Tuomas Ojanen
2.6.2016

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

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

Arvioinnin lähtökohdat

Käsillä olevaa asiaa on jo aiemmin käsitelty U-kirjelmän pohjalta eduskunnassa (ks. myös HaVL 11/2016 vp), eduskunnan perustuslakivaliokunta mukaan lukien (ks. PeVL 13/2016 vp). Tuolloin U-kirjelmän ja mainittujen valiokuntalausuntojen kohteena oli Euroopan komissio 19.1.2016 tekemä ehdotus (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.

Asian käsittely on sittemmin edennyt unionin tasolla. Nyt käsittelyn kohteena on 20.5.2016 päivätty oikeusministeriön perusmuistio, joka on annettu eduskunnalle U-kirjelmän muodossa. Perusmuistio ei kuitenkaan enää anna ajantasaista kuvaa säädösehdotuksen käsittelytilanteesta unionitasolla, koska perusmuistion kirjoittamisen jälkeen ehdotusta on käsitelty unionitasolla ainakin neuvoston puheenjohtajistossa (Presidency) 30.5.2016 lopputuloksella, että ehdotus on muuttunut käytännössä täysin perusteistaan alkaen. Asiakirjassa annetaan ymmärtää jokseenkin selvästi, että aiempi direktiiviehdotus ei enää voi tarjota asianmukaista säädösperustaa ECRIS-järjestelmälle ja keskitetylle automatisoiduille järjestelmälle:

> ”Based on the discussion at the COPEN working group meeting of 30 May and careful examination by the respective legal services agreement was reached that the present draft Directive cannot serve as a basis for the ECRIS proposal including the centralised automated system. Further reflection is needed on the legal form.” (s. 3)

Etenkin merkittävää yhtäältä on, että jatkovalmistelussa tavoitteena olisi keskitetty automatisoitu kolmansien maiden kansalaisia koskeva tietojenvaihtojärjestelmä, joka sisältäisi muun ohella henkilöiden sormenjälkitiedot. [1] Toisaalta on erityisen

[1] Tarkkaan ottaen muistiossa kehotetaan neuvostoa antamaan tukensa keskitetylle automatisoidulle järjestelmälle: ”… The Council is invited … to endorse a centralised automated system for the exchange and storage of both fingerprints and data on convictions of TCN which aims also at a functionality of fully automated comparison of fingerprints, leaving for Member States the possibility for a manual verification at national level where considered necessary”, Presidency, 30.5.2016, Progress report, s. 4).

huomionarvoista, että direktiivin sijasta säädösinstrumentiksi kaavaillaan *asetusta*, mikä on muun ohella merkittävää asiakokonaisuuteen liittyvän kansallisen liikkumavaran kannalta.[2] Asetuksilla on kuitenkin on kyky tulla sellaisenaan voimassa olevaksi ja soveltamiskelpoiseksi oikeudeksi kaikkialla unionissa ilman mitään erillisiä jäsenvaltioiden voimaansaattamis- tai implementointitoimia (ns. asetusten välitön sovellettavuus). Kuten EU-tuomioistuin on todennut: ”asetuksen välitön sovellettavuus pikemminkin nimenomaan edellyttää, että sen siirtämiseksi kansalliseen lainsäädäntöön ei tarvita erillisiä toimenpiteitä”.[3]

Lopuksi on syytä korostaa, että Euroopan tietosuojavaltuutettu on äskettäin antanut 25.5.2016 päivätyn lausunnon nimenomaan kolmansien maiden kansalaisten henkilötietojen vaihdosta ECRIS-järjestelmän puitteissa. Lausunto on julkaistu virallisessa lehdessä 25.5.2016, C 186/7. Nähdäkseni lausunnossa on osaltaan syytä huomioida säädösehdotuksen jatkovalmistelussa.

Arvio

Nähdäkseni 30.5.2016 päivätyn puheenjohtajiston raportin valossa käsillä oleva säädösehdotus on muuttumassa niin perusteellisesti, että yhtä hyvin valtioneuvoston aiemmat kannat, samoin kuin eduskunnan perustuslakivaliokunnan lausunnossa PeVL 13/2016 vp tehdyt linjaukset, on määriteltävä uudestaan varsinkin sitten, kun on olemassa nykytilaa täsmällisempi käsitys uudesta säädösehdotuksesta.

Tämän hetken tiedon valossa, ottaen erityisesti huomioon 30.5.2016 päivätty edistymisraportti (Progress report) voidaan nähdäkseni korostaa valtiosääntöoikeudelliselta kannalta lähinnä seuraavia seikkoja:

- Keskitetty automatisoitu järjestelmä korostaa entistä enemmän tarvetta huolehtia suojata järjestelmään talletettavia henkilötietoja väärinkäytön vaaroilta sekä kaikenlaiselta näiden tietojen laittomalta saannilta ja käytöltä. Viittaan erityisesti EU-tuomioistuimen oikeuskäytäntöön, jossa tuomioistuin totesi viimeksi tapauksessa C-362/14 *Schrems* antamansa tuomion kohdassa 91 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

[2] S. 3: ” The outcome of the meeting of 13 May has important consequences for the text of the proposal. For the setting up of a centralised automated system for the storage and exchange of fingerprints and data of convictions of TCN, which includes data protection rules and obligations for the European Agency for the operational management of large-scale IT systems in the area of freedom, security and justice (eu-LISA), the use of the legal instrument of a Regulation would be the appropriate legal instrument.

[3] Asia 34/73, *Variola*, tuomio 10.10.1973 (Kok. 1973, s. 981, Kok. Ep. II, s. 147, 10 kohta) ja asia 50/76, *Amsterdam Bulb*, tuomio 2.2.1977 (Kok. 1977, s. 137, Kok. Ep. III, s. 293, 4 kohta).

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)."

- Kuten eduskunnan perustuslakivaliokunnan lausunnossa 13/2016 vp todetaan, keskeisiä valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin lähtökohtia ovat jatkossakin yhtäältä ne näkökohdat, jotka liittyvät sormenjälkitietoihin biometrisinä, monin tavoin arkaluontoisiin henkilötietoihin rinnastuvina tietoina. Toisaalta on syytä korostaa erityisen painokkaasti tarvetta arvioida säädösehdotusta jatkossakin perustuslain 6 §:n ja EU:n perusoikeuskirjan 20 ja 21 artiklan yhdenvertaisuus- ja syrjintäkieltonormien kannalta, etenkin jos ja kun tarkoituksena lienee jatkossakin tallettaa ja vaihtaa tietoja laajemmin kolmansien maiden kansalaisista kuin Euroopan unionin jäsenvaltioiden kansalaisista. Nähdäkseni on kuitenkin ennenaikaista vielä tässä vaiheessa arvioida sitä, onko sääntelylle, jonka nojalla kolmannen maan kansalaisten henkilötiedot talletettaisiin Euroopan unionin kansalaisista laajemmin, esitettävissä hyväksyttävät ja oikeasuhtaiset perusteet perustuslain 6 §:n ja kv. ihmisoikeusvelvoitteiden sekä perusoikeuskirjan 20 ja 21 artiklan kannalta. Tällainen arvio voidaan tehdä vasta sitten, kun säädösehdotus on paljon edistyneemmässä vaiheessa. – Tässä yhteydessä on syytä kiinnittää huomiota myös siihen, että Euroopan tietosuojavaltuutetun lausunnossa 25.5.2016 suositellaan kolmansien maiden kansalaisten sormenjälkitietojen käsittelylle samanlaisia oikeudellisia puitteita kuin EU-kansalaisille.[4]
- Säädösehdotuksen jatkovalmistelussa on erityinen tarve huolehtia sen yhteensopivuudesta verraten äskettäin hyväksytyn ja voimaantulleen EU:n tietosuoja-asetuksen kanssa.

Helsingissä 2. päivänä kesäkuuta 2016

Tuomas Ojanen

OTT, professori

Helsinki

[4] Ks. Euroopan tietosuojavaltuutetun lausunto, s. 8 kohta 38, alakohdat 1 ja 3: "(1) with regard to the compulsory use of fingerprints for TCNs, a corresponding regime for TCNs as the one existing for EU nationals should be created, in line with the existing rules on collecting fingerprints at national level;… (3) the data to be stored at national level regarding convicted EU nationals and convicted TCNs should not be differently categorised, by extending the same regime currently existing for EU nationals (e.g. optional data, additional data) to TCNs as well..".