Tuomas Ojanen

2.3.2022

Eduskunnan 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

1. Ehdotuksella tietojenvaihtodirektiiviksi on tarkoitus kumota ja korvata lainvalvontaviranomaisten tietojen ja tiedustelutietojen vaihdon yksinkertaistamisesta säädellyt neuvoston puitepäätös 2006/960/YOS (ns. Ruotsin puitepäätös).
2. Direktiiviehdotuksella on kiinteä liityntä ehdotukseen neuvoston suositukseksi operatiivisesta poliisiyhteistyöstä (KOM(2021) 780 final) sekä ehdotukseen Prüm-puitteiden mukaisesta poliisiyhteistyöhön kuuluvasta automaattista tietojenvaihtoa koskevista tarkistetuista säännöistä (KOM(2021) 784 final). Yhdessä edellä mainitut ehdotukset muodostavat EU:n poliisiyhteistyön säännöstön, jonka avulla komissio pyrkii tehostamaan lainvalvontayhteistyötä jäsenvaltioiden kesken ja nykyaikaistamaan EU:n lainvalvontaviranomaisten tietojenvaihtovälineitä.
3. Direktiiviehdotuksessa on kysymys unionin jäsenvaltioiden lainvalvontaviranomaisten tiedonvaihdon EU-oikeudellisen sääntelykehikon päivittämisestä Lissabonin sopimuksen mukaiseksi kumoamalla ja korvaamalla ns. Ruotsin puitepäätöksen, joka on Suomessa täytäntöön pantu lailla tiedon- ja tiedustelutiedon vaihtamisesta (26/2009). Direktiiviehdotukseen sisältyy kuitenkin puitepäätökseen verrattuna myös uutta normiainesta valtioneuvoston kirjelmästä ilmenevällä tavalla. Viittaan tarkemmin direktiiviehdotuksen tavoitteista ja pääasiallisesta sisällöstä valtioneuvoston kirjelmän jaksoihin 2 ja 3 toistamatta niistä ilmenevää tässä.
4. Kirjelmän jaksossa 4 on tehty selkoa direktiiviehdotuksen oikeusperustasta ja suhteesta suhteellisuus- ja toissijaisuusperiaatteeseen. Nähdäkseni perustuslakivaliokunnan lausunnossa voidaan yhtyä jaksosta ilmenevillä perusteilla valtioneuvoston käsitykseen yhtäältä siitä, että direktiiviehdotuksen oikeusperusta on asianmukainen ja toisaalta siitä, että direktiiviehdotus on suhteellisuus- ja toissijaisuusperiaatteen mukainen. Tosin arvio SEU 5 artiklan mukaisen suhteellisuusperiaatteen kannalta edellyttäisi mielestäni tarkempaa tietoa lainvalvontaviranomaisten välistä tietojenvaihtoa koskevien EU-säädösehdotusten kumulatiivisista kokonaisvaikutuksista, koska yksityiselämän ja henkilötietojen suojan perusoikeudet edellyttävät tietojen vaihtamisen ja muun käsittelyn rajaamista vain välttämättömään (ks. myös jäljempänä kappaleessa 9 kokonaisarvion tarpeesta todettu).
5. Kuten direktiiviehdotuksesta ja valtioneuvoston kirjelmästä ilmenee, direktiiviehdotus on ennen muuta merkityksellinen perusoikeuskirjan 7 ja 8

artiklassa sekä perustuslain 10 §:ssä turvatun yksityiselämän ja henkilötietojen suojan perusoikeuksien kannalta.

6. Nähdäkseni valtioneuvoston kirjelmässä on tehty pääosin asianmukaisesti selkoa direktiiviehdotuksen perus- ja ihmisoikeuskytkennöistä ottaen samalla huomioiden sekä perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntöä että EU-tuomioistuimen oikeuskäytäntöä.
7. Jossain määrin kirjelmää voidaan kuitenkin kritisoida siitä, että perusoikeustarkastelut perustuvat pääosin sellaiseen perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntöön ja EU-tuomioistuimen oikeuskäytäntöön, joka on ajalta ennen unionin yleisen tietosuoja-asetuksen ja poliisiasioiden tietosuojadirektiivin sekä niiden kansallisen täytäntöönpanosääntelyn voimaantuloa. Direktiiviehdotuksen suhdetta perustuslakiin ja perus- ja ihmisoikeuksiin olisi pitänyt painokkaammin tarkastella tuoreemman, vuoden 2018 jälkeisen oikeustilan valossa sekä ottaen huomioon perustuslakivaliokunnan sellaista lausuntokäytäntöä, joka koskee direktiiviehdotukseen läheisesti liittyviä muita EU-säädösehdotuksia (ks. esim. PeVL 40/2021 vp Schengenin tietojärjestelmän käyttöä koskevia asetuksia täydentäväksi lainsäädännöksi).
8. Koska kyseessä on jäsenvaltioiden lainvalvontaviranomaisten väliselle tiedonvaihdolle vähimmäisvaatimukset asettava direktiiviehdotus, valtioneuvoston kirjelmässä olisi myös ollut perusteltua tehdä seikkaperäisemmin selkoa direktiiviehdotuksen jättämästä kansallisesta liikkumavarasta. Nyt kirjelmässä tyydytään vain yleispiirteisesti toteamaan, että ”esitys sisältää jonkin verran jäsenvaltioille jätettävää liikkumavaraa, jotta jäsenvaltiot voivat käyttää kansallista kompetenssiaan ja direktiivin edellyttämiä uudistuksia voidaan toteuttaa jo olemassa olevat kansalliset rakenteet huomioiden.” (s. 10). Perustuslakivaliokunnan lausunnossa olisi paikallaan huomauttaa tarpeesta tehdä yksityiskohtaisemmin selkoa EU-direktiiviehdotusten jättämästä kansallisesta liikkumavarasta erityisesti perustuslain ja perus- ja ihmisoikeuksien kannalta, jotta perustuslakivaliokunta ja yleisemmin eduskunta voisivat asianmukaisesti määritellä omia kantojaan ottaen huomioon myös kulloisenkin EU-säädösehdotuksen kansallisen liikkumavaraan liittyviä seikkoja.
9. Edellä esitetyistä kriittisistä huomioista huolimatta perustuslakivaliokunnan lausunnossa voidaan nähdäkseni yhtyä kaikilta osin valtioneuvoston kirjelmästä ilmeneviin valtioneuvoston kantoihin.
10. Perustuslakivaliokunnan lausunnossa olisi kuitenkin paikallaan erikseen huomauttaa seuraavista seikoista:

    - tarpeesta selkiyttää jatkovalmistelussa direktiiviehdotuksen suhdetta matkustajatiedonvaihdosta ja siihen liittyvästä asiankäsittelystä sääntelevään ns. PNR-direktiiviin, koska käsillä olevassa direktiiviehdotuksessa esitetään matkustajatietoyksikön sisällyttämistä osaksi tiedonvaihdon keskitetyn asiointipisteen rakenteita
    - tarpeesta arvioida direktiiviehdotuksen perusoikeusvaikutuksia vielä tarkemmin jatkovalmistelun yhteydessä sekä tarpeesta tällöin erityisesti varmistaa, että direktiiviehdotuksen mukainen henkilötietojen käsittely on yhdenmukaista rikosasioiden tietosuojadirektiivin kanssa

- tarpeesta kokonaisarvioon lainvalvontaviranomaisten välistä tietojenvaihtoa koskevien eri EU-säädösehdotusten kumulatiivisista vaikutuksista. Direktiiviehdotuksella olisi kiinteä yhteys EU:n poliisiyhteistyön säännöstöön liittyvän *Prüm II*-asetusehdotuksen ja toisaalta ns. *SIS*-asetusten täytäntöönpanoon (ks. myös PeVL 40/2021 vp), minkä myötä lainvalvontaviranomaisten välinen tietojenvaihto lisääntyisi kokonaisuutena arvioiden huomattavasti. Tämän vuoksi valtioneuvoston kirjelmissä olisi syytä tehdä kattavammin selkoa toisiinsa läheisesti liittyvien EU-säädösehdotusten kumulatiivisista vaikutuksista perus- ja ihmisoikeuksien, tässä tapauksessa erityisesti yksityiselämän ja henkilötietojen suojan perusoikeuksien, turvaamien seikkojen kannalta. Valtioneuvoston olisi myös syytä pyrkiä vaikuttamaan tällaisen kokonaisarvion tekemiseen unionitasoisessa säädösvalmistelussa, varsinkin kun asialla on myös merkitystä arvioitaessa EU-säädösehdotuksia SEU 5 artiklan mukaisen suhteellisuusperiaatteen kannalta. Viittaan tässä yhteydessä myös perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntöön kokonaisarvion tarpeesta EU-tasoista tietojärjestelmistä (esim. PeVL 13/2017 vp ja siinä mainittu muu lausuntokäytäntö), mikä vaatimus kokonaisarvion tarpeesta yhtä lailla koskee unionin lainvalvontaviranomaisten välistä tietojenvaihtoa.