PERUSTUSLAKIVALIOKUNNALLE

Asia: U 9/2022 Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle Euroopan komission ehdotuksesta asetukseksi automaattisesta tietojenvaihdosta poliisiyhteistyössä (Prüm II)

Keskityn lausunnossa tietosuojaan ja esitän kunnioittaen seuraavaa.

Tavoitteet

Komission ehdottaman asetuksen yleinen tavoite on parantaa, virtaviivaistaa ja helpottaa tietojenvaihtoa paitsi jäsenvaltioiden lainvalvontaviranomaisten välillä myös EU:n rikostietokeskuksena toimivan Europolin kanssa terrorismi- ja muiden rikosten torjumiseksi, havaitsemiseksi ja tutkimiseksi. Ehdotuksella on hyväksyttäviä tavoitteita.

Asetusta sovellettaisiin ehdotetun 3 artiklan mukaan kansallisiin tietokantoihin, joita käytetään seuraavien tietoluokkien automatisoituun siirtämiseen: DNA-tunnisteet, sormenjälkitiedot, kasvokuvat, rikosrekisteritiedot ja tietyt ajoneuvorekisteritiedot.

Tietosuoja

Ehdotuksella on vaikutusta henkilötietojen suojaan, joka on suojeltu sekä perustuslaissa että EU-tasolla. Ehdotusta on tarkasteltava perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten valossa. Näitä ovat muun muassa lain täsmällisyys ja tarkkarajaisuus sekä rajoituksen hyväksyttävyys ja suhteellisuus. Ehdotetun asetuksen mukaan käsiteltäisiin paljon henkilötietoja, joista suuri osa kuuluisi erityisiin henkilötietoryhmiin (tietosuoja-asetuksen 9 artikla). Näistä tiedoista säädetään rikosasioiden tietosuojadirektiivin 10 artiklassa, jonka mukaan käsittely on sallittua vain, jos se on ehdottoman välttämätöntä ja edellyttäen, että rekisteröidyn oikeuksia ja vapauksia koskevat asianmukaiset suojatoimet on toteutettu.

Perustuslakivaliokunta on painottanut, että perustuslain 10 §:ssä turvatut oikeudet saavat erityistä merkitystä korostuneen perusoikeusherkissä sääntelykonteksteissa. Valiokunta on esimerkiksi jo ennen perusoikeusuudistusta esittänyt sittemmin vakiintuneen luonnehdinnan, jonka mukaan "poliisilaki on tyypillisesti sellainen säädös, joka voi herkästi joutua ristiriitaan kansalaisten perusoikeuksien, varsinkin

klassisten vapausoikeuksien kanssa" (PeVL 15/1994 vp, s. 1/II, PeVL 67/ 2010 vp, s. 2—3).

Perustuslakivaliokunta on arvioinut EU-oikeuden lainsäädäntö- ja sopimushankkeita kiinnittämällä huomiota EU:n tuomioistuinkäytäntöön. Valiokunta on muun muassa todennut, että perusoikeusrajoituksen merkittävyyden vuoksi on keskeistä, että sekä tietojen tallentamisen edellytyksistä että tietojen käytöstä säädetään täsmällisesti. EU-tuomioistuimen viimeaikainen käytäntö erityisesti asioissa *Schrems II* C-311/18, *Privacy International* C-623/17 ja *Prokuratuur* C-746/18 vahvistaa aikaisemman linjan, jonka mukaan tietojen laajamittaiseen tallentamiseen, luovuttamiseen ja toissijaiseen käyttöön suhtaudutaan pidättyväisesti.

Perustuslakivaliokunta on myös antanut merkitystä luovutettavien tietojen luonteelle arkaluonteisina tietoina arvioidessaan tietojen saamista ja luovuttamista salassapitovelvollisuuden estämättä koskevaa sääntelyn kattavuutta, täsmällisyyttä ja sisältöä (esim. PeVL 15/2018 vp ja PeVL 38/2016 vp).

Komission ehdottamalla asetuksella rajoitettaisiin perustuslain 10 §:n turvaamaa yksityiselämän suojaa siten, että ehdotukseen sisältyy laajamittaista henkilötietojen käsittelyä. Esimerkiksi sormenjäljet ovat erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia henkilötietoja, joiden käsittely koskettaa yksityiselämään kuuluvan henkilötietojen suojan ydintä. Tässä yhteydessä on tärkeää todeta, että kun henkilötietoja käsitellään viranomaisen lakisääteisen velvoitteen noudattamiseksi, rekisteröidyllä on vain rajalliset mahdollisuudet vaikuttaa omien henkilötietojensa käsittelyyn.

Ehdotetussa asetuksessa säädettäisiin myös kasvokuvista, jotka olisivat uusi vaihdettava tietoluokka (artiklat 21-24). Kasvokuvat ovat biometrisiä tietoja ja kuuluvat niin ikään tietosuoja-asetuksen 9 artiklan erityisiin henkilötietoluokkiin, joita säädellään rikosasioiden tietosuojadirektiivin 10 artiklassa. Ehdotuksen mukaan muiden vaihdettavien tietojen tavoin hakuja kasvokuvista voitaisiin tehdä vain yksittäistapauksissa ja pyynnön tekevän jäsenvaltion kansallisen lainsäädännön puitteissa. Vaatimus yksittäistapauksista on lähtökohdiltaan tietosuojaoikeudellisten periaatteiden mukainen ja se noudattanee sitä linjaa, jonka EU-tuomioistuin on ratkaisukäytännössään luonut.

Asetusehdotus sisältäisi jonkin verran kansallista liikkumavaraa. Esimerkiksi poliisirekistereissä olevien tietojen automaattiseen vaihtamiseen osallistumista esitetään vapaaehtoiseksi jäsenvaltioille. Jos jäsenvaltio päättää osallistua poliisirekistereitä koskevaan tiedonvaihtoon, sen tulee asettaa saataville epäiltyjä ja

rikollisia koskevat tietyt henkilötiedot (etunimi, sukunimi, peitenimi, syntymäaika, kansalaisuus, syntymäpaikka ja -maa, sukupuoli) pääosin pseudonymisoidussa muodossa. Pyynnön tehnyt jäsenvaltio saisi listan osumista ja niiden laadusta sekä tiedon jäsenvaltiosta, jossa tiedot sijaitsevat. Tämän jälkeen se tekisi päätöksen mahdollisesta lisätietojen pyytämisestä SIENAn kautta. Tämän lisätietopyynnön saanut jäsenvaltio tekisi sitten päätöksen siitä, haluaako se jakaa poliisirekisterissään olevan tiedon. Ehdotettu asetus jättäisi siten tässäkin asiassa tilaa kansallisille lainsäätäjille harkita, täyttyvätkö kansalliset perusoikeuksien rajoitusedellytykset tässä kontekstissa.

Asetusehdotukseen sisältyy sääntöjä tietosuojasta (artiklat 51-62). Ehdotuksen mukaan pyynnön esittävä jäsenvaltio ja Europol saavat käsitellä henkilötietoja ainoastaan niitä tarkoituksia varten, joita varten pyynnön vastaanottava jäsenvaltio on ne toimittanut tämän asetuksen mukaisesti. Käsittely muita tarkoituksia varten on sallittu vain pyynnön vastaanottavan jäsenvaltion ennakkoon antamalla suostumuksella 51 artiklan 1 kohta. Näin ollen asetukseen sisältyy tärkeä tietosuojaperiaate käsittelyn tarkoitussidonnaisuudesta, tosin jäsenvaltioille jää jonkin verran harkintavaltaa siinä, miten tiukasti ne siihen suhtautuvat.

Hakuun tai vertailuun perustuvaa tietojenkäsittelyä voitaisiin tehdä ainoastaan selvittämään mahdollinen osuma, valmistelemaan osuman jälkeinen poliisin pyyntö ja lokitietoja varten. Lisäksi säädettäisiin tietojen käyttämisestä vain välttämättömiin tarkoituksiin sekä tietojen poistamisesta. 51 artiklassa säädeltäisiin myös melko yksityiskohtaisesti tietojen oikeellisuudesta, ajantasaisuudesta ja tietojen säilyttämisestä. 54 artiklaan taas sisältyisi sääntelyä käsittelyn turvallisuuden takaamiseksi. Ehdotuksen 62 artiklaan sisältyy varsin selkeä kielto siirtää tietoja millekään kolmannelle maalle tai kansainväliselle järjestölle, tai asettaa tietoja niiden saataville automaattisesti. Toimintaa valvoisivat jäsenmaiden valvontaviranomaiset sekä Euroopan tietosuojavaltuutettu. Siten asetus sisältäisi monenlaisia suojatoimia ja rajoituksia, joiden perusteella perusoikeusrajoitukset voivat mielestäni täyttää sekä suhteellisuusperiaatteen että tarkkarajaisuuden ja täsmällisyyden vaatimukset.

Ehdotukseen ei kuitenkaan mielestäni sisälly selkeitä sääntöjä siitä, minkälaisia oikeuksia rekisteröidylle jäisi. Asetus velvoittaisi jäsenvaltioita monin tavoin ja useat artiklat koskevat tietosuojaa järjestelmän toimivuuden näkökulmasta. Jäsenvaltioiden tulisi muun muassa varmistaa, että asetuksen vastainen tietojen väärinkäyttö, tietojen käsittely tai tietojen vaihto olisi rangaistavaa kansallisen lainsäädännön mukaisesti. Asetusehdotukseen sisältyy myös säännökset todistustaakasta siinä tapauksessa, että henkilöt katsovat tulleensa syrjityiksi tiedonvaihdon tai sen käsittelyn seurauksena. Epäselväksi jää kuitenkin se, missä määrin asetus sisältäisi velvollisuuksia informoida

rekisteröityjä tietojen käsittelystä ja vaihdosta. Esimerkiksi rikosasioiden tietosuojadirektiivin 12 artikla edellyttää, että jäsenvaltiot säätävät tavoista, joilla rekisteröidyt voivat helposti käyttää oikeuksiaan. Saman direktiivin 13 ja 14 artikloissa säädetään rekisteröidyn oikeudesta saada tietää, mitä tietoja hänestä käsitellään ja miten. Mielestäni komission nyt ehdottamaan asetukseen ei sisälly vastaavanlaisia sääntöjä. Oletettavaa on, että informointivelvoitteet koskisivat jatkossa myös tietojen vaihtoa, mutta tämä jää ehdotuksessa epäselväksi. Tähän soisi jatkovalmistelussa kiinnitettävän huomiota.

Oikeusperusta

Komissio perustaa asetuksen osin SEUT 16 artiklaan, jossa säädetään henkilötietojen suojasta. Valinta on sikäli yllättävä, että tällä oikeusperustalla on pääsääntöisesti ehdotettu toimenpiteitä tietosuojan vahvistamiseksi. Nyt komissio sen sijaan nojaa samaan artiklaan säätäessään tietojen vapaasta liikkuvuudesta. Ratkaisu on mahdollinen, mutta johtanee jatkossa melko mielivaltaisiin oikeusperustan valintoihin näissä yhteyksissä. Mielestäni jatkovalmistelussa tähän voisi kiinnittää huomiota pitäen silmällä alati kehittyvän tietosuojasääntelyn selkeyttä ja johdonmukaisuutta.

Johtopäätökset

Valtioneuvoston kanta on, että asetusehdotus on pääosin hyväksyttävissä. Valtioneuvosto on asianmukaisesti huomannut, että asetuksen suhde rikosasioiden tietosuojadirektiiviin on osin epäselvä. Valtioneuvosto toteaa, että neuvotteluissa tulee varmistaa, että asetusehdotus vastaa direktiivin sääntelyä erityisesti erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien henkilötietojen käsittelyä ja automaattista päätöksentekoa koskevien artikloiden osalta. Tähän kantaan voidaan hyvin yhtyä.

Asetuksen suhdetta muuhun alueen sääntelyyn voisi myös selkeyttää. Komission nyt antamista ehdotuksista sekä muusta olemassa olevasta henkilötietojen vaihtoa ja käsittelyä koskevasta sääntelystä saa varsin sirpaleisen kuvan, eikä eri instrumenttien yhteensovittamista ja/tai rinnakkaista soveltamista ole määritelty kovin tarkasti. Näin mahdollisten perusoikeuksien rajoitusten arvioiminen on varsin hankalaa.

Lontoossa 24. helmikuuta 2022
Susanna Lindroos-Hovinheimo