

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

Valtioneuvoston U-kirjelmä U 3/2017 vp eduskunnalle ehdotuksesta Euroopan matkustajatieto- ja lupajärjestelmäksi (ETIAS)

Perustuslakivaliokunnan pyytämänä asiantuntijalausuntona esitän kunnioittaen seuraavan.

Asetusehdotuksessa tarkoitettu EU:n matkustustieto- ja -lupajärjestelmä, ts. ETIAS -järjestelmä on viisumivapaiden kolmansien maiden kansalaisille tarkoitettu ennakkorekisteröitymisjärjestelmä.

Asia on valtiosääntöoikeudellisesti merkityksellinen etenkin henkilötietojen suojan kannalta. Järjestelmään kerättäisiin henkilötietoja viisumivapailta kolmansien maiden kansalaisilta. Kerättäviin tiedoista säädetään 15 artiklassa ja niihin kuuluisivat muun muassa tiedot täysi-ikäisen hakijan vanhempien etunimistä, hakijan terveystiedoista sikäli kuin on kyse epidemiataudeista tai muista tartuntaudeista sekä tieto siitä, onko henkilöä tuomittu koskaan rikoksesta. Järjestelmä tallentaa hakemuksen laadintaan käytetyn yhteyden IP-osoitteen. Siihen ei kuitenkaan kerättäisi sormenjälkitietoja tai muita biometrisiä henkilötietoja. Tallennettuja tietoja säilytetään viisi vuotta luvan haltijan viimeisimmästä saapumisesta EU-alueelle tai viisi vuotta viimeisimmän pääsyn epäämispäätöksen tai luvan mitätöimisen jälkeen.

Järjestelmän avulla on asetusehdotuksen 1 artiklan mukaan tarkoitus määrittää, aiheuttaa-ko kolmansien maiden kansalaisten oleskelu jäsenvaltioiden alueella laitonta muuttoliikettä, turvallisuutta tai kansanterveyttä koskevan riskin. Lisäksi asetuksessa vahvistetaan edellytykset, joiden mukaisesti jäsenvaltion lainvalvontaviranomaiset ja Euroopan poliisivirasto voivat tarkastella ETIAS-keskusjärjestelmään tallennettuja tietoja toimivaltaansa kuuluvien terrorismirikosten ja muiden vakavien rikosten torjuntaa, havaitsemista ja tutkintaa varten. Lainvalvontaviranomaisten pääsy ETIAS-järjestelmän tietoihin rajattaisiin 45 artiklan perusteella terrorismirikosten ja vakavien rikosten ennalta ehkäisemiseen, paljastamiseen ja selvittämiseen. Lainvalvontaviranomaisilla olisi kuitenkin pääsy vain osaan ETIAS-järjestelmän tiedoista (nimi, matkustusasiakirjan numero, yhteystiedot sekä haun rajaamiseksi kansallisuus, sukupuoli ja syntymäaika). Henkilötietojen käsittely tapahtuisi ensivaiheessa automaattisesti.

Perustuslakivaliokunta on arvioinut hiljattain useita valtioneuvoston selvityksiä ja kirjelmia, joiden kohteena on ollut henkilötietojen käsittelyä koskeva EU:n lainsäädäntö tai sopimushanke (ks. esim. PeVL 33/2016 vp, PeVL 29/2016 vp, PeVL 28/2016 vp, PeVL 26/2016 vp, PeVL 20/2016 vp ja PeVL 13/2016 vp). Näissä yhteyksissä valiokunta on tyypillisesti toistanut perustuslain 10 §:ssä turvattua henkilötietojen suojaa koskevan arvioinnin lähtökohdat, joiden perusteella valiokunta on pitänyt henkilötietojen suojan kannalta tärkeinä sääntelykohteina ainakin rekisteröinnin tavoitetta, rekisteröitävien henkilö-

tietojen sisältöä, niiden sallittuja käyttötarkoituksia mukaan luettuna tietojen luovutettavuus sekä tietojen säilytysaikaa henkilörekisterissä ja rekisteröidyn oikeusturvaa. Näiden seikkojen sääntelyn lain tasolla tulee lisäksi olla kattavaa ja yksityiskohtaista (ks. viimeksi PeVL 33/2016 vp). Samoin valiokunta on viitannut myös Euroopan unionin perusoikeuskirjan 7 artiklassa turvattuun yksityiselämän suojaan, 8 artiklassa turvattuun henkilötietojen suojaan sekä siihen, että Euroopan ihmisoikeussopimuksen yksityiselämän suojaa koskevan 8 artiklan on Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä katsottu kattavan myös henkilötietojen suojan.

Kiinnitän valiokunnan huomiota lisäksi seuraaviin näkökohtiin:

ETIAS-järjestelmän merkitsee kolmansien maiden kansalaisiin kohdistuvaa riskinarvioinnin käyttöönottoa. Järjestelmän avulla pyritään toisin sanoen määrittämään indikaattori-pohjaisesti, aiheuttaako kyseisten henkilöiden läsnäolo jäsenvaltioiden alueella laitonta muuttoliikettä, turvallisuutta tai kansanterveyttä koskevan riskin. Riskinarvioinnissa käytettävät tarkastussäännöt ja riski-indikaattorit eivät asetusehdotuksen mukaan sinänsä saa missään olosuhteissa perustua henkilön rotuun tai etniseen alkuperään, poliittisiin mielipiteisiin, uskonnolliseen tai filosofiseen vakaumukseen, ammattiliiton jäsenyyteen taikka sukupuolista käyttäytymistä tai suuntautumista koskeviin tietoihin. Toisaalta hakijan on annettava ETIAS-järjestelmän hakulomakkeessa tiedot muun muassa syntymämaastaan, kansalaisuudestaan, koulutuksestaan ja ammatistaan, jotka sinänsä saattavat vähintäänkin välillisesti sisältää tietoja myös henkilön etnisestä alkuperästä, ammattiliiton jäsenyydestä tai uskonnollisesta vakaumuksesta. Sikäli kuin näitä näkökohtia käytetään riski-indikaattoreiden muodostamiseen, voi kyse olla etnisestä tai muunkaltaisesta henkilökoh- taiseen syyhyn perustuvasta profiloinnista, joka on merkityksellistä perustuslain 6 §:n ja EU:n perusoikeuskirjan 20 ja 21 artiklan yhdenvertaisuusperiaatteen ja syrjinnän kieltoa koskevien vaatimusten kannalta.

ETIAS-järjestelmä perustuu olennaisesti automatisoidulle henkilötietojen käsittelylle, jossa yksityisten hakijoiden järjestelmään syötettyjä tietoja vertaillaan useisiin muihin EU:n viranomaisrekistereihin. Tällainen keskitetty automatisoitu järjestelmä luo korostu- neen tarpeen suojata järjestelmään talletettavat henkilötiedot väärinkäytöltä. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on S. ja Marper v. Yhdistynyt kuningaskunta –tapauksessa to- dennut, että henkilötietojen suojaan liittyvine takeiden tarve on erityisen suuri silloin, kun tietoja käsitellään automaattisin menetelmin varsinkin poliisitoiminnan tarkoituksiin. Lail- la tulee ihmisoikeustuomioistuimen mukaan varmistaa erityisesti se, että käsittely koski vain relevantteja tietoja siinä määrin kuin se tarkoitus, jonka vuoksi niitä säilytettiin, kul- loinkin edellytti. Lisäksi lailla tuli tarjota tehokkaita takeita väärinkäytöksiä vastaan. EU:n tuomioistuin on perusoikeuskirjan 7 ja 8 artikloihin liittyen viitannut samoihin näkökoh- tiin Digital Rights Ireland (Digital Rights Ireland ja Seitlinger ym., C-293/12 ja C-594/12, ks. tuomioin k. 55) ja Schrems (C-362/14) -tuomioissaan (ks. tuomion k. 91).

Asetusehdotuksen perusteelle ETIAS-järjestelmään talletettaisiin hakijoiden terveydenti- latietoja ja rikostuomioita koskevia sen mukaan kuin hakija niitä ilmoittaa. Henkilön ter- veydentilaa tai sairautta koskevat tiedot ja rikoksen seuraamusta koskevat tiedot ovat ar- kaluonteisia tietoja. Arkaluonteisten tietojen käsittelyn salliminen koskee yksityiselämään kuuluvan henkilötietojen suojan ydintä (Esim. PeVL 37/2013 vp). Tämän johdosta esi- merkiksi tällaisia tietoja sisältävien rekisterien perustamisesta säädettäessä on varmistut-

tava perusoikeuksien rajoitusedellytysten, erityisesti rajoitusten hyväksyttävyyden ja oikeasuhtaisuuden täyttymisestä (ks. PeVL 29/2016 vp, s. 4—5 ja esimerkiksi PeVL 21/2012 vp, PeVL 47/2010 vp sekä PeVL 14/2009 vp).

Palveluun talletettavat IP-osoitteet – varsinkin kun ne tässä tapauksessa voidaan yhdistää suoraan tiettyyn henkilöön – ovat henkilötietoja (Ks. myös EU-tuomioistuimen tuomio Breyer (C-582/14), ja niihin on sovellettava samoja periaatteita kuin henkilötietoihin yleensäkin sovelletaan.

ETIAS-järjestelmään ei sisällytetä biometrisia tunnistetietoja, mitä voidaan sinänsä pitää myönteisenä henkilötietojen keräämisen minimoinnin ja varsinkin biometrisiin tietoihin liittyvän arkaluontoisuuden kannalta. (Ks. myös PeVL 33/2016 vp.)

Kokonaisarvion tarve

Perustuslakivaliokunta kiinnitti Eurodac-järjestelmää koskevassa lausunnossaan PeVL 33/2016 vp huomiota siihen, että sen käsiteltävänä on ollut useita valtioneuvoston kirjelmiä ja selvityksiä, jotka koskevat komission ehdotuksia sääntelyksi ns. kolmansien maiden kansalaisten yksityiselämän ja henkilötietojen suojasta. Usein – vaikkakaan ei nyt – kysymys on ollut biometristen tunnistetietojen käsittelystä (ks. esim. PeVL 29/2016 vp, PeVL 28/2016 vp ja PeVL 13/2016 vp). Vaikka nyt käsiteltävä oleva ehdotuksessa ei olekaan kysymys biometrisista-tunnisteista, siihen kuitenkin sisällytettäisiin muita arkaluonteisia tietoja, kuten terveydentilaa ja rikostuomioita koskevia tietoja. Valiokunta viittasi Eurodac-asetusta koskevassa lausunnossaan PeVL 33/2016 vp erityisesti siihen, että sääntelytekniikan pirstaleisuus vaikeuttaa huomattavasti perusteellisen valtiosääntöisen arvion tekeminen on tällaisesta pirstalemaisesta lähestymistavasta johtuen vaikeaa. Samalla se kiinnitti valtioneuvoston huomiota siihen, että perusoikeuksien suojaan liittyvien muutosten ja tulevien muiden uudistusten yhteisvaikutus ei saa muodostua kohtuuttomaksi (ks. esim. PeVL 19/2016 vp, s. 2, PeVL 32/2014 vp). Se myös toisti kantansa siitä, että samaan asiakokonaisuuteen liittyvien uudistusten toteuttaminen erillisillä lainsäädäntöhankkeilla voi merkitä sitä, että valiokunta joutuu arvioimaan tiettyä esitystä puutteellisten tietojen perusteella eikä voi ottaa arvioinnissaan huomioon eri esitysten kumulatiivisia vaikutuksia (ks. PeVL 60/2014 vp).

Nähdäkseni perustuslakivaliokunnan tulisi nytkin toistaa Eurodac-asiassa ilmaiseman kantansa siitä, että valtioneuvoston on syytä arvioida tällaisten samoihin perusoikeuksiin liittyvien uudistusten vaikutuksia mahdollisimman kokonaisvaltaisesti tarvittaessa käynnistämällä erillinen arviointihanke ja että valtioneuvoston olisi myös syytä pyrkiä vaikuttamaan siten, että vastaavanlainen arviointi suoritetaan EU:n toimesta.

Turussa 9.2.2017

Juha Lavapuro
professori