

*Tuomas Ojanen*

14.11.2024

*Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle*

**HE 139/2024 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Euroopan unionin jäsenvaltioiden lainvalvontaviranomaisten välisestä tietojenvaihdosta ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi**

*Pääasiallinen sisältö*

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki Euroopan unionin jäsenvaltioiden lainvalvontaviranomaisten välisestä tietojenvaihdosta sekä muutettaviksi henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa annettua lakia, henkilötietojen käsittelystä Tullissa annettua lakia ja henkilötietojen käsittelystä Rajavartiolaitoksessa annettua lakia. Samalla Euroopan unionin jäsenvaltioiden lainvalvontaviranomaisten välisen tietojen ja tiedustelutietojen vaihdon yksinkertaistamisesta tehdyn neuvoston puitepäätöksen lainsäädännön alaan kuuluvien säännösten kansallisesta täytäntöönpanosta ja puitepäätöksen soveltamisesta annettu laki kumottaisiin.

Esityksen tarkoituksena on panna täytäntöön jäsenvaltioiden lainvalvontaviranomaisten välistä tietojenvaihtoa koskeva Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi.

Ehdotetun tietojenvaihtoa koskevan lain tavoitteena on määritellä tarkat, yhteiset ja yhtenäiset säännöt, joilla varmistetaan lainvalvontaviranomaisten yhtäläinen pääsy tietoon eri jäsenvaltioissa. Laissa säädettäisiin tietojenvaihdon keskitetyn sähköisen asianhallintajärjestelmän käyttöön ottamisesta sekä EU:n lainvalvontaviranomaisen Europolin hallinnoiman suojatun tiedonvaihtoverkko-*sovelluksen* määrittämisestä oletusarvioiseksi tietojenvaihtokanavaksi. Ehdotuksella ei lisätä uusia toimivaltuuksia lainvalvontaviranomaisille.

Muihin lakeihin tehtäisiin uudesta laista aiheutuvat tekniset muutokset.

*Arvion lähtökohdat*

1. Esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa ehdotettavaa sääntelyä arvioidaan perustuslain 10 §:ssä säädetyn yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta. Koska esityksen tarkoituksena on panna täytäntöön jäsenvaltioiden lainvalvontaviranomaisten välistä tietojenvaihtoa koskeva Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi, esitys on EU-oikeuden soveltamisalalla ja sitä myöden sääntely on merkityksellistä myös EU:n perusoikeuskirjan 7 ja 8 artiklojen kannalta perusoikeuskirjan 52.1 artiklan mukaisesti. EU:n perusoikeuskirjan 7 artiklassa turvataan yksityiselämän suoja ja 8 artiklassa jokaisen oikeus henkilötietojen suojaan. EU:n tuomioistuimen antamat tuomiot määrittävät yksityiselämän ja henkilötietojen suojan keskeistä sisältöä (ks. esim. PeVL 14/2018 vp , s. 3, ks. myös PeVL 35-36/2018 vp).

2. Lisäksi ehdotettu sääntely on merkityksellistä Euroopan ihmisoikeussopimuksen yksityiselämän suojaa koskevan 8 artiklan kannalta, joka kattaa Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan myös henkilötietojen suojan. EU:n perusoikeuskirjan 52 artiklan 3 kohdan mukaan Euroopan ihmisoikeussopimus asettaa kuitenkin vain perusoikeuskirjassa turvatun perusoikeussuojan vähimmäistason (ks. myös esim. EUT:n tuomio asioissa Tele2 ja Watson, kohta 129). Vastaavasti perustuslakivaliokunta on korostanut, että perustuslaissa turvattu perusoikeussuojan taso voi olla korkeampi kuin suojan vähimmäistason asettavista ihmisoikeusvelvoitteista johtuu (ks. esim. PeVL 35-36/2018 vp, PeVM 4/2018 vp, s. 9, PeVL 59/2017 vp, PeVL 43/2016 vp, PeVL 24/2016 vp, PeVL 59/2014 vp). Lisäksi perusoikeuksien yleisiin rajoitusedellytyksiin kuuluu nimenomainen vaatimus siitä, että rajoitukset eivät saa olla ristiriidassa Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa (PeVM 25/1994 vp, s. 5/II).
3. Perustuslakivaliokunta on aikaan antanut lausuntonsa direktiiviehdotuksesta vuoden 2022 valtiopäivillä (PeVL 11/2022 vp). Lausunto tuo osaltaan esiin nyt arvioitavana olevan hallituksen esityksen valtiosääntöoikeudellisia lähtökohtia.
4. Huomionarvoista on, ettei lakia Euroopan unionin jäsenvaltioiden lainvalvontaviranomaisten välisen tietojen ja tiedustelutietojen vaihdon yksinkertaistamisesta tehdyn neuvoston puitepäättöksen lainsäädännön alaan kuuluvien säännösten kansallisesta täytäntöönpanosta ja puitepäättöksen soveltamisesta (ole säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella. Monet lakiin myöhemmin tehdyt muutokset on kuitenkin säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (ks. esim. PeVL 18/2012 vp, PeVL 49/2014 vp, PeVL 71/2014 vp ja PeVL 10/2016 vp).
5. Valtiosääntöoikeudellisen arvion yhtenä lähtökohtana on huomioitava, ettei nyt ehdotettavalla sääntelyllä täytäntöön pantava tietojenvaihtodirektiivi vain korvaa aiemman puitepäättöksen. Tietojenvaihtodirektiiviin sisältyy myös jonkin verran kokonaan uutta sääntelyä. Sitä myöden nyt ehdotettavaan sääntelyyn sisältyy myös jonkin verran uutta sääntelyä verrattuna lakiin Euroopan unionin jäsenvaltioiden lainvalvontaviranomaisten välisen tietojen ja tiedustelutietojen vaihdon yksinkertaistamisesta tehdyn neuvoston puitepäättöksen lainsäädännön alaan kuuluvien säännösten kansallisesta täytäntöönpanosta ja puitepäättöksen soveltamisesta. Esityksen mukaan siinä ehdotettu sääntely ei kuitenkaan lisää lainvalvontaviranomaisten tiedonsaantioikeuksia suhteessa nykytilaan, eikä ehdotetulla sääntelyllä myöskään vaikuteta henkilötietoja koskevaan unionin sääntelyyn heikentävästi (ks. s. 1 ja s. 22-23).
6. Lopuksi arvion lähtökohtana on huomioitava, että tietojenvaihtodirektiivi sisältää pääosin ns. täysharmonisoivaa sääntelyä. Tältä osin direktiivin sääntelystä poikkeava kansallinen sääntely ei siis ole EU-oikeudellisesti sallittua. Tietojenvaihtodirektiivi sisältää kuitenkin myös jonkin verran jäsenvaltioille liikkumavaraa antavaa sääntelyä, jonka puitteissa jäsenvaltiot voivat antaa kansallista sääntelyä.
7. Tietojenvaihtodirektiiviehdotuksesta antamassaan lausunnossa perustuslakivaliokunta kiinnitti huomiota muun muassa siihen, että valtioneuvoston kirjelmässä oli tehty vain yleispiirteisesti selkoa

direktiiviehdotuksen jäsenvaltioille antamasta liikkumavarasta erityisesti perustuslain ja perus- ja ihmisoikeuksien kannalta (PeVL 11/2022 vp, kappale 8). Hallituksen esityksen jaksossa 10 on nyt tehty riittävästi selkoa tietojenvaihtodirektiiviin sisältyvästä kansallisesta liikkumavarasta.

#### *Arvio*

8. Nähdäkseni voidaan olennaisimmilta osin yhtyä hallituksen esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa esitettyihin käsityksiin ehdotetun sääntelyn suhteesta perustuslakiin.
9. Ehdotettava sääntely suurelta osin toistaa sellaisenaan tietojenvaihtodirektiivin (suomen kielisen käännösversion) sääntelyä. Kaikkien jäsenvaltioiden viralliset kielet ovat sinänsä lähtökohtaisesti yhtä todistusvoimaisia.
10. Kuten esityksestäkin ilmenee s. 49, peruslakivaliokunta on tämäntyyppistä tietojenvaihtosääntelyä koskevassa lausuntokäytännössään kiinnittänyt toistuvasti huomiota siihen, mihin ja ketä koskeviin tietoihin tiedonsaantioikeus ulottuu ja miten tiedonsaantioikeus sidotaan tietojen välttämättömyyteen. Viranomaisen tiedonsaantioikeus ja tietojen luovuttamismahdollisuus ovat voineet liittyä jonkin tarkoituksen kannalta tarpeellisiin tietoihin, jos tietosisällöt on pyritty luettelemaan laissa tyhjentävästi. Jos taas tietosisältöjä ei ole samalla tavalla 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 viitatu lausunnot). Valiokunta ei ole toisaalta pitänyt hyvin väliä ja yksilöimättömiä tietojensaantioikeuksia 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).
11. Näistä lähtökohdista kiinnittää huomiota se, että esimerkiksi 1. lakiehdotuksen 5 §:ssä, jossa säädettäisiin tietopyynnön kiireellisyydestä, esiintyy kohdittain ilmaisu "tarpeen" (5 §:n 2 mom. 2 ja 3 kohta, ks. myös 19 §:n 5 mom. jossa on säädetty henkilötietojen säilyttämisestä asianhallintajärjestelmässä). Nämä ilmaisut esiintyvät sinänsä tietojenvaihtodirektiiviin (suomenkielisen version) 4 artiklassa, josta ne on ilmeisesti otettu sellaisenaan tietojenvaihtodirektiivistä lakiehdotukseen.
12. Kiinnitän kuitenkin huomiota siihen, että esimerkiksi englannin kielisessä versiossa esiintyy sana "necessary" ja ruotsin kielisessä sana "nödvändig", ja että EU:n perusoikeuskirjan 52 artiklan (suomen kielisen version) mukaan yksi perusoikeuskirjassa tunnustettujen oikeuksien rajoitusedellytyksistä on välttämättömyyden vaatimus: "Tässä perusoikeuskirjassa tunnustettujen oikeuksien ja vapauksien käyttämistä voidaan rajoittaa ainoastaan, .... jos ne ovat välttämättömiä...." (Vrt. perusoikeuskirjan englanninkielinen käännösversio "--- only if they are necessary" ja ruotsinkielinen käännös versio "--- om de är nödvändiga ---").
13. Koska tarpeellisuuden ja välttämättömyyden erottelu ei perustuslakivaliokunnan käytännön mukaan ole valtiosääntöoikeudellisesti merkityksetön kysymys, ja koska valiokunta on jo aiemminkin kiinnittänyt huomiota siihen, ettei perusoikeuksia koskeva sääntely saisi olla EU-säädösten eri kieliversioissa perusteettomasti toisistaan poikkeavaa (ks. esim. PeVL 9/2017 vp), olisi harkittava lakiehdotuksen ilmaisujen "tarpeen" korvaamista välttämättömyys-kriteerillä lakiehdotuksen 5

§:ssä. Sama koskee lakiehdotuksen 19 §:n 5 momentin sääntelyä henkilötietojen säilyttämisestä sähköisessä asianhallintajärjestelmässä.

14. Vähintäänkin perustuslakivaliokunnan lausunnossa voisi jälleen kerran huomauttaa siitä, ettei perusoikeuksia koskeva sääntely saa olla EU-säädösten eri kieliversioissa perusteettomasti toisistaan poikkeavaa. Lisäksi lausunnossa voisi huomauttaa siitä, että välttämättömyyden vaatimus merkitsee tietopyyntöihin ja yleensä tietojenvaihtoon kohdistuvaa suppean tulkinnan vaatimusta.