Tuomas Ojanen
13.4.2016

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

U 13/2016 vp valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi (kolmansien maiden kansalaisia koskeva tietojenvaihto ja ECRIS)

Direktiiviehdotus on monelta osin kysymys alun perin puitepäätöksen muodossa voimassa olleen EU-säädöksen muuttamisesta direktiiviksi. Instrumentin muuttaminen liittyy perusteiltaan unionin ns. pilarijaon poistamiseen Lissabonin sopimuksen voimaantulon 1.12.2009 myötä. Nähdäkseni direktiiviehdotus on valtiosääntöoikeudellisesti mielenkiinnoton siltä osin kuin siinä on samaa sääntelyä kuin voimassaolevassa puitepäätöksessä, vaikka sen paremmin puitepäätösehdotus kuin sen kansallista täytäntöönpanoa tarkoittanut lakiehdotus eivät ole havaitakseni olleet aikanaan perustuslakivaliokunnan käsiteltävänä.[1]

Kuten valtioneuvoston kirjelmästä ilmenee, direktiiviehdotukseen sisältyy kuitenkin puitepäätökseen verrattuna uusia ulottuvuuksia. Niistä on valtiosääntöoikeudellisesti merkittävä direktiiviehdotukseen viime vaiheissa sisällytetty velvollisuus tallettaa kolmansien maiden kansalaisten sormenjälkitiedot, siten että ne olisivat käytettävissä ECRIS-järjestelmän varaan perustuvassa yhteistyössä.

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 kansalaisista talletettavat tiedot sisältäisivät sormenjälkitiedot. Komission ehdotuksessa sormenjälkitietojen lisäämistä perustellaan sillä, että kolmannen maan kansalaisen tunnistaminen edellyttäisi tätä.

Nähdäkseni kysymys on merkittävästä sääntelyehdotuksesta perusoikeusjärjestelmän kannalta, etenkin kun käsittely (tallentaminen) kohdistuisi kansallisuuden perusteella ja kun kyseessä olisivat arkaluontoiset henkilötiedot, joiden käsittely on lähtökohtaisesti kielletty. Ehdotettu sääntely on merkityksellinen perustuslain 6 §:n 1 ja 2 momentin (yhdenvertaisuus- ja syrjintäkieltosäännökset) ja 10 §:n 1 momentin (henkilötietojen suoja), samoin kuin vastaavista oikeuksista määräävien EU:n perusoikeuskirjan 8, 20 ja 21 artiklojen sekä Euroopan ihmisoikeussopimuksen 14 artiklan ja 12 lisäpöytäkirjan,

[1] Puitepäätös implementointiin vuonna 2012 lailla rikosrekisteritietojen säilyttämisestä ja luovuttamisesta Suomen ja muiden Euroopan unionin jäsenvaltioiden välillä sekä lailla rikosrekisterilain ja kansainvälisestä oikeusavusta rikosasioissa annetun lain muuttamisesta. Ks. HE 1/2012 vp ja LaVL 3/2012 vp. Nähdäkseni hallituksen esityksen säätämisjärjestysjaksossa esitettyyn ei ole olennaista huomauttamista perustuslain kannalta.

kannalta, koska tällainen sääntely asettaisi kolmansien maiden kansalaiset eri asemaan verrattuna Euroopan unionin jäsenvaltioiden kansalaisiin rekisteröintivaiheessa ja myöhemmin tietoja käytettäessä.

Valtioneuvoston kirjelmässä ehdotukseen sormenjälkitietojen tallettamisesta on suhtauduttu pidättyvästi etupäässä perusteella, että ehdotettu muutos erityisesti sormenjälkitietojen kansallisesta tallettamisesta synnyttäisi ”merkittäviä kuluja”. Kirjelmässä muutosta pidetään myös merkittävänä siitä syystä, ettei Suomen rikosrekisterijärjestelmään sisälly sormenjälkitietoja. Lisäksi jäsenvaltioiden välinen yhteistyö on ollut kirjelmän mukaan ”toimivaa ja tehokasta”, vaikka voimassa oleva puitepäätös ei ole harmonisoinut kansallisia rikosrekisterijärjestelmiä.

Näistä syistä valtioneuvosto katsoo, että “ensisijaisesti neuvottelujen kuluessa voitaisiin selvittää, olisiko riittävää, että direktiiviehdotuksen mukainen yhteistyö perustuisi voimassa olevan puitepäätöksen mukaisille periaatteille, eikä talletettavia tietoja koskevaa lainsäädäntöä harmonisoitaisi laajemmin kuin puitepäätöskään tätä edellyttää.” Jos tätä ei kuitenkaan pidetä riittävänä, valtioneuvoston mukaan “tulisi neuvottelujen kuluessa selvittää, edellyttääkö jäsenvaltioiden välinen tehokas yhteistyö kaikkien direktiiviehdotuksessa edellytettyjen tietojen mukaan lukien sormenjälkitietojen kansallista tallettamista kolmansien maiden kansalaisten osalta. Valtioneuvoston mukaan “neuvotteluissa tulisi pyrkiä siihen, että direktiiviehdotus edellyttäisi jäsenvaltioita harmonisoimaan talletettavia tietoja koskevaa lainsäädäntöä vain siltä osin kuin se katsotaan tarpeelliseksi tehokkaan yhteistyön kannalta. “

Valtioneuvoston kirjelmän linjauksiin voidaan sinänsä yhtyä. Perustuslain 6 ja 10 §:n, EU:n perusoikeuskirjan 8, 20 ja 21 artiklan sekä Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 ja 14 artiklan ja 12 lisäpöytäkirjan näkökulmasta on kuitenkin tärkeintä korostaa, että kolmansien maiden kansalaisia koskevien tietojen tallettamisvelvollisuuden tulee olla oikeasuhtaista, hyväksyttävää ja välttämätöntä[2]. Kun direktiiviehdotuksen perustelut jäävät nähdäkseni tältä osin ohuiksi ja riittämättömiksi, valtioneuvoston kannan mukaisesti olisi vielä syytä huomattavasti perusteellisemmin selvittää, edellyttääkö jäsenvaltioiden välinen tehokas yhteistyö välttämättä niin laajamittaista kolmansien maiden kansalaisten tietojen kansallista tallettamista kuin direktiiviehdotuksessa esitetään. Koska kysymys olisi sormenjälkitietojen osalta kolmansien maiden kansalaisten arkaluontoisten henkilötietojen tallentamisesta viranomaistarpeita varten, nähdäkseni syrjinnän kieltoa ja henkilötietojen suojaa koskevat perus- ja ihmisoikeusnormit edellyttävät korostetun painavia perusteita ehdotuksen hyväksyttävyyden, oikeasuhtaisuuden ja välttämättömyyden puolesta.

Lisäksi on sääntely-yhteys huomioiden syytä painottaa tarvetta huolehtia takeista, jotka tehokkaasti suojaavat tallettavien tietojen väärinkäytön vaaroilta sekä tietojen laittomalta saannilta ja käytöltä, vaikka voidaankin sinänsä suhtautua myönteisesti viranomaisten valise tietojen vaihdon tehostamiseen IT-järjestelmän avulla standardoidussa muodossa.

---

[2] Valtioneuvoston kirjelmässä käytetään tältä osin ilmaisua ”tarpeellinen”. Koska kyse on kuitenkin arkaluontoisista henkilötiedoista, niiden käsittelyltä on syytä edellyttää *välttämättömyyttä*.

> EU-tuomioistuin korosti tapauksissa *Digital Rights Ireland* ja *Schrems* antamissaan ratkaisuissa tarvetta huolehtia takeista väärinkäyttöä vastaan varsinkin tilanteessa, jossa henkilötietoja käsitellään *automaattisesti*, seuraavasti:
>
> ”Siltä osin kuin kyse on unionissa taatusta perusvapauksien ja -oikeuksien suojan tasosta, unionin säännöstössä, jolla puututaan perusoikeuskirjan 7 ja 8 artiklassa taattuihin perusoikeuksiin, on unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan säädettävä selvistä ja täsmällisistä toimenpiteen laajuutta ja soveltamista koskevista säännöistä, joissa asetetaan vähimmäisvaatimukset, jotta henkilöillä, joiden henkilötiedot ovat kyseessä, on riittävät takeet, joiden avulla heidän tietonsa voidaan tehokkaasti suojata väärinkäytön vaaroilta sekä kaikenlaiselta näiden tietojen laittomalta saannilta ja käytöltä. Tarve tällaisista takeista on tärkeä varsinkin silloin, kun henkilötietoja käsitellään automaattisesti ja on olemassa huomattava vaara laittomasta pääsystä näihin tietoihin (tuomio Digital Rights Ireland ym., C-293/12 ja C-594/12, EU:C:2014:238, 54 ja 55 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).”[3]

Suhteellisuusperiaate osana toissijaisuusperiaatteen valvontamekanismia

Valtioneuvoston kirjelmässä katsotaan yhtäältä, että ehdotus on toissijaisuusperiaatteen mukainen.

Toisaalta ehdotuksessa kuitenkin todetaan ehdotuksen oikeusperustasta nähdäkseni perustellusti, että neuvottelujen kuluessa tulisi vielä selvittää, ”onko direktiiviehdotuksen oikeusperusta asianmukainen ottaen huomioon, että direktiiviehdotus edellyttää kansallisella tasolla talletettavien tietojen harmonisointia.” Lisäksi valtioneuvoston kanta on pidättyväinen ehdotukseen siltä osin kuin kyse olisi kolmansien maiden kansalaisten sormenjälkitietojen tallettamisvelvollisuudesta.

Nähdäkseni on syytä huomauttaa Euroopan unionista tehdyn sopimuksen (SEU) 5.4 artiklasta, jonka mukaan ”suhteellisuusperiaatteen mukaisesti unionin toiminnan sisältö ja muoto eivät saa ylittää sitä, mikä on tarpeen perussopimusten tavoitteiden saavuttamiseksi.” SEU 5.3 artiklan mukaan unionin ”toimielimet soveltavat toissijaisuusperiaatetta toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteen soveltamisesta tehdyn pöytäkirjan mukaisesti. Kansalliset parlamentit valvovat toissijaisuusperiaatteen noudattamista mainitussa pöytäkirjassa määrätyn menettelyn mukaisesti.”

Suhteellisuusperiaatteen mukainen vaatimus unionin toiminnan välttämättömyydestä ja oikeasuhtaisuudesta siis sisältyy toissijaisuusperiaatteen noudattamisen valvontaan. Kun valtioneuvoston kirjelmässä sinänsä aivan perustellusti tuodaan esiin seikkoja, jotka kyseenalaistavat direktiiviehdotuksen *välttämättömyyttä* erityisesti siltä osin kuin kyse olisi kolmansien maiden kansalaisten sormenjälkitietojen tallettamisesta, nähdäkseni perustuslakivaliokunnan lausunnossa olisi paikallaan huomauttaa siitä, ettei ehdotusta voida nyt esitetyn tiedon valossa pitää ongelmattomana suhteellisuusperiaatteen ja sitä kautta myöskään toissijaisuusperiaatteen näkökulmasta.

Jatkovalmistelussa olisi näin ollen syytä kiinnittää huomiota myös ehdotuksen

---

[3] C-362/14 *Maximillian Schrems v Data Protection Commissioner*, tuomio 6.10.2015, kohta 91.

asianmukaisuuteen SEU 5 artiklan suhteellisuus- ja toissijaisuusperiaatteiden kannalta.

Helsingissä 13. päivänä huhtikuuta 2016

Tuomas Ojanen

OTT, professori

Helsinki