

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on pyytänyt minulta asiantuntijalausuntoa hallituksen esityksestä HE 106/2022 vp eduskunnalle laeiksi rikosrekisteritietojen säilyttämisestä ja luovuttamisesta Suomen ja muiden Euroopan unionin jäsenvaltioiden välillä annetun lain ja siihen liittyvien lakien muuttamisesta. Esitän lausuntonani kunnioittavasti seuraavan.

Hallituksen esitys ja arvioinnin lähtökohdat

Hallituksen esityksellä on tarkoitus antaa EU:n ns. ECRIS-TCN-asetuksen kansallisen toimeenpanon kannalta välttämättömät kansalliset säännökset. Lisäksi esityksellä annetaan ECRIS-direktiivin kansalliseksi implementoinniksi tarpeellinen sääntely. Kysymys on erityisesti rikosoikeudellisen yhteistyön tehostamisesta kolmansien maiden kansalaisten rikosrekisteritietojen vaihtamisen osalta. Esitysten valtiosääntöoikeudellinen merkitys kytkeytyy säätämisyjärjestysperusteluissakin todetulla tavalla erityisesti perustuslain 10 §:ssä tarkoitettuun yksityiselämän ja henkilötietojen suojaan, perustuslain 7 §:ssä tarkoitettuun henkilökohtaiseen vapauteen, mutta sillä on merkitystä myös perustuslain 6 §:ssä säädetyn yhdenvertaisuusperiaatteen sekä perustuslain 21 §:n mukaisen oikeusturvan kannalta.

Asia on ollut sen eri valmisteluvaiheissa useita kertoja perustuslakivaliokunnan käsiteltävänä. (Ks. PeVL 29/2016 vp, PeVL 32/2017 vp, PeVL 53/2017 vp, PeVL 46/2018 vp). Lausunnoissaan valiokunta kiinnitti erityistä huomiota käyttötarkoitussidonnaisuuden periaatteeseen sekä siihen, ettei EU-sääntely saisi merkitä olennaisesti aiempaa laajempaa sormenjälkitietojen tallettamista ja keräämistä ja siten yksityiselämän ja henkilötietojen suojaa huomoinen turvaavia sääntelyitä. Valiokunnan mielestä asetusehdotusten jatkovalmistelussa oli syytä varmistaa, että arkaluonteisten tietojen käsittely rajataan täsmällisillä ja tarkkarajaisilla säännöksillä vain välttämättömään

Esityksen valtiosääntöoikeudelliseen arviointiin vaikuttaa myös se, että sen ensisijainen tarkoitus on EU:n oikeuden täytäntöönpano. Perustuslakivaliokunnan valtiosääntöisiin tehtäviin ei lähtökohtaisesti kuulu kansallisen täytäntöönpanosääntelyn arviointi EU:n aineellisen lainsäädännön kannalta (ks. esim. PeVL 10/2022 vp ja siinä mainitut PeVL 13/2019 vp, s. 2, PeVL 31/2017 vp, s. 4). Olennaista on varmistua siitä, että siltä osin kuin täytäntöönpantavana oleva EU-sääntely jättää kansallista liikkumavaraa, sitä käytettäessä otetaan huomioon perus- ja ihmisoikeuksista seuraavat vaatimukset (ks. esim. PeVL 1/2018 vp, PeVL 25/2005 vp). Tämän arvioimiseksi on tärkeää, että esityksessä on riittävällä tavalla tehty selkoa liikkumavaran alasta ja sen käytöstä.

Tarkastelen seuraavassa hallituksen esitystä erityisesti kansallisen liikkumavaran ja henkilötietojen suojalle asetettujen valtiosääntöoikeudellisten vaatimusten näkökulmasta. Viitataan yhdenvertaisuutta, henkilökohtaista vapautta ja oikeusturvaa koskevilta osin esityksen säätämisyjärjestysperusteluihin. Nähdäkseni esitykseen sisältyvät lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Esityksen arviointi

Kansallisen liikkumavaran käyttö

Hallituksen esityksessä on selvitetty kansallisen liikkumavaran alaa ja sen käyttöä sekä säätämisyjärjestysperusteluissa että muutoinkin. Mielestäni ratkaisu, jossa säätämisyjärjestysperusteluihin on otettu tätä koskeva erillinen jakso vastaa selkeydessään hyvin perustuslakivaliokunnan esittämiä vaatimuksia. Myös kansallinen liikkumavaran käyttö on toteutettu tavalla, jossa on otettu huomioon perus- ja ihmisoikeuksista seuraavat vaatimukset. Hallituksen esitys rakentuu tältä osin nähdäkseni ratkaisulle, jossa EU-sääntelyn sinänsä mahdollistamat, mutta harkinnanvaraiset perusoikeusrajoitukset on jätetty pääsääntöisesti toteuttamatta.

Käyttötarkoitussidonnaisuus

Perustuslakivaliokunta on aiemmin ECRIS-TCN järjestelmästä antamissaan lausunnoissa johdonmukaisesti 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 (Ks. PeVL 11/2018 vp ja siinä mainittu PeVL 14/2009 vp, s. 4/II). Valiokunta myös muistutti kansallisen liikkumavaran perus- ja ihmisoikeuksien mukaisesta käytöstä tilanteissa, joissa henkilötietojen toissijaisia käyttötarkoituksia koskeva sääntely jäisi kansallisen liikkumavaran piiriin. (ks. myös PeVL 25/2005 vp, PeVL 1/2018 vp).

Nähdäkseni esityksessä on noudatettu perustuslakivaliokunnan viitoittamaa tietä hyvin ECRIS-TCN:ää käytettäisiin Suomessa vain niissä tilanteissa, joissa ECRIS-puitepäättös tai muu EU-sääntely velvoittaa ECRIS-yhteistyössä pyytämään rikosrekisteritietoja toisesta jäsenvaltiosta taikka tehdyn pyynnön nojalla rikosrekisteritietojen luovuttamiseen Suomeen.

Biometrisiä tunnisteita koskeva sääntely

ECRIS-TCN -asetuksen 5 artiklan 3 kohdan perusteella ECRIS-TCN järjestelmän tietueeseen voidaan sisällyttää myös tuomion saaneen kolmannen maan kansalaisen kasvokuvia, jos tuomiojäsenvaltion lainsäädännössä sallitaan tuomittujen henkilöiden kasvokuvien ottaminen ja säilyttäminen. Kun kasvokuvien sisällyttäminen on asetuksen mukaan perustuttava kansalliseen lainsäädäntöön, on niiden tallettaminen harkinnanvaraista.

Hallituksen esityksessä ei ehdoteta kasvokuvien sisällyttämistä ECRIS-TCN -järjestelmän tietueeseen. Vaikka esitystä perustellaankin tältä osin lähinnä kustannusvaikutuksilta, ovat kasvokuvat biometrisina tunnistelaitteina luonteeltaan arkaluonteisia ja erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tietoja, joiden käsittely koskettaa henkilötietojen suojan ydintä PeVL 37/2013 vp, s. 2/siten, että tällainen käsittely olisi syytä rajata täsmällisillä ja tarkkarajaisilla säännöksillä vain välttämättömään (ks. esim. PeVL 3/2017 vp, s. 5). Hallituksen esityksen ratkaisu rajata kasvokuvat järjestelmään Suomessa tallennettavien tietojen ulkopuolelle on tämän vuoksi valtiosääntöoikeudellisesti hyvin perusteltu, vaikka se ei sinänsä poissulje kasvokuvien käsittelyä, koska muut EU:n jäsenvaltiot saattavat asetuksen mahdollistaman liikkumavaran puitteissa päätyä sisällyttämään ECRIS-TCN -järjestelmään myös kasvokuvia.

Myös sormenjälkitietoja koskeva ehdotus pakkokeinolain 9 luvun uudeksi 3 a §:ksi on valtiosääntöoikeudelliselta merkitykseltään saman suuntainen. Kyseisessä säännösehdotuksessa säädettäisiin tarpeellisilta osin sormenjälkitietojen ottamisesta lainvoimaisen tuomion antamisen jälkeen, jos tietoja ei olisi otettu esitutinnan aikana. Esityksessä on omaksuttu malli, jossa sormenjälkitietojen tallentaminen kolmannen maan kansalaisesta edellyttää sitä, että hänet on lainvoimaisesti tuomittu vähintään kuuden kuukauden mittaiseen vankeusrangaistukseen. Omaksuttu ratkaisu merkitsee käytännössä ainakin asteen korkeampaa kynnystä sormenjälkitietojen tallentamiselle kuin asetuksen 5 artiklan sinänsä mahdollistama malli, jossa tiedot tallennettaisiin silloin kuin kolmannen maan kansalainen on tuomittu lainvoimaisesti rikoksesta, josta voi seurata vähintään 12 kuukauden vankeusrangaistus. Kun esitys johtaa asetuksen sinänsä sallimaa vaihtoehtoa rajatumpaan sormenjälkitietojen tallentamiseen, on se tältäkin osin yhteensopiva perustuslakivaliokunnan tämän asian EU-valmistelun yhteydessä esittämän kannan kanssa (ks. PeVL 53/2017 vp).

Helsingissä 4.10.2022

Juha Lavapuro

professori, oikeusneuvos, OTT