

**PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN
LAUSUNTO 21/2013 vp**

Valtioneuvoston kirjelmä ehdotuksista Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksiksi (rajanylitystietojärjestelmä EES ja rekisteröityjen matkustajien ohjelma RTP eli älykkäät rajat)

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Suuri valiokunta on 3 päivänä toukokuuta 2013 lähettänyt valtioneuvoston kirjelmän U 18/2013 vp ehdotuksista Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksiksi (rajanylitystietojärjestelmä EES ja rekisteröityjen matkustajien ohjelma RTP eli älykkäät rajat) perustuslakivaliokunnalle mahdollisia toimenpiteitä varten.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- komentaja, rajaturvallisuusasiantuntija Tom Hanén, sisäasiainministeriö, rajavartio-osasto
- tietosuojavaltuutettu Reijo Aarnio
- professori Tuomas Ojanen
- professori (emeritus) Teuvo Pohjolainen.

Lisäksi kirjallisen lausunnon ovat antaneet

- oikeusministeriö
- professori Olli Mäenpää.

VALTIONEUVOSTON KIRJELMÄ

Ehdotus

Euroopan komissio julkaisi asetusehdotukset maahantulo- ja maastalähtöjärjestelmä EES:stä ja rekisteröityjen matkustajien ohjelma RTP:stä 28 päivänä helmikuuta 2013.

Ensimmäisen asetusehdotuksen tarkoituksena on perustaa rajanylitystietojärjestelmä (EES), joka on tarkoitettu jäsenvaltioiden ulkorajat ylittävien ja niiden alueella lyhytaikaiseen oleskeluun oikeutettujen kolmansien maiden kansalaisten maahantulo- ja maastalähtöaikaa ja -paikkaa koskevien tietojen rekisteröimiseen ja säilyttämiseen, heidän oleskelunsa keston laskeamiseen sekä kuulutusten laatimiseen jäsenvaltioille, kun lailliset oleskeluajat ovat umpeutuneet.

Asetuksella on tarkoitus muun muassa vahvistaa oikeusperusta teknisen järjestelmän kehittämiselle ja täytäntöönpanolle sekä määritellä EES:n käyttötarkoitus, toiminnot ja vastuut. Asetusehdotuksessa säädetään asetuksen soveltamisalaksi kaikki kolmansien maiden kansalaiset, jotka ovat oikeutettuja lyhytaikaiseen oleskeluun jäsenvaltioiden alueella ja joille suoritetaan Schengenin rajasäännösten mukainen rajatarkastus heidän ylittäessään jäsenvaltioiden ulkorajat.

Asetusehdotuksessa on säännöksiä muun muassa niistä viranomaisista, joilla on pääsy EES-järjestelmään, tietojen säilytysajoista, tietoja käsittelevän henkilöstön koulutuksesta,

kiellosta luovuttaa tietoja kolmansiin maihin ja tähän tehtävistä poikkeuksista sekä jäsenvaltioiden tietoturvalvelvoitteista. Lisäksi asetuksen johdanto-osassa tuodaan esille, että järjestelmän teknisen kehittämisen yhteydessä olisi mahdollistettava järjestelmään pääsy lainvalvontatarkoituksia varten, jos asetusta muutetaan tulevaisuudessa pääsystä sallimiseksi. Järjestelmän hyödyntämistä aiemmin mainittuja tarpeita laajemmin terrorismirikosten ja vakavien rikosten torjumiseksi tullaan arvioimaan kaksi vuotta järjestelmän käyttöönoton jälkeen.

Toisessa asetusehdotuksessa ehdotetaan perustettavaksi rekisteröityjen matkustajien ohjelma RTP. RTP:n tarkoituksena on se, että usein matkustavien, ennakolta tarkastettujen ja ennakkotutkinnan läpäisseiden kolmansista maista tulevien matkustajien olisi helpompi ylittää unionin ulkorajat. Asetusehdotuksessa määritetään muun muassa rekisteröityjen matkustajien ohjelmaan pääsyä koskevat menettelyt ja edellytykset, rekisteröityjä matkustajia koskevien tietojen säilyttämiseen tarkoitettun, tunnistevälineestä ja keskusrekisteristä muodostuvan järjestelmän tarkoitus, toiminnot ja tehtävät. Asetusehdotuksessa on säännöksiä järjestelmään syötettävistä tiedoista ja niiden käytöstä sekä tietojen säilytysajasta.

Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto suhtautuu ehdotuksiin myönteisesti. Valtioneuvoston mielestä rajanylitystietojärjestelmä EES:n käyttötarkoitus tulisi kuitenkin määrittellä komission ehdottamaa laajemmaksi siten, että tietojärjestelmän käyttötarkoitus kattaisi myös asetuksessa selkeästi määriteltävien terrorismirikosten ja muiden vakavien rikosten torjunnan. Lainvalvontaviranomaisille tulisi antaa näitä tarkoituksia varten pääsy järjestelmään selkeästi määritellyissä tapauksissa ja tavalla, joka ottaa huomioon EU:n tietosuojasääntelyn vaatimukset. Lainvalvontaviranomaisien pääsyoikeuden osalta on varmistettava myös käyttötarkoituksen mahdollisten laajennusten pitäminen mahdollisimman tarkkarajaisina, perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen, ja pääsyoikeus on määriteltävä Euroopan unionin

perusoikeuskirjan periaatteiden mukaisesti huomioiden erityisesti jokaisen oikeus vapauteen ja turvallisuuteen, henkilötietojen suoja sekä syrjintäkielto. Ehdotettava käyttötarkoituksen laajentaminen edellyttää asetuksen oikeusperustan laajentamista Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen poliisiyhteistyötä koskeviin artikloihin. Käyttötarkoituksen laajentaminen parantaisi kustannuksiltaan ja tietomäärältään merkittävän järjestelmän vaikuttavuutta sisäisen turvallisuuden ylläpidossa ja kehittämisessä. EES:n käyttötarkoituksen laajentaminen edellyttäisi valtioneuvoston mukaan myös tietoturva- ja tietosuojasäännösten uudelleen tarkastelua lainvalvontaviranomaisten käyttöoikeuksien näkökulmasta.

Valtioneuvosto pitää tärkeänä kolmansien maiden kansalaisten oikeusturvaa, kun järjestelmän havaitsemista oleskeluajan ylityksistä aiheutuu seuraamuksia. Tietojen oikeellisuuden on kiinnitettävä erityistä huomiota.

Valtioneuvosto pitää perusteltuna sitä, että EES-järjestelmä sisältää biometrisen tunnisteen eli sormenjälkitiedon, joka on luotettavin tapamäärittää henkilöllisyys. Biometriikka tulisi liittää mukaan jo järjestelmän käyttöönoton yhteydessä ilman nyt ehdotettua siirtymäaikaa tai ainakin huomattavasti ehdotettua siirtymäaikaa nopeammin, jos jäsenvaltioilla on tähän valmius.

Valtioneuvosto katsoo, että EES-järjestelmän maahantulo- ja maastalähtötietueiden 181 päivän säilytysaika, jota sovelletaan silloin kun henkilö ei ole ylittänyt laillista oleskeluaikaa, on liian lyhyt ja sitä tulisi pidentää.

Valtioneuvosto kiinnittää huomiota siihen, että ehdotuksissa on arvioitu niiden suhdetta perusoikeuksiin. EES-ehdotuksella on vaikutuksia erityisesti henkilötietojen suojaan (EU:n perusoikeuskirjan 8 artikla), vapautta ja turvallisuutta koskevaan oikeuteen (perusoikeuskirjan 6 artikla), yksityis- ja perhe-elämän kunnioittamiseen (perusoikeuskirjan 7 artikla), oikeuteen turvapaikkaan (perusoikeuskirjan 18 artikla) ja palauttamis-, karkottamis- ja luovuttamistapauksissa turvattuun suojaan (perusoikeuskirjan 19 artikla). RTP-ehdotuksella voi olla vaikutuk-

sia erityisesti henkilötietojen suojaan (8 artikla) ja oikeuteen tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin (perusoikeuskirjan 47 artikla).

EES- ja RTP-ehdotuksiin sisältyy suojalausekkeita henkilötietoihin pääsystä, jonka tulee olla rajoitettu ainoastaan asetusten tarkoituksiin ja nimettyihin toimivaltaisiin viranomaisiin. Henkilötietoja koskeviin suojalausekkeisiin kuuluu oikeus tutustua asetusten tarkoituksiin käytettyihin tietoihin, oikaista niitä ja poistaa ne. Asetuksissa säädetään lisäksi oikeudesta tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin eli henkilön oikeuteen hakea muutosta itseään koskeviin tietoihin sekä RTP-ohjelmaan pääsyn epäämiseen tai pääsyn peruuttamiseen.

Valtioneuvosto kiinnittää myös huomiota perustuslakivaliokunnan käytäntöön, jossa se on katsonut, että biometriset tunnistetiedot ovat monin tavoin rinnastettavissa henkilötietolaissa tarkoitettuihin arkaluonteisiin tietoihin, ja on suhtautunut varauksellisesti biometrisiä tunnisteita sisältävien laajojen rekistereiden perustamiseen.

Valtioneuvosto katsoo tarkoituksenmukaiseksi saada perustuslakivaliokunnan lausunto asiasta, koska biometrinen tietojen laajamittainen tallettaminen ja näiden tietojen käyttäminen on merkityksellistä yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Perustuslakivaliokunta ei pidä asetusehdotuksia perusoikeuksien suojan kannalta ongelmallisina. Valiokunta kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että valtioneuvoston mielestä rajanylitystietojärjestelmä EES:n käyttötarkoitus tulisi määrittellä komission ehdottamaa laajemmaksi siten, että tietojärjestelmän käyttötarkoitus kattaisi myös asetuksessa selkeästi määriteltävien terrorismirikosten ja muiden vakavien rikosten torjunnan.

Perustuslakivaliokunta on viime vuonna antamassaan lausunnossa PeVL 21/2012 vp arvioinut perustuslaissa, kansainvälisissä ihmis-oikeussopimuksissa ja EU:n perusoikeuskirjassa turvatuun henkilötietojen suojan kannalta komission esitystä, jonka 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. Valiokunta piti tuolloin 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 tallettamtarkoitukseen. Tämän

vuoksi valiokunta katsoi, että asetusehdotuksen jatkovalmistelussa unionin tasolla oli tarpeen tuoda esiin sen kyseenalaisuus henkilötietojen suojan ja erityisesti siihen liittyvän tietojen käyttötarkoitussidonnaisuusperiaatteen kannalta.

EES-järjestelmään tullaan tallentamaan siirtymäajan jälkeen biometrisinä tietoina sormenjälkiä. EES:n tavoitteena on asetusehdotuksen johdanto-osan 7 kohdan mukaan rajavalvonnan parantaminen, laittoman maahanmuuton estäminen ja muuttovirtojen hallinnan helpottaminen. Asetusehdotuksen 1 artiklan perusteella järjestelmä on tarkoitettu jäsenvaltioiden ulkorajat ylittävien ja niiden alueella lyhytaikaiseen oleskeluun oikeutettujen kolmansien maiden kansalaisten maahantulo- ja maastalähtöaikaa ja -paikkaa koskevien tietojen rekisteröimiseen ja säilyttämiseen, heidän oleskelunsa keston laskeamiseen ja kuulutusten laatimiseen jäsenvaltioille, kun lailliset oleskeluajat ovat umpeutuneet. Tietojärjestelmän ehdotetut käyttötavat eivät ole ongelmallisia, koska ne liittyvät suoraan siihen hyväksyttävään käyttötarkoitukseen, joka rekisterin perustamiselle on (vrt. PeVL 14/2009 vp, s. 3/I). Sen sijaan valtioneuvoston ehdottamalla laajennuksella ei tällaista suoraa liityntää ole. Valiokunnan mielestä ratkaisevaa merkitystä ei

tältä kannalta voi olla sillä, missä vaiheessa — ehdotusta alunperin hyväksyttäessä vai myöhemmässä vaiheessa — tämänkaltaisen käyttötarkoituksen laajennus toteutettaisiin. Siten perustuslakivaliokunta pitää valtioneuvoston kantaa tietojärjestelmän käyttötarkoituksen laajentamisesta henkilötietojen suojan ja erityisesti siihen liittyvän tietojen käyttötarkoitussidonnaisuusperiaatteen kannalta kyseenalaisena. Tällainen laajennus vaatisi tarkemman valmistelun muun muassa perusoikeuksien turvaamisen kannalta.

Valiokunta kiinnittää huomiota myös siihen valtioneuvoston kantaan, jonka mukaan EES-järjestelmän maahantulo- ja maastalähtötietueiden 181 päivän säilytysaika, jota sovelletaan silloin kun henkilö ei ole ylittänyt laillista oleskeluaikaa, on liian lyhyt ja sitä tulisi pidentää. Perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti pitänyt

muun muassa tietojen säilytysaikaa henkilörekisterissä perustuslain 10 §:n 1 momentissa turvatun henkilötietojen suojan kannalta tärkeänä sääntelykohteena (ks. esim. PeVL 51/2006 vp, s. 9/I). Kannan arvioinnin kannalta hankalaa on se, että valtioneuvosto ei esitä, miten pitkä säilytysajan tulisi olla. Valiokunta katsoo, että tarkoitettun säilytysajan pidentäminen esimerkiksi yhteen vuoteen ei olisi ongelmallista, mutta olennaisesti tätä pitkäkestoisempaa säilytysaikaa olisi vielä arvioitava henkilötietojen suojan kannalta erikseen.

Lausunto

Lausuntonaan perustuslakivaliokunta ilmoittaa,

että edellä esitetyt valtiosääntöoikeudelliset seikat tulee ottaa huomioon.

Helsingissä 27 päivänä syyskuuta 2013

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Johannes Koskinen /sd
vpj. Outi Mäkelä /kok
jäs. Tuija Brax /vihr
Maarit Feldt-Ranta /sd
Ilkka Kantola /sd
Pia Kauma /kok

Anna Kontula /vas
Jukka Kopra /kok
Markus Lohi /kesk
Vesa-Matti Saarakkala /ps
Tapani Tölli /kesk
vjäs. Kimmo Sasi /kok.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Petri Helander.