

HALLINTOVALIOKUNNALLE

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

Hallintovaliokunta viittaa lausuntopyynnössään perustuslakivaliokunnan lausuntoon PeVL 40/2021 vp ja erityisesti sen 20 kappaleeseen ja pyytää asiantuntijoita arvioimaan, edellyttävätkö SIS-asetukset tai niiden tavoitteet laajempaa biometriikan käyttöä esimerkiksi lainvalvontaan liittyen tai onko tällainen edellytys johdettavissa muusta EU-oikeudesta.

Esitän lausuntonani kunnioittaen seuraavaa.

Biometrinen tietojen käsittely SIS-asetusten kontekstissa

Perustuslakivaliokunta on korostanut arkaluonteisten tietojen käsittelyn välttämättömyyden vaatimuksen ohella erityisesti käyttötarkoitussidonnaisuuden vaatimusta. Valiokunta on pitänyt mahdollisena tehdä käyttötarkoitussidonnaisuudesta vain täsmällisiä ja vähäisiä luonnehdittavia poikkeuksia. Tällainen sääntely ei myöskään saa johtaa siihen, että muu kuin alkuperäiseen käyttötarkoitukseen liittyvä toiminta muodostuu rekisterin pääasialliseksi tai edes merkittäväksi käyttötavaksi (ks. PeVL 15/2018 vp, s. 45, PeVL 1/2018 vp, s. 4, PeVL 14/2017 vp, s. 5-6, PeVL 40/2021 vp, s. 5).

Perustuslakivaliokunta on myös pitänyt säätämisympäristönsä siten, että ulkomaalaislain 131 §:n perusteella kerättyjen sormenjälkien käyttäminen rajoitetaan vain niiden keräämis- ja tallettamistarkoitusta vastaavaan tarkoitukseen. Tällainen tarkoitus voi valiokunnan mukaan liittyä myös tarkasti määriteltujen rikosten estämiseen ja selvittämiseen, mutta ainoastaan siinä laajuudessa kuin tällä toiminnalla on kiinteä yhteys alkuperäiseen keräämis- ja tallettamistarkoitukseen (PeVL 47/2010 vp, s. 4).

Perustuslakivaliokunta on kuitenkin katsonut Eurodac-asetuksen yhteydessä, että käyttötarkoitussidonnaisuudesta voitiin tavallisen lain säätämisympäristössä poiketa sääntelyä olennaisesti alkuperäiseen keräämis- ja tallettamistarkoitukseen rajaamatta. Näin saatettiin tehdä vain mikäli sormenjälkitietojen käyttöä edellytettiin eräiden Eurodac-asetuksissa tarkoitettujen rikosten ennalta estämiseksi, paljastamiseksi tai selvittämiseksi (PeVL 51/2018 vp, s. 14).

Kaiken kaikkiaan voidaan todeta, että Perustuslakivaliokunta suhtautuu pidättyväisesti siihen, että käyttötarkoitussidonnaisuudesta poiketaan.

Biometrinen tietojen käsittely rikostorjuntaan liittyvissä tarkoituksissa on kansallisessa lainsäädännössä rajattu tiukemmin kuin SIS-asetuksissa. Esimerkiksi Poliisi ja Rajavartiolaitos saavat käsitellä erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tietoja lähtökohtaisesti vain, jos käsittely on käsittelytarkoituksen kannalta välttämätöntä (poliisin henkilötietolaki 15 §, rajavartiolaitoksen henkilötietolaki 4 §). On mahdollista tulkita niin, että jo tämä voi estää tietojen luovuttamisen SIS-järjestelmään. Käsillä olevassa hallituksen esityksessä on lisäksi nostettu esille useampi kohta, joissa

kotimainen lainsäädäntö ja käyttötarkoitussidonnaisuuden periaate eivät mahdollistaisi biometristen tietojen tallentamista SIS-järjestelmään. Näitä ovat muun muassa passirekisterin ja henkilökorttirekisterin biometriset tiedot, ulkomaalaislain 131 §:ssä säädettyjen tehtävien suorittamiseksi käsiteltävät biometriset tiedot sekä tietyt muut ulkomaalaislain nojalla kerätyt tiedot.

Kootusti perustuslakivaliokunta kiinnittää lausunnossaan huomiota siihen, että nyt kansallisesti täydennettävät SIS-asetukset tai niiden tavoitteet saattavat edellyttää ehdotettua laajempaa biometristen tunnisteiden käsittelyä sekä lasten oikeuksia turvaavassa sääntelyssä että eräissä muissa tapauksissa, jotka liittyvät esimerkiksi lainvalvontaan liittyviin kuulutuksiin (PeVL 40/2021 vp, s. 6).

Perustuslakivaliokunnan mielestä valtiosääntöistä estettä ei ole nyt ehdotettua sääntelyä laajemmalle biometristen tunnisteiden käytölle haavoittuvassa asemassa olemassa henkilöiden, kuten lasten, oikeuksien turvaamiseksi tai muussa nyt täydennettävien SIS-asetusten EU-oikeudellisen etusijan edellyttämässä tilanteessa tai tarkoituksessa (PeVL 40/2021 vp, s. 6).

Perustuslakivaliokunta toteaa kuitenkin, että hallintovaliokunnan on tarkkaan selvitettävä voimassa olevan EU-oikeuden sisältö, ja varmistuttava, että sääntely on yhteensopivaa EU-oikeuden kanssa. Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan lakiehdotuksen muuttaminen tällä tavoin koskisi kuitenkin lakiehdotuksen perusratkaisuja. Mikäli hallintovaliokunta laajentaa mahdollisuutta biometristen tunnisteiden käsittelyyn yksityiselämän suojan ydinalueeseen kajoavalla sääntelyllä, on hallintovaliokunnan mietintöluonnos saatettava perustuslakivaliokunnan käsiteltäväksi. Tämä on perustuslakivaliokunnan mukaan edellytyksenä hallituksen esityksen lakiehdotusten käsittelemiselle tavallisen lain säätämisjärjestyksessä (PeVL 40/2021 vp, s. 6-7).

Hallituksen esityksessä ei ehdoteta laajennuksia käsittelytarkoituksiin, joihin tietoja voidaan voimassa olevan kansallisen lainsäädännön nojalla käyttää. Ratkaisu on perusteltu perustuslain 10 §:n ja unionin perusoikeuskirjan 8 artiklan kannalta. Tämän lausuntopyynnön kysymys lienee kuitenkin se, tulisiko kansallisesti täydennettävien SIS-asetusten mahdollistaa laajempaa biometristen tietojen luovuttamista SIS-järjestelmään.

Edellyttävätkö SIS-asetukset tai niiden tavoitteet laajempaa biometriikan käyttöä esimerkiksi lainvalvontaan liittyen tai onko tällainen edellytys johdettavissa muusta EU-oikeudesta?

Nähdäkseni perustuslakivaliokunta osuu asian ytimeen todetessaan, että osa SIS-asetusten tavoitteista saattaisi edellyttää laajempaa biometristen tietojen luovuttamista kuin mikä kansallisen lainsäädännön nojalla on mahdollista. Perusteltuna voitaisiin pitää suojelun tarpeessa olevan lapsen tai aikuisen biometristen tietojen tallentamista SIS-järjestelmään myös silloin, kun saatavilla olevat biometriset tiedot on alun perin tallennettu kansalliseen rekisteriin esimerkiksi ulkomaalaislain nojalla (HE 35/2021 vp, s. 49). Voi olla monenlaisia tilanteita, joissa yksilön oikeuksien toteutuminen edellyttää mahdollisimman varmaa tunnistamista.

Oikeudellinen arvio ei pysty vastaamaan siihen, edellyttävätkö SIS-järjestelmän toimivuus käytännössä laajempaa biometristen tunnisteiden käyttöä kuin kansallisen lainsäädännön kannalta nyt on mahdollista. Komission arvion mukaan järjestelmä on jo nykyisellään ollut hyvin toimiva. Vuonna

2015 kansalliset toimivaltaiset viranomaiset tekivät SIS-järjestelmässä lähes 2,9 miljardia hakua henkilöistä ja esineistä ja vaihtoivat yli 1,8 miljoonaa lisätietoa (COM(2016) 882 final, s. 2). Komission mukaan järjestelmää on kuitenkin kehitettävä.

SIS-asetusten tarkoitus on suojella useita perusoikeuksia ja niiden täytäntöönpanossa on punnittava eri oikeuksien suojaa. Esimerkiksi SIS-palauttamisasetuksen johdannon kohdassa 27 todetaan, että jäsenvaltioiden olisi pantava asetus täytäntöön kunnioittaen perusoikeuksia ja noudattaen palauttamiskiellon periaatetta kaikilta osin sekä ottaen aina huomioon lapsen edun, perhe-elämän ja asianomaisten henkilöiden terveydentilan tai haavoittuvuuden. Siten on nähtävissä, että jäsenvaltioille jää harkintavaltaa perusoikeuksien punninnassa.

SIS-poliisiyhteistyöasetuksen johdannon kohdassa 20 taas todetaan, että biometrinen tietojen tallentaminen ja käyttö on rajoitettava siihen, mikä on tarpeen asetettuihin tavoitteisiin nähden, niiden olisi oltava sallittuja unionin lainsäädännössä, kunnioitettava perusoikeuksia, myös lapsen etua, ja oltava unionin tietosuojalainsäädännön mukaisia.

Siten SIS-asetus edellyttää perusoikeuksien kunnioittamista ja lisäksi SIS-järjestelmän ja siihen liittyvän henkilötietojen käsittelyn on oltava tietosuojasääntelyn mukaista.

Käyttötarkoitussidonnaisuuden periaate on määritelty EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 4 kohdassa. Sen mukaan tietoa saa käsitellä vain siihen tarkoitukseen, johon ne on kerätty. Asetus mahdollistaa kuitenkin tietyin ehdoin sen, että käsittely tapahtuu muuta kuin keräystarkoitusta varten. Oikeuttamisperusteita ovat rekisteröidyn suostumus taikka sellainen unionin tai jäsenvaltion lainsäädäntö, joka muodostaa demokraattisessa yhteiskunnassa välttämättömän ja oikeasuhteisen toimenpiteen. Tällöinkin käsittelyä voidaan tehdä vain tiettyjen 23 artiklan 1 kohdassa tarkoitettujen tavoitteiden turvaamiseksi. Näitä ovat muun muassa kansallinen turvallisuus, yleinen turvallisuus, rikosten ennalta ehkäiseminen ja tutkinta sekä rekisteröidyn suojeleminen tai muille kuuluvat oikeudet ja vapaudet.

Siten tietosuoja-asetus antaa mahdollisuuden poiketa käyttötarkoitussidonnaisuuden periaatteesta useaan SIS-kontekstissa käsiteltävään tarkoitukseen. Ehtona on kuitenkin 6 artiklan 4 kohdan mukaan se, että rekisterinpitäjä varmistaa, että muuhun tarkoitukseen tapahtuva käsittely on yhteensopivaa sen tarkoituksen kanssa, jota varten tiedot alun perin kerättiin ottaen huomioon: a) henkilötietojen keruun tarkoitusten ja aiotun myöhemmän käsittelyn tarkoitusten väliset yhteydet; b) henkilötietojen keruun asiayhteys erityisesti rekisteröityjen ja rekisterinpitäjän välisen suhteen osalta; c) henkilötietojen luonne, erityisesti se, käsitelläänkö erityisiä henkilötietojen ryhmiä 9 artiklan mukaisesti tai rikostuomioihin ja rikkomuksiin liittyviä henkilötietoja 10 artiklan mukaisesti; d) aiotun myöhemmän käsittelyn mahdolliset seuraukset rekisteröidyille; e) asianmukaisten suoja-toimien, kuten salaamisen tai pseudonymisoinnin, olemassaolo. Asetus edellyttää siten varsin perusteellista ja tarkkaa arviota monista seikoista, ennen kuin käyttötarkoitussidonnaisuuden periaatteesta voidaan poiketa. Tämä on sinänsä yhteensopivaa perustuslakivaliokunnan käytännön kanssa. Se on painottanut, että yksityiselämän ja henkilötietojen suojaan puuttuvaa lainsäädäntöä on arvioitava perusteellisesti, seikkaperäisesti ja kriittisesti jo valmisteluvaiheessa (kts. SIS-asetuksia koskeva aiempi PeVL 13/2017 vp, s. 7). Lisäksi voidaan todeta, että biometrinen henkilötietojen

kuulussa 9 artiklan mukaisiin erityisiin henkilötietoihin, joiden katsotaan olevan yksityisyyden suojan ydinaluetta, tulee käyttötarkoitussidonnaisuudesta poikkeamiseen lähtökohtaisesti suhtautua pidättyväisesti.

Yhteenvedo

Oikeudellisen arvion avulla ei ole mahdollista vastata siihen, edellyttävätkö SIS-asetukset tai niiden tavoitteet laajempaa biometriikan käyttöä. Mielestäni tällaista edellytystä ei ole myöskään johdettavissa muusta EU-oikeudesta, sillä tässä sääntelykontekstissa 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. Olisiko se mahdollista tässä tapauksessa on kysymys, joka edellyttää yksityiskohtaisempaa arviota eri toteuttamisvaihtoehdoista.

Helsingissä 3.12.2021

Susanna Lindroos-Hovinheimo