

U 9/2022 vp

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

Perustuslain 96 §:n 2 momentin perusteella lähetetään eduskunnalle Euroopan komission 8 päivänä joulukuuta 2021 tekemä ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi automaattisesta tietojenvaihdosta poliisiyhteistyössä (Prüm II) sekä neuvoston päätösten 2008/615/YOS ja 2008/616/YOS ja Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusten (EU) 2018/1726, (EU) 2019/817 ja (EU) 2019/818 muuttamisesta sekä ehdotuksista laadittu muistio.

Helsingissä 10.2.2022

Sisäministeri Krista Mikkonen

Erityisasiantuntija Kia Vertio

SISÄMINISTERIÖ

MUISTIO
10.2.2022

EU/2021/1392

EHDOTUS EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON ASETUKSEKSI AUTOMAATTISESTA TIETOJENVAIHDOSTA POLIISIYHTEISTYÖSSÄ (PRÜM II) SEKÄ NEUVOSTON PÄÄTÖSTEN 2008/615/YOS JA 2008/616/YOS JA EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON ASETUSTEN (EU) 2018/1726, (EU) 2019/817 JA (EU) 2019/818 MUUTTAMISESTA**1 Ehdotuksen tausta**

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.

Komissio antoi Prüm II- asetusehdotuksen antamisen yhteydessä ehdotuksen direktiiviksi 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). Yhdessä nämä ehdotukset muodostavat Euroopan unionin (EU) poliisiyhteistyön säännösten.

Vaikka jäsenvaltioiden lainvalvontaviranomaisilla on käytettävissään erinäisiä työkaluja tiedonvaihdon helpottamiseksi, komissio katsoo, että tiedonvaihdossa on edelleen puutteita ja aukkoja, joita useammassa maassa toimivat rikolliset voivat hyödyntää. Vuonna 2008 hyväksyttyjen Prüm-päätösten pohjalta jäsenvaltiot voivat tällä hetkellä vaihtaa DNA- ja sormenjälki- sekä ajoneuvorekisteritietoja. Neuvosto hyväksyi vuonna 2018 Prüm-päätöksiä koskevat päätelmät (asiakirja 11227/18), joissa se kehotti komissiota arvioimaan tarvetta muuttaa Prüm-päätöksiä laajentamalla niiden soveltamisalaa ja päivittämällä teknisiä ja lainsäädännöllisiä vaatimuksia. Nyt annettu ehdotus pohjautuu olemassa olevaan Prüm-kehikkoon ja modernisoi sitä.

Komission mukaan DNA-, sormenjälki- ja ajoneuvorekisteritietojen vaihdolla rikosten estämiseksi ja tutkimiseksi on keskeinen merkitys Euroopan unionin ja sen kansalaisten turvallisuudelle. Prüm-päätökset ovat auttaneet luomaan yhteisiä EU-tason sääntöjä, standardeja ja vaatimuksia, jotka helpottavat tiedonvaihtoa ja edistävät kansallisten tietokantojen yhteensopivuutta. Prüm-päätösten hyväksymisen jälkeen EU:ssa on kuitenkin tehty monia toimia lainvalvontaviranomaisten tiedonvaihdon kehittämiseksi, mukaan lukien eurooppalaisia tietojärjestelmiä ja niiden yhteentoimivuutta koskeva lainsäädäntö. Jotkin Prüm-päätöksiin sisältyvät säännökset ovat vanhentuneet, sillä rikostekninen tutkimus ja teknologia ovat kehittyneet merkittävästi viimeisen kymmenen vuoden aikana. Prüm-päätösten täytäntöönpano on myös ollut joissakin jäsenvaltioissa hidasta ja kahdenvälisiä yhteyksiä kaikkien jäsenvaltioiden välillä ei ole rakennettu. Lisäksi osuman jälkeiset toimet perustuvat tällä hetkellä kansalliseen lainsäädäntöön, minkä seurauksena tiedonvaihdossa voi olla suuria viiveitä. Komissio toteaa myös, että Euroopan unionin lainvalvontayhteistyövirasto Europolilla on hallussaan paljon kolmansista

maista saatua biometristä tietoa epäillyistä ja tuomituista rikollisista mukaan lukien terrorismirikokset. Tämän tiedon saattaminen paremmin jäsenvaltioiden saataville parantaisi komission mukaan rikosten estämistä ja tutkintaa.

2 Ehdotuksen tavoite

Ehdotuksen yleisenä tavoitteena on vahvistaa Euroopan unionin sisäistä turvallisuutta parantamalla, virtaviivaistamalla ja helpottamalla jäsenvaltioiden lainvalvontaviranomaisten välistä, mutta myös Europolin kanssa tehtävää, tiedonvaihtoa rikosten ml. terrorismi ennalta estämiseksi, paljastamiseksi ja tutkimiseksi. Siinä huomioidaan eurooppalaisten tietojärjestelmien kehitys ja varmistetaan yhteentoimivuus näiden järjestelmien kanssa.

Ehdotuksen tarkemmat tavoitteet ovat seuraavat.

1. Luoda tekninen ratkaisu tehokkaalle automatisoidulle tiedonvaihdolle jäsenvaltioiden lainvalvontaviranomaisten välillä, jotta ne ovat tietoisia asian kannalta merkityksellisistä tiedoista muiden jäsenvaltioiden tietokannoissa.
2. Varmistaa, että kaikilla toimivaltaisilla viranomaisilla on pääsy muiden jäsenvaltioiden kansallisissa tietokannoissa olevaan, asian kannalta merkitykselliseen tietoon jaettavaa tietoa, so. tietoluokkia, laajentamalla.
3. Varmistaa, että asian kannalta merkityksellinen tieto Europolin tietokannoissa on lainvalvontaviranomaisten saatavilla.
4. Antaa lainvalvontaviranomaisille saadun osuman perusteella tehokas pääsy varsinaiseen tietoon muiden jäsenvaltioiden tietokannoissa.

3 Ehdotuksen pääasiallinen sisältö

Asetusehdotuksen ensimmäisessä luvussa (artiklat 1–4) säädetään asetuksen kohteesta, tarkoituksesta ja soveltamisalasta sekä määritellään keskeiset käsitteet. Asetuksella luodaan kehikko viranomaisten väliselle tiedonvaihdolle. Asetuksella säädetään DNA-, sormenjälki-, kasvokuva-, poliisirekisteri- ja eräiden ajoneuvorekisteritietojen automaattisesta hausta ja perustietojen vaihdosta saadun osuman seurauksena. Asetuksen tarkoituksena on vahvistaa rajat ylittävää yhteistyötä ja tiedonvaihtoa rikosten ennalta estämisestä, paljastamisesta ja tutkinnasta vastaavien viranomaisten välillä sekä sallia myös kadonneiden henkilöiden etsiminen ja ihmisjäännösten tunnistaminen.

Toisessa luvussa (artiklat 5–34) säädetään DNA-, sormenjälki-, ajoneuvorekisteri-, kasvokuva- ja poliisirekisteritietojen vaihdosta. Luvussa säädetään näiden tietojen saatavuudesta ja automaattisesta tiedonhausta, tiedonvaihdon periaatteista ja viitenumeroista sekä asetetaan säännöt esitettävälle tietopyynnöille ja annettaville vastauksille. Sormenjälkien ja kasvokuvien osalta tarkistettavat tietokannat koskevat vain rikosten ennalta estämistä, paljastamista ja tutkintaa varten perustettuja tietokantoja ja DNA-tunnisteiden ja poliisirekisterien osalta tarkistaminen on rajattu rikosten tutkintaan. Edellä mainittujen kokonaisuuksien lisäksi DNA-tunnisteiden osalta säädetään DNA-analyysitietokantojen perustamisesta, tunnistamattomien DNA-tunnisteiden automaattisesta vertailusta ja DNA-analyysitietokannoista raportoinnista ja sormenjälkien osalta hakukapasiteeteista. Lukuun sisältyy säännökset kansallisista yhteyspisteistä, teknisistä järjestelyistä sekä tiedon saatavuuden varmistamisesta kansallisella tasolla. Lisäksi säädetään perusteista tehtäville kyselyille tietosuojavaatimusten noudattamisen valvomiseksi sekä UMF-standardiviestimuodon käyttämisestä automaattisessa tiedonvaihdossa.

DNA-tunnisteiden, sormenjälkitietojen ja ajoneuvorekisteritietojen osalta asetusehdotus vastaa pääosin vuonna 2008 hyväksyttyjä Prüm-päätöksiä. Uutena asiana ehdotuksessa säädetään toisten jäsenvaltioiden kansallisten yhteyspisteiden ohella myös Europolin pääsystä näihin tietoihin automaattisten vertailujen tai hakujen tekemiseksi. Lisäksi säädetään sormenjälkitietojen osalta pyyntöihin ja vastauksiin sisältyvistä tiedoista. Komissio täsmentää tiedonvaihossa noudatettavat (kansainväliset) standardit, DNA-kohtien vähimmäismäärän, sormenjälkitietojen vaihdossa käytettävän yhtenäisen dataformaatin ja sormenjälkitietoja koskien yhdellä kertaa tarkistettavaksi lähetettävien hyväksyttävien ehdokkaiden enimmäismäärän sekä ajoneuvorekisteritietojen tietoelementit täytäntöönpanosäädöksillä. Näillä täytäntöönpanosäädöksillä tuodaan ajan tasalle teknologisen kehityksen vuoksi osin vanhentuneita säännöksiä Prüm-päätöksissä. Uutena kohtana säädetään myös lokien pitämisestä kunkin tietoluokan osalta.

Uusina vaihdettavina tietoluokkina säädetään kasvokuvista (artiklat 21–24) ja poliisirekistereistä (artiklat 25–28) ja näiden tietojen automaattisesta hausta. Muiden vaihdettavien tietojen tavoin hakuja voidaan tehdä vain yksittäistapauksissa ja pyynnön tekvän jäsenvaltion kansallisen lainsäädännön puitteissa. Kasvokuvien osalta jäsenvaltioiden ei tule asettaa saataville sellaista tietoa, josta henkilö on suoraan tunnistettavissa ja kasvokuvat, joita ei ole yhdistetty kehenkään henkilöön, on voitava tunnistaa sellaisiksi. Pynnön tehnyt jäsenvaltio saisi automaattisen haun jälkeen listan todennäköisistä vastaavuuksista, minkä perusteella se tekisi arvion vahvistetun osuman olemassaolosta. Minimilaatuvaatimuksista säädetään erikseen täytäntöönpanosäädöksellä. 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. Pynnön 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. Asetuksella säädetään myös kasvokuvien ja poliisirekisterien viitenumeroista ja pyyntöjä ja vastauksia koskevista säännöistä.

Kolmannessa luvussa (artiklat 35–46) säädetään tiedonvaihdon teknisestä arkkitehtuurista. Luku sisältää säännökset keskitetystä reitittimestä ja sen käytöstä. Asetuksella perustetaan reititin, jonka kautta jäsenvaltioiden ja Europolin asetukseen sisältyviä biometrisiä tietoja koskevat kyselyt kulkevat. Tietoja ei tallenneta reitittimeen. 37 artiklassa säädetään kyselyitä koskevista menettelyistä ja 38 artiklassa laaduntarkistuksesta. Reititin asettaisi saadut osumat niiden vastaavuuden pohjalta järjestykseen ja lista kyselyä vastaavasta biometrisestä tiedosta välitettäisiin sen kautta. Reitittimen kautta luodaan myös yhteys eurooppalaiseen hakuportaaliin (ESP), jolloin sen kautta voi tehdä samanaikaisesti kyselyjä henkilöllisyystietovarantoon (CIR) tapauksissa, joissa voidaan pitää todennäköisenä, että CIR sisältää tietoja terrorismirikoksista tai muista vakavista rikoksista epäilyistä, kyseisten rikosten tekijästä tai näiden rikosten uhrista. Poliisirekisterien osalta kyselyiden tekemisessä esitetään käytettäväksi eurooppalaista poliisirekisteritietojärjestelmää (EPRIS). Luvussa säädetään tiedoista, joiden perusteella hakuja EPRIS:in kautta voidaan tehdä sekä näiden tietojen pseudonymisoinnista ja määritellään kyselyitä koskevat menettelyt. Saatujen osumien perusteella tehtävät lisätietopyynnot säädetään tehtäväksi Europolin hallinnoiman suojatun tiedonvaihtoverkkosovellus SIENAn kautta. Osumaa seuraavan mahdollisen lisätietopyynnön perusteella jäsenvaltiot päättävät erikseen kansallisissa tietokannoissa olevien tietojen jakamisesta. Luvussa säädetään lokien pitämisestä reitittimen ja EPRISin kautta tehdyistä kyselyistä ja saaduista vastauksista sekä näiden lokien käytöstä ja poistamisesta sekä ilmoitusmenettelyistä tapauksissa, joissa reititintä tai EPRIS:tä ei ole mahdollista käyttää teknisistä syistä. Reititintä ja EPRIS:tä koskevista teknisistä käytännöistä säädetään erikseen täytäntöönpanosäädöksillä.

Neljännessä luvussa (artiklat 47–48) säädetään tiedonvaihdesta osuman jälkeen. Luku sisältää säännöksen saatavilla olevien perustietojen (etunimi, sukunimi, syntymäaika, kansalaisuus, syntymäpaikka ja -maa, sukupuoli) jakamisesta reitittimen kautta 24 tunnin kuluessa vahvistetusta osumasta koskien biometrisiä tietoja. Lisäksi säädetään, että kaikessa tiedonvaihdoissa, josta ei ole nimenomaisesti säädetty Prüm II -asetuksessa, missä tahansa menettelyn vaiheessa, tulee tiedonvaihdon kanavana käyttää SIENAA.

Viidennessä luvussa (artiklat 49–50) säädetään jäsenvaltioiden pääsystä kolmansista maista saatuun biometriseen tietoon Europolin tietokannoissa ja Europolin pääsystä jäsenvaltioiden tietokannoissa olevaan tietoon Europol-asetuksessa säädettyjen tehtävien puitteissa. Jäsenvaltioiden tulee 24 tunnin kuluessa vahvistetusta osumasta tehdä päätös saatavilla olevien perustietojen jakamisesta Europolin kanssa. Tietojen käyttäminen Europolissa edellyttää hyväksyntää siltä jäsenvaltiolta, jonka tietokannassa tieto on.

Kuudennessä luvussa (artiklat 51–62) säädetään tietosuojasta. 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. Lisäksi säädetään tietojen käyttämisestä vain välttämättömiin tarkoituksiin sekä tietojen poistamisesta. Luvussa säädetään 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. Eu-LISA määritetään asetuksen (EU)2018/1725 mukaiseksi tiedon käsittelijäksi keskitetyn reitittimen ja Europol EPRISin osalta. Luvussa säädetään eu-LISAn, Europolin ja jäsenvaltioiden velvollisuuksista käsitellä tietoa turvallisella tavalla, tietoturvapoikkeamien ja turvallisuushäiriöiden käsittelystä ja asetuksessa säädettyjen vaatimusten noudattamisen valvonnasta käyttäjien osalta. Lisäksi siihen sisältyy säännökset kansallisesti säädettävistä rangaistuksista väärinkäyttötapaauksissa, todistustaakasta ja reitittintä ja EPRIS:tä koskevasta vastuuvastuusta. Asetuksella velvoitetaan Euroopan tietosuojavaltuutettua (EDPS) tekemään Europolia ja eu-LISAA koskeva auditointi vähintään joka neljäs vuosi sekä säädetään valvovien viranomaisten ja EDPS:n yhteistyöstä ja raportoinnista. Lisäksi säädetään, että asetuksen puitteissa käsiteltäviä tietoja ei saa siirtää tai antaa saataville kolmansille maille tai kansainvälisille järjestöille automaattisella tavalla.

Seitsemännessä luvussa (artiklat 63–66) säädetään jäsenvaltioiden, Europolin ja eu-LISAn velvollisuuksista. Jäsenvaltioiden tulee varmistaa yhteydet ja pääsy reitittimeen ja EPRISin, kansallisen infrastruktuurin ylläpito, kansallisten tietokantojen integroiminen sekä asianmukainen pääsy reitittimeen, EPRISiin ja ajoneuvorekisteritietojen vaihdossa käytettävään Eucarisiin, osumien jälkeiset toimet, tiedon saatavuus, -vaihto ja sen poistaminen, tiedonlaatua koskevien vaatimusten noudattaminen sekä toimivaltaisten viranomaisten kytkeminen reitittimeen, EPRIS:iin ja Eucarisiin. Asetuksella velvoitetaan Europol vastaamaan EPRISin kehittämisestä yhteistyössä jäsenvaltioiden kanssa sekä EPRIS:in teknisestä hallinnoinnista ja sen käyttöä koskevasta koulutuksesta. Eu-LISA asetetaan vastaamaan reitittimen kehittämisestä ja isännöinnistä sekä tietojärjestelmien yhteentoimivuuteen liittyvistä muutoksista. Reitittimen käyttöönoton jälkeen eu-LISA vastaa sen teknisestä hallinnoinnista ja sen käyttöä koskevasta koulutuksesta.

Kahdeksannessa luvussa (artiklat 67–70) säädetään muutoksista Prüm-päätöksiin sekä asetukseen eu-LISasta ja tietojärjestelmien yhteentoimivuudesta. Asetus korvaa neuvoston päätöksen 2008/615/YOS 2 luvun artikkelit 2–6 ja jaksot 2 ja 3 sekä neuvoston päätöksen 2008/616/YOS

luvut 2–5 ja artikkelit 18, 20 ja 21 Prüm II -asetuksen 74 artiklassa määriteltävän käyttöönottoaikataulun mukaan. Eu-LISAA koskevan asetuksen (EU)2018/1726 osalta muutokset koskevat reitittintä. Tietojärjestelmien yhteentoimivuutta koskevan asetuksen (EU)2019/817 osalta muutos koskee ESP:tä ja asetuksen (EU)2019/818 osalta ESP:tä sekä raportoinnin ja tilastoinnin keskustietoarkeistoa (CCRS).

Yhdeksännessä loppusäännöksiä koskevassa luvussa (artikkelit 71–80) säädetään raportoinnista ja tilastoinnista, asetuksesta aiheutuvista kuluista ja niiden kattamisesta sekä ilmoitusmenetelyistä. Lisäksi säädetään käyttöönottoaikataulusta, siirtymäsäännöksistä ja poikkeuksista, asetettavasta komiteasta ja neuvoo-antavasta ryhmästä sekä käsikirjan laatimisesta asetuksen toimeenpanon tueksi. Luku sisältää myös säännökset asetuksen seurannasta ja arvioinnista sekä asetuksen voimaantulosta. Reitittimen ja EPRISin käyttöönotosta, aikataulusta Europolin hallussa olevan kolmansista maista saadun biometrisen tiedon asettamisesta jäsenvaltioiden saataville sekä aikataulusta koskien Europolin pääsyä jäsenvaltioiden tietokantoihin säädetään täytäntöönpanosäädöksillä.

4 Ehdotuksen oikeusperusta ja suhde suhteellisuus- ja toissijaisuusperiaatteisiin

Komissio esittää asetusehdotuksen oikeusperustaksi Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) artikloja 16(2), 87(2)(a) ja 88(2). Mainittujen artiklojen nojalla asiasta voidaan säätää tavallista lainsäätämisyhteistyöstä noudattaen. 16 artiklan 2 kohdassa on säädetty luonnollisten henkilöiden suojaa koskevista säännöistä, jotka koskevat unionin toimielinten, elinten ja laitosten sekä jäsenvaltioiden suorittamaa henkilötietojen käsittelyä sekä säännöistä, jotka koskevat näiden tietojen vapaata liikkuvuutta. 87 artiklan kohdan 2 alakohdassa a on säädetty toimivaltaisten viranomaisten, kuten poliisi- ja tulliviranomaisten sekä rikosten ehkäisemiseen, paljastamiseen ja tutkintaan erikoistuneiden muiden lainvalvontaviranomaisten väliseen poliisiyhteistyöhön liittyvistä toimenpiteistä koskien asiaa koskevien tietojen keräämistä, tallentamista, käsittelyä, analysointia ja vaihtoa. 88 artiklan 2 kohdassa on säädetty Europolin rakenteesta, toiminnasta, toiminta-alasta ja tehtävistä.

Valtioneuvoston näkemyksen mukaan ehdotettu oikeusperusta asetukselle on asianmukainen.

Komissio katsoo asetusehdotuksen olevan Euroopan unionista tehdyn sopimuksen (SEU) 5 artiklassa tarkoitetun toissijaisuusperiaatteen mukainen. Lainvalvontaviranomaisten välistä tiedonvaihtoa ei sen mukaan ole mahdollista tehostaa riittävästi jäsenvaltioiden omin toimin johdettujen rikostorjunnan ja turvallisuuskysymysten rajatylittävästä luonteesta. Komissio toteaa, että jäsenvaltioiden pyrkimyksistä huolimatta moniin jo vuonna 2012 havaittuihin puutteisiin ei ole löydetty ratkaisua (komission raportti COM(2012) 732 lopullinen), mistä syystä vaaditaan EU-tason toimia. Lisäksi yhteisin säännöin, standardein ja vaatimuksin voidaan varmistaa kansallisten järjestelmien yhteensopivuus ja sen myötä tiedonvaihdon osittainen automatisointi, mikä vähentäisi käsin tehtävää työtä.

Valtioneuvosto pitää ehdotusta toissijaisuusperiaatteen mukaisena.

Komission mukaan asetusehdotus on SEU 5 artiklassa tarkoitetun suhteellisuusperiaatteen mukainen. Ehdotuksessa esitetään luotavaksi keskitetyt reitittimet (Prüm II -reititin ja EPRIS), joihin ei tallennettaisi tietoja. Reitittimien kautta ainoastaan välitettäisiin hakuja ja vastauksia kansallisiin järjestelmiin, ja niillä ei luotaisi uusia prosesseja, laajennettaisi pääsyoikeuksia tai korvattaisi kansallisia tietokantoja. Keskitetyt reitittimet mahdollistaisivat komission mukaan nopean ja kontrolloidun pääsyn tarvittavaan tietoon pääsyoikeuksien puitteissa. Tiedonvaihdon

laajentaminen kasvokuvaan 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. Näiden tietojen vaihtaminen ja käsittely rajattaisiin välttämättömään ja tietojen vertailu olisi aina tapauskohtaista. Asetuksella mahdollistettaisiin myös Europolin osallistuminen Prümin puitteissa tehtävään tiedonvaihtoon. Tällä varmistettaisiin, että kolmansista maista saaduissa tiedoissa koskien vakavia rikoksia ja terrorismia ei olisi aukkoja. Osuman jälkeisiä toimia koskeva prosessi yksinkertaistaisi ja virtaviivaistaisi tiedonvaihtoa ja lisäisi enustettavuutta. Jäsenvaltioilla säilyisi edelleen niiden tietokannoissa olevan tiedon omistajuus.

Valtioneuvosto pitää ehdotusta suhteellisuusperiaatteen mukaisena.

5 Ehdotuksen suhde perustuslakiin sekä perus- ja ihmisoikeusvelvoitteisiin

Komissio katsoo, että ehdotukseen sisältyvät esitykset mahdollistavat kohdennettujen toimien toteuttamisen turvallisuuden parantamiseksi. Sellaisina ne voivat edistää rikosten torjuntaa, mikä sisältää viranomaisen velvollisuuden toimia operatiivisella tasolla ennalta ehkäisevästi yksilöiden hengen suojelemiseksi, jos heillä on tiedossa tai tulisi olla ollut tieto välittömästä riskistä (Osman v United Kingdom, No. 87/1997/871/1083, 28 October 1998, para. 116).

Yksityiselämän ja henkilötietojen suoja

Komissio toteaa, että tiedonvaihdolla on vaikutusta henkilötietojen suojaan, josta on säädetty EU:n perusoikeuskirjan 8 artiklassa ja Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 16 artiklassa sekä Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklassa. Tietosuoja linkittyy myös tiiviisti EU:n perusoikeuskirjan yksityisyyttä ja perhe-elämän suojaa koskevaan 7 artiklaan. Euroopan unionin tuomioistuimen yhdistetyissä tapauksissa C-92/09 ja C-93/09 (Volker und Markus Schecke ja Eifert (2010)) antaman ratkaisun mukaan henkilötietojen suoja ei kuitenkaan ole absoluuttinen oikeus, vaan sitä tulee arvioida suhteessa sen tehtävään yhteiskunnassa. Myös perustuslakivaliokunta on painottanut, että yksityiselämän ja henkilötietojen suoja tulee suhteuttaa toisiinsa perus- ja ihmisoikeuksiin sekä muihin painaviin yhteiskunnallisiin intresseihin, kuten esimerkiksi yleiseen turvallisuuteen liittyviin intresseihin, jotka voivat ääritapauksessa palautua henkilökohtaisen turvallisuuden perusoikeuteen (viittaus PeVL 5/1999 vp, s. 2/II). Lainsäätäjän tulee turvata yksityiselämän ja henkilötietojen suoja tavalla, jota voidaan pitää hyväksyttävänä perusoikeusjärjestelmän kokonaisuudessa. Valiokunta on painottanut, että yksityiselämän ja henkilötietojen suojalla ei ole etusijaa muihin perusoikeuksiin nähden. Arvioinnissa on kyse kahden tai useamman perusoikeussäännöksen yhteensovittamisesta ja punninnasta. (PeVL 14/2018 vp ja siinä viitattut valiokunnan aiemmat lausunnot.)

Tiedon vapaata liikkumista EU:ssa ei komission mukaan tule rajoittaa tietosuojasta johtuen, mutta sen toteuttaminen edellyttää sitoutumista yhteisiin periaatteisiin. EU:n perusoikeuskirjan 52 artiklan 1 kohdan mukaisesti perusoikeuksia voidaan rajoittaa ainoastaan lailla ja kyseisten oikeuksien ja vapauksien olennaista sisältöä noudattaen sekä suhteellisuusperiaatteen mukaisesti ainoastaan, jos rajoitukset ovat välttämättömiä ja vastaavat tosiasiallisesti unionin tunnustamia yleisen edun mukaisia tavoitteita tai tarvetta suojella muiden henkilöiden oikeuksia ja vapauksia. 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 Euro-polille tiedot, jotka se tarvitsee tehtäviensä suorittamiseksi.

Asetusehdotusta tulee tarkastella suhteessa perustuslain 10 §:än, jonka mukaan henkilötietojen suojasta on säädettävä lailla. Samassa pykälässä säädetään myös yksityiselämän suojasta. Lain-sääntäjän tulee turvata nämä oikeudet tavalla, jota voidaan pitää hyväksyttävänä perusoikeusjär-jestelmän kokonaisuudessa (PeVL 13/2016 vp). Perustuslakivaliokunta on pitänyt tärkeänä säännellä ainakin henkilötietojen rekisteröinnin tavoitteesta, henkilötietojen sisällöstä, niiden sallituista käyttötarkoituksista, tietojen säilytysajasta sekä rekisteröidyn oikeusturvasta. Näiden seikkojen sääntelyn lain tasolla tulee lisäksi olla kattavaa ja yksityiskohtaista (PeVL 14/2018 vp). Valiokunta on katsonut, että biometriset tunnistetiedot ovat monin tavoin rinnastettavissa arkaluonteisiin tietoihin, ja niiden käsittely on syytä rajata täsmällisillä ja tarkkarajaisilla sään-nöksillä vain välttämättömään (PeVL ja 33/2016 ja PeVL 3/2017 vp). Perustuslakivaliokunta on myös korostanut tarvetta varmistaa käyttötarkoituussidonnaisuuden periaatteen toteutuminen henkilötietojen käsittelyssä (esim. PeVL 14/2017 vp ja PeVL 33/2016 vp ja niissä viitatu valiokunnan aiemmat lausunnot). Valiokunta on biometristen tunnistetietojen käsittelyn kansalli-sen sääntelyn arvion yhteydessä korostanut, että tietojen käyttämiseen varsinaisen keräämis- ja tallettamistarkoituksen ulkopuolelle jääviin tarkoituksiin on laajojen biometrisiä tunnisteita si-sältävien rekisterien yhteydessä syytä suhtautua kielteisesti. Käyttötarkoituussidonnaisuudesta on valiokunnan mielestä voitu tehdä vain täsmällisiä ja vähäisiksi luonnehdittavia poikkeuksia. Sääntely ei ole saanut johtaa siihen, että muu kuin alkuperäiseen käyttötarkoitukseen liittyvä toiminta muodostuu rekisterin pääasialliseksi tai edes merkittäväksi käyttötavaksi.

Tätä vasten voidaan todeta, että biometristen tietojen osalta asetusehdotuksessa tarkistettavaksi ehdotetut kansalliset tietokannat koskevat vain rikosten ennalta estämistä, paljastamista ja tut-kintaa varten perustettuja tietokantoja. Lisäksi voitaisiin vaihtaa tietoja poliisirekistereistä ja ajoneuvorekistereistä. Asetusehdotuksessa esitetään tiedonvaihdon kehittämistä luomalla kes-kitetyt reitittimet (Prüm II -reititin ja EPRIS), joihin ei tallennettaisi tietoja. Tietojen tallenta-matta jättämisen katsotaan olevan perusteltua myös tietosuojan näkökulmasta, koska tällöin sa-moja tietoja ei tallennettaisi kahteen eri paikkaan. Kuten edellä on todettu, komissio katsoo, että reitittimien kautta ainoastaan välitettäisiin hakuja ja vastauksia kansallisiin järjestelmiin, ja niillä ei luotaisi uusia prosesseja, laajennettaisi pääsyoikeuksia tai korvattaisi kansallisia tieto-kantoja. Henkilötietojen vaihtaminen ja käsittely rajattaisiin välttämättömään ja tietojen vertailu olisi aina tapauskohtaista. Jäsenvaltioilla säilyisi edelleen niiden tietokannoissa olevan tiedon omistajuus.

Asetusehdotuksen mukaan henkilöä ei tulisi olla mahdollista tunnistaa automatisoitujen kyse-lyiden 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 mahdolli-suuden puuttua mahdollisiin väärinkäytöksiin, huolehtia siitä, että jaettava tieto on asian kan-nalta relevanttia ja varmistaa, että kansallisen lainsäädännön vaatimukset on huomioitu. Poli-iisirekisterien osalta osuman jälkeen tehtäisiin aina päätös varsinaisten tietojen jakamisesta. Neu-votteluvaiheessa olisi kuitenkin hyvä varmistaa, ettei ehdotuksessa olisi miltään osin kyse ri-kosasioiden tietosuojadirektiivin 11 artiklan tarkoittamasta pelkästään automaattisesta päätök-senteosta. 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 säilytyk-sestä mukaan lukien tietojen korjaaminen ja poistaminen.

Perustuslakivaliokunta on Prüm-sopimusta koskevassa lausunnossaan (PeVL 56/2006) todennut, että sopimuksen mukainen DNA- ja sormenjälki ja ajoneuvorekisteritietojen haku ja vertailu eivät ole perustuslain 7 ja 10 §:n kannalta ongelmallisia, 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 on myös se, että pääsy on vain sellaisiin DNA- ja sormenjälkitietojen viitetietoihin, joita ei ole mahdollista yhdistää suoraan kehenkään henkilöön. Asetusehdotuksessa biometristen tietojen vaihtoa esitetään laajennettavaksi myös kasvokuviiin, mutta myös näiden tietojen osalta säädetään tietojen saatavuudesta niin, että henkilö ei ole suoraan tunnistettavissa. Asetusehdotuksella velvoitetaan jäsenvaltiot asettamaan saataville rikosten ennalta estämistä, paljastamista ja tutkintaa varten perustetuissa tietokannoissa olevat kasvokuvat. Komissio toteaa lisäksi, että kasvokuvien vaihto viranomaisten välillä on tälläkin hetkellä mahdollista, mutta vaihtoa ei tehdä Prüm-sääntelyn puitteissa. Myös uusi rajanylitystietojärjestelmä (EES) ja päivitettävät viisumitietojärjestelmä (VIS) ja Schengenin tietojärjestelmä (SIS) tulevat käyttämään kasvokuvia. Ajoneuvorekisteritietoja, mukaan lukien ajoneuvon omistaja tai haltija, voidaan jo nykyisin hakea suoraan toisen jäsenvaltion tietojärjestelmästä Eucarisin kautta.

Prümin puitteissa tehtävän tiedonvaihdon keskeinen tietosuojaa koskeva lainsäädäntö on komission näkemyksen mukaan direktiivi (EU) 2016/680 luonnollisten henkilöiden suojelusta toimivaltaisten viranomaisten suorittamassa henkilötietojen käsittelyssä rikosten ennalta estämistä, tutkimista, paljastamista tai rikoksiin liittyviä syytetoimia tai rikosoikeudellisten seuraamusten täytäntöönpanoa varten sekä näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta (nk. rikosasioiden tietosuojadirektiivi). Direktiivi on otettu huomioon erityisesti rekisteröityjen oikeuksia, todistustaakkaa, kyselyiden kirjaamista (lokit) ja kolmansien maiden ja kansainvälisten järjestöjen kanssa tehtävää tiedonsiirtoa koskevissa säännöksissä. Perustuslakivaliokunta on kuitenkin katsonut, että rikosasioiden tietosuojadirektiivi ei sisällä sellaista yksityiskohtaista sääntelyä, joka muodostaisi riittävän säännöspohjan perustuslain 10 §:ssä turvatun yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta (PeVL 40/2021 vp, PeVL 14/2018 vp, PeVL 26/2018 vp). Neuvotteiluissa olisi vielä tarkemmin syytä varmistaa, että asetusehdotus on rikosasioiden tietosuojadirektiivin mukainen huomioiden erityisesti direktiivin 10 ja 11 artiklat erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien tietojen ja automaattisen päätöksenteon osalta.

Oikeusturva

Asetusehdotusta tulee tarkastella myös suhteessa perustuslain 21 §:än. Perustuslain 21 §:ssä säädetään jokaisen oikeudesta saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheutonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeudesta saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Käsittelyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla.

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 säädettäisiin 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 estä niiden poistamisen. Asetusehdotukseen sisältyy myös säännökset tietojen turvallisesta käsittelystä sekä turvallisuushäiriöiden ja tietoturvapoikkeamien käsittelystä. Jokaisella Prümin puitteissa tehtävään tiedonvaihtoon oikeutetulla viranomaisella olisi myös 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. Asetusehdotukseen sisältyy myös säännökset todistustaakasta siinä tapauksessa, että henkilöt katsovat tulleensa syrjityiksi tiedonvaihdon tai sen käsittelyn seurauksena. Lisäksi säädetään lokien pitämisestä tehdyistä kyselyistä ja saaduista vastauksista sekä näiden lokien käytöstä ja poistamisesta. Jäsenvaltioiden ja Europolin tulisi myös pitää kirjaa kunkin tehdyn kyselyn perusteista.

Täysivaltaisuus

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.

6 Ehdotusten vaikutukset

Komission vaikutustenarviointi

Ehdotuksessa esitetään luotavaksi kaksi reititintä, ns. Prüm II -reititin biometristen tietojen vaihtoon ja EPRIS poliisirekisteritietojen vaihtoon. Näillä luotaisiin nopea ja kontrolloitu pääsy tietoon, mikä komission näkemyksen mukaan tehostaisi tiedonvaihtoa. Uusien reitittimien rakentamisen seurauksena luovuttaisiin lukuisista kahdenvälisistä yhteyksistä jäsenvaltioiden välillä, eikä jäsenvaltioiden tarvitsisi perustaa uusia kahdenvälisiä yhteyksiä aina uusia tietoluokkia liittäessään. Lisäksi reititin luokittelisi saadut osumat niiden vastaavuuden mukaan, mikä tehostaisi toimintaa. Tiedonvaihdon laajentaminen kasvokuvaan ja poliisirekistereihin tehostaisi komission mukaan rikostutkintaa ja rikollisten tunnistamista. Kasvokuvien vaihtaminen jäsenvaltioiden välillä on mahdollista ja toteutuu joiltakin osin jo nyt. Käytettävissä ei kuitenkaan ole tehokasta ja nopeaa menetelmää tämän tekemiseen, mikä johtaa komission mukaan virheisiin, aukkoihin tiedossa sekä haluttomuuteen vaihtaa näitä tietoja. Myös poliisirekisteritietojen vaihtaminen EPRISin kautta säästäisi komission mukaan lainvalvontaviranomaisten resursseja ja vähentäisi käsin tehtävää työtä. Asetuksella mahdollistettaisiin myös Europolin osallistuminen Prümin puitteissa tehtävään tiedonvaihtoon antamalla jäsenvaltioille mahdollisuus kolmansista maista saadun biometrisen tiedon tarkistamiseen Europolin tietokannoista ja antamalla Europolille mahdollisuus tarkistaa jäsenvaltioiden tietokannoissa olevaa tietoa. Tämä edesauttaisi kolmansista maista saatujen tietojen nykyistä tehokkaampaa hyödyntämistä. Europol voisi komission mukaan näin paremmin tukea jäsenvaltioita rikostorjunnassa ja jäsenvaltioilla olisi mahdollisuus pyytää lisätietoja kolmannesta maasta Europolilta saadun tiedon perusteella. Jäsenvaltioilla on jo nykyllä lainsäädännön puitteissa pääsy Europolin tietoihin, mutta asetuksella helpotettaisiin tietoja koskevia hakuja. Osuman jälkeisiä toimia koskeva prosessi edistäisi komission mukaan EU:n sisäistä turvallisuutta, sillä se yksinkertaistaisi ja virtaviivaistaisi tiedonvaihtoa. Tiedonvaihdon toista vaihetta koskevien sääntöjen harmonisointi lisäisi myös ennustettavuutta.

Taloudelliset ja hallinnolliset vaikutukset

Ehdotus edellyttää investointeja sekä EU-tasolla että jäsenvaltioissa. Reitittimestä ja EPRISistä aiheutuvat kulut katetaan unionin varoista. Komissio arvioi, että ehdotus edellyttää eu-LISAn

osalta noin 16 miljoonan euron rahoitusta ja 10 uutta tehtävää, jotta virasto voi hoitaa sille ehdotuksessa esitetyt tehtävät. Kulut katetaan rajaturvallisuuden ja viisumipolitiikan rahoitustukivälineestä (BMVI). Europolin osalta komissio arvioi ehdotuksessa esitetyn vaativan noin 7 miljoonan euron lisärahoitusta ja 5 uutta tehtävää. Kulut katetaan sisäisen turvallisuuden rahastosta (ISF).

Ehdotuksessa on esitetty alustava arvio mahdollisista kustannuksista, joita jäsenvaltioille koituisi yhteyksien luomisesta kansallisista tietokannoista reitittimeen, mahdollisesta kasvokuva-tietokannan luomisesta ja näiden tietokantojen yhdistämisestä reitittimeen sekä poliisirekisteri-viitetietokannan perustamisesta ja sen yhdistämisestä EPRIin. Komissio arvioi, että järjestelmiä ja tietokantoja koskevat kertaluontoiset investointikustannukset olisivat jäsenvaltiokohtaisesti yhteensä noin 4,4 miljoonaa euroa ja vuosittaiset kustannukset tämän jälkeen yhteensä noin 870 000 euroa. Komissio katsoo, että reitittimen aiheuttamat kustannukset tulisivat jäsenvaltioissa kompensoiduksi jo muutaman vuoden kuluessa, kun niille aiheutuisi säästöjä kahdenvälisistä yhteyksistä luopumisesta.

Kulut jakautuisivat komission arvion mukaan seuraavasti.

- 15,89 miljoonaa euroa olemassa olevien kansallisten tietokantojen yhdistämiseksi reitittimeen 26 jäsenvaltiossa eli 611 000 euroa jäsenvaltiokohtaisesti, jonka jälkeen vuosittain noin 120 000 euroa.
- 19,5 miljoonaa euroa kasvokuva-tietokantojen luomiseksi 13 jäsenvaltiossa eli 1,5 miljoonaa euroa jäsenvaltiokohtaisesti.
- 18,72 miljoonaa euroa kasvokuva-tietokantojen yhdistämiseksi reitittimeen 26 jäsenvaltiossa eli jäsenvaltiokohtaisesti 720 000 euroa, jonka jälkeen vuosittain noin 450 000 euroa.
- 39,7 miljoonaa euroa poliisirekisteriviitetietokannan rakentamiseksi ja sen yhdistämiseksi EPRIin 26 jäsenvaltiossa eli jäsenvaltiokohtaisesti 1,53 miljoonaa euroa, jonka jälkeen vuosittain noin 300 000 euroa.

Komissio on ilmoittanut, että yllä olevien kulujen kattamiseksi voidaan hakea rahoitusta kansallisista ISF-ohjelmista. Suomen ISF-ohjelmassa operatiivisen yhteistyön tehostamiseen liittyvän erityistavoitteen yhteydessä on kiinnitetty huomiota siihen, että rajat ylittävän rikollisuuden tehokas torjunta edellyttää tiivistä kansallista ja kansainvälistä viranomaisten ja muiden toimijoiden välistä yhteistyötä, tiedonvaihtoa ja teknologisten ratkaisujen hyödyntämistä. Tiedonvaihdon parantamisen erityistavoitteessa todetaan, että kehittämistarpeisiin vastaamiseksi rahaston avulla tehostetaan tiedonvaihtoa ja operatiivista yhteistyötä eri maiden, EU- ja kansainvälisten organisaatioiden kanssa mukaan lukien Prüm-päätöksiin perustuva tietojenvaihto, huomioiden kansainväliset tietoturvaluokitukset. Kansallisessa ohjelmassa on asetettu tavoitteeksi tiedon ja datan siirron parantaminen lainvalvonta- ja muiden toimivaltaisten viranomaisten välillä sekä työprosessien yhtenäistäminen niin kansallisella kuin kansainvälisellä tasolla. Ohjelmassa asetetut tavoitteet vaikuttaisivat soveltuvan asetusehdotuksesta aiheutuvien kustannusten rahoittamiseen. Suomelle allokoitu ISF-rahoitus ei kuitenkaan riitä kokonaan kattamaan näitä kuluja, koska rahoitusvälineeseen kohdistuu myös muita vaatimuksia.

Komissio katsoo, että jos asetus hyväksyttäisiin vuoden 2024 aikana, järjestelmien kehittäminen voitaisiin aloittaa vuoden 2025 alussa. Siinä missä reitin rakennettaisiin alusta lähtien, EPRI-

Sin rakentamisen tulisi pohjautua käynnissä olevaan ADEP/EPRIS-projektiin. Kummankin järjestelmän kehitystyö tapahtuisi alustavan arvion mukaan vuosina 2025–2026, jolloin ne voitaisiin ottaa käyttöön vuonna 2027.

Suomi on osallistunut yhtenä kuudesta EU-jäsenvaltiosta poliisirekisteritietojen vaihdon pilotointiin EU-rahoituksella. Alun perin vuonna 2017 käynnistetyn ADEP/EPRIS-projektin tavoitteena on ollut vähentää käsin tehtävää työtä ja edistää jäsenvaltioiden välistä tiedonvaihtoa. Projektin ensimmäisessä vaiheessa kehitettiin ohjelmisto ja testattiin toimintamalleja ja vahvistettiin poliisirekisteritietojen vaihdon tekninen toteutettavuus. Sen toisessa vaiheessa on valmisteltu järjestelmän käyttöönottoa sekä testattu sitä. Mikäli EPRIS päätettäisiin ottaa Suomessa tämän asetuksen myötä käyttöön, perustamiskustannuksiksi on pilotin puitteissa arvioitu noin 430 000 euroa. Kasvokuvien osalta Suomessa poliisilla on ollut kevästä 2020 käytössä kasvotunnistujajärjestelmä KASTU, jolla voi hakea yksittäisellä kuvalla rikoksesta epäiltyä henkilöä poliisin tuntomerkkirekistereistä henkilön tunnistamiseksi.

Edellä mainittujen kulujen lisäksi jäsenvaltioille aiheutuu kuluja muun muassa hankehallinnasta, kansallisten tietojärjestelmien isännöinnistä (tilat, toimeenpano, sähkö, viilennys), kansallisten tietojärjestelmien toiminnasta (operaattorit ja tukipalvelut) sekä kansallisten viestintäverkostojen suunnittelusta, kehittämisestä, toimeenpanosta, toiminnasta ja ylläpidosta sekä Eucarisin ja EPRISin hallinnoinnista, käytöstä ja ylläpidosta.

Asetusehdotuksessa esitetyn mukaisesti jäsenvaltioiden tulisi myös huolehtia perustietojoukon automaattisesta jakamisesta 24 tunnin kuluessa vahvistetusta osumasta. Lisäksi jäsenvaltioiden tulisi 24 tunnin kuluessa vahvistetusta osumasta tehdä päätös saatavilla olevien perustietojen jakamisesta Europolin kanssa. Poliisirekisteritietojen osalta päätös tulisi tehdä viipymättä. Kaikessa tiedonvaihdossa, josta ei ole eksplisiittisesti säädetty Prüm II -asetuksessa, missä tahansa menettelyn vaiheessa, tulee tiedonvaihdon kanavana käyttää SIENAA. Edellä esitettyjen määräaikoja koskevien muutosten voidaan arvioida edellyttävän lisähenkilöresursseja poliisiin. SIENAAan liittyviä kustannus- ja muita vaikutuksia on arvioitu jäsenvaltioiden lainvalvontaviranomaisten välistä tietojenvaihtoa koskevasta direktiivistä laaditussa U-kirjelmässä. Toteutessaan ehdotetussa muodossa direktiivi edellyttäisi muun muassa kansallisesti käytössä olevan kansainvälisen tiedonvaihdon asianhallintajärjestelmän (KASI) integroimista niin Europolin SIENAAan kuin poliisiasian tietojärjestelmään (PATJA).

Jokaisen Prüm-puitteissa tehtävään tiedonvaihtoon oikeutetun viranomaisen tulisi myös toteuttaa tarvittavat toimenpiteet asetuksen noudattamisen valvomiseksi, millä voi olla vaikutusta poliisin sisäisen laillisuus- ja laadunvalvontaan ja sen resursseihin. Tietosuojavaltutetun osalta on alustavasti arvioitu, että asetuksella ei luotaisi sille sellaisia uusia tehtäviä, joilla olisi taloudellisia vaikutuksia.

Kaikkiaan alustavien arvioiden mukaan asetuksen myötä lisääntyvät tehtävät voisivat edellyttää noin kahdenkymmenen henkilötyövuoden lisäystä poliisiin. Edellä kuvattuja kustannusvaikutuksia tulee Suomen osalta arvioida tarkemmin neuvottelujen edetessä. Mahdolliset valtion talousarvion määrärahojen mitoittamiseen liittyvät vaikutukset käsitellään normaaliin tapaan osana talousarvio- ja julkisen talouden suunnitelma -menettelyä.

Vaikutukset Suomen kansalliseen lainsäädäntöön

Lainsäädännöllisesti EU:n asetus on jäsenvaltioissa suoraan sovellettavaa oikeutta, joka ei pääsääntöisesti edellytä kansallista täytäntöönpanosääntelyä.

Henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa (616/2019) annetun lain 30 §:ssä on säädetty henkilötietojen luovuttamisesta Prümin sopimuksen ja Prüm-päätöksen nojalla. Kyseissä laissa on säädetty henkilötietojen luovuttamisesta Euroopan unionin jäsenvaltion ja Euroopan talousalueen jäsenvaltion lainvalvontaviranomaiselle. 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 myös sormenjäljet, DNA-tunnisteet ja kasvokuvat sekä muut biometriset tiedot. Poliisi saa lisäksi salassapitosäännösten estämättä luovuttaa henkilötietoja Eurojustille ja muulle Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen nojalla perustetulle toimielimelle, jonka tehtäviin kuuluu oikeus- ja yhteiskuntajärjestyksen turvaaminen, yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen tai rikosten ennalta estäminen, selvittäminen ja syyteharkintaan saattaminen kyseisten tehtävien suorittamiseksi. Lain 15 §:n 1 momentin mukaan poliisi saa käsitellä erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tietoja vain, jos käsittely on käsittelytarkoituksen kannalta välttämätöntä. Lain 28 §:n mukaan poliisi saa salassapitosäännösten estämättä luovuttaa henkilötietoja myös Europolille noudattaen, mitä Europolasetuksessa ja Euroopan unionin lainvalvontayhteistyövirastosta annetussa laissa (214/2017) säädetään. Euroopan unionin lainvalvontayhteistyövirastosta koskevan lain 3 §:n mukaan toimivaltaisilla viranomaisilla on pääsy kaikkiin tietoihin, jotka on toimitettu Europolille Europolasetuksen 18 artiklan 2 kohdan a ja b alakohdassa säädettyjä tarkoituksia varten sekä mahdollisuus hakea näitä tietoja. Lisäksi toimivaltaisilla viranomaisilla on epäsuora pääsy tietoihin, jotka on toimitettu Europolille Europolasetuksen 18 artiklan 2 kohdan c alakohdassa säädettyä tarkoitusta varten.

Poliisilain (872/2011) 1 §:n 2 momentin mukaan poliisin on ryhdyttävä tarpeellisiin toimenpiteisiin henkilön löytämiseksi, jos on perusteltua syytä olettaa henkilön kadonneen tai joutuneen onnettomuuden uhriksi. Edelleen poliisilain 6 luvun 1 §:n perusteella poliisin on toimitettava poliisitutkinta, jos se on ilmoituksen perusteella tai muusta erityisestä syystä tarpeen kadonneen henkilön löytämiseksi. Poliisitutkinta toimitetaan noudattaen tutkinnan laadun edellyttämällä tavalla soveltuvien osin esitutkintalain säännöksiä. Näin ollen kadonneen etsinnässä voidaan hakea tietoja myös poliisiasiaintietojärjestelmästä. Henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa annetun lain 15 §:n 2 momentissa on säädetty, että henkilökorttilaissa ja passilaissa säädettyjen tehtävien suorittamiseksi käsiteltäviä biometrisiä tietoja saa käyttää muuhun kuin niiden alkuperäiseen käsittelytarkoitukseen vain, jos se on välttämätöntä luonnononnettomuuden, suuronnettomuuden, muun katastrofin tai rikoksen kohteeksi joutuneen tai muuten tunnistamattomaksi jääneen uhrin tunnistamiseksi. Lisäksi lain 15 §:n 4 momentin mukaan Ulkomaalaislain (301/2004) 131 §:ssä säädettyjen tehtävien suorittamiseksi käsiteltäviä biometrisiä tietoja saa käyttää muuhun kuin niiden alkuperäiseen käsittelytarkoitukseen vain edellä 2 momentissa tarkoitetuissa tilanteissa sekä silloin, jos tietojen käyttäminen on välttämätöntä rikoslain 11–14 luvussa, 17 luvun 2–4, 7, 7 c tai 8 a §:ssä, 34 luvun 3 tai 5 §:ssä, 34 a luvussa taikka 46 luvun 1 tai 2 §:ssä tarkoitetun rikoksen ennalta estämiseksi, paljastamiseksi tai selvittämiseksi. Kummassakin edellä mainitussa momentissa säädetään lisäksi, että oikeus tiedon käyttöön on vain sillä, jonka työtehtävien hoitaminen välttämättä edellyttää tiedon käyttöä. Vertaamista varten otettuja tietoja voidaan käyttää vain vertaamisen ajan, ja ne on hävitettävä välittömästi sen jälkeen.

Edellä mainittuja lakeja tulee tarpeen mukaan tarkastella.

Suomessa ajoneuvorekisteritiedot ovat osa liikenneasioiden rekisteriä, josta säädetään liikenteen palveluista annetun lain (320/2017) VI osassa. Kansallinen lainsäädäntö mahdollistaa tietojen luovuttamisen ulkomaiden viranomaisille liikenneasioiden rekisteristä. Liikenneasioiden rekisterin tietojen vaihto tapahtuu Eucaris-tiedonvaihtojärjestelmän kautta. Ajoneuvorekisteritietojen osalta asetusehdotuksessa ei ehdoteta merkittäviä muutoksia.

7 Ahvenanmaan toimivalta

Lainsäädäntövallan jaosta valtakunnan ja maakunnan kesken säädetään Ahvenanmaan itsehallintoa (1144/1991). Ahvenanmaan maakunnan hallituksella on itsehallintolain 59b §:n mukaisesti oikeus toimeenpanna EU-politiikkaa Ahvenanmaan maakunnassa niillä toimialoilla, joiden osalta maakunnalla on lainsäädäntötoimivalta.

Lain 18 §:n 6 kohdan mukaan Ahvenanmaan maakunnalla on lainsäädäntövalta asioissa, jotka koskevat yleistä järjestystä ja turvallisuutta 27 §:n 27, 34 ja 35 kohdassa säädetyin poikkeuksin.

8 Ehdotuksen käsittely Euroopan unionin toimielimissä ja muiden jäsenvaltioiden kannat

Ehdotuksen käsittelystä neuvostossa vastaa tiedonvaihtotyöryhmä (IXIM). Ehdotus on esitelty työryhmän kokouksessa 14.12.2021, ja sen käsittely on aloitettu työryhmässä 13.1.2022.

9 Ehdotuksen kansallinen käsittely

Luonnosta U-kirjelmäksi on käsitelty oikeus- ja sisäasiat -jaoston (EU7) kirjallisessa menettelyssä 19.1.–24.1.2022.

10 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.

Valtioneuvosto pitää kannatettavana keskitetyn reitittimen rakentamista niin, että sillä korvattaisiin jäsenvaltioiden väliset kahdenväliset yhteydet biometristen tietojen vaihdossa asetuksen 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.