Juha Lavapuro 29.3.2017
Kirjallinen lausunto

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

Valtioneuvoston kirjelmä U 21/2017 vp eduskunnalle ehdotuksista Schengenin tietojärjestelmän (SIS) muuttamisesta

Perustuslakivaliokunnan pyytämänä asiantuntijalausuntona esitän kunnioittaen seuraavaa:

Tausta

Valtioneuvoston kirjelmässä on kysymys komission ehdotuksista Schengenin tietojärjestelmän muuttamisesta. Schengenin tietojärjestelmä (SIS) on laajamittainen keskitetty tietojärjestelmä, joka sisältää tietoa muun muassa henkilöistä, joilla ei ole maahantulo- tai oleskeluoikeutta Schengen-alueella, sekä rikoksesta epäillyistä ja kadonneista henkilöistä. Lisäksi sinne kootaan muun muassa tietoja, joiden avulla voidaan löytää tietty henkilö ja vahvistaa tämän henkilöllisyys. Ehdotusten tavoitteena on entisestään parantaa SIS:ä palvelemaan terrorismin ja rajat ylittävän rikollisuuden torjunnassa, parantaa rajaturvallisuutta ja muuttoliikkeen hallintaa, varmistaa tehokas tietojenvaihto jäsenvaltioiden välillä ja edistää unionin kansalaisten turvallisuutta.

Valtioneuvosto kannattaa Schengenin tietojärjestelmän (SIS) kehittämistä ja suhtautuu asetusehdotuksiin pääosin myönteisesti. Valtioneuvosto kannattaa palautuspäätösten tallentamista SIS:iin, koska se parantaa jäsenvaltioiden välistä tiedonvaihtoa palautuksista.

Valtiosääntöoikeudellinen arvio

Lähtökohdat
Ehdotus on valtiosääntöoikeudellisesti merkityksellinen varsinkin perustuslain 10 §:ssä turvatun yksityiselämän suojan ja samassa säännöksessä mainitun henkilötietojen suojan kannalta. U-kirjelmässä on varsin kattavasti tehty asiaa koskevasta perustuslakivaliokunnan aiemmasta tulkintakäytännöstä. En enemmälti tässä lähde toistamaan U-kirjelmässä esitettyjä valtiosääntöisiä näkökohtia mm. henkilötietojen säilytysajasta taikka tietojen siirrosta kolmansiin maihin tässä. Korostan kuitenkin kirjelmässä esitetyn lisäksi, että valiokunta on vakiintuneesti sekä omaan aiempaan

käytäntöönsä että EU-tuomioistuimen perusoikeuskirjan 7 ja 8 artiklaa koskevaan oikeuskäytäntöön viitaten painottanut, että SIS-järjestelmän kaltainen automatisoitu järjestelmä luo erityisen korostuneen tarpeen suojata järjestelmään talletettavat henkilötiedot väärinkäytöltä (ks. myös PeVL 33/2016 vp, s. 4, sekä tuomiot Digital Rights Ireland (Digital Rights Ireland ja Seitlinger ym., C-293/12 ja C-594/12, ks. tuomion k. 55) ja Schrems (C-362/14, ks. tuomion k. 91). Pidän myös tärkeänä, että valiokunta toistaa aiemmin esittämänsä (ks. PeVL 9/2017 vp ja PeVL 33/2016 vp) kantansa siitä, että unionisääntelyn jatkovalmistelussa on syytä kiinnittää huomiota erityisesti EU-tuomioistuimen antamiin edellä manituissa tapauksissa, samoin kuin yhdistetyissä asioissa C-203/15 (Tele2 Sverige) ja C-698/15 (Watson), joista viimemainittu täsmentää eräiltä osin henkilötietojen suojalle unionioikeudessa asetettuja vaatimuksia.

Biometristen tunnisteiden tallentamisen ja käyttöalan laajentaminen

Ehdotuksilla laajennettaisiin mahdollisuutta tallentaa biometrisiä tunnisteita (kasvokuva, kämmenenjälki ja DNA) SIS:iin. Tällä hetkellä vain sormenjälkitietojen tallentaminen on mahdollista. Ehdotuksen mukaan DNA:n tallentaminen järjestelmään olisi mahdollista vain kadonneiden henkilöiden, joita etsitään heidän suojaamiseksi, sekä kaappausuhan alla olevien lasten osalta. Lisäksi jo voimassa olevan sääntelyn perusteella rekisteriin kerättyjen sormenjälkitietojen käyttöalaa rikostorjunnassa ehdotetaan laajennettavaksi siten, että SIS:iin voitaisiin tehdä hakuja myös rikospaikkajäljillä ja syöttää tuntematonta henkilöä koskeva kuulutus järjestelmään pelkkien rikospaikkasormenjälkien perusteella. Edellytyksenä on, ettei henkilöä ole pystytty tunnistamaan muiden käytössä olevien kansallisten ja kansainvälisten tietokantojen avulla. Lisäksi tulee olla vahva epäily siitä, että henkilö on tehnyt vakavan rikoksen (ml. terrorismi) ja henkilön tulee olla vakava uhka yleiselle turvallisuudelle. Sääntely heijastaa henkilörekistereihin liittyvää vaaraa siitä, että niiden käyttötarkoitus laajenee alueille, jotka eivät ole olleet rekisterin ja siihen tallennettujen henkilötietojen alkuperäisenä tarkoituksena (ns, function creep). Perustuslakivaliokunta on vastaavissa asiayhteydessä painottanut tarvetta varmistaa käyttötarkoitussidonnaisuuden periaatteen toteutuminen henkilötietojen käsittelyssä (Ks. PL 33/2016 vp ja siinä mainitut PeVL 20/2016 vp, PeVL 13/2016 vp, PeVL 21/2012 vp, PeVL 47/2010 vp ja PeVL 25/2009 vp). Merkitystä asiassa on myös sillä, että rekisteriin voidaan tallentaa biometrisiä tietoja myös lapsista, joiden osalta valiokunta on erityisesti korostanut käsittelyn välttämättömyyttä hyväksyttävän tarkoituksen kannalta (ks PeVL 29/2016 vp, s. 6). Välttämättömyyden ja hyväksyttävyyden merkitystä korostaa, että kyse olisi lasten DNA-tiedoista.

Nämä perusoikeusnäkökohdat eivät näyttäisi aivan riittävällä tavalla näkyvän siitä valtioneuvoston kannasta, jonka mukaan ”ehdotusta koskevissa neuvotteluissa tulee pyrkiä mahdollistamaan järjestelmän entistä tehokkaampi hyödyntäminen rikostorjuntatarkoituksiin tietosuojavaatimukset ja käyttötarkoitussidonnaisuus huomioiden.” Asianmukaisempaa olisi, että valtioneuvoston kannasta näkyisi myös se, että biometristen tunnisteiden käyttöalan laajentuessa tulee pyrkiä entistä tarkemmin varmistamaan se, että tietoja käytetään tietosuojavaatimukset ja käyttötarkoitussidonnaisuus huomioiden.

Kokonaisarvion tarve

Kuten valiokunta on jo aiemmin huomauttanut, sen käsiteltävänä on ollut useita valtioneuvoston kirjelmiä ja selvityksiä, jotka koskevat komission ehdotuksia sääntelyksi ns. kolmansien maiden kansalaisten yksityiselämän ja henkilötietojen suojasta sekä varsinkin biometristen tunnisteiden käsittelystä (Ks. PeVL 3/2017 vp (ETIAS), PeVL 33/2016 vp (EURODAC), PeVL 29/2016 vp (ECRIS), PeVL 28/2016 vp (EES). Nyt käsiteltävänä olevat SIS-järjestelmää koskevat ehdotukset eivät ainakaan poista tällaisen kokonaisarvion tarvetta.

Turussa 27.3.2017

Juha Lavapuro
professori