Juha Lavapuro 15.9.2017
Lausunto

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

Asiat:

- Valtioneuvoston U-kirjelmä U46/ 2017 vp eduskunnalle ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi (keskitetty ECRIS-TCN-järjestelmä) ja
- Valtioneuvoston U-kirjelmä U 13/2016 vp eduskunnalle ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi (kolmansien maiden kansalaisia koskeva tietojenvaihto ja ECRIS), sekä viimemainittuun liittyvä jatkokirjelmä 7.9.2017; Komission direktiiviehdotus ECRIS-rikosrekisteritietojen vaihdosta (kolmansien valtioiden kansalaiset)

Perustuslakivaliokunnan pyytämänä asiantuntijalausuntona esitän kunnioittavasti seuraavan.

Tausta

Olen päätynyt käsittelemään kahta perustuslakivaliokunnan käsiteltävänä olevaa U-kirjelmää yhdessä lausunnossa, koska ne liittyvät samaan asiakokonaisuuteen. Molemmat U-kirjelmät koskevat komission ehdotusta ns. keskitetyn ECRIS-järjestelmän perustamiseksi. Järjestelmään tallennettaisiin kolmansien maiden kansalaisten ja kansalaisuudettomien henkilöiden rikostuomioita koskevia tietoja.

U-kirjelmä U 13/2016 vp ja sen 7.9. päivätty jatkokirjelmä liittyvät ECRIS-järjestelmää koskevaan direktiiviehdotukseen. Direktiiviehdotuksen tavoitteena on tehostaa Euroopan unionin jäsenvaltioiden välistä yhteistyötä rikosrekisteritietojen vaihdossa kolmannen maan kansalaisten osalta. Kirjelmässä ilmoitettujen tietojen mukaan voimassa oleva yhteistyö rikosrekisteritietojen vaihdossa perustuu puitepäätöksellä perustettuun ECRIS -järjestelmään, jossa rikosrekisteritietojen vaihto on tehokasta vain Euroopan unionin kansalaisten osalta. Lisäksi järjestelmä on siten hajautettu, että Unionin kansalaisten rikostuomioita koskevat tiedot on keskitetty kansalaisuusvaltioon. Jatkokirjelmä ei nähdäkseni sisällä asian valtiosääntöoikeudellisen merkityksen kannalta merkittäviä uusia tietoja. Perustuslakivaliokunta on jo aiemmin antanut direktiiviehdotuksesta lausunnot PeVL 13/2016 vp ja PeVL 29/2016 vp, jotka ovat edelleen merkityksellisiä.

U-kirjelmä U 46/2017 vp tarkastellaan puolestaan direktiiviehdotusta täydentävää komission asetusehdotusta, jonka nojalla kolmansien maiden kansalaisten ja kansalaisuudettomien henkilöiden rikostuomioita koskevia tietoja sisältävä järjestelmä perustettaisiin keskitettynä. Asetusehdotus ei sellaisenaan ole ollut perustuslakivaliokunnan arvioitavana, mutta lausunnossa PeVL 29/2016 vp käsiteltiin jo suunnitelmaa keskitetyn järjestelmän perustamiseksi. Asetusehdotusta koskevassa kirjelmässä on tarkasteltu

jonkin verran asetusehdotuksen suhdetta perustuslakiin, kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin ja EU:n perusoikeuskirjaan.

Ehdotukset ovat merkityksellisiä varsinkin perustuslain EU:n perusoikeuskirjan 8 artiklassa ja perustuslain 10 §:n 1 momentissa tarkoitetun henkilötietojen suojan samoin kuin yksityiselämän suojankin kannalta. Samoin niitä tulee arvioida myös sekä perustuslain 6 §:n 1 momentin yhdenvertaisuusperiaatteen että siihen liittyvän syrjintäkiellon kannalta (PL 6.2 §). Syrjintäkielto sisältyy myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen 14 artiklaan ja sen 12 lisäpöytäkirjaan sekä Euroopan unionin perusoikeuskirjan 21 artiklaan.

Valiokunnan aiemmat kannanotot

Kuten edellä totesin, perustuslakivaliokunta on käsitellyt kolmansien maiden kansalaisia koskevan ECRIS-järjestelmän kehittämistä kahdessa aiemmassa lausunnossaan.

Lausunnossaan PeVL 13/2016 vp se kiinnitti huomiota varsinkin seuraaviin seikkoihin.

- Direktiiviehdotus oli valtiosääntöoikeudellisesti merkityksellinen erityisesti sormenjälkitietojen käsittelyn osalta. Tältä osin valiokunta kiinnitti huomiota erityisesti siihen, että sormenjäljet 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). Samoin valiokunta viittasi aiempaan käytäntöönsä siitä, että tällaiset biometriset tunnistetiedot ovat monin tavoin rinnastettavissa arkaluonteisiin tietoihin. Tämän johdosta jo sormenjälkitietojen tallentaminen tällaiseen rekisteriin voi antaa aihetta huoleen yksityiselämän suojan kannalta (ks. em. tuomio, kohta 85).
- Valiokunta myös katsoi, että 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).
- Valiokunta piti myös aikaisemman käytäntönsä valossa (erit. PeVL 14/2009 vp ja PeVL 47/2010 vp) ongelmallisena sitä, että ehdotetulla käyttötarkoituksella ei ollut selkeää yhteyttä sormenjälkitietojen alkuperäiseen keräämis- ja tallettamistarkoitukseen.
- Asian jatkokäsittelyssä oli valiokunnan mukaan syytä varmistua siitä, että sääntelyyn sisältyvät henkilötietojen suojan näkökulmasta kattavat ja asianmukaiset säännökset, joissa huomioidaan myös rekisterin tietoturva asianmukaisella tavalla.
- Tietojen luovuttamista ulkomaille on arvioitava samoista lähtökohdista kuin kotimaassa tapahtuvaa luovuttamista myös käyttötarkoitussidonnaisuus huomioiden (PeVL 47/2010 vp, s. 3/II), minkä vuoksi on erityisesti varmistuttava direktiiviesityksessä tarkoitettujen sormenjälkitietojen mahdollista edelleen luovuttamista koskevan sääntelyn asianmukaisuudesta.

- Kolmansien maiden kansalaisia koskevien tietojen tallettamisvelvollisuuden tulee olla oikeasuhtaista, hyväksyttävää ja välttämätöntä. Vaikka vain tiettyihin ulkomaalaisryhmiin kohdistuvaa henkilötietojen käsittelyä voidaan pitää perustuslain 6 §:n kannalta arveluttavan, ehdotetulle sääntelylle, joka asettaa kolmannen maan kansalaisille Euroopan unionin kansalaisista poikkeavat rekisteröintivaatimukset, oli valiokunnan mukaan kuitenkin esitetty perustuslain 6 §:n näkökulmasta hyväksyttävät perusteet.

Lausunnossaan 29/2016 vp valiokunta uudisti edellä mainitut näkökohdat keskeisiltä osiltaan. Nyt käsiteltävänä olevassa asetusehdotuksessa tarkoitetun keskitetyn järjestelmän osalta se totesi seuraavaa:

- Direktiiviehdotuksessa hajautettua järjestelmää perusteltiin välittömästi tehokkuuden lisäksi oikeasuhtaisuudella. Perustuslakivaliokunnan mielestä direktiiviehdotuksen perustelujen valossa oli kuitenkin epäselvää, voidaanko keskitettyä järjestelmää pitää välttämättömänä. Tällä seikalla on merkitystä arvioitaessa myös, onko nyt esitettävä järjestelmä perusteltavissa yhdenvertaisuuden kannalta siltä osin, kun kyse on kolmannen maan kansalaisten asettamisesta eri asemaan kuin EU-kansalaisten. Saatavilla olevien tietojen perusteella Suomen tuli suhtautua keskitettyyn järjestelmään torjuvasti. Samalla valiokunta kiinnitti huomiota siihen, Perustuslakivaliokunta huomauttaa, että asian valtiosääntöoikeudellista arviointia hankaloittaa huomattavasti aikataulun kiirellisyys ja se, että siinä käsitellyn ehdotuksen sisältö ja oikeudellinen merkitys on myös lausunnossa PeVL 29/2016 käsitellyn jatkokirjelmän antamisen jälkeen muuttunut perustavanlaatuisella tavalla.

Siirtyminen keskitettyyn järjestelmään

Valtioneuvosto pitää keskitettyä tietokantaa ja sormenjälkivertailujärjestelmää hyväksyttävänä asetuksessa säädetyin edellytyksin. Kanta on sinällään osin ristiriidassa perustuslakivaliokunnan aiemman kannan kanssa. Tällä on merkitystä senkin vuoksi, että asetuksella toteutettuna järjestely vähentää selvästi kansallisen liikkumavaraa.

Kirjelmässä olevien tietojen mukaan keskitettyyn järjestelmään siirtymistä on perusteltu muun muassa sillä, että ehdotettu sormenjälkitiedot sisältävä järjestelmä olisi teknisesti helpompi ja kustannusten kannalta tehokkaampi toteuttaa keskitettynä. Tällainen perustelu ei nähdäkseni vielä yksinään voi antaa aihetta poiketa valiokunnanaiemmasta kannasta. U-kirjelmän tietojen perusteella valtioneuvoston myönteinen kanta perustuu kuitenkin ennen muuta siihen, että asetusehdotus sisältää myös tietosuojaa ja tietoturvaa koskevat säännökset. Valtioneuvosto pitää tältä osin tärkeänä, että asetukseen sisältyvät kattavat tietosuoja- ja tietoturvasäännökset, joilla voidaan ehkäistä ja vähentää tietoturvaan ja tietojen väärinkäyttöön liittyviä riskejä, jotka voivat viime kädessä muodostaa uhan henkilön identiteetille. Samoin kirjelmässä kiinnitetään huomiota siihenkin, että myös hajautettuun järjestelmään liittyy vastaavia riskejä.

Nähdäkseni valtioneuvoston U-kirjelmässä esitetään merkittävää lisäselvitystä keskitetyn järjestelmän perusteista. Asetusehdotukseen sisältyy myös varsin yksityiskohtaiset

ja kattavat säännökset tietoturvasta (17 artikla) ja tietosuojasta (V luku). Merkitystä asian valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa on syytä antaa myös sille, että kysymys on EU:n asetuksentasoista sääntelystä, jonka oikeudellinen pätevyys tulee viimekädessä arvioiduksi EU:n oikeusjärjestelmän puitteissa ja varsinkin henkilötietojen suojaa koskevan perusoikeuskirjan 8 artiklan valossa. Nähdäkseni asian jatkovalmistelussa on tähän nähden riittävää huolehtia siitä, että keskitettyä järjestelyä koskeva sääntelyyn sisällytetään valtioneuvoston viittaamat ja ehdotuksessa jo olevat riittävät tietosuojan ja tietoturvaa koskevat takeet. Tällaisen sääntelyn vaatimukset korostuvat entisestään, jos järjestelmässä otettaisiin käyttöön muita biometrisiä tietoja kuin sormenjälkitietoja, kuten esimerkiksi kasvokuvia.

Yhdenvertaisen kohtelun vaatimus

Asetusehdotuksen perusteella kolmannen maan kansalaisena pidettäisiin myös henkilöä, jolla on sekä Euroopan unionin jäsenvaltion kansalaisuus että muun kuin unionin jäsenvaltion kansalaisuus. Ehdotuksen tavoitteena on, että henkilö ei pysty salaamaan rikosrekisteritietojaan kaksoiskansalaisuuden johdosta.

Kuten kirjelmän säätämisjärjestysperusteluissa todetaan, ehdotus on merkityksellinen perustuslain 6 §:n ja Euroopan unionin perusoikeuskirjan 21 artiklan kannalta.

Perustuslakivaliokunta on aiemmassa tulkintakäytännössään pitänyt vain tiettyihin ulkomaalaisryhmiin kohdistuvaa henkilötietojen käsittelyä perustuslain 6 §:n kannalta arveluttavana (PeVL 47/2010 vp, s. 4/I). Nimenomaan kolmansien maiden kansalaisia koskevaa tietojenvaihtoa ja ECRIS-järjestelmää koskevassa lausunnossaan se on kuitenkin pitänyt hyväksyttävänä sääntelyä, joka asettaa kolmannen maan kansalaisille Euroopan unionin kansalaisista poikkeavat rekisteröintivaatimukset (ks. PeVL 13/2016 vp.). Nyt ehdotettu sääntely eroaa kuitenkin valiokunnan aiemmin tarkastelemasta tilanteesta sikäli, että erilaine rekisteröintikäytäntö koskisi myös Euroopan unionin kansalaisia silloin, kun heillä on myös kolmannen maan kansalaisuus. Nähdäkseni esitys ei kuitenkaan perustuslain näkökulmasta merkittävällä tavalla muutu toiseksi. Perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuussääntely ei sido yhdenvertaisuusvaatimusta tiettyyn kansalaisuuteen vaan sen sanamuodon mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Ottaen huomioon, että perustuslakivaliokunta on jo hyväksynyt asiassa kolmannen maan kansalaisten erilaisen kohtelun, ei asia muutu yhdenvertaisuusperiaatteen näkökulmasta sen ongelmallisemmaksi sillä perusteella, että rekisteröintivaatimukset kohdistuisivat kolmannen maan kansalaisten ohella sellaisiin kaksoiskansalaisiin, joilla on EU-kansalaisuuden ohella myös kolmannen maan kansalaisuus.

Tietosisällöt

Asetusehdotus ulottaa tietojen tallentamisvelvollisuuden tuomitun vanhempien nimiin sekä sala- ja lisänimiin. Tältä asia muodostuu edelleen ongelmalliseksi tavalla, johon valiokunta kiinnitti huomiota jo lausunnossa PeVL 29/2016 vp. Tuolloin valiokunta totesi, ettei tuomitun vanhempien sisällyttämistä tuomitun rekisteritietojen yhteyteen ei lähtökohtaisesti voida pitää rekisterin käyttötarkoituksen mukaisena (käyttötarkoitussi-

donnaisuuden periaatteen merkityksestä ks. PeVL 20/2016 vp, PeVL 13/2016 vp, PeVL 21/2012 vp, PeVL 47/2010 vp ja PeVL 25/2009 vp). Valtioneuvoston kanta siitä, että asetusehdotus ulottaa tietojen tallentamisvelvollisuuden osittain liian laajalle, on tältä osin perustuslain kannalta perusteltu.

Juha Lavapuro
professori