

HALLINTOVALIOKUNNAN LAUSUNTO 5/2006 vp

Valtioneuvoston kirjelmä ehdotuksesta neuvoston puitepäätökseksi (III-pilarin tietosuoja)

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunnan puhemies on 16 päivänä joulukuuta 2005 lähettänyt valtioneuvoston kirjelmän ehdotuksesta neuvoston puitepäätökseksi (III-pilarin tietosuoja) (U 48/2005 vp) käsiteltäväksi suureen valiokuntaan ja samalla määrännyt, että hallintovaliokunnan on annettava asiasta lausuntonsa suurelle valiokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- hallitussihteeri Leena Rantalankila, oikeusministeriö
- poliisiylitarkastaja Marja Kartila, sisäasiainministeriö.

Lisäksi kirjallisen lausunnon ovat antaneet

- Ahvenanmaan maakunnan hallitus
- Tietosuojavaltuutetun toimisto.

VALTIONEUVOSTON KIRJELMÄ

Ehdotuksen pääasiallinen sisältö

Puitepäätösehdotuksen tavoitteena on määritellä yhteiset vaatimukset yksilön suojan varmistamiseksi henkilötietojen käsittelyssä poliisiyhteistyössä ja oikeudellisessa yhteistyössä rikosasioissa (Sopimus Euroopan unionin perustamisesta, VI osasto). Ehdotuksen tavoitteena on parantaa yhteistyötä, erityisesti terrorismin estämisessä ja vastustamisessa, noudattaen tarkasti tietosuojan alalla voimassa olevia keskeisiä periaatteita. Sen tarkoituksena on varmistaa, että perusoikeuksia, etenkin oikeutta yksityisyyteen ja tietosuojaan, kunnioitetaan koko Euroopan unionissa, erityisesti toteutettaessa tietojen saatavuusperiaatetta. Puitepäätöksellä on myös tarkoitus varmistaa, etteivät erot jäsenvaltioiden tietosuojan tasossa haittaa tietojen vaihtoa jäsenvaltioiden välillä. Ehdotuksen mukaan jäsenval-

tioiden on varmistettava, ettei henkilötietojen luovutusta toisen jäsenvaltion toimivaltaisille viranomaiselle rajoiteta tai estetä henkilötietojen suojaan liittyvistä syistä.

Puitepäätösehdotuksessa on pyritty noudattamaan I pilarin tietosuojadirektiivin henkeä ja rakennetta niin pitkälle kuin mahdollista ottaen huomioon poliisiyhteistyöhön ja oikeudelliseen yhteistyöhön rikosasioissa liittyvät erityistarpeet sekä suhteellisuusperiaate. Poliisitoimen tietosuojaa koskevat Euroopan neuvoston suosituksen n:o R(87)15 pääperiaatteet on myös otettu huomioon tarkoituksena muuttaa suosituksen pääperiaatteet EU:n tasolla oikeudellisesti velvoittaviksi.

Puitepäätöksen I luku sisältää tavoitetta, määritelmiä ja soveltamisalaa koskevat säännökset.

II luku sisältää yleiset säännökset henkilötietojen käsittelyn laillisuudesta. Luvun säännökset on ulotettu koskemaan myös pelkästään kansallisessa tarkoituksessa tapahtuvaa henkilötietojen käsittelyä.

III luvussa säädetään henkilötietojen siirrosta ja asettamisesta muiden jäsenvaltioiden toimivaltaisten viranomaisten saataville. Lisäksi luvussa säädetään muiden jäsenvaltioiden toimivaltaisilta viranomaisilta saatujen tietojen edelleen käsittelystä ja niiden siirtämisestä paitsi jäsenvaltioiden toimivaltaisille viranomaisille, myös jäsenvaltion viranomaisille, jotka eivät ole toimivaltaisia, sekä yksityisille tahoille, kolmansien maiden toimivaltaisille viranomaisille ja kansainvälisille elimille.

IV luvussa säädetään rekisteröidyn oikeuksista. Ehdotukseen sisältyy säännökset rekisterinpitäjän velvollisuudesta informoida rekisteröityä tietojen käsittelystä ja säännökset jäsenvaltioiden velvollisuudesta säätää rekisteröidyn tiedonsaantioikeudesta ja oikeudesta saada sellaiset tiedot korjatuiksi, poistetuiksi tai suojatuiksi, joiden käsittely ei ole puitepäätöksen mukaista, erityisesti tietojen puutteellisen tai virheellisen luonteen vuoksi.

V luvussa säädetään käsittelyn luottamuksellisuudesta ja turvallisuudesta, VI luvussa oikeussuojakeinoista ja vastuusta sekä VII luvussa valvontaviranomaisesta ja uudesta tietosuojaryhmästä. VIII luku sisältää loppusäännökset. Puitepäätösehdotuksen mukaan jäsenvaltioiden on toteutettava puitepäätöksen täytäntöönpanemiseksi tarvittavat toimenpiteet joulukuun 31 päivään 2006 mennessä.

Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto pitää kannatettavana puitepäätösehdotuksen tavoitetta parantaa poliisiyhteistyötä ja oikeudellista yhteistyötä rikosasioissa, erityisesti liittyen terrorismin estämiseen ja vastustamiseen. Samalla valtioneuvosto pitää tärkeänä yhteisten standardien määrittämistä henkilöiden suojan varmistamiseksi yhteistyöhön liittyvässä tietojen vaihdossa. Henkilötietojen suojan tarve tulee korostumaan tietojen vaihdon lisääntyessä, kun tietojen saatavuusperiaate

pannaan täytäntöön. Tämän vuoksi valtioneuvosto suhtautuu lähtökohtaisesti myönteisesti komission ehdotukseen.

Valtioneuvosto katsoo, että III-pilarissa pitäisi pyrkiä yhtenäisyyteen henkilötietojen käsittelyssä. Puitepäätösehdotus on askel oikeaan suuntaan, koska se auttaa omalta osaltaan harmonisoimaan henkilötietojen käsittelyä III-pilarissa. Valtioneuvosto pitää tavoiteltavana päämääränä III-pilarin tietosuojasääntöjen harmonisointia tulevaisuudessa yhdellä instrumentilla, joka sisältäisi yleiset, myös Europolia, Eurojustia ja tullitietojärjestelmää koskevat säännökset henkilötietojen käsittelystä.

Valtioneuvosto katsoo, että puitepäätösehdotuksen soveltamisalaa tulee selvittää. Ehdotuksen 1 artiklan mukaan ehdotuksen tavoitteena on määritellä yhteiset standardit henkilöiden suojan varmistamiseksi henkilötietojen käsittelyssä unionisopimuksen VI osaston mukaisessa poliisiyhteistyössä ja oikeudellisessa yhteistyössä rikosasioissa. Viittaus unionisopimuksen VI osastoon tulisi ottaa myös ehdotuksen soveltamisalaa koskevaan 3 artiklaan.

Puitepäätösehdotuksen soveltamisalaa koskevasta 3 artiklasta ei käy ilmi, mitä siinä tarkoitetaan sanalla "prosecution". Riippuen siitä, mitä sanalla tarkoitetaan, puitepäätös voi tulla sovellettavaksi vain siltä osin kuin kyse on syytteen nostamisesta tai se voi tulla sovellettavaksi laajemminkin syytteen ajamiseen tuomioistuimessa.

Ehdotuksesta ei myöskään käy yksiselitteisesti ilmi, minkälaisen henkilötietojen käsittelyyn sitä on tarkoitus soveltaa. Epäselvää on, onko puitepäätöstä tarkoitus ja miltä osin soveltaa vain toisen jäsenvaltion toimivaltaiselta viranomaiselta saatujen tietojen käsittelyyn vai onko sitä ja miltä osin tarkoitus soveltaa myös sellaisten henkilötietojen käsittelyyn, joita ei yhteistyön puitteissa ole vielä vaihdettu tai ei kenties koskaan vaihdeta. Mikäli puitepäätösehdotuksen tarkoituksena on säännellä myös sellaisten henkilötietojen käsittelyä, joita ei käsitellä poliisiyhteistyössä ja oikeudellisessa yhteistyössä rikosasioissa, on selvitettävä tarkemmin myös ehdotuksen toimivaltaperuste tältä osin.

Ehdotuksen 3 artiklan mukaan puitepäätöstä ei sovelleta Europolin, Eurojustin ja tullitietojärjestelmän suorittamaan henkilötietojen käsittelyyn. ("processing of personal data by ...Europol, ...Eurojust,... the Custom Information System..."). Epäselvää on, koskeeko puitepäätös kuitenkin toimivaltaisten viranomaisten suorittamaa henkilötietojen käsittelyä, kun nämä vaihtavat tietoja Europolin, Eurojustin ja tullitietojärjestelmän välityksellä.

Puitepäätösehdotuksen 2 artiklan j kohdan mukaan toimivaltaisella viranomaisella tarkoitetaan poliisivoimia, tullia, oikeusviranomaisia ja muita Unionisopimuksen 29 artiklan tarkoittamia jäsenvaltioiden toimivaltaisia viranomaisia. Koska toimivaltaiset viranomaiset vaihtelevat eri jäsenvaltioissa, saattaa puitepäätöksen käytännön toimeenpanossa ilmetä epäselvyyttä siitä, mitkä ovat sen tarkoittamia toimivaltaisia viranomaisia kussakin jäsenvaltiossa. Esimerkiksi Suomessa rajavartiolaitos on puitepäätöksen tarkoittama toimivaltainen viranomainen.

Puitepäätöksen 15 artiklan sääntely muiden jäsenvaltioiden toimivaltaisilta viranomaisilta saatujen henkilötietojen siirrosta kolmansiin maihin vaikuttaa tiukemmalta kuin nykyinen henkilötietojen siirtoa kolmansiin maihin koskeva sääntely. Erityisesti tulee jatkossa selvittää, miten tämä tulee vaikuttamaan olemassa oleviin Suomea sitoviin kansainvälisiin velvoitteisiin kolmansien maiden kanssa ja niiden tehokkuuteen tulevaisuudessa.

Valtioneuvosto suhtautuu myönteisesti puitepäätösehdotuksen 16 artiklassa tarkoitetun komitean ja 31 artiklassa tarkoitetun työryhmän perustamiseen. Vastaavanlainen järjestely I-pilarissa on osoittautunut toimivaksi ja tarpeelliseksi. Oikeudellisia esteitä komiteamenettelyyn käyttöönottamiseen III-pilarissa ei ole.

Valtioneuvoston käsityksen mukaan puitepäätöksen täytäntöönpanolle varattu aika (31.12.2006 mennessä) on epärealistinen ottaen huomioon, että yksityiskohtaisuudessaan puitepäätös näyttää edellyttävän merkittäviä lainsäädäntötoimenpiteitä jäsenvaltioissa.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Komission ehdotuksessa EU:n III pilarin tietosuojaa koskevaksi puitepäätökseksi määritellään yhteiset vaatimukset henkilötietojen käsittelylle poliisi- ja oikeudellisessa yhteistyössä rikosasioissa. Tarkoituksena on varmistaa, etteivät erot jäsenvaltioiden tietosuojan tasossa haittaa tietojen vaihtoa jäsenvaltioiden välillä ja että perusoikeuksia, etenkin oikeutta yksityisyyteen ja tietosuojaan, kunnioitetaan. Taustalla on tarve tietosuojan riittävän tason varmistamiseksi liittyen etenkin tietojen saatavuusperiaatteen täytäntöönpanoon. Puitepäätösehdotuksen lähtökohtana on ollut I pilarin tietosuojadirektiivi, jonka periaatteita useimmat jäsenvaltiot ovat tähän asti noudattaneet myös puitepäätöksen soveltamisalalla tapahtuvassa henkilötietojen käsittelyssä.

Tällä hetkellä III pilarin alueella ei ole voimassa yhtenäisiä tietosuojasäännöksiä, vaan tie-

tosuojasäännöstö muodostuu erilaisten sopimusten ja muiden oikeudellisten instrumenttien moninaisesta kokonaisuudesta. Tällaisia sopimuksia ovat etenkin eurooppalaisia tietojärjestelmiä, kuten Schengen, Europol, Eurojust ja tullitietojärjestelmä, koskevat sopimukset sekä keskinäisestä oikeusavusta rikosasioissa Euroopan unionin jäsenvaltioiden välillä tehty yleissopimus ja tullihallintojen keskinäisestä avunannosta ja yhteistyöstä tehty yleissopimus (Napoli II). III pilarissa on myös otettava huomioon Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimus ja tietosuojasopimus. Myös Euroopan neuvoston poliisitoimen tietosuojaa koskeva suositus on III pilarin kannalta merkityksellinen. Tietosuojasäännöksiä sisältyy myös seitsemän jäsenvaltion allekirjoittamaan niin sanottuun Prümin sopimukseen (E 97/2005 vp), jonka tarkoituksena on tehostaa sopimuspuolina olevien EU:n jäsenvaltioiden lainvalvontaviranomaisten yhteistyötä vakavan

kansainvälisen rikollisuuden torjunnassa. Valiokunta pitää tarpeellisena, että määritellään yhteiset standardit henkilöiden suojan varmistamiseksi III pilarin yhteistyöhön liittyvässä henkilötietojen käsittelyssä ja tietojen vaihdossa. Etenkin käytännön toimijoiden kannalta komission puitepääntösehdotus selkiyttäisi tilannetta. Jäsenvaltioiden yhtenäisten tietosuojasäännösten voidaan arvioida lisäävän valtioiden keskinäistä luottamusta ja edistävän rajat ylittävää viranomaisten yhteistyötä. Yhteisten tietosuojaa koskevien menettelytapojen merkitys korostuu erityisesti tietojen vaihdon lisääntyessä tietojen saatavuusperiaatteen täytäntöönpanon myötä. Valiokunta tähdentää, ettei yhteisten standardien pidä merkitä sitä, että tietosuojan taso jossain laskee, vaan että tasoa nostetaan siellä, missä se ei ole riittävää.

Nyt käsiteltävänä olevan valtioneuvoston kirjelmän antamisen jälkeen Euroopan tietosuojavaltuutettu on antanut 19.12.2005 yksityiskohtaisen lausunnon puitepääntösehdotuksesta. Euroopan tietosuojavaltuutettu suhtautuu ehdotukseen yleisesti ottaen myönteisesti. Lausunnon mukaan ehdotuksen hyväksyminen olisi tietosuojaa koskeva huomattava edistysaskel tärkeällä alalla, joka erityisesti edellyttää yhtenäistä ja tehokasta mekanismia henkilötietojen suojaamisessa Euroopan unionin tasolla.

Valiokunta katsoo, että komission ehdotukseen voidaan suhtautua lähtökohtaisesti myönteisesti. Puitepääntösehdotus sisältää yleiset säännöt henkilötietojen käsittelyn laillisuudesta sekä yksityiskohtaiset säännökset muun muassa henkilötietojen käsittelystä ja siirtämisestä, rekisteröidyn oikeuksista, tietojen käsittelyn luottamuksellisuudesta ja turvallisuudesta sekä oikeussuojakeinoista, vastuusta ja seuraamuksista. Ehdotuksessa on kuitenkin vielä useita avoimia ja jatkoselvittelyä vaativia kohtia. Esimerkiksi puitepääntöksen soveltamisala on monelta osin vielä täsmentymättä. Ehdotuksesta ei myös-

kään käy yksiselitteisesti ilmi, minkälaisen henkilötietojen käsittelyyn ja missä laajuudessa puitepääntöstä olisi tarkoitus soveltaa. Valiokunta tähdentää käsitteiden ja määritelmien selkeyttä ja yhtenevyyttä vastaavien I pilarin tietosuojadi- rektiivissä käytettyjen termien kanssa. Erityistä huomiota on kiinnitettävä toimivaltaisten viranomaisten määrittelyyn jäsenvaltioissa.

Puitepääntösehdotuksen käsittely unionissa on kesken. Puitepääntösehdotus asettaa jäsenvaltioille useita lainsäädäntövelvoitteita. Alustavan arvion mukaan Suomessa ehdotus edellyttäisi muutoksia ainakin henkilötietojen käsittelyä koskevaan erityissääntelyyn, kuten esimerkiksi henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa annettuun lakiin (761/2003), henkilötietojen käsittelystä rajavartiolaitoksessa annettuun lakiin (579/2005) ja tullilakiin (1466/1994). Ehdotuksen vaikutukset kansalliseen lainsäädäntöön ja Suomea sitoviin kolmansien maiden kanssa tehtyihin kansainvälisiin velvoitteisiin tulee analysoida huolella. Esimerkiksi poliisitoimen osalta on voimassa useita kahdenvälisiä rikostorjuntasopimuksia.

Valtioneuvoston kirjelmän mukaan puitepääntösehdotuksen tietojärjestelmiä koskevista teknisistä määräyksistä voi aiheutua taloudellisia vaikutuksia. Valiokunta painottaa kustannusvaikutusten asianmukaista selvittämistä.

Lopuksi valiokunta toteaa pitävänsä valtioneuvoston tavoin puitepääntöksen täytäntöönpanoon varattua määräaika, 31.12.2006 mennessä, lyhyenä ottaen huomioon puitepääntöksen noudattamiseksi tarvittavat lainsäädäntö- ja muut toimenpiteet.

Lausunto

Lausuntonaan hallintovaliokunta ilmoittaa,

että valiokunta yhtyy asiassa valtioneuvoston kantaan.

Helsingissä 24 päivänä helmikuuta 2006

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Matti Väistö /kesk	Lauri Kähkönen /sd
vpj.	Veijo Puhjo /vas	Kari Kärkkäinen /kd
jäs.	Sirpa Asko-Seljavaara /kok	Lauri Oinonen /kesk
	Nils-Anders Granvik /r	Heli Paasio /sd
	Rakel Hiltunen /sd	Tapani Tölli /kesk
	Jyrki Kasvi /vihr	Ahti Vielma /kok
	Esko Kurvinen /kok	Tuula Väättäin /sd.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Minna-Liisa Rinne.