

SM Huhtamäki Jouko

22.04.2005

EDUSKUNTA
Suuri valiokunta

Viite

Asia
EU/OSA/Tietojen saatavuusperiaatetta koskeva lähestymistapa

U/E-tunnus:

EUTORI-numero:

Ohessa lähetetään perustuslain 97§:n mukaisesti selvitys Haagin ohjelmaan sisältyvän tietojen saatavuusperiaatteen toteuttamista koskevasta lähestymistavasta.

Neuvotteleva virkamies

Jouko Huhtamäki

LIITTEET Muistio SM2005-00171, Puheenjohtajan asiakirja 7641/2/05 CATS 20 ENFOPOL 31
ENFOCUSTOM 17 CRIMORG 30 REV 2

Asiasanat	oikeus- ja sisäasiat,poliisiyhteistyö,tietosuoja
Hoitaa	LVM,OM,SM,UM,VM
Tiedoksi	EUE,KTM,MMM,OPM,PLM,STM,TH,TM,TPK,VNEUS

SM

Huhtamäki Jouko

22.04.2005

Asia

EU/OSA/Tietojen saatavuusperiaatetta koskeva lähestymistapa

Kokous

Liitteet

Viite

EUTORI/Eurodoc nro:

-

U-tunnus / E-tunnus:

-

Käsittelyvaihe ja käsittelyn tarkoitus:

Asiaa käsiteltiin viimeksi oikeus- ja sisäasiainneuvostossa 14.4.2005, jossa sovittiin vaiheittaisesta etenemistavasta. Komissio valmistelee aiheesta esitykset, joista DNA-tietojen vaihtoa koskeva tiedonanto valmistunee lähiaikoina. Muut tiedonannot valmistunevat kuluvan vuoden 2005 loppuun mennessä.

Asiakirjat:

7641/2/05 CATS 20 ENFOPOL 31 ENFOCUSTOM 17 CRIMORG 30 REV 2

EU:n oikeuden mukainen oikeusperusta/päätöksentekomenettely:

Sopimus Euroopan unionista 30 artikla

Käsittelijä(t):

SM/Ylijohtaja Antti Pelttari, p. 160 42290

SM/Neuvotteleva virkamies Jouko Huhtamäki, p. 160 42231

KRP/Rikostarkastaja Marja Kartila, p. 8388 6486

OM/Hallitussihteeri Leena Rantalankila, p. 160 67836

TSV/Ylitarkastaja Heikki Huhtiniemi, p. 010 366 6749

VM/Ylitarkastaja Hanna Vuojela, p. 160 34921

Suomen kanta/ohje:

Yleistä

Tietojenvaihdon kehittäminen on keskeisessä asemassa lainvalvontaviranomaisten välisen yhteistyön kehittämisessä. Suomi suhtautuu myönteisesti saatavuusperiaatteen käyttöönottoon tietojenvaihdossa. Suomi tukee puheenjohtajan ehdottamaa vaiheittaista etenemistapaa, jossa valitaan ensin joitain rikostutkinnan kannalta tärkeitä tietoja ja tutkitaan, mikä vaihtoehto näiden osalta soveltuu parhaiten saatavuusperiaatteen toteuttamiseen. Artikla 36- komitean tehtävänä on työryhmien ja komission tiedonannon tukemana tarkastella tietojen saatavuusperiaatteen toteuttamista ja raportoida neuvostolle vuoden 2005 loppuun mennessä.

Ehdotettujen toteuttamisvaihtoehtojen osalta Suomi toteaa, että tarkoituksenmukaisin vaihtoehto saatavuusperiaatteen soveltamiseksi eri tietoryhmien osalta selviää jatkotyössä. Alustavasti voidaan todeta, että vaihtoehtoista suoran pääsyn toteuttamiseen muiden jäsenvaltioiden tietojärjestelmiin liittyy merkittäviä teknisiä, kielellisiä ja tietosuojaan liittyviä kysymyksiä ja ongelmia, jotka on selvitettävä ennen tämän vaihtoehdon harkitsemista. Samoin on pidettävä mielessä se Haagin ohjelmassakin todettu periaate, että uusia keskitettyjä EU- tietokantoja olisi perustettava vain, jos tutkimukset osoittavat niiden lisäarvon.

Suomi pitää tärkeänä sitä, että instrumentin tulisi sallia myös tietojen käyttämisen todisteena.

Jatkokeskusteluissa tulisi myös selkeyttää ehdotettavien vaihtoehtojen suhde Ruotsin ehdotukseen, jota käsitellään monialaista järjestäytyneitä rikollisuutta käsittelevässä työryhmässä, jäljempänä MDG, ja jonka kanssa tämä asia on ainakin joltakin osin päällekkäinen. Nykyisessä muodossaan Ruotsin ehdotus kattaa tiedot, jotka on poliisiviranomaisen hallussa ja jotka se voi itsenäisesti luovuttaa.

Tulevaa komission ehdotusta olisi soveliainta käsitellä MDG:ssä, jolloin yhteys Ruotsin ehdotukseen säilyy suorana. MDG:n delegaatiot koostuvat sekä poliisi- että oikeusviranomaisista, joiden rooli tämän ehdotuksen valmistelussa on keskeinen. Jos valitaan joku muu työryhmä, tulee huolehtia siitä, että koordinaatio eri työryhmien työn välillä hoidetaan huolellisesti.

Suomen alustavat kannat esitettyihin vaihtoehtoihin:

1. Epäsuora pääsy tietoihin pyynnön perusteella.

Ei tuone enää lisäarvoa ottaen huomioon että Ruotsin aloite perustuu tälle periaatteelle.

2. Suora pääsy toisen jäsenvaltion tietojärjestelmiin.

Suoran pääsyn toteuttamiseen muiden jäsenvaltioiden tietojärjestelmiin liittyy merkittäviä teknisiä, kielellisiä ja muita tietosuojaan liittyviä kysymyksiä, jotka on selvitettävä ennen tämän vaihtoehdon harkitsemista.

3. Epäsuora pääsy toisen jäsenvaltion tietoihin hit/no- hit periaatteella keskushakemiston kautta.

Ehdotetuista vaihtoehdoista tämä näyttäisi alustavasti kehittämiskelpoisimmalta käytännöllisestä näkökulmasta katsoen. Juridisesta näkökulmasta on kuitenkin edellytettävä selkeän oikeudellisen perustan luomista sekä EU:n että kansallisella tasolla. Keskushakemistovaihtoehdon osalta on huomattava, että kaikkien jäsenvaltioiden tulliviranomaisten käyttöön on tulossa tullitietojärjestelmä- yleissopimuksen (CIS) muutospöytäkirjalla perustettu tullitutkintatietokanta (FIDE). FIDE on keskushakemisto, jonka avulla voidaan selvittää suorittavatko tai ovatko toisen jäsenvaltion viranomaiset suorittaneet samaa henkilöä tai yritystä koskevaa tutkintaa. FIDE:stä voi hakea tietoa henkilön tai yrityksen tietojen perusteella.

Keskushakemiston käyttö ei kuitenkaan aina tuo lisäarvoa esim. tilanteissa, jossa vakiintunut yhteistyö maantieteellisesti läheisten valtioiden välillä jo nyt sujuu joustavasti ja nopeasti nykyaikaisia sähköisiä tietojenvälityskeinoja käyttäen. Parhaimmassa tapauksessa keskushakemisto auttaa kohdentamaan pyynnön sille valtiolle, jolla tarvittava tieto on hallussa. Nykyisin pyyntö joudutaan lähettämään useaan, satunnaisesti valittuun valtioon, kun ei ole varmuutta siitä, kenellä on asiaa koskevaa tietoa.

4. Keskitettyjen eurooppalaisten ja kansainvälisten tietokantojen luominen tai laajennettu käyttö

Tältä osin Haagin ohjelma toteaa, että keskitettyjä EU- tietokantoja olisi perustettava vain, jos tutkimukset osoittavat niiden lisäarvon.

5. Tehostettu pääsy jäsenvaltioiden julkaisemiin poliisitietokantoihin.

Esim. takavarikoidut aseet. Myös tämä vaihtoehto vaikuttaa olevan ainakin lainsäädännöllisesti mahdollista toteuttaa, mutta sen antamaa lisäarvoa nykyiselle yhteistyölle tulee selvittää.

Pääasiallinen sisältö:

Marraskuussa 2004 hyväksytty Haagin ohjelma määrittelee unionin vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen tulevat tavoitteet vuodesta 2005 ainakin uuden perustuslaillisen sopimuksen voimaantuloon asti. Turvallisuuden vahvistamisen osalta puheenjohtaja esittää yhtenä toimenpiteenä, että lainvalvontaviranomaisten välisessä tietojenvaihdossa otetaan vuoden 2008 alusta lukien käyttöön saatavuusperiaate, jonka mukaan jäsenvaltion lainvalvontaviranomainen, joka tarvitsee tietoa tehtäviensä suorittamiseen, saa sen toisesta jäsenvaltiosta ja että toisen jäsenvaltion lainvalvontaviranomaisen on annettava tieto ilmoitettuun tarkoitukseen. Puheenjohtajan esityksen mukaan saatavuusperiaate on kaksivaiheinen. Se edellyttää, että lainvalvontaviranomaisten välisen tiedonvaihdon tulisi tapahtua mahdollisimman nopeasti. Valmistelussa oleva Ruotsin aloite 10215/04 CRIMORG 46 ENFOPOL 69 COMIX 382 (U 48/2004 vp.) puitepäätöksestä tiedon- ja tiedustelutiedon vaihdon yksinkertaistamisesta tavoittelee tämän ensimmäisen vaiheen täytäntöönpanoa. Tämä edellyttää myös Haagin ohjelmassa painotettavan riittävän tietosuojan huomioimista.

Toinen vaihe saatavuusperiaatteesta muodostuu niiden teknisten keinojen käytöstä, joita käyttäen on helpotettava EU:n lainvalvontaviranomaisten tietoa siitä, onko toisen jäsenvaltion lainvalvontaviranomaisella hallussaan tai pääsyä sellaiseen tietoon, joka liittyy heidän suorittamaansa tutkintaan. Jotta saatavuusperiaate ei jäisi teoreettiseksi, lainvalvontaviranomaisten olisi käyttäjäystävällisellä tavalla tiedettävä, onko etsittyä tietoa toisessa jäsenvaltiossa. Tältä osin Haagin ohjelma toteaa, että tiedonvaihtomenetelmissä olisi hyödynnettävä kaikin puolin uutta teknologiaa, ja menetelmät olisi mukautettava kunkin tietolajin mukaisesti tarvittaessa niin, että kansallisiin tietokantoihin olisi vastavuoroinen pääsy tai ne olisivat yhteentoimivia tai että nykyisiin EU:n keskustietokantoihin, kuten SIS- järjestelmään olisi suora pääsy (verkossa) myös Europolilla.

Uuden ehdotuksen suhde muuhun tätä aihetta koskevaan työhön

Saatavuusperiaatteesta on jo käyty keskusteluja useilla tahoilla EU:ssa. Epävirallinen oikeus- ja sisäasiain neuvosto keskusteli periaatteista 28.-29.1.2005 jonka jälkeen poliisiyhteistyöryhmässä keskusteltiin mahdollisista soveltamisista 21.3.2005. Komissio on julkaissut tiedonannon lainvalvontaviranomaisten tiedonsaantioikeuden parantamisesta (KOM(2004) 429 lopullinen) sekä järjestänyt asiantuntijakokouksia.

Komissio aikoo esittää tämän vuoden loppuun mennessä Haagin ohjelman mukaisesti lainsäädäntöpakettin, joka käsittäisi ehdotuksia saatavuusperiaatteen käytännön toteuttamiseksi ja jossa vahvistettaisiin tiedonsaantia koskevat perussäännöt sekä niihin liittyvät tietosuojasäännöt.

Ensimmäiset väliraportit sekä viranomaisyhteistyöstä yleensä että terrorismista ovat osoittaneet tarpeen tehostaa tiedonvaihtoa poliisin ja muiden lainvalvontaviranomaisten välillä. Joidenkin jäsenvaltioiden mukaan olisi hyödyllistä tutkia suoran tiedonvaihdon helpottamista näiden välillä. Myös viisumitietojärjestelmään (VIS) pääsyä koskeva työ, Europolin tietojärjestelmän kehittäminen sekä rikostuomioita koskevasta tiedonvaihdosta käytävä keskustelu helpottaa tietoon pääsyä.

EU:n rakenteiden ulkopuolella myös muut tahot, esim. useat Schengen- osapuolet keskustelevat saatavuusperiaatteesta ja äskettäin viiden maan sisäministerit, ”G5” ovat päättäneet pyytää asiantuntijoitaan työskentelemään tiedonvaihdon alueella.

Puheenjohtajan ehdotuksen mukaan saatavuusperiaatteen mukainen rajat ylittävä pääsy tietoihin voidaan laajasti ottaen toteuttaa neljällä tavalla:

1. Epäsuora pääsy tietoihin pyynnön perusteella.

Perinteinen poliisilta poliisille –tiedonvaihto, jonka osalta saatavuusperiaate edellyttää vastavuoroista pääsyä lainvalvontaviranomaisilta toisen jäsenvaltion tietoihin, samoilla edellytyksillä. Aiemmin mainittu Ruotsin aloite tähtää tämän periaatteen täytäntöönpanoon.

2. Suora pääsy toisen jäsenvaltion tietojärjestelmiin.

Tästä menetelmästä ei liene tunnettua sovellusta. Sitä puolletaan edellä mainitussa komission tiedonannossa. Tämä merkitsisi, että yhden jäsenvaltion lainvalvontaviranomaiset voisivat tehdä suoraan tiedusteluja toisen jäsenvaltion lainvalvontaviranomaisten (tai hallinnollisten viranomaisten) tietokantoihin. Tällaiseen suoraan pääsyyn liittyy luonnollisesti kieliongelmiä, tietojärjestelmäongelmia sekä taloudellisia kustannuksia.

3. Epäsuora pääsy toisen jäsenvaltion tietoihin osuma/ei osuma (hit/no- hit)- periaatteella viitetietokannan kautta.

Tämä edellyttäisi eurooppalaisen tietokannan luomista, johon sisältyisi tietyillä edellytyksillä tietyntyyppistä tietoa, kuten nimiä, ajoneuvon rekisterinumeroita, DNA- koodeja jne. Europolin tietojärjestelmän osalta Europol- yleissopimuksen kolmas muutospöytäkirja sallii jo jäsenmaiden määrittelemien viranomaisten tekemän kyselyjä järjestelmään tässä tarkoituksessa.

Keskustietokantaa voitaisiin kuvailla kuitenkin myös kansalliseksi tietokannaksi. Tietokannasta voisivat tehdä hakuja ja sitä ”syöttää” jäsenvaltioiden lainvalvontaviranomaiset ja se sisältäisi vain:

- kyseisen henkilön henkilöllisyyden tunnistamistiedot
- tunnistamisnumerot kyseisille esineille (ajoneuvot, asiakirjat)
- (ehkä tulevaisuudessa) sormenjäljet/digitaaliset valokuvat.

Haku tästä tietokannasta sisällytettäisiin hakuun kansallisesta järjestelmästä. Haku ilmaisisi, onko henkilöstä/esineestä tietoa saatavilla vai ei (hit/no hit), tiedon omistajan (jäsenvaltio) ja asiaa koskevan tietokannan. Osuman jälkeen tiedusteleva jäsenvaltio voisi pyytää tietoa epäsuoraan pääsyyn perustuen. (perinteisten poliisi- ja oikeudellisen yhteistyön kanavien kautta). Vaikkakin tällaisen keskustietokannan edut ovat selviä (ei ole tarvetta tehdä kaikkia asianomaisia eurooppalaisia tietokantoja yhteen toimiviksi keskenään, eikä luoda kansallisia tietokantoja), asiaan liittyy ilmeisiä sekä perustamiseen että järjestelmän ylläpitämiseen liittyviä kustannuksia.

4. Keskitettyjen eurooppalaisten ja kansainvälisten tietokantojen luominen tai laajennettu käyttö

Tältä osin Haagin ohjelma toteaa, että uusia keskitettyjä EU -tietokantoja olisi perustettava vain, jos tutkimukset osoittavat niiden lisäarvon. Näin ollen tätäkään vaihtoehtoa ei ole poissuljettu, jos päästään konsensukseen siitä, että tämä on paras ratkaisu. Lisäksi EU:n nykyisten oikeutta, vapautta ja turvallisuutta koskevien tietokantojen käytön laajentamista lainvalvontatarkoituksiin voidaan myös harkita unohtamatta kuitenkaan asianmukaisia tietosuojasääntöjä. Myös muiden kansainvälisten (esim. Interpolin) tietokantojen tehostettua käyttöä voidaan harkita.

5. Tehostettu pääsy jäsenvaltioiden julkaisemiin poliisitietokantoihin

Esimerkiksi takavarikoidut aseet.

Mahdollisia etenemismuutoksia

Puheenjohtajan käsityksen mukaan parhaalta tavalta edetä asiassa näyttäisi, että valitaan joitain rikostutkimuksen kannalta tärkeitä tietoja ja tutkitaan mikä viidestä vaihtoehdosta soveltuu parhaiten saatavuuden periaatteen soveltamiseen. Puheenjohtaja ehdottaa seuraavan tyyppisiä tietoja:

- DNA
- sormenjäljet
- ballistiset tiedot
- ajoneuvojen rekisteröinnit
- puhelinnumerot (sekä salaiset että julkiset)
- minimitiedot henkilön tunnistamiseksi (väestörekisterit)

Ministereitä pyydettiin sopimaan vaiheittaisesta lähestymistavasta sekä näistä viiden tyyppisistä tiedoista ja kehottamaan, että :

1. Artikla 36- komitea määrittelee kellekin kuudelle tietoryhmälle asianmukaisen työryhmän joka tutkii, mikä viidestä vaihtoehdosta olisi valittava saatavuusperiaatteen soveltamiseksi.

2. Raportti tästä työstä esiteltäisiin neuvostolle vuoden 2005 loppuun mennessä.

3. Artikla 36- komitea harkitsee edelleen muita tietoryhmiä joiden kohdalla saatavuusperiaatteen helpottaminen saattaa edellyttää teknisiä muutoksia. Komitea myös tutkii kysymystä EU- tietokantojen yhteentoimivuudesta komission toimittaman tiedonannon perusteella. Haagin ohjelmassa komissiota pyydetään toimittamaan vuoden 2005 loppuun mennessä saatavuusperiaatteen toteuttamista koskevia ehdotuksia. Myös näiltä osin tavoitteena on raportoida neuvostolle kuluvan vuoden loppuun mennessä.

4.A.36- komitea tutkii miten optimoida jo olemassa olevia lainvalvontatietokantoja (EIS, CIC, SIS) ja tutkii muiden, oikeutta, vapautta ja turvallisuutta koskevien tietokantojen (EURODAC, VIS) mahdollista käyttöä lainvalvontatarkoituksiin, riittävän tietosuojan taaten.

Kansallinen käsittely:

Sisäasiainministeriö, keskusrikospoliisi, oikeusministeriö, tietosuojavaltuutetun toimisto ja valtiovarainministeriö(tulli).

EU- ministerivaliokunta 8.4.3005.

Sen jälkeen, kun komissio on laatinut asiasta lainsäädäntöehdotuksen, valtioneuvosto tulee toimittamaan Eduskunnalle perustuslain 96 §:n mukaisen selvityksen.

Eduskuntakäsittely:

Suuri valiokunta 8.4.2005.
HaVL 13/2005 vp (Haagin ohjelma).
LaVL 5/2005 vp (Haagin ohjelma).

Kansallinen lainsäädäntö:

Kaikki esitetyt vaihtoehdot edellyttävät seuraavien henkilötietojen käsittelyä koskevien kansallisten sääntelyvaatimusten huomioonottamista.

Kansallisen lainsäädännön edellytykset henkilötietojen käsittelystä säädettäessä:

Perustuslain (731/1999) 10 § turvaa yksityisyyden suojan perusoikeutena jokaiselle. *Pykälän mukaan henkilötietojen suojasta säädetään tarkemmin lailla.* Aiemmin vastaava säännös sisältyi hallitusmuodon 8 §:ään (969/1995).

Eduskunnan *perustuslakivaliokunta* on lausunnossaan PeVL 14/1998 vp todennut, että tämän henkilötietojen suojaa koskevan perusoikeussäännöksen kannalta tärkeitä sääntelykohteita ovat ainakin:

- * rekisteröinnin tavoite,
- * rekisteröitävien henkilötietojen sisältö,
- * niiden sallitut käyttötarkoitukset mukaan luettuna tietojen luovutettavuus ja tietojen säilytysaika henkilörekisterissä sekä rekisteröidyn oikeusturva samoin kuin näiden seikkojen sääntelemisen kattavuus ja yksityiskohtaisuus lain tasolla.

Lailla säätämisen vaatimus ulottuu myös mahdollisuuteen luovuttaa henkilötietoja teknisen teknisen käyttöyhteyden avulla (esim. PeVL 51/2002, poliisin henkilörekistereistä annettu laki).

Hallintovaliokunnan, jonka toimialaan henkilötietokysymykset kuuluvat, linjanvedot henkilötietojen käsittelyn sääntelystä vastaavat perustuslakivaliokunnan edellä mainittua kantaa. Tämä käy ilmi muun muassa hallintovaliokunnan lausunnoista HaVL 16 ja 19/1998 vp sekä hallintovaliokunnan mietinnöistä HaVM 25 ja 26/1998 vp. Hallintovaliokunnan mukaan lain tasolla on ilmevä ainakin perustuslakivaliokunnan edellä mainitussa lausunnossa mainitut asiat.

Asetustasolla on hallintovaliokunnan kannan mukaan mahdollista antaa rekisterin tietosisältöä täydentäviä ja tarkentavia säännöksiä, kunhan lakitekstin perusteella voidaan riittävän selkeästi päätellä asetuksen tasoisen sääntelyn sisältö. Hallintovaliokunta pitää kuitenkin asianmukaisena lähtökohtana pyrkimystä mahdollisimman yksityiskohtaisesti säätää henkilötietojen suojaan liittyvistä seikoista jo lain tasolla.

Perustuslakivaliokunnan ja hallintovaliokunnan edellä mainitut linjanvedot henkilörekistereiden ja henkilötietojen käsittelyn sääntelystä on otettava huomioon myös silloin kun tällaisia säännöksiä on tarkoitus sisällyttää erityislainsäädäntöön ja kun erityislainsäädännön säädöksiä ja niiden mahdollisia tarkistamistarpeita arvioidaan.

Kannanotot viitekohdassa mainitussa asiakirjassa esitettyjen vaihtoehtojen osalta:

Vaihtoehto 1

Tietojen vaihto eri maiden viranomaisten välillä perustuu tietojen käsittelyä ja luovutusta koskeviin säännöksiin. Suomessa tietojen vaihdon ja luovutuksen on perustuttava voimassa olevaan edellä selostetut vaatimukset täyttävään sääntelyyn.

Jos III-pilarin piirissä toteutettujen tietojärjestelmien käyttöä halutaan tehostaa edellyttää tämä niiden perustana olevien oikeudellisten instrumenttien muuttamista. Schengenin tietojärjestelmän kehittäminen on parhaillaan työn alla erityisesti teknisten ratkaisujen osalta. Kuitenkaan yksityiskohtaista päätöstä uuden ns. SIS II-järjestelmän toiminnoista, tallennettavista tiedoista tai mahdollisesti muuttuvasta käyttötarkoituksesta ei ole tehty. III-pilarin osalta ollaan parhaillaan valmistelemaan yhteisiä tietosuojaa koskevia periaatteita, jotka tulisi ottaa huomioon III-pilarin järjestelmiä koskevassa päätöksenteossa.

Tietosuojaa ja rekisteröityjen oikeuksien toteutumista III järjestelmissä (Schengenin tietojärjestelmä, tullitietojärjestelmä, Europolin tietojärjestelmät) valvovat kunkin maan kansalliset valvontaviranomaiset (Suomessa tietosuojavaltuutettu) ja kansallisista valvontaviranomaisista koostuva yhteinen valvontaviranomainen.

Vaihtoehto 2

Suorien käyttöoikeuksien myöntäminen toisen jäsenvaltioiden järjestelmiin vaatii edellä selostettujen sääntelyvaatimusten toteutumista. Voimassaolevassa lainsäädännössä (julkisuuslaki ja eri rekistereitä koskevat erityissäännökset) on yksityiskohtaisesti säädetty muun muassa tietojen luovuttamisesta keskeisistä viranomaisrekistereistä. Salassapitoa koskevat periaatteet ja säännökset vaihtelevat eri jäsenmaissa. Lisäksi lainvalvontaviranomaisten käsite vaihtelee myös eri jäsenmaissa suuresti, osin lainvalvontatehtäviä voi olla annettu organisaatioille, joilla ei ole viranomaisstatusta.

Vaihtoehto 3

Jäsenvaltioiden käyttöön luotava keskushakemisto tarkoittaisi EU:n laajuista tietojärjestelmää. Jos tähän vaihtoehtoon päädyttäisiin, tietokannasta siihen tallennettavista tiedoista ja niiden käyttötarkoituksesta on säädettävä yksityiskohtaisesti. EU:n laajuisen tietojärjestelmän toteuttaminen edellyttää selvää oikeudellista perustaa esimerkiksi yleissopimusta. Tämä oikeudellinen perusta on valmisteltava sekä saatettava kansallisesti että eurooppa-oikeuden tasolla voimaan siten kuin edellä selostetut sääntelyvaatimukset edellyttävät.

DNA-tietojen ja muiden biometrinen tietojen vaihtaminen ja mahdollinen sisällyttäminen keskushakemistoon vaatii tarkkaa harkintaa ja sääntelyä tietojen arkaluonteisuuden vuoksi.

Eurooppalaisiin poliisialan tietojärjestelmiin tallennettujen henkilötietojen käytön tulee tulevaisuudessakin olla sopusoinnussa tietosuojaa ja muita perusoikeuksia koskevien periaatteiden kanssa. Tietojärjestelmiä suunniteltaessa olisi ensin ratkaistava oikeudelliset kysymykset ja vasta sen jälkeen ryhdyttävä suunnittelemaan teknisiä ratkaisuja.

Taloudelliset vaikutukset:

Riippuvat valittavasta toteuttamisvaihtoehdosta, ei voida vielä arvioida.

Muut mahdolliset asiaan vaikuttavat tekijät:

-

Asiasanat	oikeus- ja sisäasiat, poliisiyhteistyö, tietosuoja
Hoitaa	LVM, OM, SM, UM, VM
Tiedoksi	EUE, KTM, MMM, OPM, PLM, STM, TH, TM, TPK, VNEUS



**EUROOPAN UNIONIN
NEUVOSTO**

**Bryssel, 6. huhtikuuta 2005 (11.04)
(OR. en)**

**7641/2/05
REV 2**

LIMITE

**CATS 20
ENFOPOL 31
ENFOCUSTOM 17
CRIMORG 30**

MUISTIO

Lähetäjä: Pysyvien edustajien komitea

Vastaanottaja: Neuvosto

Ed. asiak. nro: 5815/3/05 CRIMORG 7 COMIX 69 REV 3

15187/04 CRIMORG 142 COMIX 764

7416/05 ENFOPOL 29 ENFOCUSTOM 16 CRIMORG 28

7641/05 CATS 20 ENFOPOL 31 ENFOCUSTOM 17 CRIMORG 30

Asia: Saatavuusperiaatteen toteuttamista koskeva lähestymistapa

Johdanto

1. Haagin ohjelmassa vapauden, turvallisuuden ja oikeuden lujittamisesta Euroopan unionissa¹ todetaan, että lainvalvontatietojen vaihdossa on 1. tammikuuta 2008 alkaen noudatettava saatavuusperiaatetta, mikä tarkoittaa, että koko unionin alueella jäsenvaltion lainvalvontaviranomaisen, joka tarvitsee tietoa työtehtäviensä suorittamiseen, olisi voitava saada se toisesta jäsenvaltiosta ja että toisessa jäsenvaltiossa sijaitseva lainvalvontaviranomainen, jonka hallussa tieto on, antaa sen käyttöön mainittua tarkoitusta varten ottaen huomioon tässä jäsenvaltiossa vireillä olevan tutkinnan vaatimukset.

¹ EUVL C 53, 3.3.2005, s. 1.

2. Tämä periaate on kaksijakoinen. Ennen kaikkea siinä otetaan Haagin ohjelmassa mainituin edellytyksin ja poikkeuksin edellä mainitun periaatteen lähtökohdaksi, että saatavilla oleva tieto olisi jaettava mahdollisimman nopeasti Euroopan unionissa lainvalvontaviranomaisten kesken. Järjestäytyneen rikollisuuden torjunnan monialaisessa työryhmässä parhaillaan käsiteltävässä Ruotsin aloitteessa puitepäättösehdotukseksi tietojen ja tiedustelutietojen vaihdon yksinkertaistamisesta Euroopan unionin jäsenvaltioiden lainvalvontaviranomaisten välillä pyritään tämän saatavuusperiaatteen ensimmäisen näkökohdan toteuttamiseen. Kuten Haagin ohjelmassa korostetaan, periaatetta toteutettaessa on huolehdittava riittävästä tietosuojatoimista.

3. Toiseksi saatavuusperiaatteeseen kuuluu teknisten välineiden käyttö, joka auttaa lainvalvontaviranomaisia eri puolilla Euroopan unionia tarkistamaan, onko muilla jäsenvaltioilla hallussaan tai mahdollisuus saada tietoa, jolla on merkitystä meneillä olevan tutkinnan kannalta. Jotta vältettäisiin saatavuusperiaatteen jääminen pelkäksi teoriaksi, lainvalvontaviranomaisten olisi pystyttävä helppokäyttöisin menetelmin saamaan selville, onko haluttu tieto mahdollista saada toisesta jäsenvaltiosta. Haagin ohjelmassa todetaan tämän osalta, että "olisi hyödynnettävä kaikin puolin uutta teknologiaa, ja menetelmät olisi mukautettava kunkin tietolajin mukaisesti tarvittaessa niin, että kansallisiin tietokantoihin olisi vastavuoroinen pääsy tai ne olisivat yhteentoimivia tai että nykyisiin EU:n keskustietokantoihin, kuten SIS-järjestelmään, olisi suora pääsy (verkossa), myös Europolilla".

Uuden ehdotuksen suhde muuhun tätä aihetta koskevaan työhön

4. Saatavuusperiaatetta on jo käsitelty Euroopan unionin eri elimissä. Oikeus- ja sisäasioiden ministerit keskustelivat periaatteesta tammikuussa pidetyssä epävirallisessa kokouksessaan, minkä jälkeen poliisiyhteistyöryhmä keskusteli mahdollisista toteutustavoista.² Komissio julkaisi tiedonannon "Lainvalvontaviranomaisten tiedonsaantioikeuksien parantaminen"³ ja järjesti myös useita asiantuntijakokouksia, joissa jäsenvaltioiden asiantuntijat keskustelivat mahdollisista keinoista periaatteen toteuttamiseksi.

² Asiakirjan 7416/05 ENFOPOL 29 ENFOCUSTOM 16 CRIMORG 28 pohjalta.

³ 10745/04 ENFOPOL 77 CRIMORG 53.

Komissio aikoo esittää tämän vuoden loppuun mennessä Haagin ohjelman mukaisesti lainsäädäntöpakettin, joka käsittäisi ehdotuksia saatavuusperiaatteen käytännön toteuttamiseksi ja jossa vahvistettaisiin tiedonsaantia koskevat perussäännöt sekä niihin liittyvät tietosuojasäännöt.

Rikollisuuden torjunnan monialaisen työryhmän suorittaman kolmannen keskinäisen arviointikierroksen ensimmäisessä väliraportissa⁴ ja myös terrorismia koskevassa väliraportissa⁵ todetaan tarve parantaa poliisin ja muiden viranomaisten välistä tietojenvaihtoa ja joidenkin jäsenvaltioiden näkemys, että olisi hyödyllistä tutkia mahdollisuutta helpottaa poliisin ja muiden viranomaisten välistä suoraa tietojenvaihtoa.

Toinen merkittävä tähän liittyvä meneillään oleva työ tiedonsaannin helpottamiseksi koskee pääsyä viisumitietojärjestelmään⁶, Europolin tietojärjestelmän kehittämistä ja pääsyä kansallisiin rikosrekisteritietoihin.⁷

EU:n rakenteiden ulkopuolella joukko Schengen-kumppaneita on myös aloittanut erilaisia keskusteluja, jotka ovat merkittäviä saatavuusperiaatteen toteuttamiselle. Äskettäin viisi sisäministeriä päätti pyytää asiantuntijoitaan kehittämään tietojenvaihtoa useilla eri aloilla.

Tämän asiakirjan tarkoituksena on olla ensimmäinen edistysaskel saatavuusperiaatteen toteuttamisessa.

⁴ Asiak. 9501/4/04 REV 4 CRIMORG 43, "Tietojen ja tiedustelutietojen vaihto Europolin ja jäsenvaltioiden välillä sekä jäsenvaltioiden kesken" – Raportti viidestä ensimmäisestä arviointivierailusta (Ruotsi, Portugali, Suomi, Saksa ja Belgia).

⁵ 14306/3/04 ENFOPOL 155.

⁶ 6899/05 VISA 56 CODEC 121 COMIX 150.

⁷ 7762/05 COPEN 66.

Saatavuusperiaatteen toteuttamistavat

5. Saatavuusperiaatteeseen perustuvan rajatylittävän tietoihin pääsyn toteuttamiseksi voitaisiin yleisesti ottaen käyttää viittä eri menettelytapaa:

1) Epäsuora pyynnöstä tapahtuva pääsy tietoihin

Tämä on perinteinen poliisivirkamiesten välinen tietojenvaihto, jossa saatavuusperiaate edellyttää, että muiden jäsenvaltioiden lainvalvontaviranomaisilla on vastaava pääsy tietoihin, toisin sanoen samoin edellytyksin kuin pyynnön vastaanottaneen jäsenvaltion viranomaisilla. Ehdotuksessa puitepäättökseksi tietojen ja tiedustelutietojen vaihdon yksinkertaistamisesta Euroopan unionin jäsenvaltioiden lainvalvontaviranomaisten välillä⁸ pyritään tämän periaatteen toteuttamiseen.

2) Suora pääsy toisen jäsenvaltion tietokantoihin

Tästä edellä mainitussa komission tiedonannossa suositellusta menettelytavasta ei tiettävästi ole vielä esimerkkejä. Se merkitsisi, että yhden jäsenvaltion lainvalvontaviranomaiset voisivat tehdä suoraan hakuja toisen jäsenvaltion lainvalvontaviranomaisten (tai hallinnolliseen) tietokantaan. On selvää, että tällaisen suoran pääsyn luominen edellyttää kieliongelmiin, tietotekniikkaongelmien ja kustannuskysymysten ratkaisemista.

3) Epäsuora pääsy toisen jäsenvaltion tietoihin keskushakemiston kautta osuma/ei osumaa -periaatteella

Tämä tarkoittaa, että olisi luotava eurooppalainen hakemisto, johon tallennettaisiin tietyn tyyppisiä tietoja, kuten ajoneuvojen rekisterinumeroita ja DNA-tietoja. Jäsenvaltioiden nimeämällä viranomaisilla on Europol-yleissopimukseen liitetyn pöytäkirjan mukaisesti jo mahdollisuus tehdä tältä pohjalta hakuja Europolin tietojärjestelmässä.

⁸ 6888/05 CRIMORG 230 ENFOPOL 19 COMIX 149 ENFOCUSTOM 12.

Keskushakemisto voitaisiin kuitenkin perustaa myös kansallisia tietokantoja varten. Jäsenvaltioiden lainvalvontaviranomaiset voisivat tehdä siinä hakuja ja tallentaa siihen tietoja, eikä se sisältäisi muita tietoja kuin

- asianomaisten henkilöiden henkilöllisyyden toteamiseen tarvittavat tiedot
- kyseisten tavaroiden (asiakirjat, ajoneuvot) tunnistenumerot
- (mahdollisesti tulevaisuudessa) sormenjäljet, digitaaliset valokuvat.

Tässä hakemistossa haku, johon yhdistettäisiin haku kansallisissa järjestelmissä, antaisi tulokseksi sen, onko kyseistä henkilöä tai tavaraa koskevaa tietoa saatavissa (osuma/ei osumaa), sekä tiedot tiedon haltijasta (jäsenvaltio) ja kyseisestä tietokannasta. Saatuaan hakemistossa osuman pyynnön esittävä jäsenvaltio voisi pyytää jäsenvaltiota, jolla tieto on, toimittamaan sen epäsuoran pääsyn periaatteella (toisin sanoen perinteisiä poliisi- tai oikeudellisen yhteistyön kanavia käyttäen). Vaikka tällaisen keskushakemiston edut ovat selvät (ei tarvetta muuttaa kansallisia ja EU:n tietojärjestelmiä yhteentoimiviksi tai perustaa kansallisia hakemistoja), siitä aiheutuu myös ilmeisiä kustannuksia, joihin perustamiskustannusten lisäksi kuuluvat järjestelmän ylläpitokustannukset.

4) Eurooppalaisten ja kansainvälisten keskustietokantojen luominen tai laajennettu käyttö

Haagin ohjelmassa todetaan, että uusia keskitettyjä EU-tietokantoja olisi perustettava vain, jos tutkimukset osoittavat niiden lisäarvon. Näin ollen tätäkään vaihtoehtoa ei ole poissuljettu, jos päästään konsensukseen siitä, että tämä on paras ratkaisu. Lisäksi EU:n nykyisten oikeutta, vapautta ja turvallisuutta koskevien tietokantojen käytön laajentamista lainvalvontatarkoituksiin voidaan myös harkita unohtamatta kuitenkin asianmukaisia tietosuojasääntöjä. Myös muiden kansainvälisten (esim. Interpolin) tietokantojen tehostettua käyttöä voidaan harkita.

5) Helpompi pääsy jäsenvaltioiden lainvalvontaviranomaisten julkistamiin poliisitietoihin

Eräät jäsenvaltioiden viranomaiset julkaisevat lainvalvontaan liittyviä (esim. takavarikoituja aseita koskevia) tietoja, jotka voivat olla käyttökelpoisia muillekin lainvalvontaviranomaisille. Kyseiset tiedot ovat tietysti myös muiden jäsenvaltioiden lainvalvontaviranomaisten saatavilla.

Mahdolliset jatkotoimet

6. Eri tasoilla käytyjen keskustelujen pohjalta näyttäisi olevan parasta jatkaa valitsemalla joukko erityyppisiä tietoja, jotka ovat tärkeitä rikostutkinnassa, ja selvittää, mikä edellä kuvatuista menettelytavoista soveltuisi parhaiten saatavuusperiaatteen toteuttamiseen. Puheenjohtajavaltio ehdottaa seuraavaa kuutta tietoryhmää:

- DNA
- sormenjäljet
- ballistiset tiedot
- ajoneuvojen rekisteröintitiedot
- puhelinnumerot (salaiset ja julkiset).
- (väestörekistereiden sisältämät) henkilöiden tunnistamiseen tarvittavat vähimmäistiedot.

Tätä luetteloa voidaan täydentää muun tyyppisillä tiedoilla myöhemmässä vaiheessa.

7. Neuvostoa pyydetään hyväksymään tämä asteittainen lähestymistapa ja kuusi tietoryhmää sekä pyytämään, että:

- 1) 36 artiklan komitea nimeää kutakin kuutta tietoryhmää varten sopivan työryhmän tutkimaan, mikä edellä mainituista viidestä toimintatavasta olisi valittava saatavuusperiaatteen toteuttamiseksi,
- 2) ensimmäinen selvitys teknisistä valmiuksista saatavuusperiaatteen toteuttamiseksi kuuden tietoryhmän osalta esitetään neuvostolle vuoden 2005 loppuun mennessä,
- 3) 36 artiklan komitea pohtii vielä muita tietoryhmiä, joita varten saatetaan tarvita teknisiä valmiuksia saatavuusperiaatteen toteuttamiseksi, ja tutkimaan Haagin ohjelman mukaisesti laadittavan komission tiedonannon pohjalta kysymystä EU-tietokantojen välisestä yhteentoimivuudesta tarkoituksena antaa selvitys neuvostolle vuoden 2005 loppuun mennessä,

- 4) 36 artiklan komitea tarkastelee, miten EU:n nykyisiä lainvalvontatietokantoja (EIS, CIS ja SIS) voitaisiin käyttää parhaalla mahdollisella tavalla, ja tutkii muiden oikeutta, vapautta ja turvallisuutta koskevien tietokantojen (EURODAC, VIS) mahdollista käyttöä lainvalvontatarkoituksiin siten, että samalla taataan asianmukainen tietosuoj.
-