

PO Vertio Kia(SM)

06.05.2022
JULKINEN

Asia

Komission 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

Kokous

U/E/UTP-tunnus

U 9/2022 vp

Käsittelyvaihe ja jatkokäsittelyn aikataulu

Komissio antoi 8.12.2021 ehdotuksen asetukseksi automaattisesta tietojenvaihdosta poliisiyhteistyössä (nk. Prüm II -asetus) (COM(2021) 784 final). Ehdotus esiteltiin neuvoston tiedonvaihtotyöryhmän (IXIM) kokouksessa 14.12.2021, ja sen käsittely aloitettiin 13.1.2022. Puheenjohtajavaltio Ranska on ilmoittanut tavoitteekseen hyväksyä neuvoston yleisnäkemyksen asetusehdotuksesta oikeus- ja sisäasioiden neuvostossa 9.10.6.2022.

Suomi on vaikuttanut asetusehdotuksen neuvotteluihin EU:n neuvoston työryhmässä U 9/2022 vp kantojen mukaisesti. Asetusehdotus on edennyt Suomen kantojen mukaiseen suuntaan, mistä johtuen U-jatkokirje on rajattu käsittelemään puheenjohtajavaltion kompromissiesitystä ajokorttitietojen lisäämisestä Prüm-puitteissa tehtävän tiedonvaihdon piiriin.

Suomen kanta

Suomi on lähtökohtaisesti suhtautunut myönteisesti toimiin, joilla pyritään kehittämään perusoikeuksia kunnioittavalla tavalla jäsenvaltioiden lainvalvontaviranomaisten välistä tiedonvaihtoa rikosten ennalta estämiseksi, paljastamiseksi ja tutkimiseksi. Suomi on myös pitänyt tärkeänä varmistaa, että asetusehdotus vastaa rikosasioiden tietosuojadirektiivin sääntelyä erityisesti erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien henkilötietojen käsittelyn osalta (U 9/2022 vp).

Suomi katsoo, että ajokorttitietojen vaihdolla voidaan edistää rikostorjuntaa ja rikollisten tunnistamista. Ajokorttitietojen vaihdon osalta on kuitenkin kiinnitettävä huomiota oikeasuhteisuuteen ja ajokortteihin liitettyjen kasvokuvien osalta biometristen tietojen asemaan erityisenä henkilötietoryhmänä. Suomi pitää hyvänä, että haut rajattaisiin tehtäväksi ainoastaan ajokortin numerolla tai ajokortin haltijan tiedoilla. Suomi suhtautuu varauksellisesti ajokortteihin liitettyjen kasvokuvien lisäämiseen Prüm-tietojenvaihdon piiriin. Mikäli enemmistö jäsenvaltioista on valmis hyväksymään myös ajokorttikuvien

vaihdon osana neuvoston yleisnäkemyistä, Suomi voi hyväksyä ehdotuksen. Teknisten ratkaisujen osalta Suomi pitää perusteltuna ajokorttitietojen vaihtoa Eucariksen kautta.

Pääasiallinen sisältö

1. Puheenjohtajan kompromissiesitys ajokorttitietojen lisäämisestä Prümin puitteissa tehtävän tiedonvaihdon piiriin

Prüm II -asetusehdotuksen sisältöä kokonaisuudessaan on käsitelty U-kirjelmässä U 9/2022 vp.

Asetusehdotukseen on neuvoston työryhmän neuvotteluissa lisätty uusi luku ajokorttitietojen vaihdosta. Uuden ehdotuksen mukaan jäsenvaltioiden tulisi antaa toisille jäsenvaltioille ja Europolille pääsy ajokorttitietoihin, mukaan lukien ajokortin haltijan kasvokuva, jos se on saatavilla. Hakuja voitaisiin tehdä ainoastaan ajokortin numerolla tai ajokortin haltijan tiedoilla, joita olisivat etunimi, sukunimi ja syntymäaika ja -paikka. Muiden vaihdettavien tietojen tavoin hakuja voitaisiin tehdä vain yksittäistapauksissa ja pyynnön tekevän jäsenvaltion kansallisen lainsäädännön puitteissa. Haut tehtäisiin Prümin puitteissa jo nykyisin vaihdettavien ajoneuvorekisteritietojen tavoin käyttämällä eurooppalaista ajoneuvo- ja ajokorttitietojärjestelmää Eucarista niin, että tiedot välitettäisiin salatussa muodossa. Komissio säätäisi täytäntöönpanosäädöksillä tarkemmin niistä tietoelementeistä, joita vaihdettaisiin. Lisäksi säädettäisiin lokitietojen pitämisestä ajoneuvorekisteritietoja vastaavalla tavalla. Ajokorttitietojen vaihto esitetään aloitettavaksi kaksi vuotta asetuksen voimaantulon jälkeen. Johdantolukuun lisätyn kappaleen mukaisesti jäsenvaltioiden tulisi käyttää ajokorttitietojen vaihdossa EU:n ajokorttiverkko Resperia, joka koostuu Eucariksesta sekä komission keskusyksiköstä.

2. Kompromissiesityksen arviointi ja nykytilanne

Komissio tarkasteli asetusehdotusta valmistellessaan mahdollisuutta vaihtaa myös ajokorttitietoja Prüm-tietojenvaihdon puitteissa. Komissio katsoi vaikutustenarvioinnissaan, että ajokorttitietojen vaihtaminen antaisi rikostutkintaa ja mahdollisesti rikollisten tunnistamista tukevaa lisätietoa. Ajokorttitiedoilla olisi merkitystä mahdollisten väärennettyjen henkilöllisyystodistusten tapauksissa joko asiakirjojen luotettavuuden vahvistamiseksi tai mitätöimiseksi sekä epäillyn henkilöllisyyden tarkistamiseksi. Komissio arvioi, että ajokorttitietojen vaihtaminen lisäisi EU-kansalaisten turvallisuutta. Samalla sillä olisi kielteisiä vaikutuksia kansalaisiin, koska se tarkoittaisi, että kaikki kansalaiset, joilla on ajokortti, joutuisivat mahdollisesti Prümin puitteissa tehtävän tietojenvaihdon piiriin. Tällä olisi negatiivisia vaikutuksia perusoikeuksien ja tietosuojan näkökulmasta. Komissio katsoi, että huolimatta ajokorttitietojen vaihdosta saatavasta lisäarvosta, niiden lisäämistä Prüm-tietojenvaihdon piiriin ei voitu osoittaa oikeasuhteiseksi ja väärennettyjä asiakirjoja voidaan torjua monin keinoin. Jäsenvaltiot tukivat ehdotuksen valmisteluvaiheessa jo vuonna 2019 laajasti ajokorttitietojen sisällyttämistä asetusehdotukseen.

Komissio katsoi arviossaan myös, että saatavuusperiaatteen mukaisesti muiden jäsenvaltioiden lainvalvontaviranomaisille voitaisiin antaa pääsy samaan tietoon samoin edellytyksin kuin kansallisilla lainvalvontaviranomaisilla on. Suurimmassa osassa jäsenvaltioista lainvalvontaviranomaisilla on pääsy kansallisiin ajokorttitietokantoihin. Puheenjohtajavaltion pyytämien vastausten perusteella 24 jäsenvaltiossa lainvalvontaviranomaisilla on pääsy ajokorttitietoihin ja 17 jäsenvaltiossa myös ajokortteihin liitetty kasvokuvat ovat lainvalvontaviranomaisten saatavilla. Jäsenvaltiot ovatkin työryhmän neuvotteluissa pääosin tukeneet ajokorttitietojen vaihdon lisäämistä

siitä saatavan rikostutkinnallisen lisäarvon ja kansalaisten turvallisuuden parantamisen vuoksi.

EU-valtioiden väliset erot ajokorttikuvien osalta ovat suuria. Joissakin maissa ei ole lainkaan keskitettyjä kuvarekistereitä, kun taas toisissa passien ja ajokorttien kuvat ovat yhdessä rekisterissä ja siten käyttötarkoitusta ei erotella. Suomessa ajokorttikuvien hyväksyminen on yksityisen palveluntuottajan virkailijoiden tehtävänä. Ajokorttia hakeva saa toimittaa uuden valokuvan ajokorttia varten, mutta myös passin tai henkilökortin kuvaa on mahdollista hyödyntää ajokortissa tietyn edellytyksin. Kansallisesti ajokortissa käytetty kasvokuva ei ole ajokorttirekisterissä vaan erillisessä kuvarekisterissä, johon kasvokuvat lisätään joko poliisin tai yksityisen palveluntuottajan vahvistamana. Ajokortilla käytettävän kuvan lähteen erottelu on haasteellista ja ajokortin kuvatietojen luovuttaminen tarkoittaisi käytännössä myös virallisten henkilötodistusten kuvatietojen luovuttamista. Erillistä kuvarekisteriä ei toistaiseksi ole integroitu Resper-palveluun. Kasvokuva on saatavilla ainoastaan ajokorteilta, jotka on myönnetty vuonna 2013 tai sen jälkeen.

Jäsenvaltiot voivat jo nyt vaihtaa ajokorttidirektiivin (2006/126/EY) 5 ja 15 artikloiden mukaisesti ajokorttitietoja EU:n ajokorttiverkon eli Resper-palvelun kautta. Resperiä saa tällä hetkellä käyttää ajokorttien myöntämiseen ja valvontaan liittyvissä tehtävissä, mutta ei yleisemmin lainvalvontatarkoituksessa. Kansallisesti Traficom on järjestämässä Suomen poliisille pääsyä Resperiin ulkomaisten ajokorttien tietoihin liikenteenvalvonnan yhteydessä tehtäviä ajokorttikyselyitä varten. Tavoitteena on saada Resper poliisin käyttöön kuluvan vuoden lopulla tai vuoden 2023 alkupuolella. Liikenneasioiden tiedot ovat Suomessa lähtökohtaisesti julkisia. Suomessa kenen tahansa on mahdollista Traficomien verkkopalveluun tunnistautumalla tarkastaa henkilön voimassa oleva ajo-oikeustieto ja ajokorttiluokka sekä ammattipätevyystiedot henkilön nimen ja syntymäajan perusteella.

EU:n oikeuden mukainen oikeusperusta/päätöksentekomenettely

Komissio on esittänyt asetusehdotuksen oikeusperustaksi Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) artikloja 16(2), 87(2)(a) ja 88(2). Neuvoston työryhmän neuvotteluissa oikeusperustaksi on esitetty myös artiklaa 82(1)(d), jonka nojalla voidaan säätää tavallista lainsäätämisyjärjestystä noudattaen toimenpiteistä, joiden tarkoituksena on helpottaa jäsenvaltioiden oikeusviranomaisten tai vastaavien viranomaisten yhteistyötä rikosasioiden käsittelyn ja päätösten täytäntöönpanon yhteydessä.

Käsittely Euroopan parlamentissa

Euroopan parlamentissa vastuuvaliokunta on kansalaisvapauksien sekä oikeus- ja sisäasioiden valiokunta (LIBE). Mietinnön esittelijä on Paulo Rangel (Portugali, EPP). Ehdotuksen käsittely parlamentissa on kesken.

Kansallinen valmistelu

Asetusehdotusta koskeva U-kirjelmäluonnos on käsitelty oikeus- ja sisäasiat -jaoston (EU7) kirjallisessa menettelyssä 19.1.24.1.2022. U-kirjelmä (U 9/2022 vp) toimitettiin eduskuntaan 10.2.2022.

U-jatkokirjeluonnos on käsitelty 4.5.5.2022 oikeus- ja sisäasiat -jaoston (EU7) kirjallisessa menettelyssä.

Eduskuntakäsittely

Eduskunta on lausunut komission ehdotuksesta ja U-kirjelmästä U 9/2022 vp valiokuntalausunnoissaan PeVL 12/2022 vp ja HaVL 10/2022 vp ja hyväksynyt eduskunnan kannan SuVEK 43/2022 vp.

Ehdotuksen suhde perustuslakiin

U-kirjelmässä U 9/2022 vp on arvioitu koko asetusehdotuksen suhdetta perustuslakiin ja perus- ja ihmisoikeusvelvoitteisiin. Perustuslakivaliokunta on asetusehdotusta koskevassa lausunnossaan (PeVL 12/2022 vp) pitänyt olennaisena, että ehdotettuihin reitittämiin ei tallenneta tietoja, vertailu on rajattu välttämättömään ja se on tapauskohtaista. Valiokunta painotti tarvetta kiinnittää jatkovalmistelussa erityistä huomiota biometristen tietojen asemaan erityisenä henkilötietoryhmänä. Valiokunta kiinnitti huomiota myös toisiinsa läheisesti liittyvien EU-säädösehdoitusten kumulatiivisiin vaikutuksiin perus- ja ihmisoikeuksiin ja erityisesti yksityiselämän ja henkilötietojen suojaan nähden ja katsoi, että kokonaisarviolla on erityistä merkitystä arvioitaessa ehdotetun sääntelyn suhdetta EU-oikeuden suhteellisuus- ja toissijaisuusperiaatteisiin.

Perustuslakivaliokunnan mukaan Suomen perustuslaissa turvatut perusoikeudet ovat merkityksellisiä myös EU-sääntelyn valmistelussa. Suomen perustuslain tulee ohjata valtioneuvoston kannanmuodostusta EU-lainsäädännön valmistelussa. (PeVL 20/2021 vp ja siinä viitatu lausunnot.) Ajokorttitietojen vaihtoa tulee tarkastella erityisesti suhteessa perustuslain 10 §:än, jossa säädetään henkilötietojen ja yksityiselämän suojasta. Edelleen tulee huomioida perustuslakivaliokunnan painotus, jonka mukaan yksityiselämän ja henkilötietojen suoja tulee suhteuttaa toisiin perus- ja ihmisoikeuksiin sekä muihin painaviin yhteiskunnallisiin intresseihin, kuten esimerkiksi yleiseen turvallisuuteen liittyviin intresseihin (PeVL 5/1999 vp, s. 2/II). Lainsäätäjän tulee turvata yksityiselämän ja henkilötietojen suoja tavalla, jota voidaan pitää hyväksyttävänä perusoikeusjärjestelmän kokonaisuudessa (esim. PeVL 14/2018 vp).

Perustuslakivaliokunta on katsonut, että biometriset tunnistetiedot ovat monin tavoin rinnastettavissa arkaluonteisiin tietoihin, ja niiden käsittely on syytä rajata täsmällisillä ja tarkkarajaisilla säännöksillä vain välttämättömään (PeVL ja 33/2016 ja PeVL 3/2017 vp). Arkaluonteisten tietojen käsittelyn salliminen koskee yksityiselämään kuuluvan henkilötietojen suojan ydintä (PeVL 37/2013 vp). Perustuslakivaliokunnan mielestä biometristen tunnistetietojen rekisteröinti merkitsee lisäksi erityistä tarvetta huolehtia järjestelmään talletettavien henkilötietojen suojaamisesta väärinkäytön vaaroilta ja kaikenlaiselta tietojen laittomalta saannilta ja käytöltä (PeVL 40/2021 vp).

Ehdotusta tulee tarkastella myös EU:n perusoikeuskirjan 8 artiklan näkökulmasta. Kyseisen artiklan mukaan henkilötietojen käsittelyn tulee olla asianmukaista ja sen on tapahduttava tiettyä tarkoitusta varten. Käyttötarkoitussidonnaisuuden periaatteeseen kuuluu olennaisena osana se, ettei henkilötietoja voida myöhemmin käsitellä tavalla, joka on yhteensopimatonta alkuperäisen käyttötarkoituksen kanssa.

Käyttötarkoitussidonnaisuuden periaate on keskeinen myös rikosasioiden tietosuojadirektiivissä (EU) 2016/680. Perustuslakivaliokunta on korostanut tarvetta varmistaa käyttötarkoitussidonnaisuuden periaatteen toteutuminen henkilötietojen käsittelyssä. Valiokunta on katsonut, että käyttötarkoitussidonnaisuudesta on voitu tehdä vain täsmällisiä ja vähäisiä luonnehdittavia poikkeuksia. Sääntely ei ole saanut johtaa siihen, että muu kuin alkuperäiseen käyttötarkoitukseen liittyvä toiminta muodostuu rekisterin pääasialliseksi tai edes merkittäväksi käyttötavaksi. (Esim. PeVL 40/2021 vp, PeVL 14/2017 vp ja PeVL 33/2016 vp ja niissä viitatu valiokunnan lausunnot.)

Perustuslakivaliokunta on kuitenkin katsonut, että erityisen vakavien rikosten ennalta

estämiseen, paljastamiseen tai selvittämiseen voi liittyä sellaisia painavia, perusoikeusjärjestelmäänkin palautuvia yhteiskunnallisia intressejä, jotka riittävästi perustelevat käyttötarkoitussidonnaisuudesta poikkeamista. Valiokunnan mielestä on näiltä osin valtiosääntöisesti mahdollista tehdä rajattuja poikkeuksia käyttötarkoitussidonnaisuuden periaatteeseen, mikäli huolellisesti laadittu sääntely kokonaisuutena arvioiden täyttää perus- ja ihmisoikeuksien vaatimukset ja on yhteensopivaa EU-oikeuden asettamien vaatimusten kanssa. (PeVL 23/2022 vp.)

Ajokorttitietoja koskevia hakuja voitaisiin ehdotuksen mukaan tehdä ainoastaan yksittäistapauksissa ja kyselyn lähettävän jäsenvaltion kansallisen lainsäädännön puitteissa. Lisäksi on syytä huomioda, että hakuja voitaisiin tehdä ainoastaan ajokortin numerolla tai ajokortin haltijan tiedoilla (etunimi, sukunimi ja syntymäaika ja -paikka). Hakuja ei esitetä tehtäväksi kasvokuvalla. Ajokorttitietoja ei tallennettaisi Eucarikseen vaan järjestelmää käytettäisiin ainoastaan mahdollistamaan haut toisten jäsenvaltioiden tietokantoihin. Ajokorttitietojen vaihtoa koskivat myös muiden vaihdettavien tietoluokkien tavoin asetuksen tietosuojaa koskevat säännökset, kuten tietojen käsittely ainoastaan sitä tarkoitusta varten, jota ne on annettu tiedot lähettäneestä jäsenvaltiosta ja säännökset tietojen korjaamisesta ja poistamisesta sekä lisäksi biometristen tietojen käsittely vain siltä osin kuin se on ehdottoman välttämätöntä rikosasoiden tietosuojadirektiivin mukaisesti.

Kansallinen lainsäädäntö, ml. Ahvenanmaan asema

Lainsäädännöllisesti EU:n asetus on jäsenvaltioissa suoraan sovellettavaa oikeutta. Alkuperäisen ehdotuksen vaikutuksia kansalliseen lainsäädäntöön on esitelty U-kirjelmässä U 9/2022 vp.

Poliisin henkilötietolain (616/2019) 16 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaan poliisilla on sen lisäksi, mitä muualla laissa säädetään, oikeus saada tehtäviensä suorittamista ja henkilörekisteriensä ylläpitämistä varten salassapitosäännösten estämättä teknisen käyttöyhteyden avulla tai tietojoukkona tietoja rekistereistä siten kuin käytännön menettelyistä asianomaisen rekisterinpitäjän kanssa sovitaan, seuraavasti: 1) liikenteen palveluista annetussa laissa (320/2017) tarkoitettua liikenneasioiden rekisteristä tiedot, jotka ovat välttämättömiä poliisin laissa säädettyjen tehtävien hoitamiseksi. Tiedonsaantioikeus mahdollistaa siten kansallisesti ajokorttien ja ajokorttikuvien saamisen poliisin rikostorjuntaan liittyvien tehtävien hoitamiseksi, jos tiedot ovat välttämättömiä.

Liikenteen palveluista annetun lain (320/2017) 230 §:n 1 momentin mukaan Liikenne- ja viestintävirastolla on salassapitosäännösten estämättä oikeus luovuttaa rekisteristä toiselle viranomaiselle tai muulle laissa säädettyä tehtävää hoitavalle sellaisia tietoja, jotka ovat välttämättömiä sille laissa säädettyjen tehtävien hoitamiseksi. Liikenne- ja viestintävirasto ei saa kuitenkaan luovuttaa sellaisia salassa pidettäviä tietoja, jotka se on saanut rikos- tai sakkorekisteristä, ellei muualla laissa ole toisin säädetty. Edelleen lain 230 §:n 2 momentin mukaan Liikenne- ja viestintävirasto saa luovuttaa rekisteristä tietoja ulkomaan viranomaisille tai viranomaistehtäviä varten, jos luovuttaminen perustuu lakiin, Euroopan yhteisön lainsäädäntöön tai Suomea sitovaan kansainvälisen sopimuksen velvoitteeseen. Jos henkilötietoja siirretään ETA-alueen ulkopuolelle, Euroopan unionin yleisen tietosuojaa-asetuksen V luvun edellytysten on täyttyttävä. Liikenneasioiden rekisteristä tietoja saanut muu viranomainen saa luovuttaa tietoja edelleen samojen edellytysten täytyttyä. Lain 216 §:n 2 momentin mukaan liikenneasioiden rekisteriä pidetään liikenteen lupien ja muiden oikeuksien myöntämiseksi ja valvomiseksi, liikenteen turvallisuuden parantamiseksi,

liikennevälineiden ja niihin liittyvän verotuksen ja kiinnitysten yksilöimiseksi, ympäristöhaittojen vähentämiseksi, liikkumispalveluiden kehittämisen sekä niiden käyttämisen edistämiseksi, tutkimus- ja kehittämis- ja innovaatiotoiminnan mahdollistamiseksi, henkilön omien tietojen hallintaan perustuvien palveluiden kehittämisen edistämiseksi, liikenteen viranomaispalvelujen tuottamiseksi ja kansainvälisten velvoitteiden täyttämiseksi.

Taloudelliset vaikutukset

Puheenjohtajavaltion kompromissiesityksen mukaan ajokorttitietojen vaihdossa käytettäisiin Eucarista ja Resperiä. Jos tietojenvaihdossa päätettäisiin käyttää näitä järjestelmiä, kansallisesti ei todennäköisesti vaadittaisi merkittäviä muutoksia, sillä Eucariksen kautta toteutettu Resper-palvelu on jo nykyisin käytössä. Jos kasvokuvat otettaisiin mukaan vaihdettaviin tietoihin, tämä aiheuttaisi muutoksia Traficomin Resper-palveluihin ja näin ollen myös lisäkustannuksia.

Poliisilla on jo tällä hetkellä oikeus käyttää Resperiä liikenteenvalvontaan liittyvissä asioissa. Kansallisesti on käyty Traficom-poliisi-ICT-koordinaatioryhmässä keskustelua mahdollisuudesta integroida nykyinen Resper-palvelu johonkin poliisin operatiiviseen järjestelmään sen jälkeen, kun palvelu on päivitetty. Uutena tietoluokkana ajokorttitietojen vaihdon lisääminen Prümin puitteissa tehtävän tietojenvaihdon piiriin edellyttäisi mahdollisesti joitakin lisähenkilöresursseja poliisiin.

Muut asian käsittelyyn vaikuttavat tekijät

-

Asiakirjat

-

Laatijan ja muiden käsittelijöiden yhteystiedot

Kia Vertio, SM, kia.vertio@govsec.fi, 0295 488 374

Pauliina Penttilä, LVM, pauliina.penttila@gov.fi

Amanda Mäkelä, OM, amanda.makela@gov.fi

Pekka Hiltunen, Liikenne- ja viestintävirasto Traficom, pekka.hiltunen@traficom.fi

Suvi Pato-oja, SM, suvi.pato-oja@govsec.fi

Roope Lehto, KRP, roope.lehto@poliisi.fi

Anne Lamminmäki, VNK, anne.lamminmaki@gov.fi

EUTORI-tunnus

EU/2021/1392

Liitteet

Viite

Asiasanat	tietojenvaihto oikeus- ja sisäasioissa, poliisiyhteistyö
Hoitaa	OM, SM
Tiedoksi	EUE, LIIVI, LVM, TULLI, UM, VM, VNK