

PERUSTUSLAKIVALIOKUNNALLE

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

Keskityn lausunnossani hallintovaliokunnan mietintöluonnokseen, joka on päivätty 9.3.2022, ja esitän 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 säätämisyjärjestyskysymyksenä sitä, että ulkomaalaislain 131 §:n perusteella kerättyjen sormenjälkien käyttäminen rajoitetaan vain niiden keräämis- ja tallettamistarkoitusta vastaavaan tarkoitukseen. Tällainen tarkoitus voi valiokunnan mukaan liittyä myös tarkasti määriteltyjen 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 säätämisyjärjestyksessä poiketa sääntelyä olennaisesti alkuperäiseen keräämis- ja tallettamistarkoitukseen rajaamatta. Näin saatettiin tehdä vain, mikäli sormenjälkitietojen käyttöä edellytettiin eräiden Eurodac-asetuksessa 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 käsittelyä 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 biometrinen 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.

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.

Hallintovaliokunta ehdottaa kuitenkin muutoksia, jotka käytännössä tarkoittaisivat laajempaa biometrinen tunnistamisen käyttöä kuin hallituksen esityksessä on ehdotettu.

Perusteet laajemmalle biometrinen tunnistamisen käytölle

Hallintovaliokunnan perustelut biometrinen tunnistamisen laajemmalle käytölle ovat jossain määrin epäselvät. Muistion sivulla 10 todetaan, ettei asiassa tähän mennessä saadun selvityksen perusteella voida tehdä sellaista johtopäätöstä, että SIS-asetuksissa tai muussa EU-oikeudessa edellytettäisiin säätämään laajemmasta biometriikan käytöstä EU-oikeuden etusijaperiaatteen nojalla.

Perusteltuna voitaisiin kenties pitää suojelun tarpeessa olevan lapsen tai aikuisen biometrinen 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.

SIS-järjestelmän tavoitteina on varmistaa korkea turvallisuustaso unionin vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueella, mukaan lukien yleisen järjestyksen ylläpitäminen sekä turvallisuuden takaaminen jäsenvaltioiden alueella, kuten SIS-poliisiyhteistyöasetuksen 1 artiklassa todetaan. Asetuksella säädellään niitä prosesseja, joita SIS-järjestelmässä käytetään. Asetus edellyttää jäsenmailta toimia muun muassa toimivaltaisten viranomaisten määräämisessä sekä tietojärjestelmien luomisessa ylläpidossa.

SIS-poliisiyhteistyöasetuksen mukaan kuulutuksiin saa tallentaa henkilötietoja, mukaan lukien biometrisiä tietoja kuten kasvokuvia ja sormenjälkiä. Asetus jättää tältä osin kuitenkin kansallista liikkumavaraa. Asetuksen 20(1) artiklan mukaan SIS-järjestelmä sisältää ainoastaan ne tietoluokat, jotka kukin jäsenvaltio toimittaa ja jotka ovat tarpeen. Asetuksen 22 artiklan mukaan ainoastaan henkilön sukunimi, syntymäaika, kuulutuksen syy ja toteutettava toimenpide, kun saadaan osuma ovat sellaisia tietoja, joita jäsenvaltion on tallennettava järjestelmään. Kaikki muut tiedot, mukaan lukien biometriset tiedot, voidaan tallentaa, jos ne ovat saatavilla. Kaikkien tietojen tallennukselle ja käsittelylle asetetaan monenlaisia reunaehtoja asetuksessa.

Käyttötarkoitussidonnaisuuden periaate tietosuojasäätelyssä

Mikäli kansallisesti säädettäisiin esimerkiksi ulkomaalaislain 131 §:n nojalla kerättyjen sormenjälkien käyttämisestä SIS-kontekstissa, tarkoittaisi se käytännössä sitä, että käyttötarkoitussidonnaisuudesta poikettaisiin. Tämä ei ole nähdäkseni SIS-asetusten valossa välttämätöntä. EU-oikeuden kontekstissa voidaan todeta, että käyttötarkoitussidonnaisuuden periaate

on vahva. Siten on vaikea nähdä, että EU-oikeus vaatisi kansallisen liikkumavaran käyttämistä tällä tavalla.

Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön perusteella tietojen laajamittainen käsittely lainvalvonta- ja turvallisuustarkoituksiin on mahdollista, mutta vain tietyin reunaehdoin. EUT on useissa ratkaisuissaan pitänyt tietojen keräämistä ja käsittelyä sallittuna vain tiettyjen, vakavien rikosten selvittämisen tai ennaltaehkäisemisen yhteydessä (C-203/15 ja C-698/15 *Tele2/Watson*; C-207/16 *Ministerio Fiscal*). Tuomioistuin on kiinnittänyt huomiota myös siihen, että rekisteröidyillä on oltava oikeussuojakeinoja (C-362/14 *Schrems* ja C-311/18 *Schrems II*). Käyttötarkoitussidonnaisuuden periaatteesta ei ole kovin runsaasti ratkaisukäytäntöä, mutta tuomioistuin on todennut sen olevan merkittävä myös rikosten selvittämisen ja ennalta ehkäisemisen yhteydessä (C-746/18 *Prokuratuur*).

Käyttötarkoitussidonnaisuuden periaate on määritelty EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 4 kohdassa. Sen mukaan tietoja 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 suojele tai muille kuuluvat oikeudet ja vapaudet.

Siten tietosuoja-asetus saattaa antaa mahdollisuuden poiketa käyttötarkoitussidonnaisuuden periaatteesta SIS-kontekstissa käsillä oleviin tiettyihin tarkoituksiin. 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 suojatoimien, 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 biometristen henkilötietojen kuulussa 9 artiklan mukaisiin erityisiin henkilötietoihin, joiden katsotaan olevan yksityisyyden suojan ydinaluetta, tulee käyttötarkoitussidonnaisuudesta poikkeamiseen lähtökohtaisesti suhtautua pidättyväisesti.

Tietosuoja sääntely jättää siten jonkin verran kansallista liikkumavaraa sen suhteen, minkälaisissa tilanteissa käyttötarkoitussidonnaisuuden periaatteesta voidaan poiketa. Asetus edellyttää, että uusi

käyttötarkoitus on yhteensopiva sen tarkoituksen kanssa, jota varten tiedot alun perin kerättiin. Hallintovaliokunnan muistioon ei sisälly kovin selkeää tai seikkaperäistä selvitystä siitä, miten tietosuojasetuksen edellyttämät ehdot toteutuisivat valiokunnan ehdotusten osalta. Siten ehdotukseen on hyvin hankala ottaa kantaa yksityiskohtaisella tasolla.

On mahdollisesti todettavissa, että ainakin a-kohta edellyttäisi tarkempaa säätelyä. Henkilötietojen keruun tarkoitusten ja aiotun myöhemmän käsittelyn tarkoitusten väliset yhteydet olisi ilmaistava selkeästi. B-kohdassa edellytetty asiayhteyden arviointi olisi myös tehtävä seikkaperäisesti. Tältä osin on huomattava, että hallintovaliokunnan ehdotusten perusteella rekisteröityjen ja rekisterinpitäjän välinen suhde muuttuisi, sillä ehdotettu muutos ulkomaalaislain 131 §:ään tarkoittaisi, että rekisterinpitäjien joukko laajenisi toissijaisen käyttötarkoituksen (eli SIS-kontekstin) yhteydessä. Lisäksi käyttötarkoitus muuttuisi oleellisesti. Ulkomaalaislain tavoitteet sekä lain sisältämät tarpeet henkilötuntemerkkien keräämiselle eivät ole samat kuin lainvalvonnan ja rikosten ennalta ehkäisyn tavoitteet. Näkisin, että ehdotettu muutos 131 §:ään tarkoittaisi henkilötietojen keräämisen ja myöhemmän käytön välisen yhteyden löystymistä tai jopa katkeamista.

Asetus edellyttää myös d-kohdan mukaan huolellista punnintaa siitä, mitkä olisivat aiotun myöhemmän käsittelyn mahdolliset seuraukset rekisteröidyille. Tämänkaltaista selvitystä ei ole mielestäni tehty riittävällä tasolla hallintovaliokunnan mietinnössä.

Hallintovaliokunta esittää perusteluissa ulkomaalaislain 131 §:n muutoksille, että ulkomaalaislain nojalla poliisin rekistereihin tallennettujen biometristen tietoja olisi perusteltua käyttää eräissä lainvalvontatarkoituksiin liittyvissä SIS-kuulutuksissa kuulutuksen kohteen henkilöllisyyden varmistamiseksi ja sivullisten oikeusturvan suojaamiseksi. Valiokunnan ehdottaman 5 momentin 2 kohta viittaa SIS-poliisiyhteistyöasetuksen 32 artiklaan. Sen mukaan kuulutuksia voitaisiin tehdä hyvin monenlaisiin tarkoituksiin monenlaisista henkilöryhmistä. Artiklan mukaan näitä olisivat muun muassa kadonneet henkilöt, jotka on tarpeen sijoittaa turvasäilöön; kadonneet henkilöt, joita ei ole tarpeen sijoittaa turvasäilöön; lapset, joihin kohdistuu vanhemman, perheenjäsenen tai huoltajan tekemän lapsikaappauksen riski ja joiden matka olisi estettävä; lapset, joiden matka olisi estettävä, jos on konkreettinen ja ilmeinen riski siitä, että lapsi voidaan viedä pois tai että hän poistuu jäsenvaltion alueelta ja että hän voi i) joutua ihmiskaupan, pakkoavioliiton, naisten sukuelinten silpomisen tai muun tyyppisen sukupuoleen perustuvan väkivallan uhriksi; tai ii) joutua terrorismirikosten uhriksi tai osalliseksi näihin rikoksiin; tai iii) tulla värvätyksi tai kutsutuksi aseelliseen ryhmään tai pakotetuksi osallistumaan aktiivisesti sotatoimiin sekä haavoittuvassa asemassa olevat täysi-ikäiset, joiden matka olisi estettävä heidän suojelemiseksi, jos on konkreettinen ja ilmeinen vaara siitä, että heidät voidaan viedä pois tai että he poistuvat jäsenvaltion alueelta ja että he joutuvat ihmiskaupan tai sukupuoleen perustuvan väkivallan uhreiksi.

Luettelo kattaa hyvin erilaisia henkilöitä sekä käsittelyä moneen eri tarkoitukseen. Muotoilua ei ole rajattu niin, että tietojen käsittelyllä olisi yhteyttä vakavaan rikollisuuteen. Nähdäkseni ehdotettu ulkomaalaislain 131 §:n muutos on muotoilultaan niin laaja ja se mahdollistaa niin monenlaisten henkilötietojen käsittelyä, että sen perusoikeusvaikutuksia olisi harkittava tarkkaan, ennen kuin säätelyä voidaan pitää tietosuojasääntöjen mukaisena.

Kotimaiset valtiosääntöoikeudelliset reunaehdot

Kansallisen liikkumavaran käyttäminen perusoikeutta rajoittaen edellyttää myös valtiosääntöoikeutemme mukaan huolellista arviota siitä, että rajoitus toteutetaan täsmällisesti ja tarkkarajaisesti, että sillä on hyväksyttäviä tavoitteita, että se on täyttää suhteellisuusvaatimukset, että oikeuden ydinalueeseen ei kajota ja että yksilöiden oikeusturvasta huolehditaan. Lisäksi on huolehdittava siitä, että kansainvälisiä ihmisoikeusvelvoitteita noudatetaan. Hallintovaliokunnan esittämiä ehdotuksia on tarkasteltava näistä lähtökohdista.

Hallintovaliokunnan ehdotus ei sisällä kovin perusteellista tarkastelua perusoikeuksien rajoitusedellytysten täyttymisestä, mutta voidaan kenties todeta, että rajoituksella olisi hyväksyttäviä tavoitteita. On mielestäni epävarmaa, täyttäisivätkö rajoitukset täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimuksia. Laveat mahdollisuudet erilaisten tietojen käsittelyyn sekä pykäläviitaukset tekevät ehdotetusta 131 §:stä sekä epätasällisen että jossain määrin rajoiltaan epämääräisen. Ottaen huomioon, että perustuslakivaliokunta on pitänyt mahdollisena tehdä käyttötarkoitussidonnaisuudesta vain täsmällisiä ja vähäisiä luonnehdittavia poikkeuksia, näyttäytyy ehdotettu ulkomaalaislain 131 §:n muutos valtiosääntöoikeudellisen tarkastelun valossa varsin ongelmallisena.

Erityisesti on kuitenkin kiinnitettävä huomiota vaatimukseen ydinalueen koskemattomuudesta. Käyttötarkoitussidonnaisuuden periaate on biometrinen tietojen osalta kuulunut valtiosääntöoikeudessamme tietosuojan ydinalueeseen. Siten rajoituksia voi olla vaikea hyväksyä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Katsoisin myös, että ehdotukseen tulisi sisältyä tarkastelua yksilöiden oikeusturvasta ja kansainvälisten ihmisoikeuksien noudattamisesta, jotta ehdotus voitaisiin hyväksyä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Ottaen huomioon, ettei hallintovaliokunnan mukaan SIS-asetuksissa tai muussa EU-oikeudessa edellytetä säätämään laajemmasta biometriikan käytöstä kuin kotimainen lainsäädäntömme sallii, on vaikea ymmärtää, mitkä ovat ne painavat perusteet, joiden takia käyttötarkoitussidonnaisuudesta olisi poikettava.

Helsingissä 5.4.2022

Susanna Lindroos-Hovinheimo