Tuomas Ojanen
27.5.2016

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

U 22/2016 vp Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksiksi (Älykkäät rajat)

Valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin lähtökohdat

Komissio antoi ensimmäisen ehdotuksensa ns. Älykkäistä rajoista helmikuussa 2013. Eduskunnan perustuslakivaliokunta antoi tuolloin verraten pian, toukokuussa 2013, lausuntonsa 21/2013 vp valtioneuvoston kirjelmästä U 18/2013 vp ehdotuksista Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksiksi (rajanylitystietojärjestelmä EES ja rekisteröityjen matkustajien ohjelma RTP eli älykkäät rajat).

Vuoden 2013 lausunnossaan perustuslakivaliokunta ei pitänyt ”asetusehdotuksia perusoikeuksien suojan kannalta ongelmallisina.” Valiokunta kuitenkin kritisoi valtioneuvoston kantaa yhtäältä siltä osin kuin valtioneuvoston mielestä rajanylitystietojärjestelmä EES:n käyttötarkoitus tulisi määritellä komission ehdottamaa laajemmaksi siten, että tietojärjestelmän käyttötarkoitus kattaisi myös terrorismirikosten ja muiden vakavien rikosten torjunnan. Perustuslakivaliokunta piti valtioneuvoston kantaa ”tietojärjestelmän käyttötarkoituksen laajentamisesta henkilötietojen suojan ja erityisesti siihen liittyvän tietojen käyttötarkoitussidonnaisuusperiaatteen kannalta kyseenalaisena. Tällainen laajennus vaatisi tarkemman valmistelun muun muassa perusoikeuksien turvaamisen kannalta.”

Toisaalta perustuslakivaliokunta kiinnitti huomiota valtioneuvoston kantaan siltä osin kuin valtioneuvosto piti liian lyhyenä EES-järjestelmän maahantulo- ja maastalähtötietueiden 181 päivän säilytysaikaa. Perustuslakivaliokunta muistutti vakiintuneesta linjastaan, jossa on pidetty 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). Valiokunta huomautti valtioneuvoston kannan arvioinnin olevan ”hankalaa”, koska valtioneuvosto kannasta ei ilmennyt, miten pitkä säilytysajan tulisi olla. Perustuslakivaliokunta katsoikin, että ”tarkoitetun säilytysajan pidentäminen esimerkiksi yhteen vuoteen ei olisi ongelmallista, mutta olennaisesti tätä pitkäkestoisempaa säilytysaikaa olisi vielä arvioitava henkilötietojen suojan kannalta erikseen.”

Edellä selostetut perustuslakivaliokunnan linjaukset vuodelta 2013 tarjoavat nähdäkseni edelleen keskeiset valtiosääntöoikeudelliset kiinnekohdat nyt käsillä olevan asian valtiosääntöoikeudelliselle arvioinnille. Niiden rinnalla on kuitenkin syytä painottaa etenkin EU-tuomioistuimen antamia ratkaisuja tapauksissa C-293/12 ja C-594/12 *Digital Rights Ireland* ja *Schrems*. Näiden tuomioiden valossa on nyt syytä korostaa etenkin tarvetta tehokkaasti suojata henkilötietojen väärinkäytön vaaroilta sekä kaikenlaiselta näiden

tietojen laittomalta saannilta ja käytöltä. EU-tuomioistuimen mukaan 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, ks. myös Schrems, tuomion kohta 91).”

Lisäksi tuomioista seuraa tarve torjua sellainen sääntely, joka merkitsisi laajamittaista, erittelemätöntä, pitkäaikaista ja rajoittamatonta tietojen säilyttämistä yhdistettynä viranomaisten erittelemättömään ja rajoittamattomaan pääsyyn näihin tietoihin (ks. myös PeVL 18/2014vp).

Lopuksi on arvioinnin lähtökohtana painotettava, että EES-järjestelmään kerättäisiin sormenjälkitietoja ja kasvokuvatietoja. Kysymys on siis biometrisistä henkilötiedoista, jotka ovat perustuslakivaliokunnan vakiintuneen lausuntokäytännön mukaan rinnastettavissa henkilötietolaissa tarkoitettuihin arkaluonteisiin tietoihin. Tästä syystä perustuslakivaliokunta on suhtautunut varauksellisesti biometrisiä tunnisteita sisältävien laajojen rekistereiden perustamiseen, koska arkaluonteisten tietojen käsittelyn salliminen koskee yksityiselämään kuuluvan henkilötietojen suojan ydintä (esim. PeVL 37/2013 vp). Perustuslakivaliokunta on katsonut, että tällaisten rekisterien perustamista on arvioitava perusoikeuksien rajoitusedellytysten, erityisesti rajoitusten hyväksyttävyyden ja oikeasuhtaisuuden kannalta (PeVL 14/2009 vp, ks. myös PeVL 47/2010 vp ja PeVL 21/2012 vp).

Arvio

Nähdäkseni käsillä olevan asian valtiosääntöoikeudellisesti keskeiset kohdat liittyvät edelleen niihin kysymyksiin, joihin perustuslakivaliokunta kiinnitti huomiota jo toukokuussa 2013, siis yhtäältä lainvalvontaviranomaisten pääsyyn EES-järjestelmän tietoihin terrorismirikosten ja muiden vakavien rikosten torjumiseksi ja toisaalta tietojen säilytysaikoihin.

Käyttötarkoitus, erityisesti lainvalvontaviranomaisten pääsy tietoihin

EES-järjestelmän pääasiallinen käyttötapa tulisi olemaan rajatarkastuksia tekevän rajavartijan toimenpiteiden tukeminen harkittaessa kolmannen maan kansalaisen maahantulon edellytysten täyttymistä. Lisäksi merkittävä käyttötapa olisi järjestelmän tietojen käyttäminen viisumien myöntämisen tukena. Ehdotuksessa EES-järjestelmän arkkitehtuuri on rakennettu siten, että sormenjälkitieto tallennetaan vain joko EES- tai VIS-järjestelmään. Valtioneuvosto pitää ratkaisua tietoturvan kannalta perusteltuna. – Nähdäkseni perustuslakivaliokunta voi yhtyä valtioneuvoston kantaan tältä osin.

EES-ehdotus mahdollistaisi lainvalvontaviranomaisten pääsyn EES-järjestelmään ulkorajat ylittävien kolmansien maiden kansalaisten tunnistamiseksi ja heidän matkustushistoriansa selvittämiseksi terrorismirikosten ja muiden vakavien rikosten torjumiseksi, havaitsemiseksi ja tutkimiseksi. Perustuslain kannalta terrorismirikosten ja muiden vakavien rikosten torjuntaa voidaan tietenkin pitää hyväksyttävinä tavoitteina. Ongelmana vaikuttaisi kuitenkin olevan se, että ehdotettu sääntely vaatii vielä

huomattavaa täsmentämistä, jotta varmistuisi säädösperusteisesti, että lainvalvontaviranomaisten pääsy EES-järjestelmän tietoihin olisi rajattu vain tilanteisiin, joissa voidaan perustellusti olettaa, että tietojen käyttö edistää konkreettisen rikoksen torjuntaa, havaitsemista tai tutkintaa; että EES-järjestelmän tietojen käyttäminen olisi viimesijaista; ja ettei tietojen erittelemätön, järjestelmällinen tai massamainen vertailu olisi sallittua. Sääntelyn tulisi taata myös se, ettei EES-järjestelmän tietojen käyttö lainvalvontatarkoituksiin muodostuisi käytännössä järjestelmän pääasialliseksi käyttötavaksi. Toisin sanoen sääntelyn tulisi taata se, että EES-järjestelmän pääasiallinen käyttötapa tulisi olla rajatarkastuksia tekevän rajavartijan toimenpiteiden tukeminen harkittaessa kolmannen maan kansalaisen maahantulon edellytysten täyttymistä. Lisäksi merkittävä käyttötapa tulisi olla järjestelmän tietojen käyttäminen viisumien myöntämisen tukena. – Kun valtioneuvoston kannassa painotetaan tarvetta kiinnittää huomiota edellä mainittuihin seikkoihin, perustuslakivaliokunta voi sellaisenaan yhtyä valtioneuvoston kantaan tältä osin, korostaen samalla kuitenkin näiden näkökohtien tärkeyttä myös perustuslain kannalta.

Säilytysaika. Ehdotuksen mukaan tiedot säilytettäisiin järjestelmässä viisi vuotta. Jos matkustaja on viisumihaltija ja hänen sormenjälkitietonsa on jo VIS-järjestelmässä, ei niitä tallenneta uudestaan EES:än.

Ehdotettu säilytysaika on ensikatsannossa ongelmallisen pitkä, etenkin kun perustuslakivaliokunta katsoi vuoden 2013 lausunnossaan, että ehdotetun tietojen säilytysajan pidentäminen esimerkiksi yhteen vuoteen ”ei olisi ongelmallista, mutta olennaisesti tätä pitkäkestoisempaa säilytysaikaa olisi vielä arvioitava henkilötietojen suojan kannalta erikseen” (PeVL 21/2013 vp). On myös muistettava, että ensimmäisessä säädösehdotuksessaan komissio oli esittänyt 181 päivän säilytysaikaa, mitä siis valtioneuvosto piti aivan liian lyhyenä. Vertailun vuoksi myös todettakoon, että tapauksessa *Digital Rights Ireland* EU-tuomioistuin piti yhtenä ongelmana tietojen säilyttämisdirektiivissä juuri sitä, että direktiivissä säädettiin tietojen säilytysajasta (6—24 kuukautta) tekemättä tietojen hyödyllisyyteen perustuvaa eroa eri tietoluokkien välillä tai kyseessä olevien henkilöiden mukaan. Säilyttämisen keston määrittäminen ei lisäksi perustunut objektiivisiin perusteisiin sen takaamiseksi, että se rajoittuu täysin välttämättömään. Tässä yhteydessä on myös korostettava, että tietojen säilyttämisdirektiivissä oli kysymys viestin tunnistamistiedoista. Nyt on taas kysymys biometrisiä henkilötiedoista, jotka ovat perustuslakivaliokunnan vakiintuneen lausuntokäytännön mukaan rinnastettavissa henkilötietolaissa tarkoitettuihin arkaluonteisiin tietoihin.

Keskeisenä valtiosääntöoikeudellisena kysymyksenasetteluna on näin ollen nyt se, voidaanko ehdotetulle huomattavan pitkälle säilytysajalle esittää sellaiset objektiiviset perustelut, joiden nojalla viiden vuoden säilytysaikaa voitaisiin pitää oikeasuhtaisuuden kannalta hyväksyttävänä.

Valtioneuvoston mukaan EES:n maahantulo- ja maastalähtötietueiden säilytysaika tulee määritellä siten, että se tukee tehokkaita rajatarkastuksia ja riskianalyysien laadintaa, sekä helpottaa matkustamista ja ottaa huomioon tietoturvavaatimukset. Valtioneuvoston mukaan riittävän pitkä säilytysaika hyödyttää matkustajia, koska heidän positiivinen

matkustushistoriansa voidaan huomioida rajatarkastuksissa sekä viisumi- ja kansallisten rekisteröityjen matkustajien ohjelmaa koskevia hakemuksia käsiteltäessä, eikä heidän tietojaan tarvitse tallentaa järjestelmää usein. Lisäksi pidemmästä säilytysajasta on hyötyä palautettavien henkilöiden identifioimisessa sekä terrorismin ja vakavan rikollisuuden torjunnassa. Näillä perusteilla valtioneuvosto voi hyväksyä komission ehdottaman viiden vuoden säilytysajan sillä edellytyksellä, että korkeasta tietosuojan tasosta ja perusoikeuksien turvaamisesta huolehditaan tietojen käyttämisen ja tallentamisen kaikissa vaiheissa.

Vaikka nämä valtioneuvoston esittämät seikat perustelevat asianmukaisesti yhtä vuotta merkittävästi pidempää säilytysaikaa, viiden vuoden pituista säilytysaikaa voidaan nähdäkseni silti pitää epäsuhtaisen pitkänä, etenkin kun huomioidaan tallennettujen tietojen laittoman lisääntymisen riski pitkän tallentamisajan takia. Nähdäkseni olisi henkilötietojen suojan, sellaisena kuin se näyttäytyy perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön sekä EU-tuomioistuimen *Digital Rights Ireland* – tuomion valossa, asianmukaisen toteutumisen kannalta perusteltua selvästi viittä vuotta lyhempi säilytysaika. Samoin olisi syytä vielä arvioida mahdollisuuksia porrastaa tietojen säilytysaikaa suhteessa siihen hyötyyn, joka tiedoilla voi olla perusoikeuksien kannalta hyväksyttävien tavoitteiden saavuttamisen kannalta.

On painokkaasti korostettava, että tietojen säilytysaikaa on arvioitava ennen muuta sen valossa, vaatiiko juuri EES-järjestelmän *pääasiallinen* käyttötarkoitus – siis rajatarkastuksia tekevän rajavartijan toimenpiteiden tukeminen harkittaessa kolmannen maan kansalaisen maahantulon edellytysten täyttymistä sekä järjestelmän tietojen käyttäminen viisumien myöntämisen tukena – viiden vuoden säilytysaikaa. Se, että komissio ehdotti alun perin vain 181 päivän säilytysaikaa, antaa vahvoja perusteita sen kannan tueksi, että EES-järjestelmän pääasialliset tarkoitusperät voidaan aivan hyvin saavuttaa viittä vuotta merkittävästi lyhyemmällä säilytysajalla.

Joka tapauksessa on selvää, että mitä pidemmäksi säilytysaika muodostuu, sitä keskeisemmäksi tulee tarve huolehtia tietosuoja- ja turvasta, samoin kuin valvonnasta, tietojen käyttämisen ja tallentamisen kaikissa vaiheissa. Tätä pitää tietenkin osaltaan korostaa perustuslakivaliokunnan lausunnossa.

Oikeussuojakeinot ja tietosuoja- ja turva. Valtioneuvoston kirjelmässä tuodaan esiin tarve huolehtia jatkokäsittelyn aikana siitä, että lopullisessa asetustekstissä taataan rekisteröidylle tehokkaat oikeussuojakeinot myös tuomioistuimessa ja että tietosuoja- ja tietoturvasäännöstön korkea taso tulee säilyttää ja varmistaa, että tietoja käytetään vain tietosuojasääntelyn ja perusoikeuskirjan sallimissa rajoissa perusoikeudet turvaten. Valtioneuvosto pitää myös tärkeänä, että asetuksessa säädetään jokaisen oikeudesta hakea muutosta toimivaltaiselta viranomaiselta ja tuomioistuimelta, jos hänen tarkastusoikeutta tai virheen oikaisua tai tiedon poistamista koskeva pyyntönsä on hylätty. – Nähdäkseni perustuslakivaliokunta voi ilman muuta yhtyä valtioneuvoston kantaan tältä osin, painottaen näiden näkökohtien huomioon ottamisen tärkeyttä myös perustuslain kannalta. Kuten jo edellä totesin, tietosuoja- ja turvavaatimukset korostuvat erityisen paljon, jos tietojen säilytysaika ulotetaan ehdotuksen mukaisesti peräti viiteen vuoteen.

Tuomas Ojanen

OTT, professori

Helsinki