OIKEUSMINISTERIÖ
JUSTITIEMINISTERIET

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

Asiantuntijalausunto

10.5.2022

Hallintovaliokunnalle

Hallintovaliokunta torstai 12.05.2022 klo 13.30 / U 9/2022 vp / Asiantuntijapyyntö

Hallintovaliokunta on pyytänyt oikeusministeriöltä asiantuntijalausuntoa koskien valtioneuvoston kirjelmää (U 9/2022 vp) täydentävä selvitys (UJ 10/2022 vp) 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. U-jatkokirje koskee puheenjohtajavaltio Ranskan kompromissiesitystä ajokorttitietojen lisäämisestä Prüm II -asetusehdotuksen puitteissa tehtävän tiedonvaihdon piiriin. Oikeusministeriölle on varattu mahdollisuus kommenttien esittämiseen perusmuistiota laadittaessa.

Lausun valtioneuvoston kirjelmästä henkilötietojen suojan näkökulmasta seuraavaa:

Henkilötietojen suoja

Yleistä

Prüm II -asetusehdotukseen on ehdotettu neuvoston työryhmän neuvotteluissa lisättäväksi uusi luku ajokorttitietojen vaihdosta. Ehdotuksen mukaan toisille jäsenvaltioille ja Europolille annettaisiin pääsy kansallisiin ajokorttitietoihin, mikäli tällaiset ovat saatavilla. Ajokorttitiedot sisältäisivät myös ajokortin haltijan kasvokuvan. Hakuja voitaisiin tehdä kuitenkin vain ajokortin numerolla tai ajokortin haltijan tiedoilla (etunimi, sukunimi ja syntymäaika ja -paikka). Hakuja voitaisiin tehdä vain yksittäistapauksissa ja pyynnön tekevän jäsenvaltion kansallisen lainsäädännön puitteissa. Tietojenvaihto tapahtuisi eurooppalaista ajoneuvo- ja ajokorttitietojärjestelmän (Eucaris) kautta.

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	kirjaamo.om@gov.fi www.oikeusministerio.fi www.justitieministeriet.fi

U-jatkokirjeen kantaosiossa todetaan, että on tärkeää varmistaa, että asetusehdotus vastaa rikosasioiden tietosuojadirektiivin sääntelyä, erityisesti erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien henkilötietojen käsittelyn osalta (U 9/2022 vp). Tähän kantaan on helppo yhtyä.

Ajokorttitietojen vaihto

Kuten U-jatkokirjeessä todetaan, puheenjohtajavaltion kompromissiehdotus on merkityksellinen perustuslain 10 §:ssä säädetyn yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta sekä Euroopan perusoikeusoikeuskirjan 8 artiklassa turvatun henkilötietojen suojan näkökulmasta. Ajokorttitietojen vaihdon osalta valtioneuvoston kantana on, että ajokorttitietojen vaihdolla voitaisiin edistää rikostorjuntaa ja rikollisten tunnistamista. Valtioneuvoston kannassa myös todetaan, että tältä osin tulisi kuitenkin kiinnittää huomiota oikeasuhteisuuteen ja ajokortteihin liitettyjen kasvokuvien osalta biometristen tietojen asemaan erityisenä henkilötietoryhmänä. Kannan mukaan pidettäisiin hyvänä, että haut rajattaisiin tehtäväksi ainoastaan ajokortin numerolla tai ajokortin haltijan tiedoilla. Ajokortteihin liitettyjen kasvokuvien lisäämiseen Prüm-tietojenvaihdon piiriin suhtauduttaisiin kuitenkin varauksellisesti.

Arvioitaessa ehdotuksen oikeasuhteisuutta, on syytä huomioida, että komissio tarkasteli asetusehdotusta valmistellessaan mahdollisuutta sisällyttää ajokorttitiedot Prüm-tietojenvaihdon piiriin. Vaikutustenarvioinnin mukaan ajokorttitietojen vaihto voisi antaa rikostutkintaa ja mahdollisesti rikollisten tunnistamista tukevaa lisätietoa. Tiedoilla voisi olla merkitystä myös mahdollisten väärennettyjen henkilöllisyystodistusten tapauksissa joko asiakirjojen luotettavuuden vahvistamiseksi tai mitätöimiseksi sekä epäillyn henkilöllisyyden tarkistamiseksi. Lisäksi tietojenvaihto parantaisi komission arvion mukaan EU-kansalaisten turvallisuutta. Mahdollisesta lisäarvosta komissio päätyi vaikutustenarvioinnissaan siihen, että ajokorttitietojen lisäämistä Prüm II -asetusehdotukseen ei voitu pitää oikeasuhteisena. Tämä ennen muuta siksi, että tiedonvaihdolla olisi kielteisiä vaikutuksia kansalaisten perusoikeuksiin, ennen muuta henkilötietojen suojaan. Komissio katsoi, että ajokorttitietojen vaihtaminen voisi tarkoittaa käytännössä sitä, että kaikki kansalaiset, joilla on ajokortti, joutuisivat mahdollisesti Prüm II -asetusehdotuksen tarkoittaman tietojenvaihdon piiriin. U-jatkokirjeessä tuodaan esiin, että jäsenvaltiot tukivat ehdotuksen valmisteluvaiheessa jo vuonna 2019 laajasti ajokorttitietojen sisällyttämistä asetusehdotukseen. Vastaavasti työryhmän neuvotteluissa jäsenvaltiot ovat pääosin tukeneet ajokorttitietojen vaihdon lisäämistä siitä saatavan rikostutkinnallisen lisäarvon ja kansalaisten turvallisuuden parantamisen vuoksi.

Oikeasuhteisuuden lisäksi ehdotusta on arvioitava myös siitä näkökulmasta, että ajokorttitietoihin sisältyy myös erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia biometrisia

tunnistetietoja (kasvokuvat). Tältä osin tulee huomioida niin rikosasioiden tietosuojadirektiivistä (EU) 2016/680 kuin perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännöstä seuraavat reunaehdot (ks. esimerkiksi PeVL 20/2021 vp, PeVL 5/1999 vp, PeVL 14/2018 vp, PeVL ja 33/2016, PeVL 3/2017 vp, PeVL 37/2013 vp, PeVL 40/2021 vp). Rikosasioiden tietosuojadirektiivin 10 artiklan mukaan biometristen tietojen käsittely tulee rajata ehdottoman välttämättömään ja huolehtia, että rekisteröidyn oikeuksia ja vapauksia koskevat asianmukaiset suojatoimet on toteutettu. Käsiteltävänä olevan Prüm II -asetusehdotuksen osalta perustuslakivaliokunta painotti tarvetta kiinnittää jatkovalmistelussa erityistä huomiota biometristen tietojen asemaan erityisenä henkilötietoryhmänä. Valiokunta piti olennaisena myös sitä, ettei ehdotettuihin reitittimiin tallenneta tietoja, vertailu rajataan välttämättömään ja että se on tapauskohtaista (ks. PeVL 12/2022 vp).

Ehdotusta tulisi arvioida myös perusoikeuskirjan 8 artiklan valossa. Kyseisen artiklan mukaan henkilötietojen käsittelyn tulee olla asianmukaista ja sen on 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 keskeinen myös rikosasioiden tietosuojadirektiivissä (EU) 2016/680.

Vastaavasti myös perustuslakivaliokunta on korostanut tarvetta varmistaa käyttötarkoitussidonnaisuuden periaatteen toteutuminen henkilötietojen käsittelyssä. Valiokunta on katsonut, että käyttötarkoitussidonnaisuudesta on voitu tehdä vain täsmällisiä ja vähäisiksi luonnehdittavia poikkeuksia eikä sääntely ole voinut johtaa siihen, että muu kuin alkuperäiseen käyttötarkoitukseen liittyvä toiminta muodostuu rekisterin pääasialliseksi tai edes merkittäväksi käyttötavaksi. (Esim. PeVL 40/2021 vp, PeVL 14/2017 vp ja PeVL 33/2016 vp ja niissä viitatut valiokunnan lausunnot.) Perustuslakivaliokunta on kuitenkin katsonut, että erityisen vakavien rikosten ennalta estämiseen, paljastamiseen tai selvittämiseen voi liittyä sellaisia painavia, perusoikeusjärjestelmäänkin palautuvia yhteiskunnallisia intressejä, jotka riittävästi perustelevat käyttötarkoitussidonnaisuudesta poikkeamista. Valiokunnan mielestä on näiltä osin valtiosääntöisesti mahdollista tehdä rajattuja poikkeuksia käyttötarkoitussidonnaisuuden periaatteeseen, mikäli huolellisesti laadittu sääntely kokonaisuutena arvioiden täyttää perus- ja ihmisoikeuksien vaatimukset ja on yhteensopivaa EU-oikeuden asettamien vaatimusten kanssa (PeVL 23/2022 vp). U-jatkokirjeessä tuodaan esiin, että jäsenvaltiot voivat jo nyt vaihtaa ajokorttidirektiivin (2006/126/EY) 5 ja 15 artikloiden mukaisesti ajokorttitietoja EU:n ajokorttiverkon (Resper) kautta. Resperiä saa tällä hetkellä käyttää ajokorttien myöntämiseen ja valvontaan liittyvissä tehtävissä, mutta ei yleisemmin lainvalvontatarkoituksessa. Ehdotuksen myötä

ajokorttitietoja voitaisiin käsitellä jatkossa myös lainvalvontaviranomaisten välisessä Prüm-tiedonvaihdossa asetusehdotuksen reunaehtojen mukaisesti.

Kuten U-jatkokirjelmässä todetaan, ajokorttitietoja koskevia hakuja voitaisiin ehdotuksen mukaan tehdä ainoastaan yksittäistapauksissa ja kyselyn lähettävän jäsenvaltion kansallisen lainsäädännön puitteissa. Lisäksi on syytä huomioida, että hakuja voitaisiin tehdä ainoastaan ajokortin numerolla tai ajokortin haltijan tiedoilla (etunimi, sukunimi ja syntymäaika ja -paikka). Hakuja ei näin ollen tehtäisi ajokortin haltijan kasvokuvalla. Ajokorttitietoja ei myöskään tallennettaisi Eucarikseen, vaan järjestelmää käytettäisiin ainoastaan mahdollistamaan haut toisten jäsenvaltioiden tietokantoihin. Ajokorttitietojen vaihtoa koskisivat myös muiden vaihdettavien tietoluokkien tavoin asetuksen tietosuojaa koskevat säännökset, kuten tietojen käsittely ainoastaan sitä tarkoitusta varten, jota ne on annettu tiedot lähettäneestä jäsenvaltiosta ja säännökset tietojen korjaamisesta ja poistamisesta sekä lisäksi biometristen tietojen käsittely vain siltä osin kuin se on ehdottoman välttämätöntä rikosasioiden tietosuojadirektiivin mukaisesti.

Yhteenveto

Edellä mainittu huomioiden ajokorttitietojenvaihtoa voitaneen valtioneuvoston kannan mukaisesti pitää perustuslain 10 §:ssä turvatun yksityiselämän ja henkilötietojen suojan ja Euroopan perusoikeuskirjan 8 artiklan näkökulmasta hyväksyttävänä. Jatkovalmistelussa on kuitenkin hyvä varmistaa, että ajokorttitietojen lisääminen on oikeasuhteista ja että biometristen tietojen (ajokortin haltijan kasvokuva) käsittely rajataan asetusehdotuksen tarkoituksen kannalta ehdottoman välttämättömään.