Tuomas Ojanen
29.3.2017

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

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

Jatkokirjelmä UJ 4/2017 vp, Perusmuistio 1.3.2017

Arvioinnin lähtökohdat

Perustuslakivaliokunta on jo aiemmin arvioinut Eurodac-järjestelmään tallennettujen henkilötietojen käsittelyä (PeVL 33/2016 vp ja PeVL 21/2012 vp).

Nähdäkseni varsinkin lausuntoon PeVL 33/2016 vp voidaan edelleen tukeutua asian valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin lähtökohtia esille tuovana lausuntona. Tuossa lausunnossaan valiokunta myös erikseen painotti kokonaisarvion tarvetta tilanteessa, jossa valiokunnan käsiteltävänä on ollut useita valtioneuvoston kirjelmiä ja selvityksiä, jotka koskevat ehdotuksia sääntelyksi ns. kolmansien maiden kansalaisten yksityiselämän ja henkilötietojen suojasta sekä varsinkin biometristen tunnisteiden käsittelystä (ks. myös esim. valiokunnan lausunnot PeVL 29/2016 vp, PeVL 28/2016 vp ja PeVL 13/2016 vp, ks. myös tuore lausunto PeVL 3/2017 vp).

Perusoikeus- ja ihmisoikeusarvioinnin puute

Kyseessä on sinänsä informatiivinen selostus Eurodac-asetusehdotuksen nykyisestä käsittelyvaiheesta ja jatkokäsitellyn aikataulusta sekä valtioneuvoston kannoista suhteessa perusmuistiosta ilmeneviin asiakysymyksiin.

Perustuslakivaliokunnan perustuslain 74 §:n mukaisen tehtävän kannalta on kuitenkin valitettavaa, ettei perusmuistioon sisälly asiakokonaisuuksien arviointia perus- ja ihmisoikeuksien kannalta, vaikka sääntelykohde on ilmeisen perusoikeus- ja ihmisoikeusherkkää. Ongelmaa korostaa, että myös alkuperäisessä kirjelmässä U 30/2016 vp perus- ja ihmisoikeuksien tarkastelu jäi ohueksi ja että biometristen tunnisteiden tallentaminen ja muu käsittely koskee yksityiselämän suojan ja henkilötietojen suojan ydintä (ks. myös esim. PeVL 33/2016 vp, PeVL 29/2016 vp ja PeVL 37/2013 vp). Lisäksi Eurodac on merkityksellinen muidenkin perus- ja ihmisoikeuksien kuin yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta (ks. myös jäljempänä hallinnollisista seuraamuksista todettu).

> EU:n perusoikeusviraston 43-sivuinen lausunto 6/2016 (22.12.2016) on havainnollinen esimerkki siitä, kuinka paljon perusoikeus- ja ihmisoikeuskysymyksiä asetusehdotus tuo esiin. Lausunnossa on kattavasti ja seikkaperäisesti eritelty asetusehdotusta sen silloisessa

> valmisteluvaiheessa lasten oikeuksien, turvapaikkaoikeuden sekä henkilötietojen ja yksityiselämän suojan kannalta. Lisäksi lausunnossa on arviointia asetusehdotuksesta ihmisarvon sekä henkilökohtaisen vapauden ja koskemattomuuden kannalta.

Kun valtioneuvoston perusmuistio tai alkuperäinen U-kirjelmä eivät sisällä kuin pintapuolista perusoikeus- ja ihmisoikeustarkastelua, tulee väkisin esiin kysymys siitä, missä määrin valtioneuvoston kantoja suuntaavat ja määrittävät perusoikeus- ja ihmisoikeusnäkökohdat. Samoin tulee esiin kysymys siitä, missä määrin valtioneuvoston kannat huomioivat perustuslakivaliokunnan valtiosääntöoikeudellisia huomioita tämän tyyppisistä säädösehdotuksista. - Perustuslakivaliokunta on kuitenkin viime vuosina esittänyt useita kertoja monia valtiosääntöoikeudellisia huomautuksia käsillä olevan kaltaisista EU-säädösehdotuksista ns. kolmansien maiden kansalaisten yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta (ks. PeVL 33/2016 vp ja siinä mainitut lausunnot, ks. myös esim. PeVL 3/2017 vp).

Nähdäkseni perustuslakivaliokunnan lausunnossa onkin huomautettava siitä, että valtioneuvoston U-kirjelmissä ja niihin liittyvissä muistiossa on arvioitava systemaattisemmin ja seikkaperäisemmin tämäntyyppisiä EU-säädösehdotuksia perus- ja ihmisoikeuksien kannalta (ks. myös PeVL 43/2016 vp). Samoin on syytä huomauttaa siitä, että perustuslakivaliokunnan lausunnoista ilmenevät valtiosääntöoikeudelliset huomautukset tulisi huomioida nykyistä paremmin valtioneuvoston kantojen muodostuksessa. (Käsillä olevassa perusmuistiossa on sinänsä useita perus- ja ihmisoikeuksien kannalta perusteltuja varaumia, kuten Europolin pääsyn sitominen vain yksittäistapauksellisiin pyyntöihin (s. 3) ja tiedusteluviranomaisten pääsyn salliminen vain lainvalvontaviranomaisen ominaisuudessa (s. 4). Vaikkei valtioneuvoston perusmuistiosta ilmeneviä tämäntyyppisiä varaumia ole perusteltu valtiosääntöoikeudellisesti, perustuslakivaliokunnan lausunnossa voidaan yhtyä niihin.)

Edellä olevan lisäksi perustuslakivaliokunnan lausunnossa jatkokirjelmästä ja perusmuistiosta on lähinnä tyydyttävä toistamaan niitä valtiosääntöoikeudellisia huomautuksia, jotka valiokunta jo esitti lausunnossaan PeVL 33/2016 vp, ml. uusittava lausunnossa esitetty vaatimus kokonaisarvioinnin tarpeesta.

Pakotteiden asettaminen henkilöille, jotka kieltäytyvät antamasta kasvokuvia tai noudattamasta sormenjälkimenettelyä

Jo alkuperäisen asetusehdotuksen 2 artiklan 3 kohta *sallisi* jäsenvaltioiden käyttää kansallisen lainsäädännön mukaisia pakotteita niille henkilöille, jotka kieltäytyvät antamasta kasvokuvia tai noudattamasta sormenjälkimenettelyä.

> ”3. Jäsenvaltiot voivat määrätä kansallisen lainsäädäntönsä mukaisesti hallinnollisia seuraamuksia henkilöille, jotka eivät noudata tämän artiklan 1 kohdan mukaista velvollisuutta antaa ottaa sormenjäljet ja kasvokuva. Seuraamusten on oltava tehokkaita, oikeasuhteisia ja varoittavia. Säilöönottoa olisi tässä yhteydessä käytettävä vasta viimeisenä keinona kolmannen maan kansalaisen henkilöllisyyden määrittämiseksi tai tarkistamiseksi.”

Asetusehdotuksen jatkovalmistelun yhteydessä Euroopan parlamentissa on kuitenkin tietääkseni viime aikoina tullut esiin ehdotus siitä, että jäsenvaltioille asetettaisiin harkinnanvaraisuuden sijasta *velvollisuus* määrätä hallinnollisia seuraamuksia henkilöille, jotka eivät noudata tämän artiklan 1 kohdan mukaista velvollisuutta antaa ottaa sormenjäljet ja kasvokuvia.

Nähdäkseni perustuslakivaliokunnan lausunnossa tulisikin nyt uutena kysymyksenä linjata valtiosääntöoikeudellisia näkökohtia hallinnollisiin seuraamuksiin liittyen, etenkin kun perustuslakivaliokunnan aiemmissa lausunnoissa ei ole kiinnitetty huomiota Eurodac asetukseen tältä osin.

Sormenjälkien ja kasvokuvan ottaminen on merkityksellistä henkilötietojen suojan ja yksityiselämän perus- ja ihmisoikeuksien ohella henkilökohtaisen koskemattomuuden ja itsemääräämisoikeuden sekä ihmisarvon perus- ja ihmisoikeusnormien kannalta. Se tuo niin ikään esiin lasten oikeuksiin liittyviä kysymyksiä, jos sormenjäljet ja kasvokuvat otetaan alaikäiseltä. Kuten myös ehdotuksen 2 artiklan 3 kohdasta ilmenee, hallinnollinen seuraamus voisi ääritapauksessa olla *säilöönotto*, joka taas merkitsisi puuttumista perus- ja ihmisoikeutena turvattuun henkilökohtaiseen vapauteen. Edelleen turvapaikkadirektiivin 31 artiklan i-ala kohdasta ilmenee, että kieltäytyminen Eurodac'in mukaisesta sormenjälkien ottamisesta merkitsee turvapaikkahakemuksen käsittelyä ns. nopeutetussa menettelyssä. Näin ollen sormenjälkien ja kasvokuvan ottamisesta kieltäytyminen olisi myös merkityksellistä yksilön oikeusturvan kannalta.

Euroopan unionin em. lausunnossa on s. 15-18 on eritelty hallinnollisten seuraamusten käytön edellytyksiä perusoikeuskirjan ja varsinkin Euroopan ihmisoikeussopimuksen ja sitä koskevan Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön kannalta. Nähdäkseni perustuslakivaliokunnan lausunnossa voidaan tukeutua soveltuvin osin perusoikeusviraston lausunnosta ilmenevään. Erityisesti valiokunnan lausunnossa olisi syytä korostaa haavoittuvassa asemassa olevien ihmisten ja lasten huomioimista sekä Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännöstä ilmeneviä edellytyksiä säilöönotolle (s. 17 ja 18).[1]

Helsingissä 29. päivänä maaliskuuta 2017

Tuomas Ojanen

OTT, professori

Helsinki

---

[1] Ks. myös Eurodac-asetuksen täytäntöönpanoa sormenjälkien ottamisvelvoitteen osalta koskeva komission yksiköiden valmisteluasiakirja 20.7.2015, jossa esitetään parhaisiin käytänteisiin perustuva lähestymistapa sormenjälkien ottamiseen laittomasti oleskelevilta kolmansien maiden kansalaisilta; sekä perusoikeusviraston selvitys, *Fundamental rights implications of the obligation to provide fingerprints for Eurodac,* Luxembourg, Publications Office, 2015.