



Sisäministeriön lausunto hallintovaliokunnalle

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

Lakiehdotuksen tausta (Dia 2)

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 puitepäättöksen 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 puitepäättökseen (2006/960/YOS) ja Suomessa myös sen kansalliseen täytäntöönpanolakiin (26/2009). Kuitenkin komission teettämän arvioinnin mukaan Ruotsin puitepäättökseen perustuva tiedonvaihdon sääntely ei ole ollut riittävän selkeä, eikä sillä ole kyetty varmistamaan riittävää ja nopeaa jäsenvaltioiden välistä asiaankuuluvaa tiedonvaihtoa, jotta toimivaltaiset lainvalvontaviranomaiset pystyvät vastaamaan järjestäytyneen, rajat ylittävän rikollisuuden haasteisiin globalisaation ja digitalisaation myötä.

Tietojenvaihtodirektiivillä ja sen täytäntöönpanolailla vahvistetaan nyt kattava oikeudellinen kehys, joka sisältää yhdenmukaiset, selkeät ja ajantasaiset säännöt ja oletusarvoisen tiedonvaihtokanavan jäsenvaltioiden välisessä tiedonvaihdossa rikosten ennaltaehkäisemiseksi ja paljastamiseksi.

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.

Mistä ei ole kyse? (Dia 3)

Lakiehdotuksessa ei muuteta kansallisia tietojenvaihtoon liittyviä toimivaltuuksia, joista säädetään esimerkiksi poliisilaissa, rikostorjunnasta Tullissa annetussa laissa ja rikostorjunnasta Rajavartiolaitoksessa annetussa laissa.

Lakiehdotuksen ulkopuolelle jää myös tietojen hankkiminen pakkokeinoin, kahdensivulinen tiedonvaihto kolmansien maiden kanssa sekä kansallista turvallisuutta koskeva tiedonvaihto.

Lakiehdotus ei vaikuta myöskään rikosasioiden tietosuojadirektiivin tai rikosasioiden tietosuojalain sääntelyyn, eikä siinä ehdoteta muutoksia henkilötietojen rekisterinpitoa koskevaan vastuunjakoon eikä rekisteröidyn oikeuksia koskevaan sääntelyyn.



Keskeiset ehdotukset: yleistä (Dia 4)

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, kuten esimerkiksi Schengenin tietojärjestelmän (SIS) perustamisesta annettu asetus.

Lakiehdotuksen mukaan tietojenvaihdon toimivaltaisista viranomaisista ovat poliisi, Tulli ja Rajavartiolaitos. Tietojenvaihto koskee toimivaltaisten viranomaisten *saatavilla* olevia tietoja, joilla on linkki vakavaan rikollisuuteen. Tietojenvaihtodirektiivin 3 artiklan a kohdan mukainen saatavuusperiaate edellyttää, että saatavilla olevat tiedot voidaan antaa muiden jäsenvaltioiden keskitetyille yhteyspisteille tai toimivaltaisille viranomaisille. Käsite on sidottu toimivaltaisten lainvalvontaviranomaisten toimivaltansa puitteissa harjoittamaan toimintaan rikosten ennalta estämiseksi, paljastamiseksi tai selvittämiseksi. Tietojenvaihtodirektiivi ei kuitenkaan tarkoita, että poliisi, Tulli tai Rajavartiolaitos voisi luovuttaa tietoja toisen jäsenvaltion viranomaiselle laajemmin kuin sillä itsellään on oikeus kansallisen lainsäädännön mukaisesti käyttää niitä. Esimerkiksi poliisilla on suora pääsy passirekisteriin ja henkilökorttirekisteriin, mutta poliisi itse ei saa käyttää kyseisten rekisterien biometrisia tietoja lainvalvontatarkoituksessa, eikä tietoja siten voi luovuttaakaan.

Lakiin on lisätty nimenomainen pykälä siitä, että tietoja saa luovuttaa salassapitosäynnösten estämättä.

Pyynnöstä tapahtuva tietojenvaihto (2. luku) (Dia 5)

Lakiehdotuksen 2. luku kattaa pyynnöstä tapahtuvan tietojenvaihdon. Se sisältää yksityiskohtaiset säännökset toiselle jäsenvaltiolle esitettävistä tietopyynnöistä, tietopyynnön kiireellisyydestä, tietopyyntöön sisällytettävistä tiedoista, toisen jäsenvaltioon pyyntöön vastaamisesta, tietojen luovuttamisesta kieltäytymisestä sekä menettelystä näissä tapauksissa.

Lakiehdotuksen mukaan tietopyyntö voidaan tehdä vain, jos voidaan *perustellusti* olettaa, että pyydyt tiedot ovat *saatavilla* kyseisessä jäsenvaltiossa ja että tiedot ovat *tarpeellisia ja oikeasuhtaisia* rikosten ennalta estämistä, paljastamista tai selvittämistä varten. Tietopyyntö voidaan määritellä kiireelliseksi, jos tietyt, laissa määritellyt kriteerit täyttyvät. Tällainen tilanne on esimerkiksi kysymyksessä, jos pyydyt tiedot ovat välttämättömiä jäsenvaltion yleiseen turvallisuuteen kohdistuvan välittömän ja vakavan uhkan ennalta ehkäisemiseksi.

Tietopyynnön on sisällettävä tarvittavat yksityiskohdat sen käsittelemiseksi asianmukaisesti ja nopeasti, ja sen sisällölle asetetaan tietyt vähimmäisvaatimukset, kuten pyydettyjen tietojen käyttötarkoitus, kuvaus tosiseikoista ja tieto epäilyistä rikoksesta.

Toisen jäsenvaltion esittämään pyyntöön on vastattava tiettyjen määräaikojen puitteissa siitä, kun tietopyyntö on vastaanotettu. Keskusrikospoliisin keskitetty yhteyspiste huolehtii tietopyynnön välittämisestä toimivaltaiselle viranomaiselle viipymättä.

Tietojen luovuttamisesta kieltäytymiseen liittyvä yksityiskohtainen sääntely ei ole uutta, vaan Ruotsin puitepäättöksen kansallisen täytäntöönpanolaki sisälsi osin samankaltaisia perusteita tietojen luovuttamisesta kieltäytymiselle. Tietojenvaihtodirektiivillä perustetun järjestelmän tehokas toiminta edellyttää, että kieltäytymisperusteet olisi määriteltävä tyhjentävästi ja niitä olisi tulkittava suppeasti. Samanaikaisesti kieltäytymisperusteissa painotetaan voimakkaasti tarpeellisuus- ja suhteellisuusperiaatetta, mikä tarjoaa takuita tietopyyntöjen väärinkäytön estämiseksi myös silloin, kun se johtaisi ilmeisiin perusoikeuksien loukkauksiin. Siten tietopyyntöjen osalta on yleisen huolellisuusvelvoitteen mukaisesti aina varmistuttava siitä,



että pyynnöt ovat tarpeellisuus- ja suhteellisuusperiaatteen mukaisia. Tietojen luovuttamisesta kieltäytyminen tehdään keskusrikospoliisin keskitetyn yhteyspisteen kautta.

Muu tietojenvaihto (3. luku) (Dia 6)

Lakiehdotuksen 3. luku sisältää muuta tietojenvaihtoa koskevan sääntelyn. Tähän kuuluu oma-aloitteinen tietojenvaihto ja tietojen luovuttaminen Europolille.

Lakiehdotuksen 10 §:ään sisältyvä oma-aloitteinen tietojenvaihto kattaa kaksi tilannetta: tiedonluovutusosoikeuden ja –velvoitteen.

Ensimmäisessä tapauksessa ehdotetaan sääntelyä, jonka mukaan toimivaltaisella lainvalvontaviranomaisella olisi oikeus luovuttaa omasta aloitteestaan sen saatavilla olevia tietoja muiden jäsenvaltioiden keskitetyille yhteyspisteille tai nimetyille lainvalvontaviranomaisille, jos voitaisiin perustellusti olettaa, että tällaiset tiedot voisivat olla välttämättömiä kyseisille muille jäsenvaltioille rikosten ennalta estämistä, paljastamista tai selvittämistä varten. Luovutusosoikeus on tarkasti rajattu perusteltuun oletettavaan tietojen välttämättömyydestä muiden jäsenvaltioiden rikostutkinnalle.

Luovutusosoikeuden sääntely merkitsee kansallisen liikkumavaran käyttämistä, joka on katsottu perustelluksi sen vuoksi, että Suomen toimivaltaisilla viranomaisilla on rajat ylittävää tiedonvaihtoa tyypillisesti vakavien rikosten lisäksi esimerkiksi liikkuvien rikollisryhmien tekemien omaisuuteen kohdistuvien rikosten tai lievempien huumausainerikosten selvittämiseksi, jolloin oma-aloitteisen tiedon luovuttamisoikeuden rajaamisella vakaviin rikoksiin voisi olla kokonaisuutena rikosten selvittämistä haittaavaa vaikutusta. Lainvalvontaviranomaiset voivat tehtäviään suorittaessaan saada tietoa, joka voi olla muiden EU-jäsenvaltioiden rikostorjunnan kannalta relevanttia.

Oikeutta tietojen luovutukseen ei olisi, jos kysymyksessä ovat tiedot olisivat 8 §:n 2 momentin 5 kohdassa tarkoitettuja tietoja. 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. Oma-aloitteisen tietojen luovuttamisoikeuden rajaaminen tällä tavoin on linjassa korkeimman oikeuden tietojen oma-aloitteista luovuttamista koskevan ratkaisun kanssa, jossa tietojen oma-aloitteista luovuttamista yleisluontoisen säädöksen perusteella ei pidetty mahdollisena (KKO 2023:24).

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin toimivaltaisen lainvalvontaviranomaisen velvollisuudesta luovuttaa omasta aloitteestaan sen saatavilla olevat tiedot muiden jäsenvaltioiden keskitetyille yhteyspisteille tai nimetyille lainvalvontaviranomaisille, jos voidaan olettaa, että tällaiset tiedot voisivat olla merkityksellisiä kyseisille jäsenvaltioille vakavien rikosten ennalta estämistä, paljastamista ja selvittämistä varten. Kuten tiedonluovutusosoikeuden osalta, velvoitetta tiedonluovutukseen ei kuitenkaan olisi, jos kyseiset tiedot ovat 8 §:n 2 momentin 5 kohdassa tarkoitettuja tietoja.

Lakiehdotuksen 11 §:ssä säädettäisiin kopion lähettämisestä Europolille lakiehdotuksen tietojenvaihdon eri tilanteissa ja tätä koskevasta tapauskohtaisesta harkinnasta.



Tietojen toimittamista koskevat lisäsäännöt (Lakiehdotuksen 4. luku) (Dia 7)

Tietojen toimittamista koskevat lisäsäännöt sisältävät sääntelyä henkilötietojen luovuttamisesta, luottamuksellisuuden ja yhtäläisen pääsyn periaatteista, suostumuksen antamisesta tietojen käyttämiseen todistusaineistona oikeudenkäynneissä, suojatusta viestintäkanavasta sekä kopioiden lähettämisestä keskitetylle yhteyspisteelle.

Lakiehdotuksen 12 §:ssä säädettäisiin henkilötietojen luovuttamista koskevista lisäsäännöistä.

Jos 2 tai 3 luvun mukaisesti luovutettavat tiedot sisältävät henkilötietoja, tiedot rajataan tarkasti Europol-asetuksen liitteen II jaksossa B lueteltuihin luokkiin (yksittäisiä rekisteröityjä koskevien henkilötietojen on rajoitettava Europol-asetuksen liitteen II jaksossa B lueteltuihin luokkiin. Tämän lisäksi edellytetään, että henkilötietojen on oltava välttämättömiä ja oikeassa suhteessa pyynnön tarkoituksen saavuttamiseen. Samassa pykälässä tehdään myös aineelliset viittaukset rikosasioiden tietosuojalain 9-10 §:ään.

Kaikessa henkilötietojen käsittelyssä noudatettava kaikilta osin rikosasioiden tietosuojadirektiiviä ja rikosasioiden tietosuojalakia. Europol puolestaan käsittelee henkilötietoja Europol-asetuksen mukaisesti.

Lakiehdotuksen 13 §:ssä säädettäisiin luottamuksellisuuden ja yhtäläisen pääsyn periaatteista.

Lakiehdotuksen 14 §:ssä säädettäisiin suostumuksesta antamisesta tietojen käyttämiseen todistusaineistona oikeudenkäynnissä mutta vain siltä osin kuin kyse on viranomaisen ylläpitämässä julkisessa rekisterissä olevista tiedoista eikä tietojen luovuttamiselle ole asetettu rajoitteita. Pykälässä käytettäisiin kansallista liikkumavaraa. Ehdotetuilla säännöksillä ei vaikuteta sellaisen lainsäädännön soveltamiseen, jossa nimenomaisesti edellytetään toista menettelyä, erityisesti rikosasioihin sovellettavaa oikeusapumenettelyä tai eurooppalaista tutkintamääräystä. Suostumuksen antaminen ei olisi velvoite, vaan mahdollisuus, ja se perustuisi tapauskohtaiseen harkintaan.

Lakiehdotuksen 15 §:ssä säädettäisiin suojatusta viestintäkanavasta. Toimivaltaisten lainvalvontaviranomaisten olisi käytettävä Europolin suojatun tiedonvaihdon verkkosovellusta (SIENA-sovellus) kaikessa ehdotetun lain mukaisessa tietojenvaihdossa. SIENA olisi oletusarvoinen viestintäkanava, ja sen käyttämättä jättämisestä koskevat poikkeukset on lueteltu pykälässä tyhjentävästi. Lakiehdotuksen tämä pykälä tulisi voimaan muusta sääntelystä poiketen 1 kesäkuuta 2027.

Lakiehdotuksen 16 §:ssä säädettäisiin velvollisuudesta varmistua siitä, että keskitetty yhteyspiste saa kopion lähetettävistä tietopyynnöistä tai luovutettavista tiedoista. Käytännössä velvollisuuden noudattaminen varmistettaisiin sillä, että tieto tallentuu automatisoidusti keskitettyyn asiainhallintajärjestelmään, josta ehdotetaan säädettäväksi 19 §:ssä. Pykälään on koottu tietojenvaihtodirektiivin useisiin artikloihin sisällytetty sääntely. Tallentamista, kopion lähettämistä ja näitä koskevia poikkeuksia koskevien velvoitteiden kokoaminen yhteen pykälään tekee sääntelyn ymmärrettäväksi ja hallittavaksi kokonaisuudeksi lain soveltajan kannalta.

Tiedonvaihdon keskitetty yhteyspiste (Lakiehdotuksen 5. luku) (Dia 8)

Esitys sisältäisi myös säännökset keskusrikospoliisissa sijaitsevan keskitetyn yhteyspisteen tehtävistä ja valmiuksista. Keskitetty yhteyspiste vastaa lakiehdotuksen mukaisen



tiedonvaihdon koordinoinnista. Toimivaltaiset lainvalvontaviranomaiset osallistuvat keskitetyn yhteyspisteen toimintaan hallituksen esityksen mukaisessa tiedonvaihdossa. Kukin jäsenvaltio ilmoittaa komissiolle keskitetyn yhteyspisteensä perustamisesta tai nimeämisestä. Komissio julkaisee ilmoitukset ja niiden mahdolliset päivitykset.

Hallituksen esityksessä säädettäisiin myös keskitetystä sähköisestä asianhallintajärjestelmästä, joka on tietojenvaihtodirektiivin järjestelmän keskeinen osa tietopyyntöjen ja niihin liittyvän viestinnän koordinaatiota. Hallituksen esityksessä täsmennetään tietojenvaihtodirektiivin sääntelyä pidemmälle se, miten henkilötietojen rekisterinpito tapahtuu keskitetyssä sähköisessä asianhallintajärjestelmässä.

Esitykseen sisältyy myös tilastointivelvoite, jolla pyritään takaamaan kokonais kuvan muodostaminen ehdotetun sääntelyn mukaisesta tietojenvaihdosta.

Esityksen vaikutukset (Dia 9)

Kulut

Esityksellä on vaikutuksia poliisin, Tullin ja Rajavartiolaitoksen menoihin. Eniten kustannusvaikutuksia on poliisille, joka huolehtii keskitetyn sähköisen asianhallintajärjestelmän käyttöön oston. Nämä menot katetaan olemassa olevista valtion talouden kehyspäätösten ja valtion talousarvion mukaisista määrärahoista siltä osin kuin rahoitusta ei saada EU-rahastojen kautta.

Poliisin järjestelmäkehitystä koskevan esiselvityksen mukaan kulut jakautuisivat seuraavasti: vuosi 2024 (845 000 EUR), vuosi 2025 (2 434 000 EUR), vuosi 2026 (2 221 000 EUR) ja vuosi 2027 (343 000 EUR).

Tiedonvaihto

Suomessa ei ole keskitettyä tiedonvaihdon järjestelmää. Nykyinen hajanainen ja joltain osin puutteellinen kansainvälinen asiankäsittely ja tiedonvaihto korjautuvat uuden asianhallintajärjestelmän avulla. Tiedon saatavuus, luotettavuus ja eheys paranevat.

Tiedonvaihdon yhteiset säännöt ja rakenteet edistävät ja tehostavat toimivaltaisten viranomaisten tietojenvaihtoa. Poliisin, Tullin ja Rajavartiolaitoksen tehokkaammalla tietojenvaihdolla on rikostorjuntaa ja esitutkintaa tehostavaa vaikutusta ja välillisesti yhteiskunnan turvallisuutta edistävää vaikutusta.

Esitutinnan nopeutumisella on myönteisiä perusoikeusvaikutuksia ja sillä on vaikutuksia oikeudenmukaiseen rikosprosessiin liittyvien oikeuksien toteutumiselle. Ehdotetulla sääntelyllä on myös henkilötietojen suojaan myönteisiä vaikutuksia, jotka seuraavat siitä, että sääntelyä on tarkistettu vastaamaan rikosasioiden tietosuojadirektiiviin edellyttämää tietosuojan tasoa.

SIENA-sovellussovelluksen kautta vaihdettu tieto on helposti jaettavissa Europolin kanssa, joka kykenee tunnistamaan laajoja eurooppalaisia rikoskokonaisuuksia ja järjestäytyneen rikollisuuden rakenteita.

Henkilötiedot



Sisäministeriö

Inrikesministeriet

Sen sijaan ehdotuksella parannetaan ja selkiytetään henkilötietojen käsittelyä useissa kohdin. Esimerkiksi luovutettavat henkilötiedot on rajattu tarkasti ja on asetettu lisäedellytys henkilötietojen välttämättömyydestä ja oikeasuhtaisuudesta tietopyynnön tarkoituksen saavuttamisen osalta. Henkilötietojen säilyttämistä keskitetyssä asianhallintajärjestelmässä koskeva sääntely menee rikosasioiden tietosuojadirektiiviä pidemmälle. Henkilötietojen säilyttämistarpeen arvioinnille asetetaan myös määräaika.

Katariina Simonen