OIKEUSMINISTERIÖ

LAUSUNTO

Lainvalmisteluosasto
Julkisoikeuden yksikkö

13.11.2018

Virpi Koivu, erityisasiantuntija

Eduskunnan hallintovaliokunta

U 93/2018 VP; 14.11.2018 klo 11:15

Valtioneuvoston kirjelmä koskee komission ehdotusta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi asetuksen (EY) N:o 767/2008, asetuksen (EY) N:o 810/2009, asetuksen (EU) 2017/2226, asetuksen (EU) 2016/399, asetuksen 2018/XX ja päätöksen 2004/512/EY muuttamisesta ja neuvoston päätöksen 2008/633/YOS kumoamisesta (*komission ehdotus)*. Komission ehdotuksen yleisenä tavoitteena on kirjelmän liitteenä olevan muistion mukaan turvallisuuden parantaminen Euroopan unionissa (*EU*) ja sen ulkorajoilla, laillisten rajanylitysten helpottaminen sekä Schengen-alueen ulkorajojen valvonnan helpottaminen.

Ehdotettuihin viisumitietojärjestelmää koskevan asetuksen (*VIS-järjestelmä/ VIS-asetus*) muutoksiin sisältyy eräitä muutoksia, joilla on merkitystä perustuslain mukaisen yksityiselämän suojan ja henkilötietojen suojan kannalta. Osalla näistä muutoksista, esimerkiksi laajamittaisemmalla biometristen tietojen tai muiden arkaluonteisten henkilötietojen (erityiset henkilötietoryhmät) käsittelyllä, voisi olla merkittäviäkin vaikutuksia erityisesti yksityiselämän suojaan, mutta myös muihin perusoikeuksiin. Vaikka VIS-asetuksen muutosehdotusten yleisiin tavoitteisiin voidaan lähtökohtaisesti suhtautua myönteisesti, komission ehdotuksen yksityiskohtia olisi syytä arvioida työryhmäkäsittelyn aikana tarkemmin suhteessa perusoikeussääntelystä aiheutuviin velvoitteisiin ja EU:n uuden tietosuojalainsäädännön asettamiin vaatimuksiin, huomioiden erityisesti henkilötietojen käsittelyyn liittyvän tietojen minimointivaatimuksen ja oikeasuhteisuuden periaatteen.

Yksityiselämän suojan ja henkilötietojen suojan kannalta yksi asetusehdotuksen merkittävimmistä muutoksista on ehdotus VIS-järjestelmän sisältämien henkilötietojen alkuperäisten käyttötarkoitusten laajentamiseksi. Käyttötarkoituksen laajennukset näyttäisivät koskevan erityisesti henkilötietojen käyttöä terrorismi- ja muiden vakavien rikosten torjunnan ja tutkinnan edistämiseen sekä jäsenvaltioiden sisäistä turvallisuutta koskevien uhkien estämisen edistämiseen. Tältä osin sääntelyn yhdenmukaisuutta EU:n yleisen tietosuojalainsäädännön kannalta olisi syytä arvioida huolella. Toisaalta edellä mainitut uudet tietojärjestelmän käyttötarkoitukset on tietojärjestelmää koskevissa säännösehdotuksissa täysin rinnastettu alkuperäisiin, vaikkakin ne poikkeavat luonteeltaan huomattavasti alkuperäisistä VIS-järjestelmän käyttötarkoituksista. Toisaalta VIS-asetuksessa säädettäisiin erillisessä luvussa kriteereistä, joiden täyttyessä lainvalvontaviranomaisilla olisi pääsy VIS-järjestelmän tietoihin. Komission ehdotuksen työryhmäkäsittelyn aikana on myös syytä varmistaa, että näiden kriteerien muotoilut säilyvät sellaisina, että VIS-järjestelmän käyttö rikosten ennalta estämiseen ja selvittämiseen rajataan selkeästi siihen, mikä on välttämätöntä ja oikeasuhteista.

Käyntiosoite	Postiosoite	Puhelin	Faksi	Sähköpostiosoite
Eteläesplanadi 10 HELSINKI	PL 25 00023 VALTIONEUVOSTO	02951 6001	09 1606 7730	oikeusministerio@om.fi

Viisumitietojärjestelmän tietojen käytön osalta laajennukset liittyisivät osittain niin sanottuun tietojärjestelmien yhteentoimivuushankkeeseen. U-kirjelmän liitteenä olevan muistion mukaan VIS käynnistäisi jatkossa automaattisesti tietojärjestelmien yhteentoimivuuskokonaisuuteen liittyen Euroopan hakuportaalia käyttäen haun, jossa selvitetään, onko henkilöstä merkintöjä Schengenin tietojärjestelmässä (SIS), rajaylitystietojärjestelmässä (EES), EU:n matkustajatieto- ja lupajärjestelmässä (ETIAS), terrorismi- ja muihin vakaviin rikoksiin liittyvien tuomioiden osalta ECRIS-TCN-järjestelmässä, Europolin tiedostoissa sekä varastettuja ja kadonneita matkustusasiakirjoja koskevissa Interpolin tietokannoissa (SLTD ja TDAWN). Pääsyoikeus näihin järjestelmiin tietoihin perustuisi jatkossakin järjestelmäkohtaisissa asetuksissa määritettyihin kriteereihin. Tältä osin on syytä ottaa huomioon ensinnäkin, että automaattinen haku mahdollisesti samanaikaisesti useaan tietojärjestelmään, joiden alkuperäiset käyttötarkoitukset poikkeavat osin huomattavasti toisistaan, sopii huonosti yhteen perusoikeusvaatimusten ja yleisen tietosuojalainsäädännön mukaisten tietojen minimointivaatimuksen ja oikeasuhteisuuden periaatteen kanssa. Säädöksestä jää epäselväksi esimerkiksi se, mitä automaattisesti käynnistettävällä haulla Europolin tiedostoihin tarkoitetaan suhteessa siihen, että lainvalvontaviranomaisilla olisi pääsy tietoihin vain tietyin edellytyksin. Toiseksi olisi myös tärkeää varmistaa neuvottelujen aikana, että automaattisen haun kohteena olevia järjestelmiä koskevissa asetuksissa määriteltyä tietoon pääsyn kriteerejä ei laajenneta VIS-asetuksen muutosten kautta, vaan että nämä kriteerit perustuvat jatkossakin kutakin järjestelmää koskevaan säädökseen.

Lisäksi ECRIS-TCN –järjestelmän osalta VIS-asetuksen muutosehdotuksia voidaan pitää osin epäselvinä erityisesti tietoon pääsyn osalta. Tältä osin on työryhmäneuvotteluissa syytä kiinnittää huomiota siihen, että neuvoteltavana olevan ECRIS-TCN-asetuksen mukaan kansallisista viranomaisista vain ECRIS yhteistyössä tarkoitetulla keskusviranomaisella (Suomessa Oikeusrekisterikeskus) on pääsy ECRIS-TCN-järjestelmään. ECRIS-TCN-järjestelmän tarkoituksena on löytää ne jäsenvaltiot, joissa on kolmannen maan kansalaisia koskevia rikosrekisteritietoja. Kun tällainen jäsenvaltio on löytynyt, keskusviranomainen lähettää yksittäisen rikosrekisteritietoja koskevan pyynnön kyseisen toisen jäsenvaltion keskusviranomaiselle, joka luovuttaa tiedot kansallisesta rikosrekisteristä.

Nykyisin käytössä olevassa ECRIS-järjestelmässä tietoja on velvollisuus luovuttaa toisille jäsenvaltioille pääasiassa vain rikosasian käsittelyä varten. Muilta osin tietoja luovutetaan siltä osin kuin kansallinen lainsäädäntö tämän mahdollistaa. ECRIS-TCN-järjestelmä sisältää ainoastaan henkilöllisuuden määrittämistä koskevia tietoja, ja varsinaiset rikosrekisteritiedot sisältyvät kansallisiin rikosrekistereihin. Ehdotuksen mukaan VIS kuitenkin käynnistäisi haun Euroopan hakuportaaliin, joka tekisi haun muun ohella ECRIS-TCN-järjestelmään terrorismi- ja muihin vakaviin rikoksiin liittyvien tuomioiden osalta. Ehdotusta olisi tältä osin syytä tarkistaa neuvottelujen aikana, koska ECRIS-TCN ei mahdollistaisi hakujen rajoittamista terrorismi- tai muihin vakaviin rikoksiin, vaan se sisältää ainoastaan henkilöllisyyden määrittämistä koskevia tietoja. Ehdotetun sääntelyn peruslähtökohdat eivät siten sovi voimassa olevaan ECRIS-sääntelyyn, jossa kansallisissa rikosrekistereissä olevia tietoja luovutetaan keskusviranomaisten välillä.

Sen lisäksi, että ehdotuksen mukaan järjestelmän käyttötarkoitukset laajenisivat, yksityisyyden suojan kannalta ehdotusta olisi arvioitava jatkoneuvottelujen aikana tarkemmin myös EU:n tietosuojalainsäädännössä tarkoitettuihin erityisiin henkilötietoryhmiin henkilötietojen käsittelyn osalta. VIS-järjestelmä sisältää jo nykyisellään biometrisiä tietoja, mutta ehdotuksen mukaisesti jatkossa sen kautta tallennettaisiin biometrisiä tunnisteita (sormenjäljet ja kasvokuva) koskevia tietoja EU:n yhteiseen perustettavaan biometriseen tunnistuspalveluun (BMS), joka loisi EU-tason järjestelmiin syötetyistä biometrisistä tunnisteista matemaattisen mallin ja tallentaisi sen yhteiseen kantaan. Tältä osin on syytä ottaa huomioon perustuslakivaliokunnan huomautukset, jotka koskevat arkaluonteisiin henkilötietoihin rinnastuvia biometrisiä tunnisteita sisältäviä laajoja tietokantoja. Komission ehdotuksen tarkoittamat automatisoidut haut tarkoittaisivat väistämättä huomattavasti aiempaa laajamittaisempaa henkilötietojen käsittelyä, joka voisi kohdistua myös biometrisiin tietoihin. Ehdotuksen oikeasuhteisuutta olisi syytä arvioida vielä tarkemmin neuvottelujen aikana, ottaen erityisesti huomioon ehdotuksen sallia aiempaa nuorempien lasten sormenjälkitietojen ottaminen tietojärjestelmän käyttötarkoituksiin.

Taloudellisten vaikutusten osalta muistiossa on asianmukaisesti huomioitu mahdolliset vaikutukset usean ministeriön hallinnonalalle. Oikeusministeriön hallinnonalalla on mahdollista, että ehdotettujen muutosten täytäntöönpanosta aiheutuisi taloudellisia vaikutuksia myös Oikeusrekisterikeskukselle. Sen lisäksi ehdotusten täytäntöönpano voisi aiheuttaa mahdollisten aiempaa laajamittaisempien tiedonluovutusten myötä jonkin verran lisätyötä myös Tietosuojavaltuutetulle. Taloudellisia vaikutuksia olisi syytä pyrkiä arvioimaan tarkemmin neuvottelujen edetessä.