Sisäministeriö
Inrikesministeriet

Lausunto
8.2.2022

Erityisasiantuntija Suvi Pato-Oja

Eduskunnan hallintovaliokunnalle

HE 35/2021 vp

Hallituksen esitys eduskunnalle Schengenin tietojärjestelmän käyttöä koskevia asetuksia täydentäväksi lainsäädännöksi

Sisäministeriö on toimittanut 24.11.2021 hallintovaliokunnalle vastineen valiokunnan saamista kirjallisista asiantuntijalausunnoista sekä perustuslakivaliokunnan lausunnosta (PeVL 40/2021 vp). Hallintovaliokunta on pyytänyt sisäministeriöltä täydentävää vastinetta valiokunnan 7.12.2021 ja 4.2.2022 saamien asiantuntijalausuntojen johdosta.

Biometristen tietojen käsittelyedellytykset

Poliisihallitus kuvaa lausunnossaan, millaisissa tapauksissa hallituksen esitys mahdollistaisi biometristen tietojen käsittelyn. Poliisihallitus nostaa esiin, että biometrisia tietoja ei olisi mahdollista tallentaa SIS-palauttamisasetuksessa (EU) 2018/1860 tarkoitettuihin palauttamiskuulutuksiin, SIS-rajatarkastusasetuksen (EU) 2018/1861 mukaisiin maahantulokieltokuulutuksiin tai SIS-poliisiyhteistyöasetuksen (EU) 2018/1862 32 artiklassa tarkoitettuihin kuulutuksiin kadonneista tai haavoittuvassa asemassa olevista henkilöistä, joiden matka olisi estettävä.

Poliisihallitus on lisäksi toimittanut hallintovaliokunnalle SIS-SIRENE-komitean joulukuisessa kokouksessa käsitellyn SIS-asetusten toimeenpanoon liittyviä kysymyksiä koskevan materiaalin sekä komission sähköpostiviestin, joka koskee kumottavan SIS II -säädöspohjan mukaista SIS II -järjestelmää. Poliisihallituksen näkemyksen mukaan komissio on todennut ”saatavilla” -käsitteen kansallisen tulkinnan olevan ristiriidassa EU:n sääntelyn tavoitteiden kanssa.

Sisäministeriön vastaus: Perustuslakivaliokunta on esityksestä antamassaan lausunnossa todennut, että valiokunnan mielestä valtiosääntöistä estettä ei ole esityksessä ehdotettua sääntelyä laajemmalle biometristen tunnisteiden käytölle haavoittuvassa asemassa olemassa henkilöiden, kuten lapsien, oikeuksien turvaamiseksi perustuslakivaliokunnan lausunnossa kuvatulla tavalla tai muussa nyt täydennettävien SIS-asetusten EU-oikeudellisen etusijan edellyttämässä tilanteessa tai tarkoituksessa. Sisäministeriö on vastineessaan 24.11.2021 ehdottanut ulkomaalaislain 131 §:ään muutosta, joka mahdollistaisi mainitussa pykälässä tarkoitettujen biometristen tietojen käyttämisen SIS-poliisiyhteistyöasetuksen (EU) 2018/1862 32 artiklan mukaisissa kadonneita tai haavoittuvassa asemassa olevia henkilöitä koskevissa kuulutuksissa. Muiden kuulutusluokkien osalta sisäministeriö viittaa 24.11.2021 antamaansa vastineeseen ja toteaa, että SIS-kuulutukset on mahdollista tehdä ilman biometrisia tietoja, sillä biometriset tiedot eivät sisälly SIS-asetuksissa edellytettyyn

kuulutusten vähimmäissisältöön. Sisäministeriön käsityksen mukaan SIS-asetukset eivät edellytä ehdotettua laajempaa biometristen tietojen käsittelyä.

Palauttamiskuulutusten, maahantulokieltokuulutusten ja kadonneita tai haavoittuvassa asemassa olevia koskevien kuulutusten kohteena olevien henkilöiden tietoja on käytännössä vain harvoin tallennettu poliisin rikosperusteiseen tuntomerkkirekisteriin. Sisäministeriö nostaa kuitenkin esiin, että rikosperusteisesti rekisteröityjä biometrisia tietoja on hallituksen esityksen mukaan mahdollista käyttää kaikkiin kuulutusluokkiin silloin, kun se on välttämätöntä.

Valtioneuvoston kanslian EU-asioiden osasto arvioi lausunnossaan SIS-asetusten mukaista käsitettä ”olla saatavilla” EU-oikeudellisesta näkökulmasta. Lausunnon mukaan on periaatteessa mahdollista, että ”saatavilla” -käsitteen hyvin laaja tulkinta johtaisi siihen, että lukuisat kansallisiin tietokantoihin tallennetut tiedot tulisi EU-oikeuden mukaisesti käyttötarkoitussidonnaisuuteen liittyvistä rajoituksista huolimatta luovuttaa SIS-kuulutuksiin. Poliisin hallussa on myös muun muassa passien ja henkilökorttien biometriset tiedot. Luovuttamiskysymystä ei voida kuitenkaan arvioida irrallaan EU-oikeuden asettamista yleisistä reunaehdoista.

Sisäministeriön vastaus: Sisäministeriön käsityksen mukaan laaja ”saatavilla” -käsitteen tulkinta johtaisi tarpeeseen arvioida paitsi ulkomaalaislain nojalla rekisteröityjen tietojen, myös muiden kansallisiin tietokantoihin tallennettujen biometristen tietojen käyttömahdollisuuksia. Kuten valtioneuvoston kanslia nostaa esiin, muun muassa passien ja henkilökorttien biometriset tiedot ovat poliisin hallussa ja siten teknisesti ”saatavilla” SIS-kuulutuksiin, mikäli lainsäädännöllisiä käyttötarkoitussidonnaisuuteen liittyviä rajoituksia ei noudateta. Sisäministeriön näkemyksen 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.

Professori Vuorenpää arvioi lausunnossaan rikosvastuun toteutumisen suhdetta yksityisyyden suojaan erityisesti ulkomaalaislain 131 §:n 1 momentin ja EU:n tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 4 kohdan näkökulmasta. Professori Vuorenpää nostaa esiin, että perustuslakivaliokunta on pitänyt säätämisjärjestyskysymyksenä ulkomaalaislain 131 §:n perusteella poliisin rekisteriin kansallisesti talletettavien sormenjälkitietojen käytön rajoittamista niiden keräämis- ja tallettamistarkoitusta vastaavaan tarkoitukseen. Valiokunta on katsonut, että sormenjälkien alkuperäistä käsittelytarkoitusta vastaava tarkoitus voisi sinänsä liittyä myös tarkasti määriteltyjen rikosten estämiseen ja selvittämiseen, mutta ainoastaan siinä laajuudessa kuin tällä toiminnalla on kiinteä yhteys alkuperäiseen keräämis- ja tallettamistarkoitukseen (PeVL 51/2018 vp, PeVL 47/2010 vp).

EU:n tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 4 kohta näyttäisi professori Vuorenpään mukaan antavan käsiteltävänä olevassa asiassa tiettyä liikkumavaraa suhteessa käyttötarkoitussidonnaisuuteen muun muassa silloin, jos kansallinen tai yleinen turvallisuus taikka rikosten ennaltaestäminen tai tutkiminen sitä vaativat. Professori Vuorenpään mukaan ns. ylitörkeiden rikosten raja on merkityksellinen arvioitaessa sitä, milloin rikosten selvittämisintressin painoarvo ylittää yksityisyyden suojan painoarvon käyttötarkoitussidonnaisuuden periaatteesta luopumista mietittäessä. Käyttötarkoitussidonnaisuuden periaatteesta voidaan kuitenkin joustaa vain, mikäli myös EU:n tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 4 kohdan a-e alakohdissa säädetyt edellytykset täyttyvät.

Sisäministeriön vastaus: Sisäministeriö toteaa, että ulkomaalaislain 131 §:n perusteella talletettujen biometristen tietojen sallituista toissijaisista käsittelytarkoituksista säädetään poliisin henkilötietolain 15 §:ssä. Perustuslakivaliokunta nosti poliisin henkilötietolain uudistusta käsittelevässä lausunnossaan esiin, että esityksessä HE 242/2018 vp ehdotettu sääntely olisi laajentunut rikoksiin, jotka törkeässäkään tekomuodossaan eivät kohdistu valtion turvallisuuteen tai muuhun ulkomaalaislain 131 §:ssä lueteltuun tarkoitukseen. Näiden rikosten torjunnalla ei siten ole perustuslakivaliokunnan edellyttämää kiinteää yhteyttä alkuperäiseen keräämis- ja tallettamistarkoitukseen (PeVL 51/2018 vp). Hallintovaliokunta ehdotti lausunnon johdosta mietinnössään sääntelyn täsmentämistä. Esitykseen sisältyvä viittaus Eurodac-asetuksessa tarkoitettuihin terrorismi- ja muihin vakaviin rikoksiin muutettiin viittaukseksi sellaisiin rikoslaissa tarkoitettuihin rikoksiin, joilla on kiinteä yhteys alkuperäiseen käsittelytarkoitukseen (HaVM 39/2018 vp). Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön valossa sisäministeriö ei pidä mahdollisena esittää tässä yhteydessä laajennuksia ulkomaalaislain 131 §:ssä tarkoitettujen biometristen tietojen sallittuihin toissijaisiin käsittelytarkoituksiin.

Professori Ojanen, professori Salminen ja professori Lindroos-Hovinheimo arvioivat lausunnoissaan, edellyttävätkö SIS-asetukset tai niiden tavoitteet laajempaa biometriikan käyttöä esimerkiksi lainvalvontaan liittyen tai onko tällainen edellytys johdettavissa muusta EU-oikeudesta.

Professori Ojanen toteaa, että SIS-asetukset eivät edellytä hallituksen esityksessä ehdotettua sääntelyä laajempaan biometriikan käyttöön esimerkiksi lainvalvontaan liittyen, ja ettei tällaista edellytystä voida johtaa muustakaan EU-oikeudesta. SIS-asetuksissa tai muissa EU-säädöksissä tulisi säätää riittävän selvästi ja yksiselitteisesti laajemmasta biometriikan käytöstä lainvalvonnassa, jotta tällainen edellytys niistä voitaisiin edelleen johtaa EU-oikeudellisena velvoitteena valtion-sisäisille kansallisille lainsäädäntötoimille. Tällainen jäsenvaltioon kohdistuva oikeudellinen velvoite ei voi yksinomaan perustua säädösten johdanto-osan tai tavoitteiden teleologiseen tulkintaan, vaan asian pitää riittävän selvästi ja yksiselitteisesti käydä ilmi nimenomaan SIS-asetusten artikloista.

Professori Salminen nostaa esiin, että SIS-kuulutusten tallentamisessa olisi esityksen mukaan noudatettava kansallisessa lainsäädännössä asetettuja käyttötarkoitussidonnaisuuteen liittyviä rajoituksia, mikä on myös yleisempi Euroopan unionin oikeuden vaatimus. SIS-kuulutuksissa ei siten olisi mahdollista käyttää kansallisiin rekistereihin ulkomaalaislain nojalla tallennettuja biometrisia tietoja. Professori Salmisen mukaan tämä saattaa vaikuttaa joihinkin unionioikeuden tavoitteisiin, mutta vaikuttaa perustellulta eikä unionioikeus itsessään nimenomaisesti edellytä laajempaa tallennusta. Käyttösidonnaisuuteen liittyvien rajoitusten noudattaminen on sekä Euroopan unionin oikeuden että kansallisen oikeuden asettama vaatimus. Vaatimus on perustuslakivaliokunnan käytäntö huomioon ottaen perusteltu.

Professori Lindroos-Hovinheimon näkemyksen mukaan oikeudellisen arvion avulla ei ole mahdollista vastata siihen, edellyttävätkö SIS-asetukset tai niiden tavoitteet laajempaa biometriikan käyttöä. Tällaista edellytystä ei ole myöskään johdettavissa muusta EU-oikeudesta, sillä tässä sääntely-kontekstissa kansalliselle lainsäätäjälle on jätetty tilaa tehdä omia perusoikeuspunnintoja. EU:n yleisestä tietosuoja-asetuksesta on sen sijaan löydettävissä rajattu mahdollisuus tehdä joitakin välttämättömiä ja oikeasuhtaisia poikkeuksia käyttötarkoitussidonnaisuuden periaatteesta.

Sisäministeriön vastaus: Sisäministeriön näkemyksen mukaan SIS-asetukset tai muu EU-oikeus eivät edellytä laajempaa biometristen tietojen käsittelyä kuin hallituksen esityksessä on ehdotettu. Sisäministeriö pitää kuitenkin ulkomaalaislain 131 §:ään perustuslakivaliokunnan lausunnon johdosta ehdottamaansa muutosta tarkoituksenmukaisena. Ehdotettu säännös mahdollistaisi 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.

Sisäministeriön käsityksen mukaan EU-oikeudesta ei seuraa esteitä ehdotetulle ulkomaalaislain muutokselle. Sisäministeriö nostaa esiin, että myös 7.7.2021 viisumitietojärjestelmän uudistamiseksi annettuun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseen (EU) 2021/1134 sisältyy säännös, joka mahdollistaa EU:n viisumitietojärjestelmän tietojen käyttämisen SIS-kuulutusten tekemiseksi kadonneista tai haavoittuvassa asemassa olevista henkilöistä.

Lopuksi

Sisäministeriö on vastineessaan 24.11.2021 ehdottanut eräitä muutoksia lakiehdotuksiin perustus-lakivaliokunnan lausunnon sekä hallintovaliokunnan saamien asiantuntijalausuntojen johdosta. Edellä mainitun ulkomaalaislain 131 §:n muutoksen lisäksi vastineessa on ehdotettu uuden 3 momentin lisäämistä poliisin henkilötietolain 1 §:ään sekä muutoksia poliisin henkilötietolain 18 §:n 1 ja 2 momenttiin. Sisäministeriö pitää vastineessa ehdotettuja muutoksia edelleen perusteltuina. Sisäministeriö ei ehdota uusia muutoksia tässä täydentävässä vastineessa käsiteltyjen asiantuntija-lausuntojen johdosta.