

Lausunto

13.11.2020

VN/21748/2020
VN/21748/2020-OM-5

Sisäministeriö

OM:n lausunto; luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle Schengenin tietojärjestelmän käyttöä koskevia asetuksia täydentäväksi lainsäädännöksi

Viite: SMDno-2019-1052

Sisäministeriö on pyytänyt oikeusministeriöltä lausunnon luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle Schengenin tietojärjestelmän käyttöä koskevia asetuksia täydentäväksi lainsäädännöksi. Hallituksen esitys liittyy ensisijaisesti Schengenin tietojärjestelmää koskevien asetusten (SIS-asetukset) täytäntöönpanoon. Esitysluonnoksen mukaan lisäksi ehdotetaan kuitenkin muutettavaksi eräitä muita kansainväliseen tiedonvaihtoon liittyviä säännöksiä. Laeissa säädettäisiin tietojen saamisesta Euroopan unionin yhteisistä tietojärjestelmistä terrorismirikosten ja vakavien rikosten ennalta estämiseksi, paljastamiseksi ja selvittämiseksi sekä henkilötietojen luovuttamisesta Euroopan unionin yhteisiin tietojärjestelmiin. Oikeusministeriöllä ei ole sinänsä huomautettavaa tavoitteeseen yhtenäistää ja täsmentää sääntelyä. Esitysluonnoksesta jää kuitenkin epäselväksi, mistä syystä ehdotetut henkilötietojen luovuttamista koskevien säännösten muutokset olisivat tarpeen.

Esitysluonnoksen mukaan SIS-asetuksia täydentävän kansallisen sääntelyn tarve liittyy pääosin tarpeeseen nimetä tietyt asetuksissa tarkoitetut viranomaiset, mutta lisäksi esitysluonnoksessa katsotaan tarpeelliseksi säätää henkilötietojen luovuttamisesta tietosuojalainsäädännön ja julkisuuslain vaatimusten mukaisesti. Esityksen mukaan SIS-asetukset edellyttäisivät luovutussääntelyyn ainoastaan tekniluonteisia muutoksia, jotka seuraavat tarpeesta korjata viittaukset kumottavaan Schengenin tietojärjestelmän säädöspohjaan. Esityksessä ehdotetaan kuitenkin sääntelyn selkeyteen ja yhdenmukaistamiseen liittyvistä syistä luovutussäännösten korvaamista yleisemmillä säännöksillä henkilötietojen luovuttamisesta Euroopan unionin yhteisiin tietojärjestelmiin. Ehdotetut tiedonluovutussäännökset näyttäytyvät voimassa olevia lain säännöksiä epätasemmallisempina, eivätkä SIS-asetukset näyttäisi edellyttävän tiedonluovutuksia koskevan sääntelyn muuttamista nyt ehdotettuun muotoon.

Toiseksi oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että Schengenin asetuksissa säädetyn tietojärjestelmän tietosisältö vaikuttaisi kattavan henkilötietojen lisäksi myös muita tietoja. Esitysluonnoksesta jää jokseenkin epäselväksi, miltä osin sääntelyn on tarkoitettu kattavan mahdollisesti muitakin tietoja kuin henkilötietoja. Ehdotetuista säännöksistä osa näyttäisi koskevan pelkästään henkilötietoja, ja osa laajemmin tietoja. Näitä näkökohtia voisi olla syytä vielä arvioida tarkemmin EU-oikeuden täytäntöönpanon kannalta. Varsinaisia SIS-asetuksen täytäntöönpanoon kytkeytyviä säännöksiä näyttäisivät olevan ainoastaan ehdotetut määritelmien muutokset ja viranomaisten nimeämistä koskevat säännökset. Oikeusministeriö toteaa, että EU-oikeuden täytäntöönpanoon liittyen esimerkiksi määritelmäsäännökset sinänsä voivat olla perusteltuja, edellyttäen että määriteltyjä käsitteitä käytetään laissa eikä kyse ole suoraan sovellettavaan

Postiosoite
Postadress
Postal Address
Oikeusministeriö

Käyntiosoite
Besöksadress
Office

Puhelin
Telefon
Telephone

Faksi
Fax
Fax

s-posti, internet
e-post, internet
e-mail, internet

PL 25
00023 Valtioneuvosto

Eteläesplanadi 10
Helsinki

0295 16001
+358 295 16001

09 1606 7730
+358 9 1606 7730

oikeusministerio@om.fi
oikeusministerio.fi

asetukseen jo sisältyvän määritelmän toistamisesta. Oikeusministeriö kiinnittää jäljempänä huomiota eräisiin täsmennystarpeisiin jatkovalmistelun yhteydessä.

Viranomaisten toimivaltuuksia koskeva sääntely ja vaikutukset perusoikeuksien suojaan

Esitysluonnoksessa tuodaan esiin, että viranomaisten toimivalta henkilötietojen luovuttamiseen seuraa suoraan SIS-asetuksista ja viranomaisten kansallisen lain mukaisesta toimivallasta. Tietojen luovuttamisesta Schengenin tietojärjestelmään salassapitosäännösten estämättä olisi kuitenkin esitysluonnoksen mukaan tarpeen säätää kansallisesti julkisuuslain ja henkilötietojen käsittelyä koskevalle lainsäädännölle asetettujen vaatimusten huomioimiseksi. Oikeusministeriö pitää sinänsä välttämättömänä, että kansallisten tietojärjestelmiin sisältyvien tai muutoin viranomaisten hallussa olevien salassa pidettävien tietojen luovuttamisesta säädetään.

Toimivaltasääntely on perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan yleensä merkityksellistä myös perustuslaissa turvattujen perusoikeuksien näkökulmasta (PeVL 51/2006 vp, s. 2/1). Oikeusministeriön käsityksen mukaan on mahdollista, että viranomaisille seuraa toimivaltuuksia suoraan sovellettavasta EU-oikeudesta. Tältä osin on syytä huomata, että esimerkiksi asetuksessa (EU) 2018/1862 vahvistetaan ehdot ja menettelyt, jotka koskevat henkilöihin ja esineisiin liittyvien kuulutusten tallentamista SIS-järjestelmään ja niiden käsittelyä siinä sekä lisätietojen ja täydentävien tietojen vaihtoa rikosasioissa tehtävää poliisiyhteistyötä ja oikeudellista yhteistyötä varten. Asetukseen ei kuitenkaan näyttäisi sisältyvän säännöksiä, jotka koskevat kansallisten viranomaisten henkilötietojen luovuttamista.

Hallituksen esityksen luonnoksessa on selostettu varsin yksityiskohtaisesti henkilötietojen käsittelyä koskevia näkökohtia. Esitysluonnoksessa on myös ehdotettu muutoksia henkilötietojen käsittelyä koskevaan erityissääntelyyn erityisesti siltä osin kuin on kyse henkilötietojen luovuttamisesta. Oikeusministeriö toteaa kuitenkin, että ehdotettuihin henkilötietojen luovuttamista koskeviin säännöksiin liittyy eräitä ongelmia. Oikeusministeriö kommentoi näitä säännöksiä yksityiskohtaisemmin jäljempänä.

Lisäksi jatkovalmistelussa olisi syytä arvioida myös muut mahdolliset ehdotettujen erityissäännösten perusoikeusvaikutukset kuin vaikutukset yksityiselämän ja henkilötietojen suojaan. Esitysluonnosta olisi tältä osin täsmennettävä oleellisesti. Oikeusministeriön käsityksen mukaan esimerkiksi turvapaikanhakijoiden palauttamiseen liittyvällä sääntelyllä voi olla pitkällekin ulottuvia vaikutuksia kansainvälisistä ihmisoikeussopimuksista, EU:n perusoikeuskirjasta ja perustuslaista johtuvien oikeuksien suojaan.

Henkilötietojen käsittelyä koskeva sääntelyliikkumavaran käyttö

Esitysluonnoksessa ehdotetaan muutoksia poliisin, Rajavartiolaitoksen ja Tullin henkilötietolakien säännöksiin, jotka täydentävät EU:n yhteisiä tietojärjestelmiä koskevaa unionin sääntelyä. Esityksen säätämisyjärjestysperustelujen mukaan lakiehdotuksissa tarkoitettuun henkilötietojen käsittelyyn sovellettava yleislainsäädäntö määrittyy tietojen käsittelytarkoituksen mukaisesti. Henkilötietojen käsittelyyn sovellettaisiin yleistä tietosuojaa-asetusta ja sitä täydentävää kansallista tietosuojalakia tai rikosasioiden tietosuojalakia näiden yleissäästösten soveltamisalaa koskevien säännösten mukaisesti. Oikeusministeriö pitää kuitenkin soveltamisalan rajausta jokseenkin epäselvänä. Esimerkiksi ehdotetussa poliisin henkilötietolain 27 §:ssä soveltamisala ei täsmenny ollenkaan.

Esitysluonnoksessa myös todetaan, että viranomaiset käsittelevät henkilötietoja EU:n yhteisiä tietojärjestelmiä koskevien asetusten mukaisesti lakisääteisten velvoitteidensa noudattamiseksi, jolloin esitetty yleisen tietosuojaa-asetuksen soveltamisalaa kuuluva henkilötietojen käsittely perustuisi asetuksen 6 artiklan 1 kohdan c alakohtaan. Esityksessä ehdotettu täydentävä sääntely perustuisi ehdotuksen mukaan tietosuojaa-asetuksen 6 artiklan mukaiseen kansalliseen liikkumavaraan. Esitysluonnoksessa mainitaan, että liikkumavaran puitteissa kansallisessa lainsäädännössä voidaan antaa tarkempia säännöksiä esimerkiksi yhteisöistä, joille ja tarkoituksista joihin henkilötietoja voidaan luovuttaa. Oikeusministeriöllä ei ole sinänsä huomauttamista käsittelyn oikeusperusteeseen siltä osin kuin on kyse tietosuojaa-asetuksen alaan kuuluvasta henkilötietojen käsittelystä. Se on myös mahdollinen SIS-asetusten täydentämiseksi edellyttäen, että SIS-asetuksiin sisältyy tarvittava sääntelyliikkumavara. Oikeusministeriö kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että

esitysluonnoksessa ei ole selostettu, minkä Schengenin asetusten säännösten perusteella niitä täydentävät kansalliset säännökset annettaisiin. On syytä huomata, että tietosuoja-asetuksessa tarkoitettua sääntelyliikkumavaraa on jo käytetty SIS-asetuksissa. Esitysluonnoksessa ei ole myöskään arvioitu Schengenin asetusten sääntelyliikkumavaran käyttöä perusoikeuksien näkökulmasta. Oikeusministeriö katsoo, että esitysluonnosta olisi täsmennettävä oleellisesti siltä osin kuin on kyse ehdotetun sääntelyn suhteesta Schengenin asetuksiin. Oikeusministeriö kiinnittää lisäksi huomiota tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 3 kohtaan, joka edellyttää, että lainsäädäntöehdotuksiin liitetään mukaan ehdotettua sääntelyä koskeva oikeasuhteisuusarvio.

Tietosuoja-asetus on EU:n säädös, joka on kaikilta osiltaan velvoittava ja jota sovelletaan sellaisenaan kaikissa jäsenvaltioissa. Euroopan unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan unionin lainsäädäntö on ensisijaista suhteessa kansallisiin säännöksiin oikeuskäytännössä määriteltyjen edellytysten mukaisesti (ks. esim. PeVL 12/2019 vp, PeVL 14/2018 vp, ja PeVL 20/2017 vp, PeVL 1/2018 vp). Oikeusministeriö huomauttaa, että sama koskee myös SIS-asetuksia. Perustuslakivaliokunta on myös todennut, että sen valtiosääntöisiin tehtäviin ei kuulu kansallisen täytäntöönpanosääntelyn arviointi EU:n aineellisen lainsäädännön kannalta (ks. esim. PeVL 12/2019 vp, PeVL 31/2017 vp). Perustuslakivaliokunta on kuitenkin esittänyt huomioita unionin lainsäädännön ja kansallisen lainsäädännön suhteesta. Valiokunta on tulkintakäytännössään pitänyt 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. PeVL 25/2005 vp). Valiokunta on tämän johdosta painottanut, että hallituksen esityksessä on erityisesti perusoikeuksien kannalta merkityksellisen sääntelyn osalta syytä tehdä selkoa kansallisen liikkumavaran alasta (PeVL 26/2017 vp, s. 42, PeVL 2/2017 vp, s. 2, PeVL 44/2016 vp, s. 4). Tämä huomio koskee kaiken EU-oikeuden täytäntöönpanoa. Esitysluonnoksen valossa asetuksissa on ainakin lisätty uusia kuulutusluokkia, laajennettu käsiteltävissä olevia henkilötietoryhmiä ja pidennetty tietojen tallentamisaikoja.

Järjestelmiin tallennettavien tietojen sisältö määrittää EU:n yhteisten tietojärjestelmien perustamista ja käyttöä koskevissa asetuksissa. Asetuksessa (EU) 2018/1860 (4 artikla) ja asetuksessa (EU) 2018/1861 (20 artikla) säädetään hyvin yksityiskohtaisesti tallennettavien tietojen tietosisällöstä, mukaan lukien arvioita henkilön vaarallisuudesta ja mahdollisesti aiheuttamasta terveysriskistä. Esimerkiksi asetuksen (EU) 2018/1861 osalta vaikuttaisi kuitenkin, että kaikkien tietojen tallentaminen ei olisi pakollista, riippuen tietojen saatavuudesta. Asetuksen 22 artiklan 1 kohdan mukaan kuulutuksen tallentaminen SIS-järjestelmään edellyttää vähintään 20 artiklan 2 kohdan a, g, k, m, n ja q alakohdassa tarkoitettuja tietoja. Muut 2 kohdassa tarkoitettut tiedot on myös tallennettava SIS-järjestelmään, jos ne ovat saatavilla. Esityksen mukaan tietojen voidaan katsoa olevan saatavilla, kun kansallinen lainsäädäntö mahdollistaa niiden luovuttamisen SIS-järjestelmään. Esitysluonnoksen perustelujen mukaan ainakin biometrisiä tietoja koskisivat eräät Suomen lainsäädännöstä johtuvat rajoitukset. Se, mistä lainsäädännöstä rajoitukset seuraavat, jää hieman epäselväksi, joskin ilmeisesti on tarkoitettu erityisesti poliisin henkilötietolain ja rajavartiolaitoksen henkilötietolain erityisiä henkilötietoryhmiä koskevia säännöksiä, sekä mahdollisesti muualta laista seuraavia tietojen käyttötarkoitukseen kytkeytyviä rajoituksia. Niiden yhteys ehdotettuihin säännöksiin ei kuitenkaan ole selkeä. Sen sijaan ehdotetuista tiedonluovutuslainsäädännöksistä saa sen vaikutelman, että tietojen tallentaminen sallittaisiin Schengenin tietojärjestelmään täysimääräisesti siinä laajuudessa kuin SIS-asetukset sen mahdollistavat. Tarvittavien rajoitusten olisi syytä ilmetä tarkemmin myös tiedonluovutusta koskevista säännöksistä. Esityksessä ei ole arvioitu myöskään tarkemmin sitä, luovutettaisiinko ja minkä säännösten perusteella esimerkiksi 20 artiklan 2 kohdan j alakohdassa tarkoitettuja tietoja ja missä määrin. Esityksessä ei ole myöskään arviota siitä, minkälaisia perusoikeusvaikutuksia tietojen tallennuksella Schengenin tietojärjestelmään olisi yksityiselämän ja henkilötietojen suojaan tai mahdollisesti myös muiden perusoikeuksien suojaan (ml. erityisesti henkilökohtainen vapaus, oikeusturva).

Poliisin henkilötietolain 42 §:ään sisältyisivät säännökset rekisteröidyn tarkastusoikeuden rajoittamisesta. Oikeusministeriö toteaa, että pykälän säännöskohtaisista perusteluista ei ilmene, mitä asetuksen (EU) 2018/1862 säännöksiä pykälällä pantaisiin täytäntöön, ja ovatko ne ylipäätään mahdolliset asetusten säännösten valossa. Tältä osin on syytä kiinnittää huomiota asetuksen 67 artiklaan, jonka valossa sääntelyliikkumavaraa ei juurikaan vaikuttaisi olevan. Jos asetusten säännöksiin kuitenkin arvioidaan liittyvän sääntelyliikkumavaraa, sen käytön ja perusoikeusvaikutusten olisi ilmentävä esityksestä tarkemmin edellä mainitulla tavalla.

Asetukset eivät esitysluonnoksen mukaan rajoita jäsenvaltion oikeutta säilyttää kansallisissa tiedostoissaan SIS-tietoja, jotka liittyvät sen alueella toteutettuihin toimenpiteisiin. Tällaisia tietoja saadaan säilyttää kansallisissa tiedostoissa enintään kolme vuotta, jollei kansallisen lainsäädännön erityissäännöksissä säädetä pidemmästä säilyttämisaikasta. Asetuksissa ei myöskään rajoiteta jäsenvaltion oikeutta säilyttää kansallisissa tiedostoissaan SIS-järjestelmään tallentamaansa tiettyyn kuulutukseen sisältyviä tai liittyviä tietoja. Kansallisiin rekistereihin tallennettuihin tietoihin sovellettaisiin toimivaltaisia viranomaisia koskevaa henkilötietolainsäädäntöä. Asetusten ei esitysluonnoksessa arvioida edellyttävän muutoksia säilytysaikoja koskevaan sääntelyyn. Oikeusministeriö toteaa, että esitysluonnoksesta jää epäselväksi, mihin tämä arvio perustuu. Esimerkiksi biometristen tietojen säilytysajat näyttävät voimassa olevissa laeissa em. SIS-asetusten säännösten valossa huomattavan pitkiltä. Oikeusministeriö kiinnittää tältä osin huomiota poliisin henkilötietolakia koskevaan perustuslakivaliokunnan lausuntoon (PeVL 51/2018 vp), jossa myös perustuslakivaliokunta näyttäisi pitäneen tuolloin ehdotettuja säilytysaikoja pitkinä. Säilytysaikoja olisi syytä arvioida SIS-asetusten nojalla saatujen tietojen osalta ja myös kokonaisuutena vielä tarkemmin, huomioiden vaatimuksen henkilötietojen käsittelyn oikeasuhteisuudesta.

Henkilötietojen luovuttaminen

Esitysluonnoksen säätämisyjärjestysperusteluissa on tehty selkoa perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännöstä, joka koskee viranomaisten salassa pidettävien tietojen saamista ja luovuttamista. Ehdotettuja henkilötietojen luovuttamista koskevia säännöksiä on pidetty tarpeellisina siitä syystä, että kyseessä ovat viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain mukaan salassa pidettävät tiedot. Oikeusministeriö kiinnittää sisäministeriön huomiota siihen, että perustuslakivaliokunnan salassa pidettävien tietojen luovuttamista koskeva tulkintakäytäntö, johon myös esitysluonnoksen säätämisyjärjestysperusteluissa viitataan, koskee kaikkia viranomaisen hallussa olevia salassa pidettäviä tietoja, ei pelkästään henkilötietoja. Tietojen luovuttamisen osalta on myös syytä huomata, että erityislait, joihin ehdotetaan muutoksia Schengenin asetusten täytäntöönpanon turvaamiseksi, koskevat lähes kaikilta osin pelkästään henkilötietojen käsittelyä. Esitysluonnoksesta jää jokseenkin epäselväksi, olisiko ehdotetun sääntelyn tarkoitus kattaa henkilötietojen luovuttamisen lisäksi muita salassa pidettäviä tietoja. Tämä ei myöskään ole kovin ilmeistä voimassa olevien henkilötietojen käsittelyä koskevien erityissäännösten valossa.

Esitysluonnoksen 1. lakiehdotuksen 26 §:n mukaan poliisi saisi salassapitosäännösten estämättä luovuttaa Schengenin tietojärjestelmän kansallisen järjestelmän tietoja suojelupoliisille, Rajavartiolaitokselle, Tullille, Puolustusvoimille, syyttäjälle, Maahanmuuttovirastolle, Liikenne- ja viestintävirastolle, ulkoministeriölle sekä Suomen edustustolle noudattaen, mitä SIS-asetuksissa säädetään. Oikeusministeriö huomauttaa, että SIS-asetukset koskevat EU-tason tietojärjestelmään tallennettavia henkilötietoja ja niiden käsittelyä tietojärjestelmässä sekä tiedonvaihtoa jäsenvaltioiden viranomaisten välistä yhteistyötä varten. Epäselväksi jää, mihin artikloihin perustuen myös kansallisten viranomaisten keskinäinen tietojen vaihto seuraisi suoraan SIS-asetuksista. Ehdotettua sääntelyä olisi täsmennettävä oleellisesti erityisesti sen varmistamiseksi, että säännökset vastaavat yksityiskohtaisuudeltaan ja tarkkarajaisuudeltaan salassa pidettävien henkilötietojen luovuttamista koskevalle sääntelylle perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännössä asetettuja edellytyksiä. Asetuksista ei oikeusministeriön arvion mukaan seuraa, etteikö viranomaisen tiedon luovuttamisedellytyksistä voisi miltään osin säätää yksityiskohtaisemmin ja tarkkarajaisemmin.

Esitysluonnoksen 1. lakiehdotuksen 27 §:n mukaan poliisi saisi salassapitosäännösten estämättä luovuttaa Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen V osaston 2 ja 5 luvun nojalla annetuilla asetuksilla perustettuihin Euroopan unionin yhteisiin tietojärjestelmiin henkilötietoja sen mukaan kuin mainituissa asetuksissa säädetään. Ehdotetusta pykälästä ja sen säännöskohtaisista perusteluista ei ilmene, onko säännökset tarkoitettu informatiivisiksi vai aineellisiksi. Oikeusministeriö viittaa edellä lausuttuun ja toteaa ensinnäkin, että mainituissa asetuksissa ei varsinaisesti säädetä henkilötietojen luovuttamista koskevista edellytyksistä kansallisiin tietojärjestelmiin sisältyvien tietojen osalta, vaikkakin henkilötietojen tallentaminen tietojärjestelmään on tapa luovuttaa tietoja. Huomioiden, että tallentamisvelvollisuuden osalta SIS-asetukset näyttäisivät jättävän jonkin verran kansallista liikkumavaraa, oikeusministeriö katsoo, että sen, mitä tietoja Suomen viranomaisilla olisi oikeus tallentaa järjestelmään, tulisi ilmetä selvästi laista. Tämä on tärkeää myös sen varmistamiseksi, että eduskunnalla on mahdollisuus ottaa asiaan kantaa. Sama huomio koskee ehdotettua 2. lakiehdotuksen 37 §:n 1 momenttia ja 3. lakiehdotuksen 24 §:ää.

Perustuslakivaliokunta on painottanut, että erottelussa tietojen saamisen tai luovuttamisen tarpeellisuuden ja välttämättömyyden välillä on kyse tietosisältöjen laajuuden ohella myös siitä, että

salassapitosäännösten edelle menevässä tietojensaantioikeudessa on viime kädessä kysymys siitä, että tietoihin oikeutettu viranomainen omine tarpeineen syrjäyttää ne perusteet ja intressit, joita tiedot omaavaan viranomaiseen kohdistuvan salassapidon avulla suojataan. Mitä yleisluonteisempi tietojensaantiin oikeuttava sääntely on, sitä suurempi on vaara, että tällaiset intressit voivat syrjäytyä hyvin automaattisesti. Mitä täydellisemmin tietojensaantioikeus kytketään säännöksissä asiallisiin edellytyksiin, sitä todennäköisemmin yksittäistä tietojensaantipyyntöä joudutaan käytännössä perustelemaan. Myös tietojen luovuttajan on tällöin mahdollista arvioida pyyntöä luovuttamisen laillisten edellytysten kannalta. Tietojen luovuttaja voi lisäksi kieltäytymällä tosiasiallisesti tietojen antamisesta saada aikaan tilanteen, jossa tietojen luovuttamisvelvollisuus eli säännösten tulkinta saattaa tulla ulkopuolisen viranomaisen tutkittavaksi. Tämä mahdollisuus on tärkeä tiedonsaannin ja salassapitointressin yhteensovittamiseksi (ks. esim. PeVL 7/2019 vp, PeVL 15/2018 vp ja PeVL 17/2016 vp, s. 6 ja siinä viitatu lausunnot). Vaikka perustuslakivaliokunnan tulkintakäytäntö pääosin liittyy kansallisten viranomaisten välisiin tiedonluovutuksiin, tulkintakäytännöstä ilmenevillä linjauksilla on merkitystä myös silloin, kun kyse on Suomen viranomaisten hallussa olevien salassa pidettävien tietojen luovuttamisesta EU:n jäsenvaltioiden tai kolmansien maiden viranomaisille. Myös näitä ehdotettuja säännöksiä koskee edellä mainittu huomio sääntelyn tarkkarajaisuudesta ja yksityiskohtaisuudesta. Ottaen huomioon, että henkilötietojen käsittelyä koskevien erityislakien rajoitussäännökset kattavat vain erityiset henkilötietoryhmät, valtiosääntöoikeudellisesti arkaluonteisten ja muiden salassapidettävien tietojen osalta ehdotetun sääntelyn riittävyys on kyseenalaista.

Oikeusministeriö kiinnittää edellä mainittujen seikkojen lisäksi huomiota siihen, että poliisin, rajavartiolaitoksen ja tullin henkilötietolakien muuttuneen sääntelytekniikan seurauksena laissa säädetään lähtökohtaisesti näiden viranomaisten henkilötietojen käsittelyoikeuksista. Tästä johtuen lakiehdotuksissa jää myös jokseenkin epäselväksi, millä perusteilla ja mihin käyttötarkoitukseen kerätyistä henkilötiedoista ehdotetuissa tiedonluovutussäännöksissä olisi kyse. Ehdotetut tiedonluovutussäännökset näyttävät selvästi väljempinä kuin esimerkiksi poliisin henkilötietolain 21 §:n ja 22 §:n säännökset, mitä ei voitane pitää tarkoituksenmukaisena. Lisäksi esimerkiksi henkilötietojen luovuttamisessa Eurodac-järjestelmään voisi poliisin osalta olla kyse rikosperusteisesti kerättyjen henkilötietojen käyttötarkoituksen oleellisesta muutoksesta.

Esitysluonnoksen valossa ehdotettu yleinen tiedonluovuttamista koskeva säännös kattaisi SIS-järjestelmän lisäksi esimerkiksi Eurodac-järjestelmän ja viisumitietojärjestelmän (VIS) sekä valmisteilla olevat rajanylitystietojärjestelmän (EES) ja EU:n matkustustieto- ja -lupajärjestelmän (ETIAS). Oikeusministeriö toteaa, että sen ei ole tämän perusteella mahdollista arvioida kattavasti, mitä kaikkea säännöksen olisi tarkoitus kattaa. Tältä osin on kuitenkin syytä huomata, että lainsäädännössä ei ole tapana ennakoita tulevia järjestelmähankkeita, joiden sisältö on mahdollisesti vielä epävarma. Tällaisten tietojärjestelmien osalta on syytä huomata, että myös niitä koskevaan EU-lainsäädäntöön voi sisältyä kansallista sääntelyliikkumavaraa, jota tulisi voida käyttää. Sääntelyliikkumavaran käytön ennakoiminen yleisluontoisella säännöksellä on mahdotonta. Sen käytöllä voi myös olla perusoikeusvaikutuksia.

Esityksessä todetaan myös, että tietojen luovuttamistavan osalta sovellettavaksi tulee SIS-asetusten lisäksi julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetun lain (906/2019) sääntely. Esityksessä ei kuitenkaan tehdä selkoa siitä onko kysymys katseluyhteydestä vai tiedonsiirtorajapinnasta, millä tavalla SIS-järjestelmässä voidaan täyttää tiedonhallintalaissa säädetyt edellytykset tietojen luovuttamiselle mainitussa yleislaissa säädetyillä luovutustavoilla.

Esitysluonnoksessa ehdotetaan myös eräitä muutoksia, jotka eivät perustu SIS-asetuksiin. Poliisin henkilötietolain 18 §:ään ehdotetaan lisättäväksi uusi 2 momentti, jossa säädettäisiin poliisin oikeudesta saada tietoja Eurodac-järjestelmästä. Huomioiden, että kyse olisi Eurodac-asetusta täydentävästä tiedonsaantisäännöksestä, oikeusministeriöllä ei ole sinänsä huomautettavaa säännöksen tarkoituksen osalta. Oikeusministeriö toteaa kuitenkin, että momentti on perusteltu varsin tiiviisti eikä sen osalta ole arvioitu sen mahdollisia perusoikeusvaikutuksia edellä tarkoitettulla tavalla, mukaan lukien erityisesti Eurodac-asetukseen mahdollisesti sisältyvän sääntelyliikkumavaran käyttö. Ehdotetun lainmuutoksen tarpeellisuus ei käy esityksestä kovin selkeästi ilmi.

Arkaluonteisten henkilötietojen käsittely ja luovuttaminen

Esitysluonnoksessa on päädytty ratkaisuun, jossa voimassa olevia biometrinen tietojen käytön edellytyksiä ei ehdoteta laajennettavaksi. Oikeusministeriö toteaa, että tästä huolimatta ehdotettuihin tiedonluovutussäännöksiin liittyy kysymyksiä, joita olisi syytä arvioida jatkovalmistelun aikana huolella. Oikeusministeriö viittaa edellä tiedonluovutuksia koskevan sääntelyn yksityiskohtaisuuden ja tarkkarajaisuuden osalta yleisesti edellä lausuttuun.

Esitysluonnoksen säätämisyjärjestysperusteluissa viitataan eduskunnassa erityislakeihin lisättyihin yleissäännöksiin, joilla erityisten henkilötietoryhmien käsittely on sidottu tietojen välttämättömyyteen. Näihin kuuluvat poliisin henkilötietolain 15 §:n 1 momentti ja rajavartiolaitoksen henkilötietolain 4 §. Kyseisten säännösten mukaan Poliisi ja Rajavartiolaitos saavat käsitellä erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tietoja vain, jos käsittely on käsittelytarkoituksen kannalta välttämätöntä. Rikosperusteisesti talletettujen tuntomerkkietojen sallituista käsittelytarkoituksista säädetään poliisin henkilötietolain ja Rajavartiolaitoksen henkilötietolain 2 luvussa. Rikosperusteisesti talletettujen tuntomerkkietojen käsittelylle ja luovuttamiselle ei ole esityksen mukaan asetettu muita erityisiä rajoituksia. Esitysluonnoksesta ei ilmene missä määrin ehdotetuissa tiedonluovutussäännöksissä olisi kyse rikosperusteisesti kerättyjen henkilötietojen luovuttamisesta, mutta ainakin poliisin osalta kyseessä lienee yleinen tiedonluovutustilanne. Tämä muotoutuu ongelmalliseksi sääntelyn tarkkarajaisuuden kannalta, huomioiden, että poliisin henkilötietolain ja rajavartiolaitoksen henkilötietolain tiedonluovutussäännökset näyttäisivät kytkeytyvän kaikkiin käsiteltäviin henkilötietoihin samanaikaisesti. Tältä osin on syytä kiinnittää myös huomiota direktiivissä (EU) 2016/680 säädettyihin käsittelytarkoituksia koskeviin reunaehtoihin.

Perustuslakivaliokunta totesi esimerkiksi poliisin henkilötietolakia koskevassa lausunnossaan (PeVL 51/2018 vp, s. 7), että koska valiokunnan vakiintuneen käytännön mukaan arkaluonteisten tietojen käsittely on rajattava täsmällisillä ja tarkkarajaisilla säännöksillä vain välttämättömään, tulee erityisen perusoikeusherkkään lakiehdotukseen lisätä yleissäännös arkaluonteisten tietojen käsittelyyn kohdistuvasta välttämättömyysvaatimuksesta. Vaihtoehtoisesti sääntelyä on täydennettävä pykäläkohtaisesti arkaluonteisten tietojen käsittelyn välttämättömyyteen sitovilla säännöksillä. Tällainen muutos oli edellytyksenä sille, että 1. lakiehdotus voitiin käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Oikeusministeriö kiinnittää huomiota ensinnäkin siihen, että valtiosääntöoikeudellisesti arkaluonteiset tiedot ovat laajempi käsitteenä kuin tietosuoja-asetuksen 9 artiklassa ja rikosasioiden tietosuojalain 11 §:ssä tarkoitetut erityiset henkilötietoryhmät, vaikkakin jälkimmäiset kuuluvat myös siihen. Myös rikosasioihin liittyvät henkilötiedot ovat salassapidettäviä ja valtiosääntöoikeudellisesti arkaluonteisia. SIS-asetuksista ei oikeusministeriön käsityksen mukaan seuraa estettä sille, etteikö salassapidettävien, erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien henkilötietojen tai muutoin arkaluonteisten henkilötietojen luovuttamiselle voisi tässä yhteydessä asettaa miltään osin yksityiskohtaisempia ja tarkkarajaisempia edellytyksiä. Tämä koskee erityisesti niitä henkilötietoja, jotka on kerätty rikosperusteisesti ja jotka kuuluvat siten lähtökohtaisesti rikosasioiden tietosuojadirektiivin soveltamisalaan, ja joiden käsittelytarkoitus voi luovutustilanteessa muuttua.

Erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tietoja voidaan esityksen säätämisyjärjestysperustelujen mukaan luovuttaa EU:n yhteisiin tietojärjestelmiin ja poliisin osalta toimivaltaisille Schengen-viranomaisille vain, kun se on välttämätöntä. Tältä osin viitataan paitsi aiemmin mainittuihin poliisin henkilötietolain 15 §:n 1 momenttiin ja rajavartiolaitoksen henkilötietolain 4 §:ään, sekä lisäksi muun muassa ulkomaalaislain 131 §:tä seuraaviin rajoituksiin. Esitysluonnoksessa viitattut yleiset säännökset erityisten henkilötietoryhmien käsittelystä näyttäytyvät varsin epätasällisina suhteessa henkilötietojen luovuttamisesta koskeviin säännöksiin. Ensinnäkin säännöksessä käytetty sanamuoto vaikuttaisi viittaavan siihen, että kyseessä on ylimääräinen rajoitussäännös, jota voidaan lukea siten, että sen tulisi kytkeytyä muuhun laissa olevaan erityisten henkilötietoryhmien käsittelyä koskevaan säännökseen, jossa on perustuslakivaliokunnan edellyttämällä tavalla tarkkarajaisesti täsmennetty, mistä erityisestä henkilötietoryhmästä olisi kyse. Poliisin ja rajavartiolaitoksen henkilötietolait näyttäisivätkin mahdollistavan erityisten henkilötietoryhmien käsittelyn hyvin rajallisesti. Esimerkiksi poliisin henkilötietolain mukaan terveystietoja saa käsitellä vain ns. työturvallisuustietoina (poliisin henkilötietolain 6 § 3 kohta ja 8 § 1 mom. 4 kohta). Niiden lisäksi on sallittu geneettisten ja/tai biometrinen tietojen käsittely tuntomerkkietoina (6 § 2 kohta ja 8 § 1 mom. 3 kohta). Ehdotettuihin tiedonluovutussäännöksiin ei näyttäisi sisältyvän vastaavanlaisia tarkkarajaisia ja täsmällisiä säännöksiä. Sääntelyratkaisu on näiltä osin erittäin vaikeatulkintainen. Oikeusministeriön arvion mukaan säännöksiä olisi syytä selkeyttää ja täsmentää.

Osastopäällikkö

Johanna Suurpää

Lainsäädäntöneuvos

Virpi Koivu

Liitteet -

Jakelu SM Sisäministeriö

Tiedoksi OM/DJO/ EU-oikeus- ja tietosuojayksikkö, julkisoikeuden yksikkö