Tuomas Ojanen
16.6.2016

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

U 30/2016 vp Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle Euroopan komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi (Eurodac-rekisteri)

Valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin lähtökohdat

Komission ehdotuksessa on valtiosääntöoikeudellisesta näkökulmasta keskeisinä yhtäältä arkaluontoisten, biometristen tietojen tunnistejärjestelmän merkittävä laajentaminen lisäämällä jäsenmaille velvollisuus sormenjälkien ottamiseen kaikista sormista ja kasvokuvien ottamiseen yli 6-vuotiailta turvapaikanhakijoilta, kolmannen maan kansalaisilta ja kansalaisuudettomilta henkilöiltä. Toisaalta huomionarvoista on jäsenvaltioiden oikeus tallentaa Eurodaciin aiempaa enemmän henkilötietoja (kuten nimi, syntymäaika, kansalaisuus) sekä henkilöllisyystodistukseen tai matkustusasiakirjaan liittyviä tietoja, sekä sormenjälkitietojen tallettaminen laittomasti oleskelevilta kolmannen maan kansalaisilta viiden vuoden ajaksi. Lisäksi merkittävä on ehdotuksen tarkoitus entisestä tehokkaammin varmistaa lainvalvontaviranomaisten ja Europolin pääsy Eurodac-järjestelmän tietoihin terrorismirikosten tai muiden vakavien rikosten ehkäisemiseksi, havaitsemiseksi tai tutkimiseksi sekä kolmansien maiden kansalaisten tunnistamiseksi heidän ylittäessään EU:n ulkorajat sekä heidän liikkumisensa tarkkailuun EU-alueella (1 artikla).

Komission ehdotusten merkittävyys yksityiselämän ja henkilötietojen suojan sekä yhdenvertaisuus- ja syrjintäkieltonormien perus- ja ihmisoikeuksien, samoin kuin lasten oikeuksien, kannalta on näin ollen ilmeinen. Perustuslakivaliokunta on jo aiemmin käsitellyt Eurodac-rekisteriä vuoden 2012 valtiopäivillä. Valiokunnan tuolloin antama lausunto PeVL 21/2012 vp ja siinä viitatut valiokunnan muut lausunnot (PeVL 14/2009 vp ja PeVL 47/2010 vp) tuovat esiin niitä valtiosääntöoikeudellisia kiinnekohtia, joista nyt käsillä olevaa komission ehdotusta ja sitä koskevaa U-kirjelmää on tarkasteltava perustuslain, Suomen kv. ihmisoikeusvelvoitteiden ja EU-oikeuden, erityisesti EU:n perusoikeuskirjan, kannalta. Lisäksi perustuslakivaliokunta on kuluvan valtiopäivien aikana antanut useitakin lausuntoja, jotka tuovat esiin myös nyt käsillä olevan asian valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin lähtökohtia (PeVL 13/2016, PeVL 28/2016 vp ja PeVL 29/2016 vp). Lisäksi ehdotuksen arvioinnissa saavat merkitystä U-kirjelmän jaksossa 4 mainitut muut perus- ja ihmisoikeudet (ks. myös asetusehdotuksen s. 9-11).

Nähdäkseni on lisäksi syytä kiinnittää valtiosääntöoikeudellisessa arviossa huomiota seuraaviin, unionitasolla parhaillaan vireillä oleviin säädösehdotuksiin, joista valtioneuvosto on antanut eduskunnalle niin ikään ns. U-kirjelmän ja joista myös perustuslakivaliokunta on jo antanut lausuntonsa. Näissä ehdotuksissa on niin ikään kysymys Eurodac –rekisterin tapaan ns. kolmansien maiden kansalaisten yksityiselämän ja henkilötietojen suojaan sekä varsinkin biometristen tunnisteiden, kuten sormenjälkitietojen, käsittelyyn tavalla tai toisella liittyvistä säädösehdotuksista:

- Valtioneuvoston kirjelmä U 13/2016 vp eduskunnalle ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi (kolmansien maiden kansalaisia koskeva tietojenvaihto ja ECRIS), jota koskevat perustuslakivaliokunnan lausunnot PeVL 13/2016 vp ja PeVL 29/2016 vp.
- Valtioneuvoston kirjelmä U 22/2016 vp eduskunnalle ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksiksi (Älykkäät rajat), jota koskee perustuslakivaliokunnan lausunto PeVL 28/2016 vp.

Lisäksi on huomioitava perustuslakivaliokunnassa parhaillaan käsiteltävä oleva komission tiedonanto 6.4.2016 yhteisen eurooppalaisen turvapaikkajärjestelmän (CEAS) uudistamisesta ja sitä koskeva ja laillisten maahanpääsyväylien kehittämisestä (COM (2016)197 final) sekä sitä koskeva valtioneuvoston kirjelmä U 31/2016 vp. Kun huomioidaan, että juuri Eurodac -rekisteri on avainasemassa ns. Dublin-asetuksen tosiasiallisessa soveltamisessa, voi lähinnä oudoksua valtioneuvoston erillisiä kirjelmiä U 30/2016 vp ja U 31/2016 vp sekä niiden erillistä käsittelyä eduskunnassa, perustuslakivaliokunta mukaan lukien.

Arvio

Kokonaisarvion tarve eri säädösehdotusten perus- ja ihmisoikeusvaikutuksista pistemäisen tarkastelun sijasta

Nähdäkseni valtiosääntöoikeudellisesti oikeastaan keskeisin kysymys on tällä hetkellä edellä mainittujen säädösehdotusten sisältämien yksittäisten valtiosääntöoikeudellisten kysymysten sijasta siinä, miten edellä mainitut komission ehdotukset vaikuttavat *kokonaisuutena* yksityiselämän ja henkilötietojen suojaan sekä yhdenvertaisuus- ja syrjintäkieltonormeihin etenkin siltä osin kuin niissä tavalla tai toisella ehdotetaan kolmansien maiden kansalaisten sormenjälkitietojen tai muiden biometristen tunnisteiden sekä yleensä henkilötietojen rekisteröinnin vaihdon tai muun käsittelyn lisäämistä, laajentamista ja tehostamisesta sekä ylikansallisella että kansallisella tasolla.

Säädösehdotusten nykyinen, pirstaleisen pistemäinen käsittelytapa vaikeuttaa nähdäkseni huomattavasti tällaisen kokonaisarvion tekemistä, etenkin kun joidenkin ehdotusten sisältö ja oikeudellinen merkitys ovat jatkuvassa muutostilassa ylikansallisella tasolla (ks. erit. PeVL 29/2016 vp). On korostettava, että eri säädösehdotusten kokonaisarviossa sääntelyehdotuksille, jotka systemaattisesti kohdistavat yksityisyyden ja henkilötietojen suojan rajoitukset kolmannen maan kansalaisin ei välttämättä voida kokonaisuutena arvioiden esittää perustuslain 6 §:n ja kv. ihmisoikeussopimusten syrjintäkieltojen sekä EU:n perusoikeuskirjan 20 ja 21 artiklan näkökulmasta hyväksyttäviä ja oikeasuhtaisia perusteita, vaikka yksittäisen säädösehdotuksen suhteen näin voidaan tehdä (ks. esim. PeVL 13/2016 vp).

Nähdäkseni eduskunnan ja varsinkin perustuslakivaliokunnan pitäisikin tässä tilanteessa painottaa valtioneuvoston suuntaan seuraavaa:

- Valtioneuvoston tulee nykytilassa arvioida edellä mainittujen EU-säädösehdotusten perus- ja ihmisoikeusvaikutuksia myös *kokonaisuutena* sen sijaan, että valtioneuvosto – sinänsä osin ymmärrettävästi – tällä hetkellä keskittyy laatimaan kustakin yksittäisestä säädösehdotuksesta vain erillisen kirjelmän, jossa se pistemäisesti arvioi kyseisen ehdotuksen perus- ja ihmisoikeusvaikutuksia. Perustuslakivaliokunnan lausunnossa olisi näin ollen syytä edellyttää valtioneuvostolta kattavan kokonaiskuvan ja –arvion antamista komission säädösehdotuksista ja niiden perus- ja ihmisoikeusvaikutuksista erityisesti yksityiselämän ja henkilötietojen suojan sekä tietosuojaperiaatteiden, samoin kuin yhdenvertaisuus- ja syrjintäkieltonormien, kannalta.
- Valtioneuvoston tulisi pyrkiä edistämään tuollaisen kokonaisarvioinnin tekemistä myös ylikansallisella tasolla komission toimesta.
- Valtioneuvostolta tulisi edellyttää nykyisessä, eri säädösehdotusten varsin selkiytymättömässä ja alati muuttuvassa kokonaistilassa ylipäätään perusteiltaan kriittisempää suhtautumista komission yksittäisiin säädösehdotuksiin.

Käsillä oleva säädösehdotus ja sitä koskeva valtioneuvoston kanta

Käsillä olevan säädösehdotuksen keskeisten ehdotusten valossa on selvää, että riskit ja ehkä ongelmatkin sellaisten tietosuojan perusperiaatteiden kuin käyttötarkoitussidonnaisuuden periaate, välttämättömyys ja oikeasuhtaisuus lisääntyvät merkittävästi. Kun kyseessä ovat etenkin biometrisiä tunnisteita sisältävät laajat tietokannat, se korostaa tietoturvaan ja tietojen väärinkäyttöön liittyviä vakavia riskejä, jotka voivat viime kädessä muodostaa uhan henkilön identiteetille (ks. myös esim. PeVL 2016 vp, PeVL 13/2016 vp, s. 4, PeVL 14/2009 vp, s. 3/I). Siksi käsillä olevat ehdotukset painottavat erityistä tarvetta huolehtia järjestelmään talletettavien henkilötietojen suojaamisesta väärinkäytön vaaroilta ja kaikenlaiselta tietojen laittomalta saannilta ja käytöltä (ks. myös Schrems C-362/14, kohta 91, Digital Rights Ireland C-293/12 ja C-594/12, kohdat 54 ja 55).

Valtioneuvoston kanta on nähdäkseni verraten yleispiirteinen ja perusteiltaan liian myönteinen, etenkin kun otetaan käsillä olevan säädösehdotuksen kiinteät yhteydet edellä mainittuihin muihin yksityiselämän ja henkilötietojen suojan sekä yhdenvertaisuuden kannalta ongelmallisiin säädösehdotuksiin. Kuten edellä jo esitin, valtioneuvostolta tulisi edellyttää nykyisessä eri säädösehdotusten varsin selkiytymättömässä ja alati muuttuvassa kokonaistilassa perusteiltaan kriittisempää suhtautumista komission antamiin säädösehdotuksiin, käsillä oleva säädösehdotus mukaan lukien. (Oikeastaan ainoa kohta, jossa valtioneuvoston kannassa on nyt huomioitu muita asiakokonaisuuteen liittyviä EU-säädöksiä, on kirjelmän viimeinen virke, jossa on todettu, että ”Ehdotuksen tietosuojaan ja rekistereiden ylläpitämiseen liittyviä esityksiä voidaan pitää EU:ssa muuten käytössä oleviin järjestelmiin verrannollisina.” Vastaavaa, muut merkitykselliset EU-säädökset huomioivaa tarkastelua soisi näkevänsä valtioneuvoston jäljiltä myös niissä yhteyksissä, joissa on kysymys yksittäisistä säädösehdotuksista muodostuvan kokonaisuuden arvioinnista perus- ja ihmisoikeuksien kannalta.)

Osaksi valtioneuvoston kanta on valtiosääntöoikeudellisesti hämmentävää luettavaa: Kun valtioneuvosto ”pitää tärkeänä sitä, ettei asetuksella muuteta olemassa olevia perus-, ihmisoikeus- ja tietosuojaa koskevia periaatteita”, tämä on jokseenkin yhtä outo toteamus kuin että valtioneuvosto toteaisi kansallisen lakiehdotuksen säätämisjärjestysjaksossa, ettei lakiehdotuksella ole tarkoitus muuttaa perustuslaissa suojattuja perusoikeuksia. Tietenkään käsillä olevalla asetusehdotuksella ei voi muuttaa EU:n perusoikeuskirjassa tai Euroopan ihmisoikeussopimuksessa suojattuja perus- ja ihmisoikeuksia. Sitä vastoin pitää edellyttää, että asetusehdotus pysyy niiden puitteissa – ja jos ei pysy, asetusehdotusta on muutettava.

Kirjelmää voidaan myös kritisoida kohdittain turhan ylimalkaisesta asetusehdotuksen sisällön kuvaamisesta. Kirjelmässä puhutaan esimerkiksi vain laittomasti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten sormenjälkitietojen säilyttämisestä viiden vuoden ajaksi ilman poistamista vaikka sormenjälkitietojen ohella säilytysaika koskee monia muitakin henkilötietoja.

Sormenjälkien ottamisen ikärajan laskeminen

Säädösehdotukseen sisältyy ehdotus sormenjälkien ottamisen ikärajan laskemisesta 14 vuodesta 6 vuoteen, minkä takia ehdotusta on syytä erikseen tarkastella lasten edun ja oikeuksien kannalta.

Perinteisesti sormenjälkien ottamisessa on pidetty ikärajana 14 ikävuotta, kuten asetusehdotuksessa tuodaan esiin. Asetusehdotuksessa ikärajan laskemista 6 vuoteen perustellaan kuitenkin tarpeella tunnistaa lapset, jos he ovat joutuneet eroon perheistään. Lisäksi perusteluna on komission tutkimuskeskuksen selvitys, jonka mukaan myös 6-13 vuotiaiden lasten sormenjälkiä voitaisiin hyödyntää Eurodac-järjestelmässä, kunhan vain huolehditaan riittävän laadukkaiden sormenjälkien ottamisesta. Asetusehdotuksessa todetaan myös monen jäsenvaltion ottavan jopa alle 6-vuotiailta lapsilta sormenjälkiä esimerkiksi passia varten.[1]

Ikärajan laskemiselle on nähdäkseni perustuslain ja lasten oikeuksien sopimuksen kannalta riittävän hyväksyttävät perusteet siltä osin kuin perusteluna on edellytysten luominen perheestään eroon joutuneiden lasten tunnistamiselle. Missä määrin sormenjälkien ottaminen todella edistää tämän hyväksyttävän päämäärän saavuttamista on kysymys, jota en kykene arvioimaan käsillä olevan tiedon perusteella.

Valtioneuvoston kanta ”pitää tärkeänä asetusehdotukseen sisältyviä erityisiä menettelysääntöjä koskien biometrisien tietojen keräämistä lapsista” on perusteltu. Nähdäkseni tältä osin asetusehdotuksen 2 artiklan 2-5 kappaleiden sääntely on liian yleispiirteistä ja jättää liikaa kunkin jäsenvaltion kansallisten käytäntöjen varaan. Olisikin paikallaan edellyttää komission *täytäntöönpanosäädöstä*, jossa määrättäisiin asetusta tarkemmin ja täsmällisemmin niistä *yhtenäisistä*, kaikissa jäsenvaltioissa sovellettavista

[1] The Commission's Joint Research Centre,'Fingerprint Recognition for children, Report EUR 26193 EN; ISBN 978-92-79-33390-3

lisätakeista ja varmistusmenettelyistä sen takaamiseksi, että sormenjälkien ja kasvokuvatietojen ottaminen ala-ikäisiltä toteutuu lapsen edun ja oikeuksien mukaisella tavalla.

Lisäksi säädösehdotuksen 42 artiklassa tarkoitetussa vuosiraportissa tulisi erikseen tarkastella (uudistetun) Eurodac –järjestelmän perus- ja ihmisoikeusvaikutuksia lasten kannalta. Havaitakseni säädösehdotuksen 42 artiklan 5 kappale on tältä osin turhan yleispiirteinen, kun se ei erikseen edellytä Eurodac-järjestelmän vaikutusten arviointia lasten kannalta (”… the Commission shall produce an overall evaluation of Eurodac, examining the results achieved against objectives and the impact on fundamental rights, including whether law enforcement access has led to indirect discrimination against persons covered by this Regulation, and assessing the continuing validity of the underlying rationale and any implications for future operations, and shall make any necessary recommendations.”). Näin ollen asetusehdotuksen 42.5 artiklaan pitäisi sisällyttää erillinen maininta tarpeesta arvioida Eurodac-järjestelmän vaikutuksia alaikäisten – siis lasten – kannalta.

Helsingissä 16. päivänä kesäkuuta 2016

Tuomas Ojanen

OTT, professori

Helsinki