Sisäministeriö
Inrikesministeriet

Lausunto
31.5.2022

Erityisasiantuntija Suvi Pato-Oja

Eduskunnan hallintovaliokunnalle

HE 35/2021 vp

# Hallituksen esitys eduskunnalle Schengenin tietojärjestelmän käyttöä koskevia asetuksia täydentäväksi lainsäädännöksi

Hallintovaliokunta on pyytänyt sisäministeriöltä vastinetta perustuslakivaliokunnan hallintovaliokunnan mietintöluonnoksesta antamasta lausunnosta (PeVL 23/2022 vp). Sisäministeriö kiittää mahdollisuudesta lausua asiassa ja toteaa seuraavaa:

## Kansallisten viranomaisten tiedonsaantioikeudet

Perustuslakivaliokunta nostaa esiin, että voimassa olevassa poliisin henkilötietolaissa säädetään poliisin oikeudesta luovuttaa Schengenin tietojärjestelmän tietoja toimivaltaisille Schengen-viranomaisille. Sääntelyä ehdotetaan hallituksen esityksessä muutettavaksi siten, että toimivaltaisilla kansallisilla viranomaisilla olisi oikeus saada pääsy Schengenin tietojärjestelmään salassapitosäännösten estämättä. Perustuslakivaliokunnan esityksestä aiemmin antaman lausunnon mukaan (PeVL 40/2021 vp, kappale 28) hallintovaliokunnan oli syytä tarkoin selvittää, edellyttääkö SIS-asetuksen sääntely tällaista muutosta, sillä perustuslakivaliokunnan mukaan voimassa oleva sääntely turvaa yksityiselämän ja henkilötietojen suojaa ehdotettua sääntelyä paremmin. (PeVL 23/2022 vp, kappale 24.)

Hallintovaliokunta on mietintöluonnoksessaan katsonut, että ehdotettu sääntelytavan muutos perustuu SIS-asetuksen säännöksiin, joiden mukaan kansallisilla viranomaisilla on oltava pääsy SIS-järjestelmän tallennettuihin tietoihin, ja että ehdotettu muotoilu vastaa uusia SIS-asetuksia paremmin kuin voimassa olevat kansalliset säännökset (mietintöluonnos, kappale 86). SIS-asetuksissa ei kuitenkaan edellytetä esityksessä ehdotettua sääntelymuutosta. Perustuslakivaliokunnan mielestä olisi perusteltua pysyttäytyä voimassa olevassa yksityiselämän ja henkilötietojen suojaa paremmin turvaavassa sääntelyssä. (PeVL 23/2022 vp, kappale 25.)

**Sisäministeriön vastaus:** Sisäministeriö on hallintovaliokunnalle 24.11.2021 antamassaan lausunnossa arvioinut, että hallituksen esityksessä ehdotettu muotoilu vastaa uusia SIS-asetuksia paremmin kuin voimassa olevat kansalliset säännökset. Sisäministeriö ei lausunnossaan ehdottanut muutoksia hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen 26 §:ään. Koska perustuslakivaliokunta on lausunnossaan katsonut, että voimassa oleva sääntely turvaa yksityiselämän ja henkilötietojen

suojaa hallituksen esityksessä ehdotettua sääntelyä paremmin, säännös voidaan sisäministeriön näkemyksen mukaan muotoilla esimerkiksi seuraavasti:

> ***26 § Henkilötietojen luovuttaminen Schengenin tietojärjestelmän kansallisesta järjestelmästä***
>
> *Poliisi saa salassapitosäännösten estämättä luovuttaa Schengenin tietojärjestelmän kansallisen järjestelmän tietoja suojelupoliisille, Rajavartiolaitokselle, Tullille, Puolustusvoimille, syyttäjälle, Maahanmuuttovirastolle, Liikenne- ja viestintävirastolle, Hätäkeskuslaitokselle, ulkoministeriölle sekä Suomen edustustolle noudattaen, mitä SIS-asetuksissa säädetään.*

## Henkilötietojen luovuttaminen kolmansiin maihin

Perustuslakivaliokunnan aiemman lausunnon mukaan hallituksen esityksessä ehdotettu sääntely johtaa tilanteeseen, jossa henkilötietojen luovuttaminen on mahdollista myös sellaisiin kolmansiin maihin, joiden tietosuojan tasosta ei ole varmuutta (PeVL 40/2021 vp, kappale 34). Perustuslakivaliokunta kiinnitti huomiota myös siihen, että perustuslakivaliokunta on ns. tiedustelulakien säätämisen yhteydessä pitänyt säätämisjärjestyskysymyksenä sääntelyn täydentämistä siten, ettei tietoja saa luovuttaa sellaisille valtioille, joiden voidaan katsoa syyllistyvän järjestelmällisiin ihmisoikeusloukkauksiin tai joissa tiedonhankintakeinot eivät noudata kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa vahvistettuja standardeja (PeVL 40/2021 vp, kappale 30 ja siinä viitatut lausunnot). Perustuslakivaliokunta painotti tarvetta soveltaa SIS-palauttamisasetuksen 15 artiklaa siten, että henkilötietojen siirtämisessä kolmansiin maihin henkilön palauttamista varten otetaan systemaattisesti huomioon Suomea velvoittavien kansainvälisten ihmisoikeussopimusten määräykset siten, ettei tietoja luovuteta sellaisille valtioille, joiden voidaan katsoa syyllistyvän järjestelmällisiin ihmisoikeusloukkauksiin tai joissa tiedonhankintakeinot eivät noudata kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa vahvistettuja standardeja (PeVL 40/2021 vp, kappale 31). Perustuslakivaliokunnan mielestä kielto jää hallintovaliokunnan mietintöluonnoksessa esitetynkin jälkeen verraten tulkinnanvaraiseksi ja epäselvästi säännellyksi. (PeVL 23/2022 vp, kappale 26.)

Perustuslakivaliokunnan mukaan tiedustelulainsäädäntöön ehdotettu rajaus voitiin toteuttaa esimerkiksi säännökseen otettavalla viittauksella siihen, että tietojen luovuttamisessa ja vastaanottamisessa on noudatettava Suomea velvoittavia kansainvälisiä sopimuksia, ja kieltämällä nimenomaisesti kansainvälinen yhteistyö ja tietojen vaihto, jos on perusteltua aihetta epäillä, että jotakin henkilöä tämän yhteistyön tai tietojen luovuttamisen vuoksi uhkaa kuolemanrangaistus, kidutus, muu ihmisarvoa loukkaava kohtelu, vaino, mielivaltainen vapaudenriisto tai epäoikeudenmukainen oikeudenkäynti. Valiokunnan mielestä myös nyt ehdotettua sääntelyä on syytä täydentää vastaavalla rajauksella, mikäli SIS-asetukset täydentämisen mahdollistavat. (PeVL 23/2022 vp, kappale 27.)

**Sisäministeriön vastaus:** Sisäministeriö ei 24.11.2021 hallintovaliokunnalle antamassaan lausunnossa ehdottanut muutoksia kansalliseen tietojen luovuttamista kolmansille maille koskevaan sääntelyyn. SIS-asetukset eivät kuitenkaan sisäministeriön käsityksen mukaan estä perustuslakivaliokunnan edellyttämän rajauksen lisäämistä kansalliseen lainsäädäntöön. Rajaus voidaan toteuttaa esimerkiksi poliisin henkilötietolain 31 §:ssä, jonka 2 momentin 1 kohdassa säädetään henkilötietojen luovuttamisesta laittomasti maahan saapuneiden ja maassa oleskelevien henkilöiden takaisinottamisesta tehdyissä kansainvälisissä sopimuksissa tai muissa järjestelyissä tarkoitetuille toimivaltaisille viranomaisille kyseisissä kansainvälisissä sopimuksissa tai järjestelyissä tarkoitettuja tehtäviä varten.

Sisäministeriö ehdottaa uuden 5 momentin lisäämistä poliisin henkilötietolain 31 §:ään:

> *Tietojen luovuttamisessa on noudatettava Suomea velvoittavia kansainvälisiä sopimuksia. Kansainvälinen yhteistyö ja tietojen vaihto on kielletty, jos on perusteltua aihetta epäillä, että jotakin henkilöä tämän yhteistyön tai tietojen luovuttamisen vuoksi uhkaa kuolemanrangaistus, kidutus, muu ihmisarvoa loukkaava kohtelu, vaino, mielivaltainen vapaudenriisto tai epäoikeudenmukainen oikeudenkäynti.*

Ulkomaalaislain 131 §:n 4 momentin mukaan pykälän 1 momentissa tarkoitetut henkilötiedot voidaan salassapitosäännösten estämättä luovuttaa ulkomaan viranomaiselle ja Euroopan raja- ja merivartiovirastolle ulkomaalaisen tunnistamista varten ottaen huomioon, mitä yleisessä tietosuoja-

asetuksessa, rikosasioiden tietosuojalaissa ja poliisin henkilötietolaissa säädetään. Ehdotettu poliisin henkilötietolain 31 §:n uusi 5 momentti koskisi siten myös ulkomaalaislain 131 §:ssä tarkoitettujen henkilötuntomerkkien luovuttamista ulkomaan viranomaiselle SIS-palauttamisasetuksessa tarkoitetuissa tilanteissa.

Sisäministeriö nostaa esiin, että poliisin henkilötietolain lisäksi myös henkilötietojen käsittelystä Rajavartiolaitoksessa annetun lain (639/2019) 38 §:n 2 momentin 3 kohdassa säädetään henkilötietojen luovuttamisesta laittomasti maahan saapuneiden ja maassa oleskelevien henkilöiden takaisinottamista koskevissa kansainvälisissä velvoitteissa tai järjestelyissä tarkoitetuille toimivaltaisille viranomaisille kyseisissä kansainvälisissä velvoitteissa tai järjestelyissä tarkoitettuja tehtäviä varten. Sisäministeriön näkemyksen mukaan myös Rajavartiolaitoksen henkilötietolain 38 §:ään tulisi lisätä uusi 5 momentti:

> *Tietojen luovuttamisessa on noudatettava Suomea velvoittavia kansainvälisiä sopimuksia. Kansainvälinen yhteistyö ja tietojen vaihto on kielletty, jos on perusteltua aihetta epäillä, että jotakin henkilöä tämän yhteistyön tai tietojen luovuttamisen vuoksi uhkaa kuolemanrangaistus, kidutus, muu ihmisarvoa loukkaava kohtelu, vaino, mielivaltainen vapaudenriisto tai epäoikeudenmukainen oikeudenkäynti.*

## Ulkomaalaislain 131 §:n muutos

Perustuslakivaliokunta kiinnitti aiemmassa lausunnossaan erityistä huomiota SIS-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. Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan hallituksen esityksessä ehdotettu kansallinen sääntely rajaa biometristen tunnisteiden käyttöä sanotuissa tarkoituksissa siten, että sääntelyn tavoite vaarantuu (PeVL 40/2021 vp, kappale 18). 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. (PeVL 23/2022 vp, kappale 11.)

Perustuslakivaliokunnan mukaan tällaiselle sääntelylle oli osoitettavissa erittäin painavat, perusoikeusjärjestelmään välittömästi kytkeytyvät perusteet, eikä valtiosääntöistä estettä ole hallituksen esityksessä ehdotettua sääntelyä laajemmalle biometristen tunnisteiden käytölle haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden, kuten lapsien, oikeuksien turvaamiseksi sanotussa tarkoituksessa (PeVL 40/2021 vp, kappale 18 ja 22).Perustuslakivaliokunnan mielestä hallintovaliokunnan mietintöluonnoksessa ehdotettu ulkomaalaislain 131 §:n 5 momentin 1 kohdan sääntely ei ole esteenä lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisjärjestyksessä. Hallintovaliokunnan on kuitenkin syytä tarkastella edelleen haavoittuvassa asemassa olevien biometristen tunnisteiden käsittelyn sääntelyä erityisesti henkilötietojen käsittelyn suojatoimien riittävyyden osalta. (PeVL 23/2022 vp, kappale 12.)

Perustuslakivaliokunnan mukaan mietintöluonnoksen mukainen ulkomaalaislain 131 §:n 5 momentin 2 kohta vaatisi merkittävää jatkotyöstämistä, jotta lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä. Perustuslakivaliokunta kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että mietintöluonnoksessa on esitetty ehdotetulle sääntelylle hyväksyttäviin perusteisiin kiinnittyviä näkökohtia. Yksityiselämän ja henkilötietojen suojaa on mahdollista rajoittaa perusoikeuksien yleisten ja mahdollisten erityisten rajoitusedellytysten täyttyessä. Perustuslakivaliokunnan mielestä mahdollinen käyttötarkoitussidonnaisuutta rajaava sääntely olisi hyväksyttävien perusteluiden vallitessa perusteltava ja laadittava huolellisesti asianmukaisin vaikutusarvioin ja arvioin yhteensopivuudesta sekä perus- että ihmisoikeuksiin ottaen huomioon myös EU:n tietosuojasääntelyn vaikutukset. Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan sääntelyn antaminen hallituksen esityksellä mahdollistaa sen, että asian käsittely eduskunnassa perustuu riittävän kattaviin perusteluihin ja vaikutusarviointeihin sekä julkiseen ja kaikkien saatavilla olevaan ehdotukseen. (ks. PeVL 23/2022 vp, kappaleet 17-21.)

**Sisäministeriön vastaus:** Sisäministeriön käsityksen mukaan hallintovaliokunnan mietintöluonnoksessa ehdotettu 131 §:n 5 momentin 1 kohta vastaa sisällöltään sisäministeriön lausunnossa 24.11.2021 ehdotettua ulkomaalaislain 131 §:n 5 momenttia. Perustuslakivaliokunnan mielestä mietintöluonnoksessa ehdotettu ulkomaalaislain 131 §:n 5 momentin 1 kohdan sääntely ei ole

esteenä lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisjärjestyksessä. Sisäministeriö pitää perusteltuna uuden 5 momentin lisäämistä ulkomaalaislain 131 §:ään:

> *Edellä 1 momentissa tarkoitetut henkilötiedot voidaan lisäksi salassapitosäännösten estämättä ja sen estämättä, mitä henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa annetun lain 15 §:n 4 momentissa säädetään, luovuttaa 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 annetussa Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksessa (EU) 2018/1862 tarkoitettuun SIS-järjestelmään mainitun asetuksen 32 artiklassa tarkoitetun kuulutuksen tekemiseksi.*

Ehdotettu säännös mahdollistaisi sisäministeriön käsityksen mukaan 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.

Poliisin henkilötietolain 15 §:n 1 momentin mukaan poliisi saa käsitellä erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tietoja vain, jos käsittely on käsittelytarkoituksen kannalta välttämätöntä. Välttämättömyysvaatimus koskee muun henkilötietojen käsittelyn ohella myös tietojen luovuttamista. Ulkomaalaislain 131 §:ssä tarkoitettuja biometrisia tietoja, kuten muitakin erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tietoja, voitaisiin poliisin henkilötietolain 15 §:n 1 momentin mukaisesti luovuttaa SIS-järjestelmään vain, kun se on välttämätöntä.

Rekisteröidyn oikeuksia turvaa SIS-järjestelmään luovutettujen tietojen osalta muun muassa SIS-asetusten yksityiskohtainen sääntely. SIS-poliisiyhteistyöasetuksen XIII-XVIII luvut ja SIS-rajatarkastusasetuksen VII–XI luku sisältävät säännökset muun muassa pääsyoikeudesta SIS-tietoihin, kuulutusten poistamisesta ja kuulutustietojen käsittelystä, tietosuojasta, oikeussuojakeinoista ja valvonnasta sekä korvausvastuusta ja asetuksen vastaisen tietojenkäsittelyn seuraamuksista. Kansallisten toimivaltaisten viranomaisten henkilötietojen käsittelyyn sovelletaan SIS-asetusten mukaan EU:n yleistä tietosuoja-asetusta (EU) 2016/679 ja rikosasioiden tietosuojadirektiiviä (EU) 2016/680. Sovellettava yleislainsäädäntö määrittyy tietojen käsittelytarkoituksen mukaisesti. Suomessa toimivaltaisten viranomaisten henkilötietojen käsittelyyn sovelletaan siten yleistä tietosuoja-asetusta ja sitä täydentävää kansallista tietosuojalakia (1050/2018) tai rikosasioiden tietosuojalakia (1054/2018) näiden yleissäädösten soveltamisalaa koskevien säännösten mukaisesti. Tietosuoja-asetus, tietosuojalaki ja rikosasioiden tietosuojalaki sisältävät yksityiskohtaiset säännökset muun muassa henkilötietojen käsittelyn yleisistä periaatteista, rekisterinpitäjän velvollisuuksista ja rekisteröidyn oikeuksista, tietoturvallisuudesta ja henkilötietojen käsittelyn valvonnasta sekä lainvastaisen henkilötietojen käsittelyn seuraamuksista (ks. esim. HaVM 39/2018 vp).

Tietosuojan yleislainsäädännössä edellytetään myös asianmukaisten toimenpiteiden toteuttamista rekisteröidyn oikeuksien suojaamiseksi, kun rekisterinpitäjä käsittelee erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tietoja. Rekisterinpitäjä vastaa siitä, että henkilötietoja käsitellään lainmukaisesti. Rekisterinpitäjän on lisäksi kyettävä osoittamaan, että henkilötietojen käsittely on tietosuojalainsäädännön mukaista myös käytännössä. Osoitusvelvollisuudesta seuraa, että rekisterinpitäjän on kyettävä osoittamaan myös biometristen tietojen käsittelyssä toteutettavien suojatoimien asianmukaisuus ja oikeasuhtaisuus. Sisäministeriön näkemyksen mukaan SIS-asetusten säännökset, tietosuojan yleislainsäädäntö ja poliisin henkilötietojen käsittelyä koskevat kansalliset säädökset suojaavat rekisteröidyn oikeuksia asianmukaisella tavalla.