

Lausunto

3.5.2024

Sisäministeriö
kirjaamo.sm@gov.fi

Oikeusministeriön lausunto hallituksen esityksen luonnoksesta eduskunnalle Euroopan unionin jäsenvaltioiden lainvalvontaviranomaisten välistä tietojenvaihtoa koskevaksi lainsäädännöksi

Yleistä

Sisäministeriö on 7.3.2024 pyytänyt oikeusministeriöltä lausuntoa hallituksen esityksen luonnoksesta eduskunnalle Euroopan unionin jäsenvaltioiden lainvalvontaviranomaisten välistä tietojenvaihtoa koskevaksi lainsäädännöksi.

Esitysluonnoksessa ehdotetaan täytäntöön pantavaksi Euroopan Parlamentin ja neuvoston jäsenvaltioiden lainvalvontaviranomaisten välisestä tietojenvaihdosta ja neuvoston puitepäätöksen 2006/960/YOS kumoamisesta annettu direktiivi (EU) 2023/977. Ehdotuksen tavoitteena on määrittellä tarkat, yhteiset ja yhtenäiset säännöt, joilla varmistetaan lainvalvontaviranomaisten yhtäläinen pääsy tietoon eri jäsenvaltioissa.

Oikeusministeriö on tarkastellut esitysluonnosta erityisesti tiedonsaantioikeuksien, oma-aloitteisten tietojen luovuttamisen ja henkilötietojen suojan näkökulmasta.

Oikeusministeriö esittää lausuntonaan seuraavaa.

Tiedonsaantioikeudet

Esitysluonnoksen 1. lakiehdotuksen 3 §:n mukaan toimivaltainen lainvalvontaviranomainen saa salassapitosäännösten estämättä luovuttaa suoraan tai välillisesti saatavillaan olevia tietoja toisen jäsenvaltion toimivaltaiselle lainvalvontaviranomaiselle siten kuin tässä laissa tarkemmin säädetään. Pykälän säännöskohtaisten perustelujen (s. 26) mukaan pykälä olisi tarpeen kansallisesta lainsäädännöstä johtuvien vaatimusten huomioimiseksi. Edelleen säännöskohtaisissa perusteluissa todetaan, että perustuslain tulkintakäytännöstä johtuvat vaatimukset huomioidaan

Postiosoite Postadress

Oikeusministeriö
PL 25
FI-00023 Valtioneuvosto
Finland

Käyntiosoite Besöksadress

Eteläesplanadi 10
00130 Helsinki
Finland

Puhelin Telefon

0295 16001
Internat.
+358 295 16001

Faksi Fax

09 160 67730
Internat.
+358 9 160 67730

S-posti, internet E-post, internet

oikeusministerio@om.fi
www.oikeusministerio.fi
www.justitieministeriet.fi

tiedonsaantioikeuksiin sovellettavassa lainsäädännössä eikä direktiivillä laajenneta kansallisia tiedonsaantioikeuksia.

Suoraan ja välillisesti saatavilla olevien tietojen määritelmistä säädettäisiin ehdotetun 2 §:n 6–7 kohdissa. Ehdotuksen mukaan välillisesti saatavilla olevilla tiedoilla tarkoitetaan tietoja, jotka jäsenvaltion, jolta tietoja on pyydetty, keskitetty yhteyspiste tai toimivaltainen lainvalvontaviranomainen voivat saada kansallisen lainsäädännön mukaisesti pakkokeinoja käyttämättä. Määritelmäsäännöksen esitöissä todetaan, että direktiivissä ei kuitenkaan velvoiteta hankkimaan tietoja pakkokeinoin, mutta pakkokeinoin hankittuja tietoja voidaan luovuttaa direktiivin ja sen täytäntöönpanolain edellytysten mukaisesti. Oikeusministeriö pitää selvänä, että ennen tietopyynnön vastaanottamista pakkokeinoin hankittuja tietoja voitaisiin ehdotetun sääntelyn perusteella luovuttaa toisen jäsenvaltion toimivaltaiselle viranomaiselle. Ministeriö kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että nyt ehdotettu säännös ja sen perusteella vastaanotettu tietopyyntö ei ole yksinään peruste hankkia tietoja pakkokeinoilla. Oikeusministeriö katsoo, että esityksen jatkovalmistelussa säännöskohtaisia perusteluita olisi selkeyden vuoksi perusteltua täydentää edellä selostetulta osin.

Esitysluonnoksen 1. lakiehdotuksen 11 §:n 1 momentin mukaan kun toimivaltaiset lainvalvontaviranomaiset lähettävät tietopyynnön toisen jäsenvaltion keskitetylle yhteyspisteelle tai nimetyille lainvalvontaviranomaiselle, tai toimittavat tietoja toisen jäsenvaltion keskitetyn yhteyspisteen tai nimetyn lainvalvontaviranomaisen pyynnön perusteella tai omasta aloitteestaan tämän lain mukaisesti, niiden on arvioitava tapauskohtaisesti, onko Europolille lähetettävä kopio tietopyynnöstä tai toimitetuista tiedoista. Pykälän 2 momenttiin ehdotetaan säännöstä, jonka mukaan tietojen luovuttamisesta Europolille säädetään lisäksi, mitä Europol-asetuksessa ja Euroopan unionin lainvalvontayhteistyövirastosta annetussa laissa (214/2017) säädetään. Oikeusministeriö toteaa, että 1 ja 2 momentin välinen logiikka vaikuttaa ongelmalliselta suhteessa direktiivin 12 artiklan 1 kohtaan, joka sääntelyllä on tarkoitus panna täytäntöön. Mainitun direktiivin kohdan mukaan jäsenvaltioiden on varmistettava, onko Europolille lähetettävä kopio tietopyynnöstä tai toimitetuista tiedoista, *siltä osin kuin tiedot, joihin viestintä liittyy, koskevat rikoksia, jotka kuuluvat asetuksen (EU) 2016/792 3 artiklassa vahvistettujen Europolin tavoitteiden puitteisiin*. Nyt ehdotetuissa 1 ja 2 momenteissa vaikuttaa jäävän sääntelemättä, mitä Europolille kopion mahdollisesti luovuttavan viranomaisen on tapauskohtaisesti arvioitava silloin, kun se lähettää toiselle jäsenvaltiolle tietopyynnön tai toimittaa sille tietoja.

Säätämisyjärjestysperustelut ja tietojen oma-aloitteinen luovuttaminen

Esitysluonnoksen säätämisyjärjestysperusteluissa todetaan, että kansallista liikkumavaraa ehdotetaan käytettäväksi lakiehdotuksen säännöksissä oma-aloitteisesta tietojen luovuttamisesta siten, että poliisi, Tulli ja Rajavartiolaitos voisivat luovuttaa tietoja oma-aloitteisesti myös muiden kuin vakavien rikosten ennalta estämiseksi, paljastamiseksi tai selvittämiseksi tietojenvaihdon tehokkuuden ja sen oikeusperustan turvaamiseksi. Liikkumavaran käytöllä on rajoittavaa vaikutusta tiedonvaihdon kohteena olevien henkilöiden henkilötietojen suojaan. Henkilötietojen käsittelyn välttämättömyyttä koskevalla vaatimuksella kuitenkin varmistetaan, että henkilötietojen suojan rajoittamisessa noudatetaan direktiivin mukaisesti tarpeellisuus- ja oikeasuhteisuusvaatimuksia.

Edellä selostetussa säätämisyjärjestysperusteluiden kohdassa viitataan oikeusministeriön käsityksen mukaan 1. lakiehdotuksen 12 §:n 1 momenttiin, jonka mukaan jos 2 tai 3 luvun mukaisesti luovutettavat tiedot sisältävät henkilötietoja, yksittäisiä rekisteröityjä koskevien henkilötietojen on rajoitettava Europol-asetuksen II liitteen B jaksossa lueteltuihin luokkiin, ja niiden on oltava

välttämättömiä ja oikeassa suhteessa pyynnön tarkoituksen saavuttamiseen ja 10 §:n 1 momenttiin 1. virkkeeseen, jonka mukaan toimivaltaisella lainvalvontaviranomaisella on oikeus luovuttaa omasta aloitteestaan sen saatavilla olevia tietoja muiden jäsenvaltioiden keskitetyille yhteyspisteille tai nimetyille lainvalvontaviranomaisille, jos voidaan olettaa, että tällaiset tiedot voisivat olla merkityksellisiä kyseisille muille jäsenvaltioille rikosten ennalta estämistä, paljastamista tai selvittämistä varten.

Oikeusministeriö toteaa, että 12 §:n 1 momentti koskisi nyt ehdotetussa muodossaan tilanteita, jossa henkilötietoja pyydetään toisen jäsenvaltion toimesta tietopyynnöllä. Sen sijaan laajan kansallisen liikkumavaran puitteissa säädettävässä 10 §:n 1 momentissa olisi kysymys tietojen omaaloitteisesta luovuttamisesta, jossa ei ole tietopyynnön esittäjää eikä tietopyynnön vastaanottajaa, joka voisi arvioida, ovatko tiedot välttämättömiä ja oikeassa suhteessa pyynnön tarkoituksen saavuttamiseen. Sääntämisympäristöissä mainitun välttämättömyysvaatimuksen sisältö vaikuttaisi jäävän käytännössä omaaloitteisen tietojen luovuttamisen osalta hyvin vähämerkitykselliseksi. Oikeusministeriö toteaa, että sekä sääntämisympäristöissä että 12 §:n 1 momentin ja 10 §:n 1 momentin välistä suhdetta on tältä osin syytä arvioida uudelleen. Lisäksi oikeusministeriö kiinnittää huomiota kansallisen liikkumavaran puitteissa ehdotettavan 10 §:n 1 momentin säännöksessä käytettyyn sanamuotoon ja sen säännöskohtaisiin perusteluihin, joista jälkimmäisessä todetaan, että direktiivissä käytetty ”objektiivisia perusteita uskoa” on uudelleen kirjoitettu muotoon ”voidaan olettaa”. Oikeusministeriö toteaa, että kansallisen liikkumavaran puitteissa annettavaksi ehdotettu säännös, jossa omaaloitteinen tietojen luovuttaminen on sidottu kriteeriin ”voidaan olettaa”, vaikuttaa varsin väljältä ottaen huomioon, että tietopyyntöihin perustuva vastaaminen edellyttäisi 12 §:n 1 momentissa ehdotetulla tavalla ja perustuslakivaliokunnan vakiintuneessa lausuntokäytännössä omaksutulla tavalla tietoja luovuttavalta viranomaiselta arviointia luovutettavien tietojen välttämättömyydestä ja oikeasuhtaisuudesta suhteessa pyynnön tarkoituksen saavuttamiseen. Säännöksen sanamuotoja on tarpeen tarkistaa vähemmän väljempään muotoon. Säännös voisi esimerkiksi kuulua seuraavasti ”toimivaltaisella lainvalvontaviranomaisella on oikeus luovuttaa omasta aloitteestaan sen saatavilla olevia tietoja muiden jäsenvaltioiden keskitetyille yhteyspisteille tai nimetyille lainvalvontaviranomaisille, jos tällaiset tiedot olisivat välttämättömiä kyseisille muille jäsenvaltioille rikosten ennalta estämistä, paljastamista tai selvittämistä varten.”

Lisäksi oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että 10 §:n 1 momentissa ehdotettu omaaloitteista tietojen luovuttamista rajoittava säännös, jonka mukaan oikeutta tiedonluovutukseen ei ole 8 §:n 2 momentin mukaisissa tapauksissa, vaikuttaa ongelmalliselta ainakin 8 §:n 2 momentin 2 kohdan suhteen, koska omaaloitteista tiedonluovuttamista ei tehdä tietopyynnön perusteella. Oikeusministeriö toteaa, että esityksen jatkovalmistelussa on syytä arvioida, mitkä 8 §:n 2 momentissa ehdotetut kohdat voivat tulla sovellettavaksi 10 §:n 1 momentissa tarkoitettuihin tilanteisiin.

Oikeusministeriö katsoo, että erityisesti kansallisen liikkumavaran puitteissa annettavaksi ehdotetun 10 §:n 1 momentin vuoksi esitykseen vaikuttaisi olevan syytä lisätä nimenomainen lausuma perustuslakivaliokunnan lausunnon tarpeellisuudesta.

Edellä todettua korostaa lisäksi se, että perustuslakivaliokunta on direktiivin neuvotteluvaiheessa antamassaan lausunnossa painottanut, että valtioneuvoston kirjelmissä olisi syytä tehdä selkoa toisiinsa läheisesti liittyvien EU-säädösehdoitusten kumulatiivista vaikutuksista perus- ja ihmisoikeuksiin, nyt käsiteltävän ehdotuksen kohdalla erityisesti yksityiselämän ja henkilötietojen suojaan (PeVL 11/2022 vp, s. 4). Oikeusministeriön esitysluonnoksesta saaman käsityksen mukaan

nyt täytäntöönpantavaan direktiiviin liittyy läheisesti ns. Prüm II -asetusehdotus (komission ehdotus COM(2021) 784 final). Kun esitysluonnoksessa ehdotetaan kansalliseen harkintaan perustuen direktiivin liikkumavaran puitteissa tiedonluovutussääntelyä, joka osaltaan rajoittaa yksityiselämän ja henkilötietojen suojaa, tulisi myös tämän kansalliseen harkintaan perustuvan sääntelyn kumulatiiviset vaikutukset suhteessa yksityiselämän ja henkilötietojen suojaan arvioida tarkemmin osana siihen liittyvää sääntelykokonaisuutta. Tältä osin oikeusministeriö kiinnittää huomiota esitysluonnoksen säätämisyjärjestysperusteluiden toteamukseen, jonka mukaan säädösten yhteisvaikutuksia on mahdollista arvioida tarkemmin vasta myöhemmin sovellettavaksi tulevan asetuksen täytäntöönpanon yhteydessä. Mikäli yhteisvaikutuksia arvioidaan vasta sitovan EU:n asetuksen antamisen jälkeen, on sääntelyn sisältöön mahdollista vaikuttaa kansallisesti vain vähäisesti jos ollenkaan.

Lopuksi oikeusministeriö kiinnittää vielä huomiota siihen, että perustuslakivaliokunta on arvioi-
dessaan 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).

Suostumus tietojen käyttämiseen todistusaineistona oikeudenkäynneissä

Lakiehdotuksen 14 §:ssä säädetään suostumuksen antamisesta tietojen käyttämiseen todistusaineistona oikeudenkäynneissä. Oikeusministeriö katsoo, että pykälään olisi perusteltua lisätä 2 momentti, jossa säädettäisiin vastaavasti suostumuksen pyytämisestä toisen jäsenvaltion toimivaltaiselta viranomaiselta.

Henkilötietojen suoja

Esitysluonnoksen 1. lakiehdotuksen 19 §:n 1 momentissa säädetään direktiivin mukaisen keskitetyn sähköisen asianhallintajärjestelmän rekisterinpitäjistä, jota koskevassa sääntelyssä olisi esitysluonnoksen perusteluiden mukaan direktiiviä pidemmälle menevästä sääntelystä (s. 14). Säännöksen mukaan poliisi vastaisi keskitetyn asianhallintajärjestelmän ottamisesta poliisin, Tullin ja Rajavartiolaitoksen käyttöön ja kukin toimivaltainen lainvalvontaviranomainen toimisi asianhallintajärjestelmässä käsittelemiensä henkilötietojen rekisterinpitäjänä.

Oikeusministeriö pitää tavoitetta rekisterinpitäjän selventämisestä perusteltuna. Rekisterinpitäjistä säättäminen on mahdollista rikosasioiden tietosuojadirektiivin kansallisen liikkumavaran nojalla. Rekisterinpitäjän ollessa viranomainen, rekisterinpitäjistä voi olla syytä säätää perustuslaista johtuvista syistä. Rekisterinpitäjistä säättämistä puoltaa myös, jos rekisterinpitäjä voisi käsittelevän luonteesta tai laajuudesta johtuen jäädä epäselväksi.

Oikeusministeriö kuitenkin katsoo, että esityksen jatkovalmistelussa rekisterinpitovastuuta koskevaa momenttia olisi tarpeellista täsmentää. Lisäksi rekisterinpitäjyyden määrittämisestä olisi perusteltava kattavammin esityksen perusteluissa. Täsmentämistarpeen osalta olisi arvioitava erityisesti, mikä olisi Tullille ja Rajavartiolaitokselle esitettävän rekisterinpitovastuun suhde poliisille esitettävään asianhallintajärjestelmän käyttöön ottamista koskevaan vastuuseen nähden. Jotta

henkilötietojen käsittelyyn liittyvän vastuun määrittämisestä ei jäisi epäselvyyttä, olisi esityksessä selvennettävä muun ohella sitä, mikä olisi poliisin tietosuojaoikeudellinen rooli asianhallintajärjestelmän käyttöön ottamista koskevan vastuun osalta.

Esitysluonnoksen 1. lakiehdotuksen 19 §:n 4 momentin mukaan asianhallintajärjestelmään sisältyviin tietoihin liittyvien käyttöoikeuksien ja muiden käsittelytoimien kirjaamiseen sovelletaan, mitä rikosasioiden tietosuojalain 19 §:ssä säädetään. Oikeusministeriö katsoo, että jatkovalmistelussa olisi vielä arvioitava, onko kyseisen viittauksen sisällyttäminen esitykseen tarpeellista. Lainkirjoittajan oppaan mukaan aineellinen viittaus yleislakiin tulee kysymykseen vain tapauksissa, joissa yleislain säännökset kokonaan tai joiltakin osin halutaan sovellettaviksi siitä huolimatta, että yleislaki ei soveltamisalaa koskevien säännöstensä mukaan sovellu säänneltävään asiaan¹. Oikeusministeriö katsoo, että myös esitetyn 19 §:n 5 momentin mukaisen julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annettua lakia koskevan viittaussäännöksen tarpeellisuutta olisi arvioitava jatkovalmistelussa. Kummankin viittaussäännöksen tarpeellisuus olisi perusteltava säännös-kohtaisissa perusteluissa.

Oikeusministeriö katsoo, että myös esitysluonnoksen 1. lakiehdotuksen 19 §:n 6 momenttiin sisältyy sääntelyä, jonka tarpeellisuutta olisi arvioitava jatkovalmistelussa sääntelyn ollessa päällekkäistä rikosasioiden tietosuojalain kanssa. Momentin ensimmäinen virke, jossa säädettäisiin asianhallintajärjestelmässä käsiteltäviin henkilötietoihin sovellettavasta tarpeellisuusvaatimuksesta, vaikuttaisi olevan päällekkäinen rikosasioiden tietosuojalain 6 §:n 2 momentin kanssa. Lisäksi momenttiin sisältyvän henkilötietojen peruttamatonta poistoa koskevan edellytyksen tarpeellisuutta ja sanamuotoa olisi arvioitava jatkovalmistelussa. Edellytyksestä säätämisen tarpeellisuutta olisi arvioitava huomioiden rikosasioiden tietosuojalain mukaiset edellytykset. Mikäli poistamista koskevan edellytyksen sisällyttäminen esitykseen on tarpeellista, tulisi jatkovalmistelussa arvioida sen sanamuotoa suhteessa muuhun rikosasioiden tietosuojadirektiivin täytäntöönpanolainsäädäntöön, joka koskee henkilötietojen poistamista. Ilmaisun ”peruuttamaton poisto” merkitys jää epäselväksi muun täytäntöönpanosääntelyn säädellessä tietojen poistamista.

Oikeusministeriö pitää myös esitysluonnoksen 1. lakiehdotuksen 19 §:n 6 momentin toisen virkkeen mukaisen edellytyksen selventämistä jatkovalmistelussa tarpeellisena. Tarpeellisuusarviointiin määräaika koskevan sääntelyn koskiessa ainoastaan ensimmäisen arviointikerran ajankohtaa, jättää esitysluonnos avoimeksi sen, miten tarpeellisuusarvioinnin osalta olisi meneteltävä ensimmäisen arviointikerran jälkeen. Kyseisen seikan lisäksi esityksessä olisi selvennettävä kattavammin myös sitä, mikä säilyttämistä koskevan sääntelyn suhde olisi Tullin, Rajavartiolaitoksen ja poliisin henkilötietolain sekä rikosasioiden tietosuojalain mukaisiin tietojen poistamista ja säilyttämistä koskeviin velvoitteisiin nähden.

Esitysluonnokseen sisältyvän vaikutusten arvioinnin osalta oikeusministeriö katsoo, että vaikutuksia koskevaa jaksoa olisi hyvä täydentää arviolla tietosuojavaltuutetun toimistoon kohdistuvista vaikutuksista.

Ulkomaiden lainsäädäntö ja muut ulkomailla käytetyt keinot

Hallituksen esitysluonnoksessa (s. 21–23) selostetaan muiden jäsenvaltioiden suunnittelemissa tai toteuttamissa keinoissa. Vertailumaiksi on valittu Alankomaat, Bulgaria, Irlanti, Latvia, Saksa ja

¹ Lainkirjoittajan opas, 12.2.2 Aineelliset viittaukset. Saatavilla <https://lainkirjoittaja.finlex.fi/12-yleislait-ja-eraat-yleiset-saantelyt/12-2/?q=viittaus#jakso-12-2-2>.

Tsekki. Vertailumaiksi ei ole valikoitu Pohjoismaita. Hallituksen esityksen laatimisohteiden mukaan esitykseen on tarvittaessa otettava lyhyt kuvaus siitä, mitä muissa maissa, kuten Pohjoismaissa ja EU:n jäsenmaissa, mahdollisesti on tehty samankaltaisten tavoitteiden saavuttamiseksi. Katsaukseen on yleensä aihetta ottaa vain maita, jotka ovat oikeusjärjestykseltään ja -kulttuuriltaan sen verran samanlaisia kuin Suomi, että niissä käytetyt keinot voisivat tulla Suomessa harkittavaksi. Oikeusministeriö toteaa, että vaikka ehdotuksessa on kyse EU:n direktiivin täytäntöönpanosta, esityksen jatkovalmistelussa jaksoa olisi perusteltua täydentää jollakin Pohjoismaalla.

Osastopäällikkö, ylijohtaja

Johanna Suurpää

Neuvotteleva virkamies

Petteri Jartti

Jakelu

Sisäministeriö

Tiedoksi

Kansliapäällikkö Pekka Timonen
Lainsäädäntöjohtaja Susanna Siitonen
Valtiosihteeri Teija Makkonen
Ministerin erityisavustaja Timo Karhunen

VN/14183/2023-OM-15

Seuraavat henkilöt ovat allekirjoittaneet tämän asiakirjan sähköisesti /

Följande personer har undertecknat denna handling elektroniskt /

This document has been signed electronically by the following persons: