Tuomas Ojanen

4.2.2022

Eduskunnan hallintovaliokunnalle

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

1. Hallintovaliokunnassa tiistaina 7.12.2021 järjestettyä asiantuntijakuulemista otsikkoasiassa on päätetty jatkaa perjantaina 4.2.2022 pidettävässä valiokunnan kokouksessa, koska ajan puutteen vuoksi edustajien kysymyksille ei ollut riittävästi aikaa.
2. Asiantuntijoita on pyydetty lisäksi jatkokuulemista 4.2.2022 varten tutustumaan Poliisihallituksen joulukuun kuulemisessa esittelemään lisäselvitykseen ja sen täydennykseen. Koska en kokoukselta yliopistolla voi osallistua jatkokuulemiseen esitän seuraavan.
3. Uudistan lausuntoni 7.12.2021 hallintovaliokunnalle.
4. Hallintovaliokunnan kuulemispyynnössä asiantuntijoille on esitetty seuraava kysymyksenasettelu otsikkoasiaan liittyen: ”edellyttävätkö SIS-asetukset tai niiden tavoitteet laajempaa biometriikan käyttöä esimerkiksi lainvalvontaan liittyen tai onko tällainen edellytys johdettavissa muusta EU-oikeudesta”?
5. Lausunnostani 7.12.2021 ilmenevin perustein vastasin valiokunnan esittämään kysymykseen, että SIS-asetukset eivät edellytä hallituksen esityksessä ehdotettua sääntelyä laajempaan biometriikan käyttöön esimerkiksi lainvalvontaan liittyen, ja ettei tällaista edellytystä voida johtaa muustakaan EU-oikeudesta.
6. Uudistan tämän perusteiltaan EU-oikeudellisen arvioni.
7. On huomautettava siitä, että SIS-asetukset merkitsevät monella eri tavoin sellaisten ns. erityisten (aiemmin arkaluontoisten) henkilötietojen käsittelyä, joissa on kyse rajoituksista Euroopan unionin perusoikeuskirjan 8 artiklassa turvattuun henkilötietojen perusoikeuteen, jota myös suojaa Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artikla, sellaisena kuin sen sisältö täsmentyy Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä[1]. Perusoikeuskirjan 8 artikla ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artikla turvaavat henkilötietojen suojan jokaiselle ilman henkilöön liittyviin syihin, kuten etniseen tai yhteiskunnalliseen alkuperään, perustuvia erotteluja.
8. Kuten valtaosaa muitakin perus- ja ihmisoikeuksia kaikissa oloissa loukkamattomia oikeuksia (non-derogable rights) lukuunottamatta, henkilötietojen perus- ja ihmisoikeutta voidaan rajoittaa. Rajoitusten on kuitenkin täytettävä perus- ja ihmisoikeuksien ns. rajoitusedellytykset.
9. Unionin perusoikeuskirjan 52 artiklan 1 kohdan mukaan perusoikeuskirjassa vahvistettujen oikeuksien ja vapauksien käyttämistä voidaan rajoittaa ”ainoastaan lailla ja niiden keskeistä sisältöä kunnioittaen. Suhteellisuusperiaatteen mukaisesti

[1] Ks. kootusti esimerkiksi henkilötietojen suojasta osana yksityiselämän suojaa, EIT, Guide on Article 8 of the European Convention on Human Rights, https://www.echr.coe.int/documents/guide_art_8_eng.pdferit. s. 51, kappale 200 ja siinä mainitut jatkolähteet.

rajoituksia näihin oikeuksiin ja vapauksiin voidaan säätää ainoastaan, jos ne ovat välttämättömiä ja vastaavat tosiasiallisesti unionin tunnustamia yleisen edun mukaisia tavoitteita tai tarvetta suojella muiden henkilöiden oikeuksia ja vapauksia."

10. EU:n perusoikeuskirjan 52 artiklan 1 kohdan mukaan perusoikeuksien käyttämiseen voidaan näin ollen puuttua "ainoastaan lailla". Vastaava vaatimus on Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklan 2 kappaleessa ("laki sen sallii"/ "in accordance with the law"). Lailla säätämisen vaatimus on yksi Euroopan perusoikeuskirjassa ja Euroopan ihmisoikeussopimuksessa suojattujen perus- ja ihmisoikeuksien rajoitusedellytyksistä, joista tässä riittää kuitenkin tehdä selkoa vain lakivaatimuksen osalta.
11. Sekä Euroopan unionin tuomioistuimen että Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön perusteella perusoikeuskirjan 52 artiklan 1 kohdan ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklan 2 kappaleen mukaisessa lakivaatimuksessa on kysymys perusteiltaan siitä, että henkilötietojen suojan (ja siihen kiinteästi liittyvän yksityiselämän suojan) puuttumisen (rajoittamisen) mahdollistavalla toimenpiteellä on oltava riittävän selvä oikeusperusta unionin lainsäädännössä ja/tai kansallisessa lainsäädännössä.
12. Euroopan unionin tuomioistuin on vakiintuneesti todennut lakivaatimuksesta, että "unionin säännöstössä, jolla puututaan perusoikeuskirjan 7 ja 8 artiklassa (so. yksityiselämän suoja ja henkilötietojen suoja - TO) taattuihin perusoikeuksiin… on säädettävä selvistä ja täsmällisistä toimenpiteen laajuutta ja soveltamista koskevista säännöistä, joissa asetetaan vähimmäisvaatimukset, jotta henkilöillä, joiden henkilötiedot ovat kyseessä, on riittävät takeet, joiden avulla heidän tietonsa voidaan tehokkaasti suojata väärinkäytön vaaroilta sekä kaikenlaiselta näiden tietojen laittomalta saannilta ja käytöltä. Tarve tällaisista takeista on tärkeä varsinkin silloin, kun henkilötietoja käsitellään automaattisesti ja on olemassa huomattava vaara laittomasta pääsystä näihin tietoihin".[2]
13. Vastaavasti Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä lailla säätämisen vaatimus ("in accordance with the law") on ilmaistu vakiintuneesti seuraavasti jo kauan ennen kuin Suomi liittyi ihmisoikeussopimuksen osapuoleksi vuonna 1990: "The Court reiterates that the expression 'in accordance with the law' within the meaning of Article 8 § 2 requires, firstly, that the impugned measure should have some basis in domestic law; it also refers to the quality of the law in question, requiring that it should be accessible to the person concerned, who must, moreover, be able to foresee its consequences for him, and compatible with the rule of law".[3]
14. Nyt käsillä olevissa SIS-asetuksissa – tai jossain muissa EU-säädöksissä – tulisi näin ollen säätää riittävän selvästi ja yksiselitteisesti laajemmasta biometriikan käytöstä lainvalvonnassa, jotta tällainen edellytys niistä voitaisiin edelleen johtaa EU-oikeudellisena velvoitteena valtionsisäisille kansallisille lainsäädäntötoimille.

---

[2] Ks. esim. tuomio *Digital Rights Ireland* ym., C-293/12 ja C-594/12, EU:C:2014:238, 54 ja 55 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen.

[3] Ks. EIT, *Weber v. Germany*, § 84 oikeuskäytäntöviittauksineen. Ks. myös esim. EIT 1984, *Malone v. United Kingdom*, 66 kohta sekä Guide on Article 8 of the European Human Rights Convention, s. 10-12, kohdat 15-21.

Perusoikeuskirjan 52 artiklan 1 kohdasta ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklan 2 kohdan mukaisesta lakivaatimuksesta myös johtuu, ettei tällainen edellytys (tai oikeamminkin jäsenvaltioon kohdistuva oikeudellinen velvoite) voi yksinomaan perustua säädösten johdanto-osan tai tavoitteiden teleologiseen tulkintaan, vaan asian pitää riittävän selvästi ja yksiselitteisesti käydä ilmi nimenomaan SIS-asetusten artikloista.

15. En havaitse SIS-asetuksissa artiklaa, joka edes yleisluontoisesti, saati lakivaatimuksen edellyttämällä tavalla riittävän täsmällisesti ja yksiselitteisesti, velvoittaisi jäsenvaltioita biometriikan laajempaan käyttöön lainvalvonnassa.
16. En myöskään löydä tällaista säännöstä muista EU-säädöksistä.
17. Edellä ja lausunnossani 7.12.2021 esitetyillä perusteilla päädyn kantaan, jonka mukaan SIS-asetukset tai niiden tavoitteet eivät edellytä laajempaa biometriikan käyttöä esimerkiksi lainvalvontaan liittyen, ja ettei tällainen edellytys (tai oikeamminkin EU-oikeudellinen lainsäädäntövelvoite) ole johdettavissa muustakaan EU-oikeudesta.
18. Väärinkäsitysten välttämiseksi on syytä lopuksi todeta, ettei edellä esitetty tarkoita, että SIS-asetuksien pätevyys (laillisuus) olisi jollain tapaa kyseenalainen unionin perusoikeuskirjan kannalta, joka sinänsä on sekä tulkinnan että pätevyyden perusteena SIS-asetuksille ja yleensä EU:n toimielinten antamille säädöksille ja päätöksille. SIS-asetukset ovat EU-oikeudellisesti arvioiden täysin lainmukaisia ja päteviä, varsinkin kun EU-tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan jäsenvaltioiden tuomioistuimilla ja viranomaisilla on velvollisuus pitää unionin säädöksiä ja päätöksiä pätevinä (laillisina) aina siihen asti, kunnes toimivaltainen tuomioistuin, so. EU-tuomioistuin, olisi ne nimenomaisesti kumonnut (ns. laillisuus- tai pätevyysolettama, ks. asia 101/78, *Granaria,* tuomio 13.2.1979 (Kok., s. 623, Kok. Ep. IV, s. 393, 4 kohta); asia C-137/92 P, *komissio v. BASF ym.*, tuomio 15.6.1994 (Kok., s. I-2555, Kok. Ep. XV, s. I-239, 48 kohta); asia C-475/01, *komissio v. Kreikk*a, tuomio 5.10.2004 (Kok., s. I-8923, 18 kohta) ja asia C-199/06, *Centre d'exportation du livre français*, tuomio 12.2.2008 (Kok., s. I-469, 59 kohta).[4] Kysymys on siis vain siitä, että SIS-asetuksissa tulisi riittävän selvästi edellyttää nyt hallituksen esityksessä ehdotettua laajempaa biometriikan käyttöä lainvalvonnassa, jotta SIS-asetuksista voitaisiin johtaa jäsenvaltioihin (tässä tapauksessa Suomeen) kohdistuva EU-oikeudellinen velvollisuus säätää hallituksen esityksessä ehdotettuun verrattuna laajemmasta biometriikan käytöstä lainvalvonnassa.

[4] Ks. perus- ja ihmisoikeuksista EU:n toimielinten säädösten ja päätösten tulkinnan ja pätevyyden (laillisuuden) arviointiperusteina, ml. säädösten ja päätösten pätevyysolettamasta Tuomas Ojanen, EU-oikeuden perusteita. 3 uudistettu laitos, Helsinki 2016, erit. s. 143, 148 ja 203.