

Perustuslakivaliokunta

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi (kolmansien maiden kansalaisia koskeva tietojenvaihto ja ECRIS)

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi (kolmansien maiden kansalaisia koskeva tietojenvaihto ja ECRIS) (U 13/2016 vp): Asia on saapunut perustuslakivaliokuntaan mahdollisia toimenpiteitä varten.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- lainsäädäntöneuvos Tanja Innanen, oikeusministeriö
- professori Tuomas Ojanen

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- tietosuojavaltuutettu Reijo Aarnio, tietosuojavaltuutetun toimisto
- professori (emeritus) Teuvo Pohjolainen

VALTIONEUVOSTON KIRJELMÄ

Ehdotus

Euroopan komissio on 19 päivänä tammikuuta 2016 tehnyt ehdotuksen (KOM (2016) 7 lopullinen) Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi neuvoston puitepäätöksen 2009/315/YOS muuttamisesta kolmansien maiden kansalaisia koskevan tietojenvaihdon ja eurooppalaisen rikosrekisteritietojärjestelmän (ECRIS) osalta sekä neuvoston päätöksen 2009/316/YOS korvaamisesta.

Direktiiviehdotuksen tavoitteena on täydentää EU:n jäsenvaltioiden välillä rikosrekisteritietojen vaihtoon sovellettavaa ECRIS-tietojärjestelmää kolmansien maiden kansalaisia koskevalla järjestelmällä, jonka avulla jäsenvaltiot voisivat tarkistaa, missä jäsenvaltioissa on kolmansien maiden kansalaisia koskevia tuomioita, ja kohdentaa yksittäiset pyyntönsä näihin jäsenvaltioihin.

Valiokunnan lausunto PeVL 13/2016 vp

Direktiiviehdotuksen keskeisin velvoite on, että jäsenvaltio, jossa annetaan kolmannen maan kansalaista koskeva tuomio, velvoitetaan tallettamaan kansallisiin järjestelmiin direktiivissä luetellut tiedot, jotka sisältävät muun ohella henkilön sormenjälkiä koskevat tiedot.

Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto suhtautuu direktiiviehdotuksen tavoitteisiin lähtökohtaisesti myönteisesti. On perusteltua kehittää ECRIS-järjestelmän käyttöä siten, että jäsenvaltiot saavat tiedon siitä, missä jäsenvaltioissa kolmannen maan kansalaista koskevia tuomioita on, jolloin ne pystyvät kohdentamaan pyyntönsä oikeisiin jäsenvaltioihin.

Direktiiviehdotuksen mukaan jäsenvaltioilla olisi velvollisuus tallettaa sekä omaan kansalliseen järjestelmään että ECRIS-järjestelmään laajemmin tietoja kolmansien maiden kansalaisista kuin Euroopan unionin jäsenvaltioiden kansalaisista. Kolmansien maiden kansalaisten osalta tallettavat tiedot sisältäisivät myös sormenjälkitiedot. Ehdotettu sääntely on merkityksellistä perustuslain (731/1999) 6 §:ssä turvattun syrjintäkiellon kannalta, koska tällainen sääntely saattaisi johtaa siihen, että kolmansien maiden kansalaiset tulevat eri asemaan asetetuiksi Euroopan unionin jäsenvaltioiden kansalaisiin verrattuna mahdollisesti jo rekisteröintivaiheessa taikka myöhemmin tietoja käytettäessä. Myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen 14 artikla ja sen 12 lisäpöytäkirja sekä Euroopan unionin perusoikeuskirjan 21 artikla sisältävät syrjintäkiellot.

Euroopan unionin perusoikeuskirjan 8 artiklassa turvataan jokaisen oikeus henkilötietojensa suojaan. Henkilötietojen suoja on turvattu myös perustuslain 10 §:n 1 momentissa. Sen mukaan henkilötietojen suojasta säädetään tarkemmin lailla. Euroopan unionin henkilötietojen suojaa koskevien nykyisten standardien mukaan ehdotuksessa tarkoitettuja rikosoikeudellisia tuomioita koskevia tietoja pidetään erityisenä henkilötietojen luokkana, joka edellyttää erityisiä suojoitoimia. Kansallisen lain mukaan kysymys on henkilötietolain (523/1999) 11 §:ssä tarkoitetuista rikollista tekoa, rangaistusta tai muuta rikoksen seuraamusta koskevista arkaluonteisista henkilötiedoista, joiden käsittely on lähtökohtaisesti kielletty. Arkaluonteisten tietojen käsittely on kuitenkin mahdollista muun muassa silloin, kun käsittelystä säädetään laissa. Henkilötietojen käsittelyn tulee aina olla tarpeellista ja oikeasuhtaista.

Sekä perustuslain 6 §:n mukainen syrjintäkielto että henkilötietojen käsittelylle asetetut vaatimukset edellyttävät, että kolmansien maiden kansalaisia koskevien tietojen tallettamisvelvollisuuden sekä kansallisesti että ECRIS-järjestelmään tulee olla oikeasuhtaista, hyväksyttävää ja tarpeellista.

Henkilötietojen tallettamista koskeva velvollisuus ei saisi ylittää sitä, mikä on tarpeen rajat ylittävään oikeudelliseen yhteistyöhön liittyvän tavoitteen saavuttamiseksi. Ehdotuksessa kolmansien maiden kansalaisten henkilöiden sormenjälkitietojen tallettamista koskevaa velvoitetta on pidetty tarpeellisena, jotta voidaan varmistaa kyseisten henkilöiden luotettava tunnistaminen. Tältä osin valtioneuvosto katsoo, että sääntelyssä tulisi kuitenkin pyrkiä huomioimaan, että on myös kolmansia maita, joilla on luotettavat väestörekisterit, joiden perusteella kansalaiset voidaan luotettavasti tunnistaa.

Valiokunnan lausunto PeVL 13/2016 vp

Direktiiviehdotuksen edellyttämät muutokset kansallisessa järjestelmässä talletettaviin tietoihin aiheuttavat merkittäviä kuluja kansallisten IT-järjestelmien kehitystyön takia. Erityisesti sormenjälkitietojen kansallinen tallettaminen siten, että Oikeusrekisterikeskuksella on pääsy tietoihin, aiheuttaa merkittäviä kuluja. Toimivan sormenjälkien vertailujärjestelmän luominen Euroopan unionin jäsenvaltioiden välille aiheuttaa merkittäviä kuluja koko Euroopan unionin tasolla. Sormenjälkiä koskevan tiedon lisääminen ECRIS-yhteistyöhön kolmansien maiden kansalaisten osalta on lisäksi merkittävä muutos rikosrekisteritietojenvaihdossa tehtävään Euroopan unionin jäsenvaltioiden väliseen yhteistyöhön. Muutos on merkittävä myös kansalliseen tietojen tallettamiseen, sillä Suomen rikosrekisterijärjestelmään ei sisälly sormenjälkitietoja.

Voimassa oleva puitepäättös ei ole edellyttänyt kansallisten rikosrekisterijärjestelmien harmonisointia, mutta jäsenvaltioiden välinen yhteistyö on silti ollut toimivaa ja tehokasta.

Valtioneuvosto katsoo, että ensisijaisesti neuvottelujen kuluessa voitaisiin selvittää, olisiko riittävää, että direktiiviehdotuksen mukainen yhteistyö perustuisi voimassa olevan puitepäättöksen mukaisille periaatteille, eikä talletettavia tietoja koskevaa lainsäädäntöä harmonisoitaisi laajemmin kuin puitepäättöskään tätä edellyttää.

Jos tätä ei pidetä tehokkaan yhteistyön kannalta riittävänä, tulisi neuvottelujen kuluessa selvittää, edellyttääkö jäsenvaltioiden välinen tehokas yhteistyö kaikkien direktiiviehdotuksissa edellytettujen tietojen mukaan lukien sormenjälkitietojen kansallista tallettamista kolmansien maiden kansalaisten osalta. Valtioneuvosto katsoo, että neuvotteluissa tulisi pyrkiä siihen, että direktiiviehdotus edellyttäisi jäsenvaltioita harmonisoimaan talletettavia tietoja koskevaa lainsäädäntöä vain siltä osin kuin se katsotaan tarpeelliseksi tehokkaan yhteistyön kannalta.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Arvioitavana oleva direktiiviehdotus koskien kolmansien maiden kansalaisia koskevaa tietojenvaihtoa ja eurooppalaista rikosrekisteritietojärjestelmää on valtiosääntöoikeudellisesti merkityksellinen erityisesti sormenjälkitietojen käsittelyn osalta. Ehdotuksen 1 artiklaan sisältyy velvollisuus tallettaa rikoksista tuomittujen kolmansien maiden kansalaisten sormenjälkitiedot siten, että ne ovat käytettävissä ECRIS-järjestelmän varaan perustuvassa yhteistyössä.

Arvioitavana oleva ehdotus merkitsee puuttumista yksityiselämän ja henkilötietojen suojaan. Perustuslakivaliokunta on arvioidessaan tällaista sääntelyä yleensä katsonut, että sääntelyä on tarkasteltava perustuslain 10 §:n kannalta. Sen 1 momentin mukaan henkilötietojen suojasta säädetään tarkemmin lailla. Perustuslakivaliokunnan vakiintuneen käytännön mukaan lainsäätäjän liikkumavaraa rajoittaa tämän säännöksen lisäksi myös se, että henkilötietojen suoja osittain sisältyy samassa momentissa turvattun yksityiselämän suojan piiriin. Kysymys on kaiken kaikkiaan siitä, että lainsäätäjän tulee turvata tämä oikeus tavalla, jota voidaan pitää hyväksyttävänä perusoikeusjärjestelmän kokonaisuudessa. Valiokunta on käytännössään pitänyt henkilötietojen suojan kannalta tärkeinä sääntelykohteina ainakin rekisteröinnin tavoitetta, rekisteröitävien henkilötietojen sisältöä, niiden sallittuja käyttötarkoituksia mukaan luettuna tietojen luovutettavuus sekä tietojen säilytysaikaa henkilörekisterissä ja rekisteröidyn oikeusturvaa. Näiden seikkojen

Valiokunnan lausunto PeVL 13/2016 vp

sääntelyn lain tasolla tulee lisäksi olla kattavaa ja yksityiskohtaista (ks. esim. PeVL 11/2016 vp, s. 8).

Sormenjäljet sisältävät yksilöstä sellaista informaatiota, joka mahdollistaa hänen tarkan tunnistamisensa hyvin erilaisissa yhteyksissä (ks. esimerkiksi Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio *S. and Marper v. the United Kingdom*, 4.12.2008, kohta 84). Perustuslakivaliokunta on arvioinut, että tällaiset biometriset tunnistetiedot ovat monin tavoin rinnastettavissa arkaluonteisiin tietoihin. Tämän johdosta jo sormenjälkitietojen tallentaminen tällaiseen rekisteriin voi antaa aiheutta huoleen yksityiselämän suojan kannalta (ks. em. tuomio, kohta 85). Valiokunnan käsityksen mukaan biometrisiä tunnisteita sisältäviin laajoihin tietokantoihin saattaa liittyä tietoturvaan ja tietojen väärinkäyttöön liittyviä vakavia riskejä, jotka voivat viime kädessä muodostaa uhan henkilön identiteetille (PeVL 14/2009 vp, s. 3/I).

Perustuslakivaliokunta on aikaisemmin ottanut kantaa myös nimenomaisesti sormenjälkitietojen käsittelyä koskevaan Euroopan unionin sääntelyyn. Valiokunta arvioi perustuslaissa, kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa ja EU:n perusoikeuskirjassa turvattuun henkilötietojen suojan kannalta komission esitystä, jonka perusteella lainvalvontaviranomaiset voivat pyytää sormenjälkitietojen vertailua Eurodac-järjestelmään tallennettuihin sormenjälkitietoihin silloin, kun vertailu on tarpeen terrorismirikosten tai muiden vakavien rikosten torjuntaa, havaitsemista tai tutkimista varten (PeVL 21/2012 vp). Valiokunta piti tuolloin aikaisemman käytäntönsä valossa (erit. PeVL 14/2009 vp ja PeVL 47/2010 vp) ongelmallisena sitä, että ehdotetulla käyttötarkoituksella ei ollut selkeää yhteyttä sormenjälkitietojen alkuperäiseen keräämis- ja tallettamistarkoitukseen. Tämän vuoksi valiokunta katsoi, että asetusehdotuksen jatkovalmistelussa unionin tasolla oli tarpeen tuoda esiin sen kyseenalaisuus henkilötietojen suojan ja erityisesti siihen liittyvän tietojen käyttötarkoitussidonnaisuusperiaatteen kannalta.

Perustuslakivaliokunta on sittemmin arvioinut myös komission asetusehdotusta koskien maahan-tulo- ja maastalähtöjärjestelmää. Tuolloin arvioitavana olleen asetusehdotuksen tarkoituksena oli perustaa rajanylitystietojärjestelmä (EES), joka on tarkoitettu jäsenvaltioiden ulkorajat ylittävien ja niiden alueella lyhytaikaiseen oleskeluun oikeutettujen kolmansien maiden kansalaisten maahan-tulo- ja maastalähtöaikaa ja -paikkaa koskevien tietojen rekisteröimiseen ja säilyttämiseen, heidän oleskelunsa keston laskemiseen sekä kuulutusten laatimiseen jäsenvaltioille, kun lailliset oleskeluajat ovat umpeutuneet. Valiokunta viittasi tuolloin siihen, että EES-järjestelmään tullaan tallentamaan siirtymäajan jälkeen biometrisinä tietoina sormenjälkiä. Perustuslakivaliokunta piti valtioneuvoston kantaa tietojärjestelmän käyttötarkoituksen laajentamisesta terrorismirikosten ja muiden vakavien rikosten torjuntaan henkilötietojen suojan ja erityisesti siihen liittyvän tietojen käyttötarkoitussidonnaisuusperiaatteen kannalta kyseenalaisena ilman tarkempaa valmistelua muun muassa perusoikeuksien turvaamisen kannalta (PeVL 21/2013 vp, s. 4/I).

Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan nyt käsillä olevan asian jatkokäsittelyssä on syytä varmistua siitä, että sääntelyyn sisältyvät henkilötietojen suojan näkökulmasta kattavat ja asianmukaiset säännökset, joissa huomioidaan myös rekisterin tietoturva asianmukaisella tavalla. Perustuslakivaliokunta huomauttaa, että tietojen luovuttamista ulkomaille on arvioitava samoista lähtökohdista kuin kotimaassa tapahtuvaa luovuttamista myös käyttötarkoitussidonnaisuus huomioiden (PeVL 47/2010 vp, s. 3/II). Tämän johdosta on erityisesti varmistuttava esityksessä tar-

Valiokunnan lausunto PeVL 13/2016 vp

koitettujen sormenjälkitietojen mahdollista edelleen luovuttamista koskevan sääntelyn asianmukaisuudesta.

Direktiiviehdotuksen mukaan jäsenvaltioilla on velvollisuus tallettaa laajemmin tietoja kolmansien maiden kansalaisista kuin Euroopan unionin jäsenvaltioiden kansalaisista. Kolmansien maiden kansalaisten osalta talletettavat tiedot sisältäisivät myös sormenjälkitiedot. Perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt henkilötietojen käsittelyn yhteydessä huomiota myös siihen, että perusoikeusrajoituksen on oltava suhteellisuusperiaatteen mukainen (PeVL 21/2012 vp, s. 4/II, PeVL 14/2009 vp, s. 3/I). Valiokunnan mielestä on tärkeää korostaa, että myös kolmansien maiden kansalaisia koskevien tietojen tallettamisvelvollisuuden tulee olla oikeasuhtaista, hyväksyttävää ja välttämätöntä. Valiokunta yhtyy valtioneuvoston kantaan todeten, että on syytä vielä perusteellisemmin selvittää, edellyttääkö jäsenvaltioiden välinen tehokas yhteistyö välttämättä esitetyn kaltaista laajamittaista kolmansien maiden kansalaisten tietojen kansallista tallettamista.

Perustuslain 6 §:n 1 momentin mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Säännökseen sisältyy mielivallan kieltö ja vaatimus samanlaisesta kohtelusta samanlaisissa tapauksissa (HE 309/1993 vp, s. 42). Yleistä yhdenvertaisuusperiaatetta täsmentää ja täydentää perustuslain 6 §:n 2 momentin syrjintäkieltosäännös. Syrjintäkieltö ei kiellä kaikenlaista erontekoa ihmisten välillä. Olennaista on, voidaanko erottelu perustella perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävällä tavalla. Valiokunta on tämän johdosta pitänyt esimerkiksi vain tiettyihin ulkomaalaisryhmiin kohdistuvaa henkilötietojen käsittelyä perustuslain 6 §:n kannalta arveluttavana (PeVL 47/2010 vp, s. 4/I). Valiokunnan käsityksen mukaan nyt ehdotetulle sääntelylle, joka asettaa kolmannen maan kansalaisille Euroopan unionin kansalaisista poikkeavat rekisteröintivaatimukset, on kuitenkin esitetty perustuslain 6 §:n näkökulmasta hyväksyttävät perusteet.

VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Perustuslakivaliokunta ilmoittaa,

että se yhtyy asiassa valtioneuvoston kantaan kiinnittäen huomiota edellä esitettyihin valtiosääntöoikeudellisiin seikkoihin.

Helsingissä 19.4.2016

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Annika Lapintie vas
varapuheenjohtaja Tapani Tölli kesk
jäsen Anna-Maja Henriksson r
jäsen Hannu Hoskonen kesk
jäsen Antti Häkkänen kok
jäsen Ilkka Kantola sd
jäsen Kimmo Kivelä ps
jäsen Jaana Laitinen-Pesola kok

Valiokunnan lausunto PeVL 13/2016 vp

jäsen Markus Lohi kesk
jäsen Leena Meri ps
jäsen Ville Niinistö vihr
jäsen Ulla Parviainen kesk

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Mikael Koillinen