Tuomas Ojanen

2.3.2022

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

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

1. Asetusehdotuksella muutetaan neuvoston päätöksiä 2008/615/YOS ja 2008/616/YOS rajat ylittävän yhteistyön tehostamisesta erityisesti terrorismin ja rajat ylittävän rikollisuuden torjumiseksi sekä asetusta (EU)2018/1726 vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen laaja-alaisten tietojärjestelmien operatiivisesta hallinnoinnista vastaavasta Euroopan unionin virastosta ja rajoja, viisumipolitiikkaa, poliisiyhteistyötä ja oikeudellista yhteistyötä sekä turvapaikka- ja muuttoliikeasioita koskevien EU:n tietojärjestelmien yhteentoimivuutta koskevia asetuksia (EU)2019/817 ja (EU)2019/818.
2. Asetusehdotuksella on kiinteä liityntä perustuslakivaliokunnassa parhaillaan käsiteltävänä olevaan direktiiviehdotukseen (ks. myös U 8/2022 vp) jäsenvaltioiden lainvalvontaviranomaisten välisestä tietojenvaihdosta ja neuvoston puitepäätöksen 2006/960/YOS kumoamisesta ((COM(2021) 782 final) sekä ehdotuksen neuvoston suositukseksi operatiivisesta poliisiyhteistyöstä (COM(2021) 780 final) (ks.myös U 8/2022 vp). Yhdessä nämä ehdotukset muodostavat Euroopan unionin (EU) poliisiyhteistyön säännöstön.
3. Asetusehdotus rakentuu voimassa olevan ns. *Prüm*-sääntelykehikkoon, sitä kuitenkin kehittäen ja päivittäen. Suomessa *Prüm*-sääntelykehikko on pantu kansallisesti täytäntöön tavalla, josta on tehty tarkemmin selkoa valtioneuvoston kirjelmän jaksossa 6, alajaksossa Vaikutukset Suomen kansalliseen lainsäädäntöön.
4. Asetusehdotuksen keskeisinä uusina aineksina ovat voimassa olevan ns. *Prüm*-sääntelykehikkoon verrattuna seuraavat ehdotukset:

(i) Keskitettyjen reitittimien (Prüm II -reititin ja EPRIS) luominen automatisoidulle tiedonvaihdolle jäsenvaltioiden lainvalvontaviranomaisten välillä ilman tietojen tallentamista;
(ii) jäsenvaltioiden toimivaltaisten viranomaisten laajempi pääsy muiden jäsenvaltioiden kansallisissa tietokannoissa olevaan tietoon;
(iii) Europolin tietokannoissa olevan tiedon saatavuuden mahdollistaminen jäsenvaltioiden toimivaltaisille lainvalvontaviranomaisille; ja
(iv) biometristen tietojen vaihdon laajentaminen *kasvokuviin;* kuten muiden biometristen tietojen, kasvokuvien saatavuus määräytyisi kuitenkin niin, että henkilö ei olisi suoraan tunnistettavissa.

Viittaan tarkemmin asetusehdotuksen tavoitteista ja pääasiallisesta sisällöstä valtioneuvoston kirjelmän jaksoihin 2 ja 3 toistamatta niistä ilmenevää tässä.

5. Kirjelmän jaksossa 4 on tehty selkoa direktiiviehdotuksen oikeusperustasta ja suhteesta suhteellisuus- ja toissijaisuusperiaatteeseen. Nähdäkseni perustuslakivaliokunnan lausunnossa voidaan yhtyä jaksosta 4 ilmenevillä perusteilla valtioneuvoston käsitykseen yhtäältä siitä, että direktiiviehdotuksen oikeusperusta on asianmukainen ja toisaalta siitä, että direktiiviehdotus on suhteellisuus- ja toissijaisuusperiaatteen mukainen. Tosin arvio SEU 5 artiklan mukaisen suhteellisuusperiaatteen kannalta edellyttäisi tarkempaa tietoa lainvalvontaviranomaisten välistä tietojenvaihtoa koskevien EU-säädösehdotusten kumulatiivisista kokonaisvaikutuksista, koska yksityiselämän ja henkilötietojen suojan perusoikeudet edellyttävät tietojen vaihtamisen ja muun käsittelyn rajaamista vain välttämättömään (ks. myös jäljempänä kokonaisarvion tarpeesta todettu).
6. Kuten asetusehdotuksesta ja valtioneuvoston kirjelmän jaksosta 5 ilmenee, asetusehdotus on ennen muuta merkityksellinen perusoikeuskirjan 7 ja 8 artiklassa sekä perustuslain 10 §:ssä turvatun yksityiselämän ja henkilötietojen suojan perusoikeuksien kannalta. Lisäksi ehdotus on merkityksellinen perustuslain 20 §:ssä turvatun oikeusturvan kannalta. En pidä asetusehdotusta lainkaan merkityksellisenä Suomen täysivaltaisuuden kannalta, koska kysymyksessä olevan asetuksen oikeusperusta unionin perussopimuksissa on nähdäkseni asianmukainen.
7. Valtioneuvoston kirjelmässä on tehty pääosin asianmukaisesti selkoa asetusehdotuksen perus- ja ihmisoikeuskytkennöistä ottaen samalla huomioiden sekä perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntöä että EU-tuomioistuimen oikeuskäytäntöä. Jossain määrin kirjelmää voidaan kuitenkin kritisoida siitä, että sen perusoikeustarkastelut jaksossa 5 perustuvat pääosin sellaiseen perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntöön ja EU-tuomioistuimen oikeuskäytäntöön, joka on ajalta ennen unionin yleisen tietosuoja-asetuksen ja poliisiasioiden tietosuojadirektiivin sekä niiden kansallisen täytäntöönpanosääntelyn voimaantuloa. Asetusehdotuksen suhdetta perustuslakiin ja perus- ja ihmisoikeuksiin olisi pitänyt painokkaammin tarkastella tuoreemman, vuoden 2018 jälkeisen oikeustilan valossa sekä ottaen huomioon perustuslakivaliokunnan sellaista lausuntokäytäntöä, joka koskee direktiiviehdotukseen läheisesti liittyviä muita EU-säädösehdotuksia (ks. esim. PeVL 40/2021 vp Schengenin tietojärjestelmän käyttöä koskevia asetuksia täydentäväksi lainsäädännöksi).
8. Kuten kirjelmästä tulee esiin, perustuslakivaliokunta on aikanaan arvioinut Prüm-sopimusta lausunnossaan PeVL 56/2006. Tuolloin valiokunta katsoi, että sopimuksen mukainen DNA- ja sormenjälki ja ajoneuvorekisteritietojen haku ja vertailu eivät olleet ongelmallisia perustuslain 7 ja 10 §:n kannalta, koska niitä koskevat määräykset eivät perusta poliisille tai muulle viranomaiselle itsenäistä toimivaltaa tällaisten tietojen keräämiseen tai tallettamiseen vaan toimivalta määräytyy kansallisen lainsäädännön mukaan. Lausunnon mukaan olennaista oli myös se, että pääsy on vain sellaisiin DNA- ja sormenjälkitiedostojen viitetietoihin, joita ei ole mahdollista yhdistää suoraan kehenkään henkilöön.
9. Valtioneuvoston kirjelmästä ja asetusehdotuksesta ilmenevillä perusteilla asetusehdotuksen mukainen biometristen tietojen vaihto vaikuttaa yleisesti ottaen

ongelmattomalta perustuslain ja EU:n perusoikeuskirjan kannalta. Keskeistä on perustuslain ja perusoikeuskirjan kannalta se, luotavaksi keskitetyt reitittimet (Prüm II -reititin ja EPRIS) eivät tallennettaisi tietoja, ja että reitittimien kautta ainoastaan välitettäisiin hakuja ja vastauksia kansallisiin järjestelmiin ilman, että samalla luotaisiin kuitenkaan uusia prosesseja, laajennettaisiin pääsyoikeuksia tai korvattaisiin kansallisia tietokantoja. Henkilötietojen vaihtaminen ja muu käsittely olisi rajattu välttämättömään ja tietojen vertailu olisi aina tapauskohtaista. Jäsenvaltioilla säilyisi myös edelleen niiden tietokannoissa olevan tiedon ”omistajuus”. Edelleen perustuslain ja perusoikeuskirjan kannalta on merkityksellistä, että asetusehdotuksen mukaan henkilötietoja voitaisiin käyttää ainoastaan sitä tarkoitusta varten, jota ne on annettu tiedot lähettäneestä jäsenvaltiosta ja muussa tarkoituksessa tehty käsittely edellyttäisi lupaa tiedot lähettäneeltä jäsenvaltiolta. Jäsenvaltioiden tulisi aina varmistaa henkilötietojen oikeellisuus ja ajantasaisuus. Virheellisestä tai väärästä tiedosta tulisi informoida viipymättä ja tällaiset tiedot tulisi korjata tai poistaa. Viittaan edelleen kirjelmän jaksossa 5 oikeusturvasta esitettyyn toistamatta sitä tässä.

10. Perustuslakivaliokunnan lausunnossa voidaan nähdäkseni yhtyä kaikilta osin valtioneuvoston kirjelmästä ilmeneviin valtioneuvoston kantoihin.
11. Perustuslakivaliokunnan lausunnossa olisi kuitenkin paikallaan erikseen huomauttaa seuraavista seikoista:

(i) tarpeesta kiinnittää jatkovalmistelussa erityistä huomiota biometristen tietojen asemaan erityisenä henkilötietoryhmänä, mihin liittyen kasvokuvia koskevien teknologisten ratkaisujen kehittämisessä ja käyttöönotossa on tärkeää huolehtia yhdenvertaisuudesta ja syrjimättömyydestä perustuslain 6 §:n ja perusoikeuskirjan 20 ja 21 artiklan mukaisesti sekä Suomea velvoittavien kansainvälisten ihmisoikeussopimusten syrjintäkieltomääräysten mukaisesti (esim. YK:n KP-sopimuksen 26 artikla ja EIS 14 artikla sekä 12 pöytäkirja)

(ii) tarpeesta jatkovalmistelussa varmistaa, että asetusehdotus on rikosasioiden tietosuojadirektiivin mukainen huomioiden erityisesti direktiivin 10 ja 11 artiklat erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien tietojen ja automaattisen päätöksenteon osalta

(iii) tarpeesta selkiyttää jatkovalmistelussa asetusehdotusta siltä osin kuin siinä mahdollistettaisiin kadonneiden henkilöiden etsintä ja ihmisjäännösten tunnistaminen tapauksissa, joissa on syytä selvittää, liittyykö tapaukseen mahdollisesti rikos

(iv) tarpeesta selvittää jatkovalmistelussa vielä tarkemmin, mitä poliisirekistereissä olevia tietoja jäsenvaltio asettaisi saataville

(v) tarpeesta varmistaa, että jäsenvaltioilla säilyy oikeus tehdä päätös saatavilla olevien perustietojen jakamisesta Europolin kanssa osuman jälkeen, ja että tietojen käyttäminen Europolissa edellyttää hyväksyntää siltä jäsenvaltiolta, jonka tietokannassa tieto on

(vi) tarpeesta kokonaisarvioon lainvalvontaviranomaisten välistä tietojenvaihtoa koskevien eri EU-säädösehdotusten kumulatiivisista vaikutuksista. Asetusehdotuksella on kiinteä liityntä perustuslakivaliokunnassa parhaillaan käsiteltävänä olevaan direktiiviehdotukseen jäsenvaltioiden

lainvalvontaviranomaisten välisestä tietojenvaihdosta ja neuvoston puitepäätöksen 2006/960/YOS kumoamisesta ((COM(2021) 782 final) sekä ehdotuksen neuvoston suositukseksi operatiivisesta poliisiyhteistyöstä (COM(2021) 780 final) (ks.myös U 8/2022 vp). Yhdessä nämä ehdotukset muodostavat Euroopan unionin (EU) poliisiyhteistyön säännöstön, minkä myötä lainvalvontaviranomaisten välinen tietojenvaihto lisääntyisi kokonaisuutena arvioiden huomattavasti. Tämän vuoksi valtioneuvoston kirjelmissä olisi syytä tehdä kattavammin selkoa toisiinsa läheisesti liittyvien EU-säädösehdotusten kumulatiivisista vaikutuksista perus- ja ihmisoikeuksien, tässä tapauksessa erityisesti yksityiselämän ja henkilötietojen suojan perusoikeuksien, turvaamien seikkojen kannalta. Valtioneuvoston olisi myös syytä pyrkiä vaikuttamaan tällaisen kokonaisarvion tekemiseen unionitasoisessa säädösvalmistelussa, varsinkin kun asialla on myös merkitystä arvioitaessa EU-säädösehdotuksia SEU 5 artiklan mukaisen suhteellisuusperiaatteen kannalta. Viittaan tässä yhteydessä myös perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntöön kokonaisarvion tarpeesta EU-tasoista tietojärjestelmistä (esim. PeVL 13/2017 vp ja siinä mainittu muu lausuntokäytäntö), mikä vaatimus kokonaisarvion tarpeesta yhtä lailla koskee nyt käsillä olevaa automaattista tietojenvaihtoa poliisiyhteistyössä.