



30.4.2024

Sisäministeriö

Lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle Euroopan unionin jäsenvaltioiden lainvalvontaviranomaisten välistä tietojenvaihtoa koskevaksi lainsäädännöksi

Sisäministeriö on pyytänyt valtiovarainministeriöltä lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle Euroopan unionin jäsenvaltioiden lainvalvontaviranomaisten välistä tietojenvaihtoa koskevaksi lainsäädännöksi.

Esityksen mukaisella lainsäädännöllä saatettaisiin voimaan ns. tietojenvaihtodirektiivin edellyttämä kansallinen täytäntöönpano.

Ehdotuksen tavoitteena on määritellä tarkat, yhteiset ja yhtenäiset säännöt, joilla varmistetaan lainvalvontaviranomaisten yhtäläinen pääsy tietoon eri jäsenvaltioissa. Ehdotuksessa säädetään tietojenvaihdon keskitetyn sähköisen asianhallintajärjestelmän käyttöön ottamisesta sekä EU:n lainvalvontaviranomaisen (Europol) hallinnoiman suojatun tiedonvaihtoverkkosovelluksen (SIENA) määrittämisestä oletusarvioiseksi tietojenvaihtokanavaksi. Ehdotuksella ei lisätä uusia toimivaltuuksia lainvalvontaviranomaisille.

Ehdotuksen keskeiset vaikutukset liittyvät yhteisten sääntöjen luomiseen tietojenvaihdolle, SIENA-sovelluksen käyttöön ottoon oletusarvoisena tietojenvaihdon viestintäkanavana sekä keskitetyn sähköisen asianhallintajärjestelmän kehittämiseen kansallisen keskitetyn yhteispisteen tämän lain mukaisten kaikkien tehtävien hoitamista varten. Kustannusvaikutuksia aiheutuu direktiivin edellyttämästä järjestelmäkehityksestä, kun luodaan tietojenvaihdon keskitetty asianhallintajärjestelmä sekä otetaan käyttöön SIENA-yhteys oletusarvoisena viestintäkanavana.

Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan 1. joulukuuta 2024.

Valtiovarainministeriön lausunto

Valtiovarainministeriö pitää esityksen ja sen taustalla olevan direktiivin tavoitetta jäsenvaltioiden lainvalvontaviranomaisten välisestä tehokkaasta, vaikuttavasta ja säännöksiltään selkeästä tiedonvaihdosta erittäin tärkeänä, sillä näin voidaan EU-tasolla tehokkaammin torjua rajat ylittävää vakavaa järjestäytyntä rikollisuutta.

Esityksen vaikutukset Tullille

Valtiovarainministeriö pitää tärkeänä sitä, että esitetyllä lailla säädetään ainoastaan sen taustalla olevan direktiivin mukaisesta tietojenvaihdosta ja, etteivät nämä säännökset rajoita Tullin mahdollisuuksia käyttää muita tulliyhteistyössä vakiintuneita ja käytännössä tehokkaita havaittuja tiedonvaihtokanavia, kuten esimerkiksi tullihallintojen välistä ns. Napoli II –yleissopimusta ja sen tiedonvaihtoa koskevia määräyksiä. Tullilta saadun tiedon mukaan Tullin suorittama tietojenvaihto tulee perustumaan tietojenvaihtodirektiivin ehdotettuun täytäntöönpanolakiin hyvin rajoitetusti ja suurin osa tietojenvaihdosta tullirikostorjunnan alalla tulee jatkossakin perustumaan Napoli II –sopimuksen mukaiseen tietojenvaihtoon.

Valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan esitetty direktiivin täytäntöönpanolaki ei ole näiltä osin esteenä Napoli II –yleissopimuksen mukaiselle tullihallintojen väliselle tietojenvaihdolle, sillä soveltamisalaa koskevassa ehdotetussa 1 §:ssä säädettäisiin, että lakia sovelletaan tietojenvaihtoon rikosten ennalta estämistä, paljastamista tai selvittämistä varten Euroopan unionin jäsenvaltioiden toimivaltaisten lainvalvontaviranomaisten kanssa, jollei muussa Euroopan unionin lainsäädännössä säädetä toisin. Valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan Napoli II –yleissopimuksen mukaisen tiedonvaihdon tärkeyttä ja ensisijaisuutta EU:n tulliviranomaisten tietojenvaihdossa ja tämän tiedonvaihdon jäämistä tämän ehdotetun lain soveltamisalan ulkopuolelle voisi kuitenkin esityksen perusteluissa tuoda selkeämmin esiin.

Esityksen vaikutukset Valtoriin

Kansainvälisen erityissuojattavan tietoaineiston käsittely kansallisissa tieto- ja viestintäteknisissä järjestelmissä edellyttää kansallisen tietoturvallisuusviranomaisen (Liikenne- ja viestintävirasto) todistusta järjestelmien vaatimuksenmukaisuudesta ja kansallisen turvallisuusviranomaisen (NSA) tekemää akkreditointia. Valtorin arvion mukaan EU-Restricted (EU-R) tasoisen tiedon käsittely nykyisissä Valtorin tarjoamissa Tori- tai Tuve-ympäristöissä ei ole mahdollista ilman merkittäviä lisäpanostuksia olemassa oleviin perustietotekniikkapalveluihin. Lisäpanostusten arviointi on käynnissä, mutta kustannuksista tai aikataulusta ei ole vielä varmuutta. Oletettavaa on, että EU-R tason tiedonkäsittely tulee aiemmista arvioinneista poiketen vaikuttamaan tietojärjestelmätoteutuksen lisäksi myös tiedonkäsittelyn edellyttämiin perustietotekniikkapalveluihin, jotta EU-R tasoinen tiedonkäsittely voidaan mahdollistaa tiedonvaihtodirektiivin edellyttämällä tavalla.

Valtiovarainministeriön tiedonhallintalain 9 §:n mukaisessa lausunnossa Poliisihallituksen tiedonvaihtodirektiivin täytäntöönpanoon liittyvästä esiselvityksestä (VN/30891/2023-VM-4, 27.11.2023) tuotiin suosituksena esille tarve selvittää yhdessä Valtion tieto- ja viestintäteknikkakeskus Valtorin (Valtori) kanssa, mitä muutoksia vaatimukset aiheuttavat Valtorin toimintaan tai sen

tuottamiin palveluihin sekä mitkä ovat kehityskokonaisuuden edellyttämän aikataulun mukaiset muutosten resursointi- ja kustannusvaikutukset.

Lausunnossa suositeltiin tarkasteltavaksi yhteisten tieto- ja viestintäteknisten palveluiden valmiutta ja soveltuvuutta suhteessa direktiivin mukaisiin vaatimuksiin, keskeisenä EU-R -tason tiedon käsittelyn mahdollistaminen uusina toimintoina ja sen vaikutukset turvallisuusverkkotoiminnassa nykyiseen Valtorin tuotantotapaan, palvelutuotantomalliin tai palvelujen arkkitehtuuriin sekä sitä kautta myös resursointiin ja kustannuksiin. Tästä aiheutuen esityksen perusteluissa tulisi arvioida myös mahdolliset Valtorille muodostuvat resurssivaikutukset. Uusien ICT-järjestelmien toteuttamisessa ja käyttöönotossa voisi olla syytä varautua direktiivin sallimissa rajoissa siirtymäaikaan.

Pykäläkohtaiset havainnot

Esityksen 1. lakiehdotuksesta ei kaikilta osin käy selville, mikä viranomainen on vastuussa ehdotetuista tehtävistä ja miltä osin. Lisäksi lakiehdotukseen sisältyy joitain asiavirheitä, epämääräisyyksiä sekä kohtia, joiden muotoilua olisi vielä syytä jatkovalmistelussa kehittää. Mainitut puutteet esityksessä johtavat myös siihen, että tiedonhallinnan muutoksista on vaikea saada kokonaiskuvaa.

Keskitetyn yhteyspisteen asema ja tehtävät suhteessa toimivaltaisiin lainvalvontaviranomaisiin ja niiden tehtäviin on kuvattu osin ristiriitaisesti. Muun muassa tästä johtuen on haasteellista saada käsitystä siitä, mitä tietoja rekisteröidään keskitettyyn asianhallintajärjestelmään.

1. lakiehdotuksen 7 §:n 1 momentissa viitataan tämän lain mukaisesti pyydettyihin tietoihin, mutta laissa (esim. 6 §:ssä) ei selkeästi säädetä toisten jäsenvaltioiden tietopyyntöjen toimittamisesta Suomen toimivaltaiselle lainvalvontaviranomaiselle tai keskitetyille yhteyspisteelle.

1. lakiehdotuksen 13 §:n 1 momentti sisältää viittauksen kumoutuneeseen asetukseen 681/2010. Julkisen hallinnon tietoturvallisuusvelvoitteista säädetään tiedonhallintalain 4 luvussa sekä lain 18 §:n nojalla annetussa asiakirjojen turvallisuusluokittelusta valtioneuvoston asetuksessa (1101/2019). Direktiivin vastaavan säännöksen (3 artikla) osalta tulisi myös arvioida, koskeeko luovutettavia tietoja kansainvälinen tietoturvallisuusvelvoite, joista säädetään kansainvälisistä tietoturvallisuusvelvoitteista annetussa laissa (588/2004).

Keskitettyä asianhallintajärjestelmää koskevassa 17 §:n 1 momentissa ehdotetaan säädettäväksi, että poliisi vastaa direktiivin (EU) 2023/977 16 artiklan mukaisen keskitetyn asianhallintajärjestelmän ottamisesta poliisin, Tullin ja Rajavartiolaitoksen käyttöön. Vastuunjako viranomaisten välillä tulisi selkeyttää, eli miltä osin Tulli ja Rajavartiolaitos ja mahdollisesti muut viranomaiset osallistuvat

toimintaan ja mitä se käytännössä tarkoittaa esimerkiksi keskitetyn asianhallintajärjestelmän käyttövelvoitteena.

Keskitetyn asianhallintajärjestelmän osalta esityksessä ei ole otettu kantaa sääntelyn suhteeseen tiedonhallintalaissa asiarekisteristä säädettyyn – yleisemminkin herää kysymys, onko tarkoitus, että ehdotettua sääntelyä noudatetaan tiedonhallintalain lisäksi vai onko tarkoitus, ettei tiedonhallintalaissa säädettyä sovelleta paitsi siltä osin kuin se erikseen todetaan. Myös keskitetyn asianhallintajärjestelmän osalta tulisi selvittää kansainvälisen erityissuojattavan tietoaaineiston käsittelystä säädetyn mahdollista merkitystä asiassa.

Valtiovarainministeriö toimittaa 1. lakiehdotukseen liittyvät tarkemmat huomiot erillisessä sähköpostiviestissä.

Taloudelliset vaikutukset

Esityksellä arvioidaan olevan talousarviovaikutuksia, ja se esitetään käsiteltäväksi budjettilakina vuoden 2025 talousarvion yhteydessä. Sisäministeriö on sisällyttänyt arvioidut taloudelliset vaikutukset kehusehdotukseensa (JTS 2025-2028).

Esityksestä aiheutuvat talousarviomenot kohdentuvat momentille 26.10.01. Poliisitoimen toimintamenot. Talousarviorahoitusta arvioidaan tarvittavan 2,4 milj. euroa v. 2025, 2,2 milj. euroa v. 2026 ja 343 000 euroa vuodesta 2027 alkaen. Esityksellä arvioidaan olevan vaikutuksia myös Tullin ja Rajavartiolaitoksen toimintamenoihin, mutta ne esitetään katettavan jo myönnetyn talousarviorahoituksen puitteissa.

Valtiovarainministeriö toteaa, että pääministeri Orpon hallitus kirjasi Julkisen talouden suunnitelman 2025-2028 yhteydessä pöytäkirjamerkintöihin, että valtion organisaatioiden tulee varmistua EU:sta ja kansallisesta lainsäädännöstä tulevien uusien velvoitteiden hoitaminen pääsääntöisesti nykyisten määrärahojen puitteissa. Myös talouspoliittinen ministerivaliokunta on linjannut, että uusien velvoitteiden myötä tulevat tehtävät resursoidaan pääsääntöisesti luopumalla olemassa olevista tehtävistä tai tehostamalla nykyisten tehtävien hoitamista.

Näin ollen, mikäli sisäministeriö tästä huolimatta katsoo, että lisämääräraharapeen ehdottaminen talousarviomenettelyssä on välttämätöntä, ehdotus tulee tehdä vuotta 2025 koskevan talousarvioesityksen yhteydessä. JTS-pöytäkirjamerkinnän mukaisesti tässä yhteydessä sisäministeriön tulee valmistella myös ehdotus siitä, mistä nykyisistä tehtävistä luovutaan tai tehtävien tuottavuutta lisätään uusien tehtävien vastapainoksi.

Valtiosihteeri
kansliapäällikkönä

Juha Majanen

Osastopäällikkö,
budjettipäällikkö

Mika Niemelä

VN/14183/2023-VM-13

Seuraavat henkilöt ovat allekirjoittaneet tämän asiakirjan sähköisesti /

Följande personer har undertecknat denna handling elektroniskt /

This document has been signed electronically by the following persons: