

Perustuslakivaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Euroopan unionin jäsenvaltioiden lainvalvontaviranomaisten välisestä tietojenvaihdosta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi

Hallintovaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Euroopan unionin jäsenvaltioiden lainvalvontaviranomaisten välisestä tietojenvaihdosta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 139/2024 vp): Asia on saapunut perustuslakivaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava hallintovaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- neuvotteleva virkamies Katariina Simonen, sisäministeriö
- professori Tuomas Ojanen
- professori Tomi Voutilainen

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- tietosuojavaltuutetun toimisto

HALLITUKSEN ESITYS

Hallituksen esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki Euroopan unionin jäsenvaltioiden lainvalvontaviranomaisten välisestä tietojenvaihdosta sekä muutettaviksi henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa annettua lakia, henkilötietojen käsittelystä Tullissa annettua lakia ja henkilötietojen käsittelystä Rajavartiolaitoksessa annettua lakia. Samalla Euroopan unionin jäsenvaltioiden lainvalvontaviranomaisten välisen tietojen ja tiedustelutietojen vaihdon yksinkertaistamisesta tehdyn neuvoston puitepäätöksen lainsäädännön alaan kuuluvien säännösten kansallisesta täytäntöönpanosta ja puitepäätöksen soveltamisesta annettu laki kumottaisiin.

Ehdotetut lait on tarkoitettu tulemaan voimaan pääosin 1.12.2024.

Valiokunnan lausunto PeVL 53/2024 vp

Hallituksen esitykseen sisältyy jakso esityksen suhteesta perustuslakiin ja säätämisyjärjestyksestä. Esityksen mukaan lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä. Hallitus pitää kuitenkin suotavana, että perustuslakivaliokunta antaisi asiasta lausunnon.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Arvioinnin lähtökohtia

(1) Hallituksen esityksen tarkoituksena on panna täytäntöön jäsenvaltioiden lainvalvontaviranomaisten välistä tietojenvaihtoa koskeva direktiivi (Euroopan parlamentin ja neuvoston jäsenvaltioiden lainvalvontaviranomaisten välisestä tietojenvaihdosta ja neuvoston puitepäätöksen 2006/960/YOS kumoamisesta annettu direktiivi (EU) 2023/977, jäljempänä myös tietojenvaihtodirektiivi). Ehdotetun lain tavoitteena on määritellä tarkat, yhteiset ja yhtenäiset säännöt, joilla varmistetaan lainvalvontaviranomaisten yhtäläinen pääsy tietoon eri jäsenvaltioissa. Laissa säädetään tietojenvaihdon keskitetyn sähköisen asianhallintajärjestelmän käyttöön ottamisesta sekä EU:n lainvalvontaviranomaisen Europolin hallinnoiman suojatun tiedonvaihtoverkkosovelluksen määrittämisestä oletusarvioiseksi tietojenvaihtokanavaksi. Ehdotuksella ei lisätä uusia toimivaltuuksia lainvalvontaviranomaisille.

(2) Perustuslakivaliokunta on arvioinut täytäntöön pantavan direktiivin sääntelyä vuoden 2022 valtiopäivillä käsitellessään direktiiviehdotusta koskevaa valtioneuvoston kirjelmää (PeVL 11/2022 vp). Valiokunta kiinnitti direktiiviehdotuksen arvioinnissa erityistä huomiota tarpeeseen selkeyttää ehdotuksen suhdetta muuhun sääntelyyn ja kehotti jatkovalmistelussa varmistumaan myös mahdollisen erityisiä henkilötietoryhmiä koskevan käsittelyn välttämättömyydestä ja käsittelyä koskevan sääntelyn täsmällisyydestä ja tarkkarajaisuudesta.

(3) Täytäntöön pantava direktiivi sisältää pääosin niin sanottua täysharmonisoivaa sääntelyä. Tältä osin direktiivin sääntelystä poikkeava kansallinen sääntely ei ole EU-oikeudellisesti sallittua. Tietojenvaihtodirektiivi sisältää kuitenkin myös jonkin verran jäsenvaltioille liikkumavaraa antavaa sääntelyä, jonka puitteissa jäsenvaltiot voivat antaa kansallista sääntelyä. Perustuslakivaliokunnan valtiosääntöisiin tehtäviin ei kuitenkaan lähtökohtaisesti kuulu kansallisen täytäntöönpanosääntelyn arviointi EU:n aineellisen lainsäädännön kannalta (ks. esim. PeVL 31/2017 vp, s. 4). Valiokunta on kuitenkin vakiintuneesti korostanut, että 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 8/2021 vp, kappale 2, PeVL 9/2019 vp, s. 2, PeVL 1/2018 vp, s. 3).

(4) Perustuslakivaliokunta on painottanut, että hallituksen esityksessä on erityisesti perusoikeuksien kannalta merkityksellisen sääntelyn osalta syytä tehdä selkoa kansallisen liikkumavaran alasta (PeVL 1/2018 vp, s. 3, PeVL 26/2017 vp, s. 42, PeVL 2/2017 vp, s. 2, PeVL 44/2016 vp, s. 4). Valiokunnan mielestä nyt arvioitavassa hallituksen esityksessä on asianmukaisesti tehty selkoa kansallisesta liikkumavarasta. Valiokunnan mielestä säätämisyjärjestysperusteluissa on muutenkin tehty asianmukaisesti selkoa ehdotettavan sääntelyn suhteesta perustuslakiin, ja valiokunta esittää tämän johdosta vain eräitä täydentäviä huomioita sääntelyn selkeydestä.

Valiokunnan lausunto PeVL 53/2024 vp

Arvio ehdotetusta sääntelystä

(5) Ehdotettu sääntely on merkityksellistä ennen muuta perustuslain 10 §:ssä turvatus yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta. Ehdotettu sääntely on merkityksellistä myös EU:n perusoikeuskirjan kannalta. EU:n perusoikeuskirjan 7 artiklassa turvataan yksityiselämän suoja ja 8 artiklassa jokaisen oikeus henkilötietojensa suojaan.

(6) Perustuslakivaliokunta on pitänyt henkilötietojen käsittelyä koskevassa valtiosääntöisessä arvioissa merkityksellisenä myös käsittelyn tarkoitusta yksilöön kohdistuvan julkisen vallan käytön mahdollistajana (ks. PeVL 14/2018 vp, s. 6, PeVL 1/2018 vp, s. 6). Perustuslain 2 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Lailla säätämiseen taas kohdistuu yleinen vaatimus lain täsmällisyydestä ja tarkkuudesta. Toimivaltasääntely on valiokunnan käsityksen mukaan yleensä merkityksellistä myös perustuslaissa turvattujen perusoikeuksien näkökulmasta (PeVL 51/2006 vp, s. 2/I).

(7) Perustuslakivaliokunnan mukaan perustuslain 10 §:ssä turvatut oikeudet saavat erityistä merkitystä nyt arvioitavan kaltaisissa korostuneen perusoikeusherhissä sääntelykonteksteissa. Valiokunta viittasi arvioidessaan esitystä EU:n yleistä tietosuojasetusta täydentäväksi lainsäädännöksi (PeVL 14/2018 vp, s. 6—7) esittäneensä jo ennen perusoikeusuudistusta sittemmin vakiintuneen luonnehdinnan, jonka mukaan ”poliisilaki on tyypillisesti sellainen säädös, joka voi herkästi joutua ristiriitaan kansalaisten perusoikeuksien, varsinkin klassisten vapausoikeuksien kanssa” (PeVL 15/1994 vp, s. 1/II, PeVL 67/2010 vp, s. 2—3, PeVL 36/2024 vp, kappale 4).

(8) Perustuslakivaliokunnan mukaan (PeVL 14/2018 vp, s. 6—7) henkilötietojen käsittelyä koskevaa sääntelyä on sanotun johdosta paitsi arkaluonteisten tietojen käsittelyn osalta myös tällaisissa perusoikeusherhissä sääntelykonteksteissa edelleen arvioitava valiokunnan aiemman sääntelyn lakitasoisuutta, täsmällisyyttä ja kattavuutta korostaneen käytännön pohjalta. Henkilötietojen suojaan liittyvät sääntelyn kattavuuden, täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimukset voidaan kuitenkin joiltain osin täyttää tietosuojasetuksen soveltamisalan ulkopuolella kansalliseen oikeuteen sisältyvällä yleislailla (ks. myös PeVL 31/2017 vp, s. 3—4, PeVL 5/2017 vp, s. 9, PeVL 38/2016 vp, s. 4). Yleislakina tässä sääntelykontekstissa noudatettava rikosasioiden tietosuojalaki on säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 26/2018 vp).

(9) Hallituksen esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa (s. 52) viitataan direktiivin johdanto-osan 23 perustelukappaleeseen, jonka mukaan direktiivin lähtökohtana on ollut varmistaa unionin oikeuden mukainen henkilötietojen suoja kaikessa sen nojalla tapahtuvassa tietojenvaihdossa. Perustelujen mukaan kaikessa henkilötietojen käsittelyssä on siten noudatettava kaikilta osin rikosasioiden tietosuojadirektiiviä ja rikosasioiden tietosuojalakia. Valiokunnalla ei ole huomauttamista lakiehdotuksen perusratkaisuista tässä suhteessa.

(10) Perustuslakivaliokunta kiinnittää kuitenkin sääntelyn selkeyden kannalta huomiota hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen 2 §:n 1 kohdan sääntelyyn toimivaltaisista lainvalvontaviranomaisista. Valiokunta huomauttaa, että säännöksessä viitattua poliisia ei voi poliisin hallinnosta annetun lain 1 §:ssä säädetty huomioon ottaen pitää selkeänä määrittelynä toimivaltaisesta viranomaisesta. Sanotulla epäselvyydellä voi olla erityistä merkitystä sovellettaessa esimerkiksi rekisterinpitäjän velvollisuuksia koskevia säännöksiä. Sääntelyä on syytä täsmentää.

Valiokunnan lausunto PeVL 53/2024 vp

(11) Perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt huomiota myös henkilötietojen käsittelyä koskevan sääntelyn raskauteen ja monimutkaisuuteen (ks. esim. PeVL 31/2017 vp, s. 4 ja PeVL 71/2014 vp, s. 3). Valiokunta on varsin usein kiinnittänyt huomiota sääntelyn muodostumiseen sekavaksi ja vaikeasti hahmottavaksi (ks. esim. PeVL 47/2006 vp, s. 2/I, PeVL 43/2006 vp, s. 2/I, PeVL 41/2006 vp, s. 2/I, PeVL 25/2005 vp, s. 5). Valiokunta on edellyttänyt, että sääntelyn kohderyhmän tulee kyetä ilman vaikeuksia soveltamaan säännöksiä (ks. esim. PeVL 60/2014 vp, s. 3/I). Vaikeaselkoisuudella on myös nyt käsillä olevassa sääntely-yhteydessä sitä soveltavien henkilöiden oikeusturvaa heikentävää merkitystä (ks. myös PeVL 4/2021 vp, kappale 13). Valiokunta kiinnittää tästä näkökulmasta huomiota siihen, että lakiehdotuksen sääntelyssä toistetaan paikka paikoin varsin sanatarkasti direktiivin artiklojen sanamuotoja, jotka eivät kaikilta osin vastaa kansallisen oikeusjärjestyksen omaksumaa terminologiaa. Sanotulla seikalla voi olla erityistä merkitystä myös sääntelyä sovellettaessa.

(12) Perustuslakivaliokunta on arvioinut esimerkiksi viranomaisten tietojen saamista ja luovuttamista salassapitovelvollisuuden estämättä koskevaa sääntelyä perustuslain 10 §:n 1 momentissa säädetyn yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta ja kiinnittänyt huomiota muun muassa siihen, mihin ja ketä koskeviin tietoihin tiedonsaantioikeus ulottuu ja miten tiedonsaantioikeus sidotaan tietojen välttämättömyyteen (PeVL 15/2018 vp). Viranomaisen tietojensaantioikeus ja tietojenluovuttamismahdollisuus ovat voineet liittyä jonkin tarkoituksen kannalta ”tarpeellisiin tietoihin”, jos tarkoitettujen tietosisällöt on pyritty luettelemaan laissa tyhjentävästi. Jos taas tietosisältöjä ei ole samalla tavoin luetteloitu, sääntelyyn on pitänyt sisällyttää vaatimus ”tietojen välttämättömyydestä” jonkin tarkoituksen kannalta (ks. esim. PeVL 17/2016 vp, s. 2—3).

(13) Ottaen huomioon täytäntöönpannavan direktiivin asettamat vaatimukset ja mainittu 1. lakiehdotuksen 12 §:n sääntely ei perustuslakivaliokunnalla ole huomauttamista sääntelystä tästä näkökulmasta. Lakiehdotuksessa omaksuttu käsitteistö ei ole kuitenkaan kaikilta osin johdonmukaista ja selkeää. Valiokunta kiinnittää tässä suhteessa erityistä huomiota hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen 4 §:n sääntelyyn tietopyynnöistä toiselle jäsenvaltiolle. Säännöksen mukaan pyydettyjen tietojen tulee olla paitsi direktiivin tarkoittamalla tavalla tarpeellisia myös oikeasuhtaisia rikosten ennalta estämistä, paljastamista tai selvittämistä varten. Myös esimerkiksi lakiehdotuksen 12 §:ssä viitataan ilmeisesti direktiivin sanamuodon mukaiseen oikeasuhtaisuuteen. Kun lakiehdotuksen 12 §:n sääntelyssä henkilötietojen luovuttaminen on sidottu asianmukaisesti välttämättömyyteen, jää mainittu oikeasuhtaisuuden kriteeri tässä yhteydessä varsin vaikeasti ja vaivalloisesti sovellettavaksi. Hallintovaliokunnan on syytä tarkkaan selvittää, mahdollistaako täytäntöönpannava direktiivi sääntelyn selkeyttämisen erityisesti 12 §:n osalta myös tässä suhteessa.

(14) Perustuslakivaliokunta muistuttaa lisäksi, että se on aiemmin kiinnittänyt huomiota EU-sääntelyn eri kieliversioiden eroavaisuuksiin (ks. PeVL 9/2017 vp, s. 5—6). Valiokunta viittasi tuolloin muun muassa siihen, että EU:n perusoikeuskirjan 52 artiklan mukaan yksi perusoikeuskirjassa tunnustettujen oikeuksien rajoitusedellytyksistä on suhteellisuusperiaatteen mukainen välttämättömyys (”only if they are necessary”). Lisäksi valiokunta viittasi tuolloin arvioidun asetusehdotukseen kannalta merkitykselliseen perustuslain 10 §:n 4 momentin kvalifioituun lakivaraukseen kirjattuun välttämättömyyden edellytykseen. Myös perustuslakivaliokunnan vakiintuneen käytännön mukaan perusoikeusrajoitusten on oltava suhteellisuusvaatimuksen mukaisia, mikä tarkoittaa muun ohella sitä, että rajoitusten tulee olla välttämättömiä hyväksyttävän tarkoi-

Valiokunnan lausunto PeVL 53/2024 vp

tuksen saavuttamiseksi (ks. PeVM 25/1994 vp, s. 5/I). Valiokunnan mukaan asetusehdotuksen jatkovalmistelussa oli sanotun vuoksi syytä kiinnittää erityistä huomiota siihen, että perusoikeuksia koskeva sääntely ei ole eri kieliversioissa perusteettomasti toisistaan poikkeavaa. Valiokunta kiinnittää huomiota tarpeeseen ottaa sanottu seikka edelleen huomioon.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Perustuslakivaliokunta esittää,

että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyksessä.

Helsingissä 21.11.2024

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Heikki Vestman kok
jäsen Petri Honkonen kesk
jäsen Teemu Keskiarja ps
jäsen Johannes Koskinen sd
jäsen Jarmo Lindberg kok
jäsen Mats Löfström r
jäsen Mira Nieminen ps
jäsen Johanna Ojala-Niemelä sd
jäsen Karoliina Partanen kok
jäsen Onni Rostila ps
jäsen Paula Werning sd
jäsen Johannes Yrttiaho vas
varajäsen Markku Eestilä kok

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Mikael Koillinen