OIKEUSMINISTERIÖ
JUSTITIEMINISTERIET

Demokratia- ja julkisoikeusosasto
EU-oikeus ja tietosuoja
Erityisasiantuntija Amanda Mäkelä

Lausunto
8.11.2021

Hallintovaliokunnalle

Hallintovaliokunta tiistai 09.11.2021 klo 13.00 / U 30/2016 vp / Asiantuntijapyyntö

Hallintovaliokunta on pyytänyt oikeusministeriöltä kirjallista lausuntoa Euroopan komission ehdotusta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi Eurodac-järjestelmän perustamisesta annetun asetuksen muuttamiseksi koskevasta valtioneuvoston kirjelmästä eduskunnalle (U 30/2016 vp ja UJ 17/2021 vp). Oikeusministeriö toteaa, että sille on varattu mahdollisuus kommenttien esittämiseen perusmuistiota laadittaessa

Oikeusministeriö lausuu asiasta kunnioittavasti seuraavaa:

Henkilötietojen suoja

Yleistä

Rajanylitystietojärjestelmää (EES) koskevan Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseen 2017/2226 ehdotetun muutoksen tarkoituksena on antaa turvapaikkaviranomaisille pääsy rajanylitystietojärjestelmään kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelystä vastuussa olevan valtion määrittämistä ja kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelyä varten. Selvyyden vuoksi on hyvä todeta, että vaikka asiassa on kyse sisällöllisesti rajanylitystietojärjestelmää koskevan asetuksen muutoksesta, ehdotus on katsottu asianmukaiseksi käsitellä Eurodac-asetusta koskevassa U-jatkokirjelmässä, sillä muutosta ehdotetaan osana Eurodac-asetuksen muuttamista koskenutta kompromissiehdotusta. Perusmuistiossa on tuotu esiin, että turvapaikkaviranomaisten pääsy rajanylitystietojärjestelmään olisi erittäin tärkeää kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelystä vastuussa olevan valtion määrittelemiseksi. Lisäksi pääsy edesauttaisi turvapaikanhakijan henkilöllisyyden, maahantulon ja matkareitin selvittämistä osana turvapaikkamenettelyä.

Voimassa olevan asetuksen mukaan rajanylitystietojärjestelmään on pääsy i) rajatarkastuksia tekevällä viranomaisella harkittaessa kolmannen maan kansalaisen maahantulon edellytysten täyttymistä; ii) viisumiviranomaisilla tietojen käyttämiseksi viisumien myöntämisen tukena; iii) maahanmuuttoviranomaisilla todentaakseen kolmannen maan kansalaisen henkilöllisyyden taikka tarkistaakseen tai todentaakseen, täyttyvätkö jäsenvaltioiden alueelle tulon ja siellä oleskelun edellytykset tai molemmat; iv) rajaviranomaisilla tai maahanmuuttoviranomaisilla tunnistaakseen kolmannen maan kansalaisen, joka on mahdollisesti aiemmin rekisteröity EES:ään eri henkilöllisyydellä tai joka ei täytä tai ei enää täytä jäsenvaltioiden alueelle tulon tai siellä oleskelun edellytyksiä; sekä v) lainvalvontaviranomaisilla ja Europolilla liittyen terrorismin ja muun vakavan rikollisuuden torjuntaan, paljastamiseen ja tutkintaan.

Ehdotuksella mahdollistettaisiin myös turvapaikkaviranomaisten pääsy järjestelmään, tarkoituksen helpottaa nk. vastuunmäärittämisasetuksen 604/2013 ja nk. menettelydirektiivin 2013/32/EU soveltamista.

Postiosoite Postadress	Käyntiosoite Besöksadress	Puhelin Telefon	Faksi Fax	S-posti, internet E-post, internet
Oikeusministeriö PL 25 FI-00023 Valtioneuvosto Finland	Eteläesplanadi 10 00130 Helsinki Finland	0295 16001 Internat. +358 295 16001	09 160 67730 Internat. +358 9 160 67730	oikeusministerio@om.fi www.oikeusministerio.fi www.justitieministeriet.fi

Muutos tukisi erityisesti sen määrittämistä, onko jokin toinen valtio vastuussa hakemuksen käsittelystä viisumivapaan maahantulon tai sittemmin vanhentuneella viisumilla saapumisen perusteella sekä edesauttaisi turvapaikanhakijan henkilöllisyyden, maahantulon ja matkareitin selvittämistä osana turvapaikkamenettelyä ja siten hakijan asian käsittelyä kaiken saatavilla olevan tiedon valossa. Turvapaikkaviranomaisten pääsy olisi rajattu ainoastaan ehdotuksessa määriteltyyn tietoon, siltä osin kuin rajanylitystietojärjestelmään tehty haku osoittaisi, että henkilöstä on rekisteröity tietoa järjestelmään.

Oikeusministeriö kiinnittää ehdotettujen muutosten osalta huomiota käyttötarkoitussidonnaisuuden periaatteeseen huomioiden erityisesti, että turvapaikkaviranomaiset saisivat pääsyn rajanylitystietojärjestelmään tallennettuihin biometrisiin tunnistetietoihin.

Käyttötarkoitussidonnaisuus

Euroopan unionin perusoikeuskirjan 8 artiklan mukaan henkilötietojen käsittelyn tulee olla asianmukaista ja tapahduttava tiettyä tarkoitusta varten. Käyttötarkoitussidonnaisuuden periaatteeseen kuuluu olennaisena osana se, ettei henkilötietoja voida myöhemmin käsitellä tavalla, joka on yhteensopimatonta alkuperäisen käyttötarkoituksen kanssa. Käyttötarkoitussidonnaisuuden periaate on todettu niin EU:n yleisessä tietosuoja-asetuksessa (EU) 2016/679 kuin rikosasioiden tietosuojadirektiivissä (EU) 2016/680. Oikeusministeriön näkemyksen mukaan muutosehdotuksella lisättäisiin rajanylitystietojärjestelmään uusia käyttötarkoituksia. Ministeriö pitää tärkeänä, ettei rajanylitystietojärjestelmään talletettujen henkilötietojen pääasiallista käyttötarkoitusta laajenneta käyttötarkoitussidonnaisuuden periaatteen vastaisesti.

Perustuslakivaliokunta (PeVL 26/2018 vp) on lausuntokäytännössään katsonut, että rajanylitystietojärjestelmän pääasiallisen käyttötarkoituksen tulee olla rajatarkastusten tehokkuuden ja luotettavuuden lisääminen, eikä muu kuin alkuperäiseen käyttötarkoitukseen liittyvä toiminta saa muodostua rekisterin pääasialliseksi tai edes määrällisesti merkittäväksi käyttötavaksi. Vastaavasti tulisi taata, ettei tietojen erittelemätön, järjestelmällinen tai massamainen vertailu olisi sallittua. Ehdotuksen mukaan turvapaikkaviranomaisten pääsy järjestelmään olisi rajattu yksinomaan kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelystä vastuussa olevan valtion määrittelemiseksi (ehdotuksen 1 aa artikla; vastaavasti 25 c artiklan 1 kohta) tai hakemuksen käsittelemiseksi turvapaikkamenettelyssä (ehdotuksen 1 ab artikla; vastaavasti 25 d artiklan 1 kohta). Edelleen ehdotuksen mukaan lainvalvontaviranomaisten tietoihin pääsy olisi vastaavasti rajattu vain yksittäisiin tietopyyntöihin ja tilanteisiin.

Ehdotuksen mukaan turvapaikkaviranomaisilla olisi oikeus saada pääsy rajanylitystietojärjestelmään tallennettuihin tietoihin vertailemalla henkilön biometrisia tunnisteita (sormenjälkitietoja ja kasvokuvaa) järjestelmään jo tallennettuihin tietoihin. Oikeusministeriö toteaa, että biometriset tunnistetiedot ovat luonteeltaan arkaluonteisia (ks. PeVL 1/2018 vp; asetuksen (EU) 2016/679 9(1) artikla; direktiivin (EU) 2016/680 10 artikla) ja niiden käsittelyssä tulisi korostaa käyttötarkoitussidonnaisuuden vaatimusta, huomioiden erityisesti, mitä perustelulakivaliokunta on lausunut sormenjälkitietojen käsittelyn rajaamisesta niiden keräämis- ja tallettamistarkoitusta vastaavaan tarkoitukseen. Tällaisen tarkoitus voisi olla hyväksyttävissä ainoastaan siinä laajuudessa kuin toiminnalla on kiinteä yhteys alkuperäiseen keräämis- ja tallettamistarkoitukseen. (PeVL 47/2010 vp, PeVL 51/2018 vp, PeVL 1/2018 vp.) Oikeusministeriö korostaa lisäksi, että edelleen biometristen tietojen käsittely tulisi rajata vain välttämättömään (PeVL 13/2018 vp, PeVL 3/2017 vp). Perusmuistiossa on arvioitu, että muutosehdotus on rajattu perustuslakivaliokunnan edellyttämällä tavalla siihen, mikä on välttämätöntä sen tarkoituksen saavuttamiseksi ja että muutosehdotuksessa ehdotetut käyttötarkoitukset olisivat valiokunnan tarkoittamalla tavalla kiinteässä yhteydessä tietojen keräämis- ja tallettamistarkoitukseen.

Edellä todetun perusteella muutosehdotusta voitaisiin pitää perustuslain 10 §:ssä turvatun yksityiselämän ja henkilötietojen suojan näkökulmasta hyväksyttävänä. Oikeusministeriö pitää kuitenkin tärkeänä, että jatkovalmistelussa varmistetaan, että turvapaikkaviranomaisten pääsy rajanylitystietojärjestelmään rajataan välttämättömään ja varmistetaan, että muu kuin alkuperäiseen käyttötarkoitukseen liittyvä toiminta ei muodostu rekisterin pääasialliseksi tai edes määrällisesti merkittäväksi käyttötavaksi. Tältä osin tulee huomioida myös EU:n tietosuojasääntelyn rajoitukset biometristen tietojen käsittelyyn (tietoja voidaan käsitellä vain, jos se on ehdottoman välttämätöntä ja edellyttäen, että rekisteröidyn oikeuksia ja vapauksia koskevat asianmukaiset suojatoimet on toteutettu).