

Tuomas Ojanen

7.11.2021

Eduskunnan hallintovaliokunnalle

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

Arvion ala ja lähtökohdat

1. Hallintovaliokunnan kuulemispyynnössä on viitattu perustuslakivaliokunnan lausuntoon PeVL 40/2021 vp käsillä olevasta esityksestä, ja erityisesti sen 20 kappaleeseen, joka kuuluu seuraavasti:

”(20) Perustuslakivaliokunta kiinnittää sanotun lisäksi huomiota saamaansa selvitykseen, jonka mukaan nyt kansallisesti täydennettävät SIS-asetukset tai niiden tavoitteet saattavat edellyttää nyt ehdotettua laajempaa biometristen tunnisteiden käsittelyä paitsi edellä kosketellussa lasten oikeuksia turvaavassa sääntelyssä myös eräissä muissa tapauksissa, jotka liittyvät esimerkiksi lainvalvontaan liittyviin kuulutuksiin. Biometrisilla tiedoilla tarkoitetaan SIS-poliisiyhteistyöasetuksen 3 artiklan 12 kohdan määritelmän mukaan valokuvien, kasvokuvien ja sormenjälkitietojen lisäksi myös DNA-tunnisteita.”

2. Hallintovaliokunnan kuulemispyynnössä on pyydetty arvioimaan, ”edellyttävätkö SIS-asetukset tai niiden tavoitteet laajempaa biometriikan käyttöä esimerkiksi lainvalvontaan liittyen tai onko tällainen edellytys johdettavissa muusta EU-oikeudesta.”
3. Seuraava arvio keskittyy tähän kysymykseen, joka on perusteiltaan *EU-oikeudellinen*. On huomioitava, että perustuslakivaliokunnan lausunnossa PeVL 40/2021 vp ei ole kysymystä arvioitu, koska ”(p)erustuslakivaliokunnan valtiosääntöisiin tehtäviin ei ... kuulu kansallisen täytäntöönpanosääntelyn arviointi EU:n aineellisen lainsäädännön kannalta (ks. esim. PeVL 12/2019 vp, PeVL 31/2017 vp). Valiokunnan mukaan on kuitenkin ollut selvää, että Euroopan unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan unionin lainsäädäntö on ensisijaista suhteessa kansallisiin säännöksiin oikeuskäytännössä määriteltujen edellytysten mukaisesti (ks. esim. PeVL 14/2018 vp, s. 13 ja PeVL 20/2017 vp, s. 6), eikä suomalaisessa lainsäädännössä tule pyrkiä EU-oikeuden kanssa ristiriidassa oleviin ratkaisuihin (PeVL 15/2018 vp, s. 49, PeVL 14/2018 vp, s. 13, PeVL 26/2017 vp, s. 42).” PeVL 40/2021 vp, kohta 21).
4. Arvioitavana olevan kysymyksen kannalta on merkillepantava se esityksen lausuntopalautejaksosta 6 ilmenevä seikka, ettei esityksessä ehdoteta biometristen tietojen luovuttamista SIS-rajatarkastusasetuksen ja SIS-palauttamisasetuksen mukaisiin maahantulokielto- ja palauttamiskuulutuksiin, eikä biometristen tietojen käyttämistä nykyistä laajemmin vakavien rikosten ennalta estämiseksi, paljastamiseksi ja selvittämiseksi. Jatkovalmistelussa myös katsottiin käyttötarkoitussidonnaisuuden periaatteen estävän biometristen tietojen luovuttamisen SIS-järjestelmään.

5. Esityksessä omaksuttu ratkaisu on perusteltu perustuslain 10 §:n ja unionin perusoikeuskirjan 7 ja 8 artiklan sekä Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklan kannalta, koska biometristen tietojen käyttäminen ja tietojen luovuttaminen puuttuvat yksityiselämän suojan ja henkilötietojen suojan perus- ja ihmisoikeuksiin, kuten käsillä olevasta esityksestä annetusta perustuslakivaliokunnan lausunnosta ja siinä viitatussa Eurooppa-tuomioistuinten oikeuskäytännöstä ilmenee (ks. PeVL 40/2021 vp, erit. kappaleet 8-12 ja 14-16).

SIS-asetukset ja unionin perusoikeusjärjestelmä

6. SIS-asetukset ovat säädöksiä, jotka Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 288 artiklan 1 kappaleen mukaan koskevat kaikkia ja ovat kaikilta osiltaan sitovia, ja niitä sovelletaan sellaisinaan kaikissa EU-maissa (asetusten ns. välitön sovellettavuus).
7. EU-tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan kansallista sääntelyä ei saa antaa SEUT 288.1 artiklassa tarkoitettun asetuksen soveltamisalalla, ellei asetus nimenomaisesti velvoita tai valtuuta täydentävään kansalliseen sääntelyyn tai muuhun päätöksentekoon (asia 34/73, *Variola*, tuomio 10.10.1973, asia 50/76, *Amsterdam Bulb*, tuomio 2.2.1977, 33 kohta).
8. Yleisesti ottaen unionin asetuksia täydentävän kansallisen sääntelyn tarpeen ja sisällön osalta on otettava huomioon kulloisenkin asetuksen sisältö, tavoitteet ja sääntelytapa. SIS-asetuksista on tehty yksityiskohtaisesti selkoa käsillä olevassa hallituksen esityksessä. Viitataan hallituksen esityksestä ilmenevään toistamatta sitä tässä.
9. On syytä korostaa, että SIS-asetuksia kansallisesti täydennettäessä ja sovellettaessa on otettava huomioon EU:n perusoikeuskirjassa turvatut perusoikeudet, jotka velvoittavat myös kotimaista lainsäätäjää perusoikeuskirjan 51 artiklan 1 kohdan mukaisesti. Käsillä olevan hallituksen esityksen säätämisyjärjestysjaksossa 11 on asianmukaisesti tehtykin selkoa esityksessä ehdotetun sääntelyn suhteesta paitsi perustuslain 10 §:ssä turvattuun yksityiselämän ja henkilötietojen suojaan myös EU:n perusoikeuskirjan vastaavia perusoikeuksia turvaaviin 7 ja 8 artikloihin. Unioniperusoikeuksien huomioiminen perustuslain 10 §:n ohella on erityisen perusteltua, koska EU:n henkilötietojen käsittelyä koskevaa lainsäädäntöä sovellettaessa on otettava huomioon mainitut perusoikeuskirjan artiklat ja niitä koskeva EU:n tuomioistuimen oikeuskäytäntö, jotka määrittävät yksityiselämän ja henkilötietojen suojan keskeistä sisältöä (PeVL 14/2018, s. 3–4).
10. SIS-asetukset merkitsevät puuttumista erityisesti perusoikeuskirjan 7 artiklassa turvattuun yksityiselämän suojan ja 8 artiklassa turvattuun henkilötietojen suojan perusoikeuksiin. SIS-asetukset merkitsevät niin ikään puuttumista Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklassa turvattuun yksityiselämän suojaan, johon sisältyy myös henkilötietojen suoja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön valossa. Unionin perusoikeuskirjan 52 artiklan 3 kohdan mukaan Euroopan ihmisoikeussopimus asettaa perusoikeuskirjassa turvattujen vastaavien oikeuksien suojan *vähimmäistason*, joka ei kuitenkaan estä unionia antamasta ”tätä laajempaa suojaa”.
11. EU-tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan biometrisiin tunnisteisiin kuuluvista sormenjäljistä, että sormenjälkien ottaminen ja tallentaminen puuttuu

perusoikeuskirjan 7 ja 8 artiklassa tarkoitettuun yksityiselämän ja henkilötietojen suojaan (Schwarz vastaan Stadt Bochum C-291/12, tuomion kohta 30). Samoin Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen mukaan sormenjäljet sisältävät yksilöstä sellaista informaatiota, joka mahdollistaa hänen tarkan tunnistamisensa hyvin erilaisissa yhteyksissä (ks. esim. *S. and Marper v. the United Kingdom*, kohta 84). Koska sormenjälkitiedot ja muut biometriset tunnistetiedot rinnastuvat arkaluonteisiin tietoihin, joiden käsittely koskee yksityiselämään kuuluvan henkilötietojen suojan ydintä, jo sormenjälkitietojen tallentaminen rekisteriin voi antaa aiheutta huoleen yksityiselämän suojan kannalta (ks. myös *S. and Marper v. the United Kingdom*, kohta 85).

12. EU-tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan siltä osin kuin kyse on unionissa taatusta perusvapauksien ja -oikeuksien suojan tasosta, unionin säännöstyössä, jolla puututaan perusoikeuskirjan 7 ja 8 artiklassa taattuihin perusoikeuksiin, on säädettävä selvistä ja täsmällisistä toimenpiteiden 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 (tuomio *Schrems*, C-362/14, ks. myös tuomio *Digital Rights Ireland* ym., C-293/12 ja C-594/12, 54 ja 55 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen). Lisäksi yksityiselämän kunnioitusta koskevan perusoikeuden suoja unionin tasolla edellyttää, että henkilötietojen suojaa koskevat poikkeukset ja rajoitukset toteutetaan sen rajoissa, mikä on ehdottomasti tarpeen (tuomio *Digital Rights Ireland* ym., C-293/12 ja C-594/12, 52 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
13. Perusoikeuskirjan 7 ja 8 artiklassa turvattuja yksityiselämän suojan ja henkilötietojen perusoikeuksia voidaan rajoittaa, kunhan rajoitukset täyttävät perusoikeuskirjan 52 artiklan 1 kohdan mukaiset edellytykset. Perusoikeuskirjan 52 artiklan 1 kohdan mukaan perusoikeuskirjassa vahvistettujen oikeuksien ja vapauksien käyttämistä "voidaan rajoittaa ainoastaan lailla ja niiden keskeistä sisältöä kunnioittaen ja suhteellisuusperiaatteen mukaisesti 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."

Arvio

14. Käsillä olevia SIS-asetuksia täydentävän kansallisen sääntelyn tarpeen ja sisällön osalta on otettava huomioon SIS-asetusten sisältö, tavoitteet ja sääntelytapa.
15. SIS-asetuksia täydentävän kansallisen sääntelyn tarve liittyy pääosin tarpeeseen nimetä tietyt asetuksissa tarkoitettut viranomaiset vastuunjaon selkeyttämiseksi sekä tarpeeseen säätää henkilötietojen luovuttamisesta tietosuojalainsäädännön ja julkisuuslain vaatimusten mukaisesti.

16. SIS-asetusten määräykset ovat osaksi vähimmäisvaatimukset asettavia (ks. esim. SIS-poliisiyhteistyöasetuksen 22 artikla), samoin kuin jättävät monelta osin jäsenvaltioille harkintavaltaa (ks. esim. palauttamisasetuksen 3 artikla palauttamista koskevien kuulutusten tallentamisesta SIS-järjestelmään, ... "jäsenvaltiot voivat olla tallentamatta..."). Tietojen tallentamista ja kuuluttamista sekä muuta käsittelyä koskevat myös oikeasuhtaisuuden ja välttämättömyyden vaatimukset (ks. esim. SIS-poliisiyhteistyöasetuksen 21 artikla).
17. SIS-asetuksia kansallisesti täydennettäessä ja sovellettaessa on otettava huomioon EU:n perusoikeuskirjassa turvatut perusoikeudet ja niitä koskeva EU-tuomioistuimen oikeuskäytäntö, samoin kuin Euroopan ihmisoikeussopimus, joka asettaa vähimmäistason perusoikeuksien suojalle EU-oikeudessa perusoikeuskirjan 52 artiklan 3 kappaleen mukaisesti. Kuten mm. SIS-poliisiyhteistyöasetuksen johdantokappaleessa 72 todetaan:

"Tässä asetuksessa kunnioitetaan perusoikeuksia ja otetaan huomioon erityisesti Euroopan unionin perusoikeuskirjassa tunnustetut periaatteet. Erityisesti tässä asetuksessa kunnioitetaan täysimääräisesti henkilötietojen suojaa Euroopan unionin perusoikeuskirjan 8 artiklan mukaisesti ja pyritään samalla varmistamaan turvallinen ympäristö kaikille unionin alueella asuville henkilöille ja erityinen suojelu lapsille, jotka voivat olla ihmiskaupan tai kaappauksen uhreja. Lapsia koskevissa tapauksissa lapsen etu olisi asetettava etusijalle." (ks. myös SIS-palauttamisasetuksen johdantokappale 26 ja SIS-rajatarkastusasetuksen johdantokappale 56).

18. Selvää on, että SIS-asetukset merkitsevät puuttumista varsinkin perusoikeuskirjan 7 artiklassa ja 8 artiklassa turvattuihin yksityiselämän suojan ja henkilötietojen suojan perusoikeuksiin. SIS-asetuksilla on myös kytkentöjä perusoikeuskirjan 21 artiklan syrjintäkieltomääräykseen, samoin kuin perusoikeuskirjan 24 artiklassa turvattuihin lapsen oikeuksiin. Lisäksi SIS-asetukset merkitsevät puuttumista Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklassa turvattuun yksityiselämän suojaan, johon sisältyy henkilötietojen suoja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön valossa (ks. esim. *Leander v. Ruotsi*; *Rotaru v. Romania*; ja *Weber ja Saravia v. Saksa*).
19. Yksityiselämän ja henkilötietojen suojan perusoikeuksia voidaan rajoittaa EU:n perusoikeuskirjan 52 artiklan 1 kohdan mukaisten rajoitusedellytysten puitteissa. Perusoikeuskirjan 52 artiklan 1 kohdan mukaan perusoikeuskirjassa vahvistettujen oikeuksien ja vapauksien käyttämisestä "voidaan rajoittaa ainoastaan lailla ja niiden keskeistä sisältöä kunnioittaen ja suhteellisuusperiaatteen mukaisesti 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."
20. Vaatimukseen siitä, että perusoikeuskirjassa vahvistettujen oikeuksien ja vapauksien käyttämisestä voidaan rajoittaa ainoastaan lailla, sisältyy sekä EU-tuomioistuimen (esim. C-139/01, *Österreichischer Rundfunk*, 73-75 kohta ja C-93/09, *Volker und Markus Schecke GbR*, kohta 66) että Euroopan

ihmisoikeustuomioistuimen (esim. *Halford v Yhdistynyt Kuningaskunta*, § 49 ja *Khan v Yhdistynyt Kuningaskunta*, § 26-28) oikeuskäytännön valossa vaatimus siitä, että perus- ja ihmisoikeuden rajoituksesta tulee määrätä laissa riittävän ennakoitavasti, täsmällisesti ja yksiselitteisesti.

21. Käsillä olevasta SIS-poliisiyhteistyöasetuksen tai muiden SIS-asetuksen määräyksistä (artikloista) tulisi näin ollen riittävän täsmällisesti ja yksiselitteisesti ilmetä jäsenvaltion velvollisuus hallituksen esityksessä ehdotettua laajempaan biometrinen tietojen käsittelyyn lainvalvonnassa.
22. Havaitakseni sen paremmin SIS-poliisiyhteistyöasetuksen kuin muidenkaan SIS-asetusten määräyksissä (artikloissa) ei riittävän selvästi ja yksiselitteisesti edellytetä tai velvoiteta taikka käsketä jäsenvaltiota käsillä olevassa hallituksen esityksessä ehdotettua laajempaan biometrinen tietojen käsittelyyn lainvalvonnassa.
23. Velvoitetta hallituksen esityksessä ehdotettua laajempaan biometrinen tietojen käsittelyyn lainvalvonnassa ei myöskään voida johtaa SIS-asetusten johdanto-osista ja niissä esimerkiksi SIS-asetusten tavoitteista todetusta, varsinkin kun EU-tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan ”(u)nionin säädöksen johdanto-osalla ei ...ole sitovaa oikeudellista arvoa eikä johdanto-osaan voida vedota kyseisen säädöksen varsinaisista säännöksistä poikkeamiseksi eikä näiden säännösten tulkitsemiseksi tavalla, joka on selvästi niiden sanamuodon vastainen (ks. esim. *C-418P*, kohta 76, ks. myös vastaavasti tuomio 24.11.2005, *Deutsches Milch-Kontor*, C-136/04, EU:C:2005:716, 32 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

Johtopäätös

24. Edellä esitetyn perusteella hallintovaliokunnan kuulemispyyntöön on vastattava, että SIS-asetukset eivät edellytä hallituksen esityksessä ehdotettua sääntelyä laajempaan biometriikan käyttöön esimerkiksi lainvalvontaan liittyen, ja ettei tällaista edellytystä voida johtaa muustakaan EU-oikeudesta.
25. Lopuksi on syytä huomauttaa siitä, että perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä on vakiintuneesti pidetty ”tärkeänä, että siltä osin kuin Euroopan unionin lainsäädäntö edellyttää kansallista sääntelyä tai mahdollistaa sen, tätä kansallista liikkumavaraa käytettäessä otetaan huomioon perus- ja ihmisoikeuksista seuraavat vaatimukset.” (ks. esim. PeVL 40/2021 vp, kappale 17).