän 4. lakiehdotuksen 52 §:n 3 momenttia on ensinnäkin arvioitava EU-oikeuden kannalta. Euroopan unionista tehdyn sopimuksen (SEU) 4 artiklan 2 kohdan mukaan kansallinen turvallisuus säilyy yksinomaan kunkin jäsenvaltion vastuulla, mikä merkitsee, että Euroopan unionilla ei ole kansallista turvallisuutta koskevaa toimivaltaa. Tämä ei kuitenkaan merkitse, että kansallisella lainsäätäjällä olisi rajoittamaton kansallista turvallisuutta koskeva toimivalta. Eduskunnan perustuslakivaliokunnan käytännön mukaan kansallisen turvallisuuden perusteella tehtäviä rajoituksia perusoikeuksiin on tulkittava EU-oikeudessakin suppeasti. EU-oikeuden soveltamisala ja siitä seuraava EU:n perusoikeuskirjan soveltamisala on myös EU-oikeudellinen kysymys eikä jäsenvaltioilla ole toimivaltaa EU-oikeuden soveltamisalan määrittelyyn edes kansallisen turvallisuuden perusteella (PeVL 35/2018 vp, s. 10–11).

EU-tuomioistuimen ratkaisukäytännössä on niin ikään katsottu, että vaikka jäsenvaltioiden asiana on määritellä kansalliseen turvallisuuteen liittyvät etunsa ja toteuttaa sen varmistamiseen liittyvät toimenpiteet, SEU 4 artiklan 2 kohta ei merkitse, että tällaisia toimenpiteitä voisi toteuttaa unionin oikeudesta riippumatta ja sen velvoitteet noudattamatta jättäen (esim. C-623/17, Privacy International [suuri jaosto], 44 kohta ja yhdistetyt asiat C-511/18, C-512/18 ja C-520/18, La Quadrature de Net [suuri jaosto], 99 kohta). EU-tuomioistuimen ratkaisukäytännössä on yleisesti korostettu perusoikeuskirjassa turvattujen oikeuksien rajoittamista koskevan 52 artiklan asettamia edellytyksiä, joihin kuuluvat lailla säättäminen, oikeuksien keskeisen sisällön kunnioittaminen ja rajoitusten oikeasuhtaisuus (C-623/17, Privacy International [suuri jaosto], 64 kohta), minkä lisäksi EU-tuomioistuimen ratkaisukäytännössä on edellä todetun mukaisesti korostettu rajoitusten toteuttamista täysin välttämättömän rajoissa (C-623/17, Privacy International [suuri jaosto], 67 kohta ja siinä mainitut ratkaisut). Sellaista kansallista sääntelyä, jossa tietojen säilyttäminen tai luovuttaminen tapahtuu yleisesti ja erotuksetta, on tuomioistuimen käytännössä pidetty täysin välttämättömän rajat ylittävänä (yhdistetyt asiat C-511/18, C-512/18 ja C-520/18, La Quadrature de Net [suuri jaosto], 141 kohta). EU-tuomioistuimen ratkaisukäytännöstä löytyy

esimerkkejä tilanteista, joissa EU-oikeuden on katsottu estäneen kansalliseen turvallisuuteen perustuneen tietojen keräämisen (C-623/17, *Privacy International* [suuri jaosto], 74–82 kohta), ja tilanteista, joissa kansalliseen turvallisuuteen perustunutta sähköisten viestintäpalvelujen tarjoajiin kohdistettua tietojen säilyttämistä koskevaa vaatimusta pidettiin tietyin tiukasti määritellyin edellytyksin unionioikeuden sallimana (yhdistetyt asiat C-511/18, C-512/18 ja C-520/18, *La Quadrature de Net* [suuri jaosto], 134–168 kohta).

Käsiteltävänä olevassa esityksessä katsotaan, että EES-asetuksen 40 artikla mahdollistaa kansallisen sääntelyn, jonka mukaisesti EES-järjestelmän toteuttamiseksi rajavaltion yhteydessä kerättyjä biometrisiä tietoja tallennettaisiin suojelupoliisin rekisteriin samalla, kun rajatarkastusviranomaisen keräisi ja tallentaisi EES-asetuksen edellyttämällä tavalla biometriset tiedot EES-järjestelmään. Eduskunnan perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön mukaisesti unionin lainsäädännön mahdollisesti sisältämää kansallista liikkumavaraa käytettäessä on otettava huomioon perus- ja ihmisoikeuksista seuraavat vaatimukset. Valiokunta on tämän vuoksi painottanut, että erityisesti perusoikeuksien kannalta merkityksellisen sääntelyn suhteen hallituksen esityksessä tehdään selkoa kansallisen liikkumavaran alasta (PeVL 1/2018 vp, s. 3, PeVL 26/2017 vp, s. 42, PeVL 2/2017 vp, s. 2 ja PeVL 44/2016 vp, s. 4).

Vaikuttaa siltä, että esityksessä on omaksuttu tulkinta, jonka mukaan EES-järjestelmään talletettavien tietojen tallentaminen samalla suojelupoliisin rekisteriin on mahdollista, koska EES-asetus ei sääntele kansallisen turvallisuuden alaan kuuluvaa biometristen tietojen tallentamista. Tämän mahdollisen tulkinnan mukaisesti tällaista samojen tietojen eräänlaista rinnakkaistallentamista pidettäisiin mahdollisena, vaikka kysymys tosiasiallisesti on EES-järjestelmään tallennettavista tiedoista. Nähdäkseni myös toisenlainen tulkinta saattaa olla mahdollinen, jossa EU-oikeudellisesti EES-asetuksen katsotaan tyhjentävästi sääntelevän nimenomaan EES-järjestelmään tallennettavien tietojen perusteista, kun kysymys on asetuksen 1 artiklassa tarkoitetuista tiedoista. Lisäksi on huomattava, että asetuksen 40(3) artiklan mukaan kaikkea artiklan 1 kohdan vastaista tietojen käyttöä on pidettävä väärinkäyttönä kunkin jäsenvaltion kansallisen oikeuden sekä unionin oikeuden mukaisesti.

Esityksessä sinänsä (s. 90) perustellaan rajaylitysvälvonnan yhteydessä kerättävien biometristen tietojen tallentamista suojelupoliisin rekisteriin tietojen tallentamisen välttämättömyyden ja oikeasuhtaisuuden näkökulmasta, mutta esityksen perusteluissa ei erityisen kattavasti tehdä selkoa siitä, sisältääkö asetus missä määrin kansallista liikkumavaraa tämänkaltaisen sääntelyn antamiseen. Esityksessä ei myöskään yksityiskohtaisemmin ole tarkasteltu EU-tuomioistuimen asian kannalta merkityksellistä ratkaisukäytäntöä, esimerkiksi ratkaisua C-623/17, *Privacy International*, joskin esitykseen sisältyy joiltain osin EU-tuomioistuimen asiaan liittyvän ratkaisukäytännön arviointia. Perusteellisemmin toteutettu selon tekeminen kansallisen liikkumavaran alasta olisi kuitenkin nähdäkseni tärkeää, koska kysymys on biometristen tietojen tallentamista koskevasta ehdotuksesta. Edellä esitetty huomioon ottaen eduskunnan hallintovaliokunnan olisi tarkkaan selvitettävä EES-asetuksen mahdollistama kansallinen liikkumavara ja tätä näkökohtaa voisi olla syytä perustuslakivaliokunnan esitystä koskevassa lausunnossa korostaa.

Lisäksi on huomattava, että eduskunnan perustuslakivaliokunnan käytännössä on korostettu erityisesti arkaluonteisten tietojen käsittelyn käyttötarkoitussidonnaisuuden vaatimusta. Valiokunta on pitänyt mahdollisena tehdä siitä vain täsmällisiä ja vähäisiä katsottavia poikkeuksia. Tällainen sääntely ei valiokunnan mukaan saa myöskään johtaa siihen, että muu kuin alkuperäiseen käyttötarkoitukseen liittyvä toiminta muodostuu rekisterin pääasialliseksi tai edes

merkittäväksi käyttötavaksi (esim. PeVL 51/2018 vp, s. 13, PeVL 15/2018 vp, s. 45, PeVL 1/2018 vp, s. 4 ja PeVL 14/2017 vp, s. 5–6). Käsiteltävänä olevan esityksen 4. lakiehdotuksen 52 §:n 3 momentti ei sinänsä merkitsisi käyttötarkoitussidonnaisuuden vaatimuksesta poikkeavien tietojen tallentamista EES-järjestelmään. Kysymys olisi sen sijaan sääntelystä, jossa EES-järjestelmää varten kerätyt biometriset tiedot tallennetaan suojelupoliisin rekisteriin muuta kuin EES-järjestelmän ilmentämää tarkoitusta varten. Asiallisesti sääntelyssä vaikuttaa näin olevan kysymys sääntelystä, jossa EES-järjestelmää varten kerätyt biometriset tiedot rinnakkaistallennetaan suojelupoliisin rekisteriin tietojen alkuperäisestä käyttötarkoituksesta poikkeavaa tarkoitusta varten. Vaikka tämä käyttötarkoitus olisi sinänsä hyväksyttävä, ehdotetun kaltainen sääntely voi synnyttää vaikutelman siitä, että EES-järjestelmää varten kerättyjä tietoja melko laajasti hyödynnetään kansallisessa käyttötarkoitukseltaan EES-järjestelmästä poikkeavassa järjestelmässä.

Esityksen sisältämän 4. lakiehdotuksen 52 §:n 3 momentti olisi soveltamisalaltaan yleinen ja koski näin kaikkia rajavalvonnan sekä rajaturvallisuuden ja rajajärjestyksen ylläpitämisen yhteydessä kerättyjä biometrisiä tietoja, jotka ovat kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi välttämättömiä. Ehdotetussa lainkohdassa, toisin kuin esimerkiksi EES-asetuksessa eräiltä osin, ei tehdä eroa sen suhteen, onko kysymys täysi-ikäisen vai lapsen biometrisistä tiedoista. Tältä osin ehdotettu sääntely on merkityksellistä myös lapsen oikeuksien yleissopimuksen (SopS 60/1991) kannalta siltä osin kuin kysymys on lasten biometristen tietojen käsittelystä (ks. PeVL 40/2021 vp, 14 kohta). Erityisesti lasten biometristen tietojen käsittelyn on oltava välttämättöntä hyväksyttävän tarkoituksen kannalta (PeVL 40/2021 vp, 19 kohta ja PeVL 29/2016 vp, s. 6). Edellä todettu entistään korostaa tarvetta perusteellisesti arvioida 4. lakiehdotuksen 52 §:n 3 momentin mahdollisuus EES-asetuksen sisältämän mahdollisen kansallisen liikkumavaran kannalta sekä ehdotetun lainkohdan välttämättömyys ja oikeasuhtaisuus.

Liikenteenharjoittajan seuraamusmaksu

Esityksen sisältämän 3. lakiehdotuksen 173 §:n 2 momentin ja 179 §:n mukaan liikenteenharjoittajalle voitaisiin jatkossa määrätä liikenteenharjoittajan seuraamusmaksu, jos tämä laiminlyö ETIAS-asetuksessa säädetyn maahantuloon vaadittavan matkustusluvan tarkastamisvelvollisuuden. Tätä velvollisuutta koskeva tarkempi määräys on ETIAS-asetuksen 45 artiklassa. ETIAS-asetuksen 45(3) artiklassa viitataan Schengenin sopimuksen soveltamisesta tehdyn yleissopimuksen 26(2) artiklassa ja direktiivin 2001/51/EY 4 artiklassa tarkoitettuihin seuraamuksiin. Voimassa olevan ulkomaalaislain 179 §:n sääntely perustuu osaltaan mainitun direktiivin mainittuun artiklaan (HE, s. 91). Ehdotettu sääntely on tältä osin nähdäkseni asianmukaista.

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on hallinnollisia seuraamusmaksuja koskevassa käytännössä kuitenkin vakiintuneesti katsonut, että tarkkuuden yleistä vaatimusta ei hallinnollisen seuraamussääntelyn suhteen voida sivuuttaa, vaikka perustuslain 8 §:ssä tarkoitetun rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen täsmällisyysvaatimus ei sellaisenaan kohdistu hallinnollisten seuraamusten sääntelyyn (esim. PeVL 57/2010 vp, s. 2/II, PeVL 10/2016 vp, s. 7, PeVL 9/2018 vp, s. 3 ja PeVL 46/2021 vp, 13 kohta). Valiokunnan käytännössä on lisäksi katsottu, että blankorangaistussääntelyä koskeva valiokunnan käytäntö koskee myös hallinnollista seuraamussääntelyä, mikä merkitsee muun ohessa vaatimusta viittausketjujen täsmällisyydestä (PeVL 10/2016 vp, s. 7–8). Tässä suhteessa on huomattava, että 3. lakiehdotuksen 173 §:n 2 momentissa, josta seuraamusmaksun määräämistä koskeva sääntely saa asiallisen sisältönsä, ei täsmällisesti viitata ETIAS-asetuksen seuraamusmaksun määräämistä koskevaan aineelliseen

määräykseen. Sääntelyn tarkkuuden vaatimuksen toteuttamiseksi 3. lakiehdotuksen 173 §:n 2 momenttia olisi syytä täsmentää siten, että siinä viitattaisiin nimenomaan ETIAS-asetuksen 45(5) artiklaan.

Maahantuloon vaadittavan matkustuslupan tarkastamisvelvollisuuden laiminlyönnistä määrättävä seuraamusmaksu olisi suuruudeltaan 3 000 euroa kuljetettua henkilöä kohden. Seuraamusmaksu olisi näin suuruudeltaan sama kuin voimassa olevan ulkomaalaislain 179 §:n mukaan lain 173 §:n rikkomistilanteissa. Eduskunnan perustuslakivaliokunnan vakiintuneen käytännön mukaan hallinnollisia seuraamusmaksuja koskevan sääntelyn tulee täyttää oikeasuhtaisuuden vaatimukset (esim. PeVL 46/2021 vp, 16 kohta). Valiokunta on käytännössään pitänyt oikeasuhtaisuusvaatimuksen kannalta arveluttavana sitä, että eräistä varsin vähäisinä pidettävistä laiminlyönneistäkin seuraavan laiminlyöntimaksun suuruuden ehdotettiin olevan vähintään 500 euroa (PeVL 58/2010 vp, s. 6/I). Valiokunnan mielestä luonnolliselle henkilölle määrättävä viiden miljoonan euron seuraamusmaksu on vaikuttanut tähän nähden suhteellisen ankaralta seuraamukselta (PeVL 15/2016 vp, s. 5). Ulkomaalaislain 179 §:n 1 momentissa tarkoitetun seuraamusmaksun määrä (3 000 euroa) on direktiivin 2001/51/EY 4 artiklan 1 a kohdan mukainen seuraamusmaksun vähimmäismäärä. ETIAS-asetuksen 45(5) artiklan mukaan matkustuslupan tarkastamisvelvollisuuden laiminlyönnin seurauksena liikenteenharjoittajiin kohdistetaan mainitun direktiivin 4 artiklan mukaisia seuraamuksia, joten seuraamusmaksun vähimmäismäärän suhteen ei vaikeuta olevan kansallista liikkumavaraa. Oikeasuhtaisena on nähdäkseni sinänsä pidettävä sitä, että kansallisessa sääntelyssä omaksutaan edellä mainitussa direktiivissä säädetty seuraamusmaksun vähimmäismäärä.

3. lakiehdotuksen 179 §:n 3 momentissa säädettäisiin matkustuslupaa koskevan seuraamusmaksun määräämättä jättämisestä. Momentin mukaan säännöksen 2 momentista poiketen matkustuslupaa koskevan seuraamusmaksun määräämättä jättämisestä säädetään ETIAS-asetuksen 45 artiklan 6 kohdassa ja 46 artiklan 2 kohdassa. Liikenteenharjoittajan seuraamusmaksun määräämättä jättämisestä säädetään yleisesti 179 §:n 2 momentissa, jota ei esityksen sisältämän 3. lakiehdotuksen 179 §:n 3 momentin mukaan sovellettaisi matkustuslupaa koskevan seuraamusmaksun määräämisessä. Eduskunnan perustuslakivaliokunta on hallinnollisia seuraamusmaksuja koskevassa vakiintuneessa käytännössään vakiintuneesti katsonut, että seuraamusmaksun määräämättä jättämistä koskeva sääntely on muotoiltava tavalla, joka ilmentää sidottua harkintaa. Sääntely on toisin sanoen muotoiltava siten, että seuraamusmaksu on jätettävä määräämättä laissa säädettyjen edellytysten täytyttyessä (PeVL 39/2017 vp, s. 4, PeVL 49/2017, s. 5–6, PeVL 21/2020 vp, s. 4 ja PeVL 46/2021 vp, 17 kohta). Hallinnollisen seuraamusmaksun oikeasuhtaisuuden kannalta valiokunta on pitänyt myös välttämättömänä, että seuraamusmaksun määräämättä jättämistä koskeva sääntely pitää sisällään mahdollisuuden jättää seuraamusmaksu määräämättä, jos sen määrääminen olisi erityisestä syystä kohtuutonta (PeVL 49/2017 vp, s. 6, PeVL 21/2020 vp, s. 4 ja PeVL 46/2021 vp, 5).

ETIAS-asetuksen 45 ja 46 artiklan perusteella ei nähdäkseni ole aivan selvää, sisältävätkö ne sellaista tyhjentävää 45(5) artiklassa tarkoitettua seuraamusmaksun määräämättä jättämistä koskevaa sääntelyä, joka ei mahdollista laajempaa kansallista asiaa koskevaa sääntelyä. On huomattava, että ETIAS-asetuksen 45(5) artiklassa viitataan direktiivin 2001/51/EY 4 artiklassa tarkoitettuihin seuraamuksiin, joiden suhteen ulkomaalaislain 179 §:n 2 momentissa tarkoitettua seuraamusmaksun määräämättä jättämisen perusteet on katsottu mahdollisiksi. Johdonmukaisuussyistä saattaisi näin olla perusteltua muotoilla sääntely tavalla, jossa 3. lakiehdotuksen 179 §:n 3 momentissa tarkoitettua matkustuslupaa koskevan seuraamusmaksun ETIAS-asetuksen mukaiset

määräämättä jättämisen perusteet tulisivat sovellettavaksi 179 §:n 2 momentissa tarkoitettujen perusteiden lisäksi. Vähintään sääntely olisi nähdäkseen syytä muotoilla tavalla, jossa myös matkustuslupaa koskevan seuraamusmaksun määräämättä jättäminen olisi mahdollista 179 §:n 2 momentin 4 kohdassa tarkoitettulla kohtuusperusteella. Tämä olisi perusteltua ehdotetun seuraamusmaksusääntelyn oikeasuhtaisuuden näkökulmasta.

Tietosuojarikos

EES-asetuksen 48 artikla sisältää seuraamuksia koskevan määräyksen, jonka 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) 2016/830 57 artiklan mukaisesti seuraamuksia, jotka ovat tehokkaita, oikeasuhtaisia ja varoittavia. ETIAS-asetuksen 62 artiklan mukaan jäsenvaltioiden on annettava säännökset tämän asetuksen rikkomiseen sovellettavista seuraamuksista ja toteutettava tarvittavat toimenpiteet niiden soveltamisen varmistamiseksi. Säädettyjen seuraamusten on oltava tehokkaita, oikeasuhtaisia ja varoittavia. Mainitut artiklat jättävät kansallista harkintaa seuraamussääntelyn toteuttamiseksi, mutta EES-asetuksen 48 artiklassa viitataan nimenomaisesti yleisen tietosuoja-asetuksen 84 artiklassa ja rikosasioiden tietosuojadirektiivin 57 artiklan mukaisiin seuraamuksiin. Esityksen perustelujen mukaan EES-asetuksen 48 artiklassa (s. 35) ja ETIAS-asetuksen 62 artiklassa (s. 40) asetettu seuraamuksia koskeva velvoite tulee osaltaan katetuksi rikoslain (39/1889) 38 luvun 9 §:ssä tarkoitettulla tietosuojarikosta koskevalla säännöksellä.

Tietosuojarikosta koskeva säännös on niin sanottu blankorikossäännös, jollaisiin on rikosoikeudellisesta laillisuusperiaatteesta johtuvista syistä syytä suhtautua torjuvasti (esim. PeVL 12/2021 vp, 58 kohta, PeVL 51/2018 vp, s. 16, PeVL 10/2016 vp, s. 8 ja PeVL 20/1997 vp, s. 3/II). Perusoikeusuudistuksen yhteydessä eduskunnan perustuslakivaliokunta on korostanut, että blankosääntelyn osalta tavoitteena tulee olla, että niiden edellyttämät valtuutukset ovat täsmällisiä, rangaistavuuden edellytykset ilmaisevat aineelliset säännökset on kirjoitettu rikossäännöksiltä vaadittavalla tarkkuudella ja nämä säännökset käsittävästä normistosta käy ilmi myös niiden rikkomisen rangaistavuus sekä kriminalisoinnin sisältävässä säännöksessä on jonkinlainen asiallinen luonnehdinta kriminalisoitavaksi tarkoitettusta teosta (PeVM 25/1994 vp, s. 8/I). Tuoreemmassa käytännössään valiokunta on pitänyt blankorikossääntelyn täsmentämistä edellytyksenä lakiehdotuksen käsittelylle tavallisen lain säätämisjärjestyksessä (PeVL 10/2016 vp, s. 8–9). Myös tilanteessa, jossa säännöksessä luetellaan niitä tekotapoja, jotka voivat tulla rangaistaviksi, sääntelyä on perustuslakivaliokunnan käytännön mukaan täsmennettävä viittaussäännöksiä ja rikoksen tunnusmerkistötekijöitä tarkentamalla (PeVL 14/2018 vp, s. 21–22).

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on pitänyt tietosuojarikosta koskevaa rikoslain 38 luvun 9 §:ää rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen kannalta ongelmallisena, koska 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. Säännöksessä ei näin tarkemmin yksilöidä niitä henkilötietojen käsittelyä koskevia muita lakeja, joiden vastainen toiminta voi tulla tietosuojarikoksen rangaistavaksi (PeVL 14/2018 vp, s. 21–22; ks. myös esim. PeVL 51/2018 vp, s. 16).

Ensinnäkin on huomattava, että sekä EES-asetuksen 48 artikla että ETIAS-asetuksen 62 artikla edellyttävät kansallista seuraamuksia koskevaa sääntelyä nimenomaan asetusten määräysten rikkomista koskien. Selvää on, että EU-oikeudellisiin asetuksiin ei voi sisällyttää viittausta kansallisen rikoslain asianomaiseen säännökseen. Tällöin on kuitenkin edellytettävä, että kansallisesti on selvää, että tietyn EU-oikeudellisen asetuksen määräysten rikkominen on rangaistavaa. Esityksessä ei ehdoteta muutettavaksi tietosuojarikosta koskevaa säännöstä siten, että siinä nimenomaisesti viitattaisiin EES- ja ETIAS-asetukseen. Jotta EES- ja ETIAS-asetuksessa tarkoitettujen velvoitteiden rikkominen olisi tietosuojarikoksen rangaistavaa, tietosuojarikosta koskevaan säännökseen olisi lisättävä nimenomaiset viitaukset EES- ja ETIAS-asetuksiin. Selvää nähdäkseni on, että asetuksissa ei ole kysymys tietosuojarikosta koskevan säännöksen 1 momentin 4 kohdassa tarkoitettua henkilötietojen käsittelyä koskevasta muusta laista, koska mainitussa kohdassa lailla viitataan kansalliseen lakiin.

Toiseksi on huomattava, että niissä kansallisissa laeissa, jotka sisältävät EES- ja ETIAS-asetusta täydentävää kansallista sääntelyä, on edellä mainittujen perustuslakivaliokunnan blankorangaitussääntelyä koskevien edellytysten mukaisesti viitattava tietosuojarikosta koskevaan rikoslain säännökseen (ks. myös esim. PeVL 51/2018 vp, s. 16). Tällainen viittaus sisältyy henkilötietojen käsittelystä Rajavartiolaitoksessa annetun lain 54 §:ään, henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa annetun lain 2 §:n 5 momenttiin ja 46 §:n 5 momenttiin ja henkilötietojen käsittelystä Tullissa annetun lain 39 §:ään. Rajavartiolaitokseen ja ulkomaalaislakiin sen sijaan ei sisälly viittausta rikoslain tietosuojarikosta koskevaan säännökseen. Näihin lakeihin sisällytettävä viittaus tietosuojarikosta koskevaan säännöksen ei kuitenkaan liene tarpeen, koska rajavartiolaitoksessa säädetäisiin vain ETIAS-asetuksen edellyttämästä toimivaltaisesta kansallisesta viranomaisesta ja ulkomaalaislakiin asetusten vuoksi tehtävät muutokset koskevat pääasiassa matkustuslupaan liittyvistä seikoista ja siihen liittyvä seuraamus olisi ennen muuta liikenteenharjoittajan seuraamusmaksu.

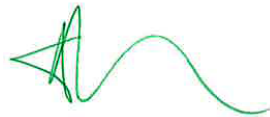
Muita huomioita

Esityksen sisältämän 4. lakiehdotuksen 18 a §:n 1 momentin 2 kohdan mukaan Keskusrikospoliisissa ja Tullissa on EES-asetuksen 29 artiklassa tarkoitetut keskusyhteyspisteet tietojen saamiseksi rajanylitystietojärjestelmästä seuraavien rikosten ennalta estämiseksi, paljastamiseksi ja selvittämiseksi: sellaiset rikoksen johdosta tapahtuvasta luovuttamisesta Suomen ja muiden Euroopan unionin jäsenvaltioiden välillä annetun lain 3 §:n 2 momentissa tarkoitetut rikokset, joista säädetty ankarin rangaistus on vähintään kolme vuotta vankeutta. Säännös perustuu EES-asetuksen 3 artiklan 1 kohdan 25 alakohtaan ja ETIAS-asetuksen 3 artiklan 1 kohdan 16 alakohtaan, jonka mukaan vakavalla rikoksella tarkoitetaan rikosta, joka on jokin eurooppalaisesta pidätysmääräyksestä annetun puitepäätöksen 2002/584/YOS 2 artiklan 2 kohdassa tarkoitetuista rikoksista tai niitä vastaava rikos, jos siitä voi kansallisen oikeuden mukaan seurata vähintään kolmen vuoden enimmäisrangaistus.

Sääntelyn tarkkarajaisuuden ja täsmällisyyden vuoksi on huomattava, että eurooppalaista pidätysmääräystä koskevan puitepäätöksen 2 artiklan 2 kohdassa tarkoitetut niin sanotut listarikokset eivät ole rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen edellyttämällä täsmällisyydellä muotoiltuja rikossäännöksiä vaan kysymys on rikollisuuden aloja kuvaavista väljemmistä tai pikemmin hyvin väljistä ryhmistä, joiden suhteen rikosten täsmälliset määritelmät perustuvat kunkin jäsenvaltion kansalliseen lainsäädäntöön. Tässä kansallisessa lainsäädännössä voi olla rikosten määrittelyn ja

seuraamusten suhteen merkittäviä eroja. Eurooppalaista pidätysmääräystä koskevan puitepäättöksen tarkoituksena ei ole yhdenmukaistaa näiden niin sanottujen listarikosten tunnusmerkistöjä (C-303/05, *Advocaten voor de Wereld WZV*, 48–54 kohta). Asetusten soveltamisala on näin tältä osin jossain määrin epätasällinen eikä nähdäkseni ole perus- ja ihmisoikeuksien kannalta varsin merkityksellisen sääntelyn suhteen erityisen perusteltua rajata sääntelyn soveltamisalaa viittaamalla sääntelyyn, jonka tarkoitus ei ole ollut yhdenmukaistaa aineellista rikosoikeudellista sääntelyä vaan helpottaa kansallisten toimivaltaisten viranomaisten rikosoikeudellista yhteistyötä. Eurooppalaista pidätysmääräystä koskevassa soveltamiskäytännössä on myös havaittu, että sitä sovelletaan myös suhteellisen vähäisiin tekoihin (esim. KKO 2022:29), EES- ja ETIAS-asetuksen soveltamisala voi asetuksissa tarkoitettuja vakavia rikoksia koskevin näin osin muodostua arveluttavan laajaksi.

Helsingissä 25.5.2022



Sakari Melander
OTT, VT, rikosoikeuden professori