Janne Salminen 7.12.2021

Hallintovaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle Schengenin tietojärjestelmän käyttöä koskevia asetuksia täydentäväksi lainsäädännöksi (HE 35/2021 vp)

Esitys

1. Hallituksen esityksessä ehdotetaan muutettaviksi henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa annettua lakia, henkilötietojen käsittelystä Rajavartiolaitoksessa annettua lakia sekä henkilötietojen käsittelystä Tullissa annettua lakia, joihin lisättäisiin Schengenin tietojärjestelmän käyttöä koskevien Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusten täydentämiseksi poliisin, Rajavartiolaitoksen ja Tullin toimialoilla tarpeellinen kansallinen sääntely. Kokonaisuuden taustalla ovat 28.12.2018 voimaan tulleet Euroopan neuvoston ja parlamentin asetukset Schengenin tietojärjestelmän (SIS) käytöstä: 1) asetus (EU) 2018/1860, 28.11.2018, Schengenin tietojärjestelmän käytöstä laittomasti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten palauttamiseksi (jäljempänä SIS-palauttamisasetus); 2) asetus (EU) 2018/1861, 28.11.2018, Schengenin tietojärjestelmän (SIS) perustamisesta, toiminnasta ja käytöstä rajatarkastuksissa, Schengenin sopimuksen soveltamisesta tehdyn yleissopimuksen muuttamisesta ja asetuksen (EY) N:o 1987/2006 muuttamisesta ja kumoamisesta (jäljempänä SIS-rajatarkastusasetus); 3) asetus (EU) 2018/1862, 28.11.2018, Schengenin tietojärjestelmän (SIS) perustamisesta, toiminnasta ja käytöstä poliisiyhteistyössä ja rikosasioissa tehtävässä oikeudellisessa yhteistyössä, neuvoston päätöksen 2007/533/YOS muuttamisesta ja kumoamisesta sekä Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 1986/2006 ja komission päätöksen 2010/261/EU kumoamisesta (jäljempänä SIS-poliisiyhteistyöasetus). Kysymys on siis Euroopan unionin sekundäärioikeuteen kuuluvista asetuksista. Kansallisesti on kysymys siitä sääntelystä, joka edellytetään niiden täytäntöönpanemiseksi.

Lausuntopyyntö

2. Asiantuntijakuulemista koskevassa hallintovaliokunnan pyynnössä valiokunta on viitannut perustuslakivaliokunnan lausuntoon PeVL 40/2021 vp käsiteltävänä olevan hallituksen esityksen 35/2021 vp johdosta, ja erityisesti sen 20 kappaleeseen, ja on pyytänyt arvioimaan, edellyttävätkö SIS-asetukset tai niiden tavoitteet laajempaa biometriikan käyttöä esimerkiksi lainvalvontaan liittyen tai onko tällainen edellytys johdettavissa muusta EU-oikeudesta. *Omassa tar-*

kastelussani rajoitun pyydetyin osin lähinnä SIS-asetusten edellytyksiin. Edellytyksen johtaminen muusta Euroopan unionin oikeudesta on siinä määrin yksilöimätön, että sitä on vaikea arvioida.

Perustuslakivaliokunnan lausunto mainituilta osin

3. Hallintovaliokunnan lausuntopyynnössä tarkoittamassa kohdassa perustuslakivaliokunta on todennut seuraavaa. Kokonaisuuteen kuuluu paitsi mainittu 20 kohta myös sitä seuraavat 21-24 kohdat, jotka opastavat niihin toimenpiteisiin, joihin mahdolliset päätelmät antavat aiheen.

> (20) Perustuslakivaliokunta kiinnittää sanotun lisäksi huomiota saamaansa selvitykseen, jonka mukaan nyt kansallisesti täydennettävät SIS-asetukset tai niiden tavoitteet saattavat edellyttää nyt ehdotettua laajempaa biometristen tunnisteiden käsittelyä paitsi edellä kosketellussa lasten oikeuksia turvaavassa sääntelyssä myös eräissä muissa tapauksissa, jotka liittyvät esimerkiksi lainvalvontaan liittyviin kuulutuksiin. Biometrisilla tiedoilla tarkoitetaan SIS-poliisiyhteistyöasetuksen 3 artiklan 12 kohdan määritelmän mukaan valokuvien, kasvokuvien ja sormenjälkitietojen lisäksi myös DNA-tunnisteita.
>
> (21) Perustuslakivaliokunnan valtiosääntöisiin tehtäviin ei kuitenkaan kuulu kansallisen täytäntöönpanosääntelyn arviointi EU:n aineellisen lainsäädännön kannalta (ks. esim. PeVL 12/2019 vp, PeVL 31/2017 vp). Valiokunnan mukaan on kuitenkin ollut selvää, että Euroopan unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan unionin lainsäädäntö on ensisijaista suhteessa kansallisiin säännöksiin oikeuskäytännössä määriteltyjen edellytysten mukaisesti (ks. esim. PeVL 14/2018 vp, s. 13 ja PeVL 20/2017 vp, s. 6), eikä suomalaisessa lainsäädännössä tule pyrkiä EU-oikeuden kanssa ristiriidassa oleviin ratkaisuihin (PeVL 15/2018 vp, s. 49, PeVL 14/2018 vp, s. 13, PeVL 26/2017 vp, s. 42).
>
> (22) Perustuslakivaliokunnan mielestä valtiosääntöistä estettä ei ole nyt ehdotettua sääntelyä laajemmalle biometristen tunnisteiden käytölle haavoittuvassa asemassa olemassa henkilöiden, kuten lapsien, oikeuksien turvaamiseksi edellä kuvatulla tavalla tai muussa nyt täydennettävien SIS-asetusten EU-oikeudellisen etusijan edellyttämässä tilanteessa tai tarkoituksessa. Hallintovaliokunnan on tarkkaan selvitettävä voimassa olevan EU-oikeuden sisältö ja varmistuttava, että sääntely on yhteensopivaa EU-oikeuden kanssa. Sääntelyä on syytä tarvittaessa täydentää.
>
> (23) Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan lakiehdotuksen muuttaminen tällä tavoin koskisi kuitenkin lakiehdotuksen perusratkaisuja. Valiokunta on pitänyt välttämättömänä ja hyvään lainsäädäntötapaan kuuluvana, että etenkin silloin, kun laajakantoiseen hallituksen esitykseen esitetään tehtäviksi hyvin merkittäviä ja esityksen perusratkaisuihin olennaisesti vaikuttavia muutoksia, asian valmistelu osoitetaan valtioneuvoston tehtäväksi (PeVL 9/2020 vp, s. 3, PeVL 26/2017 vp, s. 76, ks. myös PeVL 75/2014 vp, s. 8/II).
>
> (24) Perustuslakivaliokunnan mielestä nyt arvioitavan lakiehdotuksen sääntely ei ole kuitenkaan mitaltaan erityisen laajaa (ks. myös PeVL 12/2021 vp, kappale 76). Sääntelyn merkittävyys perusoikeusnäkökulmasta kuitenkin puoltaisi valmistelun osoittamista valtioneuvostolle. Valiokunnan mielestä hallintovaliokunnan on pitäessään lakiehdotusten täydentämistä edellä kuvatulla tavalla perusteltuna tarkkaan harkittava, onko lakiehdotuksen muuttaminen mahdollista eduskunnassa. Perustuslakivaliokunta on perusoikeusherkissä sääntelykonteksteissa edellyttänyt perusratkaisuihin olennaisesti vaikutta-

vien ja merkittävien muutosten saattamista uudestaan perustuslakivaliokunnan arvioitaviksi (ks. esim. PeVL 4/2021 vp, kappale 41). Mikäli hallintovaliokunta laajentaa mahdollisuutta biometristen tunnisteiden käsittelyyn edellä mahdollistetulla tavalla yksityiselämän suojan ydinalueeseen kajoavalla sääntelyllä, jota ei ole vielä säännöskohtaisesti arvioitu perustuslain 74 §:n edellyttämällä tavalla, on hallintovaliokunnan mietintöluonnos saatettava perustuslakivaliokunnan käsiteltäväksi. Tämä on tällöin edellytyksenä hallituksen esityksen lakiehdotusten käsittelemiselle tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

Sääntelyasetelma ja sen arviointia esitetyn kysymyksen osalta

4. Kokonaisuus on erittäin hankalasti hahmottuva, mikä on mielestäni potentiaalisesti myös valtiosääntöoikeudellisesti ja perusoikeuksien toteutumista heikentävä seikka. Tämä vaikeuttaa olennaisesti myös viranomaisten toimintaa lainsäädännöllä luotavassa kehyksessä.

5. Tyypillisesti Euroopan unionin asetusten kansallinen toimeenpano ei edellytä – eikä liioin salli – juuri mitään muuta kuin kansallisten viranomaistahojen nimeämistä. Asetukset ovat sisällöltään muutoin suoraan vaikuttavia, mutta niiden toiminta kansallisissa ympäristöissä edellyttää sääntelyä siitä, mikä kansallinen viranomainen on asetuksessa tarkoitettu toimivaltainen viranomainen jne.

6. Myös SIS-asetuksia täydentävän kansallisen sääntelyn tarve liittyy lähtökohtaisesti asetuksen asettamaan tarpeeseen nimetä tietyt asetuksissa tarkoitetut viranomaiset. Lisäksi tässä on säädöksiä henkilötietojen luovuttamisesta tietosuojalainsäädäntö ja julkisuuslaki huomioon ottaen. SIS-asetuksen täytäntöönpanoon vaikuttaa liittyvän oikeastaan yksinomaan määritelmien muutokset ja viranomaisten nimeämistä koskevat säännökset.

7. Nimettyjen viranomaisten toimivalta henkilötietojen luovuttamiseen puolestaan käsitykseni mukaan seuraa suoraan SIS-asetuksista ja viranomaisten kansallisen lain mukaisesta toimivallasta. Tietojen luovuttamisesta Schengenin tietojärjestelmään salassapitosäännösten estämättä on samoin mielestäni perusteltua säätää kansallisesti julkisuuslain ja henkilötietojen käsittelyä koskevalle lainsäädännölle asetettujen vaatimusten huomioimiseksi.

8. Nimetyille viranomaisille voi käsitykseni mukaan seurata toimivaltuuksia myös suoraan sovellettavasta Euroopan unionin oikeudesta.

9. Asetelma on, kuten tässä annetusta perustuslakivaliokunnan lausunnosta (kohdat lainattu yllä) käy ilmi, komplisoitu. Siihen vaikuttaa myös se, että myös Euroopan unionin yleinen tietosuoja-asetus on kaikilta osiltaan velvoittava ja sovellettava jäsenvaltioissa sellaisenaan. Se ja myös SIS-asetukset ovat ensisijaisia suhteessa kansallisiin säännöksiin (ks. esim. PeVL 12/2019 vp, ja PeVL 14/2018 vp).

10. Tässä tapauksessa järjestelmiin tallennettavien tietojen sisältö määritellään pitkälti unionin yhteisten tietojärjestelmien perustamista ja käyttöä koskevissa asetuksissa, mutta säädöksissä on hieman tulkinnanvaraisuutta ja myös liikkumavaraa.

- Asetuksessa (EU) 2018/1860 (4 artikla) ja asetuksessa (EU) 2018/1861 (20 artikla) säädetään hyvin yksityiskohtaisesti tallennettavien tietojen tietosisällöstä, mukaan lukien arvioita henkilön vaarallisuudesta ja mahdollisesti aiheuttamasta terveysriskistä.
- Asetuksen (EU) 2018/1861 tallennettavien tietojen joukko jakautuu kahteen niin, ettei kaikkien tietojen tallentaminen ole pakollista, vaan riippuu tietojen saatavuudesta: a) asetuksen 22.1 artiklan mukaan kuulutuksen tallentaminen SIS-järjestelmään edellyttää vähintään 20.2 artiklan a, g, k, m, n ja q alakohdassa tarkoitettuja tietoja. b) Muut 20.2 kohdassa tarkoitetut tiedot on tallennettava SIS-järjestelmään, jos ne ovat saatavilla.

11. Oman vaikutelmani mukaan ehdotuksessa on kysymys myös siitä, että viranomaisille annettaisiin oikeus luovuttaa laajemmin hallussaan olevia henkilötietoja kuin mitä kyseiset Euroopan unionin asetukset edes edellyttävät. Voi kuitenkin olla, että rajoituksia viranomaiselle johtuu sitä koskevista erityislaeista.

12. Siltä osin kuin tässä asiassa voimassa olevia biometristen tietojen käytön edellytyksiä lainvalvonnassa ei ehdoteta laajennettavaksi, en havaitse tältä osin asiaan liittyvän Euroopan unionin oikeudesta johtuvia ongelmia. Esimerkiksi SIS-palauttamisasetuksen johdannon (27 kappale) mukaan jäsenvaltioiden on pantava asetus täytäntöön kunnioittaen perusoikeuksia. Samoin SIS-poliisiyhteistyöasetuksen johdannon (72 kappale) ja SIS-rajatarkastusasetuksen johdannon (56 kappale) 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.

13. Käsillä olevat kansallista lainsäädäntöä koskevat ehdotukset eivät kuitenkaan havaitakseni sisällä suoria rajoituksia biometristen tietojen tallentamiseen nyt tarkoitettuun järjestelmään. Hallituksen esityksen perustelujen mukaan ehdotuksessa on tosin omaksuttu sääntelytapa, jonka mukaisesti kansallisia, muun muassa perustuslakivaliokunnan käytännössä ilmeneviä sääntelyn jäsennysmalleja on kyetty noudattamaan. Kuulutusten tallentamisessa olisi siten ymmärtääkseni noudatettava kansallisessa lainsäädännössä asetettuja käyttötarkoitussidonnaisuuteen liittyviä rajoituksia, mikä on myös yleisempi Euroopan unionin oikeuden vaatimus. Näin ollen kuulutuksissa ei olisi mahdollista käyttää kansallisiin rekistereihin ulkomaalaislain nojalla tallennettuja biometrisia tietoja. Tämä saattaa vaikuttaa joihinkin unionioikeuden tavoitteisiin, mutta vaikuttaa perustellulta eikä oman käsitykseni mukaan unionioikeus itsessään tässä nimenomaisesti edellytä laajempaa tallennusta. Käyttösidonnaisuuteen liittyvien rajoitusten noudattaminen on sekä Euroopan unionin oikeuden että kansallisen oikeuden asettama vaatimus. Vaatimus on perustuslakivaliokunnan käytäntö huomioon ottaen perusteltua, ja kokonaisuutena arvostellen lainvalmistelu vaikuttaa tältä osin olevan asianmukaista SIS-asetuskokonaisuuden edellyttämien seikkojen osalta.

14. Tiedossani ei ole, että muusta Euroopan unionin oikeudesta johtuisi muuta; jos tällainen edellytys muusta Euroopan unionin oikeudesta kuitenkin yksilöidään, sitä on perusteltua tarkastella erikseen. Jos myöhemmin ilmenee esimerkiksi tietojärjestelmien kehittämistä koskevan uuden sääntelyn yhteydessä, että Euroopan unionin oikeus asettaisikin tältä osin laajempia edellytyksiä, asiassa on asianmukaista edetä tavanomaisen lainvalmistelun kautta. Mahdollisia tulevaisuuden kehityskulkuja tässä yhteydessä ei kuitenkaan ole tarpeen ennakoida.