

Asia: VN/17834/2024

Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi automaattisesta tietojen hausta ja -vaihdosta poliisiyhteistyössä sekä henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa annetun lain muuttamisesta

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Sisäministeriö on pyytänyt oikeusministeriöltä lausunnon luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi automaattisesta tietojen hausta ja -vaihdosta poliisiyhteistyössä sekä henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa annetun lain muuttamisesta.

Esityksessä on tarkoitus ehdottaa säädettäväksi laki automaattisesta tietojen hausta ja -vaihdosta poliisiyhteistyössä. Laissa annettaisiin Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusta automaattisesta tietojen hausta ja -vaihdosta poliisiyhteistyössä (Prüm II -asetus) koskevat täydentävät säännökset poliisirekisteritiedonvaihdosta sekä tietojen käytöstä kadonneiden henkilöiden ja tunnistamattomien vainajien tunnistamiseksi. Esityksessä ehdotetaan myös muutettavaksi lakia henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa. Lakiin tehtäisiin Prüm II-asetuksesta aiheutuvat tekniset muutokset.

Sisäministeriö on kuullut oikeusministeriötä hallituksen esityksen luonnoksen valmistelun yhteydessä. Oikeusministeriön esittämät kommentit on otettu huomioon esitysluonnoksessa. Oikeusministeriö rajaa lausunnon koskemaan esitysluonnoksen 1. lakiehdotusta. Ehdotettava sääntely on pääosin riittävää, mutta esitysluonnoksen jatkovalmistelussa voisi kiinnittää huomiota vielä jäljempänä mainittuihin 1. lakiehdotusta koskeviin näkökohtiin.

Lakiehdotus koski ehdotuksen mukaan pelkästään poliisirekisterien välistä tiedonhakua ja -vaihtoa. Poliisirekistereillä tarkoitetaan kuitenkin laajemmin myös poliisiin rinnastuvien lainvalvontaviranomaisten rekistereitä. Esitysluonnoksessa todetaan DNA-jälkiä, sormenjälkiä ja kasvokuvia koskevan tiedonvaihdon osalta, että asetuksen artikkelit ovat sellaisenaan sovellettavia eivätkä ne edellytä täydentävää kansallista lainsäädäntöä. Myöskään ajoneuvorekisteritiedonvaihdon osalta ei ehdoteta käytettäväksi kansallista liikkumavaraa.

Esitysluonnoksesta jää kuitenkin epäselväksi se, onko Prüm II -asetuksen osalta arvioitu tarkemmin sitä, voisiko muusta syystä olla perusteltua antaa kansallisia täytäntöönpanosäännöksiä myös edellä mainittujen tietojen osalta, vaikka asetus ei suoraan edellyttäisi niitä.

Vaikka Prüm II -asetus on suoraan sovellettavaa oikeutta ja sisältää varsin yksityiskohtaisia suoja-toimia koskevia säännöksiä, erityisesti kansallisia toimivaltuuksia koskevien säännösten tarvetta olisi vielä hyvä arvioida jatkovalmistelun aikana. Yleisesti oikeusministeriö toteaa, että viranomaisen tehtävien ja toimivaltuuksien on syytä ilmetä riittävällä tarkkuudella laista perustuslaista johtuvista syistä. Huomionarvioista on, että Prüm II -asetuksen sisältö koskee suurelta osin erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien tietojen käsittelyä, minkä lisäksi rikosasioihin liittyvät henkilötiedot ovat kokonaisuutena arkaluonteisia tietoja. Esimerkiksi asetuksen 19 artiklan sisältämät säännökset ovat samankaltaiset kuin ne 25 artiklan säännökset, joiden osalta 1. lakiehdotukseen ehdotetaan täytäntöönpanosäännöksiä. Ks. jäljempänä lainsäädäntötekhniset huomiot tältä osin.

1. lakiehdotus

Esitysluonnoksen 1. lakiehdotuksella annettaisiin Prüm II -asetusta täydentävät kansalliset säännökset. Erityisesti tarkoituksena on mahdollistaa se, että Suomen viranomaiset voivat osallistua poliisirekisteritietojen automaattiseen vaihtoon. Esitysluonnoksessa on asianmukaisesti perusteltu se, mistä syystä Suomen toimivaltaisille viranomaisille olisi tarkoituksenmukaista antaa toimivaltuudet osallistua kyseiseen tietojenvaihtoon.

Ehdotetun mukaisesti keskeistä on, että esitysluonnoksen 1. lakiehdotuksesta ilmenee se, mitkä viranomaiset olisivat toimivaltaisia osallistumaan asetuksessa säädettyyn tietojenvaihtoon. Ehdotettu säännös on ehkä ymmärrettävissä siten, että toimivalta luo myös oikeuden tehdä hakuja tietojärjestelmään asetuksen mukaisesti. Jatkovalmistelun aikana olisi kuitenkin hyvä varmistua siitä, ovatko asetuksen säännökset esim. tiedonhakuoikeuden osalta riittävän yksityiskohtaiset ja mahdollistaisivatko ne säännöksen tarkentamisen myös tältä osin. (Sama koskee muita asetuksen alaan kuuluvia tietojärjestelmiä.) Kuitenkin lähtökohtaisesti lakiehdotuksen sääntely on syytä rajata ensinnäkin siihen, mikä on mahdollista Prüm II -asetuksen kansallisen liikkumavaran puitteissa, sekä toisaalta siihen, mikä on tarpeen tai välttämätöntä asetuksen säännösten täydentämiseksi. Prüm II -asetus on suoraan sovellettavaa oikeutta, ja sen säännökset tietojenvaihdosta ovat yksityiskohtaiset ja pääosin sellaisenaan sovellettavissa.

Asetuksen 5 jaksossa säädetään poliisirekisteritietojen käsittelystä. Asetuksen 25 artikla jättää kansalliseen harkintaan sen, osallistuvatko jäsenvaltion toimivaltaiset viranomaiset poliisirekisteritietojen automaattiseen vaihtoon. Asetuksen 25 artikla edellyttää, että tietojenvaihtoon osallistuva jäsenvaltio varmistaa sellaisten kansallisten poliisirekisterihakemistojen saatavuuden, jotka sisältävät niiden rikosten ennalta estämiseksi, paljastamiseksi ja tutkimiseksi perustettujen kansallisten tietokantojen epäiltyjen ja tuomittujen henkilöiden biografisten tietojen

joukkoja. Nämä ovat oikeusministeriön käsityksen mukaan seikkoja, joiden on syytä ilmetä laista ja ne on myös huomioitu esitysluonnoksen 1. lakiehdotuksessa.

Asetuksen mukainen tietojenvaihto tapahtuisi kohdistamalla hakuja kansallisiin poliisirekisterihakemistoihin keskitetyn infrastruktuurin (EPRIS) kautta. Esitysluonnoksen mukaisesti 1. lakiehdotus sisältäisi tätä tietojenvaihtoa tarkentavia säännöksiä. Koska poliisin ja muiden lainvalvontaviranomaisten henkilötietojen käsittelyä koskeva erityislainsäädäntö ei määrittele, mihin näiden viranomaisten käsittelemät tiedot tallennetaan, oikeusministeriö pitää tärkeänä määrittää laissa ehdotetun 3 §:n 1 momentin mukaisesti se, mitä Suomessa tarkoitetaan asetuksen mukaisilla poliisirekistereillä. Lakiehdotuksen 3 §:n 2 momentissa annettaisiin rekisterinpitäjälle toimivaltuus päättää ne kansalliset tietokannat, joista laadittaisiin kansalliset poliisirekisterihakemistot. Myös tämä säännös on perusteltu viranomaisten tehtäviä ja toimivaltuuksia koskevien perustuslaista johtuvien vaatimusten kannalta.

Oikeusministeriö kiinnittää kuitenkin huomioita 3 §:n säännöskohtaisiin perusteluihin, joista ilmenee, että kaikki pykälässä mainitut toimivaltaiset viranomaiset käyttävät samaa tietojärjestelmää, mutta ovat ilmeisesti erillisiä rekisterinpitäjiä. Perustelujen mukaan ”teknisesti poliisiasiantietojärjestelmän tietokanta on kaikilla organisaatioilla sama eli tietokantoja ei ole eriytetty organisaatiokohtaisesti. Jokainen käyttäjäorganisaatio on omien tietojensa osalta niiden omistaja ja rekisterinpitäjä.” Perusteluista saa pikemminkin sellaisen käsityksen, että järjestelmässä ja sen sisältämässä yhdessä tietokannassa on kyse tosiasiallisesta yhteisrekisterinpidosta. Joka tapauksessa perustelujen valossa jää epäselväksi, onko tarkoituksena, että kukin toimivaltainen viranomainen päättäisi itsenäisenä rekisterinpitäjänä tietokantaan sisältyvien omien tietojensa liittämistä hakemistoon, vai päättäisivätkö kaikki kolme rekisterinpitäjää yhdessä mistä yhdestä tai useammasta tietokannasta hakemisto luodaan. Jatkovalmistelun aikana olisi hyvä vielä tarkastella mahdollisuutta tarkentaa sääntelyä sekä selkiyttää ehdotetun 3 §:n 2 momentin suhdetta 1 momenttiin. Se, että tietokantoja ei pystytä tarkemmin nimeämään suoraan laissa, ei ole kaikkein ihanteellisin ratkaisu sääntelyn selkeyden ja tarkkarajaisuuden kannalta. Tämä johtunee osaltaan lainvalvontaviranomaisten henkilötietojen käsittelyä koskevan erityislainsäädännön tekniikasta.

Oikeusministeriö esittää lisäksi 1. lakiehdotuksen 3–5 §:stä lainsäädäntötekniisiä huomioita. Lakiehdotuksen 3 §:n 2 momentin toinen virke ja 3 momentti näyttäisivät toistavan erityisesti asetuksen 25 artiklan sisältöä. Ehdotetun 3 momentin perusteluissa todetaan, että kyse olisi informatiivisesta viittaussäännöksestä. Oikeusministeriö kiinnittää tältä osin huomiota siihen, että 3 momentti on kirjoitettu aineellisen säännöksen muotoon.

Myös lakiehdotuksen 4 ja 5 § sisältäisivät viittaukset asetuksen säännöksiin. Laissa ei ole lähtökohtaisesti tarpeen säätää uudelleen sellaisista seikoista, joista jo säädetään suoraan sovellettavassa EU-asetuksessa. Joissakin tapauksissa sinänsä aineelliset tai informatiiviset viittaussäännökset voivat olla tarpeen, kuten tässä tapauksessa säännöksiä on perusteltu sääntelyn läpinäkyvyydellä. Oikeusministeriö yhtyy esitysluonnoksen mainintaan siitä, että viittaussäännökset tekevät sääntelystä läpinäkyvämpää rekisteröidyn kannalta, koska tiedonvaihdesta säädetään yksityiskohtaisesti lakiehdotuksessa mainituissa artikloissa. Oikeusministeriö ehdottaa harkittavaksi

sitä, että ehdotetut viittaussäännökset korvattaisiin yhdellä pykälällä, joka voisi sisältää informatiivisen viittauksen tarvittaviin tiedonvaihtoa koskeviin asetuksen artikloihin. Siinä tapauksessa, että asetuksen säännöksiä poliisirekisterihakemistojen osalta täydennetään laissa, sääntelyn riittävydestä muiden tiedonhakuun liittyvien tietojärjestelmien osalta herää kuitenkin kysymyksiä.

Oikeusministeriö kiinnittää lopuksi huomiota 1. lakiehdotuksen 6 §:än, jossa mahdollistettaisiin asetuksen 29 artiklan mukaisen liikkumavaran turvin hakujen tekeminen sormenjälki-, DNA- ja kasvokuvarekistereiden sekä ajoneuvorekisterin tietoihin humanitaarisista syistä. Oikeusministeriöllä ei lähtökohtaisesti ole huomauttamista siihen, että haut sallittaisiin laissa, jos sillä on mahdollista edistää hengen tai terveyden vaarassa olevien ihmisten paikantamista. Huomioiden sen, että Prüm II -asetuksessa tarkoitetut rekisterit sisältävät kuitenkin ainakin pääosin rikosperusteisia tietoja, tällaisten rekisterien hyödynnettävyys kadonneiden henkilöiden paikantamiseen on hieman kysymysmerkki. Ehdotetut säännökset on asianmukaisesti sidottu siihen, että tiedonhaun tulisi olla välttämätöntä esimerkiksi hengenvaaran tilanteessa. Jatkovalmistelun aikana voisi vielä tarkastella mahdollisuuksia tarkentaa säännöksiä tai niiden perusteluita.

Suurpää Johanna
Oikeusministeriö

Koivu Virpi
Oikeusministeriö