Sisäministeriö
Inrikesministeriet

Lausunto
26.10.2021

Erityisasiantuntija Suvi Pato-Oja

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

HE 35/2021 vp

Hallituksen esitys eduskunnalle Schengenin tietojärjestelmän käyttöä koskevia asetuksia täydentäväksi lainsäädännöksi

Yhdenvertaisuus ja syrjinnän kielto

Perustuslain 6 §:ssä ilmaistaan yleinen yhdenvertaisuuslauseke, jonka mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Yleinen yhdenvertaisuuslauseke kohdistuu myös lainsäätäjään. Lailla ei voida mielivaltaisesti asettaa ihmisiä tai ihmisryhmiä toisia edullisempaan tai epäedullisempaan asemaan. Lausekkeella ei kuitenkaan edellytetä kaikkien ihmisten kaikissa suhteissa samanlaista kohtelua, elleivät asiaan vaikuttavat olosuhteet ole samanlaisia. Perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti todennut, ettei yleisestä yhdenvertaisuusperiaatteesta johdu tiukkoja rajoja lainsäätäjän harkinnalle pyrittäessä kulloisenkin yhteiskuntakehityksen vaatimaan sääntelyyn (esim. PeVL 20/2017 vp, PeVL 11/2012 vp). Keskeistä on, voidaanko kulloisetkin erottelut perustella perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävällä tavalla (esim. PeVL 67/2014 vp, PeVL 31/2014 vp, PeVL 46/2006 vp). Valiokunta on eri yhteyksissä johtanut perustuslain yhdenvertaisuussäännöksistä vaatimuksen, että erottelut eivät saa olla mielivaltaisia eivätkä ne saa muodostua kohtuuttomiksi (esim. PeVL 57/2016 vp, PeVL 11/2012 vp).

Yleistä yhdenvertaisuuslauseketta täydentää syrjinnän kielto. Perustuslain 6 §:n 2 momentissa on luettelo eräistä kielletyistä erotteluperusteista. Ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Luettelo ei kuitenkaan ole tyhjentävä. Erikseen mainittuihin kiellettyihin erotteluperusteisiin rinnastetaan muut henkilöön liittyvät syyt (esim. PeVL 15/2018 vp). Perustuslakivaliokunnan käytännössä on erottelun hyväksyttävyyden lisäksi kiinnitetty huomiota valitun keinon oikeasuhtaisuuteen (esim. PeVL 53/2016 vp, PeVL 38/2006 vp).

Perustuslain 6 §:n 3 momentin säännöksillä lasten tasa-arvoisesta kohtelusta korostetaan, että lapsia tulee kohdella aikuisväestöön nähden tasa-arvoisina ihmisinä periaatteessa yhtäläisin perusoikeuksin sekä keskenään yhdenvertaisesti. Toisaalta säännös muodostaa perustan lasten vajaavaltaisena ja aikuisväestöä heikompana ryhmänä tarvitsemalle erityiselle suojelulle ja huolenpidolle (esim. PeVL 27/2016 vp, PeVL 58/2006 vp).

SIS-poliisiyhteistyöasetuksen johdanto-osan 56 kappaleen ja SIS-rajatarkastusasetuksen johdanto-osan 40 kappaleen mukaan toimivaltaisten viranomaisten olisi SIS-järjestelmää käyttäessään varmistettava, että kunnioitetaan niiden henkilöiden ihmisarvoa ja koskemattomuutta, joiden tietoja

käsitellään. Henkilötietojen käsittely asetusten soveltamiseksi ei saa johtaa henkilöiden syrjintään millään perusteella, kuten sukupuolen, rodun tai etnisen alkuperän, uskonnon tai vakaumuksen, vammaisuuden, iän tai seksuaalisen suuntautumisen perusteella.

SIS-poliisiyhteistyöasetuksen johdanto-osan 72 kappaleen ja SIS-rajatarkastusasetuksen johdanto-osan 56 kappaleen mukaan asetuksissa kunnioitetaan perusoikeuksia ja otetaan huomioon erityisesti Euroopan unionin perusoikeuskirjassa tunnustetut periaatteet. Erityisesti asetuksissa kunnioitetaan täysimääräisesti henkilötietojen suojaa Euroopan unionin perusoikeuskirjan 8 artiklan mukaisesti ja pyritään samalla varmistamaan turvallinen ympäristö kaikille unionin alueella asuville henkilöille ja erityinen suojelu lapsille, jotka voivat olla ihmiskaupan tai kaappauksen uhreja. Lapsia koskevissa tapauksissa lapsen etu olisi asetettava etusijalle.

Kuulutukset haavoittuvassa asemassa olevista henkilöistä, joiden matka olisi estettävä

Myönteisiä lapsiin kohdistuvia vaikutuksia on esityksessä arvioitu seuraavan muun muassa SIS-poliisiyhteistyöasetuksen säännöksistä, jotka mahdollistavat ennaltaehkäisevien kuulutusten tallentamisen lapsista, joita uhkaa esimerkiksi väkivalta, pakkoavioliitto tai vanhemman sieppaus. SIS-järjestelmässä olisi asetuksen johdanto-osan mukaan oltava kuulutuksia kadonneista tai haavoittuvassa asemassa olevista henkilöistä, joiden matka olisi estettävä, jotta voidaan huolehtia heidän suojelemisestaan tai ehkäistä yleiseen turvallisuuteen tai yleiseen järjestykseen kohdistuva uhka. Lasten osalta tällaisissa kuulutuksissa ja niihin liittyvissä menettelyissä olisi otettava huomioon lapsen etu Euroopan unionin perusoikeuskirjan 24 artiklan ja lapsen oikeuksia koskevan 20 päivänä marraskuuta 1989 tehdyn Yhdistyneiden kansakuntien yleissopimuksen 3 artiklan mukaisesti.

Kuulutukset lapsista, joiden matka olisi estettävä heidän suojelemisekseen, olisi tallennettava SIS-järjestelmään, jos on olemassa konkreettinen ja ilmeinen vaara siitä, että lapsi voidaan viedä pois tai että hän poistuu jäsenvaltion alueelta. Kuulutus olisi tallennettava, jos lapsen matka voisi aiheuttaa vaaran joutua ihmiskaupan, pakkoavioliiton, naisten sukuelinten silpomisen tai muuntyyppisen sukupuoleen perustuvan väkivallan uhriksi taikka vaaran joutua terrorismirikosten uhriksi tai osalliseksi näihin rikoksiin tai vaaran tulla värvätyksi tai kutsutuksi aseelliseen ryhmään tai pakotetuksi osallistumaan aktiivisesti sotatoimiin. Säännökset edistävät osaltaan lapsen oikeuksien toteutumista.

Esityksessä on arvioitu, että ehdotetulla täydentävällä kansallisella sääntelyllä ei ole vaikutuksia sukupuolten tasa-arvoon. Sukupuolten tasa-arvon kannalta merkityksellisenä voidaan kuitenkin pitää SIS-poliisiyhteistyöasetuksen säännöksiä, jotka mahdollistavat kuulutukset myös haavoittuvassa asemassa olevista täysi-ikäisistä henkilöistä. Kuulutuksia voidaan tehdä henkilöistä, joiden matka olisi estettävä heidän suojelemisekseen, jos matka voisi aiheuttaa vaaran joutua ihmiskaupan tai sukupuoleen perustuvan väkivallan uhriksi.

Esityksessä ehdotettu henkilötietojen luovuttamista koskeva sääntely mahdollistaisi sekä lapsia että muita haavoittuvassa asemassa olevien henkilöitä koskevien kuulutusten tallentamisen SIS-järjestelmään. Näin ollen esityksellä voidaan katsoa olevan jossain määrin myönteisiä vaikutuksia paitsi lapsen oikeuksien toteutumiseen, myös sukupuolten tasa-arvoon. Kansallisiin rekistereihin ulkomaalaislain nojalla tallennettujen biometristen tietojen käyttäminen kuulutuksissa ei kuitenkaan olisi mahdollista, minkä takia SIS-asetusten yksilöiden suojeluun liittyvien tavoitteita ei arvioida voitavan saavuttaa täysimääräisesti.

Kuulutukset kolmansien maiden kansalaisten palauttamispäätöksistä

Perustuslakivaliokunta on katsonut, että mitä laajemmaksi henkilötietojen käsittelyn muodostama puuttuminen yksityiselämän suojaan muodostuu, sitä suurempi on sen merkitys arvioitaessa, onko rekisteröinti perusteltavissa yhdenvertaisuuden kannalta, kun on kyse kolmansien maiden kansalaisten asettamisesta eri asemaan kuin unionin kansalaisten (esim. PeVL 33/2016 vp). SIS-asetusten merkittävin kolmansien maiden kansalaisia koskeva muutos on, että SIS-palauttamisasetuksessa velvoitetaan kansalliset viranomaiset tekemään kuulutukset kolmansien maiden kansalaisten palauttamispäätöksistä. SIS-palauttamisasetuksen mukaan tietoja voidaan tietyin edellytyksin myös luovuttaa kolmannelle valtiolle, kun on kyse laittomasti maassa olevan kolmannen maan kansalaisen tunnistamisesta tai henkilöllisyys- tai matkustusasiakirjan myöntämisestä kyseiselle henkilölle palauttamista varten.

SIS-palauttamisasetuksen johdanto-osan 25 kappaleen mukaan asetuksessa kunnioitetaan perusoikeuksia ja otetaan huomioon Euroopan unionin perusoikeuskirjassa tunnustetut periaatteet.

Johdanto-osan 27 kappaleen mukaan jäsenvaltioiden olisi pantava asetus täytäntöön kunnioittaen perusoikeuksia ja noudattaen palauttamiskiellon periaatetta kaikilta osin sekä ottaen aina huomioon lapsen edun, perhe-elämän ja asianomaisten henkilöiden terveydentilan tai haavoittuvuuden. SIS-palauttamisasetuksella tai ehdotetulla kansallisella sääntelyllä ei puututa henkilön oikeuteen hakea turvapaikkaa tai muuteta palauttamispäätöksen tekemistä koskevaa sääntelyä. Kolmannen maan kansalaisen asema on arvioitu voimassa olevan lainsäädännön mukaisesti ennen palauttamiskuulutuksen tekemistä ja palautuskiellon periaate velvoittaa viranomaisia jatkossakin palautuksen täytäntöönpanossa.

Palauttamispäätöksiä koskevilla kuulutuksilla tuetaan palauttamispäätösten tehokasta täytäntöönpanoa ja edistetään muuttoliikkeen hallintaa. Sääntelyllä arvioidaan siten olevan hyväksyttävät tavoitteet. Ehdotetulla sääntelyllä ei asetettaisi tiettyä ihmisryhmää merkittävästi muita epäedullisempaan asemaan kiellettyjen erotteluperusteiden tai muiden henkilöön liittyvien syiden perusteella. Kuulutusten tallentamisessa olisi noudatettava kansallisessa lainsäädännössä asetettuja käyttötarkoitussidonnaisuuteen liittyviä rajoituksia, eikä kuulutuksissa siten olisi mahdollista käyttää kansallisiin rekistereihin ulkomaalaislain nojalla tallennettuja biometrisia tietoja. Ehdotetun sääntelyn voidaan katsoa olevan oikeassa suhteessa tavoitteeseen nähden.

Poliisin, Rajavartiolaitoksen ja Tullin henkilötietolait

Esityksessä ehdotetaan SIS-asetuksia ja tietosuojan yleislainsäädäntöä täydentävää sääntelyä poliisin, Rajavartiolaitoksen ja Tullin henkilötietolakeihin. Perustuslakivaliokunta on poliisin henkilötietolain uudistusta, Rajavartiolaitoksen henkilötietolain uudistusta ja Tullin henkilötietolain uudistusta käsitellessään todennut, että sääntelyn soveltamisessa on otettava huomioon EU-oikeudestakin seuraavat välttämättömyyden, oikeasuhtaisuuden, yhdenvertaisuuden ja syrjimättömyyden vaatimukset. Vaikka poliisilain periaatesäännökset tulevat sinänsä sovellettaviksi myös poliisin henkilötietolain soveltamisessa, valiokunnan mielestä ehdotusta poliisin henkilötietolaiksi oli täydennettävä poliisilain 1 luvun 2—5 §:n kaltaisilla periaatesäännöksillä. Valiokunnan mielestä myös ehdotuksia Rajavartiolaitoksen ja Tullin henkilötietolaeiksi oli täydennettävä vastaavin periaatesäännöksin. Lakiehdotuksia oli lisäksi täydennettävä yleisellä syrjintäkiellolla (PeVL 51/2018 vp, PeVL 58/2018 vp, PeVL 60/2018 vp).

Hallintovaliokunta ehdotti perustuslakivaliokunnan lausunnon johdosta periaate- ja syrjintäkieltosäännösten lisäämistä poliisin henkilötietolain suhdetta muuhun lainsäädäntöön koskevan 2 §:n 3 ja 4 momentiksi (HaVM 39/2018 vp). Poliisin henkilötietolain 2 §:n 3 momentin mukaan henkilötietojen käsittelyssä on noudatettava poliisilain 1 luvussa säädettyjä perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien kunnioittamisen vaatimusta, suhteellisuusperiaatetta, vähimmän haitan periaatetta ja tarkoitussidonnaisuuden periaatetta. Mainitun pykälän 4 momentin mukaan henkilötietojen käsittely ei saa ilman hyväksyttävää perustetta perustua henkilöiden ikään, sukupuoleen, alkuperään, kansalaisuuteen, asuinpaikkaan, kieleen, uskontoon, vakaumukseen, mielipiteeseen, poliittiseen toimintaan, ammattiyhdistystoimintaan, perhesuhteisiin, terveydentilaan, vammaisuuteen, seksuaaliseen suuntautumiseen tai muuhun henkilöön liittyvään syyhyn. Henkilötietojen käsittelyssä noudatettavista periaatteista ja syrjintäkiellosta säädetään vastaavasti myös Rajavartiolaitoksen henkilötietolain 3 §:ssä ja Tullin henkilötietolain 3 §:ssä.

Sääntelyn hyväksyttävyys ja oikeasuhtaisuus

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 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. Ehdotettua sääntelyä on esityksessä arvioitu suhteessa yksityiselämän ja henkilötietojen suojaan. Sääntelyn on arvioitu olevan välttämätön ja oikeasuhtainen toimenpide ottaen huomioon ehdotusten taustalla olevien tavoitteiden painavuus suhteessa rajoitettavaan perusoikeuteen. Ehdotetulle sääntelylle voidaan edellä kuvatuista syistä katsoa olevan myös yhdenvertaisuuden kannalta hyväksyttävät perusteet.