TIETOSUOJAVALTUUTETUN TOIMISTO

Dnro 2526/93/22

5.4.2022

Eduskunta, Perustuslakivaliokunta
PeV@eduskunta.fi

Perustuslakivaliokunnan asiantuntijapyyntö 17.3.2022

Asiantuntijalausunto hallintovaliokunnan mietintöluonnoksesta koskien hallituksen esityksestä eduskunnalle Schengenin tietojärjestelmän käyttöä koskevia asetuksia täydentäväksi lainsäädännöksi (HE 35/2021)

Perustuslakivaliokunta on pyytänyt tietosuojavaltuutetun toimistolta asiantuntijaa kuultavaksi ja kirjallista asiantuntijalausuntoa hallituksen esityksestä eduskunnalle Schengenin tietojärjestelmän käyttöä koskevia asetuksia täydentäväksi lainsäädännöksi (HE 35/2021).

Esityksessä ehdotetaan muutettaviksi henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa annettua lakia, henkilötietojen käsittelystä Rajavartiolaitoksessa annettua lakia sekä henkilötietojen käsittelystä Tullissa annettua lakia. Esityksen mukaan mainittuihin lakeihin lisättäisiin kansallinen sääntely, joka on tarpeen Schengenin tietojärjestelmän käyttöä koskevien Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusten täydentämiseksi poliisin, Rajavartiolaitoksen ja Tullin toimialoilla.

Lisäksi muutettaisiin eräitä muita kansainväliseen tiedonvaihtoon liittyviä säännöksiä. Niissä säädettäisiin tietojen saamisesta Euroopan unionin yhteisistä tietojärjestelmistä terrorismirikosten ja vakavien rikosten ennalta estämiseksi, paljastamiseksi ja selvittämiseksi sekä henkilötietojen luovuttamisesta Euroopan unionin yhteisiin tietojärjestelmiin.

Tietosuojavaltuutetun toimisto kiittää mahdollisuudesta lausua hallintovaliokunnan mietintöluonnoksesta ja lausuu henkilötietojen käsittelyä koskevin osin kunnioittaen seuraavaa.

Lausunto

Tietosuojavaltuutetun toimisto on lausunut käsittelyn aiemmassa vaiheessa esityksestä sekä hallintovaliokunnalle (7527/93/21, 23.9.2021) että perustuslakivaliokunnalle (7777/93/21, 14.10.2021). Tässä lausunnossa kiinnitetään huomiota vain valiokunnan mietintöluonnokseen sisältyvään uuteen biometristen tietojen käsittelyä koskevaan lakiehdotukseen.

Perustuslakivaliokunta on asiaan liittyvässä lausunnossaan PeVL 40/2021 kiinnittänyt erityistä huomiota siihen, että hallituksen esityksessä (s. 14) viitataan erityisesti EU-asetuksen ennakollista kuulutusta koskevaan sääntelyyn, jonka mukaan SIS-järjestelmään voidaan tallentaa kuulutus, jos on olemassa konkreettinen ja ilmeinen vaara siitä, että lapsi saatetaan viedä jäsenvaltiosta laittomasti. Ennakolliset kuulutukset koskevat paitsi vanhemman, perheenjäsenen tai huoltajan tekemiä lapsikaappaustilanteita myös tilanteita, joissa lapseen kohdistuu ihmiskaupan, pakkoavioliiton, sukuelinten silpomisen tai muun tyyppisen sukupuoleen perustuvan väkivallan uhka,

vaara joutua terrorismirikosten uhriksi tai osalliseksi näihin rikoksiin, vaara tulla värvätyksi tai kutsutuksi aseelliseen ryhmään tai vaara tulla pakotetuksi osallistumaan aktiivisesti sotatoimiin.

Perustuslakivaliokunnan mielestä tällaiselle sääntelylle on osoitettavissa erittäin painavat, perusoikeusjärjestelmään välittömästi kytkeytyvät perusteet. Hallituksen esityksen säätämisjärjestysperusteluissa (s. 49) viitataan kuitenkin siihen, että käyttötarkoitussidonnaisuuden johdosta ulkomaalaislain nojalla kansalliseen rekisteriin tallennettujen biometristen tietojen ei arvioida olevan SIS-poliisiyhteistyöasetuksen 22 artiklassa tarkoitetulla tavalla saatavilla kadonneita tai haavoittuvassa asemassa olevia henkilöitä koskevien kuulutusten tekemiseksi. Valiokunnan käsityksen mukaan hallituksen esityksessä ehdotettu sääntely rajaa biometristen tunnisteiden käyttöä sanotuissa tarkoituksissa siten, että sääntelyn tavoite vaarantuu.

Perustuslakivaliokunnan mielestä valtiosääntöistä estettä ei ole hallituksen esityksessä 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.

Hallintovaliokunta on pyrkinyt perustuslakivaliokunnan lausunnon johdosta selvittämään muun muassa sitä, edellyttävätkö SIS-asetukset tai niiden tavoitteet laajempaa biometriikan käyttöä esimerkiksi lainvalvontaan liittyen tai onko tällainen edellytys johdettavissa muusta EU-oikeudesta.

Mietintöluonnoksessaan hallintovaliokunta katsoo, ettei asiassa tähän mennessä saadun selvityksen perusteella voida tehdä sellaista johtopäätöstä, että SIS-asetuksissa tai muussa EU-oikeudessa edellytettäisiin säätämään laajemmasta biometriikan käytöstä EU-oikeuden etusijaperiaatteen nojalla. Samalla valiokunta kuitenkin toteaa, että uusien SIS-asetusten tavoitteena on tehostaa terrorismin ja vakavan rikollisuuden torjuntaa, varmistaa turvallisuuden korkea taso kaikkialla EU:ssa sekä edistää muuttoliikkeen hallintaa.

Tässä yhteydessä on syytä korostaa, että Schengenin tietojärjestelmän säädöspohjan yksi keskeisimmistä muutoksista on, että kuulutusten tallentaminen SIS-järjestelmään edellyttää tiettyjä vähimmäistietoja, joista säädetään asianomaisissa SIS-asetuksissa. Muut tietoluokat, joihin kuuluvat esimerkiksi valokuvat, kasvokuvat ja sormenjälkitiedot, on tallennettava SIS-kuulutuksiin, jos ne ovat saatavilla.

Hallintovaliokuntakin kiinnittää huomiota siihen, että saamansa selvityksen mukaan periaatteessa on mahdollista, että saatavilla-käsitteen hyvin laaja tulkinta edellyttäisi arviota siitä, voidaanko kaikkia kansallisiin tietokantoihin tallennettuja biometrisia tietoja yleisemminkin käyttää SIS-kuulutuksissa. Tällöin arvio tulisi ulottaa myös sellaisiin muiden viranomaisten rekistereihin, joiden tietojen käyttäminen SIS-kuulutuksissa olisi teknisesti mahdollista. Valiokunnan käsityksen mukaan SIS-asetukset eivät kuitenkaan edellytä kaikkien teknisesti saatavilla olevien biometristen tietojen tallentamista SIS-kuulutuksiin, vaan kuulutuksia tehtäessä tulisi noudattaa käyttötarkoituksille kansallisessa lainsäädännössä asetettuja rajoituksia.

Aiemmassa lausunnossaan perustuslakivaliokunnalle tietosuojavaltuutetun toimisto piti biometristen tietojen osalta tarkoituksenmukaisena, ettei niiden kansallisiin

käyttötarkoituksiin ja niiden luovuttamiseen SIS-järjestelmään esitetä laajentavia muutoksia tämän lakiesityksen yhteydessä.

TSV olisi pitänyt ehkä perustellumpana arvioida käyttötarkoitussidonnaisuuden murtamista erillisenä kokonaisuutena niin että näiden yleisen tietosuoja-asetuksen mukaisissa käsittelytarkoituksissa kerättyjen (erityisesti lupahallinto ja -valvonta) tietojen käytön laajentamista rikostorjuntatarkoituksiin olisi arvioitu myös muiden rikolliseen toimintaan liittyvien henkilöiden osalta. Nyt vaarana on, että erityisesti uhrin yksityisyyden suojaa murennetaan biometristen tietojen käsittelytarkoituksia laajentamalla ilman että samalla mietitään miten rikoksesta epäillyn vastaavia biometrisia tietoja saa käsitellä rikostorjuntatarkoituksessa laajemmin.

Erityisesti huomioiden, että SIS-järjestelmään tallennettuihin tietoihin voidaan kuitenkin tehdä hakuja tutkittavana olevien vakavien rikosten tai terrorismirikosten tekopaikoilta löydettyjen täydellisten tai epätäydellisten sormenjälkien tai kämmenenjälkien perusteella. Tämä laajentaa tietojen käyttömahdollisuuksia erityisesti vakavien rikosten osalta sellaisiin rikoksiin, joilla ei ole perustuslakivaliokunnan edellyttämää kiinteää yhteyttä tietojen alkuperäiseen ulkomaalaislain mukaiseen käsittelytarkoitukseen (PeVL 51/2018 vp). Tätä hakumahdollisuutta ei voida rajoittaa kansallisella lainsäädännöllä, vaan muut jäsenvaltiot voivat tehdä hakuja Suomen luovuttamiin tietoihin suoraan sovellettavien SIS-asetusten mukaisesti.

Hallintovaliokunta on kuitenkin mietintöluonnoksessaan ansiokkaasti arvioinut eri tarkoituksissa käsiteltävien biometristen tietojen (rikosperusteiset tuntomerkkitiedot, passin ja henkilökortin biometriset tiedot, ulkomaalaislain nojalla maahanmuuttoviraston rekistereihin kerätyt ja ulkomaalaislain nojalla poliisin rekisteriin kerätyt) käyttömahdollisuuksia ei kuulutustyypeissä. Tämän arvioinnin johtopäätöksenä valiokunta on päätynyt ehdottamaan ulkomaalaislain 131 §:ään lisättäväksi uuden 5 momentin, jossa mahdollistetaan poliisin rekisteriin ulkomaalaislain 131 §:n nojalla talletettujen biometristen tietojen käyttämisen SIS-kuulutuksissa haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden, kuten lapsien, oikeuksien turvaamiseksi perustuslakivaliokunnan lausunnossa PeVL 40/2021 vp tarkoitetulla tavalla.

Hallintovaliokunta pitää, perustuslakivaliokunnan lausuntoon viitaten, SIS-asetusten tavoitteiden ja henkilökohtaisen turvallisuuden suojaamisen kannalta perusteltuna suojelun tarpeessa olevan lapsen tai aikuisen biometristen tietojen tallentamista SIS-järjestelmään SIS poliisiyhteistyöasetuksen 32 artiklan mukaisissa kuulutuksissa myös silloin, kun biometriset tiedot on alun perin tallennettu kansalliseen poliisin rekisteriin ulkomaalaislain 131 §:n nojalla. Myöskään EU-oikeudesta ei vaikuttaisi seuraavan esteitä ehdotetulle ulkomaalaislain muutokselle. Myös EU:n yhteisiin tietojärjestelmiin kuuluvan viisumitietojärjestelmän biometrisiä tietoja voidaan jatkossa tietyin edellytyksin käyttää kadonneita ja haavoittuvassa asemassa olevista henkilöistä tehtävissä kuulutuksissa. Valiokunta pitää lisäksi perusteltuna, että ulkomaalaislain 131 §:n nojalla poliisin rekisteriin tallennettujen tietojen käyttäminen mahdollistetaan tietyissä tilanteissa myös haavoittuvassa asemassa olevan henkilön mukana matkustavan aikuisen osalta.

Tätä rajoitettua käyttötarkoitussidonnaisuuden purkua voidaan pitää perusteltuna. On kuitenkin helppo yhtyä hallintovaliokunnan näkemykseen tarpeesta tarkastella ulkomaalaisten henkilöiden biometristen tietojen käsittelyedellytyksiä kokonaisuudessaan esimerkiksi mahdollisen ulkomaalaislain kokonaisuudistuksen yhteydessä tai erillisen

selvityksen pohjalta, huomioiden erityisesti uhrien biometristen tietojen lähteminen laajempaan rikostorjunnalliseen käyttöön esityksen johdosta.

Hallintovaliokunnan mietinnön mukaista vastaava tarkkaa harkintaa käyttötarkoitussidonnaisuuden murtamisen mahdollisuuksista toivottavasti käytetään myös eduskunnan lausuman mukaisesti (EV 81/2021 vp) sisäministeriössä parasta aikaa valmisteltavassa erillisessä selvityksessä passirekisteriin tai henkilökorttirekisteriin talletettujen sormenjälkien käyttämisestä ainakin kaikkein törkeimpien rikosten ennalta estämiseksi, paljastamiseksi tai selvittämiseksi, joka annetaan hallintovaliokunnalle syysistuntokauden 2022 alkuun mennessä.

Apulaistietosuojavaltuutettu Råman Jari 91204937R

Asiakirja on allekirjoitettu sähköisesti. Allekirjoituksen oikeellisuuden voi tarvittaessa tarkistaa tietosuojavaltuutetun toimiston kirjaamosta.