

Hallintovaliokunta

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

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle Euroopan komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi jäsenvaltioiden lainvalvontaviranomaisten välisestä tietojenvaihdosta, jolla kumotaan neuvoston puitepäättös 2006/960/YOS (U 8/2022 vp): Asia on saapunut hallintovaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava suurelle valiokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- neuvotteleva virkamies Jouko Huhtamäki, sisäministeriö
- lainsäädäntöneuvos Virpi Koivu, oikeusministeriö
- poliisitarkastaja Jenni Juslén, Poliisihallitus

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- keskusrikospoliisi
- Tulli

VALTIONEUVOSTON KIRJELMÄ

Ehdotus

Komissio on antanut 8.12.2021 ehdotuksen (KOM(2021) 782 final) direktiiviksi jäsenmaiden lainvalvontaviranomaisten välisestä tietojen vaihdosta, joka kumoaa ja korvaa lainvalvontaviranomaisten tietojen ja tiedustelutietojen vaihdon yksinkertaistamisesta annetun neuvoston puitepäättöksen 2006/960/YOS.

Direktiiviehdotuksessa määritellään uudet horisontaaliset säännöt jäsenvaltioiden lainvalvontaviranomaisten väliseen tiedonvaihtoon sekä ajantasaistetaan ja selkeytetään nykyisin puitepäättöksen pohjalta tehtävää tiedonvaihtoa sekä saatetaan tiedonvaihdon säännöt yhdenmukaisiksi

Valiokunnan lausunto HaVL 9/2022 vp

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin (EU) 2016/680 (rikosasioiden tietosuojadirektiivin) kanssa. Ehdotuksessa määritellään vähimmäisvaatimukset tiedonvaihdon keskitetyn asiointipisteen muodostamiseksi. Lisäksi tietopyyntöjen käsittelylle esitetään selkeitä määräaikoja. Ehdotuksessa määritellään myös Europolin hallinnoima suojattu tiedonvaihdon verkkosovellus SIENA oletusarvoiseksi tiedonvaihtokanavaksi silloin, kun tiedonvaihtoon käytettävästä kanavasta ei ole jo muussa EU:n säädöksessä säädetty.

Valtioneuvoston kanta

Luotettava ja toimiva tiedonvaihto on yksi EU:n tasolla tehtävän lainvalvontayhteistyön ydinelementeistä. EU:n turvallisuusympäristön kehitys ja mm. Schengen-alueen toimintaan kohdistuviin uhkisiin 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 asiankäsittelystä 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 muu-

Valiokunnan lausunto HaVL 9/2022 vp

toksilla, kuten keskitettyjen asiointipisteiden perustamisella ja oletuskanavan määrittämisellä tiedonvaihdon 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 tarkoituksenmukaista tarkastella 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.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Komissio on antanut joulukuussa 2021 ehdotuksen (KOM (2021) 782 final) direktiiviksi jäsenmaiden lainvalvontaviranomaisten välisestä tietojen vaihdosta, joka kumoaa ja korvaa lainvalvontaviranomaisten tietojen ja tiedustelutietojen vaihdon yksinkertaistamisesta annetun neuvoston puitepäättöksen 2006/960/YOS (jäljempänä puitepäättös). Käsiteltävänä oleva direktiiviehdotus muodostaa muiden samassa yhteydessä annettujen ehdotusten kanssa EU:n poliisiyhteistyön säännösten, jonka avulla komissio pyrkii tehostamaan lainvalvontayhteistyötä jäsenvaltioiden kesken ja nykyaikaistamaan EU:n lainvalvontaviranomaisten tietojenvaihtovälineitä. Näitä muita ehdotuksia koskevat valtioneuvoston kirjelmä Euroopan komission ehdotuksesta asetukseksi automaattisesta tietojenvaihdosta poliisiyhteistyössä (U 9/2022 vp, ns. Prüm II) ja valtioneuvoston selvitys Euroopan komission ehdotuksesta suositukseksi poliisin operatiivisesta yhteistyöstä (E 11/2022 vp), jotka niin ikään ovat hallintovaliokunnan käsiteltävinä.

Komission mukaan nykyisiä puitepäättökseen sisältyviä sääntöjä ei pidetä riittävän selkeinä, mikä on aiheuttanut jäsenvaltioissa vaihtelevia tiedonvaihtokäytäntöjä. 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 tukemassa tehokasta ja toimivaa tiedonvaihtoa. Lisäksi lainvalvontaviranomaiset käyttävät eri tiedonvaihtokanavia, mikä voi johtaa päällekkäisiin tietopyyntöihin.

Käsiteltävänä olevan direktiiviehdotuksen tavoitteena on määritellä tarkat, yhtenäiset ja yhteiset säännöt, joilla varmistetaan jäsenvaltioiden lainvalvontaviranomaisten yhtäläinen pääsy tietoon eri jäsenvaltioissa varmistaen samalla henkilötietojen suojaa ja muiden perusoikeuksien suojaa

Valiokunnan lausunto HaVL 9/2022 vp

koskevien vaatimusten mukaisuus. Ehdotuksessa pyritään määrittämään myös vähimmäisvaatimukset tiedonvaihdon keskitetyn asiointipisteen muodostamiseksi. Vähimmäisvaatimukset käsittäisivät asiointipisteen kokoonpanoon, rakenteeseen, vastuisiin, henkilökuntaan ja tekniseen kyvykkyyteen liittyviä seikkoja. Kiireellisten ja kiireettömien tietopyyntöjen käsittelylle esitetään selkeitä määräaikoja. Lisäksi tarkoituksena on määrittää Europolin hallinnoima suojattu tiedonvaihdon verkkosovellus SIENA oletusarvoiseksi tiedonvaihtokanavaksi, silloin kun tiedonvaihtoon käytettävästä kanavasta ei ole säädetty muussa EU:n säädöksessä (esimerkiksi Schengenin tietojärjestelmä, SIS).

Hallintovaliokunta pitää direktiiviehdotukselle asetettuja tavoitteita kannatettavina. Poliisin operatiivisesta näkökulmasta tarkasteltuna voidaan arvioida, että tiedonvaihtoa hoitavien tahojen saattaminen yhteen yhdeksi keskitetyksi yhteyspisteeksi ja päivystys- ja määräaikavelvoitteiden selkiyttäminen todennäköisesti yksinkertaistaa tiedonvaihtoa, lyhentää vastausaikoja sekä vähentää päällekkäisiä eri kanavilla lähetettyjä tiedusteluja, vaikka uudistuksessa ei muutetakaan voimassa olevaa esimerkiksi SIS-sääntelyä. Ehdotukseen sisältyy myös tiedon rajat ylittävää saatavuutta selkiyttäviä säännöksiä, jotka nekin osaltaan tehostavat tiedonvaihtoa. Uudistuksen voidaan arvioida vahvistavan Europolin roolia EU:n rikostiedon keskuksena ja parantavan Europolin mahdollisuutta tukea analyysitoiminnallaan jäsenmaiden viranomaisia. Valiokunta pitää myös tärkeänä, että ehdotetussa sääntelyssä otetaan huomioon rikosasoiden tietosuojadirektiivin vaatimukset. Valiokunta toteaa, että esimerkiksi keskitettyjen asiointipisteiden perustamisella ja ehdotetulla tiedonvaihdon oletuskanavan määrittämisellä voidaan arvioida olevan myönteisiä vaikutuksia myös tietosuojan turvaamisen kannalta.

Valiokunta yhtyy kirjelmässä esitettyyn näkemykseen siitä, että direktiiviehdotukseen sisältyvät uudistukset tulevat edellyttämään lainvalvontaviranomaisten tietojärjestelmien merkittävää kehittämistä, joka edellyttää ajallisia, taloudellisia ja henkilöresursseja etenkin poliisissa. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan direktiivin velvoitteiden täyttäminen edellyttää keskitetyn yhteyspisteen asiankäsitteilyjärjestelmältä yhteentoimivuutta niin SIENAn kuin kotimaisen poliisi-asiaintietojärjestelmä PATJAnkin kanssa. Tietojärjestelmiin kohdistuu siten huomattavia kehityspaineita. Tietojärjestelmien kehittämisen kannalta keskeinen kansallinen hanke on esimerkiksi poliisilla käynnissä oleva tiedonhallintajärjestelmien kehittämisohjelma (TIKO), johon sisältyy myös merkittävää kansainvälisen tiedonvaihdon asianhallinnan ja käyttökokemuksen kehittämistä.

Direktiiviehdotuksessa on esitetty Europolin laatima alustava arvio mahdollisista kustannuksista, joita direktiivin täytäntöönpanon edellyttämät välttämättömät päivitykset tietoteknisiin rakenteisiin tiedonvaihdon keskitetyissä asiointipisteissä sekä poliisin ja Tullin yhteistyökeskuksissa aiheuttaisivat. Valiokunta pitää tärkeänä, että kuluista muodostetaan jo varhaisessa vaiheessa mahdollisimman tarkkarajainen arvio. Alustavien arvioiden mukaan komission ehdotuksessa annettuja laskelmia muutosten taloudellisista kustannuksista ei voida pitää riittävinä, minkä vuoksi komissiota tulee pyytää tarkentamaan laskelmien perusteena käytettyjä tietoja tai vertailuaineistoja.

Komissio on esittänyt, että kansallisella tasolla syntyvät kustannukset tietoteknisten rakenteiden kehittämisestä katetaan jäsenvaltioiden sisäisen turvallisuuden rahaston (ISF) kansallisista ohjelmista. Suomen sisäisen turvallisuuden rahaston kansallisen ohjelman tavoitteet vaikuttaisivat kat-

Valiokunnan lausunto HaVL 9/2022 vp

tavan hyvin myös direktiiviehdotuksessa esitettyjä uudistuksia, mutta selvityksen mukaan Suomelle allokoitu ISF-rahoitus ei riitä kokonaan kattamaan näitä kuluja. Valiokunta toteaa, että kansallisen kustannusarvion taso on korkea, koska poliisin asiankäsittely ja yhteydet ovat turvallisuusverkossa ja erityisesti uusien järjestelmien ja integrointien toteuttaminen siellä turvaväyläratkaisuina on kallista. Uudistuksesta aiheutuu myös koulutus- ja henkilöstökuluja. Lisäksi on hyvä huomioida, että Suomelle allokoituun ISF-rahoitukseen on ennakoitu kohdistuvan muitakin käyttötarpeita.

Valiokunta toteaa, että tietojärjestelmien kehittäminen ja ylläpito ovat kiinteä osa viranomaisten suorituskkyä, toimintaa ja lakisääteisten tehtävien hoitamista sekä keino vastata toimintaympäristössä ja viranomaistehtävissä tapahtuviin muutoksiin. ICT-kustannukset ovat kasvaneet viime vuosina voimakkaasti, ja niiden kasvupaineet ovat edelleen suuret. Poliisin määrärahojen käyttöä selvittäneet selvityshenkilöt ovat ehdottaneet poliisin rahoitukseen nelijakoperiaatetta, jolloin rahoitus kohdennettaisiin neljään käyttötarkoitukseen (henkilöstö-, toimitila-, ICT- sekä ajoneuvo- ja muut kulut). Tällöin esimerkiksi tietohallintokulut eivät söisi henkilöstömenoihin tarkoitettua rahoitusta.

Direktiivillä korvattava puitepäätos on Suomessa pantu täytäntöön Euroopan unionin jäsenvaltioiden lainvalvontaviranomaisten välisen tietojen ja tiedustelutietojen vaihdon yksinkertaistamisesta tehdyn neuvoston puitepäätoksen lainsäädännön alaan kuuluvien säännösten kansallisesta täytäntöönpanosta ja puitepäätoksen soveltamisesta annetulla lailla (26/2009). Direktiiviehdotuksesta seuraa todennäköisesti lain tarkistamistarpeita, vaikkakin esimerkiksi direktiiviehdotukseen sisältyvät tiedonvaihdon periaatteet vastaavat pääosin jo nykyisen lain säännöksiä. Pakkokeinojen avulla saatavat tiedot ja oikeudenkäynnissä todisteina hyödynnettävät tiedot on rajattu direktiiviehdotuksen ulkopuolelle, mikä vastaa nykytilaa. Alustavan arvion mukaan direktiivillä ei vaikuttaisi siten olevan välitöntä vaikutusta pakkokeinoja ja todisteina hyödyntämistä koskevaan kansalliseen lainsäädäntöön.

VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Hallintovaliokunta ilmoittaa,

että se yhtyy asiassa valtioneuvoston kantaan edellä esitetyin huomioin.

Valiokunnan lausunto HaVL 9/2022 vp

Helsingissä 1.4.2022

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Riikka Purra ps
varapuheenjohtaja Mari-Leena Talvitie kok
jäsen Tiina Elo vihr
jäsen Eveliina Heinäluoma sd
jäsen Hanna Huttunen kesk
jäsen Mats Löfström r
jäsen Mauri Peltokangas ps
jäsen Mari Rantanen ps
jäsen Piritta Rantanen sd
jäsen Matti Semi vas
jäsen Kari Tolvanen kok
jäsen Heikki Vestman kok
jäsen Heidi Viljanen sd
varajäsen Ben Zyskowicz kok

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Minna-Liisa Rinne