

Perustuslakivaliokunta

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle Euroopan komission ehdotuksesta asetukseksi automaattisesta tietojenvaihdosta poliisiyhteistyössä (Prüm II)

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle Euroopan komission ehdotuksesta asetukseksi automaattisesta tietojenvaihdosta poliisiyhteistyössä (Prüm II) (U 9/2022 vp): Asia on saapunut perustuslakivaliokuntaan mahdollisia toimenpiteitä varten.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- erityisasiantuntija Kia Vertio, sisäministeriö
- apulaistietosuojavaltuutettu Jari Råman, Tietosuojavaltuutetun toimisto
- professori Tuomas Ojanen

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- professori Susanna Lindroos-Hovinheimo

VALTIONEUVOSTON KIRJELMÄ

Ehdotus

Komissio antoi 8.12.2021 ehdotuksen asetukseksi automaattisesta tietojenvaihdosta poliisiyhteistyössä (jäljempänä Prüm II -asetus) (COM(2021) 784 final). Ehdotuksella muutetaan neuvoston päätöksiä 2008/615/YOS ja 2008/616/YOS rajatylittävän yhteistyön tehostamisesta erityisesti terrorismin ja rajatylittävän rikollisuuden torjumiseksi sekä asetusta (EU)2018/1726 vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen laaja-alaisten tietojärjestelmien operatiivisesta hallinnoinnista vastaavasta Euroopan unionin virastosta (eu-LISA) 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.

Valiokunnan lausunto PeVL 12/2022 vp

Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto suhtautuu lähtökohtaisesti myönteisesti toimiin, joilla pyritään kehittämään perusoikeuksia kunnioittavalla tavalla jäsenvaltioiden lainvalvontaviranomaisten välistä tiedonvaihtoa rikosten ennalta estämiseksi, paljastamiseksi ja tutkimiseksi. Valtioneuvosto pitää tiedonvaihdon tehostamista ja tietojärjestelmien yhteentoimivuuden kehittämistä tärkeänä sekä kansallisen että EU:n sisäisen turvallisuuden parantamiseksi.

Valtioneuvosto pitää hyvänä, että asetuksella mahdollistettaisiin myös kadonneiden henkilöiden etsintä ja ihmisjäännösten tunnistaminen tapauksissa, joissa on syytä selvittää, liittyykö tapaukseen mahdollisesti rikos. Valtioneuvosto huomioi, että asetusta voi olla tarpeen täsmentää tältä osin.

Valtioneuvosto pitää kannatettavana poliisirekisteritietojen vaihdon tehostamiseen ja automatisointiin tähtääviä toimia ja tukee asetusehdotukseen sisältyvää vapaaehtoisuuteen perustuvaa sääntelymallia. Valtioneuvosto huomioi, että Suomi on osallistunut poliisirekisteritietojen vaihtoa koskevaan pilottiprojektiin. 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. Kasvokuvia koskevien teknologisten ratkaisujen kehittämisessä ja käyttöönotossa on tärkeää huolehtia myös yhdenvertaisuudesta ja syrjimättömyydestä.

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 perusteltuna, että tiedonvaihtokanavaksi määritettäisiin SIENA siltä osin kuin tiedonvaihtokanavasta ei ole asetuksessa muuten säädetty.

Valtioneuvosto on johdonmukaisesti tukenut Europolin roolia Euroopan lainvalvonnan tiedonvaihdon keskuksena. Valtioneuvosto pitää kannatettavana, että jäsenvaltioiden pääsyä Europolin kolmansista maista saamaan biometriseen tietoon helpotettaisiin ottamalla se osaksi Prümin puitteissa tehtävää tiedonvaihtoa. 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.

Valiokunnan lausunto PeVL 12/2022 vp

Valtioneuvosto pitää kannatettavana keskitetyn reitittimen rakentamista niin, että sillä korvattaisiin jäsenvaltioiden väliset kahdenväliset yhteydet biometrinen tietojen vaihdossaasetuksen soveltamisalalla tiedonvaihdon parantamiseksi. Valtioneuvosto pitää tärkeänä huolehtia siitä, että tietoja ei tallenneta reitittimeen tai EPRISIin ja että kansallisissa tietokannoissa olevien tietojen omistajuus säilyy jäsenvaltioilla.

Valtioneuvosto huomioi, että ehdotukseen sisältyvät uudistukset tulevat edellyttämään kansallisten tietokantojen integrointia ja yhteyksien luomista reitittimeen ja EPRISIin, mistä aiheutuu kustannuksia. Valtioneuvosto katsoo, että uuden teknisen infrastruktuurin rakentamisesta ja käytöstä aiheutuvista kustannuksista tulisi saada vielä lisätietoa. Myös muista uudistuksista aiheutuvia kustannuksia tulee tarkastella neuvottelujen yhteydessä.

Valtioneuvosto kiinnittää huomiota siihen, että ehdotuksessa esitetään säädettäväksi täytäntöönpanosäädöksillä useista kokonaisuuksista. Tätä voidaan perustella tarpeella vastata jatkuvaan teknologiseen kehitykseen, mutta näitä kohtia voi olla tarpeen täsmentää ja katsoa, tulisiko niistä joiltakin osin säätää asetuksessa.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

(1) Komissio antoi 8.12.2021 ehdotuksen asetukseksi automaattisesta tietojenvaihdosta poliisiyhteistyössä (COM(2021) 784 final). Ehdotuksella muutetaan neuvoston päätöksiä rajatylittävän yhteistyön tehostamisesta erityisesti terrorismin ja rajatylittävän rikollisuuden torjumiseksi sekä asetusta vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen laaja-alaisten tietojärjestelmien operatiivisesta hallinnoinnista vastaavasta Euroopan unionin virastosta (eu-LISA) ja rajoja, viisumipolitiikkaa, poliisiyhteistyötä ja oikeudellista yhteistyötä sekä turvapaikka- ja muuttoliikeasioita koskevien EU:n tietojärjestelmien yhteentoimivuutta koskevia asetuksia.

(2) Komissio antoi Prüm II -asetusehdotuksen antamisen yhteydessä ehdotuksen direktiiviksi jäsenvaltioiden lainvalvontaviranomaisten välisestä tietojenvaihdosta ja neuvoston puitepäätöksen kumoamisesta ((COM(2021) 782 final) sekä ehdotuksen neuvoston suositukseksi operatiivisesta poliisiyhteistyöstä (COM(2021) 780 final). Yhdessä nämä ehdotukset muodostavat Euroopan unionin poliisiyhteistyön säännöstön. Perustuslakivaliokunnan käsiteltävänä on samanaikaisesti valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle Euroopan komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi jäsenvaltioiden lainvalvontaviranomaisten välisestä tietojenvaihdosta, jolla kumotaan neuvoston puitepäätös 2006/960/YOS (U 8/2022 vp).

(3) Nyt arvioitavalla asetusehdotuksella muutetaan sääntelyä, jonka pohjalta jäsenvaltiot voivat tällä hetkellä vaihtaa DNA- ja sormenjälki- sekä ajoneuvorekisteritietoja. Ehdotuksen yleisenä tavoitteena on vahvistaa Euroopan unionin sisäistä turvallisuutta parantamalla, virtaviivaistamalla ja helpottamalla jäsenvaltioiden lainvalvontaviranomaisten välistä sekä Europolin kanssa tehtävää tiedonvaihtoa rikosten, mukaan lukien terrorismi, ennalta estämiseksi, paljastamiseksi ja tutkimiseksi. Siinä huomioidaan eurooppalaisten tietojärjestelmien kehitys ja varmistetaan yhteentoimivuus näiden järjestelmien kanssa.

Valiokunnan lausunto PeVL 12/2022 vp

(4) Sääntely on merkityksellistä perustuslain 10 §:ssä säädetyn yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta. Sääntely on merkityksellistä myös EU:n perusoikeuskirjan kannalta. EU:n 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.

(5) Valtioneuvoston kirjelmän mukaan ehdotus pohjautuu olemassa olevaan Prüm-sääntelykehikkoon ja modernisoi sitä. Perustuslakivaliokunta on arvioinut Prüm-sopimusta lausunnossaan PeVL 56/2006 vp. Valiokunta katsoi tuolloin, että sopimuksen mukainen DNA- ja sormenjälki- ja ajoneuvorekisteritietojen haku ja vertailu eivät olleet ongelmallisia perustuslain 7 ja 10 §:n kannalta. Nyt arvioitavaan ehdotukseen sisältyy kuitenkin myös uutta sääntelyä sekä uusia tietoryhmiä.

(6) Nyt arvioitavan asetusehdotuksen osalta olennaista on, että ehdotetut keskitetyt reitittimet eivät tallentaisi tietoja. Reitittimien kautta ainoastaan välitettäisiin hakuja ja vastauksia kansallisiin järjestelmiin ilman, että samalla luotaisiin uusia prosesseja, laajennettaisiin pääsyoikeuksia tai korvattaisiin kansallisia tietokantoja. Henkilötietojen vaihtaminen ja muu käsittely olisi rajattu välttämättömään, ja tietojen vertailu olisi aina tapauskohtaista. Jäsenvaltioilla säilyisi edelleen niiden tietokannoissa olevan tiedon omistajuus. Merkityksellistä on myös, että asetusehdotuksen mukaan henkilötietoja voitaisiin käyttää ainoastaan siinä tarkoituksessa, johon ne on annettu tiedot lähettäneestä jäsenvaltiosta, ja että 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.

(7) Perustuslakivaliokunta painottaa kuitenkin tarvetta kiinnittää jatkovalmistelussa erityistä huomiota biometristen tietojen asemaan erityisenä henkilötietoryhmänä. Erityisesti 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 syrjintäkielto määräysten mukaisesti. Valiokunnan mielestä sääntelystä ei myöskään selvästi ilmene, miten tietojenvaihdossa varmistetaan tietojen oikeellisuudesta tilanteessa, jossa epäilty todetaan syyttömäksi tai henkilön rooli muulla perusteella vaihtuu. Sääntely ei ole myöskään erityisen selkeää kadonneiden henkilöiden etsinnän ja ihmisjäännösten tunnistamisen osalta tapauksissa, joissa on syytä selvittää, liittyykö tapaukseen mahdollisesti rikos.

(8) Perustuslakivaliokunnan mielestä valtioneuvoston kirjelmässä on tehty pääosin asianmukaisesti selkoa ehdotuksen suhteesta perus- ja ihmisoikeuksiin huomioiden sekä perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntöä että EU-tuomioistuimen oikeuskäytäntöä. Valiokunta kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että arviointi kirjelmässä perustuu pääosin sellaiseen perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntöön ja EU-tuomioistuimen oikeuskäytäntöön, joka on ajalta ennen EU:n tietosuojalainsäädännön uudistusta (ks. PeVL 14/2018 vp ja PeVL 26/2018 vp). Valiokunta on käsitellyt asian kannalta merkityksellisiä ehdotuksia aivan viimeaikaisessakin käytännössä (ks. esim. PeVL 40/2021 vp). Valiokunnan mukaan Suomen perustuslaissa turvatut perusoikeudet ovat merkityksellisiä myös EU-sääntelyn valmistelussa (ks. esim. PeVL 15/2017 vp, s. 4 ja PeVL 9/2017 vp, s. 5—6 ja niissä viitattut lausunnot). Suomen perustuslain tulee ohjata valtioneuvoston

Valiokunnan lausunto PeVL 12/2022 vp

kannanmuodostusta EU-lainsäädännön valmistelussa (ks. esim. PeVL 20/2017 vp). Valtioneuvoston on syytä asian jatkokäsittelyssä tarkastella ehdotusta myös uudemman käytännön valossa.

(9) Perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt huomiota siihen, että valtioneuvoston kirjelmissä olisi syytä tehdä selkoa toisiinsa läheisesti liittyvien EU-säädösehdotusten kumulatiivisista vaikutuksista perus- ja ihmisoikeuksiin, nyt käsiteltävän ehdotuksen kohdalla erityisesti yksityiselämän ja henkilötietojen suojaan. Valtioneuvoston olisi myös syytä pyrkiä vaikuttamaan tällaisen kokonaisarvion suorittamiseen EU:n toimesta (PeVL 11/2022 vp, ks. myös PeVL 33/2016 vp, s. 6 ja PeVL 13/2017 vp, s. 7). Tällaisella kokonaisarviolla on erityinen merkitys arvioitaessa ehdotetun sääntelyn suhdetta EU-oikeuden suhteellisuus- ja toissijaisuusperiaatteisiin.

(10) Perustuslakivaliokunta on pitänyt tärkeänä, että valtioneuvoston kirjelmissä kuvataan asianmukaisesti ehdotukseen sisältyvä kansallinen liikkumavara (ks. esim. PeVL 11/2022 vp, kappale 7). Valiokunta painottaa tarvetta selvittää jatkovalmistelussa tarkemmin, mitä rekistereissä olevia tietoja jäsenvaltio asettaisi saataville. Valiokunnan mielestä on syytä myös 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.

(11) Valtioneuvosto suhtautuu lähtökohtaisesti myönteisesti toimiin, joilla pyritään kehittämään perusoikeuksia kunnioittavalla tavalla jäsenvaltioiden lainvalvontaviranomaisten välistä tiedonvaihtoa rikosten ennalta estämiseksi, paljastamiseksi ja tutkimiseksi. Perustuslakivaliokunta yhtyy valtioneuvoston kantaan. Valiokunta kiinnittää valtioneuvoston tavoin erityistä huomiota tarpeeseen varmistaa, että asetusehdotus vastaa rikosasioiden tietosuojadirektiivin sääntelyä erityisesti erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien henkilötietojen käsittelyä ja automaattista päätöksentekoa koskevilta osin sekä myös rekisteröityjen oikeuksien ja oikeusturvan osalta.

VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Perustuslakivaliokunta ilmoittaa,

että se yhtyy asiassa valtioneuvoston kantaan korostaen edellä esitettyjä valtiosääntöoikeudellisia näkökohtia.

Valiokunnan lausunto PeVL 12/2022 vp

Helsingissä 10.3.2022

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Johanna Ojala-Niemelä sd
varapuheenjohtaja Antti Häkkänen kok
jäsen Bella Forsgrén vihr
jäsen Jukka Gustafsson sd
jäsen Maria Guzenina sd
jäsen Mikko Kinnunen kesk
jäsen Anna Kontula vas
jäsen Wille Rydman kok
jäsen Heikki Vestman kok
jäsen Tuula Väätäinen sd
varajäsen Johannes Koskinen sd
varajäsen Merja Mäkisalo-Ropponen sd

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Mikael Koillinen