

**Valvontaosasto**

Ohjaus- ja asiantuntijapalvelut  
Kansainväliset ja oikeudelliset asiat  
Kumpulainen Laura

2.5.2024

Sisäministeriö

kirjaamo.sm@gov.fi

toimitetaan sähköpostitse

Viite: Sisäministeriön lausuntopyyntö VN/14183/2023

**Tullin lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle Euroopan unionin jäsenvaltioiden lainvalvontaviranomaisten välistä tietojenvaihtoa koskevaksi lainsäädännöksi**

Tulli kiittää mahdollisuudesta lausua otsikossa mainitusta esitysluonnoksesta ja lausuu seuraavaa:

**Yleistä**

Tulli pitää erittäin tärkeänä, että tietojenvaihto EU-jäsenvaltioiden lainvalvontaviranomaisten kesken on tehokasta, vaikuttavaa ja säännöiltään selkeää. Näin voidaan paremmin torjua rajat ylittävää rikollisuutta, joka on tullirikostorjunnan ytimessä.

Tulli on ollut mukana lausuttavaa esitysluonnosta valmistelevalle työryhmässä ja päässyt siten esittämään näkemyksiään jo aiemmin. Tulli on esittänyt monet tässä lausunnossa esitetyistä näkemyksistä jo ennen lausuntokierrosta.

Tullin kommentoinnin kannalta olennaisena lähtökohtana on, että Tullin suorittama tietojenvaihto tulee perustumaan rajoitetusti jäsenvaltioiden lainvalvontaviranomaisten välisestä tietojenvaihdosta ja neuvoston puitepäätöksen 2006/960/YOS kumoamisesta annetun direktiivin (EU) 2023/977 (jäljempänä "tietojenvaihtodirektiivi" ja "direktiivi") perusteella ehdotettavaan Euroopan unionin jäsenvaltioiden lainvalvontaviranomaisten välistä tietojenvaihtoa koskevaan lakiin (jäljempänä "täytäntöönpanolaki"). Suurin osa Tullin tietojenvaihdosta rikostorjunnan alalla perustuu tullihallintojen keskinäisestä avunannosta ja yhteistyöstä tehdyn yleissopimuksen eli niin sanottuun Napoli II -sopimukseen, joka on ensisijainen suhteessa tietojenvaihtodirektiiviin ja sitä kautta ehdotettavaan täytäntöönpanolakiin. Tullissa tietojenvaihto on perustunut direktiiviä edeltäneeseen niin sanottuun Ruotsin puitepäätökseen ja sen kansalliseen täytäntöönpanolakiin hyvin harvoin. Toisaalta on kuitenkin mahdollista, että uuden, selkeyttämiseen tähtäävän sääntelyn myötä Tullin rekisterinpidossa oleviin tietoihin kohdistuvien pyyntöjen ja sitä kautta arvioinnin ja luovuttamisen määrät tulevat jonkin verran kasvamaan etenkin, kun ehdotettavaa täytäntöönpanolakia sovellettaisiin rikosten estämisen ja selvittämisen lisäksi rikosten paljastamiseen. Tarkkaa arvioita pyyntöjen aiheuttamasta työmäärästä on tässä vaiheessa haastavaa tehdä, koska pyynnöt tulevat muiden maiden viranomaisilta.

Esitysluonnoksen yksityiskohtaisissa perusteluissa on erikseen selvennetty ehdotettavan täytäntöönpanolain soveltamisalaa. Tullin näkemyksen mukaan maininnan Napoli II -sopimuksen ja eräiden muiden instrumenttien ensisijaisuudesta tietojenvaihtodirektiiviin ja ehdotettavaan täytäntöönpanolakiin nähden olisi hyvä tuoda esiin jo hallituksen esityksen alussa. Tulli katsoo lisäksi, että direktiivin ja sitä

Dnro H  
538/01.02.01/2024**Valvontaosasto**Ohjaus- ja asiantuntijapalvelut  
Kansainväliset ja oikeudelliset asiat  
Kumpulainen Laura

2.5.2024

kautta ehdotettavan täytäntöönpanolain vaatimusten tulee koskea ainoastaan direktiivin alaista EU-jäsenvaltioiden lainvalvontaviranomaisten välistä tietojenvaihtoa, eikä direktiiviä tule tulkita laajentavasti. Muutoin muiden instrumenttien nojalla jo tapahtuva tehokas tietojenvaihto voi kärsiä. Tästä syystä Tullin näkemyksen mukaan HE-luonnoksen Keskeiset ehdotukset -luvun (4.1) viidennen kappaleen toista virkettä tulee täsmentää seuraavasti (muutos alleviivattuna):

*"Lakiehdotuksen 2 luku on kirjoitettu uudelleen siten, että se kattaisi kaiken direktiivin soveltamisalaan kuuluvan Euroopan unionin jäsenvaltioiden lainvalvontaviranomaisten välisen tiedonvaihdon, jota toimivaltaiset lainvalvontaviranomaiset (poliisi, Tulli ja Rajavartiolaitos) tekevät, ml. keskitetyn yhteyspisteen kautta tehty tiedonvaihto."*

Samankaltainen täsmennys tulee tehdä myös muihin kohtiin, joissa puhutaan ainoastaan tietojenvaihdosta, koska tietojenvaihtodirektiivi ei kata kaikkea EU-tason tai kansainvälistä tietojenvaihtoa.

**Yleisperustelut***Nykytila*

Nykytilaa arvioivassa osiossa on muiden lainvalvontaviranomaisten osalta kuvattu Tullin osuutta kattavammin. Tulli esittää, että sen toimintaa kuvaavaa kappaletta täydennetään alusta muun muassa tekstin yhtenäisyyden ja tasapainoisuuden vuoksi seuraavasti:

*"Tullin tehtävänä on rikostorjuntaviranomaisena huolehtia tullirikosten estämisestä ja paljastamisesta sekä suorittaa tullirikosten esitutkintaa. Tulli vastaa tullirikostorjunnasta siten kuin rikostorjunnasta Tullissa annetussa laissa ja muualla laissa säädetään. Tulli on esitutkintalaissa tarkoitettu esitutkintaviranomainen. Vuonna 2023 Tullin tietoon tuli kaikkiaan 6 245 rikosasiaa ja Tullin rikostorjunnan vaikuttavuuden tulos oli yhteensä 88 miljoonaa euroa (lähde: Tullin valvonnan vuosijulkaisu 2023). Tullirikostorjunnassa tehokkaalla tietojenvaihdolla eri EU-jäsenvaltioiden kesken on suuri merkitys."*

*Taloudelliset vaikutukset***Muutokset järjestelmiin ja muutosvaikutusten arviointi**

Tulli toteaa, että tämänhetkisillä tiedoilla mahdollisia muutostarpeita Tullin käytössä oleviin järjestelmiin on haastavaa arvioida. Muutoksia voi olla tarpeen tehdä ja ne tarkentuvat poliisiin hankkeen edetessä. Myös mahdolliset kustannukset tarkentuvat työn edetessä. Mahdollisiin muutoksiin ja kustannuksiin vaikuttavat muun muassa EU-R-luokitellun tiedon käsittelyyn liittyvät vaatimukset, kuten erilaiset auditointitarpeet. Kustannusten on tähän mennessä arvioitu olevan vähäisiä, mutta Tulli korostaa, että kyse on tämänhetkisestä arviosta.

Koska Tulli on edustettuna keskitetyssä yhteyspisteessä, on kuitenkin selvää, että Tullille tulee käyttöön uusi järjestelmä. Näin ollen käyttöönotto edellyttäne Tullilta tiedonhallintalain mukaista muutosvaikutusten arviointia. Arvioinnin tekeminen on mahdollista järjestelmäkehityksen edettyä.

**Tullin htv-vaikutukset**

Tietojenvaihtodirektiivissä ja sitä kautta ehdotettavassa täytäntöönpanolaissa asetetaan paikoin tiukkojakin edellytyksiä ja muita sääntöjä tietojenvaihdolle, kuten aikarajat tietopyyntöihin vastaamiselle erityisesti kiireellisissä tapauksissa. Sääntelyllä tulee olemaan käytännössä vaikutuksia siihen, kuinka tietopyyntöihin vastaaminen



Dnro H  
538/01.02.01/2024**Valvontaosasto**Ohjaus- ja asiantuntijapalvelut  
Kansainväliset ja oikeudelliset asiat  
Kumpulainen Laura

2.5.2024

hoidetaan Tullissa. Tulli katsoo, että tämä tulee aiheuttamaan kustannuksia Tullille ja siten oletettavasti edellyttää rahoitusta kasvavien kustannusten kattamiseksi. Kustannusten tarkempi arviointi on tässä vaiheessa haastavaa, koska tietopyyntöihin vastaamisen käytännön järjestelyt eivät ole vielä täsmentyneet.

Tullin näkemyksen mukaan Tulli htv-vaikutuksia käsittelevää kappaletta tulee tarkistaa yllä olevan näkemyksen mukaisesti.

**Koulutus**

Viranomaisyhteistyössä usein järjestelmän omistaja kouluttaa järjestelmän käyttäjät, vaikka he toimisivat toisessa organisaatiossa. Jos poliisi tietojenvaihtodirektiivin mukaisen asianhallintajärjestelmän omistajana ei kuitenkaan kouluta kaikkia keskitetyn asianhallintajärjestelmän käyttäjiä, siis myös muiden toimivaltaisten lainvalvontaviranomaisten keskitetyssä yhteyspisteessä toimivia edustajia, voi Tullille aiheutua kustannuksia henkilöstönsä kouluttamisesta.

**Säännöskohtaiset perustelut***Tietojenvaihtodirektiivin täytäntöönpanolain säännökset perusteluineen***1 § Soveltamisala**

Tullin näkemyksen mukaan on erittäin tärkeää, että ehdotettavan täytäntöönpanolain soveltamisala on määritelty selkeästi, sillä laki sisältää osin tiukkojakin menettelyllisiä edellytyksiä ja muita sääntöjä tietojenvaihdolle. Erityisen tärkeää Tullin kannalta on, että perusteluissa mainitaan, että niin sanotun Napoli II -sopimuksen alainen tietojenvaihto jää ehdotettavan täytäntöönpanolain soveltamisalan ulkopuolelle. Tullin näkemyksen mukaan direktiivin ja ehdotettavan täytäntöönpanolain säännöksiä, kuten asianhallintajärjestelmää ja sen käyttöä koskevia säännöksiä, ei tule tulkita laajentavasti kattamaan sellaista tietojenvaihtoa, joka ei kuulu direktiivin soveltamisalaan.

**2 § Määritelmät**

Ehdotettavan täytäntöönpanolain 2 §:n 6 kohdassa on määritelty suoraan saatavilla olevat tiedot ja 7 kohdassa välillisesti saatavat tiedot. Tullin näkemyksen mukaan näitä määritelmiä tulee selkeyttää ainakin perusteluissa tiedonsaantisäännösten perusteella saatujen tietojen osalta. Toimivaltaisille viranomaisille on kansallisissa henkilötietolaeissa säädetty tiedonsaantioikeuksia toistensa rekistereistä ja tietojärjestelmistä. Tiedon, joka on saatu tällaisen laissa säädetyn tiedonsaantioikeuden nojalla, ei tule olla ehdotettavassa täytäntöönpanolaissa tarkoitettu suoraan saatavilla oleva tieto vaan välillisesti saatava tietoa. Nämä täsmennykset selkiyttäisivät määritelmiä, vaikka toimivaltaisten lainvalvontaviranomaisten tiedonsaantioikeuksista on kirjauksia myös jäljempänä tekstissä. Täydentävät kirjaukset myös toisivat tietosuojanäkökulmaa paremmin esiin.

Lisäksi tiedonsaantioikeuksia koskevaan kappaleeseen tulee tekstin yhdenmukaisuuden ja tasapainoisuuden vuoksi lisätä viittaus henkilötietojen käsittelystä Tullissa annetun lain (650/2019, jäljempänä "Tullin henkilötietolaki") 16 §:ään, jossa säädetään Tullin oikeudesta saada tietoja eräistä rekistereistä ja tietojärjestelmistä. Viittaus olisi vastaava kuin muiden lainvalvontaviranomaisten sääntelyn osalta.

**7 § Toisen jäsenvaltion pyyntöön vastaaminen**

Ehdotettavan täytäntöönpanolain 7 §:ssä säädettäisiin määräajoista, joiden kuluessa toimivaltaisen viranomaisen on toimitettava pyydetyt tiedot. Määräajan laskeminen alkaa siitä, kun tietopyyntö vastaanotetaan. Käytännön toiminnan ja säädettyjen,



**Valvontaosasto**

Ohjaus- ja asiantuntijapalvelut  
Kansainväliset ja oikeudelliset asiat  
Kumpulainen Laura

2.5.2024

melko tiukkojen aikarajojen kannalta olisi hyvä saada selvennys siihen, milloin pyyntö on vastaanotettu, kun se saapuu keskitetyn yhteyspisteen kautta: onko pyyntö vastaanotettu silloin, kun se saapuu keskitetylle yhteyspisteelle, vai silloin, kun se saapuu toimivaltaiselle viranomaiselle. Tilanteessa, jossa pyyntö esitetään suoraan toimivaltaiselle viranomaiselle, lienee tilanne selkeämpi.

**8 § Tietojen luovuttamisesta kieltäytyminen**

Ehdotettavan täytäntöönpanolain 8 §:ssä säädettäisiin tietojen luovuttamisesta kieltäytymisestä. Kieltäytyminen tehdään keskitetyn yhteyspisteen kautta. Tulli katsoo, että pykälän 2 momenttia tulee muuttaa siten, että tietojen luovuttamisesta on kieltäydyttävä ainoastaan, jos jokin momentissa säädetyistä kieltäytymisperusteista täyttyy, eikä kieltäytymisen tahona mainittaisi keskitettyä yhteyspistettä. Vaikka kieltäytyminen tehtäisiin käytännössä keskitetyn yhteyspisteen kautta, tulee päätös tästä olla rekisterinpitäjällä eli toimivaltaisella lainvalvontaviranomaisella. Kaikissa tilanteissa kieltäytyminen voi tapahtua ainoastaan pykälässä säädetyillä perusteilla.

**11 § Tietojen luovuttaminen Europolille**

Ehdotettavan täytäntöönpanolain 11 §:ssä säädettäisiin tietojen luovuttamisesta Europolille. Pykälässä on viittauksia muualle lainsäädäntöön.

Tullin näkemyksen mukaan pykälässä tulee olla viittaus myös Tullin henkilötietolakiin, jonka 4 luvussa säädetään henkilötietojen luovuttamisesta. Viittaus tulee olla ainakin Tullin henkilötietolain 23 §:ään, jossa säädetään henkilötietojen luovuttaminen Euroopan unionin jäsenvaltion ja Euroopan talousalueen jäsenvaltion lainvalvontaviranomaiselle, sekä 26 §:ään, jossa säädetään tietojen luovuttamisesta päättämisestä. Erityisesti viittaus 23 §:ään on tärkeä, sillä pykälässä säädetään, mitä henkilötietoja Tulli saa luovuttaa EU:n jäsenvaltion ja ETA:n jäsenvaltion lainvalvontaviranomaisille: Tullin rekisterinpidossa olevien henkilötietojen osalta esimerkiksi tietolähdetietojen luovuttaminen ei ole sallittua. Nykyisin voimassa olevassa niin sanottuun Ruotsin puitepäätökseen perustuvassa laissa on viittaukset edellä mainittuihin pykäliin.

**13 § Luottamuksellisuus ja yhtäläinen pääsy**

Ehdotetun täytäntöönpanolain 13 §:ssä viitattaisiin tietoturvallisuudesta valtionhallinnossa annettuun valtioneuvoston asetukseen (681/2010). Kyseinen asetus on aikanaan annettu julkisuuslain nojalla ja se on kumoutunut julkisuuslain asetuksenantovaltuutta koskevien muutosten vuoksi tiedonhallintalakia säädettäessä. Tulli katsoo, että viittaus tulisi korjata esimerkiksi viittaukseksi tiedonhallintalain säännöksiin. Myös rikosasioiden tietosuojalaki sisältää tietoturvaan liittyviä säännöksiä, kuten ehdotettavassa täytäntöönpanolaissa myöhemmin viitatus lokitietoja koskevan 19 §:n ja henkilötietojen suojaamista koskevan 31 §:n.

**17 § Keskitetty yhteyspiste ja sen tehtävät**

Ehdotettavan täytäntöönpanolain 17 §:ssä säädettäisiin, että keskitetty yhteyspiste toimii keskusrikospoliisissa. Säännöksen perusteluiden mukaan Rajavartiolaitos ja Tulli osallistuvat keskusrikospoliisissa toimivan keskitetyn yhteyspisteen toimintaan. Käytännössä tietojenvaihto hoidettaisiin Tullin näkemyksen mukaan soveltuvin osin vastaavilla menettelyillä kuin tähän mennessä huomioiden luonnollisesti uudet säännökset.

Tullin näkemyksen mukaan maininta Tullin edustajasta keskitetyssä yhteyspisteessä tulee kuitenkin olla kirjattu itse säännökseen. Tämä voitaisiin korjata esimerkiksi pykälän 1 momentin täydennyksenä niin, että toimivaltaiset viranomaiset ovat edustettuna keskitetyssä yhteyspisteessä. Ehdotettavan täytäntöönpanolain 19 §:n mukaan Tulli toimisi asianhallintajärjestelmässä käsittelemiensä henkilötietojen



**Valvontaosasto**

Ohjaus- ja asiantuntijapalvelut  
Kansainväliset ja oikeudelliset asiat  
Kumpulainen Laura

2.5.2024

rekisterinpitäjänä. Jotta Tulli voisi täyttää rekisterinpitäjän velvollisuutensa, tulee keskitetyn yhteyspisteen koostua myös Tullin edustajasta, minkä tulisi olla Tullin näkemyksen mukaan kirjattuna lain tasolle perusteluiden sijaan. Myös itse direktiivissä keskitettyjen yhteyspisteiden koostuminen sellaisten toimivaltaisten lainvalvontaviranomaisten henkilöstön jäsenistä, joiden osallistuminen on tarpeen direktiivin mukaisen riittävän ja nopean tietojenvaihdon varmistamiseksi, on kirjattu artiklatasolle pelkkien resitaalien sijaan.

**19 § Keskitetty sähköinen asianhallintajärjestelmä**

Tullin pitää tärkeänä, että rekisterinpitäjäyys on määritelty erikseen lain tasolla keskitetyssä asianhallintajärjestelmässä käsiteltävien henkilötietojen osalta ehdotettavan pykälän 1 momentissa. Rekisterinpitäjäyden määrittely selkeyttää vastuita ja henkilötietojen käsittelyyn liittyviä käytännön asioita, kuten käyttöoikeuksien määrittämistä ja rajaamista. Tulli pitää hyvänä, että rekisterinpitoon on kiinnitetty erityistä huomioita.

Ehdotettavan täytäntöönpanolain 19 §:n 1 momentissa säädettäisiin, että poliisi vastaa tietojenvaihtodirektiivin mukaisen keskitetyn asianhallintajärjestelmän ottamisesta poliisiin, Tullin ja Rajavartiolaitoksen käyttöön. Tulli katsoo, että poliisi ei voi tehdä tällaista päätöstä Tullin eli toisen tiedonhallintayksikön ja rekisterinpitäjän puolesta. Tullin näkemyksen mukaan poliisi voi kuitenkin tehdä päätöksen keskitetyn asianhallintajärjestelmän käyttöönotosta keskitetyn yhteyspisteen puolesta, sillä keskitetty yhteyspiste toimisi keskusrikospoliisissa.

Ehdotettavan pykälän 4 momentin mukaan asianhallintajärjestelmään sisältyviin tietoihin liittyvien käyttöoikeuksien ja muiden käsittelytoimien kirjaamiseen sovellettaisiin, mitä henkilötietojen käsittelystä rikosasioissa ja kansallisen turvallisuuden ylläpitämisen yhteydessä annetun lain 19 §:ssä säädetään. Tullin näkemyksen mukaan rikosasioiden tietosuojalain 19 §:ssä säädetään pikemmin lokitiedoista ja lokituksesta kuin käyttöoikeuksista ja niiden kirjaamisesta. Siksi Tullin näkemyksen mukaan selkeämpää olisi, jos ehdotettavassa momentissa viitattaisiin lokitietoihin esimerkiksi säätämällä, että keskitetyn asianhallintajärjestelmän lokitietoihin sovelletaan, mitä rikosasioiden tietosuojalain 19 §:ssä säädetään.

Ehdotettavan pykälän 6 momentissa säädetään henkilötietojen säilyttämisestä ja poistamisesta. Tulli katsoo, että perusteluita voisi tarkentaa siltä osin, että säilyttämisen tarpeellisuuden arviointi ja säilytysaikojen määrittäminen kuuluvat rekisterinpitäjälle ja rekisterinpitäjän on huolehdittava tietojen poistamisesta. Lisäksi Tulli toteaa, että keskitetyn asianhallintajärjestelmän tulee sisältää tarvittavat toiminnallisuudet näiden velvollisuuksien täyttämiseksi.

***Tullin henkilötietolain muutos***

Esityksessä esitetään säädettäväksi muun muassa Tullin henkilötietolakiin informatiivinen viittaus ehdotettavaan täytäntöönpanolakiin. Kyseessä on Tullin henkilötietolain 23.4 §:ään sisältyvän informatiivisen viittauksen muutos. Tullilla ei ole kommentoitavaa viittausmuutokseen.

**Lopuksi**

Tulli pitää ehdotettavaa täytäntöönpanolakia ja muita ehdotettavia säädösmuutoksia tärkeinä, jotta tietojenvaihto EU-jäsenvaltioiden lainvalvontaviranomaisten välillä olisi jatkossa entistä tehokkaampaa direktiivin soveltamisalalla. Tulli osallistuu jatkossakin aktiivisesti direktiivin täytäntöönpanotyöhön.

Dnro H  
538/01.02.01/2024**Valvontaosasto**Ohjaus- ja asiantuntijapalvelut  
Kansainväliset ja oikeudelliset asiat  
Kumpulainen Laura

2.5.2024

Pirkko Alamäki-Karkiainen  
ValvontapäällikköLaura Kumpulainen  
Tulliylitarkastaja

Liitteet

-

Jakelu

Sisäministeriö, kirjaamo

Tiedoksi

Tullin valvontaosaston johtaja  
Tullin valvontaosaston johtoryhmän jäsenet