OIKEUSMINISTERIÖ
JUSTITIEMINISTERIET

Demokratia- ja julkisoikeusosasto

EU-oikeus ja tietosuoja

21.3.2022

Lainsäädäntöneuvos Virpi Koivu

Hallintovaliokunta 22.3.2022 klo 13.15; valtioneuvoston kirjelmä U 8/2022 vp

Komissio antoi 8.12.2021 ehdotuksen (KOM(2021) 782 final) direktiiviksi jäsenmaiden lainvalvontaviranomaisten välisestä tietojenvaihtoa koskeviksi uusiksi säännöiksi (jäljempänä ”tiedonvaihtodirektiivi”), joka kumoaa ja korvaa lainvalvontaviranomaisten tietojen ja tiedustelutietojen vaihdon yksinkertaistamisesta säädelleen neuvoston puitepäätöksen 2006/960/YOS (jäljempänä ”puitepäätös”). Tähän direktiiviehdotukseen liittyy läheisesti ehdotus neuvoston suositukseksi operatiivista poliisiyhteistyötä koskien (KOM(2021) 780 final) sekä ehdotus Prüm-puitteiden mukaisesta poliisiyhteistyöhön kuuluvasta automaattista tietojenvaihtoa koskevista tarkistetuista säännöistä (KOM(2021) 784 final). Direktiiviehdotuksessa otetaan myös huomioon komission tiedonanto (KOM(2020) 262 final) tarvittavista toimenpiteistä aiemman kolmannen pilarin säädösten yhtenäistämiseksi tietosuojasääntelyn kanssa. Direktiiviehdotus kuuluu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin (EU) 2016/680 (jäljempänä ”rikosasioiden tietosuojadirektiivi”) soveltamisalaan. Rikosasioiden tietosuojadirektiivi on pantu täytäntöön lailla henkilötietojen käsittelystä rikosasioissa ja kansallisen turvallisuuden ylläpitämisen yhteydessä (1054/2018, jäljempänä ”rikosasioiden tietosuojalaki”).

Edellä mainittu puitepäätös on pantu Suomessa täytäntöön lailla Euroopan unionin jäsenvaltioiden lainvalvontaviranomaisten välisen tietojen ja tiedustelutietojen vaihdon yksinkertaistamisesta tehdyn neuvoston puitepäätöksen lainsäädännön alaan kuuluvien säännösten kansallisesta täytäntöönpanosta ja puitepäätöksen soveltamisesta (26/2009, jäljempänä ”tiedonvaihtolaki”). Komission tiedonvaihtodirektiiviehdotus vaikuttaisi erityisesti tähän lakiin.

Valtioneuvoston kannan mukaisesti on tärkeää, että ehdotuksella yhdenmukaistetaan lainvalvontaviranomaisten tiedonvaihdon horisontaalinen sääntely, ja varmistetaan, että siinä tarkoitettu henkilötietojen käsittely on yhdenmukaista rikosasioiden tietosuojadirektiivin kanssa. Valtioneuvoston kannan mukaisesti eräillä tiedonvaihtodirektiiviehdotukseen sisältyvillä ehdotuksilla, kuten keskitettyjen asiointipisteiden perustamisella ja oletuskanavan määrittämisellä tiedonvaihdolle voidaan arvioida olevan myönteisiä vaikutuksia tietosuojan turvaamiselle.

Postiosoite **Postadress**	**Käyntiosoite** **Besöksadress**	**Puhelin** **Telefon**	**Faksi** **Fax**	**S-posti, internet** **E-post, internet**
Oikeusministeriö PL 25 FI-00023 Valtioneuvosto Finland	Eteläesplanadi 10 00130 Helsinki Finland	0295 16001 Internat. +358 295 16001	09 160 67730 Internat. +358 9 160 67730	kirjaamo.om@gov.fi www.oikeusministerio.fi www.justitieministeriet.fi

Komission arvion mukaan esityksen vaikutukset perusoikeuksiin rajautuvat lähinnä tietosuojaan. Myöskään valtioneuvoston alustavan arvion mukaan tiedonvaihtodirektiiviin ei liity erityisiä ongelmia muiden perusoikeuksien suojan kannalta. Säädösehdotuksen perusoikeusvaikutuksia olisi kuitenkin arvioitava tarkemmin neuvottelujen yhteydessä. Tässä lausunnossa kiinnitetään tarkemmin huomiota eräisiin henkilötietojen suojaa koskeviin näkökohtiin, ottaen huomioon perustuslakivaliokunnan lausunnossaan (PeVL 11/2022 vp) esittämät huomiot.

Rikosasioiden tietosuojadirektiivin vaatimusten huomioiminen

Komission ehdotuksen yksi pääasiallisista tavoitteista määritellä tarkat, yhtenäiset ja yhteiset säännöt, joilla varmistetaan jäsenvaltioiden lainvalvontaviranomaisten yhtäläinen pääsy tietoon eri jäsenvaltioissa, varmistaen samalla henkilötietojen suojaa ja muiden perusoikeuksien suojaa koskevien vaatimusten mukaisuuden. Komission ehdotuksen mukaan tarkoituksena on saattaa tiedonvaihdon horisontaaliset säännöt yksiselitteisesti yhdenmukaiseksi rikosasioiden tietosuojadirektiivin kanssa. Kuten valtioneuvoston kannasta ilmenee, tämä on tärkeä tavoite. Perustuslakivaliokunta kiinnittää erityistä huomiota tarpeeseen selkeyttää jatkovalmistelussa direktiiviehdotuksen suhdetta EU:n tietosuojalainsäädäntöön (PeVL 11/2022 vp, kohta 9). Komission ehdotuksen perusteluista ei yksityiskohtaisesti ilmene, millä tavalla komissio on ottanut tietosuojavaatimukset huomioon tiedonvaihtodirektiiviehdotuksen sisällössä. Direktiiviehdotuksen 10 artikla sisältää perustelujen mukaan eräät henkilötietojen käsittelyä koskevat vaatimukset, joiden tarkoituksena on ehdotuksen mukaan varmistaa riittävä tietosuojan taso, ottaen huomioon rikosasioiden tietosuojadirektiivin säännökset. Artiklan sisällön ja sen perustelujen tarkastelun perusteella ei kuitenkaan selviä, onko kyseessä ainoa rikosasioiden tietosuojadirektiivin täytäntöönpanoon liittyvä sääntely.

Lähtökohtana kaikessa tiedonvaihtodirektiivissä tarkoitetussa toimivaltaisten viranomaisten tiedonvaihdossa olisi, että siihen sovelletaan rikosasioiden tietosuojadirektiiviä ja sen täytäntöönpanolainsäädäntöä sellaisenaan, jollei kansallisessa laissa säädetä tähän poikkeuksia. Puitepäätökseen sisältyvät tietosuojasäännökset ovat vanhentuneita, mutta kuten komission ehdotuksesta ilmenee, tiedonvaihtoon sovelletaan jo tällä hetkellä rikosasioiden tietosuojadirektiivin vaatimuksia. Rikosasioiden tietosuojadirektiivissä säädetään myös tietosuojan minimitasosta, josta kansallisessa laissa ei voida poiketa. Rikosasioiden tietosuojadirektiivin 1 artiklan 3 kohdan mukaisesti jäsenvaltiot voivat kuitenkin säätää korkeammasta tietosuojan tasosta. Rikosasioiden tietosuojadirektiivin soveltaminen on sinänsä selvää, vaikkei tiedonvaihtodirektiivi ei sisältäisi asiasta erityisiä säännöksiä.

Perustuslakivaliokunta katsoo lausunnossaan, että jatkovalmistelussa on syytä varmistua myös mahdollisen erityisiä henkilötietoryhmiä koskevan käsittelyn välttämättömyydestä ja käsittelyä koskevan sääntelyn täsmällisyydestä ja tarkkarajaisuudesta (PeVL 11/2022 vp, kohta 9). Perustuslakivaliokunta kiinnittää myös huomiota toisiinsa läheisesti liittyvien EU-säädösehdotusten kumulatiivisiin vaikutuksiin, jotka kohdistuvat perus- ja ihmisoikeuksiin, nyt käsiteltävän ehdotuksen kohdalla erityisesti yksityiselämän ja henkilötietojen suojaan. Nämä huomiot ovat aiheellisia, ottaen huomioon, että Prüm-asetusehdotuksessa olisi tarkoitus säätää eräiden erityisten henkilötietoryhmien automatisoidusta tiedonvaihdosta, mutta automatisoidun tiedonhaun perusteella saatavien osumien jälkeiseen tiedonvaihtoon sovellettaisiin uutta tiedonvaihtodirektiiviä ja sen

täytäntöönpanolainsäädäntöä. Prüm-asetusehdotukseen on myös lisätty poliisirekistereihin kohdistuvaa osumahakua sekä kasvokuvien vaihtoa koskevat säännökset, jotka puuttuvat voimassa olevista Prümin päätöksistä. Sinänsä myös kasvokuvia koskevaa tiedonvaihtoa koskevat rikosasioiden tietosuojadirektiivin 10 artiklan vaatimukset erityisten henkilötietoryhmien käsittelystä. Toisaalta sääntelyn täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden kannalta merkityksellistä on myös se, että kyse on perusoikeusherkästä sääntelykontekstista ja rikoksiin liittyvät henkilötiedot ovat myös valtiosääntöisesti arkaluonteisia riippumatta siitä, kattaisiko tiedonvaihto erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tietoja.

Tiedonvaihtodirektiiviehdotuksen ja Prüm-asetusehdotuksen yhdistelmällä olisi väistämättä vaikutuksia tietosuojaan ja yksityiselämän suojaan. Tältä osin huomio kiinnittyy erityisesti kasvokuvien automatisoituun tiedonvaihtoon sekä muihin kyseessä olevan asetusehdotuksen nykytilasta poikkeaviin ehdotuksiin. Näillä ehdotuksilla on luonnollisestikin merkitystä, kun arvioidaan henkilötietojen käsittelyn oikeasuhteisuutta kokonaisuutena. Kaikkia säädösehdotuksissa tarkoitettuja tietoja vaihdetaan jo nykyisin, eivätkä ehdotukset näyttäydy perusoikeuksien suojan kannalta ongelmallisina, mutta perusoikeusvaikutuksia olisi kuitenkin arvioitava tarkemmin neuvottelujen yhteydessä kuten valtioneuvoston kannassa on todettu.

Direktiiviehdotuksen suhde kansalliseen lainsäädäntöön

Suhteessa voimassa olevaan tiedonvaihtolakiin ehdotetulla tiedonvaihtodirektiivillä ei näyttäisi olevan kovin merkittäviä sisällöllisiä laajennuksia tai muita sellaisia muutoksia, jotka aiheuttaisivat sellaisenaan merkittävästi tietosuojaa tai yksityiselämän suojaa kaventavaa vaikutusta. Esimerkiksi direktiiviehdotuksen 3 artiklan mukaiset tiedonvaihdon periaatteet vastaavat pääosin jo nykyiseen tiedonvaihtolakiin sisältyviä säännöksiä, mukaan lukien erityisesti niin sanottu saatavuusperiaate. Toisen jäsenvaltion toimivaltaisella viranomaisella on jo nykyisin pääsy tietoon samoin edellytyksin kuin esimerkiksi Suomen poliisilla. Kuten valtioneuvoston kirjelmästä ilmenee, direktiiviehdotus kuitenkin väistämättä aiheuttaisi tarkistustarpeita tiedonvaihtolakiin. Sillä, miten liikkumavaraa käytetään tiedonvaihtolaissa, voisi myös olla vaikutusta tietosuojaan ja yksityiselämän suojaan (ks. PeVL 11/2022 vp, kohta 7-8). Henkilötietojen käsittelyn perusoikeusvaikutuksiin vaikuttaa oleellisesti se, millä tavalla poliisin ja muiden toimivaltaisten viranomaisten henkilötietojen käsittelystä säädetään kansallisessa laissa. Jos esimerkiksi poliisilla on pääsy yksittäisiin tietoihin ilman pakkokeinojen käyttöä kansallisesti laissa säädetyin edellytyksin, se samalla tarkoittaa jo nykyisin, että toisen jäsenvaltion poliisille voidaan luovuttaa kyseisiä tietoja samoin edellytyksin.

Pakkokeinojen avulla saatavat tiedot ja oikeudenkäynnissä todisteina hyödynnettävät tiedot on rajattu direktiiviehdotuksen ulkopuolelle, mikä vastaisi nykytilaa. Alustavan arvion mukaan direktiivillä ei vaikuttaisi siten olevan välitöntä vaikutusta pakkokeinoja ja todisteina hyödyntämistä koskevaan kansalliseen lainsäädäntöön.