Viite
Perustuslakivaliokunta keskiviikko 02.03.2022 klo 09.30 / U 9/2022 vp / Asiantuntijapyyntö

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

-

Tausta

Komissio antoi 8.12.2021 ehdotuksen asetukseksi automaattisesta tietojenvaihdosta poliisiyhteistyössä (Prüm II -asetus), jolla muutetaan neuvoston päätöksiä 2008/615/YOS ja 2008/616/YOS, eu-LISAa koskevaa asetusta (EU)2018/1726 sekä EU:n tietojärjestelmien yhteentoimivuutta koskevia asetuksia (EU)2019/817 ja (EU)2019/818.

Vuonna 2008 hyväksyttyjen Prüm-päätösten pohjalta jäsenvaltiot voivat tällä hetkellä vaihtaa DNA- ja sormenjälki- sekä ajoneuvorekisteritietoja. Annettu ehdotus pohjautuu olemassa olevaan Prüm-kehikkoon ja modernisoi sitä. Jotkin Prüm-päätöksiin sisältyvät säännökset ovat vanhentuneet, sillä rikostekninen tutkimus ja teknologia ovat kehittyneet vuodesta 2008. Prüm-päätösten täytäntöönpano on myös ollut joissakin jäsenvaltioissa hidasta ja tiedonvaihdossa on voinut olla suuria viiveitä. Lisäksi Euroopan unionin lainvalvontayhteistyövirasto Europolilla on hallussaan paljon kolmansista maista saatua biometristä tietoa, joka voisi olla paremmin jäsenvaltioiden saatavilla.

Ehdotuksen tavoitteet ja keskeinen sisältö

Ehdotuksen tavoitteena on vahvistaa Euroopan unionin sisäistä turvallisuutta parantamalla, virtaviivaistamalla ja helpottamalla jäsenvaltioiden lainvalvontaviranomaisten välistä, mutta myös Europolin kanssa tehtävää, tiedonvaihtoa rikosten ennalta estämiseksi, paljastamiseksi ja tutkimiseksi. Siinä huomioidaan eurooppalaisten tietojärjestelmien kehitys ja varmistetaan yhteentoimivuus näiden järjestelmien kanssa. Asetuksella mahdollistetaan myös kadonneiden henkilöiden etsintä ja ihmisjäännösten tunnistaminen tapauksissa, joissa voidaan epäillä rikosta.

Asetuksella säädetään DNA-, sormenjälki-, ajoneuvorekisteri-, kasvokuva- ja poliisirekisteritietojen vaihdosta. DNA-tunnisteiden, sormenjälkitietojen ja ajoneuvorekisteritietojen osalta asetusehdotus vastaa pääosin vuonna 2008 hyväksyttyjä Prüm-päätöksiä. Uutena asiana ehdotuksessa säädetään Europolin pääsystä näihin tietoihin automaattisten vertailujen tai hakujen tekemiseksi sekä lokien pitämisestä kunkin tietoluokan osalta.

Uusina vaihdettavina tietoluokkina säädetään kasvokuvista ja poliisirekistereistä ja näiden tietojen automaattisesta hausta. Muiden vaihdettavien tietojen tavoin hakuja voidaan tehdä vain yksittäistapauksissa ja pyynnön tekevän jäsenvaltion kansallisen lainsäädännön puitteissa. 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 pääosin

pseudonymisoidussa muodossa. Osuman jälkeen jäsenvaltio tekisi erikseen päätöksen siitä, haluaako se jakaa poliisirekisterissään olevan tiedon.

Asetuksella luodaan keskitetyt reitittimet jäsenvaltioiden lainvalvontaviranomaisten välistä tiedonvaihtoa varten. Samalla luovutaan kahdenvälisistä yhteyksistä. Reitittimiin ei tallenneta tietoja. Jäsenvaltioiden ja Europolin asetukseen sisältyviä biometrisiä tietoja koskevat kyselyt kulkisivat Prüm II -reitittimen kautta. Prüm II -reitittimen kautta luodaan myös yhteys eurooppalaiseen hakuportaaliin (ESP), jolloin sen kautta voisi tehdä samanaikaisesti kyselyjä henkilöllisyystietovarantoon (CIR). Poliisirekisterien osalta kyselyiden tekemisessä esitetään käytettäväksi eurooppalaista poliisirekisteritietojärjestelmää (EPRIS). Saatujen osumien perusteella tehtävät lisätietopyynnöt säädetään tehtäväksi Europolin hallinnoiman suojatun tiedonvaihtoverkkosovellus SIENAn kautta. EU-LISA vastaisi Prüm II -reitittimen ja Europol EPRISin kehittämisestä ja hallinnoinnista.

Ehdotuksen mukaan jäsenvaltioille annetaan pääsy Europolin tietokannoissa olevaan kolmansista maista saatuun biometriseen tietoon. Lisäksi Europolille annetaan mahdollisuus tehdä hakuja jäsenvaltioiden tietokantoihin sen tehtävien puitteissa. Jäsenvaltio tekee kuitenkin aina erikseen päätöksen tietojen luovuttamisesta Europolille. Tietojen käyttäminen Europolissa edellyttää hyväksyntää siltä jäsenvaltiolta, jonka tietokannassa tieto on.

Lainvalvontaviranomaisten välistä tiedonvaihtoa tehostetaan myös säätämällä osuman jälkeisistä toimista. Asetuksella säädetään saatavilla olevien perustietojen jakamisesta reitittimen kautta 24 tunnin kuluessa vahvistetusta osumasta koskien biometrisiä tietoja. Kaikessa tiedonvaihdossa, josta ei ole nimenomaisesti säädetty Prüm II -asetuksessa, missä tahansa menettelyn vaiheessa, tulee tiedonvaihdon kanavana käyttää SIENAa.

Asetuksella saatetaan Prümin puitteissa tehtävä tiedonvaihto rikosasioiden tietosuojadirektiivin mukaiseksi. Henkilötietoja voidaan käyttää ainoastaan sitä tarkoitusta varten, jota ne on annettu tiedot lähettäneestä jäsenvaltiosta ja muussa tarkoituksessa tehty käsittely edellyttää lupaa tiedot lähettäneeltä jäsenvaltiolta. Hakuun tai vertailuun perustuvaa tietojenkäsittelyä voidaan tehdä ainoastaan selvittämään mahdollinen osuma, valmistelemaan osuman jälkeinen poliisin pyyntö ja lokitietoja varten. Asetuksessa säädetään tietojen käyttämisestä vain välttämättömiin tarkoituksiin, tietojen oikeellisuudesta, asiaankuuluvuudesta ja säilytyksestä säätämällä virheellisestä tai väärästä tiedosta informoimisesta, näiden tietojen korjaamisesta tai poistamisesta ja tiedon liputtamisesta, jos sen oikeellisuus on kyseenalaistettu sekä tietojen poistamisesta.

Ehdotuksen suhde perustuslakiin sekä perus- ja ihmisoikeusvelvoitteisiin

Asetusehdotusta tulee tarkastella suhteessa perustuslain 10 §:än, jonka mukaan henkilötietojen suojasta on säädettävä lailla sekä suhteessa perustuslain 21 §:än koskien oikeusturvaa. Biometristen tietojen osalta asetusehdotuksessa tarkistettavaksi ehdotetut kansalliset tietokannat koskevat vain rikosten ennalta estämistä, paljastamista ja tutkintaa varten perustettuja tietokantoja. Lisäksi voitaisiin vaihtaa tietoja poliisirekistereistä ja ajoneuvorekistereistä. Tietoja vaihdettaisiin keskitettyjen reitittimien kautta, ja niihin ei tallennettaisi tietoja. Tietojen tallentamatta jättämisen on perusteltua tietosuojan näkökulmasta, koska tällöin tietoja ei tallennettaisi kahteen eri paikkaan. Komission mukaan reitittimien kautta ainoastaan välitetään hakuja ja vastauksia kansallisiin järjestelmiin. Niillä ei luoda uusia prosesseja, laajenneta pääsyoikeuksia tai korvata kansallisia tietokantoja. Henkilötietojen vaihtaminen ja käsittely rajattaan välttämättömään ja tietojen vertailu olisi aina tapauskohtaista. Jäsenvaltioilla säilyy edelleen niiden tietokannoissa olevan tiedon omistajuus.

Komissio katsoo, että Prüm II -asetusehdotus ottaa huomioon kaikki tietosuojaa koskevat säännöt ja rajoittaa tiedonkäsittelyn välttämättömään ja tarkoituksenmukaiseen sekä antaa pääsyn tietoihin vain niille tahoille, joilla siihen on tarve. Pääsy tietoon on rajattu ainoastaan jäsenvaltioiden viranomaisiin ja EU-elinten henkilöstöön, jotka ovat asiassa toimivaltaisia ja vain siinä määrin kuin on tarpeen

tehtävien suorittamiseksi. Jäsenvaltioiden ja Europolin henkilöstön pääsystä Europolin säilyttämiin tietoihin on säädetty Europolia koskevassa asetuksessa (EU) 2016/974. Asetuksessa on myös säädetty jäsenvaltioiden velvollisuudesta toimittaa Europolille tiedot, jotka se tarvitsee tehtäviensä suorittamiseksi.

Tiedonvaihdon laajentaminen kasvokuviin ja poliisirekistereihin on komission mukaan ratkaisevan tärkeää tehokkaan rikostutkinnan ja rikollisten tunnistamisen näkökulmasta. Ehdotuksella ei laajennettaisi tällaisten tietojen tallentamista, sillä jäsenvaltiot keräävät näitä tietoja jo nyt kansallisen lainsäädännön nojalla. Asetusehdotuksen mukaan henkilöä ei tulisi olla mahdollista suoraan tunnistaa automatisoitujen kyselyiden puitteissa vertailtavista tiedoista ja tarkemmat tiedot toimitettaisiin vasta osuman jälkeen. Osuman jälkeinen tiedonvaihto ei olisi automaattista vaan edellyttäisi biometristen tietojen vaihdon osalta aina henkilön tekemää vahvistusta, mikä antaisi komission mukaan mahdollisuuden puuttua mahdollisiin väärinkäytöksiin, huolehtia siitä, että jaettava tieto on asian kannalta relevanttia ja varmistaa, että kansallisen lainsäädännön vaatimukset on huomioitu. Komissio huomioi, että kasvokuvien vaihto viranomaisten välillä on tälläkin hetkellä mahdollista, mutta vaihtoa ei tehdä Prüm-sääntelyn puitteissa. Suomessa henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa (616/2019) annetun lain 25 §:n mukaan 5–8, 11 ja 12 §:ssä tarkoitettuja henkilötietoja voidaan luovuttaa samoilla edellytyksillä kuin poliisi saa itse käsitellä kyseessä olevia tietoja. Näihin tietoihin sisältyvät sormenjäljet, DNA-tunnisteet ja kasvokuvat sekä muut biometriset tiedot. Lain 28 §:n mukaan poliisi saa salassapitosäännösten estämättä luovuttaa henkilötietoja myös Europolille. Asetusehdotuksen mukaan jäsenvaltion tulisi myös poistaa kyselyn kautta saamansa tieto välittömästi vertailun tekemisen tai saatujen automaattisten vastausten jälkeen paitsi, jos sen käsittely olisi välttämätöntä rikoksen ennalta estämiseksi, paljastamiseksi tai tutkimiseksi. Jäsenvaltioiden tulisi myös huolehtia tietojen oikeellisuudesta, asiaankuuluvuudesta ja säilytyksestä mukaan lukien tietojen korjaaminen ja poistaminen.

Prümin puitteissa tehtävän tiedonvaihdon keskeinen tietosuojaa koskeva lainsäädäntö on komission näkemyksen mukaan rikosasioiden tietosuojadirektiivi (EU) 2016/680. Direktiivi on otettu huomioon erityisesti rekisteröityjen oikeuksia, todistustaakkaa, kyselyiden kirjaamista (lokit) ja kolmansien maiden ja kansainvälisten järjestöjen kanssa tehtävää tiedonsiirtoa koskevissa säännöksissä. Kolmansien maiden ja kansainvälisten järjestöjen kanssa tehtävää tiedonsiirtoa sekä todistustaakkaa koskevien säännösten osalta komissio on ilmoittanut, että asetusta tullaan korjaamaan.

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 varmistaa henkilötietojen oikeellisuus ja ajantasaisuus. Virheellisestä tai väärästä tiedosta tulisi informoida viipymättä ja tällaiset tiedot tulisi korjata tai poistaa. Ehdotukseen sisältyy myös velvollisuus merkitä (liputtaa) sellaiset tiedot, joiden oikeellisuuden rekisteröity on kyseenalaistanut ja joiden oikeellisuutta ei ole voitu luotettavasti varmistaa ja rekisteröity on pyytänyt merkitsemään ne. Tällainen merkintä voitaisiin poistaa ainoastaan rekisteröidyn suostumuksella tai oikeuden tai tietosuojaviranomaisen päätöksellä. Lisäksi säädetään toimitettujen tietojen poistamisesta, jos niitä ei olisi tullut jakaa tai vastaanottaa ja lainmukaisesti saatujen tietojen poistamisesta. Jos tietojen poistaminen olisi rekisteröidyn etujen vastaista, tiedot olisi poistamisen sijaan estettävä ja niitä voitaisiin käyttää vain siihen tarkoitukseen, joka esti niiden poistamisen. Jokaisella Prümin puitteissa tehtävään tiedonvaihtoon oikeutetulla viranomaisella olisi velvollisuus toteuttaa tarvittavat toimenpiteet asetuksen noudattamisen valvomiseksi. Lisäksi jäsenvaltioiden tulisi varmistaa, että asetuksen vastainen tietojen väärinkäyttö, tietojen käsittely tai tietojen vaihto olisi rangaistavaa kansallisen lainsäädännön mukaisesti. Asetuksessa säädetään myös lokien pitämisestä tehdyistä kyselyistä ja saaduista vastauksista sekä näiden lokien käytöstä ja poistamisesta. Jäsenvaltioiden ja Europolin tulisi myös pitää kirjaa kunkin tehdyn kyselyn perusteista.

Asetusehdotusta voidaan arvioida myös perustuslain 1 §:n 1 momentissa tarkoitetun Suomen täysivaltaisuuden kannalta. Perustuslakivaliokunta on Prümin sopimusta koskevassa lausunnossaan (PeVL 56/2006 vp) katsonut sopimuksen määräysten olevan Suomen perustuslain mukaisia, eikä se pitänyt sopimuksen määräyksiä ongelmallisina Suomen täysivaltaisuuden kannalta.

Valtioneuvoston kanta tiivistetysti

Valtioneuvosto suhtautuu lähtökohtaisesti myönteisesti toimiin, joilla pyritään kehittämään perusoikeuksia kunnioittavalla tavalla jäsenvaltioiden lainvalvontaviranomaisten välistä tiedonvaihtoa rikosten ennalta estämiseksi, paljastamiseksi ja tutkimiseksi.

Valtioneuvosto pitää kannatettavana poliisirekisteritietojen vaihdon tehostamiseen ja automatisointiin tähtääviä toimia ja tukee asetusehdotukseen sisältyvää vapaaehtoisuuteen perustuvaa sääntelymallia. Jatkoneuvotteluissa tulisi selvittää tarkemmin, mitä poliisirekistereissä olevia tietoja jäsenvaltio asettaisi saataville. Valtioneuvosto katsoo, että kasvokuvatietojen vaihdolla voidaan edistää rikostorjuntaa ja rikollisten tunnistamista. Tässä yhteydessä on tärkeää kiinnittää huomiota biometristen tietojen asemaan erityisenä henkilötietoryhmänä.

Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että ehdotuksella yhdenmukaistetaan asetuksessa tarkoitettujen henkilötietojen käsittely vastaamaan rikosasioiden tietosuojadirektiiviä. Neuvotteluissa tulee varmistaa, että asetusehdotus vastaa direktiivin sääntelyä erityisesti erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien henkilötietojen käsittelyä ja automaattista päätöksentekoa koskevien artikloiden osalta.

Valtioneuvosto pitää kannatettavana, että automaattiseen tiedonvertailuun perustuvan osuman jälkeisiä toimia kehitetään perusoikeudet huomioiden tavalla, joka luotettavuutta heikentämättä yksinkertaistaa ja nopeuttaa tiedonvaihtoa ja lisää ennustettavuutta. Asetuksessa ehdotettuja määräaikoja ja osuman jälkeisiä toimintamalleja tulee kuitenkin vielä tarkastella. Ehdotuksen mukaan osuman jälkeinen tiedonvaihto edellyttäisi henkilön tekemää vahvistusta biometrisiä tietoja koskevissa kyselyissä ja lisäksi päätöstä poliisirekisteritietojen vaihtoa koskevissa kyselyissä, mitä valtioneuvosto pitää hyvänä.

Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että jäsenvaltioilla säilyy oikeus tehdä päätös saatavilla olevien perustietojen jakamisesta Europolin kanssa osuman jälkeen. Lisäksi on tärkeää, että tietojen käyttäminen Europolissa edellyttää hyväksyntää siltä jäsenvaltiolta, jonka tietokannassa tieto on.

Valtioneuvosto pitää tärkeänä huolehtia siitä, että tietoja ei tallenneta reitittimeen tai EPRISiin ja että kansallisissa tietokannoissa olevien tietojen omistajuus säilyy jäsenvaltioilla.

Ehdotuksen käsittely neuvostossa

Ehdotus on esitelty neuvoston työryhmän kokouksessa 14.12.2021, ja sen käsittely on aloitettu työryhmässä 13.1.2022. Asetusehdotus on käsitelty kertaalleen läpi ja puheenjohtajamaa on toimittanut jo joitakin kompromissiehdotuksia.

LIITTEET

Asiasanat

Hoitaa

Tiedoksi