

Demokratia- ja julkisoikeusosasto

EU-oikeus ja tietosuoja

Erityisasiantuntija Amanda Mäkelä

Asiantuntijalausunto

15.9.2022

Eduskunnan hallintovaliokunnalle

Asiantuntijalausunto valtioneuvoston kirjelmästä eduskunnalle Euroopan komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi tiettyjen Euroopan parlamentin asetusten, neuvoston asetusten sekä Schengenin sopimuksen soveltamisesta tehdyn yleissopimuksen muuttamisesta viisumimenettelyn digitalisoimiseksi (U 48/2022 vp)

Hallintovaliokunta on pyytänyt asiantuntijalausuntoa koskien otsikossa mainittua valtioneuvoston kirjelmää (U 48/2022 vp). Oikeusministeriölle on varattu mahdollisuus kommenttien esittämiseen perusmuistiota laadittaessa.

Lausun asiasta kunnioittavasti seuraavan:

Yleistä

Komission ehdotuksella ehdotetaan muutettavaksi tiettyjä viisumimenettelyä koskevia Euroopan parlamentin asetuksia, neuvoston asetuksia sekä Schengenin sopimuksen soveltamisesta tehtyä yleissopimusta viisumimenettelyjen digitalisoimiseksi. Osa muutosehdotuksista on luonteeltaan teknisiä ja niiden tarkoitus on saattaa kyseessä olevat lainsäädäntöinstrumentit vastaamaan digitaalista viisumimenettelyä nykyisen paperihakemukseen perustuvan menettelyn sijaan. Ehdotuksen tavoitteena on yhdenmukaistaa ja yksinkertaistaa EU-alueen viisumihakemuskäytäntöjä ja -prosesseja, lisätä EU-/Schengen-alueen turvallisuutta kokonaisuutena sekä parantaa EU-alueen houkuttelevuutta

Postiosoite
Postadress

Oikeusministeriö
PL 25
FI-00023 Valtioneuvosto
Finland

Käyntiosoite
Besöksadress

Eteläesplanadi 10
00130 Helsinki
Finland

Puhelin
Telefon

0295 16001
Internat.
+358 295 16001

Faksi
Fax

09 160 67730
Internat.
+358 9 160 67730

S-posti, internet
E-post, internet

kirjaamo.om@gov.fi
www.oikeusministerio.fi
www.justitieministeriet.fi

kolmansista maista tulevien matkustajien näkökulmasta. Lisäksi ehdotuksella pyrittäisiin lisäämään asiakirjaturvallisuutta luopumalla fyysisestä ja väärennösalttiista viisumitarrasta. Viisumimenettelyjen digitalisoinnin arvioidaan tarjoavan mahdollisuuden parantaa viisumihakemusmenettelyä, vähentää jäsenvaltioille ja sidosryhmille aiheutuvia kustannuksia sekä lisätä samalla Schengen-alueen turvallisuutta. Viisumiprosessin digitalisointi on kirjelmän mukaan lisäksi linjassa rajaturvallisuuden tietotekniikkaympäristöä koskevan lainsäädännön viimeaikaisen kehityksen kanssa, minkä katsotaan osaltaan parantavan Schengen-alueen turvallisuutta. Ehdotuksen tavoitteita voidaan pitää kannatettavina.

Henkilötietojen suoja

Valtioneuvoston kirjelmässä on asianmukaisesti tuotu esiin, että ehdotettu sääntely on merkityksellistä perustuslain 10 §:ssä säädetyn yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta. Perustuslain 10 §:n 1 momentin mukaan henkilötietojen suojasta säädetään tarkemmin lailla. Vastaavasti on tuotu esiin, että ehdotettu sääntely on merkityksellistä myös EU:n perusoikeuskirjan kannalta. EU:n perusoikeuskirjan 7 artiklassa turvataan yksityiselämän suoja ja 8 artiklassa jokaisen oikeus henkilötietojen suojaan. Henkilötietojen suojan kannalta merkityksellisiä ehdotuksia sisältyy Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseen (EY) 767/2008 viisumitietojärjestelmästä (VIS) ja lyhytaikaista oleskelua varten myönnettäviä viisumeja koskevasta jäsenvaltioiden välisestä tietojenvaihdosta (jäljempänä VIS-asetus) sekä Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseen (EY) 810/2009 yhteisön viisumisäännöstön laatimisesta (jäljempänä viisumisäännöstö).

Ehdotuksessa VIS-asetusta muutettaisiin siten, että VIS-järjestelmän uutena toimintona otettaisiin käyttöön sähköinen EU:n viisumihakemusalue. Ehdotuksessa VIS-asetukseen ehdotetaan lisättäväksi myös uusi 1 a luku, jossa vahvistettaisiin EU:n viisumihakemusalueen toiminnot. Kyseisessä luvussa säädettäisiin muun muassa alueen sähköiseen hakulomakkeeseen sisällytettävistä tiedoista sekä yhdyskäytävän perustamisesta. Yhdyskäytävän tarkoituksena on mahdollistaa ulkoisille palveluntarjoajille pääsyoikeus viisumitietojärjestelmän tietoihin, jotta ne voisivat muun muassa tarkistaa skannatun matkustusasiakirjan jäljennöksen ja suorittaa niitä koskevia laatutarkastuksia, ladata biometrisiä tunnisteita ja asettaa hakemuksen konsulaatin saataville jatkokäsittelyä varten. Viisumisäännöstöön ehdotettavista muutoksista merkityksellisiä henkilötietojen suojan kannalta ovat 13 artiklaan (koskee biometrinen tunnisteiden käsittelyä) ja 43 artiklaan (koskee yhteistyötä ulkoisten palveluntarjoajien kanssa) ehdotetut muutokset. Näiltä osin kyse olisi kohdennetuista muutoksista, jotka liittyvät EU:n sähköisen hakemusalueen (ml. yhdyskäytävän)

käyttöönottoon ja siihen, miten ulkoiset palveluntarjoajat voisivat käsitellä yhdyskäytävän kautta kerättyjä biometrisiä tietoja.

Komissio on todennut ehdotuksessaan, että hakemuslupien käyttöönottoon ja ulkopuolisten palveluntarjoajien käyttöön liittyy tietosuojariskejä. Vastaavasti myös Euroopan tietosuojalauttuutettu on todennut, että viisumihakemuslupien käyttöönottoon liittyy tiettyjä riskejä ja pitänyt tärkeänä, että hakemuslupien osalta tulee varmistua, että henkilötietojen käsittely on EU:n tietosuojasääntelyn mukaista. Komissio on todennut, ettei ehdotettu sääntely uhkaa tietosuojaa, sillä ehdotettavalla sääntelyllä varmistetaan, että ulkoisten palveluntarjoajien käyttämät prosessit ja teknologiat ovat muun muassa yleisten tietosuojaperiaatteiden (kuten käyttötarkoitussidonnaisuuden ja tietojen minimoinnin periaate) mukaisia ja jäsenvaltioiden viranomaiset huolehtivat kunkin ulkoisen palveluntarjoajan asianmukaisesta valvonnasta. Osaltaan hakemuslupien käyttöönnotosta johtuvia tietosuojariskejä hallitaan myös VIS-asetukseen sisältyvillä tietosuojaa koskevilla suojaustoimilla (ko. VIS-asetuksen suojaustoimia on hiljattain tarkistettu ja parannettu).

Biometrinen tietojen käsittelyn osalta ehdotus jättää epäselväksi, milta osin biometrisiä henkilötietoja, kuten sormenjälkitietoja, käsiteltäisiin uudella hakemuslupalla. Kiinnitän täältä osin huomiota VIS-asetukseen ehdotetun 7 b artiklan 2 kohdan 28 alakohtaan, jonka mukaan hakijan on annettava seuraavat henkilötiedot: *(28) sormenjäljet kerätty aiemmin Schengen-viisumin hakemista varten; päivämäärä, jos tiedossa; viisumin numero, jos tiedossa.* Ehdotettu säännös jättää epäselväksi, tallennettaisiinko hakemuslupalle ainoastaan se ajankohta, jolloin sormenjälkiä on aiemmin kerätty vai tallennettaisiinko järjestelmään myös sormenjälkitiedot. Kiinnitän huomiota myös viisumisäännöstöön ehdotettuun uuteen 43 artiklan 5 kohdan toiseen alakohtaan, jonka mukaan ulkoisilla palveluntarjoajilla voi olla pääsy EU:n hakemuslupaan VIS-asetuksen 7 e artiklassa tarkoitetun ulkoisten palveluntarjoajien yhdyskäytävän kautta, jotta ne voivat muun muassa *tarkistaa hakijoiden alustalle lataamat tiedot (ml. skannatun matkustusasiakirjan jäljennöksen) sekä ladata alustalle biometrisiä tunnisteita.* Valtioneuvoston kirjelmässä todetaan (s. 9), että ehdotuksella luotavassa EU:n hakemusportaalissa käsiteltäisiin hakijoiden sormenjälkiä ja kasvokuvia, joiden käsittelyn on arvioitu olevan viisumihakemuksen käsittelyn ja viisumiharkinnan ja -päätöksenteon vuoksi tarpeellista. Toisaalta kirjelmässä todetaan kuitenkin myös, (s.10–11), että hakemuslupalle ei tallennettaisi arkaluontoisia henkilötietoja, vaan niiden säilytys tapahtuisi jatkossakin kansallisissa viisumijärjestelmissä. Ehdotuksen perusteella vaikuttaisi siltä, että sähköisessä hakemuslupastassa käsiteltäisiin myös biometrisiä henkilötietoja.

Kuten valtioneuvoston kirjelmässä todetaan, jatkovalmistelussa olisi vielä syytä varmistaa, että ehdotettava sääntely on kaikilta osin yhteensopivaa EU:n tietosuojasääntelyn kanssa ja siinä pyritään minimoimaan viisumiprosessin digitalisoinnista ja sähköisen hakemusalan käyttöönnotosta aiheutuvat tietosuojariskit. Erityisesti on syytä varmistaa, miltä osin ehdotuksella perustettavalla uudella sähköisellä hakemusallalla käsiteltäisiin biometrisia tietoja ja laajentuisiko biometrinen tietojen käsittely nykyisestä. Erikseen olisi syytä selvittää, miltä osin ulkoisilla palveluntarjoajilla olisi oikeus käsitellä biometrisia tietoja ja laajentuisiko se nykyisestä. Biometrinen tietojen käsittely osalta on syytä todeta, että ehdotettavan sääntelyn tulee täyttää tietosuoja-asetuksen 9 artiklassa säädetyt edellytykset. Tietosuoja-asetuksen 9 artikla sallii erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien tietojen (kuten biometrinen tietojen) käsittelyn ainoastaan artiklassa erikseen mainituissa tilanteissa. Lisäksi on huomattava, että asetus edellyttää, että käsittelystä säädetään erikseen unionin tai jäsenvaltion lainsäädännössä ja että sääntely sisältää riittävät ja asianmukaiset suojaustoimet rekisteröidyn oikeuksien ja vapauksien suojelemiseksi.

Tietosuojasääntelyn reunaehtojen ohella jatkovalmistelussa tulisi pyrkiä huomioimaan perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntö arkaluonteisten tietojen osalta. Valtioneuvoston kirjelmässä on asianmukaisesti tuotu esiin tältä osin valiokunnan lausuntokäytäntöä ja todettu muun muassa, että biometriset tunnistetiedot, kuten kasvokuvat ja sormenjälkitiedot, ovat perustuslakivaliokunnan mukaan monin tavoin rinnastettavissa arkaluonteisiin tietoihin, ja niiden käsittely on syytä rajata täsmällisillä ja tarkkarajaisilla säännöksillä vain välttämättömään (PeVL ja 33/2016 ja PeVL 3/2017 vp; Ks. myös PeVL 14/2018 vp, PeVL 3/2017 vp, PeVL 26/2018 vp, PeVL 37/2013 vp). Perustuslakivaliokunnan mielestä biometrinen tunnistaminen rekisteröinti merkitsee lisäksi erityistä tarvetta huolehtia järjestelmään talletettavien henkilötietojen suojaamisesta väärinkäytön vaaroilta ja kaikenlaiselta tietojen laittomalta saannilta ja käytöltä (PeVL 40/2021 vp).

Loppupäätelmä

Vastaavasti kuin valtioneuvoston kirjelmässä todetaan, on tärkeää, että jatkovalmistelussa pyritään varmistamaan, että ehdotettava sääntely on kaikilta osin EU:n tietosuojasääntelyn mukaista ja että ehdotuksessa huomioidaan sekä henkilötietojen käsittelyä koskevat yleiset periaatteet (kuten käyttötarkoitussidonnaisuus ja tietojen minimointi) että erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien tietojen käsittelyä koskevat reunaehdot. Edellä mainitun ohella tulee

huomioida myös perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntö arkaluonteisten tietojen käsittelyn osalta ja pyrkiä varmistamaan, että biometrinen tietojen käsittely rajataan sääntelyn tarkoituksen kannalta välttämättömään ja että sääntelyssä huolehditaan asianmukaisista ja riittävästä suojatoimista. Tältä osin on syytä kiinnittää huomiota ulkoisten palveluntarjoajien rooliin sekä ehdotuksella luotavan sähköisen hakemusalan ja sen sisältämän yhdyskäytävän tietoturvaan.