Teuvo Pohjolainen
27.5.2016

Lausunto Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle Valtioneuvoston kirjelmästä eduskunnalle ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi (Älykkäät rajat) U 22/2016 vp

Perustuslakivaliokunnan pyytämänä lausuntona otsikossa mainitusta asiasta esitän kunnioittavasti seuraavan:

1. Yleistä

Valtioneuvoston kirjelmässä ja siihen liittyvässä muistiossa on kysymys perustuslain 96 §:n 2 momentin nojalla eduskunnalle toimitettavasta Euroopan yhteisöjen komission ehdotuksista Euroopan parlamentin ja neuvoston muutetuksi asetuksiksi:

- Euroopan unionin rajanylitystietojärjestelmästä (EES) ja siihen liittyvistä ehdotuksista vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueeseen liittyvien laaja-alaisten tietojärjestelmien operatiivisesta hallinnoinnista vastaavan eurooppalaisen viraston (eu-LISA) perustamisasetuksen (EU) N:o 1077/2011, viisumitietojärjestelmäasetuksen (EY) N:o 767/2008 ja
-Schengenin rajasäännöstön (EU) N:o 2016/399 muuttamisesta

EES:n tavoite on parantaa kolmansien maiden kansalaisten rajatarkastusten laatua ja Schengen-alueella laittomasti oleskelevien identifioimista sekä tehostaa terrorismin ja muun vakavan rikollisuuden torjuntaa, paljastamista ja tutkintaa (EES 1–5 artiklat).

EES sisältää keskusjärjestelmän, kansalliset liittymisrajapinnat ja niiden väliset suojatut yhteydet. Lisäksi järjestelmä sisältää suojatut yhteydet EES:n ja VIS:n keskusjärjestelmän välillä. Järjestelmää hallinnoi eu-LISA (EES 6 artikla).

EES:n käyttöönoton myötä passien leimaamisesta luovutaan kuuden kuukauden siirtymäajan jälkeen (EES 20 ja SBC 12a artiklat). Matkustaja saa tiedon Schengen-alueella oleskeluun oikeutettujen päivien määrästä joko rajatarkastajalta (EES 10 artikla) tai nettipalvelun kautta (EES 12 artikla).

Lyhytaikaiseen oleskeluun (90/180 vrk) oikeutettujen kolmansien maiden kansalaisten tiedot rekisteröidään EES: ään heidän ensimmäisen Schengen-alueelle saapumisensa yhteydessä. Tallennettavat tiedot sisältävät passin koneluettavat tiedot (nimi, passin ja mahdollisen viisumin numero), tiedot rajanylityksistä ja oleskelusta sekä rajanylityspaikan tiedot. Lisäksi järjestelmään tallennetaan biometriset tiedot (kasvokuva ja oikean käden neljä sormenjälkeä pl. peukalo). Tiedot säilytetään järjestelmässä viisi vuotta. Jos matkustaja on viisumihaltija ja hänen sormenjälkitietonsa on jo VIS-järjestelmässä, ei niitä tallenneta uudestaan EES:ään. Kun henkilö ylittää ulkorajan ja hänen tietonsa ovat järjestelmässä, rajatarkastuksessa suoritetaan biometriikan verifiointi (kasvokuva tai sormenjälki) ja tiedot ylityksestä tallennetaan järjestelmään (EES 13–15 ja 31 artiklat, SBC 6a ja 8 artiklat). Järjestelmään tallennetaan myös tiedot käännytyksistä (EES 16 artikla).

EES:n ja VIS:n tietoja voidaan käyttää henkilöiden identifioimiseen ulkorajalla (EES 21 artikla) ja sisämaassa (EES 24 ja 25 artiklat). EES:n tietoa voidaan konsultoida myös viisumihakemusten käsittelyssä (EES 22 artikla) ja käsiteltäessä hakemuksia kansallisiin rekisteröityjen matkustajien ohjelmiin (EES 23 artikla).

Jäsenvaltioiden lainvalvontaviranomaisilla ja Europolilla on pääsy järjestelmän tietoihin liittyen terrorismin ja muun vakavan rikollisuuden torjuntaan, paljastamiseen ja tutkintaan (ESS 26–30 artiklat).
Järjestelmän kehittämisestä ja hallinnoinnista sekä siihen liittyvästä yhteistyöstä jäsenvaltioiden kanssa vastaa eu-LISA (EES 34 ja eu-LISA 1, 5a, 7, 8, 12, 15 ja 19 artiklat). Jäsenvaltiot ovat velvollisia liittämään kansalliset järjestelmänsä EES:ään liittymisrajapintojen kautta sekä järjestämään kansallisten yhteyspisteiden toiminnan ja henkilöstön tarvittavan koulutuksen ennen järjestelmän käyttöönottoa (EES 35 artikla).

2 Ehdotuksen taustaa

Kysymyksessä ei ole uusi asia, sillä Komissio antoi ensimmäisen ehdotuksen Älykkäistä rajoista 28 päivänä helmikuuta 2013. Ehdotus sisälsi asetukset Euroopan unionin rajanylitystietojärjestelmästä ja rekisteröityjen matkustajien ohjelmasta, sekä Schengenin rajasäännöstön muuttamisesta. Ehdotus käsiteltiin perusteellisesti perustuslakivaliokunnassa (PeVL 21/2013 vp — U 18/2013 vp).

Jo tätä ennen eduskunnassa on arvioitu ehdotetun sääntelyn kaltaisen järjestelmän tarpeellisuutta. Eduskunta on käsitellyt vuonna 2008 komission tiedonannosta (Euroopan unionin rajaturvallisuuteen liittyvien toimien valmistelu (KOM (2008) 69 lopullinen) laadittua E-kirjelmää (E 9/2008 vp), jossa jo ehdotettiin ESS:n ja RTP:n perustamista. Näitä kirjelmiä ei käsitelty perustuslakivaliokunnassa. Hallintovaliokunta totesi mainittua E-kirjelmää tarkastellessaan muun ohella (HVaL 5/2008 vp):

”Valiokunta korostaa tehokkaan ja kattavan rajavalvonnan tärkeyttä kaikilla unionin ulkorajoilla. Rajapakettia on käsiteltävä samalla osana Euroopan unionin kokonaisvaltaista maahanmuuttopolitiikkaa, jonka muita keskeisiä elementtejä ovat mm. laittoman maahantulon ja ihmiskaupan torjuminen, yhteisen eurooppalaisen turvapaikkajärjestelmän luominen, yhteistyö kolmansien maiden kanssa ja laillisen maahanmuuton edistäminen. Ihmis- ja perusoikeudet sekä kansainvälinen suojelu sisältyvät läpileikkaavina osina kokonaisvaltaiseen maahanmuuttopolitiikkaan.”

”Komission ehdottama rajanylitystietojärjestelmä tuo merkittävää lisäarvoa unionin tehokkaan ulkorajavalvonnan kehittämiseen. Valiokunta pitää tärkeänä, että valtioneuvosto kiinnittää erityistä huomiota rajanylitystietojärjestelmän ja luotettujen matkustajien järjestelmän jatkovalmisteluissa tietosuojan riittävän tason ja valvonnan sekä kolmannen maan kansalaisen oikeusturvan takaamiseen. Lisäksi on syytä selvittää tarkasti biometriikkaa koskeva sääntely sekä ehdotettujen järjestelmien kustannukset.”

Eurooppa-neuvoston kehotettua 23.-24. kesäkuuta 2011 pitämässään kokouksessa kiirehtimään älykkäitä rajoja koskevaa työtä, komissio julkaisi 25 päivänä lokakuuta 2011 tiedonannon (KOM (2011) 680 lopullinen EES:n ja RTP:n toteutusvaihtoehdoista. Myös tämä tiedonanto on ollut eduskunnan käsiteltävänä E-kirjeen (120/2011 vp) johdosta. Asiaa ei käsitelty perustuslakivaliokunnassa ja hallintovaliokunta katsoi päätöksessään (17/2012 vp), ettei kirjelmä anna aihetta toimenpiteisiin.

Nyt esillä olevissa asetusehdotuksissa on paljon yhtäläisyyksiä vuonna 2013 perustuslakivaliokunnassa käsiteltyjen asetusehdotusten kanssa. Erityisesti esille nousevat myös nyt valiokunnan tuolloin esille nostamat kysymykset lainvalvontaviranomaisten pääsystä sormenjälkitietoihin sekä tietojen säilytysajoista. Nämä kysymykset liittyvät ehdotusten suhteeseen yksityisyyden suojaan.

Käsitellessään vuonna 2013 U-kirjelmää 18/2013 vp, valiokunta totesi mm.:

> ”Perustuslakivaliokunta ei pidä asetusehdotuksia perusoikeuksien suojan kannalta ongelmallisina. Valiokunta kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että valtioneuvoston mielestä rajanylitystietojärjestelmä EES:n käyttötarkoitus tulisi määritellä komission ehdottamaa laajemmaksi siten, että tietojärjestelmän käyttötarkoitus kattaisi myös asetuksessa selkeästi määriteltävien terrorismirikosten ja muiden vakavien rikosten torjunnan.
>
> Perustuslakivaliokunta on viime vuonna antamassaan lausunnossa PeVL 21/2012 vp arvioinut perustuslaissa, kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa ja EU:n perusoikeuskirjassa turvatun 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. 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.
>
> EES-järjestelmään tullaan tallentamaan siirtymäajan jälkeen biometrisinä tietoina sormenjälkiä. EES:n tavoitteena on asetusehdotuksen johdanto-osan 7 kohdan mukaan rajavalvonnan parantaminen, laittoman maahanmuuton estäminen ja muuttovirtojen hallinnan helpottaminen. Asetusehdotuksen 1 artiklan perusteella järjestelmä on tarkoitettu jäsenvaltioiden ulkorajat ylittävien ja niiden alueella lyhytaikaiseen oleskeluun oikeutettujen kolmansien maiden kansalaisten maahantulo- ja maastalähtöaikaa ja -paikkaa koskevien tietojen rekisteröimiseen ja säilyttämiseen, heidän oleskelunsa keston laskemiseen ja kuulutusten laatimiseen jäsenvaltioille, kun lailliset oleskeluajat ovat umpeutuneet. Tietojärjestelmän ehdotetut käyttötavat eivät ole ongelmallisia, koska ne liittyvät suoraan siihen hyväksyttävään käyttötarkoitukseen, joka rekisterin perustamiselle on (vrt. PeVL 14/2009 vp, s. 3/I). Sen sijaan valtioneuvoston ehdottamalla laajennuksella ei tällaista suoraa liityntää ole.”

Euroopan komissio veti pois perustuslakivaliokunnassa vuonna 2013 käsitellyt asetusehdotukset, joita oli komissiossa edelleen valmisteltu vuoteen 2015 asti ja antoi 6 päivänä huhtikuuta 2016 nyt esillä olevan asetusehdotuksen Euroopan unionin rajanylitystietojärjestelmästä (EES) sekä siihen liittyvistä ehdotuksista vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueeseen liittyvien laaja-alaisten tietojärjestelmien operatiivisesta hallinnoinnista vastaavan eurooppalainen viraston (eu-LISA) perustamisasetuksen (EU) N:o 1077/2011 ja viisumitietojärjestelmäasetuksen (EY) N:o 767/2008 (VIS) muuttamisesta (COM(2016) 194 final). Lisäksi komissio antoi samana päivänä ehdotuksen Schengenin rajasäännöstön (SBC) (EU) N:o 2016/399 muuttamisesta (COM(2016) 196 final).

Komissio katsoo uuden EES-ehdotuksen noudattavan Euroopan perusoikeuskirjassa määriteltyjä oikeuksia ja periaatteita. Ehdotuksella on vaikutusta erityisesti seuraaviin perusoikeuskirjan perusoikeuksiin: ihmisarvo (1 artikla), orjuuden ja pakkotyön kielto (5 artikla), oikeus vapauteen ja tur-

vallisuuteen (6 artikla), yksityis- ja perhe-elämän kunnioittaminen (7 artikla), henkilötietojen suoja (8 artikla), oikeus turvapaikkaan (18 artikla) ja suoja palauttamis-, karkottamis- ja luovuttamistapauksissa (19 artikla), syrjintäkielto (21 artikla), lapsen oikeudet (21 artikla) ja oikeus tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin ja puolueettomaan tuomioistuimeen (47 artikla).

Valtioneuvoston nyt esillä olevia asetusehdotuksia koskevassa kirjelmässä todetaan, että ehdotuksessa on asetettu riittävät takeet henkilötietojen tallentamisen edellytyksille sekä niiden suojalle ja valvonnalle. Lainvalvontaviranomaisten pääsy EES-järjestelmän tietoihin olisi rajattu tilanteisiin, joissa voidaan kohtuudella olettaa, että tietojen käyttö edistää konkreettisen rikoksen torjuntaa, havaitsemista tai tutkintaa. EES-järjestelmän tietojen käyttäminen olisi viimesijaista eikä tietojen järjestelmällinen tai massamainen vertailu olisi sallittua. EES-järjestelmän tietojen pyytämisen menettelyistä ja ehdoista on säädetty kattavasti. EES-järjestelmän tietojen käyttö lainvalvontatarkoituksiin ei siten käytännössä tulisi olemaan järjestelmän pääasiallinen käyttötapa.

Näillä perusteilla valtioneuvosto pitää viiden vuoden säilytysaikaa mahdollisena sekä katsoo, että komission ehdottama lainvalvontaviranomaisten pääsyoikeus EES:n tietoihin on perusoikeuksien rajoitusedellytysten mukainen. Ehdotuksista on kuitenkin tarpeen pyytää perustuslakivaliokunnan lausunto.

3 Asetusehdotusten suhde yksityisyyden suojaan yleisesti

Ehdotettua sääntelyä on arvioitava ennen muuta perustuslain 10 §:n 1 momentissa turvatun henkilötietojen suojan kannalta. Henkilötietojen suojasta säädetään perustuslain 10 §:n 1 momentin mukaan tarkemmin lailla. Käytännössä asiasta on nykyisin säädetty henkilötietolailla. Perustuslain lakiviittaus edellyttää lainsäätäjän säätävän tästä oikeudesta (PeVM 25/1994 vp, s. 6/I), mutta jättää sääntelyn yksityiskohdat lainsäätäjän harkintaan. Tällaisen perusoikeussäännöksen on katsottu sitovan lainsäätäjän sisällöllistä harkintaa vähemmän kuin sen tapainen sääntelyvarauksen sisältävä säännös, jossa perusoikeuden todetaan olevan olemassa sen mukaan kuin lailla säädetään (esim. PeVL 51/2002 vp, s. 2/I).

Perustuslakivaliokunnan käytännön (esim. PeVL 14/2002 vp, s. 2) mukaan lainsäätäjän liikkumaalaa rajoittaa kuitenkin se, että henkilötietojen suoja osittain sisältyy samassa momentissa turvatun yksityiselämän piiriin. Kysymys on kaiken kaikkiaan siitä, että lainsäätäjän tulee turvata tämä oike-

us tavalla, jota voidaan pitää hyväksyttävänä perusoikeusjärjestelmän kokonaisuudessa. Lainsäätäjän harkintaa sitoo se, että henkilötietojen suojan kannalta tärkeitä sääntelykohteita rekisteröinnissä ovat ainakin rekisteröinnin tavoite, rekisteröitävien henkilötietojen sisältö, niiden sallitut käyttötarkoitukset - tietojen luovutettavuus mukaan luettuna - sekä tietojen säilytysaika henkilörekisterissä ja rekisteröidyn oikeusturva, minkä lisäksi näiden seikkojen sääntelyn lain tasolla tulee olla kattavaa ja yksityiskohtaista (esim. PeVL 51/2002 vp, s. 2/I ja PeVL 35/2004 vp).

Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artikla sisältää määräyksiä jokaisen oikeudesta nauttia yksityiselämäänsä kohdistuvaa kunnioitusta. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on oikeuskäytännössään katsonut yksityiselämään liittyvien henkilötietojen rekisteröinnin kuuluvan artiklan soveltamisalaan (ks. kokoavasti Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio tapauksessa S. and Marper v. the United Kingdom 4.12.2008, tuomion kohta 67). Kyseisessä Marper-tuomiossaan Euroopan ihmisoikeustuomioistuin päätyi pitämään Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklan vastaisena sellaista kansallista lainsäädäntöä, joka mahdollisti muun muassa yleisluonteisen ja erottelemattoman sormenjälkitietojen säilyttämisen henkilöistä, joita oli epäilty, muttei tuomittu rikoksesta (ks. tuomion kohdat 101-125).

Euroopan neuvostossa vuonna 1981 tehty yleissopimus yksilöiden suojelusta henkilötietojen automaattisessa tietojenkäsittelyssä sisältää yksityiskohtaisempia määräyksiä henkilötietojen rekisteröinnissä ja käsittelyssä noudatettavista periaatteista. Sopimuksen 5 artiklan b kohdan mukaan automaattisessa tietojenkäsittelyssä käsiteltävien henkilötietojen tulee olla määriteltyihin ja laillisiin tarkoituksiin talletettuja eikä niitä saa käyttää tavalla, joka on ristiriidassa mainittujen tarkoitusten kanssa.
Henkilötietojen suojaa käsitellään myös Euroopan unionin perusoikeuskirjan 8 artiklassa. Sen mukaan henkilötietojen käsittelyn on muun muassa oltava asianmukaista ja tapahduttava tiettyä tarkoitusta varten. Määräys perustuu EY-sopimuksen 286 artiklaan, EU:n tietosuojadirektiiviin sekä Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklaan ja edellä mainittuun vuoden 1981 yleissopimukseen.

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on aiemmin kiinnittänyt huomiota sellaisten kansainvälisten sopimusten ja säännösten valmisteluun, joilla on vaikutusta yksityisyyden suojaan. Tässä yhteydessä voidaan viitata esimerkiksi kannanottoon PeVL 25/2009 vp:

> ”Tämän kaltaisen EU:n ja kolmannen valtion välillä tehtävän sopimuksen valmistelun yhteydessä on yleisesti syytä korostaa sitä, että sopimuksen määräysten tulee täyttää erityisesti yksityiselämän ja henkilötietojen suojaan perusoikeuksina liittyvät vähimmäisvaatimukset. Merkityksellisiä tältä kannalta ovat erityisesti EU:n perusoikeuskir-

> jan 7 ja 8 artikla, Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklaan kiinnittyvä Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntö sekä Euroopan neuvostossa vuonna 1981 tehty yleissopimus yksilöiden suojelusta henkilötietojen automaattisessa tietojenkäsittelyssä. Valtioneuvoston on syytä kiinnittää huomiota myös perustuslain 10 §:n 1 momentista seuraaviin velvoitteisiin. Henkilötietojen käsittelyä koskevan sopimuksen laadinnassa on varmistuttava muun muassa tietojen vaihdon välttämättömyydestä ja oikeasuhtaisuudesta sekä tietojen vaihdon edellytysten ja tietosisältöjen määrittelyn täsmällisyydestä ja tarkkarajaisuudesta. Näiden lisäksi valiokunta korostaa tietosuojan riittävää tasoa tietoja edelleen siirrettäessä (ks. esim. PeVL 27/2006 vp, s. 3/II) sekä käyttötarkoitussidonnaisuuden periaatetta (ks. esim. PeVL 14/2009 vp).

Huomattava tulkintavaikutus yksityisyyden suojan ja tietosuojaa koskevalta lainsäädännöltä edellytettävän suhteellisuusperiaatteen merkityksestä on ollut EU-tuomioistuimen tuomiolla 8.4.2014 yhdistetyissä asioissa C-293/12 ja C-594/12. Perustuslakivaliokunta on arvioinut tuomioita ja niiden merkitystä laajasti lausunnossaan 18/2014 vp. Valiokunnan näkemyksen mukaan lähtökohtana tuomiosta on pidettävä sitä, että oikeasuhtaisuusvaatimuksen vastaisena voidaan pitää ainakin sellaista sääntelyä, joka merkitsee laajamittaista, erittelemätöntä, pitkäaikaista ja rajoittamatonta tietojen säilyttämistä yhdistettynä viranomaisten erittelemättömään ja rajoittamattomaan pääsyyn näihin tietoihin (PeVL 18/2014 vp).

Valiokunta on usein arvioinut myös tietojen luovuttamisen perustuslainmukaisuutta. Esimerkiksi lausunnossaan 28/2014 vp valiokunta totesi mm:

> ”Valiokunta on viranomaisten tietojen saamista ja luovuttamista koskevaa sääntelyä perustuslain 10 §:n 1 momentissa säädetyn yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta arvioidessaan kiinnittänyt lausuntokäytännössään huomiota muun muassa siihen, mihin ja ketä koskeviin tietoihin tiedonsaantioikeus ulottuu ja miten tiedonsaantioikeus sidotaan tietojen saamisen välttämättömyyteen. Viranomaisen tietojensaantioikeus ja tietojen luovuttamismahdollisuus ovat valiokunnan mukaan voineet liittyä tietyn tarkoituksen kannalta "tarpeellisiin tietoihin", jos tietosisällöt on lueteltu laissa tyhjentävästi. Jos taas tietosisältöjä ei ole samalla tavoin lueteltu, sääntelyyn on pitänyt sisällyttää vaatimus "tietojen välttämättömyydestä" tietyn tarkoituksen kannalta. Valiokunta ei toisaalta ole pitänyt hyvin väljiä ja yksilöimättömiä tietojensaantioikeuksia perustuslain kannalta mahdollisina edes silloin, kun ne on sidottu välttämättömyyskriteeriin (PeVL 19/2012 vp, s. 4/I ja siinä mainitut lausunnot).”

Esillä olevassa U-kirjelmän kuvaamassa asiassa valtioneuvosto suhtautuu ehdotuksiin pääosin myönteisesti. Kirjelmässä todetaan, että ehdotetut muutokset parantaisivat rajantarkastusten luotettavuutta, mahdollistaisivat rajatarkastusautomatiikan laajemman hyödyntämisen ja tehostaisivat sisäiseen turvallisuuteen kohdistuvien uhkien torjuntaa. Lisäksi EES:n käyttöönotto parantaisi tilannekuvaa Euroopan unionin ulkorajat ylittävästä liikenteestä ja kompensoisi EU:n suurten naapurimaiden viisumivapauksista tulevaisuudessa syntyviä haasteita. Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että

EU:n rajatarkastuksia koskevassa sääntelyssä huomioidaan turvallisuuden parantamisen lisäksi myös sujuvan rajaliikenteen tarpeet.

4 Biometristen tunnisteiden rekisteröinti

Yksityisyyden suojan kannalta ehkä keskeisin kysymys asetusehdotuksissa on kysymys biometristen tunnisteiden (sormenjälkitietojen ja kasvokuvien) rekisteröimisestä. Komissio on perustellut sormenjälkien sisällyttämistä järjestelmään kahdesta syystä: biometriset tunnisteet ovat ainoa luotettava menetelmä tunnistaa henkilöt, joiden havaitaan oleskelevan jäsenvaltion alueella ilman matkustusasiakirjojaan ja toisaalta laillisesti matkustavien henkilöiden maahantulo- ja maastalähtötiedot saadaan biometristen tunnisteiden avulla täsmäytettyä luotettavammin.

Valtioneuvoston kannassa asiaan todetaan, että Valtioneuvosto pitää perusteltuna sitä, että EES -järjestelmä sisältää biometriset tunnisteet (sormenjälki- ja kasvokuvatiedot), joka on luotettava tapa määrittää henkilöllisyys. Valtioneuvosto pitää hyvänä, että biometriikka liitetään mukaan jo järjestelmän käyttöönoton yhteydessä.

Perustuslakivaliokunta on arvioinut biometristen tunnisteiden rekisteröimistä yksityisyyden suojan kannalta useassa eri yhteydessä. Suhtautumista voidaan kuvata varaukselliseksi. Esimerkiksi lausunnossa 47/2010 vp ulkomaalaislain muutoksen johdosta valiokunta totesi seuraavaa:

> ”Perustuslakivaliokunta katsoi passilakiehdotuksen yhteydessä, että biometrisiä tunnisteita sisältävään poikkeuksellisen laajaan tietokantaan saattaa liittyä tietoturvaan ja tietojen väärinkäyttöön liittyviä vakavia riskejä, jotka voivat viime kädessä muodostaa uhan henkilön identiteetin suojalle. Muun muassa tämän vuoksi sormenjälkien tallettaminen passirekisteriin ei valiokunnan mielestä näyttänyt esitettyjen rekisterin perustamista puoltavien perusteiden kannalta täysin välttämättömältä ja oikeasuhtaiselta. Valiokunta ei päätynyt pitämään rekisterin perustamista suoranaisesti perustuslain vastaisena, mutta se kehotti kuitenkin hallintovaliokuntaa vakavasti harkitsemaan tietojen rekisteröimistä koskevan sääntelyn poistamista ainakin, jos tietoturvajärjestelyjä ei ole rekisterin käyttöönottohetkeen mennessä saatettu vaadittavalle korkealle tasolle. Näin ei kuitenkaan esityksen eduskuntakäsittelyssä tehty (ks. HaVM 9/2009 vp).
>
> Ulkomaalaisrekisteriin muodostuva sormenjälkitietokanta ei ole laajuudeltaan samaa luokkaa kuin passirekisterin tietokanta, johon ajan myötä kertyvät lähes kaikkien Suomen aikuisväestöön kuuluvien sormenjäljet. Siihenkin liittyy kuitenkin samanlaisia riskejä. Siksi nyt ehdotettuun tietojen rekisteriin tallettamista koskevaan sääntelyynkin on yksityiselämän ja henkilötietojen suojaan palautuvien perusteiden vuoksi syytä suhtautua varauksellisesti.”

Esillä olevassa EES -asetusehdotuksessa esitetty sormenjälkitietojen ja kasvokuvien rekisteröiminen perustuu osittain siihen, että sanottu biotunniste on ainut luotettava keino henkilöllisyyden varmistamiseksi erityisesti tapauksissa, joissa matkustajalla ei ole matkustusasiakirjoja (passia ja viisumia). Esitettyä järjestelyä voidaan sen vuoksi pitää välttämättömänä rajaturvallisuuden takaamiseksi.

> *Katson, että biometristen tunnisteiden kerääminen ESS -asetusehdotuksessa esitetyllä tavalla on oikeasuhtaista ja välttämätöntä rajavalvonnan tarkoituksen toteuttamiseksi. Tässä yhteydessä on kuitenkin syytä korostaa yksilön suojaa henkilötietojen käsittelyssä. EES-ehdotukseen sisältyy suojalausekkeita henkilötietoihin pääsystä, jonka tulee olla rajattu ainoastaan asetuksen tarkoituksiin ja nimettyihin toimivaltaisiin viranomaisiin. Henkilötietoja koskeviin suojalausekkeisiin kuuluu kolmannen maan kansalaisen oikeus tutustua asetuksen tarkoituksiin käytettyihin tietoihin, ja pyytää, että häntä koskevat virheelliset tiedot oikaistaan ja että lainvastaisesti tallennetut tiedot poistetaan. Asetuksessa säädetään lisäksi jokaisen oikeudesta hakea muutosta toimivaltaiselta viranomaiselta tai tuomioistuimelta, jos hänen tarkastusoikeutta tai virheen oikaisua tai tiedon poistamista koskeva pyyntönsä on hylätty. Lisäksi henkilötietojen käsittelyn laillisuutta tullaan valvomaan kansallisten tietosuojaviranomaisten - ja unionin toimielinten osalta Euroopan tietosuojavaltuutetun -toimesta.*
>
> *Esitetyt järjestelyt turvaavat yksilön suojan siten, ettei asetusehdotus ole valtiosäännön kannalta ongelmallinen.*

5 Rekisteritietojen käyttö muuhun kuin niiden keräämistarkoitukseen

Erotuksena vuonna 2013 perustuslakivaliokunnassa käsiteltyyn asetusehdotukseen, nyt esitetään, että lainvalvontaviranomaisilla olisi alusta alkaen pääsy EES-järjestelmän tietoihin. Valtioneuvoston kanta asiassa on, että se voi kannattaa lainvalvontaviranomaisten pääsyoikeutta EES:n tietoihin sillä edellytyksellä, että pääsy rajataan selkeästi ja tarkkarajaisesti koskemaan vain terrorismirikosten ja muiden vakavien rikosten (2002/584/YOS ja 2002/475/YOS) torjuntaa, havaitsemista ja tutkintaa siten, että se ottaa täysimääräisesti huomioon unionin ja jäsenvaltioiden kansallisen tietosuojasääntelyn sekä jokaiselle kuuluvat perusoikeudet. Jokaisen jäsenvaltion on nimettävä ne viranomaiset, jotka ovat vastuussa edellä mainittujen rikosten torjunnasta, havaitsemisesta ja tutkin-

nasta. Tietojen käyttö lainvalvontatarkoituksiin tulee rajata tilanteisiin, joissa voidaan kohtuudella olettaa, että tietojen käyttö edistää konkreettisen rikoksen torjuntaa, havaitsemista tai tutkintaa. Tietojen järjestelmällistä ja massamaista vertailua lainvalvontatarkoituksia varten ei tule sallia. EES:n pääasiallisen käyttötarkoituksen tulee olla Schengen-alueen rajatarkastusten tehokkuuden ja luotettavuuden lisääminen, eikä sen muihin käyttötarkoituksiin liittyvä toiminta saa muodostua rekisterin pääasialliseksi tai edes määrällisesti merkittäväksi käyttötavaksi.

Tältä osin on merkityksellistä perustuslakivaliokunnan esittämä tulkinta ns. Eurodac-sopimuksen yhteydessä (PeVL 21/2012 vp), jossa todettiin mm.:

> ”Valiokunnan mielestä on kuitenkin perusoikeusrajoitusten suhteellisuusvaatimuksen näkökulmasta sinänsä myönteistä, että ehdotuksessa on monin tavoin pyritty rajoittamaan Eurodac-järjestelmän käyttöä lainvalvontatarkoituksiin muun muassa edellyttämällä sen viimesijaisuutta suhteessa kansallisiin sormenjälkijärjestelmiin ja ns. Prümpäätöksessä tarkoitettuun järjestelmään, sulkemalla pois mahdollisuus tietojen järjestelmällisestä ja massaluonteisesta vertailusta sekä rajaamalla käyttö tilanteisiin, joissa voidaan kohtuudella olettaa, että vertailu edistää jonkin konkreettisen rikoksen torjuntaa, havaitsemista tai tutkimista.
>
> Nimenomainen kielto luovuttaa Eurodac-järjestelmästä saatuja tietoja kolmansille maille on monenkin perusoikeuden suojaamisen kannalta tärkeä ottaen erityisesti huomioon, että kyseessä on turvapaikanhakijoita koskeva rekisteri.
>
> Oikeusturvavaatimuksen kannalta olennaista on, että sekä kansalliset riippumattomat valvontaviranomaiset että Euroopan tietosuojavaltuutettu valvovat asetuksen mukaisen henkilötietojen käsittelyn lainmukaisuutta. Merkitystä on myös täsmällisillä ja korkean suojan tason turvaavilla vaatimuksilla Eurodac-järjestelmästä saatujen tietojen lyhyestä säilytysajasta kansallisissa tiedostoissa, tietoturvallisuudesta sekä tietojenkäsittelytapahtumien kirjaamisesta lokirekisteriin.
>
> Valiokunnan mielestä vähimmäisvaatimuksena voidaan pitää sitä, että asetusehdotuksen jatkokäsittelyssä turvataan edellä mainittujen rajoitusten ja vaatimusten säilyminen. Ihmiskaupan uhrien tunnistamiseen ja tosiasiallisen suojelun kehittämiseen tulee säännöstössä ja sen täytäntöönpanossa kiinnittää nykyistä enemmän huomiota. Lisäksi valiokunta katsoo, että myös Europolin pääsyä järjestelmään on syytä rajoittaa yksittäistapauksellisiin pyyntöihin”

Perustuslakivaliokunta on suhtautunut lähtökohtaisesti kriittisesti rekisteritietojen ja erityisesti sormenjälkitietojen käyttötarkoituksen laajentamiseen siitä, mihin tarkoitukseen niitä on alun perin kerätty. Erityisesti on korostettu, ettei uudesta laajennetusta käyttötarkoituksesta saa muodostua tietojen pääasiallista tai merkittävää käyttötarkoitusta. Ks. esim. PeVL 14/2009 vp:

> ”Tietojen käyttämiseen varsinaisen keräämis- ja tallettamistarkoituksen ulkopuolelle jääviin tarkoituksiin on perustuslakivaliokunnan mielestä kyseessä olevan kaltaisten laajojen biometrisiä tunnisteita sisältävien rekisterien yhteydessä syytä suhtautua kielteisesti. Käyttötarkoitussidonnaisuudesta voidaan tällöin tehdä vain täsmällisiä ja vähäisiksi

> luonnehdittavia poikkeuksia. Sääntely ei saa johtaa siihen, että muu kuin alkuperäiseen käyttötarkoitukseen liittyvä toiminta muodostuu rekisterin pääasialliseksi tai edes merkittäväksi käyttötavaksi.”

Lausunnossaan 21/2012 valiokunta on linjannut konkreettisesti, millä ehdoilla käyttötarkoituksen muutos voi tulla kysymykseen. Koska tuolloin arvioitiin nimenomaan muuhun tarkoitukseen (Eurodac) kerättyjen sormenjälkitietojen käytön laajentamista erikseen määriteltyjen vakavien rikosten tutkintaan, linjaus on sovellettavissa myös esillä olevassa asetusluonnoksessa, jonka mukaan tietoja voidaan käyttää myös terrorismirikosten ja muiden vakavien rikosten torjumiseksi, havaitsemiseksi ja tutkimiseksi.

> *Ottaen huomioon perustuslakivaliokunnan lausunto 21/2012 katson, että biometristen tunnisteiden käytön laajentaminen EES:n käyttötarkoituksen laajentamisen kautta on perustuslakivaliokunnan linjan mukainen, mikäli seuraavat ehdot täyttyvät:*
>
> *1. EES:n sormenjälkitietojen käyttö lainvalvontatarkoituksiin tarkasti määritellyissä terrorismirikoksissa ja muissa vakavissa rikoksissa edellyttää järjestelmän käytön viimesijaisuutta suhteessa kansallisiin sormenjälkijärjestelmiin ja ns. Prüm-päätöksessä tarkoitettuun järjestelmään, sulkemalla pois mahdollisuus tietojen järjestelmällisestä ja massaluonteisesta vertailusta sekä rajaamalla käyttö tilanteisiin, joissa voidaan kohtuudella olettaa, että vertailu edistää jonkin konkreettisen rikoksen torjuntaa, havaitsemista tai tutkimista.*
>
> *2. Asetukseen sisällytetään nimenomainen kielto luovuttaa EES-järjestelmästä saatuja tietoja kolmansille maille, koska se on monenkin perusoikeuden suojaamisen kannalta tärkeää ottaen erityisesti huomioon, että kyseessä ei ole rikoksista epäiltyjen rekisteri.*
>
> *3. Oikeusturvavaatimuksen kannalta olennaista on, että sekä kansalliset riippumattomat valvontaviranomaiset että Euroopan tietosuojavaltuutettu valvovat asetuksen mukaisen henkilötietojen käsittelyn lainmukaisuutta.*
>
> *4. Merkitystä on myös täsmällisillä ja korkean suojan tason turvaavilla vaatimuksilla EES-järjestelmästä saatujen tietojen lyhyestä säilytysajasta kansallisissa tiedostoissa, tietoturvallisuudesta sekä tietojenkäsittelytapahtumien kirjaamisesta lokirekisteriin.*

5. Valiokunnan tulkintalinjan mukaan vähimmäisvaatimuksena voidaan pitää sitä, että asetusehdotuksen muutoksessa turvataan edellä mainittujen rajoitukset ja vaatimukset. Lisäksi valiokunnan tulkintalinjan mukaan myös Europolin pääsyä järjestelmään on syytä rajoittaa yksittäistapauksellisiin pyyntöihin.

Sanottu perustuslakivaliokunnan lausuma tulisi ottaa huomioon asetuksen jatkovalmistelussa. Erityisesti on syytä korostaa sitä, että ehdotettua sääntelyä lainvalvontaviranomaisten pääsystä EES-järjestelmään olisi täsmennettävä ottaen huomioon oikeasuhtaisuusvaatimus ja perusoikeusrajoitusten tarkkarajaisuus- ja täsmällisyysvaatimus.

6 Rekisteritietojen säilytysaika

Asetusehdotuksen mukaan lyhytaikaiseen oleskeluun (90/180 vrk) oikeutettujen kolmansien maiden kansalaisten tiedot rekisteröidään EES:ään heidän ensimmäisen Schengen-alueelle saapumisensa yhteydessä ja säilytetään järjestelmässä 5 vuoden ajan. Valtioneuvosto on katsonut, että tämä säilytysaika on mahdollinen ja on perusoikeuksien rajoitusedellytysten mukainen. Viiden vuoden säilytysaika on kuitenkin varsin pitkä, ottaen huomioon valiokunnan aikaisempi tulkintakäytäntö.

> Ks. esim. PeVL 21/2013 vp:
> ”Perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti pitänyt muun muassa tietojen säilytysaikaa henkilörekisterissä perustuslain 10 §:n 1 momentissa turvatun henkilötietojen suojan kannalta tärkeänä sääntelykohteena (ks. esim. PeVL 51/2006 vp, s. 9/I). Kannan arvioinnin kannalta hankalaa on se, että valtioneuvosto ei esitä, miten pitkä säilytysajan tulisi olla. Valiokunta katsoo, että tarkoitetun säilytysajan pidentäminen esimerkiksi yhteen vuoteen ei olisi ongelmallista, mutta olennaisesti tätä pitkäkestoisempaa säilytysaikaa olisi vielä arvioitava henkilötietojen suojan kannalta erikseen.”

Vaikka yksityisyyden suojan kannalta ja tietojen oikeellisuuden varmistamiseksi mahdollisimman lyhyt tietojen säilytysaika on perusteltu, valiokunta on katsonut, että valtiosäännön estämättä tietojen säilytysaikaa voitaisiin perustellusti jatkaa esimerkiksi yhteen vuoteen. Asialla voi olla merkitystä myös selvitettäessä matkustajan matkustushistoriaa viisumihakemuksen tai rekisteröityjen matkustajien ohjelmaan hakeutumisen yhteydessä. Olisi kuitenkin syytä harkita, onko viiden vuoden säilytysaika välttämätön tietojen käyttötarkoituksen kannalta.