

HALLINTOVALIOKUNNAN LAUSUNTO 6/2006 vp

Valtioneuvoston kirjelmä ehdotuksesta neuvoston puitepäätökseksi tietojen saatavuusperiaatteen toteuttamisesta (tietojen saatavuus)

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunnan puhemies on 16 päivänä joulukuuta 2005 lähettänyt valtioneuvoston kirjelmän ehdotuksesta neuvoston puitepäätökseksi tietojen saatavuusperiaatteen toteuttamisesta (tietojen saatavuus) (U 50/2005 vp) käsiteltäväksi suureen valiokuntaan ja samalla määrännyt, että hallintovaliokunnan on annettava asiasta lausuntonsa suurelle valiokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

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

Lisäksi kirjallisen lausunnon ovat antaneet

- valtiovarainministeriö
- Ahvenanmaan maakunnan hallitus
- Tietosuoja-valtuutetun toimisto.

VALTIONEUVOSTON KIRJELMÄ

Ehdotuksen pääasiallinen sisältö

Komissio on 12.10.2005 tehnyt ehdotuksen puitepäätöksestä, joka koskee tietojen saatavuusperiaatteen toteuttamista (KOM (2005) 490 lopullinen). Puitepäätöksen avulla luodaan uusi Euroopan unionin kattava yhteistyöväline, jonka avulla rikosten ennalta estäminen, selvittäminen ja tutkiminen tehostuvat. Yhteistyön tehostuminen perustuu joko suoraan pääsyyn toisten jäsenvaltioiden tietojärjestelmien tietoihin tai pääsyyn niitä koskeviin viitetietoihin. Uuden säännösten avulla jäsenvaltiot saavat tarvitsemansa tiedon joko itse hakemalla tai, saatuaan ensin viitetiedon siitä, että jollakin jäsenvaltiolla on jokin tieto hallussaan, tekemällä erillisen, tietoa koskevan pyynnön kyseiselle valtiolle. Komis-

sio tulee jatkossa antamaan eri tietoluokkia koskevat päätösehdotukset, jolloin jokaisen tietoluokan kohdalla voidaan valita asianmukaisin vaihtoehto tietojen saamiseksi.

Puitepäätösehdotuksen liite I sisältää lomakkeen, jolla viitetietojärjestelmän mukaisessa menettelyssä pyydetään tietoja toisesta jäsenvaltiosta. Liitteessä II on lueteltu ne tietoluokat, joihin puitepäätöstä sovelletaan: DNA-tunnisteet, sormenjäljet, ballistiset tiedot, ajoneuvorekisteritiedot, puhelinnumerot ja datan välitystiedot pois lukien viestin sisältö sekä vähimmäistiedot henkilön tunnistamiseksi väestörekisteristä. Liite III sisältää ne kriteerit, joiden mukaan määritellään vastaavat toimivaltaiset viranomaiset. Komissio tulee jatkossa antamaan eri tietoluok-

kia koskevat päätösehdotukset, jolloin jokaisen tietoluokan kohdalla voidaan valita asianmukaisin vaihtoehto tietojen saamiseksi.

Komissio on antanut samoihin aikoihin ehdotuksen yhteisten tietosuojasääntöjen luomiseksi kolmannen pilarin alueella. Tietosuoja koskeva säännöstö on tarkoitus saattaa voimaan ennen kuin tietojen saatavuusperiaatteen toteuttavaa järjestelmää aletaan soveltaa. Tietojen saatavuusperiaatetta koskevan säännösten tulee olla sovellettavissa 1.1.2008 lukien.

Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto suhtautuu myönteisesti tehtyyn ehdotukseen. Toteutuessaan ehdotus tehostaa jäsenvaltioiden välistä tiedonvaihtoa ja erityisesti Europolin tiedonsaantia.

Ehdotus noudattaa toissijaisuusperiaatetta komission mainitsemilla perusteilla. Asetetut määräajat lainsäädännön valmistelemiseksi ovat todennäköisesti liian tiukkoja, ja niistä tulee voida joustaa laadukkaan lainsäädännön varmistamiseksi. Tätä voidaan perustella silläkin, että myös yhteiset tietosuojasäännökset sisältävä puitepäättös tulee hyväksyä EU:ssa ensi vuoden ensimmäisellä puoliskolla ja saattaa kansallisesti voimaan vuoden 2006 loppuun mennessä. Valtioneuvoston näkemyksen mukaan oikeusperustaksi valittu puitepäättös on tarkoituksenmukaisin vaihtoehto.

Uudella puitepäättöksellä tulee saada lisäarvoa jo olemassa oleviin yhteistyövälineisiin verrattuna. Puitepäättöksen soveltamisalaa määrittelevä 1 artikla rajautuu rikosten estämiseen, selvittämiseen ja tutkimiseen. Tietojen käyttötarkoituksesta määräävä 7 artikla rajaa tietojen käytön yksittäisen rikoksen ennalta estämiseen, selvittämiseen ja tutkimiseen. Valtioneuvosto katsoo, että jatkokeskusteluissa tulee pyrkiä siihen, että puitepäättöksen soveltamisala on riittävän joustava, jotta sen avulla saatuja tietoja voidaan käyttää myös laajoihin rikoskokonaisuuksiin, joihin sisältyy useita rikosnimikkeitä. Henkilötietojen käyttötarkoitussidonnaisuutta on kuitenkin noudatettava.

Valtioneuvosto kannattaa selkeitä ja tiukkoja määräaikoja pyydettyjen tietojen toimittamisel-

le toiseen jäsenvaltioon. Valtioneuvosto katsoo, että 11 artiklassa säännelty mahdollisuus joustaa asetetusta määräajasta on kuitenkin riittävä. Kaikki ne tiedot, joita puitepäättös koskee, eivät kuitenkaan ole suomalaisten lainvalvontaviranomaisten rekistereissä, jotka vakiintuneesti toimivat kansainvälisessä vuorovaikutuksessa muiden maiden viranomaisten kanssa ja jotka ovat järjestäneet tiedonvaihtotoimintansa ympäri-vuorokautiseksi. Jatkokeskusteluissa tuleekin selvittää se, miten tällaiset tiedot voidaan kansallisen lainsäädäntömme ja viranomaisten keskinäisen sekä viranomaisten ja yksityisten tahojen välisen yhteistyön puitteissa sisällyttää tietojen saatavuuspuitepäättöksen soveltamisalaan. Lisäksi on todettava, ettei Suomessa ole ballistisia tietoja sisältävää henkilörekisteriä.

Ehdotuksen 5 artiklan mukaan jäsenvaltioiden vastaavien toimivaltaisten viranomaisten määräytymisperusteet päätettäisiin 19 artiklan mukaisessa komiteamenettelyssä. Komitea ratkaisisi myös artikloissa 11 ja 12 säädetyt tekniset yksityiskohdat tietojen ja niiden käyttötarkoitusta koskevien rajoitusten välittämisessä.

Valtioneuvoston näkemyksen mukaan komiteamenettelyä voidaan käyttää myös kolmannen pilarin asioissa, mutta komitean tulee ratkaista ainoastaan teknisiä kysymyksiä. Komiteamenettelyn käyttämiseen 11 ja 12 artikloissa mainituissa tapauksissa voidaan suhtautua myönteisesti: menettelyä koskevat säännökset on kirjattu auki eikä jätetty viittaussäännösten varaan. Komitean toimivaltaan kuuluvat asiat eivät käy selkeästi ilmi ehdotuksesta, ja ne tulee selvittää jatkokäsittelyssä. Valtioneuvosto katsoo, että komiteamenettelyssä voitaisiin sopia niistä edellytyksistä, joiden perusteella kukin jäsenvaltio nimeäisi omalta osaltaan toimivaltaiset viranomaiset.

Valtioneuvosto suhtautuu myönteisesti siihen ehdotuksen keskeiseen ratkaisuun, että tietojen antaminen toisen jäsenvaltion viranomaisille tapahtuu lähtökohtaisesti suorien käyttöoikeuksien kautta. Ennen kuin suorien käyttöyhteyksien avaamiseen voidaan ottaa lopullisesti kantaa, on pystyttävä ratkaisemaan ne tekniset, kielelliset, oikeudelliset ja tietosuojakysymyk-

set, jotka tähän ratkaisuun liittyvät. Ellei suorien käyttöoikeuksien antaminen ole mahdollista, käytettäisiin viitetietojärjestelmää. Sen osalta olisi arvioitava siihen liittyvät lainsäädäntötarpeet. Valtioneuvosto katsoo, että valmistelussa tulee pitää huoli siitä, että komission ehdotus yhteisiksi tietosuojasäännöiksi kolmannen pila-

rin alueella tulee täyttämään ne tietosuojatarpeet, joita suorien käyttöoikeuksien antaminen tai viitetietojärjestelmän käyttöönotto luo. Yhteiset tietosuojasäännöt tulee olla vahvistettu ennen kuin tietojen saatavuusperiaatetta ryhdytään soveltamaan.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Komission ehdotus neuvoston puitepäättökseksi tietojen saatavuusperiaatteen toteuttamisesta perustuu Haagin ohjelmaan. Saatavuusperiaatteen mukaan, jos lainvalvontaviranomainen tai Europol tarvitsee tietoa lainmukaisten tehtäviensä suorittamiseen, se voi saada tiedon toisesta jäsenvaltiosta. Vastaavasti jäsenvaltion, jonka hallussa tieto on, on annettava tieto ilmoitettuun tarkoitukseen. Saatavuusperiaate on tarkoitus ottaa käyttöön vuoden 2008 alusta lukien.

Saatavuusperiaatetta koskevan puitepäättöksen nojalla tapahtuvassa henkilötietojen käsittelyssä noudatettaisiin III pilarin tietosuojaa koskevaa puitepäättöstä, jonka osalta valiokunta viittaa lausuntoonsa HaVL 5/2006 vp — U 48/2005 vp. Nyt käsiteltävänä olevaan komission ehdotukseen sisältyy lisäksi eräitä, tietosuojapuitepäättöstä täydentäviä säännöksiä.

Komission ehdotuksella on yhtymäkohtia muun muassa Ruotsin ehdotukseen tietojen ja tiedustelutietojen vaihtamisen tehostamisesta, Schengenin yleissopimukseen sekä niin sanottuun Prümin sopimukseen (E 97/2005 vp), jossa on samankaltaisia määräyksiä DNA-, sormenjälki- ja ajoneuvorekisteritietojen antamisesta kuin komission ehdotuksessa.

Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että parhaillaan on vireillä useita viranomaisten rikostorjuntayhteistyöhön ja tietojen vaihtoon liittyviä, keskenään osittain kilpaileviakin hankkeita. Valiokunta pitää tärkeänä, että sääntelyn selkeydestä huolehditaan ja ettei synnytetä päällekkäistä, keskenään ristiriitaista sääntelyä. Uudella puitepäättöksellä tulee saada lisäarvoa jo olemassa oleviin yhteistyövälineisiin verrattuna.

Saatavuusperiaate on suuri periaatteellinen uudistus lainvalvontaviranomaisten välisessä tietojen vaihdossa. Ehdotuksen perusajatukseen tehostaa jäsenvaltioiden viranomaisten ja erityisesti Europolin tiedonsaantia voidaan suhtautua myönteisesti. Ehdotus sisältää kuitenkin edelleen avoimia kysymyksiä. Hallintovaliokunta on antanut asiassa aiemmin lausunnon HaVL 17/2005 vp — E 26/2005 vp, jossa esitetyt kannanotot ovat edelleen ajankohtaisia.

Ehdotuksen keskeisin kysymys koskee sitä, että tietojen antaminen toisen jäsenvaltion viranomaiselle tapahtuisi lähtökohtaisesti suorien käyttöoikeuksien avulla. Tämä edellyttää useiden teknisten, kielellisten sekä tietosuoja- ja muiden oikeudellisten kysymysten ratkaisua. Myös uusien Euroopan laajuisten viitetietokantojen ja rekistereiden perustaminen edellyttää lainsäädäntötarpeiden selvittämistä ja tarkkaa etukäteistä suunnittelua ja harkintaa, esimerkiksi DNA-tietojen ja muiden biometristen tietojen vaihtamisen osalta. Valiokunnan näkemyksen mukaan kaikki esitetyt toteuttamisvaihtoehdot edellyttävät henkilötietojen käsittelyä koskevien kansallisten säännösten tarkistamista. Kansallisiin tietojärjestelmiin tehtävistä muutostöistä voi aiheutua huomattaviakin kustannuksia, jotka tulevat jäsenvaltioiden kannettaviksi.

Valiokunta katsoo valtioneuvoston tavoin, että valmistelussa tulee pitää huoli siitä, että komission ehdotus III pilarin tietosuojasäännöksi tulee täyttämään ne tietosuojatarpeet, joita suorien käyttöoikeuksien antaminen tai viitetietojärjestelmän käyttöönotto luo. Valiokunta painottaa sitä, että yhteisten tietosuojasääntöjen tulee olla vahvistettu, ennen kuin tietojen saata-

vuusperiaatetta ryhdytään soveltamaan. Tässä yhteydessä on hyvä ottaa huomioon myös se, että III pilarin tietosuojapuitepäätöksen täytäntöönpanoon varattua aikaa, 31.12.2006 mennessä, on pidetty tarvittaviin lainsäädäntö- ja muihin toimiin nähden lyhyenä.

Lausunto

Lausuntonaan hallintovaliokunta ilmoittaa,

että valiokunta yhtyy asiassa valtioneuvoston kantaan.

Helsingissä 28 päivänä helmikuuta 2006

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Matti Väistö /kesk
vpj. Veijo Puhjo /vas
jäs. Sirpa Asko-Seljavaara /kok
Nils-Anders Granvik /r
Rakel Hiltunen /sd
Hannu Hoskonen /kesk

Jyrki Kasvi /vihr
Lauri Kähkönen /sd
Kari Kärkkäinen /kd
Satu Taiveaho /sd
Ahti Vielma /kok
Tuula Väättäinen /sd.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Minna-Liisa Rinne.