Juha Lavapuro 16.6.2016
Kirjallinen lausunto

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

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

Asetusehdotus

Eurodac- henkilötietorekisteriä koskevan komission asetusehdotuksessa laajennetaan biometristä tunnistejärjestelmää lisäämällä jäsenmaille velvollisuus sormenjälkien ottamiseen kaikista sormista ja kasvokuvien ottamiseen yli 6-vuotiailta turvapaikanhakijoilta, kolmannen maan kansalaisilta ja kansalaisuudettomilta henkilöiltä (2 artikla ja 10 (1), 12 (1) ja 14 (1) artiklat. Kasvokuvien ja sormenjälkien ottamisessa olisi ehdotetun 2 (3) artiklan mukaan sallittua käyttää pakkokeinoja, joskin lapsilta ne olisi 2 (2) artiklan mukaan otettava mahdollisimman lapsiystävällisesti. Lapsiin taikka haavoittuvassa asemassa oleviin ei myöskään sovellettaisi asetuksen muuten mahdollistamia seuraamuksia, jos heillä on hyvä syy olla antamatta sormenjälkiään tai kasvokuvaa. Asetusehdotus myös mahdollistaa, että jäsenvaltiot voivat tallentaa Eurodac-järjestelmään aiempaa enemmän henkilötietoja.

Kunkin jäsenvaltion on siirrettävä tiedot Eurodac-järjestelmään mahdollisimman pian ja viimeistään 72 tuntia kuluttua henkilön kiinniotosta (12–14 artiklat). Tietojen jakaminen kolmannen maan, kansainvälisen järjestön tai yksityisen yhteisön kanssa kielletään asetuksen 37 artiklassa. Ehdotetussa 38 artiklassa sallittaisiin kuitenkin tietojen siirtäminen myös kolmanteen maahan, mutta vain tarkoin rajatuin edellytyksin. Eurodac järjestelmään tallennetut tiedot laittomasti oleskelevilta kolmannen maan kansalaisilta, jotka eivät hae turvapaikkaa, säilytetään ehdotetun 17 artiklan 2 ja 3 kohdan mukaan mukaan viisi vuotta sormenjälkien ottamisesta. Kansainvälistä suojelua hakeneiden tiedot säilytetään 10 vuotta sormenjälkien ottamisesta 17 (1).

Voimassalevaan ja asetuksella (EY) n:o 2725/2000 alun perin perustettuun Eurodac rekisteriin nyt ehdotettavat muutokset liittyvät osaltaan Dublin-järjestelmän uudistaminen. Kuten U-kirjelmässä todetaan, Eurodac on tärkein työkalu Dublin-asetuksen soveltamisessa ja nyt ehdotus liittyy pyrkimykseen vahvistaa Eurodac-henkilötietorekisteriä sopeuttaa sitä Dublin-järjestelmään tehtäviin muutoksiin, jotta voidaan helpottaa palauttamista ja torjua laitonta maahanmuuttoa.

Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto suhtautuu komission antamaan asetusehdotukseen myönteisesti. Suhtautumisen perusteet liittyvät lähinnä järjestelmän tehokkuuteen. Valtioneuvoston ilmaiseman kannan mukaan EU-alueelle saapuvien ja alueella oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten tunnistamiseksi, laittoman maahanmuuton ja palauttamisen hallitsemiseksi sekä Schengen-alueen toimivuuden turvaamiseksi tarvitaan nykyistä tehokkaampia järjestelmiä ja se pitää biometristen tunnisteiden käytön lisäämistä ja tehostamista tässä yhteydessä perusteltuna. Lisäksi ehdotuksen todetaan täydentävän asianmukaisella tavalla yhteiseen eurooppalaiseen turvapaikkajärjestelmään aiottuja muutoksia. Valtioneuvosto pitää tärkeänä sitä, ettei asetuksella muuteta olemassa olevia perus-, ihmisoikeus- ja tietosuojaa koskevia periaatteita, ml. palauttamiskielto ja lapsien suojeluun liittyvät vaatimukset.

Valtiosääntöoikeudellinen arvio

Perutuslakivaliokunta on käsitellyt Eurodac-järjestelmää aiemminkin (ks. PeVL 21/2012 vp). Tuolloisessa, erityisesti perustuslain 10 §:ssä, Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklassa ja EU:n perusoikeuskirjan 8 artiklassa turvattuun henkilötietojen suojaan pohjautuvassa lausunnossaan, valiokunta kiinnitti huomiota varsinkin käyttötarkoitussidonnaisuuden periaatteeseen sekä biometristen tietojen asemaan suojattavina henkilötietoina. Varsinkin biometristen tietojen osalta on valiokunta on arvioinut, että tiedot ovat monin tavoin rinnastettavissa arkaluonteisiin tietoihin. Ne sisältävät yksilöstä sellaista informaatiota, joka mahdollistaa hänen tarkan tunnistamisensa hyvin erilaisissa yhteyksissä (ks. esimerkiksi Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio S. and Marper v. the United Kingdom, 4.12.2008, kohta 84, minkä vuoksi jo sormenjälkitietojen tallentaminen tällaiseen rekisteriin voi antaa aihetta huoleen yksityiselämän suojan kannalta. Valiokunnan käsityksen mukaan biometrisiä tunnisteita sisältäviin laajoihin tietokantoihin saattaa liittyä tietoturvaan ja tietojen väärinkäyttöön liittyviä vakavia riskejä, jotka voivat viime kädessä muodostaa uhan henkilön identiteetille (PeVL 14/2009 vp, s. 3/I). Sama kanta sisältyy myös valiokunnan tuoreeseen lausuntokäytäntöön (ks. esim. PeVL PeVL 29/2016 vp ja 13/2016 vp, jossa valiokunta on korostanut arkaluonteisten tietojen käsittelyn salliminen koskee yksityiselämään kuuluvan henkilötietojen suojan ydintä (PeVL 37/2013 vp, s. 2/I). Myös EU:n tuomioistuin on katsonut, että sormenjälkien ottaminen ja tallentaminen puuttuu perusoikeuskirjan 7 ja 8 artiklassa tarkoitettuun yksityiselämän ja henkilötietojen suojaan (Schwarz vastaan Stadt Bochum C- 291/12, tuomion kohta 30).

Käyttötarkoitussidonnaisuuden periaatteen kannalta valiokunta piti Eurodac-lausunnossaan (PeVL 21/2012 vp) merkittävänä sitä, että Eurodac-asetusehdotus antoi lainvalvontaviranomaisille toimivallan pyytää sormenjälkitietojen vertailua Eurodac-järjestelmään tallennettuihin sormenjälkitietoihin silloin, kun vertailu on tarpeen terrorismirikosten tai muiden vakavien rikosten torjuntaa, havaitsemista tai tutkimista varten. Valiokunta viittasi rekisterin sisältämiin biometrisiin

tietotoihin ja totesi, että käyttötarkoitussidonnaisuudesta voidaan tällaisessa yhteydessä tehdä vain täsmällisiä ja vähäisiksi luonnehdittavia poikkeuksia. Sääntely ei valiokunnan mielestä saa johtaa siihen, että muu kuin alkuperäiseen käyttötarkoitukseen liittyvä toiminta muodostuu rekisterin pääasialliseksi tai edes merkittäväksi käyttötavaksi. Samoin se on pitänyt perustuslain 10 §:n 1 momentissa turvattujen yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta tärkeänä, että biometrisia tunnisteita sisältävät tallenteet suojataan oikeudettomalta käytöltä. (ks. jo PeVL 27/2005 vp).

Koska tällaisella Eurodac-järjestelmään liitetyllä lainvalvontatarkoituksella ei ollut selkeää yhteyttä sormenjälkitietojen alkuperäiseen keräämis- ja tallettamistarkoitukseen, valiokunta katsoi, että asetusehdotuksen jatkovalmistelussa unionin tasolla oli tarpeen tuoda esiin sen kyseenalaisuus henkilötietojen suojan ja erityisesti siihen liittyvän tietojen käyttötarkoitussidonnaisuusperiaatteen kannalta.

Nyt käsiteltävänä oleva ehdotus mahdollistaa edelleen Eurodaciin tallennettujen tietojen käytön vastaaviin lainvalvontatarkoituksiin, mutta laajentaa samalla Eurodac-rekisteriin kerättävien henkilötietojen piiriä tavalla, joka on herkästi omiaan korostamaan käyttötarkoitussidonnaisuuden periaatteeseen liittyviä valtiosääntöoikeudellisia ongelmia. Eurodac-rekisteri sisältäisi vastaisuudessa sormenjälkitietojen ohella myös kasvokuvat. Tiedot kerättäisiin aiempaa selvästi nuoremmista lapsista, kun alaikärajaa lasketaan tässä suhteessa 14 vuodesta kuuteen vuoteen. Myös tietojen säilyttämisaika olisi varsin pitkä. Turvapaikanhakijoiden tiedot säilytettäisiin varsin pitkään: kolmannen maan kansalaisten, jotka eivät hae turvapaikkaa, ja kansalaisuudettomien tiedot säilytettäisiin viisi vuotta ja turvapaikanhakijoiden tiedot 10 vuotta.

Sormenjälkitietojen ja kasvokuvien keräämiselle voidaan U-kirjelmän ja asetusehdotuksen valossa osoittaa sinänsä hyväksyttävät perusteet. Tämä koskee myös tietojen keräämistä aiempaa nuoremmilta lapsilta. Tällaisena hyväksyttävänä perusteena voidaan lasten osalta pitää etenkin sitä asetusehdotuksen perusteluissa ja johdantokappaleessa todettua tarkoitusta suojata varsinkin perheestään erilleen joutuneita tai muutoin yksin maahan tulleita alaikäisiä henkilöitä (ks. asetusehdotuksen johdantokappaleet 25 ja 26).

Jonkinasteisena ongelmana voidaan kuitenkin pitää sitä, että Eurodac-rekisterissä olevien tietojen käyttötarkoitus näyttäisi entisestään erkaantuvan henkilötietojen keräämisen ja tallentamisen alkuperäisestä tarkoituksesta. Tätä kehitystä osaltaan osoittaa sekin, että asetusehdotuksen 1 artiklan c kohdan perusteella järjestelmän yhdeksi nimenomaiseksi tarkoitukseksi määritellään edellytysten luominen jäsenvaltioiden lainvalvontaviranomaisten mahdollisuudelle käyttää Eurodac-rekisteriin tallennettuja tietoja terrorismirikosten tai muiden vakavien rikosten torjunnassa, havaitsemisessa tai tutkimisessa.

Käsitykseni mukaan asian jatkokäsittelyssä tulisikin kiinnittää korostunutta huomiota biometristen tietojen keräämiseen kyseenalaisuuteen henkilötietojen suojan ja erityisesti siihen liittyvän tietojen

käyttötarkoitussidonnaisuusperiaatteen kannalta ottaen huomioon, että rekisteri sisältää biometrisiä tietoja jo hyvin nuorista lapsista ja muista haavoittavassa asemassa olevista.

Yhdenvertaisen kohtelun periaate

U-kirjelmässä tarkoitettu sääntely merkitsee varsin syvällekäyvää puuttumista tietyn ihmisryhmän, tässä tapauksessa turvapaikanhakijoiden, kolmannen maan kansalaisten ja kansalaisuudettomien perus- ja ihmisoikeuksiin. Perustuslain 6 §:n 1 momentin mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Yleistä yhdenvertaisuusperiaatetta täsmentää ja täydentää perustuslain 6 §:n 2 momentin syrjintäkieltosäännös. Vaikka säännös ei kiellä kaikenlaista erontekoa ihmisten välillä, olennaista on, voidaanko erottelu perustella perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävällä tavalla. Valiokunta on tämän johdosta pitänyt esimerkiksi vain tiettyihin ulkomaalaisryhmiin kohdistuvaa henkilötietojen käsittelyä perustuslain 6 §:n kannalta arveluttavana (PeVL 47/2010 vp, s. 4/I). Toisaalta syrjintäkielto ei ole kolmannen maan kansalaisille Euroopan unionin kansalaisista poikkeavien rekisteröintivaatimusten asettamista perustuslain 6 §:n näkökulmasta hyväksyttävänä, jos erilaiselle kohtelulle on esitetty hyväksyttävät perusteet.

Käsittääkseni nyt ehdotetulle sääntelylle on sinänsä osoitettavissa hyväksyttävät perusteet. Kiinnitän valiokunnan huomiota kuitenkin siihen, että eduskunnassa on parhaillaan käsiteltävänä tai eduskunta on hiljattain käsitellyt useita lainsäädäntöhankkeita ja EU-asioita, jotka merkitsevät kolmansien maiden kansalaisten tai kansalaisuudettomien heikompaa kohtelua EU-kansalaisiin tai Suomen kansalaisiin verrattuna. Monet näistä asioista ovat olleet perustuslakivaliokunnan arvioitavana (ks. esim. PeVL 27/2016 vp, PeVL 24/2016 vp, PeVL 13/2016 vp). Valiokunta onkin jo perheenyhdistämisen edellytyksiä tiukentanutta ulkomaalaislain muutosta käsitellessään (PeVL 27/2016 vp) kiinnittänyt huomiota siihen, että "kokonaiskuvan saamista muutoksista ja niiden vaikutuksista helpottaisi valiokunnan mukaan se, että samaan lainsäädäntökokonaisuuteen liittyvät samanaikaiset muutokset koottaisiin yhteen hallituksen esitykseen tai niiden vaikutuksia arvioitaisiin kokonaisvaltaisesti. Nyt käsiteltävänä oleva U-asia ei ainakaan vähennä tarvetta tällaiseen menettelyyn. Asiantuntijan näkökulmasta en malta olla myöskään toteamatta, että nyt käsillä oleva Eurodac-järjestelmän uudistaminen (U 30/2016 vp) olisi ollut myös asiantuntijalausunnon laatimisen kannalta hyödyllistä käsitellä yhdessä Dublin-järjestelmän uudistamisen kanssa (U 31/2016 vp).