

Lakivaliokunta

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksista asetuksen 2018/1727/EU ja neuvoston päätöksen 2005/671/YOS muuttamisesta koskien digitaalista tietojenvaihtoa terrorismitapauksissa

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksista asetuksen 2018/1727/EU ja neuvoston päätöksen 2005/671/YOS muuttamisesta koskien digitaalista tietojenvaihtoa terrorismitapauksissa (U 78/2021 vp): Asia on saapunut lakivaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava suurelle valiokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- kehittämispäällikkö Aki Hietanen, oikeusministeriö
- erityisasiantuntija Joni Korpinen, oikeusministeriö
- erityisasiantuntija Amanda Mäkelä, oikeusministeriö
- johtava asiantuntija Elina Rantakokko, sisäministeriö
- valtiosyyttäjä Tom Laitinen, Syyttäjälaitos
- apulaistietosuojavaltuutettu Jari Råman, Tietosuojavaltuutetun toimisto

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- keskusrikospoliisi
- Poliisihallitus

VALTIONEUVOSTON KIRJELMÄ

Ehdotus

Euroopan komissio julkaisi 1.12.2021 oikeusalan digitalisaatiota koskevan lainsäädäntöpaketin, jonka yhtenä osana on ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi asetuksen (EU) 2018/1727 (jäljempänä Eurojust-asetus) ja neuvoston päätöksen 2005/671/YOS muuttamisesta koskien digitaalista tietojenvaihtoa terrorismitapauksissa. Lisäksi pakettiin kuuluu ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi neuvoston päätöksen 2005/671/YOS muuttami-

Valiokunnan lausunto LaVL 4/2022 vp

sesta siltä osin kuin on kyse sen mukauttamisesta unionin sääntöihin, jotka koskevat henkilötietojen suojaa.

Ehdotusten pääasiallinen sisältö ilmenee valtioneuvoston kirjelmästä.

Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että EU:ssa parannetaan tarpeellisilta osin ja tarpeen mukaan terrorismirikoksia koskevaa tiedonvaihtoa ja yhteistyötä. Samoin tärkeänä pidetään tarpeellisilta osin Eurojustin toimintamahdollisuuksien parantamista, jotta se voi paremmin tukea ja tehostaa kansallisten tutkinta- ja syyttäjäviranomaisten välistä koordinoitua ja yhteistyötä erityisesti rajat ylittävissä terrorismitapauksissa.

Valtioneuvosto katsoo, että rajat ylittäviin terrorismitapauksiin liittyvä digitaalisen tietojenvaihdon edistäminen EU:ssa osana laajempaa digitalisointikehitystä edellyttää yhteisiä toimintatapoja ja yhteen toimivia teknisiä ratkaisuja. Ehdotuksien pääasiallisena tavoitteena olisi selkeyttää rajat ylittävää tiedonvaihtoa terrorismitapauksissa EU:n jäsenvaltioiden ja Eurojustin välillä hyödyntäen digitalisaation luomia mahdollisuuksia. Valtioneuvosto kuitenkin pitää tärkeänä, että jäsenvaltioiden kansallisten järjestelmien erilaisuus ja erityispiirteet otetaan riittävällä tavalla huomioon. Tältä osin valtioneuvosto pitää tärkeänä, että neuvotteluissa pyrittäisiin varmistamaan, ettei ehdotetuista muutoksista aiheutuisi kohtuuttomia muutoksia kansallisiin tietojärjestelmiin ottaen huomioon myös muutoksista mahdollisesti aiheutuvat kustannukset, erityisesti ottaen huomioon kansallisten järjestelmien erityispiirteet. Lisäksi valtioneuvosto huomioi, että ehdotusten suhdetta Europolin tehtävään terrorismin torjunnassa pyrittäisiin neuvotteluissa selventämään.

Edelleen valtioneuvosto pitää tärkeänä, että henkilötietojen käsittely olisi ehdotetussa sääntelyssä Eurojustin tehtävien kannalta tarpeellista ja erityisten operatiivisten henkilötietojen ryhmien osalta ehdottoman välttämätöntä. Tältä osin valtioneuvosto pitää tärkeänä, että neuvotteluissa pyrittäisiin varmistamaan asetusehdotuksen johdantokappaleen 12 kirjaus siitä, että biometristen tietojen arkaluonteisuuden vuoksi niiden käsittelyä tulisi arvioida tapauskohtaisesti ja rajata ehdottoman välttämättömään.

Valtioneuvosto suhtautuu pääosin myönteisesti ehdotusten tavoitteeseen selkeyttää terrorismitapauksiin liittyvää EU:n jäsenvaltioiden tietojen luovuttamista koskevaa oikeudellista velvoitetta suhteessa Eurojustiin. Tältä osin valtioneuvosto kuitenkin pitää tärkeänä sitä, että kansallisten tiedonsaantioikeuksien ja tietojen toimittamisvelvoitteiden osalta neuvotteluissa pyrittäisiin selvittämään, mitä ja minkälaisia tilanteita kansallisella tietojen toimittamisvelvoitteiden rajoituksella tarkemmin tarkoitetaan. Valtioneuvosto korostaa, että mainittu rajausta olisi tärkeä pyrkiä säilyttämään, jotta kansallisten järjestelmien erilaisuus otetaan riittävällä tavalla ehdotetussa sääntelyssä huomioon. Lisäksi valtioneuvosto kannattaa tavoitetta selkeyttää tietojenvaihtoa kolmansien valtioiden ja kansainvälisten järjestöjen kanssa tehtävän tarvittavan yhteistyön osalta sovellettavien tietosuojasäännösten mukaisesti.

Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että neuvoston päätös 2005/671/JHA päivitetään ja yhdenmukaisesti rikosasioiden tietosuojadirektiivin kanssa ja yhtyy komission arvioon siitä, että ehdotetut muutokset vaikuttavat myönteisesti perusoikeuskirjan 8 artiklan täytäntöönpanoon. Valtioneu-

Valiokunnan lausunto LaVL 4/2022 vp

vosto pitää neuvoston päätöksen 2005/671/JHA ja Eurojust-asetuksen muuttamista koskeviin ehdotuksiin sisältyviä muutoksia pääosin tarpeellisina. Säädösten sisältämät henkilötietojen käsittelyä tarkoittavat säännökset olisi tärkeää päivittää EU:n tietosuojasääntelyn mukaisiksi. Edelleen valtioneuvosto pitää kannatettavana sitä, että varmistetaan turvattujen viestintäkanavien käyttöönotto ja joustavampi tietojenkäsittely-ympäristö.

Valtioneuvosto korostaa, että asetus- ja direktiiviehdotuksen sääntelyn tulee olla selkeää, mutta samalla joustavaa, jotta tulevat lainsäädännölliset tai teknologiset muutokset voidaan ottaa huomioon.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Euroopan unionin rikosoikeudellisen yhteistyön viraston (jäljempänä Eurojust) tehtävänä on tukea kansallisten viranomaisten välistä oikeudellista koordinointia ja yhteistyötä, jolla torjutaan terrorismia ja vakavaa, useampaa kuin yhtä EU:n jäsenvaltiota koskevaa järjestäytyntä rikollisuutta. Tehtäviensä suorittamiseksi Eurojust järjestää koordinointikokouksia, rahoittaa ja järjestää asiantuntija-apua yhteisiin tutkintaryhmiin ja organisoii yhteistyötä koordinoitikeskusten avulla. Terrorismin torjunta on kuulunut Eurojustin toimialaan sen perustamisesta saakka eli vuodesta 2002 lähtien.

Eurojust on perustettu Eurojust-yksikön perustamisesta vakavan rikollisuuden torjunnan tehostamiseksi tehdyllä neuvoston päätöksellä 2002/187/YOS, jonka on korvannut 12.12.2019 voimaan tullut Eurojust-asetus (EU) 2018/1727.

Terrorismirikoksia koskevasta tiedonvaihdosta ja yhteistyöstä säädetään neuvoston päätöksessä 2005/671/YOS (jäljempänä neuvoston päätös 2005/671/YOS). Päätöksessä säädetään, että jäsenvaltioiden on kerättävä kaikki terrorismirikoksiin liittyviä rikostutkimuksia koskevat ja niistä johtuvat asiaankuuluvat tiedot, jotka vaikuttavat kahteen tai useampaan jäsenvaltioon tai voivat vaikuttaa niihin, ja lähetettävä ne Euroopan unionin lainvalvontayhteistyövirastolle (jäljempänä Europol). Lisäksi jäsenvaltioiden on kerättävä kaikki asiaankuuluvat tiedot terrorismirikoksiin liittyvistä syytteesenpanoista ja tuomioista, jotka vaikuttavat kahteen tai useampaan jäsenvaltioon tai voivat vaikuttaa niihin, ja lähetettävä ne Eurojustille. Kunkin jäsenvaltion on myös asetettava saataville kaikki toimivaltaisten viranomaistensa keräämät asiaankuuluvat tiedot terrorismirikoksiin liittyvistä rikosoikeudellisista menettelyistä. Nämä tiedot on saatettava mahdollisimman pian toisen jäsenvaltion toimivaltaisten viranomaisten saataville silloin, kun terrorismirikoksia koskeva tutkinta on meneillään tai sellainen saatetaan aloittaa taikka kun syytetoimet ovat käynnissä.

Yksi Eurojustin tällä alalla tekemän työn keskeisistä työkaluista on Euroopan oikeudellinen terrorisminvastainen rekisteri (European Judicial Counter-Terrorism Register, jäljempänä terrorismirekisteri). Terrorismirekisteri perustettiin syyskuussa 2019 neuvoston päätöksen 2005/671/YOS nojalla. Rekisterin osalta jäsenvaltiot antavat tietoja lainkäyttövaltaansa kuuluvista terrorismirikoksia koskevasta oikeudenkäynneistä. Nämä tiedot tallennetaan ja ristiintarkastetaan Eurojustin asianhallintajärjestelmässä samalla tavoin kuin operatiiviset tiedot, jotka liittyvät Eurojustin tukemiin meneillään oleviin oikeudellisen yhteistyön tapauksiin. Tavoitteena on tunnistaa

Valiokunnan lausunto LaVL 4/2022 vp

mahdolliset yhteydet terrorismin vastaisten oikeudellisten menettelyjen ja niihin liittyvien mahdollisten koordinoitutarpeiden välillä.

Koska Eurojust-asetus annettiin ennen terrorismirekisterin perustamista, rekisteristä ei ole säädetty Eurojust-asetuksessa. Tämän on katsottu luovan oikeudellista epävarmuutta erityisesti siksi, että neuvoston päätöksen 2005/671/YOS ja Eurojust-asetuksen välinen suhde on epäselvä.

Euroopan komissio julkaisi 1.12.2021 oikeusalan digitalisaatiota koskevan lainsäädäntöpaketin, jonka yhtenä osana on edellä selostettuun liittyen ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi Eurojust-asetuksen ja neuvoston päätöksen 2005/671/YOS muuttamisesta koskien digitaalista tietojenvaihtoa terrorismitapauksissa (jäljempänä asetusehdotus). Lisäksi pakettiin kuuluu ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi neuvoston päätöksen 2005/671/YOS muuttamisesta siltä osin kuin on kyse sen mukauttamisesta unionin sääntöihin, jotka koskevat henkilötietojen suojaa (jäljempänä direktiiviehdotus). Nyt käsiteltävä valtioneuvoston kirjelmä koskee edellä mainittua asetus- ja direktiiviehdotusta.

Valtioneuvoston kirjelmän mukaan asetusehdotuksen tavoitteena on muuttaa Eurojust-asetusta ja neuvoston päätöstä 2005/671/YOS siten, että selkeytetään ja vahvistetaan jäsenvaltioiden oikeudellista velvoitetta jakaa terrorismirikoksia koskevia tietoja Eurojustin kanssa (s. 3). Tavoitteena on lisäksi selventää edellytyksiä, joiden mukaisesti Eurojustiin lähetetyt kolmansien maiden yhteyssyyttäjät saavat pääsyoikeuden Eurojustin asianhallintajärjestelmään sovellettavien tietosuojasääntöjen mukaisesti. Tavoitteena on lisäksi turvattujen viestintäkanavien käyttöönotto ja joustavampi tietojenkäsittely-ympäristö.

Direktiiviehdotuksen tavoitteena on neuvoston päätöksen 2005/671/YOS yhdenmukaistaminen niin sanotun rikosasioiden tietosuojadirektiivin (EU) 2016/680 kanssa.

Lakivaliokunta pitää valtioneuvoston tavoin tärkeänä, että EU:ssa parannetaan terrorismirikoksia koskevaa tiedonvaihtoa ja yhteistyötä. Samoin valiokunta pitää tärkeänä Eurojustin toimintamahdollisuuksien parantamista, jotta se voi paremmin tukea ja tehostaa kansallisten tutkinta- ja syyttäväviranomaisten välistä koordinoitua ja yhteistyötä erityisesti rajat ylittävissä terrorismitapauksissa.

Valiokunta yhtyy valtioneuvoston näkemykseen siitä, että rajat ylittäviin terrorismitapauksiin liittyvä digitaalisen tietojenvaihdon edistäminen EU:ssa osana laajempaa digitalisointikehitystä edellyttää yhteisiä toimintatapoja ja yhteen toimivia teknisiä ratkaisuja. Ehdotuksien pääasiallisena tavoitteena on selkeyttää rajat ylittävää tiedonvaihtoa terrorismitapauksissa EU:n jäsenvaltioiden ja Eurojustin välillä hyödyntäen digitalisaation luomia mahdollisuuksia.

Valtioneuvoston tavoin lakivaliokunta pitää kuitenkin tärkeänä, että jäsenvaltioiden kansallisten järjestelmien erilaisuus ja erityispiirteet otetaan riittävällä tavalla huomioon. Tältä osin on tärkeää, että neuvotteluissa pyritään muun muassa varmistamaan, ettei ehdotetuista muutoksista aiheudu kohtuuttomia muutoksia kansallisiin tietojärjestelmiin ottaen huomioon myös muutoksista mahdollisesti aiheutuvat kustannukset, erityisesti ottaen huomioon kansallisten järjestelmien erityispiirteet.

Valiokunnan lausunto LaVL 4/2022 vp

Tiedonluovutusta koskevan sääntelyn tulee olla selkeää. Järjestelmien erilaisuuteen liittyen ehdotusta koskevissa neuvotteluissa on tärkeä huomioida myös kansalliset esitutkinnan ja tiedonluovuttamisen järjestelyt. Suomessa tutkinnanjohtajana on yleensä poliisi, kun taas monissa muissa jäsenvaltioissa tutkinnanjohtajana toimii syyttäjä. Lisäksi ehdotusten suhdetta Europolin tehtävään terrorismin torjunnassa on syytä pyrkiä neuvotteluissa selventämään.

Saamansa selvityksen perusteella lakivaliokunta suhtautuu valtioneuvoston tavoin lähtökohtaisesti myönteisesti ehdotusten tavoitteeseen selkeyttää terrorismitapauksiin liittyvää EU:n jäsenvaltioiden tietojen luovuttamista koskevaa oikeudellista velvoitetta suhteessa Eurojustiin. Tältä osin on kuitenkin tärkeää, että kansallisten tiedonsaantioikeuksien ja tietojen toimittamisvelvoitteiden osalta neuvotteluissa pyritään selventämään, mitä ja minkälaisia tilanteita ehdotuksessa tarkoitettulla kansallisella tietojen toimittamisvelvoitteiden rajoituksella tarkemmin tarkoitetaan. Edellä todettuun liittyen asetusehdotus edellyttää saadun selvityksen mukaan esimerkiksi tiettyjen biometrinen tietojen toimittamista vain, jos oikeusviranomaiset saisivat ne käyttöönsä. Oikeusministeriöltä saadun selvityksen mukaan viimeksi mainitun voidaan katsoa tarkoittavan niin sanottua kansallista rajoitusta, jonka mukaan tällaisia tietoja koskeva toimittamisvelvollisuus on riippuvainen kansallisesta menettelystä ja kyseessä olevien tietojen saatavuudesta. Valtioneuvoston tavoin lakivaliokunta korostaa, että mainittu raja on tärkeä pyrkiä säilyttämään, jotta kansallisten järjestelmien erilaisuus otetaan riittävällä tavalla ehdotetussa sääntelyssä huomioon.

Valtioneuvoston tavoin lakivaliokunta pitää tärkeänä, että henkilötietojen käsittelyn tulee olla ehdotetussa sääntelyssä Eurojustin tehtävien kannalta tarpeellista ja erityisten operatiivisten henkilötietojen ryhmien osalta ehdottoman välttämätöntä. Tältä osin on tärkeää, että neuvotteluissa pyritään varmistamaan asetusehdotuksen johdantokappaleen 12 kirjaus siitä, että biometrinen tietojen arkaluonteisuuden vuoksi niiden käsittelyä tulee arvioida tapauskohtaisesti ja rajata ehdottoman välttämättömään huomioiden tietojen käsittelyn terrorismin torjuntaan liittyvä tavoite.

Asetusehdotuksen 1 artiklan 3 kohdan mukaan Eurojust-asetuksen 21 artiklan 10 kohta poistetaan. Saamansa selvityksen perusteella lakivaliokunta kiinnittää huomiota siihen, että 10 kohta sisältää myös vaatimuksen siitä, että toimivaltaiset kansalliset viranomaiset eivät ole velvoitettuja toimittamaan tietoja, jos ne on jo toimitettu Eurojustille asetuksen säännösten mukaisesti. Valiokunta katsoo, että tämä vaatimus on neuvotteluissa syytä pyrkiä säilyttämään asetuksessa pelkästään jo keskeinen tietojen minimointia koskeva tietosuojaperiaate huomioiden.

Asetusehdotuksen 1 artiklan 7 kohdan mukaan Eurojust-asetuksen 27 artiklaa (operatiivisten henkilötietojen käsittely) muutetaan lisäämällä siihen 5 kohta, jonka mukaan Eurojust voi jatkaa tiettyjen operatiivisten henkilötietojen käsittelyä myös silloin, kun kansallisen lain mukaisesti menettelyt on saatettu päätökseen, ja myös tilanteissa, kun menettelyt ovat päättyneet vapauttavaan tuomioon. Lisäksi kohdan mukaan niissä tilanteissa, joissa menettelyt eivät ole johtaneet tuomioon, henkilötietojen käsittely on mahdollista vain linkkien havaitsemiseksi muiden menettelyssä olevien tai jo lopetettujen tutkintojen ja syytetoimien kanssa.

Valtioneuvoston kirjelmästä (s. 6) ilmi käyvin tavoin Eurojust-asetuksen 27 artiklan muutoksien tarkoituksena on sallia tietojen käsittely terrorismitapauksissa myös kansallisen lain mukaisesti päättyneiden tapauksien osalta. Ehdotettavien muutoksien tarkoituksena on siten tehokas tietojen

Valiokunnan lausunto LaVL 4/2022 vp

keskinäisten yhteyksien havaitsemismahdollisuus tutkintojen ja syytetoimenpiteiden välillä mahdollistamalla tietojen käsittely tietyin ajan koskien myös tietoja aikaisemmista tutkinnoista ja kattaen myös vapauttamiseen johtaneet tai muulla tavalla päättyneet tapaukset. Tältä osin on huomionarvoista se, että edellä mainituilla 27 artiklan muutoksilla laajennetaan Eurojustin mahdollisuuksia käsitellä — myös ajallisesti — muun ohella biometrisia tietoja. Saamansa selvityksen perusteella lakivaliokunta katsoo, että vaikka rajat ylittävissä tapauksissa näytön hankintaan liittyen ehdotettu sääntely voi sinällään olla hyväksyttävissä, on sääntelyn oikeasuhtaisuutta suhteessa terrorismin torjunnan tavoitteeseen syytä vielä arvioida erityisesti siltä osin kuin Eurojustille toimitettavat tiedot voisivat olla käsiteltävänä pidempään kuin niitä toimittanut toimivaltainen kansallinen viranomaisena saa niitä itse käsitellä kansallisen lain mukaan. Valiokunta korostaa tältäkin osin, että neuvotteluissa tulee pyrkiä varmistamaan, että tietoja käsitellään tietosuojasääntelyn mukaisesti ja arkaluonteisina pidettävien tietojen käsittely rajataan tietosuojasääntelyn edellyttämällä tavalla ehdottoman välttämättömään ja huolehditaan, että rekisteröidyn oikeuksia ja vapauksia koskevat suojatoimet, säilytysajat mukaan lukien, on asianmukaisesti toteutettu.

Valiokunta kannattaa myös tavoitetta selkeyttää tietojenvaihtoa kolmansien valtioiden ja kansainvälisten järjestöjen kanssa tehtävän tarvittavan yhteistyön osalta. Tärkeää on, että tältä osin toimitaan sovellettavien tietosuojasäännösten mukaisesti. Valiokunta korostaa, että kolmansien valtioiden kanssa tehtävässä yhteistyössä on tärkeää kiinnittää huomiota kyseisten valtioiden tietosuojan ja tietoturvan tasoon.

Lakivaliokunta pitää valtioneuvoston tavoin tärkeänä, että neuvoston päätös 2005/671/JHA päivitetään ja yhdenmukaistetaan rikosasioiden tietosuojadirektiivin kanssa. Neuvoston päätöksen 2005/671/JHA ja Eurojust-asetuksen sisältämät henkilötietojen käsittelyä tarkoittavat säännökset on tärkeää päivittää EU:n tietosuojasääntelyn mukaisiksi.

Valiokunta yhtyy valtioneuvoston näkemykseen siitä, että asetus- ja direktiiviehdotuksen sääntelyn tulee olla selkeää, mutta samalla joustavaa, jotta tulevat lainsäädännölliset tai teknologiset muutokset voidaan ottaa huomioon.

VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Lakivaliokunta ilmoittaa,

että se yhtyy asiassa edellä esitetyin täsmennyksin ja täydennyksin valtioneuvoston kantaan.

Valiokunnan lausunto LaVL 4/2022 vp

Helsingissä 16.2.2022

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Leena Meri ps
jäsen Eeva-Johanna Eloranta sd
jäsen Hanna Huttunen kesk
jäsen Saara Hyrkkö vihr
jäsen Pihla Keto-Huovinen kok
jäsen Marko Kilpi kok
jäsen Jari Kinnunen kok
jäsen Antero Laukkanen kd
jäsen Matias Mäkynen sd
jäsen Jouni Ovaska kesk
jäsen Juha Pylväs kesk
jäsen Mari Rantanen ps
jäsen Suldaan Said Ahmed vas
jäsen Mirka Soinikoski vihr
jäsen Paula Werning sd

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Mikko Monto