

**PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN
LAUSUNTO 21/2012 vp**

Valtioneuvoston kirjelmä ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi (Eurodac-asetus)

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Suuri valiokunta on 21 päivänä syyskuuta 2012 lähettänyt valtioneuvoston kirjelmän ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi (Eurodac-asetus) (U 50/2012 vp) perustuslakivaliokunnalle mahdollisia toimenpiteitä varten.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- ylitarkastaja Kukka Krüger, sisäasiainministeriö
- neuvotteleva virkamies Leena Rantalankila, oikeusministeriö
- professori Tuomas Ojanen
- professori (emeritus) Teuvo Pohjolainen.

Lisäksi kirjallisen lausunnon ovat antaneet
— tietosuoja-valtuutettu Reijo Aarnio
— professori Olli Mäenpää.

VALTIONEUVOSTON KIRJELMÄ

Ehdotus

Euroopan komissio on 30 päivänä toukokuuta 2012 tehnyt ehdotuksen Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi Eurodac-järjestelmän perustamisesta sormenjälkien vertailua varten annetun asetuksen tehokkaaksi soveltamiseksi sekä jäsenvaltioiden lainvalvontaviranomaisten ja Europolin esittämiä, Eurodac-tietoihin lainvalvontatarkoituksessa tehtäviä vertailuja koskevia pyyntöjä varten ja vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueeseen liittyvien laaja-alaisien tietojärjestelmien operatiivisesta hallinnoinnista vastaavan viraston perustamisesta annetun asetuksen (EU) N:o 1077/2011 muuttamisesta.

Ehdotus sisältää muun muassa säännökset jäsenvaltioiden lainvalvontaviranomaisten ja

Europolin oikeudesta pyytää sormenjälkitietojen tai latenttien sormenjälkien vertailua Eurodacin tietojen kanssa. Pääsy tietojärjestelmään myönnettäisiin vasta sitten, kun rajatylittävän yhteistyön tehostamisesta erityisesti terrorismin ja rajatylittävän rikollisuuden torjumiseksi 23 päivänä kesäkuuta 2008 tehtyyn neuvoston päätökseen 2008/615/YOS (ns. Prüm-päätös) perustuva vertailu jäsenvaltion kansallisissa tietokannoissa ja muiden jäsenvaltioiden automatisoiduissa kansallisissa sormenjälkien tunnistusjärjestelmissä olevien tietojen kanssa ei ole tuottanut tuloksia. Lisäksi edellytetään, että a) vertailu on tarpeen terrorismirikosten tai muiden vakavien rikosten torjuntaa, havaitsemista tai tutkintaa varten; ja b) vertailu on tarpeen yksit-

täistapauksessa; ja c) on kohtuullinen aihe uskoa, että vertailu Eurodac-tietojen kanssa edistää oleellisesti jonkin kyseessä olevan rikoksen torjuntaa, havaitsemista tai tutkintaa.

Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto suhtautuu myönteisesti Eurodac-järjestelmän edelleen kehittämiseen. Valtioneuvosto voi siten myös hyväksyä komission ehdotuksen koskien lainvalvontaviranomaisten oikeutta päästä Eurodac-järjestelmän tietoihin terrorismirikosten ja muiden vakavien rikosten torjumiseksi, havaitsemiseksi ja tutkimiseksi. Valtioneuvosto esittää kuitenkin joitakin ehdotuksen sisältöä koskevia huomioita.

Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että Eurodac-järjestelmästä lainvalvontatarkoituksiin saatuja tietoja ei saa luovuttaa kolmansille maille. Näin estetään tietojen päätyminen maihin, joista hakijat ovat paenneet pelättyään joutuvansa vainon kohteeksi. Tietojen joutumisella väärin käsiin voisi olla haitallisia vaikutuksia sekä hakijalle että hänen sukulaisilleen. Valtioneuvosto pitää myös hyvänä sitä, että ehdotukseen on sisällytetty kattava seuranta- ja arviointijärjestelmä. Näin voidaan kartoittaa tarpeita Eurodac-järjestelmän edelleen kehittämiseen ja varmistaa, ettei järjestelmän käyttö lainvalvontatarkoituksiin johda kansainvälistä suojelua hakevien henkilöiden leimautumiseen. Tietosuojan varmistamiseksi on myös tärkeää, että ehdotuksessa on säädetty tarkasti lainvalvonta- ja muiden asetusta

soveltavien viranomaisten pääsystä Eurodac-tietokantaan.

Valtioneuvosto ei ole vakuuttunut siitä, että pääsyn ankkuroiminen kaikissa tilanteissa edeltävään Prüm-päätöksen mukaiseen menettelyyn palvelisi tiedonsaannin oikea-aikaisuuden ja mahdollisimman kohdennettujen pyyntöjen lähettämisen, eli tehokkuuden ja mahdollisimman suppean henkilötietojen jakamisen, tavoitetta. Valtioneuvosto pitäisi parempana, että pääsy tehtäisiin yhdenmukaiseksi VIS-päätöksen kanssa poistamalla vaatimus Eurodac-vertailua edeltävästä Prümin päätökseen perustuvasta kyselystä. Mikäli vaatimuksen täydellinen poistaminen ei ole mahdollista, Eurodac-vertailu ilman edellä mainittua kyselyä tulisi mahdollistaa ainakin kiiretilanteissa. Lisäksi valtioneuvosto ei pidä välttämättömänä ehdotusta siitä, että sormenjälkivertailun tuloksen tarkastaa aina sormenjälki-asiantuntija.

Ehdotuksen suhdetta perustuslakiin sekä perus- ja ihmisoikeusvalvoitteisiin koskevassa U-kirjelmän luvussa on tarkasteltu Eurodac-rekisterin alkuperäisen käyttötarkoituksen laajentamista sekä EU:n perusoikeuskirjan määräysten että perustuslain 10 §:n kannalta. Tässä yhteydessä ehdotusta on arvioitu myös perustuslakivaliokunnan käytännön (PeVL 14/2009 vp ja PeVL 47/2010 vp) valossa. Valtioneuvoston mielestä ehdotus ei ole tältä osin ongelmallinen, mutta se pitää kuitenkin tarkoituksenmukaisena perustuslakivaliokunnan lausunnon hankkimista asiasta.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Ehdotus

Eurodac-järjestelmään talletetaan sormenjäljet kaikkien EU:n alueelle saapuvien vähintään 14-vuotiaiden turvapaikanhakijoiden kaikista sormista. Eurodac-järjestelmän tarkoituksena on sormenjälkitietoja vertailemalla auttaa määrittämään jäsenvaltio, joka on Dublinin yleissopimuksen mukaisesti vastuussa johonkin jäsenval-

tioon jätetyn turvapaikkahakemuksen käsittelystä. EU-maan alueella laittomasti oleskelevien ulkomaalaisten sormenjälkiä voidaan nykyisin vertailla keskustietokannassa oleviin sormenjälkiin vain, jotta voitaisiin tarkistaa, onko henkilö tehnyt turvapaikkahakemuksen toisessa EU-maassa.

Eurodac-asetuksen uudelleen laatimisen yhteydessä komissio ehdottaa asetuksen soveltamisalaa laajennettavaksi siten, että jäsenvaltio-

den lainvalvontaviranomaisille ja Europolille annettaisiin eräin edellytyksin pääsy järjestelmään silloin, kun kyse on terrorismirikosten ja muiden vakavien rikosten torjunnasta, havaitsemisesta tai tutkinnasta. Eurodac-järjestelmän käyttö näihin tarkoituksiin merkitsee sitä, että sormenjälkirekisteriä käytetään sen alkuperäisestä tarkoituksesta poikkeavalla tavalla. Kuten komission perustelumuiotissa todetaan, mainittu tarkoitus ei ole yhteensopiva niiden tarkoitusten kanssa, joita varten tiedot alunperin kerättiin ja joita varten Eurodac perustettiin. Lisäksi muistiossa todetaan, että Eurodac sisältää tietoa henkilöistä, joita ei epäillä rikoksesta.

Arvioinnin lähtökohtia

Ehdotus merkitsee puuttumista yksityiselämän ja henkilötietojen suojaan. Sääntelyä on siten tarkasteltava perustuslain 10 §:n kannalta. Sen 1 momentin mukaan henkilötietojen suojasta säädetään tarkemmin lailla. Perustuslakivaliokunnan vakiintuneen käytännön mukaan lainsäätäjän liikkumavaraa rajoittaa tämän säännöksen lisäksi myös se, että henkilötietojen suoja osittain sisältyy samassa momentissa turvatuun yksityiselämän suojan piiriin. Kysymys on kaiken kaikkiaan siitä, että lainsäätäjän tulee turvata tämä oikeus tavalla, jota voidaan pitää hyväksyttävänä perusoikeusjärjestelmän kokonaisuudessa. Valiokunta on käytännössään pitänyt henkilötietojen suojan kannalta tärkeinä sääntelykohteina ainakin rekisteröinnin tavoitetta, rekisteröitävien henkilötietojen sisältöä, niiden sallittuja käyttötarkoituksia mukaan luettuna tietojen luovutettavuus sekä tietojen säilytysaikaa henkilörekisterissä ja rekisteröidyn oikeusturvaa. Näiden seikkojen sääntelyn lain tasolla tulee lisäksi olla kattavaa ja yksityiskohtaista (ks. PeVL 11/2008 vp, s. 3/I ja siinä mainitut lausunnot).

Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artikla sisältää määräyksiä jokaisen oikeudesta nauttia yksityiselämäänsä kohdistuvaa kunnioitusta. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on oikeuskäytännössään katsonut yksityiselämään liittyvien henkilötietojen rekisteröinnin kuuluvan artiklan soveltamisalaan (ks. kokoavasti Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio tapauk-

nessa *S. and Marper v. the United Kingdom* 4.12.2008, tuomion kohta 67). Kyseisessä Marper-tuomiossaan Euroopan ihmisoikeustuomioistuin päätyi pitämään Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklan vastaisena sellaista kansallista lainsäädäntöä, joka mahdollisti muun muassa yleisluonteisen ja erottelemattoman sormenjälkitietojen säilyttämisen henkilöistä, joita oli epäilty, muttei tuomittu rikoksesta (ks. tuomion kohdat 101—125).

Euroopan neuvostossa vuonna 1981 tehty yleissopimus yksilöiden suojelusta henkilötietojen automaattisessa tietojenkäsittelyssä sisältää yksityiskohtaisempia määräyksiä henkilötietojen rekisteröinnissä ja käsittelyssä noudatettavista periaatteista. Sopimuksen 5 artiklan b kohdan mukaan automaattisessa tietojenkäsittelyssä käsiteltävien henkilötietojen tulee olla määriteltäviin ja laillisiin tarkoituksiin talletettuja eikä niitä saa käyttää tavalla, joka on ristiriidassa mainittujen tarkoitusten kanssa.

Henkilötietojen suojaa käsitellään myös Euroopan unionin perusoikeuskirjan 8 artiklassa. Sen mukaan henkilötietojen käsittelyn on muun muassa oltava asianmukaista ja tapahduttava tiettyä tarkoitusta varten. Määräys perustuu EY-sopimuksen 286 artiklaan, EU:n tietosuojadirektiiviin sekä Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklaan ja edellä mainittuun vuoden 1981 yleissopimukseen.

Perustuslakivaliokunta on aiemmin arvioinut rekistereihin talletettävien sormenjälkitietojen käyttöä alkuperäisestä tarkoituksesta poikkeaviin tarkoituksiin käsitellessään passirekisteriin (PeVL 14/2009 vp) sekä ulkomaalaisrekisteriin ja ulkomaalaislain 131 §:n nojalla rekisteriin (PeVL 47/2010 vp) talletettävien sormenjälkitietojen käyttöä. Valiokunta katsoi lausunnoissaan, että tietojen käyttämiseen varsinaisen keräämis- ja tallettamistarkoituksen ulkopuolelle jääviin tarkoituksiin on laajojen biometrisiä tunnisteita sisältävien rekisterien yhteydessä syytä suhtautua kielteisesti. Käyttötarkoitussidonnaisuudesta voidaan tällöin tehdä vain täsmällisiä ja vähäisiä luonnehdittavia poikkeuksia. Sääntely ei valiokunnan mielestä saanut johtaa siihen, että muu kuin alkuperäiseen käyttötarkoituk-

seen liittyvä toiminta muodostuu rekisterin pääasialliseksi tai edes merkittäväksi käyttötavaksi.

Passilakiehdotusta tarkastellessaan perustuslakivaliokunta katsoi etenkin käyttötarkoituksen määrittelyltä edellytettävän täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimuksen kannalta epäasianmukaiseksi sen, että passirekisterin sormenjälkitiedot olisivat olleet käytettävissä henkilöllisyyden selvittämiseksi suoritettaessa sellaista poliisin yksittäistä tehtävää, joka välttämättä edellyttää henkilöllisyyden varmistamista (PeVL 14/2009 vp, s. 4/II). Myöhemmin valiokunta katsoi, että passirekisterin sormenjälkitietojen käytämisen sallimista tunnistamattomaksi jääneen uhrin tunnistamisessa voitiin pitää sellaisena käyttötarkoitussidonnaisuudesta poikkeamisena, jota saatettiin vielä luonnehtia valiokunnan edellyttämällä tavalla täsmälliseksi ja vähäiseksi (PeVL 47/2010 vp, s. 3/II). Ulkomaalaislain 131 §:n perusteella rekisteriin talletettujen sormenjälkien osalta valiokunta piti ongelmallisena muun muassa sitä, että sormenjälkitietoja voitiin käytännössä rajoituksetta käyttää esimerkiksi rikosten estämiseen ja selvittämiseen. Valiokunnan mielestä oli selvää, että kysymys ei ollut valiokunnan tällaisessa tapauksessa edellyttämästä käyttötarkoitussidonnaisuuteen tehdystä täsmällisestä ja vähäisestä luonnehdittavasta poikkeuksesta. Sinänsä tällainen tarkoitus voi valiokunnan mielestä liittyä tarkasti määriteltyn rikosten estämiseen ja selvittämiseen, mutta ainoastaan siinä laajuudessa kuin tällä toiminnalla on kiinteä yhteys alkuperäiseen keräämis- ja tallettamistarkoitukseen. Lisäksi valiokunta piti ehdotettua sääntelyä perustuslain 6 §:n kannalta arveluttavana sen vuoksi, että se kohdistui vain tiettyihin ulkomaalaisryhmiin (PeVL 47/2010 vp, s. 4).

Valiokunta huomauttaa, että Euroopan tietosuojavaltuutettu on Eurodac-asetuksen muuttamista koskevassa lausunnossaan (Opinion of the European Data Protection Supervisor, 5.9.2012) pitänyt ehdotusta ongelmallisena käyttötarkoitussidonnaisuusperiaatteen ja yhdenvertaisuusperiaatteen kannalta. Tietosuojavaltuutettu on arvioissaan viitannut ehdotuksen ongelmiin suhteessa muun muassa vuoden 1981 yleissopimuk-

seen ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklaa koskevaan Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntöön.

Ehdotuksen arviointia

Asetusehdotuksen perusteella lainvalvontaviranomaiset voivat pyytää sormenjälkitietojen vertailua Eurodac-järjestelmään tallennettuihin sormenjälkitietoihin silloin, kun vertailu on tarpeen terrorismirikosten tai muiden vakavien rikosten torjuntaa, havaitsemista tai tutkimista varten. Vakavilla rikoksilla tarkoitetaan tässä yhteydessä sellaisia rikoksia, joista seurauksena määrättävän rangaistuksen enimmäisaika kansallisen lainsäädännön mukaan on vähintään kolme vuotta. Perustuslakivaliokunnan edellä mainitun käytännön valossa on ongelmallista, että ehdotetulla käyttötarkoituksella ei ole selkeää yhteyttä tietojen alkuperäiseen keräämis- ja tallettamistarkoitukseen. Sormenjälkitietojen käytön laajentamista ehdotuksen mukaisen vakavuusasteen ylittävien rikosten torjuntaan, havaitsemiseen tai tutkimiseen ei valiokunnan mielestä voida pitää vähäisenä poikkeuksena. Tämänkaltainen käyttötarkoituksen laajentaminen sormenjälkitietojen ollessa kyseessä ei olisi siten ainakaan kansallisen lainsäädännön yhteydessä valtiosäännön kannalta hyväksyttävää. Valiokunta toteaa lisäksi, että ehdotettu Eurodac-järjestelmän käyttötarkoituksen laajentaminen saattaa osoittautua ongelmalliseksi myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklan tulkintakäytännön näkökulmasta. Tämän vuoksi valiokunta katsoo, että asetusehdotuksen jatkovalmistelussa unionin tasolla on tarpeen tuoda esiin sen kyseenalaisuus henkilötietojen suojan ja erityisesti siihen liittyvän tietojen käyttötarkoitussidonnaisuusperiaatteen kannalta. Ehdotusta voidaan pitää arveluttavana myös sen vuoksi, että se kohdistuu vain tiettyyn ulkomaalaisryhmään, johon kuuluvia ei lähtökohtaisesti epäillä mistään rikoksesta.

Valiokunnan mielestä on kuitenkin perusoikeusrajoitusten suhteellisuusvaatimuksen näkökulmasta sinänsä myönteistä, että ehdotuksessa on monin tavoin pyritty rajoittamaan Eurodac-järjestelmän käyttöä lainvalvontatarkoituk-

siin muun muassa edellyttämällä sen viimesijaisuutta suhteessa kansallisiin sormenjälkijärjestelmiin ja ns. Prüm-päätöksessä tarkoitettuun järjestelmään, sulkemalla pois mahdollisuus tietojen järjestelmällisestä ja massaluonteisesta vertailusta sekä rajaamalla käyttö tilanteisiin, joissa voidaan kohtuudella olettaa, että vertailu edistää jonkin konkreettisen rikoksen torjuntaa, havaitsemista tai tutkimista. Nimenomainen kielto luovuttaa Eurodac-järjestelmästä saatuja tietoja kolmansille maille on monenkin perusoikeuden suojaamisen kannalta tärkeä ottaen erityisesti huomioon, että kyseessä on turvapaikanhakijoita koskeva rekisteri. Oikeusturvavaatimuksen kannalta olennaista on, että sekä kansalliset riippumattomat valvontaviranomaiset että Euroopan tietosuojavaltuutettu valvovat asetuksen mukaisen henkilötietojen käsittelyn lainmukaisuutta. Merkitystä on myös täsmällisillä ja korkean suojan tason turvaavilla vaatimuksilla

Eurodac-järjestelmästä saatujen tietojen lyhyestä säilytysajasta kansallisissa tiedostoissa, tietoturvasuudesta sekä tietojenkäsittelytapahtumien kirjaamisesta lokirekisteriin. Valiokunnan mielestä vähimmäisvaatimuksena voidaan pitää sitä, että asetusehdotuksen jatkokäsittelyssä turvataan edellä mainittujen rajoitusten ja vaatimusten säilyminen. Ihmiskaupan uhrien tunnistamiseen ja tosiasiallisen suojelun kehittämiseen tulee säännöstössä ja sen täytäntöönpanossa kiinnittää nykyistä enemmän huomiota. Lisäksi valiokunta katsoo, että myös Europolin pääsyä järjestelmään on syytä rajoittaa yksittäistapauksellisiin pyyntöihin.

Lausunto

Lausuntonaan perustuslakivaliokunta ilmoittaa,

että edellä esitetyt valtiosääntöoikeudelliset seikat tulee ottaa huomioon.

Helsingissä 23 päivänä lokakuuta 2012

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Johannes Koskinen /sd
vpj. Outi Mäkelä /kok
jäsen. Sauli Ahvenjärvi /kd
Tuija Brax /vihr
Eeva-Johanna Eloranta /sd
Ilkka Kantola /sd
Kimmo Kivelä /ps
Anna Kontula /vas

Jukka Kopra /kok
Markus Lohi /kesk
Elisabeth Nauclér /r
Tom Packalén /ps
Raimo Piirainen /sd
Vesa-Matti Saarakkala /ps
Tapani Tölli /kesk.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Petri Helander.