

Eduskunnan lakivaliokunnalle

Valtioneuvoston kirjelmä U 78/2021 vp eduskunnalle komission asetuksen 2018/1727/EU ja neuvoston päätöksen 2005/671/YOS muuttamisesta koskien digitaalista tietojenvaihtoa terrorismitapauksissa; oikeusministeriön täydentävä selvitys

Lakivaliokunta on otsikkoasiaa koskevassa kuulemisessa 9.2.2022 toivonut oikeusministeriöltä kirjallista lisäselvitystä tietyistä kuulemiseen toimitetuissa kirjallisissa asiantuntijalausunnoissa ja kuulemisessa esiin nostetuista seikoista. Oikeusministeriö lausuu kunnioittavasti seuraavaa.

Yhteyshenkilön nimeäminen ja riittävä kansallinen liikkumavara

Kuulemiseen toimitetuissa kirjallisissa asiantuntijalausunnoissa (jäljempänä *lausunnot*) on tuotu esiin, että tietojen toimittamisen kansallisten järjestelyiden osalta tulisi jättää riittävä liikkumavara, joka ottaa huomioon kansallisen tutkinnanjohtajajärjestelyt ja syyttäjyhteistyön. Lisäksi sääntelyssä tulisi varata mahdollisuus nimetä poliisin edustaja Eurojustin kansalliseksi yhteyshenkilöksi terrorismia koskevissa asioissa.

Oikeusministeriö toteaa asian osalta, että valtioneuvoston kirjelmässä on otettu huomioon tarve kansallisten järjestelmien erilaisuuden ja erityispiirteiden huomioon ottamiselle riittävällä tavalla, samoin kuin sen myötä asia on otettu huomioon ehdotuksia koskevissa meneillään olevissa neuvotteluissa. Mahdollisuudesta nimetä poliisin edustaja asetusehdotuksen mukaiseksi kansalliseksi yhteyshenkilöksi oikeusministeriö kiinnittää huomiota asetusehdotuksen 1 artiklan 2 kohtaan, jonka mukaan terrorismiasioiden kansallisen yhteyshenkilön on oltava *oikeusviranomainen tai muu toimivaltainen viranomainen*. Näin ollen mahdollisuus nimetä myös poliisin edustaja Eurojustin kansalliseksi yhteyshenkilöksi on oikeusministeriön käsityksen mukaan jo mukana asetusehdotuksessa. Lisäksi ehdotus mahdollistaa useamman kuin yhden viranomaisen nimeämisen, jos kansallinen oikeusjärjestelmä sitä edellyttää.

Tietojen toimittamisvelvollisuuden alkamishetki

Lausuntojen mukaan tärkeää olisi määritellä mahdollisimman yksityiselitteisesti tietojen toimittamisvelvollisuuden alkamishetki ottaen myös huomioon, että terrorismirikoksissa yhteistyö syyttäjien kanssa voi alkaa jo hyvin varhaisessa vaiheessa esimerkiksi jo niin sanotussa rikoksen estämis- ja paljastamisvaiheessa ilman, että ollaan vielä varsinaisessa oikeudellisen yhteistyön vaiheessa. Toisaalta esimerkiksi Keskusrikospoliisin (KRP) lausunnossa todetaan, että asetusehdotus näyttäisi korostavan tältä osin varsinaista esitutkintavaihetta eli kun rikostutkinta jo olisi käynnissä. Tältä osin KRP:n lausunnossa viitataan erityisesti ehdotettavan 21 a artiklan 1 kohtaan.

Myös poliisihallitus (POHA) on lausunnossaan todennut, että tärkeää on varmistaa tiedonluovuttamissääntelyn täsmällisyys ja velvoitteiden rajaukset ja että tältä osin valtioneuvoston kirjelmässä esitetty kanta on hyvin muotoiltu.

Edellä selostetun osalta oikeusministeriö toteaa, että valtioneuvoston kirjelmässäänkin on otettu huomioon tietojen toimittamisvelvollisuuteen liittyviä huomioon otettavia seikkoja ja tärkeänä pidetään pyrkimystä mahdollisuuksien mukaan niitä neuvotteluissa selventämään, sekä asiaan liittyen ottamaan huomioon kansallisten järjestelmien erilaisuus riittävällä tavalla ehdotetussa sääntelyssä.

Lisäksi oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että ehdotetun 21 a artiklan 1 kohdan mukaisesti tiedottamisvelvollisuus koskisi terrorismirikoksia koskevia käynnissä olevia tai päätökseen saatettuja oikeusviranomaisten valvomia *rikostutkintoja, syytetoimia, oikeudenkäyntejä ja tuomioistuimen päätöksiä* silloin kun oikeusviranomaiset osallistuvat niihin.

Tietojen toimittaminen myös Europolille ja mahdollisen päällekkäisyyden välttäminen

Lausunnoissa on tuotu esiin mahdollinen osittainen tietojen toimittamisen päällekkäisyys, sillä vastaavia tietoja toimitetaan esimerkiksi KRP:n toimesta Europolille ja tämä voi tyypillisesti tapahtua jo rikoksen estämisen ja paljastamisen vaiheessa.

Tältä osin oikeusministeriö toteaa, että valtioneuvoston kirjelmässä on otettu huomioon myös ehdotusten suhde Europoliin ja nimenomaisesti todettu, että ehdotusten suhdetta Europolin tehtävään terrorismin torjunnassa pyrittäisiin neuvotteluissa selventämään.

Tietojen toimittamisen harkinnanvaraisuus

Lausunnoissa on pidetty tärkeänä mahdollisuutta arvioida tietojen toimittamista rikostutkinnan turvaamisen ja kansallisen turvallisuuden näkökulmasta. Tältä osin oikeusministeriö kiinnittää huomiota ehdotettavan 21 a artiklan 5 kohtaan, jonka mukaan tietojentoimittamisvelvollisuutta ei sovellettaisi, jos tietojen jakaminen vaarantaisi meneillään olevan tutkinnan tai henkilön turvallisuuden tai jos se olisi kyseisen jäsenvaltion keskeisten turvallisuusetujen vastaista.

Tietojen edelleen luovuttaminen ja rajoitusten asettamismahdollisuus

Esimerkiksi KRP:n lausunnossa on tuotu esiin tarve mahdollistaa mahdollisuus tietojen luovuttajalle asettaa rajoituksia tietojen edelleen luovuttamiselle. Tältä osin oikeusministeriö kiinnittää huomiota sekä voimassa olevan Eurojust-asetuksen 56 artiklaan (Operatiivisten henkilötietojen siirtoa kolmansiin maihin ja kansainvälisille järjestöille koskevat yleiset periaatteet) ja erityisesti sen 1 kohtaan ja kohdan c alakohtaan. Kyseisen 1 kohdan ja c alakohdan mukaan Eurojust voi siirtää operatiivisia henkilötietoja kolmanteen maahan tai kansainväliselle järjestölle sovellettavia tietosuoja säännöksiä ja tämän asetuksen muita säännöksiä noudattaen ja ainoastaan, jos seuraavat edellytykset täyttyvät: [...] c) jos jäsenvaltio on siirtänyt tämän artiklan mukaisesti siirrettävät operatiiviset henkilötiedot Eurojustille tai asettanut ne sen saataville, Eurojustin on saatava kyseisen jäsenvaltion toimivaltaiselta viranomaiselta siirrolle ennakkolupa tämän jäsenvaltion kansallisen lainsäädännön mukaisesti, jollei kyseinen jäsenvaltio ole antanut tällaisille siirroille lupaa yleisesti tai tiettyjen ehtojen täytyessä.

Edelleen oikeusministeriö kiinnittää huomiota ehdotettavan 23 artiklan 4 kohtaan, jonka mukaan tehtäviensä suorittamiseksi kansalliset jäsenet voivat käsitellä henkilötietoja, jotka koskevat heidän käsiteltävinään olevia yksittäisiä tapauksia, [Eurojust] asetuksen tai muiden sovellettavien säädösten mukaisesti. Lisäksi huomiota kiinnitetään ehdotetun 24 artiklan 2 ja 3 kohtaan. Kohdan 2 mukaan kansallinen jäsen päättää tapauskohtaisesti siitä, pidetäänkö tietoihin pääsy rajoitettuna vai sallitaanko pääsy tietoihin tai niiden osiin muille kansallisille jäsenille, Eurojustiin lähetetyille yhteyssyyttäjäille, valtuutetuille Eurojustin henkilöstölle tai muille Eurojustin lukuun työskenteleville henkilöille. Artiklan 3 kohdan mukaan kansallisen jäsenen on ilmoitettava tietojen jatkokäsittelyä, saatavuutta ja siirtämistä koskevista yleisistä tai erityisistä rajoituksista, jos on havaittu 23 artiklan 2 kohdan c alakohdassa tarkoitettu yhteys.

Viimeksi selostetun ehdotettavan sääntelyn osalta oikeusministeriön alustavan käsityksen ja alustavan arvioinnin mukaan kyse on tapauskohtaisesta harkinnasta koskien tietojen antamista ja jakamista, ja täten tietojen käsittelyssä lähtökohtaisesti otettaisiin huomioon kansallisten viranomaisten ohjeet, ja mahdollisilla rajoituksilla olisi lähtökohtaisesti merkitystä. On lisäksi otettava huomioon, että tietojen jakamista koskeva tapauskohtainen harkinta tehtäisiin myös jokaisen tahon (muut kansalliset jäsenet, yhteyssyyttäjät jne.) osalta erikseen eikä kyse olisi tietojen (automaattisesta) jakamisesta kaikkien tahojen kesken.

Tiedottamisvelvollisuus syyttäjän kannalta

Syyttäjälaitoksen lausunnossa pohditaan ehdotetun 21 a artiklan suhdetta muun muassa esitutkintalain (805/2011) 5 luvun 2 §:n 1 ja 2 momenttiin. Lisäksi lausunnossa todetaan, että nykytilanteessa syyttäjällä ei olisi mahdollisuutta ainakaan yksin toteuttaa hänelle mahdollisesti säädettävää tiedottamisvelvollisuutta asetusehdotuksen mukaisesti – syyteharkinnan aikana tai sen jälkeen. Edelleen lausunnossa pohditaan

syyttäjälaitoksesta annetun lain 22 §:ää suhteessa tiedottamisvelvollisuuteen kansallisen yhteys henkilön kannalta.

Oikeusministeriö on ottanut huomioon esitetyt pohdinnat sekä kiinnittää huomiota siihen, että edellä mainittua kansallisen järjestelmän ominaisuuksia on osaltaan sivuttu myös valtioneuvoston kirjelmässä. Oikeusministeriö kuitenkin katsoo, että selostetut pohdinnat lähtökohtaisesti liittyvät kansalliseen lainsäädännölliseen harkintaan, ja tämä harkinta ajankohtaistuisi lähinnä vasta ehdotusten mahdollisen hyväksymisen jälkeen. Toki oikeusministeriö pitää tärkeänä sitä, että neuvotteluiden edetessä otetaan tarkasti huomioon kansallinen järjestelmä ja lainsäädäntö sekä sen linjojen mukaisesti pyritään neuvotteluissa selventämään tarpeen ja mahdollisuuksien mukaan sääntelyä tarpeellisilta osin, jotta kansallisten järjestelmien erityispiirteet otetaan riittävällä tavalla huomioon.

Tietojen säilytysajan pidentäminen

Tietosuoja valtuutetun toimiston lausunnossa kiinnitetään huomiota siihen, että vaikka rajat ylittävissä tapauksissa näytön hankintaan liittyvä argumentti voi olla hyväksyttävissä, niin epäselväksi jää onko sääntelyehdotus kaikkien kansallisen lain mukaisesti päättäneiden tapausten osalta oikeasuhtaista. Tältä osin lausunnossa todetaan, että kansallisen lain mukaan tuntomerkkítiedot poistetaan viimeistään vuoden kuluttua merkinnän tekemisestä, jos tutkinnassa on selvinnyt, ettei rikosta ole tehty tai henkilöä ei enää ole syytä epäillä rikoksesta. Sääntelyn oikeasuhtaisuutta suhteessa terrorismin torjunnan tavoitteeseen voisi olla syytä vielä arvioida ottaen huomioon, että Eurojustille toimitetut biometriset tiedot voisivat olla käsiteltävänä pidempään kuin niitä toimittanut toimivaltainen kansallinen viranomainen saisi itse niitä käsitellä kansallisen lain mukaan.

Oikeusministeriö pitää edellä selostettua huomiota kansallisesta menettelystä tuntomerkkien säilyttämisen osalta hyvänä, ja ottaa huomioon sen meneillään olevissa neuvotteluissa. Neuvotteluissa tulisi pyrkiä varmistamaan, että tietoja käsiteltäisiin tietosuoja sääntelyn mukaisesti ja arkaluonteisina pidettävien tietojen käsittely rajattaisiin tietosuoja sääntelyn edellyttämällä tavalla ehdottoman välttämättömään ja huolehdittaisiin, että rekisteröidyn oikeuksia ja vapauksia koskevat suojatoimet (ml. säilytysajat) on asianmukaisesti toteutettu. Myös Euroopan tietosuoja valtuutettu on pitänyt tärkeänä, että henkilötietojen käsittelyssä varmistetaan riittävät suojatoimet, erityisesti biometristen tietojen käsittelyssä.

Kuulemisessa esitetyt edustajien kysymykset

Kuulemisessa esitettiin edustajien taholta tarkentavia kysymyksiä koskien yhteistyötä kolmansien maiden ja kolmansien maiden yhteyssyyttäjien kanssa. Kysymykset kohdistuivat lähinnä siihen, että ehdotusten myötä laajennettaisiin yhteistyötä kolmansien maiden kanssa sekä ehdotetun 54 a artiklan 3 kohdan mukaisesti Eurojustiin lähetetyille yhteyssyyttäjille annettaisiin pääsy Eurojustin asianhallintajärjestelmään

turvallista tietojenvaihtoa varten. Kolmansien maiden osalta tarkennusta pyydettiin myös siitä, mistä maista on kyse.

Kolmansien maiden kanssa tehtävän yhteistyön osalta – koskien myös yhteyssyyttäjiä – oikeusministeriö viittaa ensinnäkin asetusehdotuksen johdantokappaleeseen 23, jonka mukaan Eurojust on tehnyt kolmansien maiden kanssa 12 yhteistyösopimusta¹, jotka mahdollistavat operatiivisten henkilötietojen siirtämisen ja kolmannen maan yhteyssyyttäjän lähettämisen Eurojustiin. Lisäksi Euroopan unionin ja Yhdistyneen kuningaskunnan välisessä kaupp- ja yhteistyösopimuksessa sallitaan yhteyssyyttäjän lähettäminen. Neuvosto antoi maaliskuussa 2021 komissiolle valtuudet neuvotella Eurojustin ja 13 kolmannen valtion välistä yhteistyötä koskevista uusista yhteistyösopimuksista. Lisäksi huomionarvoista on asetusehdotuksen 1 artiklan 1 kohta, jonka mukaan Eurojust voi avustaa myös tutkinta- ja syytetoimissa, jotka koskevat vain jäsenvaltiota ja kolmatta maata tai jäsenvaltiota ja kansainvälistä järjestöä sillä edellytyksellä, että *kyseisen kolmannen maan tai kansainvälisen järjestön kanssa on tehty yhteistyösopimus tai yhteistyöjärjestely* 52 artiklan mukaisesti, tai sillä edellytyksellä, että tietyssä tapauksessa tällaisen avun antamiseen liittyy keskeinen etu.

Edelleen oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että ehdotettavan 54 a artiklan tavoitteena on selkeyttää Eurojustissa toimivien yhteyssyyttäjien kanssa tehtävää yhteistyötä. Vaikka mainitun säännöksen mukaan kolmansien maiden yhteyssyyttäjille myönnettäisiin pääsy asianhallintajärjestelmään, säännös ei kuitenkaan loisi oikeusperustaa tietojen jakamiselle. Tietojen siirtäminen yhteyssyyttäjälle tarkoittaisi tiedonsiirtoa kolmanteen maahan, ja siksi se on aina toteutettava edellä selostetun Eurojust-asetuksen 56 artiklan mukaisesti.

Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että komission ehdotuksen mukaan nykyisellään Eurojust-asetuksessa ei mainita lainkaan yhteyssyyttäjiä tai heidän pääsystään asianhallintajärjestelmään. Siksi komission mukaan tällä hetkellä on epäselvää, miten tietoja, myös henkilötietoja, voitaisiin vaihtaa tehokkaasti ja turvallisesti kolmansien maiden yhteyssyyttäjien kanssa Eurojust-asetuksen mukaisesti. Kuten valtakunnansyyttäjän toimiston edustaja kuulemisessa korosti, yhteistyö kolmansien maiden ja yhteyssyyttäjien kanssa on välttämätöntä erityisesti terrorismitapauksissa, koska näiden asioiden tutkiminen ja syytteenpano edellyttävät tietojen saamista niiltä.

Lisäksi oikeusministeriö viittaa tietosuojavaltuutetun toimiston edustajan kuulemisessa toteamaan, että EU:n tietosuojasääntelyssä lähtökohtana on, että henkilötietojen siirto kolmansille maille tai kansainvälisille järjestöille on mahdollista ainoastaan, silloin, kun voidaan varmistua kolmannen maan tai kansainvälisen järjestön riittävästä tietosuojan tasosta. Sen ohella, että henkilötietojen siirtäminen edellyttää tietosuojasääntelyn vaatimusten noudattamista, sääntely edellyttää lisäksi, että henkilötietojen siirroille on aina jokin siirtoeruste. Voimassa olevan Eurojust-asetuksen IV jaksossa (tarkemmin 56-

¹ Eurojust on tehnyt yhteistyösopimuksen Albanian, Montenegron, Pohjois-Makedonian, Serbian, Georgian, Islannin, Liechtensteinin, Moldovan, Norjan, Sveitsin, Ukrainan ja Yhdysvaltojen kanssa.

59 artiklassa) säädetään erikseen niistä edellytyksistä, joiden nojalla operatiivisia henkilötietoja voidaan luovuttaa kolmansille maille.

Edelleen kuulemisessa tuotiin esiin yhteistyö kansainvälisten järjestöjen kanssa. Tältä osin oikeusministeriö kiinnittää tarkemmin huomiota asetusehdotuksen selostusosaan, jossa todetaan, että kansainvälisten järjestöjen kanssa tehtävän yhteistyön osalta olisi erityistä merkitystä mahdollinen yhteistyö Interpolin tai kansainvälisen rikostuomioistuimen kanssa esimerkiksi silloin, kun on kyse taistelualuekenttätodisteista.

Lopuksi

Oikeusministeriö kiinnittää huomiota myös siihen, että tarkemmin ehdotuksista aiheutuvia vaikutuksia ja yhteensopivuutta Suomen järjestelmän kanssa arvioidaan jatkuvasti neuvotteluiden edetessä. Samoin huomioon on otettava, että ehdotukset mahdollisesti muuttuvat ja täsmentyvät neuvotteluiden edetessä, ja että oikeusministeriö ottaa huomioon edellä selostettuja huomioita neuvotteluissa ja mahdollisuuksien mukaan pyrkii neuvotteluissa selventämään ehdotettua sääntelyä niin, että siinä otettaisiin riittävällä tavalla huomioon kansallisten järjestelmien erilaisuus ja erityispiirteet.