Sisäministeriö
Inrikesministeriet

Sisäministeriön lausunto perustuslakivaliokunnalle

Sisäministeriö kiittää mahdollisuudesta antaa lausunnon hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi Euroopan unionin jäsenvaltioiden lainvalvontaviranomaisten välisestä tietojenvaihdosta ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 139/2024 vp).

Perustuslakivaliokunnan lausuntoa on pyydetty kysymyksessä olevan hallituksen esityksen 10 § 1 momentista, joka koskee oikeutta oma-aloitteeseen tietojenluovutukseen.

Yleisesti tietojenvaihtodirektiivistä

Hallituksen esityksessä 139/2024 vp ehdotetaan säädettäväksi laki Euroopan unionin jäsenvaltioiden lainvalvontaviranomaisten välisestä tietojenvaihdosta sekä tehtäväksi uudesta laista aiheutuvat tekniset muutokset poliisin, Rajavartiolaitoksen ja Tullin henkilötietolakeihin.

Hallituksen esityksen valmisteluun on johtanut Euroopan parlamentin ja neuvoston jäsenvaltioiden lainvalvontaviranomaisten välisestä tietojenvaihdosta ja neuvoston puitepäätöksen 2006/960/YOS kumoamisesta annetun direktiivin (EU) 2023/977, jäljempänä *tietojenvaihtodirektiivi*, edellyttämä kansallinen täytäntöönpano. Tietojenvaihtodirektiivi annettiin 10.5.2023.

EU-alueen lainvalvontaviranomaisten tietojenvaihto on perustunut ennen tietojenvaihtodirektiivin antamista ns. Ruotsin puitepäätökseen (2006/960/YOS) ja Suomessa myös sen kansalliseen täytäntöönpanolakiin (26/2009). Kuitenkin komission teettämän arvioinnin mukaan Ruotsin puitepäätökseen perustuva tiedonvaihdon sääntely ei ole ollut riittävän selkeä, eikä sillä ole kyetty varmistamaan riittävää ja nopeaa jäsenvaltioiden välistä asiaankuuluvaa tiedonvaihtoa, jotta toimivaltaiset lainvalvontaviranomaiset pystyvät vastaaman järjestäytyneen, rajat ylittävän rikollisuuden haasteisiin globalisaation ja digitalisaation myötä.

Tietojenvaihtodirektiivi sisältää pääosin yksityiskohtaista, teknistä täysharmonisoivaa sääntelyä. Kun direktiivi sisältää täysharmonisoivaa sääntelyä, se merkitsee sitä, että direktiivissä säädetään EU:ssa noudatettavasta yhdenmukaisesta sääntelystä, josta poikkeavat kansalliset säännökset eivät ole mahdollisia ja jäsenvaltioille jätetty liikkumavara sen täytäntöönpanossa on vähäinen.

Tietojen oma-aloitteinen luovuttaminen ja kansallisen liikkumavaran käyttö

Tietojenvaihtodirektiivin 7 artiklassa säädetään kahdesta eri tapauksesta: oikeudesta luovuttaa tietoja oma-aloitteisesti (7 artiklan 1 kohta) ja velvollisuudesta luovuttaa tietoja oma-aloitteisesti (7 artiklan 2 kohta). Tietojenvaihtodirektiivin 7 artiklan 1 kohdan mukaan:

Jäsenvaltiot voivat keskitetyn yhteyspisteensä tai toimivaltaisten lainvalvontaviranomaistensa välityksellä toimittaa omasta aloitteestaan sen tai niiden saatavilla olevia tietoja muiden jäsenvaltioiden keskitetyille yhteyspisteille tai toimivaltaisille lainvalvontaviranomaisille, jos on objektiivisia perusteita uskoa, että tällaiset tiedot voisivat olla merkityksellisiä kyseisille muille jäsenvaltioille rikosten ennalta estämistä, paljastamista tai tutkintaa varten.

Tietojenvaihtodirektiivin 7 artiklan 1 kohta pannaan täytäntöön hallituksen esityksen 10 § 1 momentissa, seuraavasti: toimivaltaisella lainvalvontaviranomaisella on oikeus luovuttaa omasta aloitteestaan sen saatavilla olevia tietoja muiden jäsenvaltioiden keskitetyille yhteyspisteille tai nimetyille lainvalvontaviranomaisille, jos voidaan perustellusti olettaa, että tällaiset tiedot voisivat olla välttämättömiä kyseisille muille jäsenvaltioille rikosten ennalta estämistä, paljastamista tai selvittämistä varten.

Oma-aloitteinen tietojenluovutus koskee tilannetta, jossa kansallinen lainvalvontaviranomainen luovuttaa tietoja toisen jäsenvaltion keskitetylle yhteyspisteelle tai nimetylle lainvalvontaviranomaiselle rikosten ennalta estämiseksi, paljastamiseksi tai selvittämiseksi. Lainvalvontaviranomaisen tiedon välttämättömyysharkinta tehdään tilanteessa, jossa kysymyksessä on sen toisessa jäsenvaltiossa toimivan vastinparin tekemä rikosten ennalta ehkäisy, paljastaminen ja tutkinta. Tietojenvaihtodirektiivi on edellyttänyt, että kukin jäsenvaltio on toimittanut komissiolle luettelon sen nimetyistä lainvalvontaviranomaista. Oma-aloitteista tiedonluovutusta koskeva sääntely on kiinteä osa direktiivin tavoitteita oikeudellisen kehyksen parantamiseksi sen varmistamiseksi, että toimivaltaiset lainvalvontaviranomaiset voivat estää ennalta, paljastaa ja tutkia rikoksia tehokkaammin. Tiedonluovutusoikeus on nähtävä jatkumona osana laajempaa, 2000-luvun alkupuolella käynnistettyä poliisioikeudellista yhteistyötä EU-jäsenvaltioiden lainvalvontaviranomaisten välillä.

Viranomaisten tiedonsaantioikeuksia on arvioitu perustuslakivaliokunnan käytännössä perustuslain 10.1 §:ssä säädetyn yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta. Valiokunta on kiinnittänyt huomiota siihen, mihin ja ketä koskeviin tietoihin tiedonsaantioikeus ulottuu ja toiseksi siihen, miten tiedonsaantioikeus sidotaan tietojen tarpeellisuuteen tai välttämättömyyteen. Jos tietosisällöt luetellaan säännöksessä tyhjentävästi, voidaan tiedonsaantioikeus sitoa tiedon tarpeellisuuteen käyttötarkoituksen kannalta. Jos tietosisältöjä ei luetella, on tiedonsaantioikeus sidottava siihen, että tietojen on oltava välttämättömiä käyttötarkoituksen kannalta (esim. PeVL 17/2016 vp, s. 5–6; PeVL 31/2017 vp, s. 2; PeVL 58/2018 vp, s. 12; PeVL 12/2019 vp, s. 3; PeVL 36/2020 vp, s. 5.).

Lisäksi lakiehdotuksen 12 §:ssä asetetaan lisäedellytyksiä, jos luovutettavat tiedot sisältävät henkilötietoja, seuraavasti:

Jos 2 tai 3 luvun mukaisesti luovutettavat tiedot sisältävät henkilötietoja, yksittäisiä rekisteröityjä koskevien henkilötietojen on rajoituttava Europol-asetuksen liitteen II jaksossa B tarkoitettuihin luokkiin ja niiden on oltava välttämättömiä ja oikeassa suhteessa pyynnön tarkoituksen saavuttamiseen.

Tietojenvaihtodirektiivin ja sen mukaisesti kansallisen täytäntöönpanolain mukainen tiedon käsite on laaja. Edellä mainittu 12 §:ssä tehty rajaus henkilötietojen osalta (Europol-asetuksen liitteen II jaksossa B tarkoitetut luokat) ei kata kaikkea tiedonvaihdon piiriin tulevaa tietoa. Lakiehdotuksen 2 § 5-7 kohdan mukaisesti tiedoilla tarkoitetaan mitä tahansa sisältöä, joka koskee yhtä tai useampaa luonnollista henkilöä tai oikeushenkilöä, tosiseikkoja tai olosuhteita, jotka ovat toimivaltaisten lainvalvontaviranomaisten kannalta merkityksellisiä niiden hoitaessa kansallisen lainsäädännön mukaisia tehtäviään rikosten ennalta estämiseksi, paljastamiseksi tai selvittämiseksi. Lakiehdotus kattaa sekä suoraan että välillisesti saatavilla olevat tiedot. Suoraan saatavilla olevilla tiedoilla tarkoitetaan tietoja, jotka ovat tietokannassa, johon jäsenvaltion, jolta tietoja on pyydetty, keskitetyllä yhteyspisteellä tai toimivaltaisella lainvalvontaviranomaisella on suora pääsy, kun taas välillisesti saatavilla olevilla tiedoilla tarkoitetaan tietoja, jotka jäsenvaltion, jolta tietoja on pyydetty, keskitetty yhteyspiste tai toimivaltainen lainvalvontaviranomainen voivat saada kansallisen lainsäädännön mukaisesti pakkokeinoja käyttämättä. Tiedon laajan käsitteen vuoksi tietosisältöjä ei ole ollut mahdollista luetella tyhjentävästi, minkä vuoksi lakiehdotuksen 10 § 1 momentin tiedonluovutusoikeus on sidottu välttämättömyys-kriteeriin.

Direktiivin 7 artiklan 1 kohdan täytäntöönpano hallituksen esityksen 10 § 1 momentissa merkitsee kansallisen liikkumavaran käyttöä, joka on arvioitu tarpeelliseksi sen vuoksi, että tiedonvaihtotarpeet EU:n jäsenvaltioiden välillä eivät rajoitu vakaviin rikoksiin. Oma-aloitteinen tiedonluovutus voi tulla kyseeseen esimerkiksi, jos tiedot liittyvät rajat ylittävään rikollisuuteen. Vaikka kyse olisi yksittäisestä rikoksesta, joka ei sellaisenaan täyttäisi vakavan rikoksen kriteerejä, luovutettavat tiedot voisivat liittyvä vakavaan rikollisuuteen tai suurempaan rikoskokonaisuuteen, jolloin oma-aloitteisen tiedon luovuttamisoikeuden rajaamisella vakaviin rikoksiin voisi olla kokonaisuutena rikosten selvittämistä haittaavaa vaikutusta. Harkinta säilyisi kansallisilla toimivaltaisilla viranomaisilla, kun niillä olisi oikeus, ei velvollisuutta, oma-aloitteiseen tiedonluovutukseen tällaisissa tilanteissa.

Nyt tarkasteltavana olevaa luovutusoikeutta ei olisi hallituksen esityksen 8 §:n 2 momentin 5 kohdan tapauksissa. Kysymyksessä ovat tilanteet, joissa tietojen toimittaminen olisi keskeisten kansallisten turvallisuusetujen vastaista tai vahingoittaisi niitä, tai vaarantaisi rikoksen ennalta estämisen, paljastamisen tai selvittämisen tai yksilön turvallisuuden tai vahingoittaisi perusteettomasti oikeushenkilön tärkeitä suojattuja etuja

Tärkeää on myös korostaa, että tietojenvaihtodirektiivillä ja sen täytäntöönpanoa koskevalla hallituksen esityksellä ei muuteta kansallisia tietojenvaihtoon liittyviä toimivaltuuksia, joista säädetään esimerkiksi poliisilaissa, rikostorjunnasta Tullissa annetussa laissa ja rikostorjunnasta Rajavartiolaitoksessa annetuissa laeissa tai näiden viranomaisten henkilötietolaeissa. Siten ehdotetulla sääntelyllä ei lisätä lainvalvontaviranomaisten tiedonsaanti- tai luovutusoikeuksia suhteessa nykytilaan. Perustuslain tulkintakäytännöstä johtuvat vaatimukset huomioidaan nykytilaa vastaavasti poliisin, Tullin ja Rajavartiolaitoksen tiedonsaantioikeuksiin sovellettavassa kansallisessa lainsäädännössä, mukaan lukien vaatimus tietojen välttämättömyydestä ja tarpeellisuudesta siltä osin kuin siitä säädetään kyseessä olevassa lainsäädännössä.

Tietojenvaihdon sääntely on nähtävä osana laajempaa kontekstia. Tietojenvaihtodirektiivi ja ehdotettu laki koskisi tietojenvaihtoa rikosten ennalta estämistä, paljastamista tai selvittämistä varten Euroopan unionin jäsenvaltioiden toimivaltaisten lainvalvontaviranomaisten kanssa, jollei muussa Euroopan unionin lainsäädännössä nimenomaisesti säädetä toisin. Eli sääntely on toissijainen, jos muualla unionin lainsäädännössä on säädetty toisin. Tietojen luovutuksen kannalta relevanttia sääntelyä sisältyy muun muassa Europol-asetukseen (EU) 2016/794, Schengenin tietojärjestelmästä annettuihin SIS-asetuksiin (EU) 2018/1860, (EU) 2018/1861 sekä (EU) 2018/1862 ja asetukseen (EU) 2024/982 (Prüm 2).

Europol-asetus velvoittaa jäsenvaltiot luovuttamaan Europolille kaikki tiedot, joita Europol tarvitsee tehtäviensä suorittamiseksi. Europolin tavoitteiden mukainen rikoslajiluettelo sisältyy asetuksen 3 artiklan 1 kohdan liitteeseen. Schengenin salaisen tarkkailun kuulutuksen saa tehdä, jos selviä viitteitä siitä, että henkilö suunnittelee tai hänen käytöksensä antaa olettaa että hän voi tulevaisuudessa tehdä rikoksen, josta saa tehdä eurooppalaisen pidätysmääräyksen (vähimmäisrangaistus 12 kk vankeutta). Schengen kuulutukset näkyvät kaikille eurooppalaisille lainvalvontaviranomaisille. Prüm 2-asetus sisältää säädökset poliisirekisteritietojen automaattisesta vaihdosta. Sen mukaan jäsenvaltion, joka haluaa osallistua tähän, on (oma-aloitteisesti) laitettava toisten saataville pseudonymisoitu luettelo poliisirekisterin henkilötiedoista, johon toinen maa saa tehdä hakuja, jos hakevan maan kansallisen lainsäädännön mukaan teosta voi seurata vähintään 12 kuukautta vankeutta.

Tietojenvaihtodirektiivi mahdollistaa myös kansallisen lainsäädännön, joka on direktiivin mukaista ja jolla helpotetaan edelleen muiden jäsenvaltioiden toimivaltaisten lainvalvontaviranomaisten kanssa tapahtuvaa tietojen vaihtoa rikosten ennalta estämiseksi, paljastamiseksi tai tutkimiseksi. Poliisin, Tullin ja Rajavartiolaitoksen henkilötietolait sisältävät tiedonluovutusoikeutta koskevaa nimenomaista sääntelyä. Poliisin henkilötietolain (616/2019) 25 § 1 momentin mukaan

Poliisi saa salassapitosäännösten estämättä luovuttaa 5–8, 11 ja 12 §:ssä tarkoitettuja henkilötietoja toisen Euroopan unionin jäsenvaltion ja Euroopan talousalueeseen kuuluvan valtion toimivaltaiselle viranomaiselle, joka käsittelee henkilötietoja luonnollisten henkilöiden suojelusta toimivaltaisten viranomaisten suorittamassa henkilötietojen käsittelyssä rikosten ennalta estämistä, tutkimista, paljastamista tai rikoksiin liittyviä syytetoimia tai rikosoikeudellisten seuraamusten täytäntöönpanoa varten sekä näiden tietojen vapaasta

liikkuvuudesta ja neuvoston puitepäätöksen 2008/977/YOS kumoamisesta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin (EU) 2016/680 1 artiklan 1 kohdassa säädettyyn tarkoitukseen, samoilla edellytyksillä kuin poliisi saa itse käsitellä kyseessä olevia henkilötietoja. Saman lain 7 §:ssä säädetään tarkemmin käsittelyä koskevista vaatimuksista. Tullin henkilötietolain (2019/650) 9 § ja 23 § ja Rajavartiolaitoksen henkilötietolain (639/2019) 10 § ja 35 § sisältävät poliisin henkilötietolain sääntelyä vastaavan säännökset.

Hallituksen esityksen 10 § 1 momentissa ehdotettu liikkumavaran käyttö on sääntelyn tavoitteen eli tehokkaan tiedonvaihdon kannalta välttämätöntä ja oikeasuhtaista tavoiteltuun päämäärään nähden. Se on osa laajempaa tiedonluovutuksen sääntelykontekstia, jossa unionin tiedonluovutussäännöksillä on etusija ehdotettuun sääntelyyn nähden. Ehdotettu sääntely on yhdenmukainen jo voimassa olevan kansallisen tiedonluovutusoikeutta koskevan sääntelyn kanssa, eikä sillä lisätä lainvalvontaviranomaisten toimivaltuuksia. Oma-aloitteinen tietojen luovutusoikeus sisältää välttämättömyyttä, perusteltua olettamusta sekä suhteellisuutta koskevat kehykset, kun lainvalvontaviranomainen tekee yksittäistapauksissa lakiehdotuksen 10 § 1 momentin mukaista harkintaa. Oma-aloitteinen tietojenvaihto on merkittävä osa sitä keinovalikoimaa, jolla pyritään varmistamaan riittävä ja nopea jäsenvaltioiden lainvalvontaviranomaisten välinen asiaankuuluva tiedonvaihto rikosten ennalta estämiseksi, torjumiseksi ja selvittämiseksi Euroopan unionin alueella.

Katariina Simonen, neuvotteleva virkamies, sisäministeriö, Poliisiosasto

+358 295 488 212, katariina.simonen@gov.fi