Juha Lavapuro 29.3.2017
Kirjallinen lausunto

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle Euroopan komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi (Eurodac-rekisteri), Valtioneuvoston U-kirjelmä U 30/2016 vp, Jatkokirjelmä UJ 4/2017 vp.

Perustuslakivaliokunnan pyytämänä asiantuntijalausuntona esitän kunnioittaen seuraavaa:

Jatkokirjelmä liittyy Euroopan komission 4 toukokuuta 2016 antamaan Eurodac-henkilötietorekisteriä koskevaan asetusehdotukseen (COM(2016)272 lopullinen), josta perustuslakivaliokunta on antanut lausunnon PeVL 33/2016 vp.

Lausunnossaan valiokunta piti asetusehdotusta valtiosääntöoikeudellisesti merkityksellisenä erityisesti perustuslain 10 §:n kannalta, mutta kiinnitti samalla huomiota myös Euroopan unionin perusoikeuskirjan 7 artiklassa turvattuun yksityiselämän suojaan ja 8 artiklan mukaiseen henkilötietojen suojaa samoin kuin siihen, että Euroopan ihmisoikeussopimuksen yksityiselämän suojaa koskevan 8 artiklan on Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä katsottu kattavan myös henkilötietojen suojan. Se myös korosti, että arvioitavana olevan sääntelyn jatkovalmistelussa on syytä kiinnittää huomiota erityisesti tietosuojaa koskeviin EU-tuomioistuimen antamiin ratkaisuihin.

Yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta keskeisimpänä asetusehdotuksen sääntelynä valiokunta piti kysymystä biometristen tunnisteiden, sormenjälkitietojen, rekisteröimisestä. Koska asetusehdotukseen sisältyy lisäksi ehdotus sormenjälkien ottamisen ikärajan laskemisesta 14 vuodesta 6 vuoteen, piti valiokunta tarpeellisena arvioida ehdotusta erikseen myös lapsen edun ja oikeuksien kannalta. Samalla se painotti tarvetta varmistaa käyttötarkoitussidonnaisuuden periaatteen toteutuminen henkilötietojen käsittelyssä. Viimemainittu näkökohta liittyi varsinkin asetusehdotuksen taustalla olevaan pyrkimykseen laajentaa sen soveltamisalaa terrorismirikosten tai muiden vakavien rikosten torjuntaan, millä ei valiokunnan mielestä ollut siihen valiokunnan jo aiemmin ongelmallisena pitämään selkeää yhteyttä sormenjälkitietojen alkuperäiseen keräämis- ja tallettamistarkoitukseen. Valiokunnan mielestä valtioneuvoston tuolloinen erittelemätön kanta, jonka mukaan se kannattaa järjestelmän kehittämistä asetuksen soveltamisalan laajentamiseksi, on perusteltu vain, mikäli sillä ei tarkoiteta Eurodac-järjestelmään talletettujen henkilötietojen pääasiallisen käyttötarkoituksen laajentamista. (ks. PeVL 33/2016 vp).

Lopuksi valiokunta kiinnitti erityistä huomiota siihen, että 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. Tällaisesta pirstalemaisesta lähestymistavasta johtuen ehdotusten kumulatiivisten vaikutusten arvioiminen ja siten myös asianmukaisen valtiosääntöoikeudellisen arvion tekeminen muodostuu vaikeaksi. Valiokunta huomautti, että valtioneuvoston on syytä arvioida tällaisten samoihin perusoikeuksiin liittyvien uudistusten vaikutuksia mahdollisimman kokonaisvaltaisesti tarvittaessa käynnistämällä erillinen arviointihanke. Samoin perustuslakivaliokunta edellytti, että valtioneuvoston pyrkii vaikuttamaan siihen, että asetusehdotukseen sisällytettäisiin erillinen maininta tarpeesta arvioida Eurodac-järjestelmän vaikutuksia lasten kannalta.

Kun varsinkin otetaan huomioon, mitä jatkokirjelmässä todetaan neuvoston osittaisen yleisnäkemyksen laajentamisesta siten, että asetukseen lisättäisiin mahdollisuus tehdä alfanumeerisia hakuja lainvalvonta tarkoituksissa sekä muissa rekisterin käyttötarkoituksen mukaisissa tilanteissa, nämä näkökohdat on syytä uudistaa.

Eduskunnan tiedonsaantioikeus

Perustuslain 96 §:n 1 momentin mukaan eduskunta käsittelee ehdotukset sellaisiksi säädöksiksi, sopimuksiksi tai muiksi toimiksi, joista päätetään Euroopan unionissa ja jotka muutoin perustuslain mukaan kuuluisivat eduskunnan toimivaltaan. Saman pykälän 2 momentin mukaan valtioneuvoston on toimitettava kirjelmällään 1 momentissa tarkoitettu ehdotus eduskunnalle viipymättä siitä tiedon saatuaan eduskunnan kannan määrittelyä varten. Ehdotus käsitellään suuressa valiokunnassa ja yleensä yhdessä tai useammassa sille lausuntonsa antavassa muussa valiokunnassa.

Perustuslain 96 §:ssä olevan sääntelyn tarkoituksena on varmistaa eduskunnan mahdollisuus vaikuttaa kaikkien niiden Euroopan unionissa tehtävien päätösten valmisteluun, jotka sisältönsä puolesta kuuluisivat eduskunnan toimivaltaan, jos Suomi ei olisi Euroopan unionin jäsen (ks. SuVL 3/1995 vp ja PeVL 20/1996 vp). Aineellisesti eduskunnan toimivallan kannalta keskeisinä tässä suhteessa on jo vanhastaan pidetty erityisesti lainsäädännön alaan kuuluvia asioita (PeVL 20/1996 vp). Vaatimuksella tiedon toimittamisesta viipymättä on tietoisesti korostettu sitä, että eduskunnalle on turvattava tosiasialliset mahdollisuudet lausua kantansa ehdotuksesta ja vaikuttaa Suomen neuvottelukannanottojen muovaamiseen (Ks HE 1/1998 vp, s. 153).

Jatkokirjelmässä olevan maininnan mukaan oikeus- ja sisäasioiden neuvostossa saavutettiin asetusehdotuksesta osittainen yleisnäkemys 9.12.2016. Vaikuttaa kuitenkin siltä, ettei Suomen kannanmuodostus tapahtunut perustuslain 96 §:n edellyttämällä tavalla. Viittaan tältä osin suuren valiokunnan kahteen lausumaan:

> S***uVEK 114/2016 vp (2.12.2016)***:
> ”Suuri valiokunta toteaa, että perustuslakivaliokunta on lausunnossaan PeVL 33/2016 vp kiinnittänyt kriittistä huomiota Suomen perustuslaista sekä Suomea velvoittavista ihmisoikeuksia koskevista sopimuksista johtuviin

asetusehdotuksen ongelmiin. Tänään saapuneeksi merkityn U-jatkokirjelmän ja perusmuistion perusteella valiokunta ei pysty arvioimaan, missä laajuudessa valtioneuvosto on ottanut huomioon perustuslakivaliokunnan huomautukset sekä kyennyt vaikuttamaan perustuslakivaliokunnan edellyttämällä tavalla asetusehdotuksen sisältöön. Valiokunta toteaa, että perustuslakivaliokunnan uuden lausunnon saaminen ei ole annetussa aikataulussa mahdollista. Valiokunta kiinnittää valtioneuvoston vakavaa huomiota perustuslain 96 §:n säännöksestä ilmenevään velvollisuuteen saattaa eduskunnan kannanottoa edellyttävät asiat viipymättä eduskunnan käsiteltäviksi. Suuri valiokunta toteaa, että sillä ei nyt ole edellytyksiä valtioneuvoston kannan tarkempaan arviointiin, mutta edellyttää, että valtioneuvoston jatkaa aktiivisesti perustuslakivaliokunnan esittämien näkökohtien edistämistä."

SuVP 63/2016 vp, asiakohta 11 (16.12.2016)
"Valiokunta merkitsi saapuneeksi hallintovaliokunnan kannanoton: Hallintovaliokunta toteaa, ettei sillä ole ollut edellytyksiä käytettävissä olleessa aikataulussa käsitellä asiassa U 30/2016 vp asianmukaisesti jatkokirjelmää UJ 40/2016 vp ennen oikeus- ja sisäasiain neuvoston kokousta 9.12.2016 ottaen huomioon muun ohella, että valiokunnalla on ollut samanaikaisesti käsiteltävänä useita kiireellisiä lainsäädäntöasioita. Valiokunta kiinnittää omalta osaltaan vakavaa huomiota perustuslain 96 pykälään perustuvaan valtioneuvoston velvoitteeseen toimittaa viipymättä eduskunnan kannanottoa edellyttävät unioniasiat eduskunnan käsiteltäviksi. Asian käsittely asiassa U 30/2016 vp jatkokirjelmän UJ 40/2016 vp osalta ei ole hallintovaliokunnassa päättynyt tähän välikannanottoon. "

Kuten perustuslakivaliokunnan tässä samassa asiassa aiemmin antama lausunto PeVL 33/2016 vp osoittaa, nyt käsiteltävänä oleva asetusehdotus on perustuslain 10 §:n kannalta merkittävä. Samoin siihen liittyy merkittäviä, muun muassa perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuusperusoikeutta ja lasten oikeuksia koskevia kysymyksiä. Varsinkin tämän tyyppisissä, perusoikeuksien suojaan välittömästi liittyvissä, unionioikeudellisissa sääntely-yhteyksissä eduskunnan tiedonsaantioikeutta on syytä pitää erityisen korostuneena. Tästäkin pidän aiheellisena, että perustuslaki valiokunta kiinnittää vakavaa huomiota suuren valiokunnan kannanotoissa esitettyihin ongelmiin.

Turussa 27.3.2017

Juha Lavapuro
professori