

Perustuslakivaliokunta

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle Euroopan komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi jäsenvaltioiden lainvalvontaviranomaisten välisestä tietojenvaihdosta, jolla kumotaan neuvoston puitepäättös 2006/960/YOS

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle Euroopan komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi jäsenvaltioiden lainvalvontaviranomaisten välisestä tietojenvaihdosta, jolla kumotaan neuvoston puitepäättös 2006/960/YOS (U 8/2022 vp): Asia on saapunut perustuslakivaliokuntaan mahdollisia toimenpiteitä varten.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- poliisijohtaja Hannele Taavila, sisäministeriö
- apulaistietosuojavaltuutettu Jari Råman, Tietosuojavaltuutetun toimisto
- professori Tuomas Ojanen

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- professori Susanna Lindroos-Hovinheimo

VALTIONEUVOSTON KIRJELMÄ

Ehdotus

Komissio antoi 8.12.2021 ehdotuksen (KOM(2021) 782 final) direktiiviksi jäsenmaiden lainvalvontaviranomaisten välisestä tietojenvaihtoa koskeviksi uusiksi säännöiksi, joka kumoo ja korvaa lainvalvontaviranomaisten tietojen ja tiedustelutietojen vaihdon yksinkertaistamisesta säädelleen neuvoston puitepäättökseen 2006/960/YOS.

Valtioneuvoston kanta

Luotettava ja toimiva tiedonvaihto on yksi EU:n tasolla tehtävän lainvalvontayhteistyön ydinelementeistä. EU:n turvallisuusympäristön kehitys ja mm. Schengen-alueen toimintaan kohdistu-

Valiokunnan lausunto PeVL 11/2022 vp

viin ukiin vastaaminen edellyttävät jäsenvaltioilta nykyistä tehokkaampaa ja toimivampaa tiedonvaihtoa. Sujuva ja perusoikeudet huomioiva tiedonvaihto on edellytys tehokkaalle ja toimivalle yhteistyölle rajat ylittävän rikollisuuden ennaltaehkäisemiseksi, selvittämiseksi ja paljastamiseksi siten, että samalla varmistetaan korkea tietoturvallisuuden ja tietosuojan taso. Luotettavan ja toimivan tiedonvaihdon varmistamiseksi on myös tärkeää kehittää jäsenvaltioiden lainvalvontaviranomaisten tiedonvaihtoon liittyviä valmiuksia ja kyvykkyyksiä samankaltaisiksi.

Valtioneuvosto pitää hyvänä ja ajankohtaisena, että lainvalvontaviranomaisten tiedonvaihtoa koskevaa sääntelyä nykyaikaistetaan ja täsmennetään. Tulkinnanvaraisesta sääntelystä johtuvat epäselvyydet voivat vaikuttaa mm. olemassa olevan tiedon hyödyntämiseen ja tiedonvaihdon riipyyteen ja tätä myöten heikentävästi myös rajat ylittävän rikollisuuden torjuntaan.

Valtioneuvosto voi tukea vähimmäisvaatimusten määrittämistä tiedonvaihdon rakenteille (tiedonvaihdon keskitetty asiointipiste) unionin tason sääntelyssä. Suomessa keskusrikospoliisin viestiliikennekeskukseen sisältyvät toiminnot kattavat pitkälti direktiivin vähimmäisvaatimukset. Tämän vuoksi on hyvä, että esitys sisältää jonkin verran jäsenvaltioille jätettävää liikkumavaraa, jotta jäsenvaltiot voivat käyttää kansallista kompetenssiaan ja direktiivin edellyttämiä uudistuksia voidaan toteuttaa jo olemassa olevat kansalliset rakenteet huomioiden. Valtioneuvosto kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että direktiivissä esitetään matkustajatietoyksikön sisällyttämistä osaksi tiedonvaihdon keskitetyn asiointipisteen rakenteita. Matkustajatiedonvaihdosta ja siihen liittyvästä asiankäsitteystä säädellään PNR-direktiivillä, minkä vuoksi on tarve arvioida näiden kahden instrumentin suhdetta toisiinsa tarkemmin neuvottelujen yhteydessä.

Valtioneuvosto suhtautuu myönteisesti siihen, että tiedonvaihdon oletusarvoiseksi kanavaksi määritettäisiin Europolin ylläpitämä turvattu viestisovellus, SIENA, siltä osin kuin käytettävästä tiedonvaihtokanavasta ei ole jo muussa EU:n lainsäädäntöinstrumentissa säädetty. SIENAn laaja käyttö vahvistaa Europolin roolia Euroopan lainvalvonnan tiedonvaihdon keskuksena, mitä valtioneuvosto on johdonmukaisesti tukenut. SIENA tarjoaa myös suojatun tiedonvaihdon kanavan, joka on tärkeää henkilötietojen asianmukaiseksi suojaamiseksi. Kansainvälinen poliisiyhteistyö edellyttää kuitenkin tiedonvaihtoa myös kolmansien maiden kanssa, minkä vuoksi myös Interpol-tiedonvaihtokanavalla tulee jatkossakin olemaan oma käyttöalansa ja -tarpeensa.

Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että ehdotuksella yhdenmukaistetaan lainvalvontaviranomaisten tiedonvaihdon horisontaalinen sääntely, ja varmistetaan, että siinä tarkoitettu henkilötietojen käsittely on yhdenmukaista rikosasioiden tietosuojadirektiivin kanssa. Direktiivissä esitetyillä muutoksilla, kuten keskitettyjen asiointipisteiden perustamisella ja oletuskanavan määrittämisellä tiedonvaihdolle voidaan arvioida olevan myönteisiä vaikutuksia tietosuojan turvaamiselle. Valtioneuvoston alustavan arvion mukaan säädösehdotukseen ei liity erityisiä ongelmia muiden perusoikeuksien suojan kannalta. Säädösehdotuksen perusoikeusvaikutuksia olisi kuitenkin arvioitava tarkemmin neuvottelujen yhteydessä.

Ehdotukseen sisältyvät uudistukset tulevat edellyttämään lainvalvontaviranomaisten tietojärjestelmien merkittävää kehitystä, joka tulee edellyttämään ajallisia, taloudellisia sekä henkilöresursseja etenkin poliisissa. Uudistusten edellyttämiä kustannuksia on tarkoituksenmukaista tarkastella ja tarkentaa neuvottelujen yhteydessä. On tärkeää muodostaa mahdollisimman tarkkarajainen arvio kuluista varhaisessa vaiheessa, jotta pystytään kokonaisvaltaisesti valmistautumaan ehdo-

Valiokunnan lausunto PeVL 11/2022 vp

tettujen uudistusten vaikutuksiin ja täytäntöönpanoon. Valtioneuvosto arvioi, että direktiivin myötä tulevia uudistuksia ei kaikilta osin ole mahdollista rahoittaa komission esityksen mukaisesti sisäisen turvallisuuden rahastosta.

Ehdotetun direktiivin ja siinä esitettävien uudistusten lisäksi EU:n poliisiyhteistyön säännöstöön niin ikään liittyvän Prüm II-asetusehdotuksen ja toisaalta myös muutettujen SIS-asetusten täytäntöönpanon myötä tiedonvaihdon voidaan arvioida lisääntyvän merkittävästi. Tämän vuoksi tarkasteltaessa lainvalvontaviranomaisten resursseja on tärkeää huomioida kokonaisvaltaisesti EU:n sääntelyn täytäntöönpanon vaikutukset työmäärään.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

(1) Komissio antoi 8.12.2021 ehdotuksen (KOM (2021) 782 final) direktiiviksi jäsenmaiden lainvalvontaviranomaisten välistä tietojenvaihtoa koskeviksi uusiksi säännöiksi (jäljempänä tiedonvaihtodirektiivi), joka kumoaa ja korvaa lainvalvontaviranomaisten tietojen ja tiedustelutietojen vaihdon yksinkertaistamista säädelleen neuvoston puitepäätöksen 2006/960/YOS (jäljempänä puitepäätös). Tiedonvaihtodirektiiviä koskeva ehdotus muodostaa muiden samassa yhteydessä annettujen ehdotusten kanssa EU:n poliisiyhteistyön säännösten, jonka avulla komissio pyrkii tehostamaan lainvalvontayhteistyötä jäsenvaltioiden kesken ja nykyaikaistamaan EU:n lainvalvontaviranomaisten tietojenvaihtovälineitä. Perustuslakivaliokunnan käsiteltävänä on samanaikaisesti valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle Euroopan komission ehdotuksesta asetukseksi automaattisesta tietojenvaihdosta poliisiyhteistyössä (Prüm II, U 9/2022 vp).

(2) Tiedonvaihtodirektiivillä on tarkoitus määritellä uudet horisontaaliset säännöt jäsenvaltioiden lainvalvontaviranomaisten väliseen tiedonvaihtoon sekä ajantasaistaa ja selkeyttää tällä hetkellä puitepäätöksen pohjalta tehtävää tiedonvaihtoa. Direktiivillä korvattava puitepäätös on Suomessa pantu täytäntöön Euroopan unionin jäsenvaltioiden lainvalvontaviranomaisten välisen tietojen ja tiedustelutietojen vaihdon yksinkertaistamisesta tehdyn neuvoston puitepäätöksen lain-säädännön alaan kuuluvien säännösten kansallisesta täytäntöönpanosta ja puitepäätöksen soveltamisesta annetulla lailla. Direktiiviehdotukseen sisältyy myös kokonaan uutta sääntelyä.

(3) Sääntely on merkityksellistä perustuslain 10 §:ssä säädetyn yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta. Sääntely on merkityksellistä myös EU:n perusoikeuskirjan kannalta. EU:n perusoikeuskirjan 7 artiklassa turvataan yksityiselämän suoja ja 8 artiklassa jokaisen oikeus henkilötietojen suojaan. Perusoikeuskirjan 8 artiklan mukaan henkilötietojen käsittelyn on oltava asianmukaista ja sen on tapahduttava tiettyä tarkoitusta varten.

(4) Perustuslakivaliokunnan mielestä valtioneuvoston kirjelmässä on tehty pääosin asianmukaisesti selkoa direktiiviehdotuksen suhteesta perus- ja ihmisoikeuksiin huomioiden sekä perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntöä että EU-tuomioistuimen oikeuskäytäntöä. Valiokunta kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että arviointi kirjelmässä perustuu pääosin sellaiseen perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntöön ja EU-tuomioistuimen oikeuskäytäntöön, joka on ajalta ennen EU:n tietosuoja-lainsäädännön uudistusta (ks. PeVL 14/2018 vp ja PeVL 26/2018 vp). Valiokunta on käsitellyt asian kannalta merkityksellisiä ehdotuksia aivan viimeaikaisessakin lausuntokäytännössä (ks. esim. PeVL 40/2021 vp). Valiokunnan mukaan Suomen perustuslaissa turvatut pe-

Valiokunnan lausunto PeVL 11/2022 vp

rusoikeudet ovat merkityksellisiä myös EU-sääntelyn valmistelussa (ks. esim. PeVL 15/2017 vp, s. 4 ja PeVL 9/2017 vp, s. 5—6 ja niissä viitattut lausunnot). Suomen perustuslain tulee ohjata valtioneuvoston kannanmuodostusta EU-lainsäädännön valmistelussa (ks. esim. PeVL 20/2017 vp). Valtioneuvoston on syytä asian jatkokäsittelyssä tarkastella ehdotusta myös uudemman käytännön valossa.

(5) Direktiiviehdotuksella on perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan kiinteä yhteys paitsi EU:n poliisiyhteistyön säännöstöön liittyvän Prüm II -asetusehdotukseen myös ns. SIS-asetusten täytäntöönpanoon (PeVL 40/2021 vp). Valiokunta on arvioidessaan komission ehdotuksia SIS-asetuksiksi kiinnittänyt huomiota siihen, että samaan asiakokonaisuuteen liittyvien uudistusten toteuttaminen erillisillä lainsäädäntöhankkeilla voi merkitä sitä, että valiokunta joutuu arvioimaan tiettyä esitystä puutteellisten tietojen perusteella eikä voi ottaa arvioinnissaan huomioon eri esitysten kumulatiivisia vaikutuksia, ja painottanut, että yksityiselämän ja henkilötietojen suojaan puuttuvaa lainsäädäntöä on arvioitava perusteellisesti, seikkaperäisesti ja kriittisesti jo valmisteluvaiheessa (PeVL 13/2017 vp, s. 7).

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

(7) Perustuslakivaliokunta on arvioidessaan hallituksen esityksiä, joiden tarkoitus on EU:n oikeuden täytäntöönpano, kiinnittänyt huomiota siihen, että vaikka perustuslakivaliokunnan valtiosääntöisiin tehtäviin ei lähtökohtaisesti kuulu kansallisen täytäntöönpanosääntelyn arviointi EU:n aineellisen lainsäädännön kannalta (ks. esim. PeVL 10/2022 vp, kappale 13, PeVL 13/2019 vp, s. 2, PeVL 31/2017 vp, s. 4) siltä osin kuin Euroopan unionin lainsäädäntö edellyttää kansallista sääntelyä tai mahdollistaa sen, tätä kansallista liikkumavaraa käytettäessä otetaan huomioon perus- ja ihmisoikeuksista seuraavat vaatimukset (ks. esim. PeVL 1/2018 vp, PeVL 25/2005 vp). Valiokunta on näissä yhteyksissä painottanut, että hallituksen esityksessä on erityisesti perusoikeuksien kannalta merkityksellisen sääntelyn osalta syytä tehdä selkoa kansallisen liikkumavaran alasta (ks. esim. PeVL 1/2018 vp, s. 3, PeVL 26/2017 vp, s. 42). Valiokunta on arvioinut myös jo ehdotuksia EU-sääntelyksi kiinnittäen huomiota kansallisen liikkumavaran alaan erityisesti perusoikeusherkissä kysymyksissä (ks. esim. PeVL 37/2021 vp, kappale 25 ja PeVL 39/2021 vp, kappale 10 ja 11).

(8) Nyt arvioitavassa valtioneuvoston kirjelmässä todetaan yleispiirteisesti, että esitys sisältää jonkin verran jäsenvaltioille jätettävää liikkumavaraa, jotta jäsenvaltiot voivat käyttää kansallista sääntelykompetenssiaan ja direktiivin edellyttämiä uudistuksia voidaan toteuttaa jo olemassa olevat kansalliset rakenteet huomioiden. Perustuslakivaliokunnan mielestä valtioneuvoston olisi syytä tehdä yksityiskohtaisemmin selkoa EU-lainsäädäntöehdotuksiin sisältyvästä kansallisesta liikkumavarasta erityisesti perustuslain ja perus- ja ihmisoikeuksien kannalta, jotta valiokunta voi suorittaa perustuslain 74 §:ssä sille säädetyn tehtävän asianmukaisesti.

Valiokunnan lausunto PeVL 11/2022 vp

(9) Valtioneuvosto pitää hyvänä ja ajankohtaisena, että lainvalvontaviranomaisten tiedonvaihtoa koskevaa sääntelyä nykyaikaistetaan ja täsmennetään. Perustuslakivaliokunta yhtyy valtioneuvoston kantaan. Valiokunta kiinnittää erityistä huomiota tarpeeseen selkeyttää jatkovalmistelussa direktiiviehdotuksen suhdetta sekä EU:n tietosuojalainsäädäntöön että ns. PNR-direktiivissä tarkoitettuun matkustajatiedonvaihtoon. Jatkovalmistelussa on syytä varmistua myös mahdollisen erityisiä henkilötietoryhmiä koskevan käsittelyn välttämättömyydestä ja käsittelyä koskevan sääntelyn täsmällisyydestä ja tarkkarajaisuudesta.

VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Perustuslakivaliokunta ilmoittaa,

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

Helsingissä 10.3.2022

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

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

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Mikael Koillinen