Valtioneuvoston kanslia
EU-asioiden osasto/lsn Heidi Kaila

Lausunto
7.11.2021

Eduskunnan hallintovaliokunnalle

Hallituksen esitys eduskunnalle Schengenin tietojärjestelmän käyttöä koskevia asetuksia täydentäväksi lainsäädännöksi (HE 35/2021 vp); EU-oikeuden tulkintaan liittyviä näkökohtia

Tausta

Eduskunnan hallintovaliokunta on pyytänyt valtioneuvoston kanslian asiantuntijalta 7.12.2021 mennessä asiantuntijalausunnon erityiskysymyksestä, jonka perustuslakivaliokunta on esittänyt käsitellessään hallituksen esitystä Schengenin tietojärjestelmän käyttöä koskevia asetuksia täydentäväksi lainsäädännöksi (PeVL 40/2021 vp – HE 35/2021 vp). Hallituksen esityksessä esitetään henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa annetun lain (616/2019), henkilötietojen käsittelystä Rajavartiolaitoksessa annetun lain (639/2019), henkilötietojen käsittelystä Tullissa annetun lain (650/2019) sekä eräiden muiden kansainväliseen tiedonvaihtoon liittyvien säännösten muuttamista. Näin täydennettäisiin Schengenin tietojärjestelmän (SIS) käytöstä annettuja kolmea Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusta (ns. SIS-asetukset),[1] jotka ovat tulleet voimaan 28.12.2018.

Hallintovaliokunta on pyytänyt arvioimaan, edellyttävätkö SIS-asetukset tai niiden tavoitteet hallituksen esityksessä esitettyä laajempaa biometriikan käyttöä esimerkiksi lainvalvontaan liittyen tai onko tällainen edellytys johdettavissa muusta EU-oikeudesta. Valiokunta viittaa erityisesti perustuslakivaliokunnan lausunnon 20 kappaleeseen. Kappaleessa todetaan, että ”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.”

Kysymyksen taustalla on Euroopan komission esittämä tulkinta, jonka keskusrikospoliisi nosti esiin 27.10.2021 kyseistä hallituksen esitystä koskevassa perustuslakivaliokunnan kuulemisessa[2]. Komission mukaan Suomen viranomaisten tulkinta SIS-sääntelyssä käytetystä käsitteestä ”when available” ei ole sopusoinnussa EU-lainsäädännön hengen kanssa[3]. Komissio on kehottanut Suomea täytäntöönpanemaan mahdollisuuden tallentaa valokuvia ja sormenjälkitietoja kaikkiin SIS-

1 Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukset (EU) 2018/1860 (SIS-palauttamisasetus), (EU) 2018/1861 *(*SIS-rajatarkastusasetus) ja (EU) 2018/1862 (SIS-poliisiyhteistyöasetus).

2 Komissio on lähettänyt asiaa koskevat sähköpostiviestit 8.7.2021.

3 Suomeen tehdyssä SIS II -järjestelmän käyttöä tarkastelevassa Schengen-maatarkastuksessa komissio on kiinnittänyt huomiota siihen, että Suomen henkilökuulutuksissa on nykyisin erittäin vähän valokuvia ja sormenjälkiä verrattuna henkilökuulutusten määrään. Ks. myös keskusrikospoliisin kirjallinen lausunto perustuslakivaliokunnalle, 20.11.2021, POL-2021-123810).

kuulutuksiin[4]. Komission mukaan tämä velvoite seuraa SIS-asetuksen *[komissio tarkoittanee asetusta (EY) 1987/2006]* 20 artiklasta luettuna yhdessä asetuksen (EY) 1987/2006 23 artiklan 2 kohdan[5] ja neuvoston päätöksen 2007/533/YOS kanssa[6]. Komissio toteaa, että SIS-kuulutusten sormenjälkien ja kasvokuvien ainoana tavoitteena on tunnistaa kyseessä olevat henkilöt ja varmentaa heidän henkilöllisyytensä[7]. Asiakirja-aineistosta ilmenee, että komission viesteissä on kyse kumottavan SIS II -säädöspohjan mukaisesta SIS II -tietojärjestelmästä, joka eroaa hallituksen esityksellä täydennettävien uusien SIS-asetusten mukaisesta järjestelmästä muun muassa siten, että jälkimmäisessä tietojärjestelmään tallennettuja tietoja voidaan käyttää aiempaa laajemmin lainvalvontatarkoituksissa.

Tietojen saatavilla oloa koskeva kysymys liittyy SIS-tietojärjestelmään tallennettaviin muihin SIS-asetuksissa lueteltuihin tietoihin kuin niihin, joiden tallentaminen vastaa asetusten mukaista vähimmäistasoa. Kysymys tällaisten tietojen saatavilla olosta kytketään hallituksen esityksessä siihen, että kansallinen lainsäädäntö mahdollistaa niiden luovuttamisen SIS-järjestelmään (HE 35/2021 vp, s. 38). Taustalla on muun muassa tavoite varmistaa, että käyttötarkoitussidonnaisuuden vaatimus toteutuu kansallisessa oikeusjärjestyksessä edellytetyllä tavalla. Sisäministeriön arvion mukaan SIS-asetukset mahdollistavat luovutettujen tietojen käytön laajemmin kuin perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännössä on edellytetty.[8] Tämä voisi merkitä esimerkiksi biometristen tietojen jatkokäyttöä rikostorjunnassa ilman kiinteää yhteyttä alkuperäiseen käsittelytarkoitukseen. On selvää, että biometristen tunnisteiden tallentaminen ja käyttäminen ovat yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta herkkä asia.

Tässä lausunnossa tarkastellaan perustuslakivaliokunnan esittämää kysymystä yleisten EU-oikeudellisten periaatteiden näkökulmasta painottaen EU-asetusten kansalliseen täytäntöönpanoon sekä kansallisen liikkumavaran määrittämiseen ja käyttämiseen liittyviä näkökohtia. Itse kysymykseen ei ole mahdollista antaa yksiselitteistä ja selkeää vastausta. Sen arvioiminen edellyttää toimivaltaisten ministeriöiden erityisasiantuntemusta. Sääntelykehikon monimukaisuus ja vaikeaselkoisuus, joihin perustuslakivaliokuntakin viittaa lausunnossaan, eivät helpota tarkastelua. Valiokunta mainitsee erikseen tietosuojasääntelyn rajoitettuun ja eriytettyyn soveltamisalaan liittyvät kysymykset.

SIS-asetusten täytäntöönpano

EU-oikeudella on etusija kansalliseen oikeuteen nähden. SIS-asetukset ovat suoraan sovellettavaa oikeutta. Asetuksia annetaan lähtökohtaisesti, kun halutaan luoda koko EU:n alueella yhtenäistä sääntelyä, jota voidaan soveltaa sellaisenaan. Direktiivejä käytetään, kun halutaan jättää kansallista liikkumavaraa sääntelyn tavoitteen ja muodon toteuttamisessa. Toisin kuin direktiivit, asetukset eivät lähtökohtaisesti edellytä erillisiä kansallisia täytäntöönpanotoimia. Täytäntöönpanotoimien tarve on

---

4 SIS-kuulutusten kannalta merkityksellisiä biometrisia tietoja on esityksessä arvioitu sisältyvän rikosperusteisten tuntomerkkitietojen lisäksi erityisesti tietoihin, jotka tallennetaan poliisin kansalliseen rekisteriin ulkomaalaislain 131 §:n nojalla.

5 Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 1987/2006, annettu 20 päivänä joulukuuta 2006, toisen sukupolven Schengenin tietojärjestelmän (SIS II) perustamisesta, toiminnasta ja käytöstä. Asetuksen 23 artiklan 2 kohdan mukaan ”kaikki muut 20 artiklan 2 kohdassa luetellut tiedot on myös tallennettava, jos ne ovat saatavilla”.

6 Neuvoston päätös 2007/533/YOS, tehty 12 päivänä kesäkuuta 2007, toisen sukupolven Schengenin tietojärjestelmän (SIS II) perustamisesta, toiminnasta ja käytöstä.

7 Identification and verification.

8 Ks. esim. SIS-poliisiyhteistyöasetuksen 43 artikla ja SIS-rajatarkastusasetuksen 33 artikla. PeV on katsonut, että poliisin rekisteriin ulkomaalaislain perusteella kerättyjen sormenjälkien käyttäminen on rajoitettava vain niiden keräämis- ja tallettamistarkoitusta vastaavaan tarkoitukseen, ellei laajemman käytön mahdollistava sääntely ole EU-sääntelyn edellyttämää (ks. esim. PeVL 51/2018 vp).

kuitenkin ratkaistava tapauskohtaisesti ottaen huomioon asetuksen tavoite ja sisältö. Asetuksessa voidaan nimenomaisesti velvoittaa jäsenvaltiot antamaan täydentäviä kansallisia säännöksiä. Tyypillinen esimerkki on säännös toimivaltaisista kansallisista viranomaisista tai seuraamuksista. Asetuksessa voidaan myös mahdollistaa täydentävien kansallisten säännösten antaminen. EU:n tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan jäsenvaltiot voivat toteuttaa asetuksen täytäntöönpanotoimenpiteitä, jos ne eivät haittaa asetuksen välitöntä sovellettavuutta, jos niillä ei peitellä sitä, että kysymyksessä on asetus, ja jos niissä täsmennetään kyseisessä asetuksessa annetun harkintavallan käyttöä asetuksen säännöksissä asetetuissa rajoissa. Liikkumavaran laajuudessa voi olla suuria säädöskohtaisia eroja.

EU-oikeuden kehityssuuntana on, että komissio antaa ehdotuksia asetuksiksi asioissa, joissa aikaisemmin on säädösinstrumenttina käytetty direktiiviä ja että asetusten sekä direktiivien määrällinen suhde on muutenkin muuttunut. Perusteluna asetuksen käyttämiselle voi olla esimerkiksi tietyn EU:n politiikka-alan häiriöttömän toiminnan tukeminen tai oikeusvarmuuden vahvistaminen. Samalla asetukset ovat saattaneet saada tiettyjä direktiivejä muistuttavia piirteitä. Direktiivien täytäntöönpanoa koskevia periaatteita voidaan soveltaa soveltuvilta osin asetusten täytäntöönpanoon.[9] Kansallisen liikkumavaran arvioiminen nostaa kuitenkin esiin vaikeita rajanvetokysymyksiä eikä tilannetta helpota se, että säädöstekstit voivat olla vaikeiden kompromissien tulos. Siinä missä täytäntöönpantavuuden arvioiminen on perinteisesti olennainen osa direktiivineuvotteluja, asetusten täytäntöönpanoon liittyvistä kysymyksistä on kertynyt vähemmän kokemusta ja oikeuskäytäntöä. EU-oikeudellinen sääntelykehikko on myös monilla politiikka-aloilla saattanut muuttua muutenkin monimutkaisemmaksi. Komissio pitää tärkeänä, että kansallisen liikkumavaran käyttö tehdään tunnistettavaksi. Tämä on otettu huomioon myös kansallisessa ohjeistuksessa.

Hallituksen esityksen mukaan SIS-asetuksia täydentävän kansallisen sääntelyn tarve liittyy pääosin tarpeeseen nimetä tietyt asetuksissa tarkoitetut viranomaiset vastuunjaon selkeyttämiseksi sekä tarpeeseen säätää henkilötietojen luovuttamisesta tietosuojalainsäädännön ja julkisuuslain vaatimusten mukaisesti. Hallituksen esityksessä arvioidaan, että SIS-asetukset sisältävät eräissä suhteissa enemmän kansallista liikkumavaraa kuin Eurodac-asetus ja viisumitietojärjestelmää (VIS) koskevat EU-säädökset.

Perustuslakivaliokunta on pitänyt tärkeänä, että siltä osin kuin EU-lainsäädäntö edellyttää kansallista sääntelyä tai mahdollistaa sen, tätä kansallista liikkumavaraa käytettäessä otetaan huomioon perus- ja ihmisoikeuksista seuraavat vaatimukset[10].

SIS-asetusten mukainen käsite ”olla saatavilla”

Perustuslakivaliokunnan kysymys liittyy erityisesti SIS-asetuksissa käytetyn käsitteen ”jos ne ovat saatavilla”[11] tulkintaan. ”Ne” viittaa SIS-järjestelmään tallennettaviin muihin tietoihin kuin niihin, joiden tallentaminen vastaa asetusten mukaista vähimmäistasoa. Esimerkiksi asetuksen (EU) 2018/1861 22 artiklassa todetaan, että kuulutuksen tallentaminen SIS-järjestelmään edellyttää vähintään kyseisen asetuksen 20 artiklan 2 kohdan a, g, k, m, n ja q alakohdassa tarkoitettuja tietoja.

---

9 Täytäntöönpanon on oltava tehokasta. Olennaista on muun muassa täytäntöönpanon oikeasisältöisyys, riittävä täsmällisyys ja selvyys, oikea-aikaisuus, sitovuus, julkisuus sekä saatavuus. Jäsenvaltioiden on myös noudatettava vilpittömän yhteistyön periaatetta.

10 Ks. muun muassa PeVL 25/2005 vp.

11 Käsitteen ”jos ne ovat saatavilla” eri kieliversioiden (”if available” (EN), ”si elles sont disponibles” (FR), ”sofern sie verfügbar sind” (DE), ”om de finns tillgängliga” (SE)) arviointi vahvistaa ajatuksen ehdollisuudesta. Ehdollisuutta voidaan tarkastella myös arvioimalla, missä merkityksessä muissa EU-säädöksissä käytetään käsitettä ”olla saatavilla.” Kumottavan SIS-asetuksen (EY) 1987/2006 sanamuoto on ”when available”.

Muut 2 kohdassa tarkoitetut tiedot, kuten biometriset tiedot, on myös tallennettava SIS-järjestelmään, jos ne ovat saatavilla. SIS-kuulutuksia on mahdollista tehdä SIS-tietojärjestelmään ilman kyseisiä tietoja.

Arvioitaessa kansallisen liikkumavaran laajuutta ja käyttämistä tulisi tarkastella kulloinkin kyseessä olevan EU-oikeudellisen säännöksen sanamuotoa ottaen huomioon myös säännöksen systematiikka, tavoite ja asiayhteys. Säännöksen ohella tulisi kiinnittää huomiota siihen sääntelyyn, jonka osa se on. EU:n tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan sanamuotoa, joka ei sisällä nimenomaista viittausta jäsenvaltioiden oikeuteen, on sen merkitystä ja ulottuvuutta määritettäessä tulkittava EU:ssa itsenäisesti ja yhtenäisesti.

EU:n tuomioistuimen mukaan tilanteessa, jossa EU-säädöksiä voidaan tulkita eri tavoin, etusija on annettava tulkinnalle, jonka ansiosta säännös on EU:n perussopimusten mukainen, eikä tulkinnalle, jonka johdosta säännös on ristiriidassa perussopimusten kanssa. Jäsenvaltioiden tehtävänä on paitsi tulkita kansallista oikeuttaan EU-oikeuden mukaisesti myös varottava tukeutumasta sellaiseen johdetun oikeuden säädöksen tulkintaan, joka johtaisi ristiriitaan EU:n oikeusjärjestyksessä suojattujen perusoikeuksien kanssa tai muiden EU-oikeuden yleisten periaatteiden kanssa.

Viitatessaan edellä esitetyssä tulkinnassaan EU-lainsäädännön henkeen Euroopan komissio vetoaa tarpeeseen edistää korkean turvallisuuden tason säilyttämistä EU:n vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueella. Taustalla on ajatus, että henkilötietojen luovuttaminen jäsenvaltioista EU-järjestelmiin on usein käytännössä välttämätöntä, jotta EU-säädösten tavoitteet toteutuvat. Tavoitteet liittyvät erityisesti yksilöiden suojeluun, rikoksentorjuntaan ja turvallisuuteen sekä muuttoliikkeen hallintaan

Korkean turvallisuuden tason säilyttäminen mainitaan nimenomaisesti SIS-asetusten johdanto-osissa *[komissio tarkoittanee asetusta (EY) 1987/2006]*. EU-säädöksen johdanto-osalla ei ole sitovaa oikeusvaikutusta, mutta se tarjoaa tukea lainsäätäjän tarkoituksen selvittämiseksi.[12] Huomionarvoista myös on, että EU-säädösten johdanto-osat sisältävät usein hyvinkin erilaisia tavoite- ja muita kirjauksia. Johdanto-osiin kirjataan säännönmukaisesti maininta, jonka mukaan säädöksissä kunnioitetaan perusoikeuksia ja noudatetaan erityisesti Euroopan unionin perusoikeuskirjassa tunnustettuja periaatteita. Tällaisia kirjauksia sisältyy myös SIS-säädösten johdanto-osiin.

Komissio vetoaa myös tarpeeseen lukea kyseistä SIS-asetusta yhdessä eräiden muiden oikeus- ja sisäasioiden alaa koskevien säädösten kanssa, joilla myös pyritään korkeaan turvallisuuden tasoon. Tältä osin on huomioitava, että SIS-sääntelykehys on moniulotteinen ja eri säädösten välisen yhteyden läheisyys ja kiinteys vaihtelevat. Myös EU:n perusoikeussääntely, mukaan lukien tietosuojalainsäädäntö, on osa kehikkoa.

On periaatteessa mahdollista, että ”saatavilla”-käsitteen hyvin laaja tulkinta johtaisi siihen, että lukuisat kansallisiin tietokantoihin tallennetut tiedot[13] tulisi EU-oikeuden mukaisesti käyttötarkoitussidonnaisuuteen liittyvistä rajoituksista huolimatta luovuttaa SIS-kuulutuksiin. Luovuttamiskysymystä ei voitaisi kuitenkaan arvioida irrallaan EU-oikeuden asettamista yleisistä reunaehdoista. Laajan tulkinnan vaikutusten arvioiminen edellyttäisi toimivaltaisen ministeriön erityisasiantuntemusta.

---

[12] Johdanto-osaan ei voida kuitenkaan vedota kyseisen säädöksen varsinaisista säännöksistä poikkeamiseksi eikä näiden säännösten tulkitsemiseksi tavalla, joka on selvästi niiden sanamuodon vastainen.

[13] Poliisin hallussa on myös muun muassa passien ja henkilökorttien biometriset tiedot.

Lopuksi

EU:n toiminnasta annetun sopimuksen V osastoon, joka koskee vapauden turvallisuuden ja oikeuden aluetta, on kirjattu nimenomainen maininta sekä perusoikeuksien kunnioittamisesta että pyrkimyksestä korkeaan turvallisuustasoon.[14] Sama kirjaustapa on omaksuttu myös useissa EU-säädöksissä. Turvallisuuden suojaamista ja perusoikeuksien, mukaan lukien oikeus yksityis- ja perhe-elämän suojaan sekä henkilötietojen suojaan, turvaamista koskeviin punnintoihin liittyy oikeudellisia, poliittisia ja muita herkkyyksiä niin EU:n tasolla[15] kuin kansallisesti. EU:ssa on valmistelu- tai täytäntöönpanovaiheessa useita säädös- ja politiikkahankkeita, joissa oikean tasapainon löytäminen nousee esiin. Kysymystä voidaan joutua arvioimaan osana ennakkovaikuttamista, U-kirjelmissä ja E-selvityksissä, hallituksen esityksissä, keskusteluissa komissiolle siirretyn säädös- ja täytäntöönpanotoimivallan valvomisesta sekä pohdittaessa Suomen osallistumista EU:n tuomioistuimessa vireillä oleviin asioihin.

Viime kädessä EU-oikeuden oikean tulkinnan SIS-asetusten ja muiden EU-säädösten osalta vahvistaa EU:n tuomioistuin.

[14] SEUT 68 artiklan 1 ja 3 kohta.

[15] EU:n tuomioistuin on kiinnittänyt oikeuskäytännössään huomiota myös EU:n perusoikeuskirjan 6 artiklan mukaiseen henkilökohtaista turvallisuutta koskevaan oikeuteen. Tuomioistuin on todennut ratkaisussaan, joka koski sähköisen viestinnän tietosuojadirektiivin 2002/58/EY 15 artiklan 1 kohdan tulkintaa, että huomioon on otettava perusoikeuskirjan 3 (henkilökohtainen koskemattomuus), 4 (kidutuksen kielto), 6 (vapaus ja turvallisuus) ja 7 (yksityis- ja perhe-elämän suoja) artiklassa vahvistettujen oikeuksien tärkeys sekä kansallisen turvallisuuden suojelua ja vakavan rikollisuuden torjuntaa koskevien tavoitteiden tärkeys, millä myötävaikutetaan muiden henkilöiden oikeuksien ja vapauksien suojeluun. Ks. esim. yhdistetyt asiat C-511/18, C-512/18 ja C-520/18, La Quadrature du Net, ECLI:EU:C:2020:791.