PERUSTUSLAKIVALIOKUNNALLE

Asia: U 8/2022 vp Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle Euroopan komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi jäsenvaltioiden lainvalvontaviranomaisten välisestä tietojenvaihdosta, jolla kumotaan neuvoston puitepäätös 2006/960/YOS (tietojenvaihtodirektiivi)

Esitän kunnioittaen seuraavaa.

Tavoitteet

Komission ehdottaman tietojenvaihtodirektiivin pääasiallisena tavoitteena on varmistaa täsmällisillä, johdonmukaisilla ja yhteisillä säännöillä, että minkä tahansa jäsenvaltion lainvalvontaviranomaisilla on yhtäläiset mahdollisuudet käyttää muissa jäsenvaltioissa saatavilla olevia tietoja rikosten ehkäisemistä ja paljastamista, rikostutkintaa tai rikosoikeudellisia toimia varten.

Direktiivi koskisi monenlaisia tietoja. Ehdotuksen 2 artiklan mukaan ’tiedoilla’ tarkoitettaisiin mitä tahansa sisältöä, joka koskee yhtä tai useampaa luonnollista henkilöä, tosiseikkoja tai olosuhteita, jotka ovat lainvalvontaviranomaisten kannalta merkityksellisiä niiden hoitaessa kansallisen lainsäädännön mukaisia tehtäviään rikosten ehkäisemiseksi, paljastamiseksi tai tutkimiseksi. Tällaisten tietojen vaihtoa direktiivillä olisi tarkoitus edistää.

Tietosuoja

Ehdotuksella olisi vaikutusta henkilötietojen suojaan, josta säädetään sekä perustuslaissa että EU-tasolla. Ehdotusta on tarkasteltava perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten valossa. Näitä ovat muun muassa lain täsmällisyys ja tarkkarajaisuus sekä rajoituksen hyväksyttävyys ja suhteellisuus.

Perustuslakivaliokunta on katsonut, että EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen yksityiskohtainen sääntely, jota tulkitaan ja sovelletaan EU:n perusoikeuskirjassa turvattujen oikeuksien mukaisesti, muodostaa yleensä riittävän säännöspohjan myös perustuslain 10 §:ssä turvatun yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta. Valiokunnan mukaan tietosuoja-asetuksen sääntely vastaa asianmukaisesti tulkittuna ja sovellettuna myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen mukaan määräytyvää henkilötietojen suojan tasoa (PeVL 14/2018 vp). Tämän ehdotuksen yhteydessä

keskeiseksi noussee paitsi unionin yleinen tietosuoja-asetus myös rikosasioiden tietosuojadirektiivi.

Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että ehdotuksella yhdenmukaistetaan lainvalvontaviranomaisten tiedonvaihdon horisontaalinen sääntely ja varmistetaan, että siinä tarkoitettu henkilötietojen käsittely on yhdenmukaista rikosasioiden tietosuojadirektiivin kanssa. Kanta on perusteltu. Tietosuojasääntely rikosasioissa on jo nyt paikoin vaikeaselkoista, eikä monimutkaisempaa säännöskokonaisuutta varmasti kukaan toivo.

Perustuslakivaliokunta on painottanut, että perustuslain 10 §:ssä turvatut oikeudet saavat erityistä merkitystä korostuneen perusoikeusherkissä sääntelykonteksteissa. Valiokunta on esimerkiksi jo ennen perusoikeusuudistusta esittänyt 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).

Komission ehdotuksella ei olla säätämässä poliisilakia, mutta tietojenvaihtojärjestelmien yhdenmukaistaminen rikosten ennalta ehkäisemisen ja selvittämisen yhteydessä voidaan pitää alueena, jolla tietosuojariskit ovat merkittävät.

Perustuslakivaliokunta on painottanut, että lainsäätäjän tulee turvata oikeus henkilötietojen suojaan tavalla, jota voidaan pitää hyväksyttävänä perusoikeusjärjestelmän kokonaisuudessa. Valiokunta on käytännössään pitänyt henkilötietojen suojan kannalta tärkeinä sääntelykohteina ainakin rekisteröinnin tavoitetta, rekisteröitävien henkilötietojen sisältöä, niiden sallittuja käyttötarkoituksia mukaan luettuna tietojen luovutettavuus sekä tietojen säilytysaikaa henkilörekisterissä ja rekisteröidyn oikeusturvaa. Näiden seikkojen sääntelyn lain tasolla tulee olla kattavaa ja yksityiskohtaista (ks. esim. PeVL 13/2016 vp, s. 3-4).

Perustuslakivaliokunta on arvioinut EU-oikeuden lainsäädäntö- ja sopimushankkeita kiinnittämällä huomiota EU:n tuomioistuinkäytäntöön (PeVL 20/2016 vp). EU-tuomioistuimen viimeaikainen käytäntö erityisesti asioissa *Schrems II* C-311/18, *Privacy International* C-623/17 ja *Prokuratuur* C-746/18 vahvistaa tuomioistuimen aikaisemman linjan, jonka mukaan tietojen laajamittaiseen tallentamiseen, luovuttamiseen ja toissijaiseen käyttöön suhtaudutaan pidättyväisesti.

Perustuslakivaliokunta on myös antanut merkitystä luovutettavien tietojen luonteelle arkaluonteisina tietoina arvioidessaan tietojen saamista ja luovuttamista salassapitovelvollisuuden estämättä koskevaa sääntelyn kattavuutta, täsmällisyyttä ja sisältöä (esim. PeVL 15/2018 vp ja PeVL 38/2016 vp).

Tässä komission direktiiviehdotuksessa vaikuttaa siltä, että tietojen luovuttaminen rekisterinpitäjältä toiselle ja jäsenmaiden viranomaisilta toisille olisi laajamittaista ja tietoihin voisi kuulua myös arkaluonteisia tietoja, eli erityisiä henkilötietoryhmiä tietosuoja-asetuksen 9 artiklan mukaisesti (rikosasioiden tietosuojadirektiivin 10 artikla). Koska luovuttaminen olisi laajamittaista ja erityisiä henkilötietoryhmiäkin koskevaa, tulisi käsittelyn rajoittua vain välttämättömään. Tätä välttämättömyyttä ja sääntelyn tarkkarajaisuutta ei mielestäni ole arvioitu kovin kattavasti komission ehdotuksessa. Ehdotuksessa ei muun muassa ole lainkaan tarkasteltu sitä, miten arkaluonteisiin tietoihin suhtauduttaisiin.

Esimerkiksi ehdotetussa artiklassa 1 säädettäisiin seuraavasti: Tässä direktiivissä vahvistetaan säännöt jäsenvaltioiden lainvalvontaviranomaisten väliselle tietojenvaihdolle, joka on tarpeen rikosten ehkäisemiseksi, paljastamiseksi tai tutkimiseksi. Tietojen käsittelyä ei näin ollen ole lähtökohtaisesti ole rajattu vain välttämättömään, vaan tarpeelliseen.

Ehdotuksen 3 artiklan 1 momentin a-kohdassa säädettäisiin varsin keskeisestä ”saatavuusperiaatteesta”, jonka mukaan kaikki jäsenvaltioiden keskitetyn asiointipisteen tai lainvalvontaviranomaisten saatavilla olevat asiaankuuluvat tiedot annetaan muiden jäsenvaltioiden keskitetylle asiointipisteelle tai lainvalvontaviranomaisille. Tietojen vaihto olisi siis huomattavan laajaa.

Ehdotettuun 6 artiklaan sisältyisi joitakin rajoituksia koskien tietopyyntöihin vastaamista, mutta varsinaista tietosuojasääntelyä ehdotukseen ei sisälly. Myöskään komission ehdotuksen perusteluosaan ei mielestäni sisälly kovin huolellista arviota ehdotuksen vaikutuksesta henkilötietojen suojaan saatikka siitä, mikä olisi direktiivin suhde rikosasioiden tietosuojadirektiiviin.

Komission arvion mukaan ehdotuksella olisi myös myönteisiä vaikutuksia tietosuojaa. Tämä johtuisi esimerkiksi siitä, tietopyynnön käsittelylle määriteltäisiin selkeät määräajat. Lisäksi jäsenvaltioiden tietojenkäsittelyjärjestelmää, tiedonvaihdon keskitetyn asiointipisteen roolia ja oletusarvoista tiedonvaihtokanavaa koskevilla esityksillä voisi katsoa olevan myönteinen vaikutus tietosuojan turvaamiseen. Ajatus lienee, että uudet säännöt ja täsmennykset lisäisivät sääntelyn tarkkarajaisuutta ja

täsmällisyyttä. Komission näkemys siitä, miten sääntely tarkalleen ottaen parantaisi tietosuojaa, ei kuitenkaan käy selvästi ilmi. Ainakin määräaikojen osalta ensisijainen tavoite lienee se, että tiedot saataisiin liikkumaan tehokkaammin ja nopeammin.

Valtioneuvoston huomauttaa aiheellisesti, komission ehdottamalla direktiivillä saattaisi olla vaikutusta myös matkustajatiedonvaihtoon. Matkustajatiedonvaihdosta ja siihen liittyvistä menettelyistä säädellään PNR-direktiivillä, minkä vuoksi on tarve arvioida näiden kahden instrumentin suhdetta tarkemmin neuvottelujen yhteydessä.

Valtioneuvoston alustavan arvion mukaan säädösehdotukseen ei liity erityisiä ongelmia muiden perusoikeuksien kuin tietosuojan kannalta. Valtioneuvosto toteaa, että säädösehdotuksen perusoikeusvaikutuksia olisi kuitenkin arvioitava tarkemmin neuvottelujen yhteydessä. Kantaan voidaan hyvin yhtyä.

Johtopäätökset

Valtioneuvoston kantaa voidaan pitää asianmukaisena. Valtioneuvoston kirjelmästä taikka komission ehdotuksesta ei kuitenkaan käy ilmi yksityiskohtaista tietosuoja-arviota, joten suotavaa on, että asiaan kiinnitetään jatkovalmistelussa huomiota.

Tietojenvaihtodirektiivin suhdetta muuhun alueen sääntelyyn voisi myös selkeyttää. Komission ehdotuksista sekä muusta olemassa olevasta henkilötietojen vaihtoa ja käsittelyä koskevasta sääntelystä saa varsin sirpaleisen kuvan, eikä eri instrumenttien yhteensovittamista ja/tai rinnakkaista soveltamista ole määritelty kovin tarkasti. Näin mahdollisten perusoikeuksien rajoitusten arvioiminen on varsin hankalaa.

Lontoossa 24. helmikuuta 2022
Susanna Lindroos-Hovinheimo