

U 8/2022 vp

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle Euroopan komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi jäsenvaltioiden lainvalvontaviranomaisten välisestä tietojenvaihdosta, jolla kumotaan neuvoston puitepäättös 2006/960/YOS

Perustuslain 96 §:n 2 momentin perusteella lähetetään eduskunnalle Euroopan komission 8.12.2021 antama ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi jäsenvaltioiden lainvalvontaviranomaisten välisestä tietojenvaihdosta, jolla kumotaan neuvoston puitepäättös 2006/960/YOS sekä ehdotuksesta laadittu muistio.

Helsingissä 10.2.2022

Sisäministeri Krista Mikkonen

Poliisijohtaja Hannele Taavila

EHDOTUS EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON DIREKTIIVIKSI JÄSENVALTIOIDEN LAINVALVONTAVIRANOMAISTEN VÄLISESTÄ TIETOJENVAIHDOSTA, JOLLA KUMOTAAN NEUVOSTON PUITEPÄÄTÖS 2006/960/YOS

1 Tausta

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 *Ruotsin puitepäätös*). Samassa yhteydessä komissio antoi myös ehdotuksen neuvoston suositukseksi operatiivista poliisiyhteistyötä koskien (KOM(2021) 780 final) sekä ehdotuksen 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.

Ehdotusten myötä komissio vie täytäntöön mm. EU:n turvallisuusunionistrategiassa (KOM(2020) 605 final), EU:n järjestäytyneen rikollisuuden strategiassa (KOM(2021) 170 final) sekä Schengen strategiassa (KOM(2021) 277 final) hahmoteltuja toimia. Komission mukaan EU:n turvallisuusympäristön kehitys edellyttää tehokkaampaa ja toimivampaa tiedonvaihtoa jäsenvaltioiden välillä. Lainvalvontaviranomaisten yhteistyö ja sen puitteissa tehtävä tiedonvaihto on oleellista myös Schengen-alueeseen kohdistuviin turvallisuushkiin vastaamisessa ja sisäraajatarkastuksettoman alueen ylläpidossa. Ehdotuksessa myös otetaan huomioon komission tiedonanto (KOM(2020) 262 final) tarvittavista toimenpiteistä aiemman kolmannen pilarin säästösten yhtenäistämiseksi tietosuojasääntelyn kanssa.

2 Ehdotuksen tavoite

EU:n lainvalvontaviranomaisen, Europolin, vuoden 2021 vakavan ja järjestäytyneen rikollisuuden uhka-arvion (nk. SOCTA) mukaan lähes 70% järjestäytyneen rikollisuuden aktiivisista verkostoista toimii useammassa kuin kolmessa EU:n jäsenvaltiossa. Nämä verkostot toimivat rajat ylittävän rikollisuuden eri toimialoilla, mm. huumausainekaupassa, omaisuusrikollisuudessa, ihmiskaupassa ja maahanmuuttajien salakuljetuksen parissa. Vaikka kansalliset viranomaiset ovat etulinjassa järjestäytyneen rikollisuuden ja terrorismin torjunnassa, on unionin tason toimilla ja globaaleilla kumppanuuksilla merkittävä rooli tehokkaan yhteistyön ja tiedonvaihdon edistämisessä.

Lainvalvontaviranomaisten tiedonvaihtoa tuetaan erinäisillä unionitason työkaluilla, kuten mm. Schengenin tietojärjestelmällä (SIS), jonka avulla vaihdetaan reaaliaikaisesti tietoa etsityistä ja kadonneista henkilöistä ja tavaroista. Tämän lisäksi Prüm-mekanismilla perusteella vaihdetaan biometrisia tietoja ja tietoja ajoneuvorekistereistä toimivaltaisten viranomaisten toimesta rikosten ennaltaehkäisemiseksi ja niiden tutkimiseksi. Ruotsin puitepäätöksellä täydennetään edellä mainittuja työkaluja. Sen avulla on määritelty unionin lainvalvontaviranomaisten tietojen ja tie-

dustelutietojen vaihdolle horisontaaliset säännöt, jotka sisältävät mm. määräaikoja tiedonvaihdolle ja tiedonvaihdossa käytettävän lomakkeen. Myös Europol tukee jäsenvaltioita terrorismin, kyberrikollisuuden ja järjestäytyneen rikollisuuden torjunnassa keräämällä, analysoimalla ja vaihtamalla tietoa niiden kanssa.

Komission mukaan Ruotsin puitepäätökseen sisältyviä tiedonvaihdon horisontaalisia sääntöjä ei pidetä riittävän selkeinä, mikä on aiheuttanut jäsenvaltioissa vaihtelevia tiedonvaihtokäytäntöjä. Havainto on noussut esille mm. jäsenvaltioiden poliisiyhteistyötä käsittelevien Schengen-arviointiraporttien yhteydessä. Komission mukaan tämä on johtanut siihen, että tietoa ei vaihdeta tai sitä vaihdetaan liian myöhään. Haasteelliseksi on koettu myös se, että jäsenvaltioilla ei ole välttämättä käytössään selkeitä rakenteita (esim. tiedonvaihdon keskitetty asiointipiste) tukemassa tehokasta ja toimivaa tiedonvaihtoa. Tämän lisäksi lainvalvontaviranomaiset käyttävät eri tiedonvaihtokanavia, mikä voi johtaa päällekkäisiin tietopyyntöihin.

Ehdotuksella *tiedonvaihtodirektiiviksi* on tarkoitus määritellä uudet horisontaaliset säännöt jäsenvaltioiden lainvalvontaviranomaisten väliseen tiedonvaihtoon sekä ajantasaistaa ja selkeyttää tällä hetkellä Ruotsin puitepäätöksen pohjalta tehtävää tiedonvaihtoa. Tiedonvaihtodirektiivin tavoitteena on säädellä unionissa toimivien lainvalvontaviranomaisten tiedonvaihdon organisatorisista ja menettelytavallisista seikoista, jotta voidaan varmistaa tehokas ja toimiva tiedonvaihto, ottaen huomioon perusoikeuksien suojaa koskevat vaatimukset.

Ehdotuksen pääasialliset tavoitteet ovat seuraavat:

- i) määritellä tarkat, yhtenäiset ja yhteiset säännöt, joilla varmistetaan jäsenvaltioiden lainvalvontaviranomaisten yhtäläinen pääsy tietoon eri jäsenvaltioissa, varmistuen samalla henkilötietojen suojaa ja muiden perusoikeuksien suojaa koskevien vaatimusten mukaisuuden;
- ii) määrittää vähimmäisvaatimukset tiedonvaihdon keskitetyn asiointipisteen (nk. SPOC, single point of contact) muodostamiseksi. Vähimmäisvaatimukset käsittävät asiointipisteen kokoonpanoon, rakenteeseen, vastuisiin, henkilökuntaan ja tekniseen kyvykkyyteen liittyviä seikkoja. Niin ikään tietopyyntöjen (kiireelliset ja kiireettömät) käsittelylle esitetään selkeitä määräaikoja;
- iii) määrittää Europolin hallinnoima suojattu tiedonvaihdon verkkosovellus (jäljempänä *SIENA*) oletusarvoiseksi tiedonvaihtokanavaksi, silloin kun tiedonvaihtoon käytettävästä kanavasta ei ole jo muussa EU:n säädöksessä säädetty (esim. Schengenin tietojärjestelmä, SIS) ja vahvistaa tämän avulla Europolin roolia EU:n rikostiedon keskuksena sen toimialaan kuuluvissa rikoksissa.

3 Ehdotuksen pääasiallinen sisältö

Ehdotus rakentuu kuudesta luvusta:

- I. luku käsittää artikkelit 1-3 ja sisältää jäsenvaltioiden väliseen rikosten ehkäisemiseen, selvittämiseen ja tutkintaan liittyvään tiedonvaihtoon koskevia yleisiä säädöksiä. *Artiklassa 1* määritetään tiedonvaihdon horisontaalisten sääntöjen soveltamisala, joita sovelletaan, mikäli tiedonvaihdosta ei ole jo muussa EU:n erityissäädöksessä säädetty. Tämän lisäksi pakkokeinojen käyttö pyydettyjen tietojen hankintaan sekä direktiivin avulla saatujen tietojen käyttäminen todisteena oikeudenkäynnissä suljetaan pois direktiivin soveltamisalasta. *Artiklassa 2* on määritelty tiedonvaihtoon liittyvät pääasialliset

termit. *Artiklassa 3* on hahmoteltu yhdenvertaisen pääsyn, saatavuuden ja tiedon luotamuksellisuuden periaatteet, joita on noudatettava vaihdettaessa tietoa tiedonvaihtodirektiivin perusteella.

- II. luku käsittää artikkelit 4-6 ja sääntelee tiedonvaihdosta keskitetyn asiointipisteen kautta. *Artiklassa 4* asetetaan erinäisiä edellytyksiä tietopyynnöille, joita keskitetyille asiointipisteelle toimitetaan. *Artiklassa 5* luodaan velvoite vastata tietopyyntöihin määritettyjen määräaikojen puitteissa, esim. kiireisiin tietopyyntöihin, joissa tieto on lainvalvontaviranomaisen saatavilla ilman oikeusviranomaisen valtuutusta, tulisi vastata kahdeksan tunnin aikana. *Artiklassa 6* säädetään kattava lista perusteista, joiden mukaisesti tietopyynnön saava keskitetty asiointipiste voi kieltäytyä tiedon luovuttamisesta.
- III. luvussa (artikkelit 7 ja 8) säädetään muusta tiedonvaihdosta. *Artiklassa 7* asetetaan velvoite jakaa oma-aloitteisesti tietoa toiselle jäsenvaltiolle, mikäli tiedon arvioidaan tukevan direktiivin tavoitteiden saavuttamisessa. *Artiklassa 8* varmistetaan, että asianmukaiset keskitetyt asiointipisteet ovat tietoisia muiden lainvalvontaviranomaisten toimitamista tietopyynnöistä.
- IV. luvussa (artikkelit 9-13) määritellään direktiivin lukujen II ja III perusteella annettavalle tiedolle tarkempia sääntöjä. *Artikla 9* käsittelee niitä tilanteita, joissa kansallisen lainsäädännön mukaan tiedon siirtäminen edellyttää valtuutusta oikeudelta. Artiklassa toteutetaan ja määritellään tarkemmin periaatetta yhdenmukaisesta pääsystä tietoon. *Artikla 10* sisältää eräät henkilötietojen käsittelyä koskevat vaatimukset, joiden tarkoituksena on ehdotuksen mukaan varmistaa riittävä tietosuojan taso, ottaen huomioon direktiivin (EU) 2016/680 (rikosasioiden tietosuojadirektiivi) säännökset. *Artiklassa 11* säädetään kielistä, joita keskitetyn yhteyspisteen tulee käyttää tiedonvaihdon ja muun viestinnän yhteydessä. *Artikla 12* esittelee keskitetyille asiointipisteelle ja muille lainvalvontaviranomaisille osoitetun velvoitteen pitää Europol tietoisena tiedonvaihdosta, joka kuuluu sen toimivaltaan. *Artiklassa 13* edellytetään, että kaikessa direktiivin mukaisesti tehdyssä tiedonvaihdossa käytetään tiedonvaihtokanavana Europolin ylläpitämää SIENAA.
- V. luku käsittää artikkelit 14-16 ja siinä määritetään velvoite tiedonvaihdon keskitetyn asiointipisteen perustamiselle ja asiointipistettä koskevat vähimmäisvaatimukset. *Artiklassa 14* käsitellään keskitetyn asiointipisteen tehtäviä ja valmiuksia ja pääsystä tietoon. Asiointipisteen tulee toimia 24/7 periaatteella. Artiklassa edellytetään, että asiointipisteen perustamisesta ja nimeämisestä tulee tiedottaa komissiota. *Artiklassa 15* esittelee vähimmäisvaatimukset keskitetyn asiointipisteen kokoonpanolle; asiointipisteen tulisi esityksen mukaan koostua niistä toimijoista, joiden katsotaan olevan välttämättömiä nopean tiedonvaihdon edistämiseksi, mm. Europolin kansallisesta yksiköstä (ENU, perustettu asetuksella (EU) 2016/794), Sirene-toimistosta (perustettu asetuksella (EU) 2018/1862), matkustajatietoja käsittelevästä yksiköstä (PIU, perustettu direktiivillä (EU) 2016/861) sekä Interpolin kansallisesta keskustoimistosta (NCB). *Artikla 16* sisältää vähimmäisvaatimukset keskitetyn asiointipisteen käyttämälle asianhallintajärjestelmälle. Artiklassa mm. edellytetään, että asianhallintajärjestelmän tulee olla yhteen toimiva SIENAn kanssa.
- VI. luku sisältää loppusäädökset (artikkelit 17-23), joiden tarkoituksena on varmistaa direktiivin asianmukainen täytäntöönpano. *Artiklassa 17* asetetaan velvoite tilastointia varten kerättävistä tiedoista ja niiden vähimmäisvaatimuksista. *Artiklassa 18* käsitellään velvoite raportoida Euroopan parlamentille. *Artikkelit 19-23* käsittelevät mm. direktiivin voimaantulon ja kansallisen täytäntöönpanon aikataulua.

4 Ehdotuksen oikeusperusta ja suhde suhteellisuus- ja toissijaisuusperiaatteisiin

Ehdotetun direktiivin oikeusperusta on Euroopan Unionin toiminnasta annetun sopimuksen (SEUT) poliisiyhteistyöstä säätelevän artiklan 87 kohta (2)(a). Artiklan 87(2)(a) nojalla Euroopan parlamentti ja neuvosto voivat tavallista lainsäätämisyhteistyöstä noudattaen säätää poliisiyhteistyötoimenpiteitä liittyen rikosten ehkäisemiseen, paljastamiseen ja tutkintaan koskevien tietojen keräämiseen, tallentamiseen, käsittelyyn, analysointiin ja vaihtoon.

Valtioneuvoston näkemyksen mukaan oikeusperusta on asianmukainen. Ehdotuksen hyväksymisestä päätetään neuvostossa määränemmistöllä.

Komissio katsoo, että direktiiviehdotuksen tavoitteita ei voida saavuttaa pelkästään jäsenvaltioiden kansallisin toimin. Rikollisuuden ja terrorismin rajat ylittävä luonne edellyttävät jäsenvaltioita tukeutumista toisiinsa. Tiedonvaihtoon liittyvien yhteisten sääntöjen luominen on komission näkemyksen mukaan paremmin toteutettavissa unionin tasolla. Komissio painottaa, että EU:n tasolla tehtävä lainvalvontaviranomaisten yhteistyö ei korvaa sisäiseen turvallisuuteen liittyvää kansallista politiikkaa. EU:n tason toimilla tuetaan ja vahvistetaan kansallista turvallisuuspolitiikkaa ja kansallisten lainvalvontaviranomaisten työtä rajat ylittävän rikollisuuden ja terrorismin torjumisessa, varmistaen samalla korkean tietoturvallisuuden ja henkilötietojen suojan tason.

Valtioneuvosto pitää ehdotusta toissijaisuusperiaatteen mukaisena.

Ehdotuksella konsolidoidaan lainvalvontaviranomaisten tiedonvaihtoon liittyvää EU:n lainsäädännöllistä viitekehystä ”lissabonisoimalla” Ruotsin puitepäätös. Ehdotus sisältää säännöksiä myös keskitetystä asiointipisteestä, jotka pohjaavat vuonna 2014 hyväksytyyn neuvoston suuntaviiva-asiakirjaan. Komission arvon mukaan ehdotuksella vastataan tiedonvaihdossa havaituihin haasteisiin rajoittuen kuitenkin välttämättömiin seikkoihin.

Valtioneuvosto pitää ehdotusta suhteellisuusperiaatteen mukaisena.

5 Ehdotuksen vaikutukset

i) Vaikutukset kansallisesti käytettäviin tietojärjestelmiin

Ehdotukseen sisältyy uudistusehdotuksia, jotka toteutuessaan tulisivat edellyttämään poliisin kansainväliseen tiedonvaihtoon tarkoitettujen tietojärjestelmien merkittävää kehitystä. Direktiivi tulee edellyttämään mm. kansallisesti käytössä olevan kansainvälisen tiedonvaihdon asianhallintajärjestelmän (KASI) saattamista yhteentoimivaksi sekä kansallisen että kansainvälisten järjestelmien kanssa ja tiedonkäsittelyn automatisoinnin vahvistamista. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että KASI tulisi integroida niin Europolin SIENAAan kuin poliisiasian tietojärjestelmään, PATJAan, jotta sen voitaisiin katsoa täyttävän direktiivin edellytykset. Niin ikään SIENAn käyttö poliisihallinnossa käytössä olevilta TUVE-työasemilta on haasteellista avoimien tietoturvakysymysten vuoksi, mikä tulisi selvittää, mikäli SIENA määritetään oletusarvoiseksi tiedonvaihtokanavaksi direktiivin esityksen mukaisesti. TUVE 2.0 käyttöönoton myötä tilanteeseen saattaa tulla parannus.

ii) Taloudelliset vaikutukset, komission arvio

Ehdotuksessa on esitetty Europolin laatima alustava arvio mahdollisista kustannuksista, joita direktiivin täytäntöönpanon edellyttämät välttämättömät päivitykset tietotekniisiin rakenteisiin

tiedonvaihdon keskitetyissä asiointipisteissä sekä poliisin ja tullin yhteistyökeskuksissa aiheuttaisivat. Komissio huomauttaa, että kustannusten taso riippuu paljolti jäsenvaltioiden kansallista tietoteknisistä rakenteista ja lainsäädännöllisistä reunaehdoista. Europolin arvion mukaan direktiivin edellyttämät muutokset tietoteknisiin rakenteisiin maksaisi kaikkiaan 11,5 miljoonaa euroa, joka jakautuisi seuraavasti:

- 1,5 milj. asianhallintajärjestelmän perustamiseen, niissä 10 jäsenvaltiossa, joissa tällaista ei vielä ole
- 1 milj. SIENAn integrointiin keskitettyjen asiointipisteiden asianhallintajärjestelmään 20 jäsenvaltiossa
- 2,25 milj. SIENA-yhteyden luomiseen n. 45 poliisin ja tullin yhteistyökeskukseen
- 6,75 milj. asianhallintajärjestelmän perustamiseen n. 45 poliisin ja tullin yhteistyökeskukseen

Komissio esittää, että kansallisella tasolla syntyvät kustannukset tietoteknisten rakenteiden kehittämisestä katetaan jäsenvaltioiden sisäisen turvallisuuden rahaston (ISF) kansallisista ohjelmista.

Suomen kansallisessa ISF-ohjelmassa operatiivisen yhteistyön tehostamiseen liittyvän erityistavoitteen yhteydessä on kiinnitetty huomiota siihen, että rajat ylittävän rikollisuuden, esim. ihmiskaupparikollisuuden, tehokas torjunta edellyttää tiivistä kansallista ja kansainvälistä viranomaisten ja muiden toimijoiden välistä yhteistyötä, tiedonvaihtoa ja teknologisten ratkaisujen hyödyntämistä. Tiedonvaihdon parantamisen erityistavoitteessa todetaan, että kehittämistarpeisiin vastaamiseksi rahaston avulla tehostetaan tiedonvaihtoa ja operatiivista yhteistyötä eri maiden, EU- ja kansainvälisten organisaatioiden kanssa. Kansallisessa ohjelmassa on asetettu tavoitteeksi se, että tiedon ja datan siirtoa lainvalvonta- ja muiden toimivaltaisten viranomaisten välillä parannetaan ja työprosesseja yhtenäistetään niin kansallisella kuin kansainvälisellä tasolla.

Suomen sisäisen turvallisuuden rahaston kansallisen ohjelman tavoitteet vaikuttaisivat kattavan hyvin myös direktiiviehdotuksessa esitettyjä uudistuksia, mutta Suomelle allokoitu ISF-rahoitus ei riitä kokonaan kattamaan näitä kuluja. Alustavien arvioiden mukaan komission ehdotuksessa annettuja laskelmia muutosten taloudellisista kustannuksista ei myöskään voida pitää riittävinä. Ehdotuksessa esitettyjen arvioiden perusteena käytettyjä tietoja tai vertailuaineistoja on hyvä pyytää tarkentamaan esitysten käsittelyssä.

iii) Taloudelliset vaikutukset kansallisesti

Poliisin nykyisen tietojärjestelmien kehittämiskokemuksen valossa ehdotuksessa esitetyt arviot eivät vastaa kansallisia arvioita tietojärjestelmä uudistusten kustannuksista. Direktiivin ehdotukset tiedonvaihdon rakenteen ja teknisten edellytysten osalta tullevat EU-rahoituksen lisäksi edellyttämään myös kansallista rahoitusta. Tarkkarajaista kustannusarviota on kuitenkin tässä vaiheessa hankala laatia, sillä kustannusarvioon vaikuttaa meneillään olevan tiedonhallintajärjestelmien kehittämisohjelman (TIKO), ja siihen sisältyvän kansainvälisen tiedonvaihdon jatkokehittämissuunnitelman (KATI2) lopputulos. On myös arvioitava sitä, miten meneillään olevaa kehitystyötä voitaisiin hyödyntää direktiivin edellytysten täytäntöönpanossa.

Esimerkiksi kansainvälisen tiedonvaihdon asianhallintajärjestelmään, KASIn, tarvittavien muutosten kustannusarvio vaihtelee sen mukaan, tehdäänkö todellinen asianhallintajärjestelmän uudistus, vai tyydytäänkö lähtökohtaisesti parantelemaan käytössä olevaa järjestelmää si-

ten, että sen toiminnallisuudet kattaisivat direktiivin edellytykset. Todellinen asianhallintajärjestelmän uudistus tarkoittaisi sitä, että KASI-järjestelmän tiedot ja muiden poliisin käytössä olevien kansainvälisen viestinvaihdon asianhallintajärjestelmien (MAKE ja Advania) tiedot siirrettäisiin yhteen asianhallintajärjestelmään. Tähän liittyvä nk. yhden käyttökokemuksen selvittely on meneillään osana kansainvälisen tiedonvaihdon jatkokehittämishanketta (KATI2).

Alustavia arvioita kansallisista kustannuksista

	Asianhallintajärjestelmän uudistus	Siena-yhteyden luominen direktiivin mukaisesti	Yhteensä
Asianhallintajärjestelmän kattava uudistus (KATI2), ml. KASI-järjestelmä direktiivin mukaiseksi	3 miljoonaa euroa	1 miljoonaa euroa	4 miljoonaa euroa
KASI-järjestelmän parannus, jotta se täyttää direktiivin edellytykset	400 000 -700 000 euroa	1 miljoonaa euroa	1,4 – 1,7 miljoonaa euroa
Komission/Europolin alustava kustannusarvio, kustannukset sisäisen turvallisuuden rahoituksen kansallisista ohjelmista	1,5 miljoonaa euroa/10 jäsenvaltiota 150 000 euroa/jäsenvaltiot	1 miljoonaa euroa/20 jäsenvaltiota 50 000 euroa/jäsenvaltio	200 000 euroa/jäsenvaltio

Kansallinen rahoitustarve käsitellään normaaliin tapaan osana valtion talousarvioesitysten ja julkisen talouden suunnitelmien valmistelua. Ensisijaisesti järjestelmäkehittämisen kustannukset pyritään rahoittamaan osana EU:n ISF-rahastosta haettavia kansallisia rahoitusosuuksia.

Tämän lisäksi EU-tason rahoitus ei lähtökohtaisesti tule kattamaan tarvetta järjestää tietojärjestelmien koulutuksia ja tähän tarvittavia ajallisia ja taloudellisia resursseja. Samaten direktiiviehdotukseen sisältyvät esitykset tarkennetuista määräajoista tietopyyntöihin vastaamisessa sekä toisaalta edellytys SIENAn 24/7 päivystysvalmiudesta tulevat vaikuttamaan keskusrikospoliisin viestiliikennekeskuksessa tarvittavaan henkilömäärään. Alustavien arvioiden mukaan direktiivin täytäntöönpanon myötä lisääntyvät tehtävät voisivat edellyttää noin seitsemän henkilötyövuoden pysyvää lisäystä keskusrikospoliisiin.

iv) Vaikutukset kansalliseen lainsäädäntöön

Direktiivi on Euroopan unionin jäsenvaltioille tarkoitettu lainsäädäntöohje. Kansallisen lainsäätäjän on saatettava direktiivi osaksi kansallista lainsäädäntöä siinä säädetyin määräajoin puitteissa.

Ehdotus tiedonvaihtodirektiiviksi kumoo ja korvaa Ruotsin puitepäätöksen. Suomessa puitepäätöksen kansallisesta täytäntöönpanosta on säädetty 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 *laki tiedon- ja tiedustelutiedon vaihtamisesta*). Tiedonvaihtodirektiiviin sisältyy suhteessa puitepäätökseen muutoksia, jotka tulevat edellyttämään voimassa olevan lain tiedon- ja tiedustelutiedon vaihtamisesta arviointia ja tarvittaessa muuttamista direktiivin saattamiseksi osaksi kansallista sääntelyä. Arvioitavaksi tulee myös se, voidaanko laissa tiedon- ja tiedustelutiedon vaihtamisesta säätää direktiivissä esitettyjen tiedonvaihdon rakenteellisten ja teknisten muutosten (tiedonvaihdon keskitetty yhteyspiste, oletuskanava tiedonvaihdolle) täytäntöönpanosta. Tiedonvaihtodirektiivin esitetään kumoavan myös Schengenin yleissopimuksen artikkelit 39 ja 46, jotka on saatettu voimaan lailla Suomen liittymisestä tarkastusten asteittaisesta lakkauttamisesta yhteisillä rajoilla tehdyn Schengenin sopimuksen soveltamisesta tehtyyn yleissopimukseen tehdyn sopimuksen ja siihen liittyvän päätösasiakirjan eräiden määräysten hyväksymisestä (1548/2001).

6 Ehdotuksen suhde perustuslakiin sekä perus- ja ihmisoikeuksiin

Ehdotusten sääntely on merkityksellistä perustuslain 10 §:ssä säädetyn yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta. Perustuslain 10 §:n 1 momentin mukaan henkilötietojen suojasta säädetään tarkemmin lailla. Perustuslakivaliokunnan vakiintuneen käytännön mukaan lainsäätäjän liikkumavaraa rajoittaa tämän säännöksen lisäksi myös se, että henkilötietojen suoja osittain sisältyy samassa momentissa turvatus yksityiselämän suojan piiriin. Kysymys on kaiken kaikkiaan siitä, että lainsäätäjän tulee turvata tämä oikeus tavalla, jota voidaan pitää hyväksyttävänä perusoikeusjärjestelmän kokonaisuudessa (ks. esim. PeVL 13/2016 vp, s. 3-4).

Sääntely on merkityksellistä myös EU:n perusoikeuskirjan kannalta. EU:n perusoikeuskirjan 7 artiklassa turvataan yksityiselämän suoja ja 8 artiklassa jokaisen oikeus henkilötietojen suojaan. Perusoikeuskirjan 8 artiklan mukaan henkilötietojen käsittelyn tulee olla asianmukaista ja tahduttava tiettyä tarkoitusta varten. Käyttötarkoitussidonnaisuuden periaatteeseen kuuluu olennaisena osana se, ettei henkilötietoja voida myöhemmin käsitellä tavalla, joka on yhteensopimatonta alkuperäisen käyttötarkoituksen kanssa. Euroopan ihmisoikeussopimuksen (SopS 19/1990) 8 artiklan mukaan jokaisella on oikeus nauttia yksityis- ja perhe-elämäänsä, kotiinsa ja kirjeenvaihtoonsa kohdistuvaa kunnioitusta. Artiklan on Euroopan ihmisoikeustuomioistuinten oikeuskäytännössä katsottu kattavan myös henkilötietojen suojan.

Ehdotuksella yhtenäistetään, selkeytetään, kehitetään ja nykyaikaistetaan voimassa olevan Ruotsin puitepäätöksen pohjalta tehtävää lainvalvontaviranomaisten rajat ylittävää tiedonvaihtoa. Ehdotukseen sisältyy myös uusia säännöksiä mm. tiedonvaihdon keskitetystä asiointipisteestä ja oletusarvoisesta tietojenvaihtokanavasta.

Komission mukaan lainvalvontaviranomaisten tiedonvaihdolla on vaikutuksia tietosuojaan, josta säädetään EU:n perusoikeuskirjan artiklassa 8 ja SEUT:n artiklassa 16. EU:n tuomioistuinten yhdistetyissä tapauksissa C-92/09 ja C-93/09 (Volker und Markus Schecke ja Eifert (2010)) antaman ratkaisun mukaan tietosuoja ei ole absoluuttinen oikeus, vaan sitä tulee arvioida suhteessa sen tehtävään yhteiskunnassa. Lainvalvontaviranomaisten tietojenvaihdolla on vaikutuksia myös niihin perusoikeuksiin, joista säädetään perusoikeuskirjan artikloissa 2 (oikeus elämään), 3 (oikeus henkilökohtaiseen koskemattomuuteen), 6 (oikeus vapauteen ja turvallisuuteen), 17 (omistusoikeus) ja 45 (liikkumis- ja oleskeluoikeus).

Ruotsin puitepäätökseen sisältyvät tietosuojasäännökset ovat vanhentuneita, mutta komissio muistuttaa, että tietosuojadirektiivin säännöksiä on tullut soveltaa myös puitepäätöksen pohjalta

tehtyyn tiedonvaihtoon. Ehdotuksessa saatetaan tiedonvaihdon horisontaaliset säännöt yksiselitteisesti yhdenmukaiseksi tietosuojadirektiivin kanssa. Komission arvion mukaan esityksen vaikutukset perusoikeuksiin rajautuvat lähinnä tietosuojaan. Ehdotukseen sisältyy tiedonvaihtoon liittyviä lainsäädännöllisiä, teknisiä ja rakenteellisia esityksiä, joilla odotetaan olevan myönteinen vaikutus perusoikeuksien turvaamiseen. Komission arvion mukaan esimerkiksi määrittämällä tietopyynnön käsittelylle selkeät määräajat sekä toisaalta mm. jäsenvaltioiden tietojenkäsittelyjärjestelmää, tiedonvaihdon keskitetyn asiointipisteen roolia ja oletusarvoista tiedonvaihtokanavaa koskevilla esityksillä voisi katsoa olevan myönteinen vaikutus tietosuojan turvaamiseen.

Perustuslakivaliokunta on arvioinut EU-oikeuden lainsäädäntö- ja sopimushankkeita kiinnittämällä huomiota tuomioistuinkäytäntöön (esim. PeVL 20/2016 vp), erityisesti EU:n tuomioistuimen antamiin ratkaisuihin tapauksissa C-293/12 ja C-594/12 (Digital Rights Ireland) ja C-362/14 (Schrems). Perustuslakivaliokunta on muun muassa todennut, että perusoikeusrajoituksen merkittävyyden vuoksi on keskeistä, että sekä tietojen tallentamisen edellytyksistä että tietojen käytöstä säädetään täsmällisesti ja rajoittuen hyväksyttävän perusteen kannalta.

Perustuslakivaliokunta on lausuntokäytännössään kiinnittänyt huomiota siihen, mihin ja ketä koskeviin tietoihin tiedonsaantioikeus ulottuu ja miten tiedonsaantioikeus sidotaan tietojen välttämättömyyteen. Viranomaisen tietojensaantioikeus ja tietojenluovuttamismahdollisuus ovat voineet liittyä jonkin tarkoituksen kannalta tarpeellisiin tietoihin, jos tietosisällöt on pyritty luettelemaan laissa tyhjentävästi. Jos taas tietosisältöjä ei ole samalla tavoin luetteloitu, sääntelyyn on valiokunnan mukaan pitänyt sisällyttää vaatimus tietojen välttämättömyydestä jonkin tarkoituksen kannalta (ks. esim. PeVL 31/2017 sekä PeVL 17/2016 vp ja siinä viitatuut lausunnot). Valiokunta ei toisaalta ole pitänyt hyvin väljiä ja yksilöimättömiä tietojensaanti-oikeuksia perustuslain kannalta mahdollisina edes silloin, kun ne on sidottu välttämättömyys-kriteeriin (ks. esim. PeVL 71/2014 vp, PeVL 62/2010 vp ja PeVL 59/2010 vp). Valiokunta on käytännössään arvioinut myös arkaluonteisten tietojen käsittelyn sallimisen koskevan yksityiselämään kuuluvan henkilötietojen suojan ydintä (PeVL 37/2013 vp). Valiokunta on 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).

7 Ahvenanmaan toimivalta

Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) 18 §:n 6 kohdan mukaan Ahvenanmaan maakunnalla on lainsäädäntövalta asioissa, jotka koskevat yleistä järjestystä ja turvallisuutta 27 §:n 27, 34 ja 35 kohdassa säädetyin poikkeuksin.

8 Ehdotuksen käsittely Euroopan unionin toimielimissä ja muiden jäsenvaltioiden kannat

Komissio on esitellyt ehdotuksen poliisiyhteistyödirektiiviksi 14.12.2021 neuvoston tietojenvaihtoa käsittelevässä työryhmässä (IXIM). Ehdotuksen käsittely aloitetaan Ranskan EU-puheenjohtajuuskaudella. Ranska saattaa tavoitella ehdotuksesta neuvoston yhteisymmärrystä puheenjohtajuuskautensa aikana.

9 Ehdotuksen kansallinen käsittely

EU7-jaoston käsittely 19.-24.01.2022

10 Valtioneuvoston kanta

Luotettava ja toimiva tiedonvaihto on yksi EU:n tasolla tehtävän lainvalvontayhteistyön ydinelementeistä. EU:n turvallisuusympäristön kehitys ja mm. Schengen-alueen toimintaan kohdistuviin uhkiin vastaaminen edellyttävät jäsenvaltioilta nykyistä tehokkaampaa ja toimivampaa tiedonvaihtoa. Sujuva ja perusoikeudet huomioiva tiedonvaihto on edellytys tehokkaalle ja toimivalle yhteistyölle rajat ylittävän rikollisuuden ennaltaehkäisemiseksi, selvittämiseksi ja paljastamiseksi siten, että samalla varmistetaan korkea tietoturvallisuuden ja tietosuojan taso. Luotettavan ja toimivan tiedonvaihdon varmistamiseksi on myös tärkeää kehittää jäsenvaltioiden lainvalvontaviranomaisten tiedonvaihtoon liittyviä valmiuksia ja kyvykkyyksiä samankaltaisiksi.

Valtioneuvosto pitää hyvänä ja ajankohtaisena, että lainvalvontaviranomaisten tiedonvaihtoa koskevaa sääntelyä nykyaikaistetaan ja täsmennetään. Tulkinnanvaraisesta sääntelystä johtuvat epäselvyydet voivat vaikuttaa mm. olemassa olevan tiedon hyödyntämiseen ja tiedonvaihdon riipyyteen ja tätä myöten heikentävästi myös rajat ylittävän rikollisuuden torjuntaan.

Valtioneuvosto voi tukea vähimmäisvaatimusten määrittämistä tiedonvaihdon rakenteille (tiedonvaihdon keskitetty asiointipiste) unionin tason sääntelyssä. Suomessa keskusrikospoliisin viestiliikennekeskukseen sisältyvät toiminnot kattavat pitkälti direktiivin vähimmäisvaatimukset. Tämän vuoksi on hyvä, 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. Valtioneuvosto kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että direktiivissä esitetään matkustajatietoyksikön sisällyttämistä osaksi tiedonvaihdon keskitetyn asiointipisteen rakenteita. Matkustajatiedonvaihdosta ja siihen liittyvästä asiankäsitteystä säädellään PNR-direktiivillä, minkä vuoksi on tarve arvioida näiden kahden instrumentin suhdetta toisiinsa tarkemmin neuvottelujen yhteydessä.

Valtioneuvosto suhtautuu myönteisesti siihen, että tiedonvaihdon oletusarvoiseksi kanavaksi määritettäisiin Europolin ylläpitämä turvattu viestisovellus, SIENA, siltä osin kuin käytettävästä tiedonvaihtokanavasta ei ole jo muussa EU:n lainsäädäntöinstrumentissa säädetty. SIENAn laaja käyttö vahvistaa Europolin roolia Euroopan lainvalvonnan tiedonvaihdon keskuksena, mitä valtioneuvosto on johdonmukaisesti tukenut. SIENA tarjoaa myös suojatun tiedonvaihdon kanavan, joka on tärkeää henkilötietojen asianmukaiseksi suojaamiseksi. Kansainvälinen poliisiyhteistyö edellyttää kuitenkin tiedonvaihtoa myös kolmansien maiden kanssa, minkä vuoksi myös Interpol-tiedonvaihtokanavalla tulee jatkossakin olemaan oma käyttöalansa ja -tarpeensa.

Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että ehdotuksella yhdenmukaistetaan lainvalvontaviranomaisten tiedonvaihdon horisontaalinen sääntely, ja varmistetaan, että siinä tarkoitettu henkilötietojen käsittely on yhdenmukaista rikosasioiden tietosuojadirektiivin kanssa. Direktiivissä esitetyillä muutoksilla, kuten keskitettyjen asiointipisteiden perustamisella ja oletuskanavan määrittämisellä tiedonvaihdolle voidaan arvioida olevan myönteisiä vaikutuksia tietosuojan turvaamiselle. Valtioneuvoston alustavan arvion mukaan säädösehdotukseen ei liity erityisiä ongelmia muiden perusoikeuksien suojan kannalta. Säädösehdotuksen perusoikeusvaikutuksia olisi kuitenkin arvioitava tarkemmin neuvottelujen yhteydessä.

Ehdotukseen sisältyvät uudistukset tulevat edellyttämään lainvalvontaviranomaisten tietojärjestelmien merkittävää kehitystä, joka tulee edellyttämään ajallisia, taloudellisia sekä henkilöresursseja etenkin poliisissa. Uudistusten edellyttämiä kustannuksia on tarkoitukseenmukaista tar-

kastella ja tarkentaa neuvottelujen yhteydessä. On tärkeää muodostaa mahdollisimman tarkkarajainen arvio kuluista varhaisessa vaiheessa, jotta pystytään kokonaisvaltaisesti valmistautumaan ehdotettujen uudistusten vaikutuksiin ja täytäntöönpanoon. Valtioneuvosto arvioi, että direktiivin myötä tulevia uudistuksia ei kaikilta osin ole mahdollista rahoittaa komission esityksen mukaisesti sisäisen turvallisuuden rahastosta.

Ehdotetun direktiivin ja siinä esitettävien uudistusten lisäksi EU:n poliisiyhteistyön säännöstöön niin ikään liittyvän Prüm II-asetusehdotuksen ja toisaalta myös muutettujen SIS-asetusten täytäntöönpanon myötä tiedonvaihdon voidaan arvioida lisääntyvän merkittävästi. Tämän vuoksi tarkasteltaessa lainvalvontaviranomaisten resursseja on tärkeää huomioida kokonaisvaltaisesti EU:n sääntelyn täytäntöönpanon vaikutukset työmäärään.