Juha Lavapuro 2.5.2018
Lausunto

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on pyytänyt minulta asiantuntijalausuntoa valtioneuvoston U-kirjelmästä U 7/2018 vp eduskunnalle ehdotuksista EU-tason tietojärjestelmien yhteentoimivuutta säätelevän kehyksen perustamista

Perustuslakivaliokunnan pyytämänä asiantuntijalausuntona esitän kunnioittaen seuraavan.

Tausta ja arvion lähtökohdat

Valtioneuvoston U-kirjelmä liittyy kolmansien maiden kansalaisten kansalaista koskevan tietojärjestelmän yhteentoimivuutta koskevan kehyksen perustamista. Siihen liittyvien ehdotusten yleisenä tavoitteena on parantaa Schengenin ulkorajojen hallintaan sekä unionin sisäistä turvallisuutta. U-kirjelmä koskee tältä osin kahta erillistä unionin säännösehdotusta, mutta käytännössä kysymys on tavoitteiltaan yhtenäisestä sääntelykokonaisuudesta. Ehdotuksilla perustettavan järjestelmän taustalla ovat olemassaolevat EU-tason tietojärjestelmät, joita ovat EU:n rajanylitystietojärjestelmä (EES), viisumitietojärjestelmä (VIS), Eurodac, Euroopan matkustajatieto- ja lupajärjestelmä (ETIAS), Schengenin tietojärjestelmä (SIS) sekä eurooppalaiseen rikosrekisterijärjestelmään sisältyvä kolmannen maan kansalaisia koskeva keskitetty rekisteri (ECRIS-TCN), joita koskevia ehdotuksia perustuslakivaliokunta on jo varsin usein tarkastellut (ks. PeVL 3/2017 vp, PeVL 33/2016 vp, PeVL 29/2016 vp, PeVL 28/2016 vp, PeVL 26/2016 vp, PeVL 20/2016 vp ja PeVL 13/2016 vp).

Kuten valiokunta on aiemmissa EU:n vastaavissa tietotojärjestelmiä koskevissa asioissa tuonut esille, kysymys on nytkin perusoikeuksien, erityisesti yksityiselämän suojan ja henkilötietojen suojan, mutta myös perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuus- ja syrjintäkieltosäännösten kannalta merkittävästä sääntelystä. Sitä arvioitaessa on vaikutusta myös EU:n perusoikeuskirjan 8, 20 ja 21 artiklojen samoin kuin Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 ja 14 artiklalla samoin kuin sen 12 lisäpöytäkirjankin määräyksillä.

Biometriset tunnisteet

Valtioneuvosto on ehdotusten suhdetta perus- ja ihmisoikeusvelvoitteisiin sekä perustuslakiin käsittelevässä jaksossa asianmukaisesti kiinnittänyt huomiota ehdotuksilla perustettavaan yhteiseen biometriseen tunnistuspalveluun (BMS), joka luo EU-tason tietojärjestelmiin syötetyistä biometrisistä tunnisteista matemaattisen mallin ja tallentaa sen yhteiseen kantaan. Tällä hetkellä jokaisella EU-tietojärjestelmällä on oma erillinen biometrinen tunnistuspalvelunsa. Komission mukaan palvelussa luotavaa mallia ei

pysty yhdistämään suoraan kehenkään henkilöön. Maliin sisällytetään viittaus siihen tietojärjestelmään, missä siihen liittyvät biometriset tunnistetiedot ovat.

Ehdotuksissa on kysymys arkaluonteisiin tietoihin rinnastettavissa olevasta henkilötietojen käsittelystä. Arkaluonteisten tietojen käsittelyn salliminen koskee yksityiselämään kuuluvan henkilötietojen suojan ydintä (ks. PeVL 37/2013 vp). EU:n uudistuneen tietosuojalainsäädännön mukaan biometriset tiedot ovat erityisiä henkilötietoryhmiin kuuluvia tietoja. (ks. myös PeVL 1/2018 vp). Tällaisiin tietoja sisältäviin laajoihin tietokantoihin liittyy valiokunnan aiemman käytännön valossa tietoturvaan ja tietojen väärinkäyttöön liittyviä vakavia riskejä, jotka voivat viime kädessä muodostaa uhan henkilön identiteetille (PeVL 13/2016 vp, s. 4, PeVL 14/2009 vp, s. 3/I). Samoin valiokunta on korostanut erityisesti arkaluonteisten tietojen käsittelyn käyttötarkoitussidonnaisuuden vaatimusta. (Ks. PeVL 1/2018 vp, PeVL 14/2009 vp, s. 4/II, ks. myös esim. PeVL 14/2017 vp, s. 5—6).

Käsitykseni mukaan BMS-järjestelmää koskevat ehdotukset eivät valtioneuvoston kirjelmän valossa varsinaisesti merkitse aiempaa pidemmälle menevää biometristen tietojen käsittelyvaltuuksia, vaan kysymys on olemassa olevien tietojärjestelmien käyttämien käsittelytapojen yhdenmukaistamisesta. Tältä kannalta katsoen ja ottaen huomioon valiokunnan kannaotot muun muassa ECRIS-sääntelyn yhteydessä (PeVL 32/2017 vp) ehdotukset eivät nähdäkseni muodostuisi valtiosääntöoikeudellisesti ongelmalliseksi.

Henkilötietojen toissijaiset käyttötarkoitukset

Valtioneuvosto kiinnittää kannassaan huomiota erityisesti siihen, että ehdotuksilla lisättäisiin EU:n rajanylitystietojärjestelmää ja viisumitietojärjestelmää koskeviin asetuksiin uusi toissijainen käyttötarkoitus, jonka mukaan tietojärjestelmien tavoitteena on myös helpottaa ja auttaa järjestelmiin tallennettujen henkilöiden oikeaa tunnistamista tallettamalla identiteetti- ja matkustajatietoja sekä biometrisiä tietoja yhteiseen tunnistustietorekisteriin (CIR). Vastaava uusi käyttötarkoitus tulisi käytännössä lisätä myös valmisteilla oleviin ETIAS:ta, Eurodacia ja ECRIS-TCN:ää koskeviin EU-säädöksiin.

Ehdotuksen mukaan kansallisesti voitaisiin säätää siitä, että poliisiviranomaiset (esim. poliisi, tuomioistuimet, syyttäjälaitos) pääsisivät henkilön tunnistamistarkoituksessa tekemään kyselyjä perustettavaan yhteiseen tunnistustietorekisteriin (CIR). Tällaisessa kansallisessa lainsäädännössä tulisi tarkemmin määritellä tunnistustarkastusten tarkoitukset sekä tällaisiin tarkastuksiin liittyvät menettelyt ja ehdot.

Valtioneuvosto ilmoittaa suhtautuvansa alustavasti positiivisesti mahdollisuuteen kansallisen lainsäädännön antamisesta tällaisen käsittelyn mahdollistamiseksi. Valtioneuvosto kuitenkin katsoo, että ehdotetun säännöksen osalta tulee vielä tarkemmin selvittää, kuinka se vaikuttaisi käyttötarkoitussidonnaisuuden periaatteen toteutumiseen henkilötietojen käsittelyssä ottaen huomioon edellä kuvattu käyttötarkoitusten laajentaminen sekä varmistua siitä, että sääntely muutoinkin tältä osin pysyy hyväksyttävyyden ja oikeasuhtaisuuden rajoissa.

Nähdäkseni valtioneuvoston kanta on jossain määrin ongelmallinen perustuslakivaliokunnan käyttötarkoitussidonnaisuutta koskevan käytännön kannalta. Nyt tarkasteltavassa sääntelyssä on kysymys ainakin osaksi sellaisesta arkaluonteisia tietoja koskevasta sääntelystä, jonka yhteydessä perustuslakivaliokunta on korostanut erityisesti arkaluonteisten tietojen käsittelyn käyttötarkoitussidonnaisuuden vaatimusta. Tietojen

käyttämiseen varsinaisen keräämis- ja tallettamistarkoituksen ulkopuolelle jääviin tarkoituksiin on perustuslakivaliokunnan mukaan ollut syytä suhtautua kielteisesti esimerkiksi laajojen biometrisiä tunnisteita sisältävien rekisterien yhteydessä (PeVL 14/2009 vp, s. 4/II). Tällaisissa tilanteissa käyttötarkoitussidonnaisuudesta on voitu tällöin tehdä vain täsmällisiä ja vähäisiksi luonnehdittavia poikkeuksia eikä sääntely ole saanut johtaa siihen, että muu kuin alkuperäiseen käyttötarkoitukseen liittyvä toiminta muodostuu rekisterin pääasialliseksi tai edes merkittäväksi käyttötavaksi (ks. myös esim. PeVL 14/2017 vp, s. 5—6).

Toissijaista käyttöä koskeva sääntely näyttäisi myös jäävän kansallisen liikkumavaran piiriin. Tältä osin perustuslakivaliokunta on pitänyt tärkeänä, että siltä osin kuin Euroopan unionin lainsäädäntö edellyttää kansallista sääntelyä tai mahdollistaa sen, tätä kansallista liikkumavaraa käytettäessä otetaan huomioon perus- ja ihmisoikeuksista seuraavat vaatimukset (ks. PeVL 25/2005 vp).

Juha Lavapuro
professori