Sisäministeriö
Inrikesministeriet

Eduskunnan hallintovaliokunnalle

HE 139/2024 vp

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Euroopan unionin jäsenvaltioiden lainvalvontaviranomaisten välisestä tietojenvaihdosta ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi

Hallintovaliokunta on pyytänyt sisäministeriöltä vastinetta valiokunnalle toimitetuista kirjallisista asiantuntijalausunnoista sekä perustuslakivaliokunnan hallituksen esityksestä antamasta lausunnosta (PeVL 53/2024 vp).

Tietojenvaihtodirektiivistä yleisesti

Esityksessä 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.

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.

Tietojenvaihtodirektiivin ja lakiehdotuksen keskeiset uudistukset ovat:

- yhtenäisten ja selkeiden sääntöjen luominen tiedonvaihdolle
- tiedonvaihdon keskitetyn sähköisen asianhallintajärjestelmän käyttöönotto (Suomessa merkittävin uudistus)
- Europolin SIENA-sovellus tulee oletusarvoiseksi viestintäkanavaksi
- tiedonvaihtoa koskeva tilastointivelvoite (tiedot toimitetaan komissiolle)
- tiedon luovuttaminen Europolille (täsmennetään olemassa olevia sääntöjä)
- riittävän ja nopean tiedonvaihdon varmistaminen
- tiedonkulun esteiden vähentäminen.

Mistä ei ole kysymys:

- ei muuteta kansallisia tietojenvaihtoon liittyviä toimivaltuuksia, joista säädetään esimerkiksi poliisilaissa, rikostorjunnasta Tullissa annetussa laissa ja rikostorjunnasta Rajavartiolaitoksessa annetussa laissa;
- ei koske tietojen hankkimista pakkokeinoin, kahdenvälistä tietojenvaihtoa kolmansien maiden kanssa tai kansallista turvallisuutta;
- ei vaikuteta rikosasioiden tietosuojadirektiivin tai rikosasioiden tietosuojalain sääntelyyn, eikä siinä ehdoteta muutoksia henkilötietojen rekisterinpitoa koskevaan vastuunjakoon eikä rekisteröidyn oikeuksia koskevaan sääntelyyn.

Sisäministeriön vastine

Sisäministeriö toteaa lausuntojen johdosta seuraavaa:

Toimivaltaisen lainvalvontaviranomaisen määritelmä

Lakiehdotuksen 2 § 1 momentin 1 kohdan mukaan toimivaltaisella lainvalvontaviranomaisella tarkoitetaan poliisia, Tullia ja Rajavartiolaitosta.

Perustuslakivaliokunta huomautti, että säännöksessä viitattua poliisia ei voi poliisin hallinnosta annetun lain 1 §:ssä säädetty huomioon ottaen pitää selkeänä määrittelynä toimivaltaisesta viranomaisesta. Sanotulla epäselvyydellä voi olla erityistä merkitystä sovellettaessa esimerkiksi rekisterinpitäjän velvollisuuksia koskevia säännöksiä. Sääntelyä on syytä täsmentää.

Sisäministeriön vastaus:

Ehdotetun lain toimivaltaisen lainvalvontaviranomaisen määritelmä on sama kuin Ruotsin puitepäätöksessä 2006/960/YOS (2 art) ja sen täytäntöönpanolaissa 26/2009 käytetty toimivaltaisen viranomaisen määritelmä (4 §). Tietojenvaihtodirektiivissä ei esitetä muutoksia Ruotsiin puitepäätöksen toimivaltaisen lainvalvontaviranomaisen käsitteeseen, eikä siten lakiehdotuksessa esitetä muutosta aikaisempaan sääntelyyn. Kysymys on toimivallasta, eikä viranomaisen hallinnon järjestämisestä. Direktiivin 2 artiklan 1 kohdan määritelmän mukaisia toimivaltaisia lainvalvontaviranomaisia Suomessa ovat poliisi, Rajavartiolaitos ja Tulli. Näiden viranomaisten tehtävistä ja toimivaltuuksista rikostorjunnassa säädetään poliisin osalta poliisilaissa (872/2011), Rajavartiolaitoksen osalta rajavartiolaissa (578/2005) ja rikostorjunnasta Rajavartiolaitoksessa annetussa laissa (108/2018) sekä Tullin osalta rikostorjunnasta Tullissa annetussa laissa (623/2015). Lainvalvontaviranomaisten tehtävät ja toimivaltuudet seuraavat suoraan voimassa olevasta lainsäädännöstä, eikä lakiehdotuksella esitetä näihin muutoksia. Sisäministeriö lisää, että esimerkiksi niin sanotussa PTR-laissa (Laki poliisin, Tullin ja Rajavartiolaitoksen yhteistoiminnasta 2009/687) on käytetty samanlaista lakitekniikkaa kuin ehdotetussa laissa, eli toimivaltaiset viranomaiset on luetteloitu sen 1 §:ssä, kun taas viranomaisten tehtävistä ja toimivaltuuksista säädetään erikseen**.**

Sisäministeriö huomauttaa myös, että lakiehdotuksessa on perusteltua säätää toimivaltaisista viranomaisista, koska lakiehdotuksen mukaisia toimivaltaisia viranomaisia eivät ole kaikki Suomessa esitutkintaa tekevät lainvalvontaviranomaiset. Sääntelyä ei esimerkiksi sovellettaisi Puolustusvoimien toimintaan. Esitetty toimivaltaisen viranomaisen määritelmä on sisäministeriön mukaan riittävä kaikkien toimivaltaisten viranomaisten osalta. Kansallisessa täytäntöönpanolaissa 26/2009 käytetty toimivaltaisen viranomaisen käsite on luonut toimivan tietojenvaihdon perustan Suomen toimivaltaisille lainvalvontaviranomaisille Ruotsin puitepäätöksen voimaan tulosta lähtien.

Rekisterinpitäjyyden osalta sisäministeriö toteaa, että direktiivissä ei edellytetä kansallista sääntelyä rekisterinpitovastuusta. Ehdotetun lain 19 §:ssä, joka koskee keskitettyä sähköistä asianhallintajärjestelmään, on kuitenkin katsottu tarpeelliseksi säätää direktiivin sääntelyä pidemmälle rekisterinpitäjyydestä keskitetyssä asianhallintajärjestelmässä. Sen mukaan kukin toimivaltainen lainvalvontaviranomainen toimii asianhallintajärjestelmässä käsiteltyjen henkilötietojensa rekisterinpitäjänä. Käsittelyllä tarkoitetaan kaikkia henkilötietojen käsittelytoimia. Ehdotettu sääntely ei merkitse muutosta rekisterinpitovastuun määräytymiseen.

Poliisi toimisi rikosasioiden tietosuojalain 3 §:n 6 kohdassa tarkoitettuna rekisterinpitäjänä asianhallintajärjestelmän teknisen ylläpidon, toimivuuden, tietoturvallisuuden ja kehittämisen osalta. Rekisterinpitäjänä on Poliisihallitus, joka on asianhallintajärjestelmän ylläpitäjä. Kukin lainvalvontaviranomainen vastaa asianhallintajärjestelmässä käsiteltyjen henkilötietojensa rekisteröinnistä, vastaanottamisesta ja luovuttamisesta sekä muista rekisterinpitäjälle säädetyistä velvollisuuksista ja rekisteröidyn oikeuksien toteuttamisesta. Keskitetty asianhallintajärjestelmä olisi yhteiskäyttöinen järjestelmä. Käytännössä rekisterinpitäjä määrittyisi sen mukaisesti, mikä toimivaltainen lainvalvontaviranomainen on tehnyt henkilötietoja sisältävän tietopyynnön tai luovuttanut henkilötietoja.

Lakiehdotuksen kieli

Perustuslakivaliokunta kiinnitti huomiota henkilötietojen sääntelyn vaikeaselkoisuuden näkökulmasta huomiota siihen, että lakiehdotuksen sääntelyssä toistetaan paikka paikoin varsin sanatarkasti direktiivin artiklojen sanamuotoja, jotka eivät kaikilta osin vastaa kansallisen oikeusjärjestyksen omaksumaa terminologiaa. Sanotulla seikalla voi olla erityistä merkitystä myös sääntelyä sovellettaessa.

Perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt aiemmin myös huomiota EU-sääntelyn kieliversioiden eroavuuksiin. Valiokunta on pitänyt tärkeänä, että sääntelyn valmistelussa kiinnitetään erityistä huomiota siihen, että perusoikeuksia koskeva sääntely ei ole eri kieliversioissa perusteettomasti toisistaan poikkeavaa. Valiokunta kiinnittää huomiota tarpeeseen ottaa sanottu seikka edelleen huomioon.

Perustuslakivaliokunta kiinnitti erityistä huomiota hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen 4 §:n sääntelyyn tietopyynnöistä toiselle jäsenvaltiolle. Säännöksen mukaan pyydettyjen tietojen tulee olla paitsi direktiivin tarkoittamalla tavalla tarpeellisia myös oikeasuhtaisia rikosten ennalta estämistä, paljastamista tai selvittämistä varten. Myös esimerkiksi lakiehdotuksen 12 §:ssä viitataan ilmeisesti direktiivin sanamuodon mukaiseen oikeasuhtaisuuteen. Kun lakiehdotuksen 12 §:n sääntelyssä henkilötietojen luovuttaminen on sidottu asianmukaisesti välttämättömyyteen, jää mainittu oikeasuhtaisuuden kriteeri tässä yhteydessä varsin vaikeasti ja vaivalloisesti sovellettavaksi. Hallintovaliokunnan on syytä tarkkaan selvittää, mahdollistaako täytäntöön pantava direktiivi sääntelyn selkeyttämisen erityisesti 12 §:n osalta myös tässä suhteessa.

Sisäministeriön vastaus:

Ensimmäisen kohdan osalta (sääntelyn vaikeaselkoinen kieli) sisäministeriö toteaa, että ehdotetussa sääntelyssä on pyritty selkeään sääntelyyn tiedonvaihtodirektiivin reunaehtojen puitteissa. Lakiehdotus on kirjoitettu nimenomaisesti uudelleen kansalliseen oikeusjärjestelmään sopivaksi, kun direktiivin kielen inkorporaatio ei ole ollut mahdollista. Direktiivi on kuitenkin pitkälti harmonisoiva, mikä tarkoittaa sitä, että sen edellyttämä hyvin yksityiskohtainen sääntely on tullut sisällyttää kansalliseen sääntelyyn. Lain soveltamisen helpottamiseksi kansallisessa lainsäädännössä on pyritty luomaan direktiivin mukaan hahmotettava selkeä kokonaisuus, ja esimerkiksi luvut on kirjoitettu direktiivin sääntelyn mukaisesti. Vastaavasti esimerkiksi direktiivin useaan artiklaan sijoitettu kopioiden toimittamista koskeva sääntely on selkeyden vuoksi yhdistetty yhdeksi pykäläksi.

Toisen kohdan osalta (kieliversioiden eroavaisuus) lakiehdotetussa käytetään tarpeellisuuskriteeriä (4 §:n 1 momentti) ja välttämättömyyskriteeriä (10 § ja 12 §).

Tarpeellisuus-kriteeri 4 § 1 momentti

Lakiehdotuksen 4 §:n 1 momentissa ehdotetaan, että toimivaltainen lainvalvontaviranomainen voi esittää tietopyynnön toiselle jäsenvaltiolle ainoastaan, jos voidaan perustellusti olettaa, että pyydetyt tiedot ovat saatavilla kyseisessä jäsenvaltiossa. Pyydettyjen tietojen tulee olla tarpeellisia ja oikeasuhtaisia rikosten ennalta estämistä, paljastamista tai selvittämistä varten.

Lakiehdotuksessa on käytetty tarpeellisuus -kriteeriä tietopyynnön tekemisen yhteydessä (4 §:n 1 momentti) direktiivin suomenkielisen käännöksen mukaan, ja tämä saa tukea muista kieliversioista (EN: necessary, SV: nödvändig: FR: nécessaire, DE: erforderlich).

Välttämättömyyskriteeri 10 § 1 momentti

Välttämättömyyskriteeriä on käytetty täytäntöönpanolaissa oma-aloitteisen tiedonluovutuksen yhteydessä, koska tietosisältöjä ei ole ollut mahdollista luetella tyhjentävästi, joten tiedonsaantioikeus on sidottu 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.).

Välttämättömyys -kriteeri 12 §

Lakiehdotuksen 12 §:ssä ehdotetaan, että 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. Henkilötietoja luovutettaessa on lisäksi noudatettava rikosasioiden tietosuojalain 9 ja 10 §:ää.

Kysymyksessä olevalla 12 §:llä pantaisiin täytäntöön direktiivin 10 artiklan b alakohta. Kohdan mukaan jäsenvaltioiden on varmistettava, että jos niiden keskitetyt yhteyspisteet tai niiden toimivaltaiset lainvalvontaviranomaiset toimittavat II tai III luvun mukaisesti tietoja, jotka ovat henkilötietoja, toimitettavien henkilötietojen luokat rekisteröityjen ryhmää kohti rajoittuvat asetuksen (EU) 2016/794 liitteessä II olevassa B jaksossa lueteltuihin luokkiin ja ovat välttämättömiä ja oikeassa suhteessa pyynnön tarkoituksen saavuttamiseen.

Lakiehdotusta valmistelleessa työryhmässä on arvioitu, että direktiivi on pitkälle harmonisoiva ja että 10 artiklan b alakohta on ollut perusteltua sisällyttää sellaisenaan kansalliseen täytäntöönpanolakiin. Lakiehdotuksen 12 §:n ilmaus ”välttämätön” on otettu direktiivin 10 artiklan b alakohdan suomen kielen käännöksestä suoraan.

Sisäministeriö huomauttaa nyt kuitenkin, että on todennäköistä, että direktiivin 10 artiklan b alakohdan suomenkieliseen kieliversioon sisältyy käännösvirhe.

Verrattuna muihin kieliversioihin suomen kielen käännös vaikuttaisi liian tiukalta (EN: necessary, FR: nécessaire, SV: nödvändig, DE: erforderlich, ES: necesarias, NL: nodig, IT: necessarie). Muussa EU-sääntelyssä välttämätön -kriteeri on usein käännetty ilmaisulla ”strictly necessary” tai ”absolutely necessary”.

Lainkirjoittajan oppaassa 6.1.1. kohdassa kieliversioiden mahdollisten erojen osalta seuraavasti:

”EU:n perussopimusten ja säädösten tulkinnassa tulee ottaa huomioon EU-oikeuden monikielisyys. Kaikkien jäsenvaltioiden viralliset kielet ovat yhtä todistusvoimaisia. Tulkintatilanteessa on verrattava eri kieliversioita toisiinsa. Jos eri kieliversiot jossakin tapauksessa näyttäisivät johtavan eri tuloksiin, joudutaan punnitsemaan eri näkökohtia ja periaatteita. Painava tulkintaohje on lainsäätäjän tarkoitus, mutta myös esimerkiksi yksityisen tahon oikeusturvasta huolehtiminen saattaa vaikuttaa tulkintaan.”

Sisäministeriö pahoittelee, että suomen kieliversion virheellisyys ei ole ollut tiedossa hallituksen esitystä valmisteltaessa ja että myös perustuslakivaliokunta on todennut tältä pohjalta, että tietojen luovutus 12 §:ssä on sidottu asianmukaisesti välttämättömyyteen. Sisäministeriö esittää kuitenkin, että 12 §:n ilmaisu välttämätön muutetaan vastaamaan muiden kieliversioiden ”tarpeellinen” –ilmaisua. Tämä on perusteltua sen vuoksi, ettei tietojenvaihtodirektiivin tarkoituksena ole ollut muuttaa henkilötietojen luovutusta koskevaa sääntelyä. Hallituksen esityksessä (s. 13) on todettu, että tietojenvaihtodirektiivillä ja sen täytäntöönpanolailla ei ole vaikutusta tietosuojasääntelyyn [rikosasioiden tietosuojalaki (1054/2018) ja rikosasioiden tietosuojadirektiivi (EU) (2016/680)] ja että lainvalvontaviranomaisten kansallisia henkilötietolakeja [poliisin henkilötietolaki (616/2019), Tullin henkilötietolaki (650/2019) ja Rajavartiolaitoksen henkilötietolaki (639/2019)] sovelletaan tietojenvaihtodirektiivin ja sen täytäntöönpanolain nojalla tapahtuvaan tietojenvaihtoon.

Poliisin henkilötietolain 25 §:ssä, Rajavartiolaitoksen henkilötietolain 35 §:ssä ja Tullin henkilötietolain 23 §:ssä säädetään henkilötietojen luovuttamisesta EU:n ja ETA-alueen jäsenvaltion lainvalvontaviranomaisille. Poliisi, Rajavartiolaitos ja Tulli saavat luovuttaa tietoja toisen Euroopan unionin jäsenvaltion ja Euroopan talousalueeseen kuuluvan valtion

toimivaltaiselle viranomaiselle samoin edellytyksin kuin ne saavat itse käsitellä kyseisiä henkilötietoja. Erityisten henkilötietoryhmien käsittely on kaikkien kolmen viranomaisen henkilötietolaeissa sidottu välttämättömyyskriteeriin. Tietojenvaihtodirektiivillä tai lakiehdotuksella ei ehdoteta tältä osin muutoksia kansalliseen sääntelyyn. Lakiehdotuksessa tarkoitettu tietojen luovuttaminen olisi siten jatkossakin sidottu välttämättömyyteen, kun kyse on erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien tietojen luovuttamisesta. Erityisten henkilötietoryhmien käsittelyn välttämättömyydestä säädetään PolHetiL 15 §:ssä, RVLHetiL 4 §:ssä ja TulliHetiL 4 §:ssä.

Ilmaisun muuttaminen vastaisi myös samalla perustuslakivaliokunnan huoliin siitä, että 12 §:ssä mainittu oikeasuhtaisuuden kriteeri jää varsin vaikeasti ja vaivalloisesti sovellettavaksi. Professori Tomi Voutilaisen lakiehdotuksesta perustuslakivaliokunnalle antamassa lausunnossa on myös todettu, että peruslakivaliokunta on edellyttänyt sovellettavalta lainsäädännöltä selkeyttä myös virkamiesten oikeusturvaan liittyvillä syillä (esim. PeVL 4/2021 vp). Korkein oikeus on pitänyt virheellistä oma-aloitteista tietojen luovuttamista koskevan lainsäädännön tulkintaa poliisin toiminnassa vahingonkorvausperusteena (KKO 2023:24). Professori Voutilainen ehdottaa, että lakiehdotuksen viranomaisen harkintavaltaa rajoittavia määreitä olisi syytä yhdenmukaistaa ja yksinkertaistaa. Sisäministeriö katsoo, että 12 §:n välttämätön -kriteerin muutos tarpeellisuuteen palvelisi tätä tavoitetta, etenkin kuin myös tietopyynnön tekeminen on sidottu lakiehdotuksen 4 § 1 momentissa tarpeellisuuteen.

Tarpeellisuus-kriteerin käyttäminen ehdotetussa 12 §:ssä olisi välttämättömyyden sijaan perusteltua myös sen vuoksi, että luovutettavat henkilötiedot kyetään luokittelemaan tyhjentävästi: yksittäisiä rekisteröityjä koskevien henkilötietojen on rajoituttava Europol-asetuksen liitteen II jaksossa B tarkoitettuihin luokkiin. Kyseinen asetus on suoraan sovellettava.

Sisäministeriö on myös ilmoittanut direktiivin 10 artiklan b alakohdan virheestä komissiolle ja pyytänyt tätä ryhtymään toimiin suomenkielisen kieliversion oikaisemiseksi.

HaVille esitetyt lausunnot

Hallintovaliokunnalle lausunnon antaneista tahoista kaikki muut paitsi Tietosuojavaltuutetun toimisto ovat osallistuneet lakiehdotuksen valmistelua tehneeseen työryhmään.

Keskusrikospoliisi, oikeusministeriö, Poliisihallitus, Tulli ja valtiovarainministeriö tukivat hallituksen esitystä eivätkä esittäneet siihen muutoksia. Tietosuojavaltuutetun toimisto totesi, että lausuntokierroksen yhteydessä toimitettu lausunto on huomioitu hallituksen esityksessä.

Yleisesti voidaan todeta, että lausunnon antaneet tahot ovat lausunnoissaan pääsääntöisesti selventäneet tiedonvaihdon keskeisiä periaatteita ja direktiivin ja lakiehdotuksen mukanaan tuomia uudistuksia yleisesti (Poliisihallitus) tai erityisesti: keskitetty yhteyspiste, SIENA, keskitetty asianhallintajärjestelmä (Tulli), määräajat (KRP), rekisterinpitäjyys asianhallintajärjestelmässä, tietosuojavaikutukset, yhteisvaikutukset (OM). Poliisihallituksen, Tullin ja VM:n lausunnossa esiin tuoma tullihallintojen välinen Napoli II -yleissopimus jää hallituksen esityksen soveltamisalan ulkopuolelle.

neuvotteleva virkamies Katariina Simonen

sisäministeriö, poliisiosasto

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