Eduskunnan hallintovaliokunta

HE 173/2021 vp

Hallituksen esitys eduskunnalle rajanylitystietojärjestelmää ja Euroopan matkustustieto- ja -lupajärjestelmää koskevaksi täydentäväksi lainsäädännöksi

Arvioin hallituksen esitystä tiedustelutoiminnan laillisuuden valvojan roolini mukaisesti ainoastaan Suojelupoliisia koskevien henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa annetun lain 52 §:ään lisättäväksi ehdotetun uuden 3 momentin ja saman lain 57 §:ään lisättäväksi ehdotetun 2 momentin osalta:

Suojelupoliisilla on ilmeinen toiminnallinen tarve saada rajanylitystietoja sekä siviilitiedustelutehtävänsä (tietojen hankkiminen kansallista turvallisuutta vakavasti uhkaavasta toiminnasta) että kansallista turvallisuutta uhkaavien rikosten estämis- ja paljastamistehtävänsä hoitamista varten. Tämä koskee myös biometrisiä tietoja, erityisesti digitaalisia kasvokuvia.

Toisin kuin muun muassa rajavalvontapolitiikka, poliisiyhteistyö ja oikeudellinen yhteistyö rikosoikeuden alalla, Euroopan unionin jäsenvaltioiden kansallinen turvallisuus ei kuulu unionin ja sen jäsenvaltioiden jaettuun toimivaltaan vaan jäsenvaltioiden yksinomaiseen toimivaltaan. Tästä aiheutuu rakenteellinen haaste tilanteessa, jossa jäsenvaltio voisi perustaa sellaisen muun muassa Euroopan ihmisoikeussopimuksessa, Euroopan unionin perusoikeuskirjassa, Euroopan neuvoston tietosuojayleissopimuksessa sekä Euroopan unionin yleisessä tietosuoja-asetuksessa ja rikosasioiden tietosuojadirektiivissä asetetut vaatimukset täyttävän kansallisen rekisterin, jonka tietoja voitaisiin hyödyntää rekisterin mahdollisten muiden käyttötarkoitusten lisäksi sekä rikostorjunnassa että jäsenvaltion kansallisen turvallisuuden suojaamisessa, mutta jossa päädytään muun muassa rikostorjunnan tehokkuuden turvaamisen kannalta sinällään perustellusti perustamaan unionin yhteinen rekisteri.

EES-asetuksen sääntely sisältää rajatarkastustehtäviin liittyvässä tarkoituksessa ja lainvalvontatehtäviin (terrorismirikosten ja muiden vakavien rikosten torjunta) liittyvässä tarkoituksessa tapahtuvan pääsyn Euroopan unionin rajanylitystietojärjestelmän (EES) tietoihin, mutta ei jäsenvaltion kansallisen turvallisuuden suojaamistehtäviin liittyvässä tarkoituksessa tapahtuvaa pääsyä EES:n tietoihin. EES-asetuksen kansallista liikkumavaraa koskevan 40 artiklan sääntely sisältää puolestaan aakkosnumeeristen tietojen säilyttämisen jäsenvaltion kansallisessa rajanylitystietojärjestelmässä tai vastaavissa kansallisissa tiedostoissa, mutta ei biometristen tietojen säilyttämistä jäsenvaltion kansallisessa rajanylitystietojärjestelmässä tai vastaavissa kansallisissa tiedostoissa.

Unionin oikeuden näkökulmasta mahdollisuuteen hyödyntää jäsenvaltion rajatarkastusviranomaisen rajavalvonnan yhteydessä säännönmukaisesti keräämiä biometrisiä tietoja jäsenvaltion kansallisen turvallisuuden suojaamisen tarkoituksessa voisi nähdäkseni vaikuttaa se, katsottaisiinko biometristen tietojen osalta mahdolliseksi pitää käsitteellisesti toisistaan erillään toisaalta unionin ja sen jäsenvaltioiden jaettuun toimivaltaan kuuluva tietojen säännönmukainen kerääminen EES:ään EES-asetuksen mukaisia tarkoituksia varten sekä toisaalta samojen ja samalla kertaa kerättävien tietojen säännönmukainen tiedusteluviranomaiselle luovuttaminen ja tiedusteluviranomaisen tiedostoon tallettaminen tietojen alkuperäisestä keräämistarkoituksesta poikkeavassa unionin jäsenvaltion yksinomaiseen toimivaltaan kuuluvassa jäsenvaltion kansallisen turvallisuuden suojaamisen tarkoituksessa. Minulla ei ole tiedossani, käsiteltiinkö tätä kysymystä EES-asetuksen valmistelun yhteydessä käydyissä keskusteluissa.

Henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa annetun lain 52 §:ään lisättäväksi ehdotetun uuden 3 momentin mukaan Suojelupoliisilla olisi oikeus saada kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi välttämättömät rajavalvonnan sekä rajaturvallisuuden ja rajajärjestyksen ylläpitämisen yhteydessä kerätyt biometriset tiedot. Kyse olisi tietojen alkuperäisestä keräämistarkoituksesta (rajatarkastustehtäviin liittyvä tarkoitus) poikkeavasta tietojen käsittelytarkoituksesta. Tietojen käyttötarkoitussidonnaisuudesta poikkeaminen on sinällään mahdollista, jos ja kun siitä säädetään laissa (ks. Euroopan neuvoston tietosuojayleissopimus 9 artikla 2 kohta, Euroopan unionin yleinen tietosuoja-asetus 6 artikla 4 kohta ja rikosasioiden tietosuojadirektiivi 4 artikla 2 kohta sekä rikosasioiden tietosuojalaki 5 § 2 momentti). Hallituksen esityksen perustelujen perusteella vaikuttaa siltä, että Rajavartiolaitos tallettaisi rajavalvonnan yhteydessä keräämänsä biometriset tiedot EES:ään sekä luovuttaisi ne samanaikaisesti ja säännönmukaisesti Suojelupoliisille. Tietojen luovuttaminen tapahtuisi ilmeisesti tiedot Suojelupoliisin tiedostoon suorakäyttöisesti tallettamalla tai luovuttamalla ne tietojoukkona Suojelupoliisille Suojelupoliisin tiedostoon tallettamista varten. Tietojen tällaisen luovuttamistavan nimenomainen toteaminen säännöksessä voisi olla perusteltua. Nykyisellään Rajavartiolaitoksen keräämien henkilötietojen Suojelupoliisille luovuttamiseen tiedot Suojelupoliisin henkilörekisteriin suorakäyttöisesti tallettamalla tai luovuttamalla tiedot tietojoukkona Suojelupoliisille Suojelupoliisin henkilörekisteriin tallettamista varten sovelletaan henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa annetun lain 52 §:n 2 momentin nojalla lain 17 §:n 1 momentin 5 kohtaa, joka ei näyttäisi kattavan lain 52 §:ään lisättäväksi ehdotetussa uudessa 3 momentissa tarkoitettuja tietoja. Hallituksen esityksessä ehdotetun kaltaisessa järjestelyssä ei vaikuttaisi olevan ainakaan muodollisesti kyse EES-asetuksen sääntelyn vastaisesta Suojelupoliisin kansallisen turvallisuuden suojaamisen tarkoituksessa tapahtuvasta pääsystä EES:n tietoihin tai EES:n tietojen tässä tarkoituksessa tapahtuvasta Suojelupoliisille luovuttamisesta.

Rajavalvonnan yhteydessä kerätyt biometriset tiedot sisältävässä Suojelupoliisin tiedostossa olisi kansallisen sääntelyn näkökulmasta kysymys henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa annetun lain 48 §:n 1 momentin mukaisesta henkilötietojen käsittelystä kansallisen turvallisuuden suojaamisen tarkoituksessa. Tämänkaltaisen tiedusteluviranomaisen tiedoston perustaminen saattaisi olla EES-asetuksen 40 artiklan sääntelyn kannalta sinällään mahdollista. Henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa annetun lain 52 §:ään lisättäväksi ehdotetun uuden 3 momentin mukaan biometriset tiedot tulisi säilyttää erillään muista Suojelupoliisin käsittelemistä tiedoista. Tämä ilmeisestikin rajoittaisi Suojelupoliisin mahdollisuuksia käyttää tiedoston tietoja henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa annetun lain 48 §:n 1 momentin mukaisessa kansallista turvallisuutta uhkaavien rikosten estämis- ja paljastamistarkoituksessa.

Biometristen tietojen kaltaisten erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien henkilötietojen käsittelyn yhteydessä korostuu tietojen käsittelyn välttämättömyyttä koskevan vaatimuksen merkitys (ks. Euroopan unionin yleinen tietosuoja-asetus 9 artikla 4 kohta ja rikosasioiden tietosuojadirektiivi 10 artikla sekä rikosasioiden tietosuojalaki 11 §, laki henkilötietojen käsittelystä Rajavartiolaitoksessa 4 § ja laki henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa 49 §). Tietojen käsittelyn välttämättömyyttä koskevan vaatimuksen kannalta olisi Rajavartiolaitoksen rajavalvonnan yhteydessä keräämien biometristen tietojen massamaista Suojelupoliisin tiedostoon tallettamista parempi malli sellainen, jossa Suojelupoliisilla olisi ainoastaan pääsy EES:n kansallisen turvallisuuden suojaamisen kannalta välttämättömiin tietoihin. Edellä kuvattu unionin toimivaltaan liittyvä rakenteellinen haaste estää kuitenkin tällaisen järjestelyn.

Hallituksen esityksen perustelujen mukaan rajatarkastusviranomainen tallettaisi biometriset tiedot Suojelupoliisin rekisterinpidossa olevaan järjestelmään siinä laajuudessa kuin Suojelupoliisi katsoisi sen välttämättömäksi. Perustelujen mukaan biometrisiä tietoja saisi tämän jälkeen käsitellä ainoastaan kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi. Oikeus käyttää talletettuja biometrisiä tietoja olisi perustelujen mukaan aina sidottu yksittäiseen virkatehtävään, jonka suorittamiseksi tietoja on välttämätöntä käsitellä. Tietojen Suojelupoliisille luovuttamis- ja Suojelupoliisin tiedostoon tallettamisvaiheessa niiden käsittelyn välttämättömyyttä ei näytettäisi arvioitavan tietokohtaisesti, vaan tietojen luovuttaminen ja tallettaminen olisi massamaista. Käytännössä yksittäisten rajavalvonnan yhteydessä kerättyjen tietojen merkityksellisyyttä kansallisen turvallisuuden suojaamisen kannalta onkin usein mahdotonta arvioida ennakolta. Tarve tietojen massamaiselle Suojelupolisiille luovuttamiselle ja Suojelupoliisin tiedostoon tallettamiselle aiheutuisi edellä kuvatusta unionin toimivaltaan liittyvästä rakenteellisesta haasteesta. Tietojen Suojelupoliisille luovuttamis- ja Suojelupoliisin tiedostoon tallettamisvaiheessa tapahtuva tietojen luovuttamisen ja tallettamisen välttämättömyyden arviointi näyttäisi hallituksen esityksen perustelujen perusteella olevan tietotyyppikohtaista. Perustelujen mukaan kyse olisi esimerkiksi siitä, että lähtökohtaisesti ei olisi välttämätöntä tallettaa sekä kasvokuvaa että sormenjälkiä, vaan useimmissa tapauksissa kasvokuvan tallettaminen riittäisi.

Edellä kuvattu unionin toimivaltaan liittyvä rakenteellinen haaste koskee biometrisiä tietoja ja Suojelupoliisin siviilitiedustelutehtävää. EES-asetuksen sääntely ei koske rajavalvonnan yhteydessä säännönmukaisesti kerättyjen ja kansalliseen rajanylitystietojärjestelmään talletettujen aakkosnumeeristen tietojen käsittelyä. Suojelupoliisin kansallista turvallisuutta uhkaavien rikosten estämis- ja paljastamistehtävässä on puolestaan kyse EES-asetuksen mukaisesta lainvalvontatehtäviin liittyvästä tarkoituksesta, joka mahdollistaa pääsyn EES:n tietoihin jäsenvaltion keskusyhteyspisteen kautta. Suomessa keskusyhteyspisteet tulevat olemaan Keskusrikospoliisissa ja Tullissa.

Yksittäistapauskohtainen kansallisen turvallisuuden suojaamista tukeva biometristen tai muiden tietojen rajavalvonnan yhteydessä hankkiminen ja luovuttaminen voi olla tietojen säännönmukaisesta keräämisestä ja luovuttamisesta osin erillinen kysymyksensä. Rajavartiolain 28 §:n 1 momentin 10 kohdan mukaan Rajavartiolaitoksella on oikeus ottaa henkilöstä kuva rajavalvonnan suorittamiseksi. Henkilötietojen käsittelystä Rajavartiolaitoksessa annetun lain 7 §:n 2 momentin 9 kohdan mukaan Rajavartiolaitos saa käsitellä henkilön kasvokuvaa rajavalvonnan suorittamiseksi sekä rajaturvallisuuden ja rajajärjestyksen ylläpitämiseksi. Rajavartiolaitoksen perustehtävänä olevaan rajaturvallisuuden ylläpitämiseen kuuluu muun muassa rajat ylittävästä henkilöliikenteestä yleiselle järjestykselle ja turvallisuudelle aiheutuvien uhkien estäminen sekä ra-

jat ylittävän rikollisuuden torjuminen (rajavartiolaki 2 § 6 kohta ja 3 § 1 momentti). Yksittäistapauskohtaisen kansallisen turvallisuuden suojaamista tukevan tietojen rajavalvonnan yhteydessä hankkimisen mahdollisuuteen voi vaikuttaa se, katsotaanko rajat ylittävästä henkilöliikenteestä yleiselle järjestykselle ja turvallisuudelle aiheutuvien uhkien estämisen sisältävän tässä kohtaa myös kansalliseen turvallisuuteen kohdistuvien uhkien ehkäisemisen. Todettakoon, että Rajavartiolaitoksella on myös kansallisen turvallisuuden suojaamiseen suoranaisesti liittyviä tehtäviä. Kyse on aluevalvonnasta ja sotilaalliseen maanpuolustukseen osallistumisesta (rajavartiolaki 3 § 2 ja 3 momentti). Nykyisellään Rajavartiolaitoksen oikeuteen luovuttaa henkilörekisteriin talletettuja tietoja Suojelupoliisille sovelletaan henkilötietojen käsittelystä Rajavartiolaitoksessa annetun lain 32 §:ää ja 33 §:n 1 momentin 1 kohtaa sekä Suojelupoliisin oikeuteen saada henkilörekisteriin talletettuja tietoja Rajavartiolaitokselta henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa annetun lain 52 §:n 2 momentin nojalla lain 16 §:n 1 momentin 6 kohtaa. Rajavartiolaitoksen oikeuteen luovuttaa tietoja Suojelupolisille voidaan soveltaa lisäksi rajavartiolaitoksen hallinnosta annetun lain 17 a §:ää ja Suojelupoliisin oikeuteen saada tietoja Rajavartiolaitokselta lisäksi poliisilain 4 luvun 2 §:n 1 momenttia.

Kimmo Hakonen
Tiedusteluvalvontavaltuutettu