Tuomas Ojanen
15.9.2017

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

U 13/2016 vp Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi (kolmansien maiden kansalaisia koskeva tietojenvaihto ja ECRIS); ja

U 46/2017 vp Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi (keskitetty ECRIS-TCN-järjestelmä)

Valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin lähtökohdat

Perustuslakivaliokunta on aiemmin lausunnoissaan PeVL 13/2016 vp ja PeVL 29/2016 vp ottanut kantaa ehdotukseen Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi (kolmansien maiden kansalaisia koskeva tietojenvaihto ja ECRIS). Valiokunnan lausuntojen välissä direktiiviehdotus muuttui merkittävästi varsinkin siltä osin kuin kysymys on mahdollisesta siirtymisestä jäsenvaltioihin hajautetusta järjestelmästä unionitasoiseen keskitettyyn sormenjälkirekisteriin.

Perustuslakivaliokunnan lausuntojen jälkeen on annettu valtioneuvoston kirjelmässä U 46/2017 vp selostettu asetusehdotus, jonka keskeisenä tarkoituksena on luoda yhtenäiset, kaikkialla unionissa välittömästi sovellettavat oikeudelliset puitteet keskitetylle tietojärjestelmälle. Asetusehdotuksen sisältöä sen tämän hetkisessä valmisteluvaiheessa selostetaan tarkemmin valtioneuvoston kirjelmän U 46/2017 vp s. 4-7.

Säädösehdotuspaketin muutoksista huolimatta perustuslakivaliokunnan lausunnoista PeVL 13/2016 vp ja PeVL 29/2016 vp ilmenevät valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin[1] yleiset lähtökohdat ovat edelleen sovellettavissa varsinkin siltä osin kuin kysymys on biometrisistä tunnisteista. Erityisesti on korostettava arvioinnin lähtökohtana, että ”keskitettyyn ja automatisoituun järjestelmään siirtyminen merkitsisi aiempaa ehdotusta selvästi syvällekäyvempää puuttumista henkilötietojen suojaan” ja että ”keskitetty järjestelmä merkitsee erityistä tarvetta huolehtia järjestelmään talletettavien henkilötietojen suojaamisesta väärinkäytön vaaroilta ja kaikenlaiselta tietojen laittomalta saannilta ja käytöltä” (PeVL 29/2016 vp).

Lisäksi perustuslakivaliokunnan lausunnossa 29/2016 vp valiokunta katsoi, että ”sen mielestä valtioneuvoston on syytä suhtautua torjuvasti ehdotuksiin keskitetyn rekisterin perustamisesta valmistelun tässä vaiheessa saatavilla olevan tiedon perusteella”. Näin ollen keskeisenä valtiosääntöoikeudellisena kysymyksenasetteluna nyt on, antavatko säädösehdotukset yhdessä valtioneuvoston kirjelmän U 46/2017 vp kanssa luettuina

[1] Samoin on edelleen merkityksellinen henkilötietojen suojaan liittyvien kysymysten arvioinnin kannalta Euroopan tietosuojavaltuutetun lausunto 25.5.2016 kolmansien maiden kansalaisten henkilötietojen vaihdosta ECRIS-järjestelmän puitteissa, ks. virallinen lehti 25.5.2016, C 186/7.

aiheen tarkistaa valiokunnan omaksumaa torjuvaa suhtautumista keskitetyn rekisterin perustamiseen.

Arvio

Valtioneuvoston kirjelmässä 46/2017 vp on nähdäkseni asianmukaisesti selostettu säädösehdotuspaketin nykytilaa sekä sen suhdetta perustuslakiin ja kansainvälisiin ihmisoikeusvelvoitteisiin ottaen huomioon perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntö sekä EU-tuomioistuimen oikeuskäytäntö.

Valtioneuvosto suhtautuu asetusehdotuksen tavoitteisiin ”lähtökohtaisesti myönteisesti”, mutta valtioneuvoston kantaan sisältyy varauksia, joita selostetaan tarkemmin kirjelmässä s. 14-16. Kirjelmästä myös ilmenee, että asetusehdotuksen käsittely on alkanut 18.7.2017 pidetyssä työryhmäkokouksessa ja että alustavissa kannoissaan jäsenvaltiot eivät ole pitäneet ongelmallisena keskityn EU-tasoisen tietojärjestelmän perustamista. Koska asetusehdotus olisi tarkoitus hyväksyä SEUT 82 artiklan 1 kohdan d alakohdan mukaan tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä, tämä tarkoittaa, että asetusehdotus voidaan hyväksyä määräenemmistöpäätöksenteolla, millä on osaltaan merkitystä Suomen kannan muodostamiseen liittyvässä tarkoituksenmukaisuusharkinnassa.

Valtioneuvoston kanta on määritelty perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännöstä ilmenevät valtiosääntöoikeudelliset näkökohdat asianmukaisesti huomioiden. Perustuslakivaliokunta voi nähdäkseni näin ollen yhtyä kaikilta osin valtioneuvoston kantaan, kirjelmässä s. 14-16 tarkemmin selostetut varaukset mukaan lukien.

Erityisesti perustuslakivaliokunnan lausunnossa voisi osaltaan painottaa tarvetta huolehtia unionitason neuvotteluissa siitä, että asetusehdotuksessa keskitytään huolehtimaan riittävistä tietosuojatakeista ja että säädöshankkeen yhteydessä otetaan huomioon laajempi asia- ja säädöskokonaisuus unionissa, jotta asetusehdotuksen tietosuojaratkaisut olisivat mahdollisuuksien mukaan johdonmukaisia suhteessa muihin vastaavissa järjestelmissä omaksuttuihin ratkaisuihin (ks. myös PeVL 16/2017 vp).

Jos ja kun ainakin riittävä määrä jäsenvaltioita on joka tapauksessa keskitetyn tietojärjestelmän kannalta hajautetun järjestelmän sijasta, pidän myös selvänä, että keskitetystä tietojärjestelmästä tulee säätää nimenomaan asetuksella[2], koska vain asetuksella voidaan (yrittää) luoda riittävän yhtenäiset, kaikkialla unionissa sellaisenaan välittömästi sovellettavat henkilötietojen suojan takeet tietojen laittoman saannin ja käytön sekä muunlaisen väärinkäytön torjumiseksi. Tässä yhteydessä on huomioitava, että myös hajautettuihin tietojärjestelmiin sisältyy tietoturvaan ja tietojen väärinkäyttöön liittyviä

[2]Asetuksilla on kyky tulla sellaisenaan voimassa olevaksi ja soveltamiskelpoiseksi oikeudeksi kaikkialla unionissa ilman mitään erillisiä jäsenvaltioiden voimaansaattamis- tai implementointitoimia (ns. asetusten välitön sovellettavuus). Kuten EU-tuomioistuin on todennut: ”asetuksen välitön sovellettavuus pikemminkin nimenomaan edellyttää, että sen siirtämiseksi kansalliseen lainsäädäntöön ei tarvita erillisiä toimenpiteitä”sia 34/73, *Variola*, tuomio 10.10.1973 (Kok. 1973, s. 981, Kok. Ep. II, s. 147, 10 kohta) ja asia 50/76, *Amsterdam Bulb*, tuomio 2.2.1977 (Kok. 1977, s. 137, Kok. Ep. III, s. 293, 4 kohta).

riskejä ja että erilaisten järjestelmien tekniset toteuttamistavat ja tietoturvatakeet vaihtelevat valitettavan paljon unionin jäsenvaltioiden välillä. Vaikka asetus sinänsä rajoittaa kansallista liikkumavaraa Suomen näkökulmasta, valtioneuvoston tulee osallistua EU-säädösehdotusten valmisteluun perustuslain 1 §:n 3 momentin ja 22 §:n normikokonaisuuden takia myös tavalla, joka turvaa perus- ja ihmisoikeuksia Suomen lisäksi koko Euroopan unionissa (ks. PeVL 20/2017 vp). Etenkin näistä syistä keskitetystä järjestelmästä säätämistä nimenomaan asetuksella voidaan pitää hyväksyttävänä tai oikeastaan välttämättömänä.

Helsingissä 15. päivänä syyskuuta 2017

Tuomas Ojanen

OTT, professori

Helsinki