

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on pyytänyt minulta lausuntoa asiassa, joka koskee hallituksen esitystä HE 35/2021 vp eduskunnalle Schengenin tietojärjestelmän käyttöä koskevia asetuksia täydentäväksi lainsäädännöksi. Lausuntopyyntöön on liitetty hallintovaliokunnan mietintöluonnos ja hallintovaliokunnan perustuslakivaliokunnalle osoittama mietintöluonnosta koskeva lausuntopyyntö sekä luonnos hallintovaliokunnan mietinnöksi. Esitän lausuntonani kunnioittavasti seuraavan.

Biometristen tietojen käsittely

Hallintovaliokunnan mietintöluonnos on perustuslakivaliokunnan käsiteltävänä valiokunnan tässä samassa asiassa jo aiemmin antaman lausunnon PeVL 40/2021 vp johdosta. Lausunnossaan perustuslakivaliokunta totesi, että ”mikäli hallintovaliokunta laajentaa mahdollisuutta biometristen tunnistaiden käsittelyyn edellä mahdollistetulla tavalla yksityiselämän suojan ydinalueeseen kajoavalla sääntelyllä, jota ei ole vielä säännöskohtaisesti arvioitu perustuslain 74 §:n edellyttämällä tavalla, on hallintovaliokunnan mietintöluonnos saatettava perustuslakivaliokunnan käsiteltäväksi.” Tämä oli valiokunnan mukaan edellytyksenä lakiehdotusten käsittelemiselle tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Keskityn lausunnossani arvioimaan hallintovaliokunnan mietintöluonnosta edellä viitatus perustuslakivaliokunnan lausuman valossa.

Perustuslakivaliokunnan hyvin vakiintuneen tulkintakäytännön (ks. PeVL 40/2021 vp ja muun ohella PeVL 14/2009 vp, PeVL 13/2016 vp, PeVL 33/2016 vp, PeVL 29/2016 vp, PeVL 13/2017 vp, PeVL 37/2013 vp) mukaan biometriset tunnistetiedot ovat monin tavoin rinnastettavissa arkaluonteisiin tietoihin, joiden käsittelyn salliminen koskee yksityiselämään kuuluvan henkilötietojen suojan ydintä (PeVL 37/2013 vp, s. 2/I). Toistamatta tässä enemmän perustuslakivaliokunnan biometristen tietojen käsittelyä koskevaa käytäntöä, tässä yhteydessä on syytä kiinnittää erityisesti käyttötarkoitussidonnaisuuden merkitykseen. Perustuslakivaliokunta on säännönmukaisesti viitannut biometristen tietojen arkaluonteisuuteen ja pitänyt tämän vuoksi 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). Siltä osin kuin sääntely perustuu EU-lainsäädäntöön, unionioikeuden jättämä kansallinen liikkumavara tulee käyttää perus- ja ihmisoikeudet huomioonottavalla tavalla.

Nämä tulkintaperiaatteet vahvistettiin myös perustuslakivaliokunnan tässä asiassa jo antamassa lausunnossa (ks. PeVL 40/2021 vp, k. 15). Erikseen on myös syytä mainita, että perustuslakivaliokunta on nyt hallintovaliokunnan muutettavaksi ehdottaman ulkomaalaislain 131

§:n käsittelyn yhteydessä pitänyt säätämisyjärjestyskysymyksenä sitä, että ulkomaalaislain 131 §:n perusteella kerättyjen sormenjälkien käyttäminen rajoitetaan vain niiden keräämis- ja tallettamistarkoitusta vastaavaan tarkoitukseen. Tällainen tarkoitus voi valiokunnan mukaan sinänsä 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).

Ehdotuksen arviointi

Mietintöluonnoksessa ehdotettu 131 §:n 5 momentti merkitsee, että biometrisia tunnisteita saataisiin käyttää muuhun tarkoitukseen kuin siihen, jonka perusteella ne on ulkomaalaislain 131 §:n 1 momentissa täsmennetyllä tavalla alun perin otettu. Säännöksen perusteella ulkomaalaisesta henkilöllisyyden todentamiseksi, ulkomaalaisten maahantuloa ja maastalähtöä sekä oleskelua ja työntekoa koskevien asioiden käsittelyä, päätöksentekoa ja valvontaa varten ja valtion turvallisuuden suojaamiseksi otettuja sormenjälkiä, valokuvia sekä muita henkilötuntemerkkejä saataisiin luovuttaa SIS-järjestelmään

- 1) SIS-poliisiyhteistyöasetuksen 32 artiklassa tarkoitetun kuulutuksen tekemiseksi sekä
- 2) SIS-poliisiyhteistyöasetuksen 26 artiklassa tarkoitetun kuulutuksen tekemiseksi, kun kuulutettava henkilö on syyllistynyt tai hänen epäillään syyllistyneen sellaiseen rikoslain 25 luvussa tarkoitettuun vapauteen kohdistuvaan rikokseen, jonka uhrista on tehty edellä 1 kohdassa tarkoitettu kuulutus.

Ehdotettu ulkomaalaislain 131 §:n 5 momentin 1 kohta

Mainitussa 1 kohdassa viitatus SIS-poliisiyhteistyöasetuksen 32 artikla koskee kuulutuksia mm. kadonneista henkilöistä sekä ennaltaehkäiseviä kuulutuksia lapsista, joita uhkaa väkivalta tai pakkoavioliitto tai jotka ovat vaarassa joutua lapsikaappauksen uhriksi samoin kuin ennaltaehkäiseviä kuulutuksia muista haavoittuvassa asemassa olevista henkilöistä, joita on suojelun vuoksi estettävä matkustamasta.

Ulkomaalaislain 131 §:n 5 momentin 1 kohtaa koskeva säännösehdotus liittyy tilanteisiin, joihin perustuslakivaliokunta kiinnitti jo aiemmassa lausunnossaan huomiota. Valiokunta viittasi hallituksen esityksessä tarkasteltuun EU-asetuksen ennakkolista kuulutusta koskevaan sääntelyyn, jonka mukaan SIS-järjestelmään voidaan tallentaa kuulutus, jos on olemassa konkreettinen ja ilmeinen vaara siitä, että lapsi saatetaan viedä jäsenvaltiosta laittomasti. Perustuslakivaliokunnan mielestä tällaiselle sääntelylle oli osoitettavissa erittäin painavat, perusoikeusjärjestelmään välittömästi kytkeytyvät perusteet (ks. PeVL 40/2021 vp, k. 18). Valiokunta viittasi samassa yhteydessä myös hallituksen esityksen perusteluihin, joissa oli katsottu, käyttötarkoitussidonnaisuuden johdosta ulkomaalaislain nojalla kansalliseen rekisteriin tallennettujen biometrinen tietojen ei arvioida olevan SIS-poliisiyhteistyöasetuksen 22 [nähdäkseni sekä HE:ssä että sittemmin myös PeV:n lausunnossa viitataan tässä kohtaa virheellisesti kuulutuksen tallentamisen vähimmäistietoja koskevaan SIS-poliisiyhteistyöasetuksen 22 artiklaan, vaikka oikea viittaus lienee 32 artikla] artiklassa tarkoitetulla tavalla saatavilla kadonneita tai haavoittuvassa asemassa olevia henkilöitä koskevien kuulutusten tekemiseksi. Valiokunnan mielestä ehdotettu sääntely rajasi biometrinen tunnisteiden käyttöä sanotuissa tarkoituksissa siten, että sääntelyn tavoite vaarantuu. Perustuslakivaliokunta katsoikin, ettei valtiosääntöistä estettä ollut hallituksen esityksessä ehdotettua sääntelyä laajemmalle biometrinen tunnisteiden

käytölle haavoittuvassa asemassa olemassa henkilöiden, kuten lapsien, oikeuksien turvaamiseksi edellä kuvatulla tavalla. (PeVL 40/2021 vp, k. 22).

Katson edellä esitetyllä perusteella, että hallintovaliokunnan mietintöluonnoksessa ehdotettu ulkomaalaislain 131 §:n 5 momentin 1 kohta ei ole esteenä lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Ehdotettu ulkomaalaislain 131 §:n 5 momentin 1 kohta

Pidän ehdotusta 131 §:n 5 momentin 2 kohdaksi valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallisempänä kuin saman momentin 1 kohtaa. Momentin 2-kohdassa oleva viittaus SIS-poliisiyhteistyöasetuksen 26 artiklaan sitoo säännöksen soveltaminen artiklassa tarkoitettuihin kuulutuksiin henkilöistä, joita etsitään kiinniottoa ja eurooppalaisen pidätysmääräyksen tai luovutussopimuksen perusteella tapahtuvaa luovuttamista varten. Asian valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa on toisaalta huomattava, että ehdotettu 131 §:n 5 momentin 2 kohdan loppuosa pyrkii rajaamaan säännöksen soveltamisen ainoastaan niihin tilanteisiin, joissa kuulutettava henkilö on syyllistynyt tai hänen epäillään syyllistyneen sellaiseen rikoslain 25 luvussa tarkoitettuun vapauteen kohdistuvaan rikokseen, jonka uhrista on tehty edellä 1 kohdassa tarkoitettu kuulutus. Kyse on nyt siitä, voidaanko tällainen poikkeama biometrisia tietoja koskevasta käyttötarkoitussidonnaisuudesta hyväksyä ottaen huomioon yhtäältä ehdotetun sääntelyn sisältö, mutta toisaalta myös perustuslakivaliokunnan käyttötarkoitussidonnaisuutta koskeva käytäntö.

Ehdotusta on syytä arvioida etenkin sen valossa, mitä perustuslakivaliokunta toteaa tässä asiassa jo antamassaan lausunnossa PeVL 40/2021 vp, tarkemmin ottaen sen kappaleessa 22.

”Perustuslakivaliokunnan mielestä valtiosääntöistä estettä ei ole nyt ehdotettua sääntelyä laajemmalle biometrinen tunnistamisen käytölle haavoittuvassa asemassa olemassa henkilöiden, kuten lapsien, oikeuksien turvaamiseksi edellä kuvatulla tavalla tai muussa nyt täydennettävien SIS-asetusten EU-oikeudellisen etusijan edellyttämässä tilanteessa tai tarkoituksessa. Hallintovaliokunnan on tarkkaan selvitettävä voimassa olevan EU-oikeuden sisältö ja varmistuttava, että sääntely on yhteensopivaa EU-oikeuden kanssa. Sääntelyä on syytä tarvittaessa täydentää.”

Edellä siteerattu kappale perustaa kaksi erillistä mahdollisuutta poiketa biometrinen tunnistamisen käyttötarkoitussidonnaisuudesta. Yhtäältä se on mahdollista haavoittuvassa asemassa olemassa henkilöiden, kuten lapsien, oikeuksien turvaamiseksi valiokunnan lausunnossa käsitellyllä tavalla, toisin sanoen siis 32 artiklassa tarkoitettujen kuulutusten tekemiseksi. Tällä perusteella totesin edellä, ettei ehdotettu ulkomaalaislain 131 §:n 5 momentin 1 kohta ole valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallista.

Tämän lisäksi valiokunta piti mahdollisena sääntelyä, joka mahdollistaa hallituksen esityksessä ehdotettua laajemmän biometrinen tunnistamisen käytön...”muussa nyt täydennettävien SIS-asetusten EU-oikeudellisen etusijan edellyttämässä tilanteessa tai tarkoituksessa”. Edellytyksenä toisin sanoen tällöin on, että biometrinen tunnistamisen käytön laajennus on suoraan sovellettavan EU-oikeuden ja sen etusijan edellyttämää. Tältä osin hallintovaliokunnan mietinnön todetaan varsin yksiselitteisesti, 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. Nähdäkseni

Hallintovaliokunnan kanta perustuu vähintäänkin riittävään selvitystyöhön eikä ainakaan minulla ole mitään syytä epäillä sitä.

Katsoisin edellä esitetyn hallintovaliokunnan mietinnöstäkin ilmenevän kannan perusteella, ettei ehdotettua 131 §:n 5 momentin 2 kohtaa voida perustella ainakaan EU-oikeuden etusijaan liittyvillä näkökohdilla.

Jossain määrin kyseenalaisempaa on, onko sääntelyssä kuitenkin kysymys sellaisesta haavoittuvassa asemassa olevien lapsien oikeuksia turvaavasta sääntelystä, jonka perusteella biometristen tunnisteiden laajempi käyttö voitaisiin hyväksyä. Kiinnitän tältä osin huomiota siihen, ettei ehdotettu 131 §:n 5 momentin 2 kohdan säännös ole välttämätön 32 artiklan tavoitteen toteuttamiseksi (vrt. PeVL 40/2021 vp, k. 18, viimeinen virke). Perustuslakivaliokunta on puolestaan hyvin vakiintuneesti katsonut, että käyttötarkoitussidonnaisuudesta saadaan valiokunnan vakiintuneen käytännön mukaan tehdä vain täsmällisiä ja vähäisiä luonnehdittavia poikkeuksia siten, ettei muu kuin käyttötarkoitukseen liittyvä toiminta muodostu rekisterin merkittäväksi käyttötavaksi.

Poliisiyhteistyöasetuksen 26 artiklan funktio on ensisijaisesti lainvalvonnallinen ja rikosvastuun toteuttamiseen liittyvä, vaikka välillisesti siinä mainituilla kuulutuksilla voidaan hallintovaliokunnan esittämin rajauksin turvata myös haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden ja lasten oikeusturvaa. Perustuslakivaliokunta on ulkomaalaislain 131 §:n sääntelyä arvioidessaan nimenomaisesti katsonut, että sormenjälkien käyttäminen tulee ko. säännöksessä rajoittaa vain niiden keräämis- ja tallettamistarkoitusta vastaavaan tarkoitukseen. Vaikka tällainen tarkoitus voi sinänsä liittyä määriteltujen rikosten estämiseen ja selvittämiseen, voi se tapahtua ainoastaan siinä laajuudessa kuin tällä toiminnalla on kiinteä yhteys alkuperäiseen keräämis- ja tallettamistarkoitukseen. Nähdäkseni ehdotus merkitsisi selvää irtiottoa perustuslakivaliokunnan aiemmassa tulkintakäytännössä omaksutuista lähtökohdista. Sen hyväksyminen tarkoittaisi selvää ennakkopäätöstä, jonka perusteella perustuslakivaliokunnan biometrisiä tunnisteita ja niihin liittyvää tarkoitussidonnaisuuden vaatimusta koskeva tulkintadoktriini jouduttaisiin arvioimaan kokonaisuudessaan uudelleen. Hallintovaliokunnan mietintö ei kuitenkaan anna riittävää tukea tällaiselle uudelleenarvioinnille, vaan asiaa tulisi valmistella huolella siten, että tällaisen ehdotuksen oikeudelliset ja tosiasialliset vaikutukset arvioidaan perusteellisesti. Katson tällä perusteella, ettei ehdotettua ulkomaalaislain 131 §:n 5 momentin 2 kohtaa voida käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Turussa 5.4.2022

Juha Lavapuro

Professori, oikeusneuvos

OTT

