OIKEUSMINISTERIÖ
JUSTITIEMINISTERIET

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

Lausunto

21.3.2022

Eduskunnan hallintovaliokunnalle

Hallintovaliokunta tiistai 22.03.2022 klo 13.30 / U 9/2022 vp / Asiantuntijapyyntö

Hallintovaliokunta on pyytänyt oikeusministeriöltä lausuntoa koskien valtioneuvoston kirjelmää (U 9/2022 vp) eduskunnalle Euroopan komission ehdotuksesta asetukseksi automaattisesta tietojenvaihdosta poliisiyhteistyössä (Prüm II). Asetusehdotuksen yleisenä tavoitteena on vahvistaa EU:n sisäistä turvallisuutta parantamalla, virtaviivaistamalla ja helpottamalla niin jäsenvaltioiden lainvalvontaviranomaisten välistä kuin Europolin kanssa tehtävää tiedonvaihtoa rikosten ennalta estämiseksi, paljastamiseksi ja tutkimiseksi. Oikeusministeriölle on varattu mahdollisuus kommenttien esittämiseen perusmuistiota laadittaessa.

Lausun valtioneuvoston kirjelmästä henkilötietojen suojan näkökulmasta seuraavaa:

Henkilötietojen suoja

Yleistä

Automaattista tietojenvaihtoa poliisiyhteistyössä koskevan asetusehdotuksen tavoitteena on modernisoida voimassa olevaa säädöskehikkoa jäsenvaltioiden kansallisten lainvalvontaviranomaisten välisestä tiedonvaihdosta. Muutoksissa pyritään huomioimaan teknologinen kehitys ja EU:n uudistunut tietosuojasääntely. Nyt ehdotettava sääntely pohjautuu pitkälti olemassa olevaan sääntelyyn (vuonna

Postiosoite
Postadress
Oikeusministeriö
PL 25
FI-00023 Valtioneuvosto
Finland

Käyntiosoite
Besöksadress
Eteläesplanadi 10
00130 Helsinki
Finland

Puhelin
Telefon
0295 16001
Internat.
+358 295 16001

Faksi
Fax
09 160 67730
Internat.
+358 9 160 67730

S-posti, internet
E-post, internet
kirjaamo.om@gov.fi
www.oikeusministerio.fi
www.justitieministeriet.fi

2018 hyväksyttyihin nk. Prüm-päätöksiin), jonka mukaisesti jäsenvaltiot voivat jo tällä hetkellä vaihtaa DNA-, sormenjälki- ja ajoneuvorekisteritietoja.

Asetusehdotuksessa säädettäisiin DNA-tunnisteiden, sormenjälki-, kasvokuva-, poliisirekisteri- ja eräiden ajoneuvorekisteritietojen automaattisesta hausta ja perustietojen vaihdosta saadun osuman seurauksena. Asetuksen tarkoituksena on vahvistaa rajat ylittävää yhteistyötä ja tiedonvaihtoa rikosten ennalta estämisestä, paljastamisesta ja tutkinnasta vastaavien viranomaisten välillä sekä sallia myös kadonneiden henkilöiden etsiminen ja ihmisjäännösten tunnistaminen.

Asetusehdotuksen tavoite pyrkiä kehittämään jäsenvaltioiden lainvalvontaviranomaisten välistä tiedonvaihtoa perusoikeuksia kunnioittavalla tavalla on kannatettava. Erittäin kannatettavana voidaan pitää myös tavoitetta yhdenmukaistaa asetuksessa tarkoitettujen henkilötietojen käsittely vastaamaan nk. rikosasioiden tietosuojadirektiiviä (EU) 2016/680.

Henkilötietojen suojasta

Kuten valtioneuvoston kirjelmässä todetaan, asetusehdotus olisi merkityksellistä perustuslain 10 §:ssä säädetyn yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta. Sääntely olisi merkityksellistä myös EU:n perusoikeuskirjan kannalta. Perusoikeuskirjan 7 artiklassa turvataan yksityiselämän suoja ja 8 artiklassa jokaisen oikeus henkilötietojen suojaan. Perusoikeuskirjan 8 artiklan mukaan henkilötietojen käsittelyn on oltava asianmukaista ja sen on tapahduttava tiettyä tarkoitusta varten.

Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön mukaan lainsäätäjän tulee turvata yksityiselämän ja henkilötietojen suoja tavalla, jota voidaan pitää hyväksyttävänä perusoikeusjärjestelmän kokonaisuudessa. Valiokunta on painottanut, että yksityiselämän ja henkilötietojen suojalla ei ole etusijaa muihin perusoikeuksiin nähden. Arvioinnissa on kyse kahden tai useamman perusoikeussäännöksen yhteensovittamisesta ja punninnasta (PeVL 14/2018 vp ja siinä viitatut valiokunnan aiemmat lausunnot). Edelleen perusoikeuskirjan 52 artiklan 1 kohdasta johtuu, että perusoikeuksia voidaan rajoittaa ainoastaan lailla ja kyseisten oikeuksien ja vapauksien olennaista sisältöä noudattaen sekä suhteellisuusperiaatteen mukaisesti ainoastaan, jos rajoitukset ovat välttämättömiä ja vastaavat tosiasiallisesti unionin tunnustamia yleisen edun mukaisia tavoitteita tai tarvetta suojella muiden henkilöiden oikeuksia ja vapauksia.

Komission arvion mukaan Prüm II -asetusehdotus huomioi kaikki tietosuojaa koskevat säännöt ja rajoittaa tiedonkäsittelyn välttämättömään ja tarkoituksenmukaiseen sekä antaa pääsyn tietoihin vain niille tahoille, joilla siihen on tarve.

Erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien tietojen käsittely ja automaattinen päätöksenteko

Kuten valtioneuvoston kirjelmässä todetaan, asetusehdotuksen sisältöä voidaan pääsääntöisesti pitää tietosuojasääntelyn kannalta hyväksyttävänä. Komission ehdotus jää kuitenkin tietyiltä osin epätarkaksi. Kiinnitän tältä osin huomiota ennen muuta biometristen tietojen käsittelyyn. EU:n uudistuneen tietosuojalainsäädännön myötä biometriset tunnistetiedot ovat niin sanottuja erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tietoja, joiden käsittely on lähtökohtaisesti kiellettyä. Rikosasioiden tietosuojadirektiivin 10 artiklan mukaan erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien tietojen käsittely on sallittua vain, jos se on ehdottoman välttämätöntä ja edellyttäen, että rekisteröidyn oikeuksia ja vapauksia koskevat asianmukaiset suojatoimet on toteutettu.

Perustuslakivaliokunta on arvioinut arkaluonteisten tietojen käsittelyn sallimisen koskevan yksityiselämään kuuluvan henkilötietojen suojan ydintä (PeVL 37/2013 vp, s. 2/I). Merkityksellistä on, että biometrisiä tunnisteita sisältäviin laajoihin tietokantoihin saattaa liittyä tietoturvaan ja tietojen väärinkäyttöön liittyviä vakavia riskejä, jotka voivat viime kädessä muodostaa uhan henkilön identiteetille (PeVL 40/2021 vp, PeVL 13/2016 vp, s. 4 ja PeVL 14/2009 vp, s. 3/I). Valiokunta on katsonut, että tällaisten rekisterien perustamista on arvioitava perusoikeuksien rajoitusedellytysten, erityisesti rajoitusten hyväksyttävyyden ja oikeasuhtaisuuden kannalta (PeVL 40/2021 vp, PeVL 21/2012 vp, PeVL 47/2010 vp ja PeVL 14/2009 vp). Perustuslakivaliokunta on katsonut, että biometristen tunnisteiden rekisteröinti merkitsee lisäksi erityistä tarvetta huolehtia järjestelmään talletettavien henkilötietojen suojaamisesta väärinkäytön vaaroilta ja kaikenlaiselta tietojen laittomalta saannilta ja käytöltä (PeVL 40/2021 vp, s. 4, PeVL 29/2016 vp, s. 5, ks. myös Schrems C-362/14, kohta 91, Digital Rights Ireland C293/12 ja C-594/12, kohdat 54 ja 55). Valiokunnan mukaan Suomen perustuslaissa turvatut perusoikeudet ovat merkityksellisiä myös EU-sääntelyn valmistelussa (PeVL 11/2022 vp, PeVL 12/2022 vp; ks. myös PeVL 15/2017 vp, s. 4 ja PeVL 9/2017 vp, s. 5—6 ja niissä viitatut lausunnot). Suomen perustuslain tulee ohjata valtioneuvoston kannanmuodostusta EU-lainsäädännön valmistelussa (ks. esim. PeVL 20/2017 vp).

Jäsenvaltiot voivat jo tällä hetkellä vaihtaa keskenään DNA-, sormenjälki- ja ajoneuvorekisteritietoja. Asetusehdotuksen myötä tiedonvaihto koskisi näiden ohella myös kasvokuva-, poliisirekisteritietojen automaattista hakua. Neuvotteluissa tulisi varmistaa, että erityisesti biometristen tietojen, kuten DNA-, sormenjälki- ja kasvokuvatietojen käsittely rajataan käyttötarkoituksen kannalta välttämättömään ja samalla huolehditaan myös asianmukaisista ja riittävistä suojatoimista. Kuten valtioneuvoston kirjelmässä todetaan, jatkovalmistelussa olisi syytä varmistaa lisäksi, voisiko automaattisessa tietojenvaihdossa olla kyse rikosasioiden tietosuojadirektiivin 11 artiklassa tarkoitetusta automaattisesta päätöksenteosta, jolla voisi olla rekisteröidylle kielteisiä tai muita merkittäviä vaikutuksia. Kyseisen artiklan mukaan jäsenvaltioiden on säädettävä siitä, että päätös, joka perustuu pelkästään automatisoituun käsittelyyn, kuten profilointiin, ja jolla on rekisteröityä koskevia kielteisiä oikeusvaikutuksia tai joka vaikuttaa häneen merkittävästi, on kielletty, jollei sitä ole sallittu rekisterinpitäjään sovellettavassa unionin oikeudessa tai jäsenvaltion lainsäädännössä, jossa on otettu huomioon rekisteröidyn oikeuksia ja vapauksia koskevat asianmukaiset suojatoimet, vähintään oikeus vaatia, että käsittelyyn osallistuu rekisterinpitäjän puolesta ihminen. Päätökset eivät saa perustua 10 artiklassa tarkoitettuihin erityisiin henkilötietoryhmiin, paitsi jos on toteutettu asianmukaiset toimenpiteet rekisteröidyn oikeuksien ja vapauksien sekä oikeutettujen etujen suojaamiseksi.

Perustuslakivaliokunta kiinnittää huomiota toisiinsa läheisesti liittyvien EU-säädösehdotusten kumulatiivisiin vaikutuksiin perus- ja ihmisoikeuksiin ja nyt käsiteltävän ehdotuksen kohdalla erityisesti yksityiselämän ja henkilötietojen suojaa (PeVL 11/2022 vp). Nämä huomiot ovat aiheellisia. Nyt käsiteltävä ehdotus liittyy läheisesti komission ehdotukseen direktiiviksi jäsenmaiden lainvalvontaviranomaisten välisestä tietojenvaihtoa koskeviksi uusiksi säännöiksi, joka kumoaa ja korvaa lainvalvontaviranomaisten tietojen ja tiedustelutietojen vaihdon yksinkertaistamisesta säädelleen neuvoston puitepäätöksen 2006/960/YOS sekä ehdotukseen neuvoston suositukseksi operatiivista poliisiyhteistyötä koskien (KOM(2021) 780 final).

Yhteenveto

Edellä mainittu huomioiden asetusehdotusta voitaisiin valtioneuvoston kannan mukaisesti pitää perustuslain 10 §:ssä turvatun yksityiselämän ja henkilötietojen suojan näkökulmasta hyväksyttävänä. On kuitenkin tärkeää, että jatkovalmistelussa

varmistetaan, että tietojenvaihto rajoitetaan (erityisesti siltä osin, kun kyse on biometristen tietojen käsittelystä) käyttötarkoituksen kannalta välttämättömään ja varmistetaan, ettei kyse olisi sellaisesta automaattisesta päätöksenteosta, joka vaikuttaisi rekisteröityyn kielteisesti. Vastaavasti myös perustuslakivaliokunta kiinnittää erityistä huomiota tarpeeseen varmistaa, että asetusehdotus vastaa rikosasioiden tietosuojadirektiivin sääntelyä erityisesti erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien henkilötietojen käsittelyä ja automaattista päätöksentekoa koskevilta osin mutta myös rekisteröityjen oikeuksien ja oikeusturvan osalta (PeVL 12/2022 vp).