

**Valtioneuvoston kirjelmä Eduskunnalle ehdotuksesta
neuvoston puitepäätökseksi (III-pilarin tietosuojasta)**

Perustuslain 96 §:n 2 momentin mukaisesti lähetetään Eduskunnalle komission 4 päivänä lokakuuta 2005 tekemä ehdotus neuvoston puitepäätökseksi rikoasioissa tehtävässä poliisi- ja oikeudellisessa yhteistyössä käsiteltävien henkilötietojen suojaamisesta sekä ehdotuksesta laadittu muistio.

Helsingissä 15 päivänä joulukuuta 2005

Oikeusministeri *Leena Luhtanen*

Hallitussihteeri *Leena Rantalankila*

EHDOTUS NEUVOSTON PUITEPÄÄTÖKSEKSI RIKOSASIOISSA TEHTÄVÄSSÄ POLIISI- JA OIKEUDELLISESSA YHTEISTYÖSSÄ KÄSITELTÄVIEN HENKILÖTIETOJEN SUOJAAMISESTA

1. Yleistä

Euroopan yhteisöjen komissio on 4 päivänä lokakuuta 2005 tehnyt ehdotuksen neuvoston puitepäätökseksi rikosasioissa tehtävässä poliisi- ja oikeudellisessa yhteistyössä käsiteltävien henkilötietojen suojaamisesta (KOM(2005) 475 lopullinen).

Ehdotus perustuu Eurooppa neuvoston 4 marraskuuta 2004 hyväksymään Haagin ohjelmaan. Ohjelmassa komissiota kehoitetaan tekemään vuoden 2005 loppuun mennessä jäsenvaltioiden välisen lainvalvontatiedon vaihdon helpottamiseksi ehdotukset tietojen saatavuusperiaatteen täytäntöönpanemiseksi. Haagin ohjelma painottaa, että ehdotuksissa on tarkoin otettava huomioon tietosuojaa koskevat keskeiset periaatteet.

Kesäkuussa 2005 neuvosto ja komissio hyväksyivät Haagin ohjelmaa koskevan toimintasuunnitelman. Se perustui komission tiedonantoon neuvostolle ja Euroopan Parlamentille Haagin ohjelma: kymmenen painopistettä seuraavaksi viideksi vuodeksi. Kumppanuus Euroopan uudistamiseksi vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alalla (KOM(2005) 184 lopullinen). Toimenpidesuunnitelman mukaan komission on annettava vuonna 2005 ehdotukset lainvalvonnassa tärkeiden tietojen saatavuusperiaatteen toteuttamiseksi ja poliisiyhteistyötä ja oikeudellista yhteistyötä rikosasioissa varten tapahtuvia siirtoja koskevista tehokkaista suojatoimista ja oikeuskeinoista. Kesäkuun 13 päivänä oikeus- ja sisäasioiden neuvosto kehotti reaktionaan Lontoon pommi-iskuihin komissiota esittämään ehdotuksensa lokakuuhun 2005 mennessä.

Komissio on 12 päivänä lokakuuta 2005 tehnyt ehdotuksen tietojen saatavuusperiaatetta koskevaksi puitepäätökseksi (COM(2005)490 final).

2. EU:n tietosuojasäännökset

EU:n III-pilarissa ei ole voimassa yhtenäisiä tietosuojasäännöksiä. EU:n perusoikeuskirjassa tunnustetaan oikeus yksityisyyteen (artikla 7) ja henkilötietojen suojaan (artikla 8). Perusoikeuskirja, joka on annettu poliittisena julistuksena, ei kuitenkaan ole oikeudellisesti velvoittava. Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 95/46/EY yksilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä ja näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta (jälj. tietosuojadirektiivi) sisältää henkilötietojen käsittelyä ja rekisteröidyn oikeuksia koskevat perussäännöt. Direktiiviä ei kuitenkaan sovelleta toiminnassa, joka ei kuulu yhteisön oikeuden soveltamisalaan kuten toimintaan, josta on määrätty Euroopan unionista tehdyn sopimuksen VI osastossa.

III-pilarin tietosuojasäännöksiä sisältyy useisiin eri instrumentteihin, erityisesti instrumentteihin, jotka koskevat euroopanlaajuisia tietojärjestelmiä. Schengenin sopimuksen soveltamisesta tehtyyn vuoden 1990 yleissopimukseen sisältyy erityisiä Schengenin tietojärjestelmään sovellettavia tietosuojasäännöksiä. Tietosuojasäännöksiä sisältyy lisäksi vuoden 1995 Europol-yleissopimukseen ja Europolin toimesta tapahtuvaa henkilötietojen välittämistä kolmansille valtioille ja kolmansille elimille koskeviin sääntöihin, Eurojust-yksikön perustamista koskevaan neuvoston päätökseen vuodelta 2002, Säännöksiin henkilötietojen käsittelyä ja tietosuojaa Eurojustissa koskevista työjärjestyksestä sekä Tietotekniikan käyttöä tullialalla koskevaan vuoden 1995 yleissopimukseen (TTJ-yleissopimus), joka sisältää tullitietojärjestelmään sovellettavat tietosuojasäännöt. Edellä mainitut instrumentit eivät koske suoraa tietojen vaihtoa jäsenvaltioiden toimivaltaisten viranomaisten välillä.

Tietosuojaa koskevaa sääntelyä sisältyy myös vuoden 2000 yleissopimukseen keskinäisestä oikeusavusta rikosasioissa Euroopan unionin jäsenvaltioiden välillä, erityisesti sen 23 artiklaan, sekä tullihallintojen keskinäisestä avunannosta ja yhteistyöstä tehdyn vuoden 1997 yleissopimuksen 25 artiklaan.

III-pilarissa on otettava huomioon myös Euroopan neuvoston Ihmisoikeussopimuksen 8 artikla sekä Euroopan neuvoston tietosuojasopimus No. 108 ja sen valvontaviranomaisia ja tietojen siirtoa kolmansiin maihin koskeva lisäpöytäkirja vuodelta 2001. Kaikki EU:n jäsenvaltiot ovat liittyneet Euroopan neuvoston tietosuojasopimukseen, mutta kaikki eivät ole liittyneet sen lisäpöytäkirjaan. Suomi on allekirjoittanut lisäpöytäkirjan, mutta ei ole ratifioinut sitä. Käytännössä suuri merkitys on myös Euroopan neuvoston poliisitoimen tietosuojaa koskevalla suosituksella Rec n:o R(87) 15/17.9.1987, vaikka se ei olekaan oikeudellisesti sitova.

Tietosuojasäännöksiä sisältyy myös seitsemän jäsenvaltion (Saksa, Itävalta, Belgia, Alankomaat, Luxemburg, Ranska ja Espanja) 27 toukokuuta 2005 Prümssä allekirjoittamaan yhteistyösopimukseen. Sopimus sallii, tarkoin määriteltyjen edellytysten vallitessa, sopimusosapuolen lainvalvontaviranomaiselle suorakäyttöoikeuden toisella sopimusosapuolella oleviin henkilötietoihin. Yhteistyö käynnistyy kuitenkin vasta kun sopimuksen tietosuojasäännöt on pantu kansallisesti täytäntöön sopijavaltioissa. Kyseiset jäsenvaltiot ovat suositelleet sopimusta yleiseksi, EU:ssa tietojen vaihdossa käytettäväksi malliksi.

Useimmat jäsenvaltiot ovat tähän asti noudattaneet I-pilarin tietosuojadirektiivin periaatteita myös puitepäätöksen soveltamisalalla tapahtuvassa henkilötietojen käsittelyssä, soveltaen kuitenkin tietosuojadirektiivin mahdollistamia poikkeuksia.

3. Ehdotuksen pääasiallinen sisältö

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 Euroo-

pan neuvoston suosituksen n:o R(87)15 pääperiaatteet on myös otettu huomioon tarkoituksena muuttaa suosituksen pääperiaatteet EU:n tasolla oikeudellisesti velvoittaviksi. Puitepäätösehdotus on erittäin yksityiskohtainen ja asettaa jäsenvaltioille lukuisia lainsäädäntövelvoitteita.

Tavoite ja tarkoitus (1 artikla)

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

Määritelmät (2 artikla)

Puitepäätösehdotus sisältää useita määritelmiä, jotka vastaavat I-pilarin tietosuojadirektiivissä olevia määritelmiä. "Henkilötiedoilla" tarkoitetaan kaikenlaisia tunnistettua tai tunnistettavissa olevaa luonnollista henkilöä ("rekisteröity") koskevia tietoja; tunnistettavissa olevana pidetään henkilöä, joka voidaan suoraan tai epäsuorasti tunnistaa, erityisesti henkilönumeron taikka yhden tai useamman hänelle tunnusomaisen fyysisen, fysiologisen, psyykkisen, taloudellisen, kulttuurillisen tai sosiaalisen tekijän perusteella. "Henkilötietojen käsittelyllä" ("käsittely") tarkoitetaan kaikenlaisia sellaisia toimintoja tai toimintojen kokonaisuuksia, joita kohdistetaan henkilötietoihin joko automaattisen

tietojenkäsittelyn avulla tai manuaalisesti, kuten tietojen kerääminen, tallentaminen, järjestäminen, säilyttäminen, muokkaaminen tai muuttaminen, tiedon haku, kysely, käyttö, luovuttaminen siirtämällä, levittämällä tai asettamalla muutoin saataville, yhteensovittaminen tai yhdistäminen sekä suojaaminen, poistaminen tai tuhoaminen.

Puitepäättösehdotuksessa määritellään lisäksi kansainvälinen elin ja toimivaltainen viranomaisella elimellä tarkoitetaan elintä tai järjestöä, joka on perustettu kansainvälisellä sopimuksella. Toimivaltaisella viranomaisella tarkoitetaan poliisivoimia, tullia, oikeusviranomaisia ja muita Unionisopimuksen 29 artiklan tarkoittamia jäsenvaltioiden toimivaltaisia viranomaisia. Suomessa toimivaltaisia viranomaisia ovat poliisi, tulli, rajavartiolaitos, syyttäjät ja tuomioistuimet.

Soveltamisala (3 artikla)

Puitepäättöstä sovelletaan toimivaltaisen viranomaisen rikollisen teon estämiseksi, tutkimiseksi, selvittämiseksi ja rikollisesta teosta syyttämiseksi/syytteeseen panemiseksi (prosecution of criminal offences) suorittamaan kokonaan tai osittain automatisoituun tietojenkäsittelyyn sekä sellaisten henkilötietojen manuaaliseen käsittelyyn, jotka muodostavat rekisterin osan tai joiden on tarkoitus muodostaa rekisterin osa.

Puitepäättösehdotuksen 11-15 artikloista käy ilmi, että puitepäättöksen nojalla henkilötietoja voitaisiin eräissä tapauksissa käsitellä myös jäsenvaltion elintärkeiden etujen suojaamiseksi tai tarkoituksessa estää yleiseen turvallisuuteen tai henkilöihin kohdistuvia uhkia.

Puitepäättösehdotus ei koske Europolin, Eurojustin tai tullitietojärjestelmän suorittamaa henkilötietojen käsittelyä.

Henkilötietojen käsittelyn yleiset edellytykset (artiklat 4-7)

Puitepäättösehdotuksen tietojen käsittelyä koskevat periaatteet vastaavat suurelta osin I-pilarin tietosuojadirektiivin tietojen käsittelyä koskevia periaatteita (esim. henkilötiedot on kerättävä tiettyä nimenomaista ja laillista tar-

koitusta varten, eikä niitä myöhemmin saa käsitellä näiden tarkoitusten kanssa yhteensopimattomalla tavalla, tietojen on oltava tarpeellisia siihen tarkoitukseen mihin ne on kerätty, virheelliset tiedot on poistettava).

Toisin kuin tietosuojadirektiivi, puitepäättösehdotuksen 4 artikla antaa jäsenvaltioille mahdollisuuden säätää siitä, että käsiteltävien tietojen virheettömyys- ja luotettavuusaste voi vaihdella, jolloin tiedot on erotettava toisistaan virheettömyys- ja luotettavuusasteen mukaan, erityisesti on erotettava tosiasioihin perustuvat tiedot tiedoista, jotka perustuvat mielipiteisiin tai henkilökohtaisiin arvioihin.

Jäsenvaltioiden on säädettävä siitä, että henkilötiedot on erotettava selvästi toisistaan sen perusteella ketä ne koskevat. Tiedot on jaettava tietoihin, jotka koskevat 1) epäiltyä, 2) tuomittua, 3) henkilöä, jonka perustellusta syyistä epäillään syyllistyvän rikokseen, 4) henkilöä, joka voidaan kutsua todistamaan, 5) uhria tai henkilöä, jota tiettyjen tosiasioiden perusteella on syytä uskoa uhriksi, 6) henkilöä, joka voi antaa tietoja rikollisista teoista, 7) edellä mainittujen henkilöiden tuttavia tai kumppaneita (associate) ja 8) henkilöä, joka ei kuulu mihinkään edellä mainittuun ryhmään.

Ehdotuksen mukaan jäsenvaltioiden on säädettävä siitä, että henkilötietojen käsittely on tarpeellista vain, jos vahvistettujen tosiasioiden perusteella on perusteltuja syytä uskoa, että kyseiset henkilötiedot mahdollistaisivat, helpottaisivat tai nopeuttaisivat rikollisen teon estämistä, tutkimista, selvittämistä tai syytteeseenpanoa/rikollisesta teosta syyttämistä (prosecution of a criminal offence) eikä ole toisia rekisteröityyn vähemmän vaikuttavia keinoja eikä tietojen käsittely ole liiallista suhteessa kysymyksessä olevaan rikkomukseen.

Jäsenvaltioiden on säädettävä siitä, että toimivaltaiset viranomaiset saavat käsitellä henkilötietoja vain, jos laissa säädetään, että tietojen käsittely on tarpeen kyseisen viranomaisen laillisen tehtävän suorittamiseksi ja rikollisten tekojen estämistä, tutkimista, selvittämistä tai syytteeseenpanoa varten.

Arkaluonteisten henkilötietojen käsittely on lähtökohtaisesti kielletty. Arkaluonteisilla henkilötiedoilla tarkoitetaan samoja tietoja kuin I-pilarin tietosuojadirektiivissä. Jäsen-

valtioiden on kiellettävä sellaisten henkilötietojen käsittely, jotka koskevat rotua tai etnistä alkuperää, poliittisia mielipiteitä, uskonnollista tai filosofista vakaumusta tai ammattiliittoon kuulumista, sekä terveyteen ja seksuaaliseen käyttäytymiseen liittyvä tietojen käsittely. Arkaluonteisia tietoja saa kuitenkin käsitellä, jos käsittelystä säädetään laissa ja käsittely on ehdottoman välttämätöntä kyseessä olevan viranomaisen laillisten velvoitteiden täyttämiseksi rikollisten tekojen estämiseksi, tutkimiseksi, selvittämiseksi tai syytteenpanoa/rikollisesta teosta syyttämistä (prosecution of criminal offences) varten taikka jos rekisteröity on antanut nimenomaisen suostumuksensa tietojen käsittelyyn ja jäsenvaltiot toteuttavat sopivat tarkoin määrätyt suojatoimet.

Jäsenvaltioiden on säädettävä siitä, että henkilötietoja ei saa säilyttää kauempaa kuin on tarpeen tietojen keräämisen tarkoituksen toteuttamiseksi, ellei kansallisessa laissa toisin säädetä. Jäsenvaltioiden on säädettävä sopivista menettelyllisistä ja teknisistä toimenpiteistä joilla varmistetaan, että tietojen säilytysaikoja noudatetaan.

Henkilötietojen siirto toisen jäsenvaltion toimivaltaiselle viranomaiselle ja tietojen saataville asettaminen (artiklat 8-10)

Jäsenvaltioiden on säädettävä siitä, että henkilötietoja siirretään toisten jäsenvaltioiden toimivaltaisille viranomaisille tai asetetaan niiden saataville vain jos se on tarpeen siirtävän tai vastaanottavan viranomaisen laillisen velvoitteen täyttämiseksi ja rikollisen teon estämiseksi, tutkimiseksi, selvittämiseksi tai syytteenpanoa/rikollisesta teosta syyttämistä varten (prosecution of criminal offences). Tietojen laatu on varmistettava viimeistään ennen tietojen siirtoa tai saataville asettamista. Toisen jäsenvaltion toimivaltaiselle viranomaiselle suora käyttöyhteyden avulla saataville asetettujen tietojen laatu on varmistettava säännöllisesti eikä virheellisiä tai vanhentuneita tietoja saa siirtää tai asettaa saataville.

Ehdotus sisältää määräykset toimivaltaisten viranomaisen velvollisuudesta informoida toisiaan tietojen virheellisyydestä tai vanhentuneisuudesta ja määräykset virheellisten tie-

tojen korjaamisesta ja poistamisesta. Rekisteröidyn vaatimuksesta henkilötietoihin on tehtävä merkintä, jos rekisteröity kiistää tietojen virheettömyyden eikä tietojen virheettömyydestä tai virheellisyydestä voida varmistua. Tällaisen merkinnän saa poistaa ainoastaan rekisteröidyn suostumuksella tai toimivaltaisen tuomioistuimen tai valvontaviranomaisen päätöksellä.

Jäsenvaltioiden on säädettävä velvollisuudesta ylläpitää lokitietoja automaattisista tietojen siirroista ja vastaanotoista ja velvollisuudesta dokumentoida muut tietojen siirrot ja vastaanotot.

Muiden jäsenvaltioiden toimivaltaisilta viranomaisilta saatujen tai niiden saataville asettamien tietojen edelleen käsittely, erityisesti niiden edelleen siirto (artiklat 11-18)

Jäsenvaltioiden on säädettävä siitä, että muiden jäsenvaltioiden toimivaltaisilta viranomaisilta saatuja tai niiden saataville asettamia tietoja on käsiteltävä puitepäätöksen mukaisesti ja vain niitä erityisiä tarkoituksia varten, joita varten ne on siirretty tai asetettu saataville taikka jos tietojen käsittely on tarpeen rikollisten tekojen estämiseksi, tutkimiseksi, selvittämiseksi tai syytteenpanoa varten taikka estämään yleiseen turvallisuuteen tai henkilöihin kohdistuvia uhkia, paitsi milloin tämän intressin syrjäyttävät rekisteröidyn suoja tarvitsevat intressit tai perusoikeudet. Tietoja ei saa käsitellä mainittujen uhkien estämiseen ilman tiedot siirtäneen viranomaisen etukäteissuostumusta. Tietoja saa käsitellä vain niitä tarkoituksia varten, joita varten ne siirrettiin tai joita varten ne asetettiin saataville, jos unionisopimuksen VI osaston mukaisessa lainsäädännössä nimenomaisesti näin määrätään.

Puitepäätösehdotus määrittelee edellytykset, joiden on täyttyvä, jotta muiden jäsenvaltioiden toimivaltaisilta viranomaisilta saatuja tietoja voidaan siirtää tai asettaa saataville jäsenvaltioiden muille toimivaltaisille viranomaisille tai siirtää jäsenvaltioiden muille kuin toimivaltaisille viranomaisille ja yksityisille. Jäsenvaltioiden muille kuin toimivaltaisille viranomaisille ja yksityisille tietoja saa siirtää vain yksittäistapauksissa/erikoistapauksissa (in particular cases).

Ehdotus määrittelee myös edellytykset edellä mainittujen tietojen siirtämiseksi kolmansien maiden toimivaltaisille viranomaisille tai kansainvälisille elimille. Siirrot ovat pääsääntöisesti mahdollisia vain, jos kolmannessa maassa taataan tai kansainvälinen elin takaa tietosuojan riittävän tason. Erityisessä komiteamenettelyssä voidaan vahvistaa, että tietosuojan taso on tai ei ole riittävä. Jäsenvaltioiden on ryhdyttävä tarpeellisiin toimenpiteisiin estääkseen tietojen siirrot, jos komiteamenettelyssä on todettu tietosuojan taso riittämättömäksi.

Poikkeustapauksissa tietoja voitaisiin siirtää kolmanteen maahan tai kansainväliselle elimelle vaikeivätkin ne takaisikaan tietosuojan riittävää tasoa. Tiedot voitaisiin siirtää, jos siirto olisi ehdottoman välttämätön jäsenvaltion elintärkeiden intressien turvaamiseksi tai yleistä turvallisuutta tai tiettyä henkilöä tai henkilöitä välittömästi uhkaavan vakavan vaaran torjumiseksi.

Säännöksiä, jotka koskevat muiden jäsenvaltioiden toimivaltaisilta viranomaisilta saatujen tietojen tai niiden saataville asettamien tietojen siirtämistä, ei sovelleta, jos Euroopan unionin perustamissopimuksen VI osaston alaan kuuluvassa erityislainsäädännössä säädetään, että tällaisia tietoja ei saa siirtää tai ne saa siirtää vain tiettyjen tarkempien edellytysten vallitessa.

Komitea (artikla 16)

Puitepäätöksellä perustettaisiin komissiota avustava jäsenvaltioiden edustajista koostuva komitea, jonka puheenjohtajana toimisi komission edustaja. Komitean tehtävänä olisi antaa komissiolle lausuntoja kolmannessa maassa tai kansainvälisessä elimessä taattavan tietosuojan riittävydestä. Komitea muistuttaa tietosuojadirektiivin artiklan 31 nojalla perustettua hallintokomiteaa, joka avustaa komissiota vastaavissa asioissa I-pilarissa.

Komission edustaja tekee komitealle ehdotuksen toteutettavista toimenpiteistä. Komitea antaa lausuntonsa ehdotuksesta määräajassa, jonka puheenjohtaja voi asettaa asian kiireellisyyden mukaan. Lausunto annetaan EY:n perustamissopimuksen 205 artiklan 2 kohdassa niiden päätösten edellytykseksi määrättyllä enemmistöllä, jotka neuvosto e-

kee komission ehdotuksesta. Komiteaan kuuluvien jäsenvaltioiden edustajien äänet painotetaan mainitussa artiklassa määrättyllä tavalla.

Komissio päättää suunnitelluista toimenpiteistä, jos ne ovat komitean lausunnon mukaiset. Elleivät ne ole komitean lausunnon mukaiset, tai ellei komitea anna lausuntoa, komissio tekee viipymättä neuvostolle toimenpiteitä koskevan ehdotuksen ja informoi siitä Euroopan parlamenttia.

Neuvosto voi kahden kuukauden kuluessa päättää ehdotuksesta määräenemmistöllä. Jos neuvosto vastustaa ehdotusta, komission on tarkasteltava sitä uudelleen. Komissio voi tehdä neuvostolle muutetun ehdotuksen, tehdä ehdotuksen uudelleen samansisältöisenä, tai antaa lainsäädäntöehdotuksen. Ellei neuvosto ole edellä mainitun määräajan kuluessa hyväksynyt ehdotusta tai ilmoittanut vastustavansa sitä, komissio hyväksyy ehdotuksen.

Toisin kuin I-pilarissa, neuvosto ei voi päättää asiasta toisin.

Rekisteröidyn oikeudet (artiklat 19-22)

Ehdotukseen sisältyy säännökset rekisterinpitäjän velvollisuudesta informoida rekisteröityä tietojen käsittelystä. Jäsenvaltioiden on säädettävä siitä, että rekisterinpitäjän on annettava rekisteröidylle tiedot rekisterinpitäjästä, käsittelyn tarkoituksesta ja muut tarpeelliset tiedot, kuten tiedot käsittelyn oikeusperustasta ja tietojen vastaanottajista, tieto siitä, onko kysymyksiin vastaaminen tai muu yhteistyö pakollista vai vapaaehtoista, sekä vastaamatta jättämisen tai yhteistyöstä kieltäytymisen mahdolliset seuraukset, onko rekisteröidyllä oikeus saada itseään koskevia tietoja ja oikeus niiden oikaisuun. Informointivelvollisuudesta voidaan kuitenkin poiketa mm. jos tietojen antaminen haittaisi menettämässä olevia tutkimuksia, tiedusteluja, menettelyjä tai toimivaltaisen viranomaisen laillisten velvoitteiden täyttämistä.

Ehdotus sisältää myös 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. Oikeu-

det voidaan evätä mm. jos tietojen antaminen haittaisi meneillään olevia tutkimuksia, tiedusteluja, menettelyjä tai toimivaltaisen viranomaisen laillisten velvoitteiden täyttämistä.

Sivullisille, joille tietoja on luovutettu, on ilmoitettava tietojen korjaamisesta, suojaamisesta tai poistamisesta.

Käsittelyn luottamuksellisuus ja turvallisuus (artiklat 23-26)

Puitepäätosehdotuksen käsittelyn luottamuksellisuutta ja turvallisuutta koskevissa säännöksissä on toistettu tietosuojadirektiivin vastaavat määräykset. Tämän lisäksi ehdotuksessa määrätään, että kaikkien jäsenvaltion toimivaltaisessa viranomaisessa tai sen kanssa työskentelevien on oltava tiukkojen salassapitosäännösten sitomia. Puitepäätokeksessä myös asetetaan jäsenvaltioille velvollisuus panna täytäntöön useita toimenpiteitä, joiden tarkoituksena on mm. estää erilaiset henkilötietojen käsittelyn laittomat muodot ja varmistaa tietojärjestelmien toimi vuus.

Jäsenvaltioiden on lisäksi säädettävä, että jokainen rekisterinpitäjä ylläpitää rekisteriä jokaisesta käsittelyoperaatiosta tai toisiinsa liittyvistä käsittelyoperaatioista.

Puitepäätosehdotukseen sisältyy myös tietosuojadirektiivin mukaiset säännökset ennakotarkastuksesta. Jäsenvaltioiden on määriteltävä käsittelyt, joista saattaa aiheutua erityisiä riskejä rekisteröityjen oikeuksien ja vapauksien suhteen, ja valvottava, että tällaiset käsittelyt tutkitaan ennen niiden toteuttamista.

Oikeuskeinot, vastuu ja sanktiot (artiklat 27-29)

Oikeuskeinoja ja vastuuta koskevat säännökset ovat samansisältöiset kuin tietosuojadirektiivin vastaavat säännökset. Tämän lisäksi puitepäätokeksessä säädetään, että toimivaltainen viranomainen, joka on vastaanottanut tietoja toisen jäsenvaltion toimivaltaiselta viranomaiselta vastaa asianomistajalle vahingosta, joka on aiheutunut virheellisten tai vanhentuneiden tietojen käytöstä. Vastuusta ei vapauta se, että virheelliset tai vanhentuneet tiedot on saatu toiselta viranomaiselta.

Toimivaltaisella viranomaisella on kuitenkin regressioikeus tietoja luovuttanutta toisen jäsenvaltion viranomaista kohtaan.

Jäsenvaltioiden on toteutettava tarvittavat toimenpiteet puitepäätokeksen säännösten täydellisen soveltamisen varmistamiseksi ja määriteltävä erityisesti tehokkaat, oikeassa suhteessa olevat ja varoittavat sanktiot, joita sovelletaan puitepäätokeksen mukaisesti säädettyjen säännösten rikkomistapauksissa. Säännösten tahallisista, vakavista rikkomuksista on määriteltävä rikosoikeudelliset sanktiot, erityisesti käsittelyn luottamuksellisuuden ja turvallisuuden varmistamiseksi.

Valvontaviranomainen (30 artikla)

Kunkin jäsenvaltion on säädettävä siitä, että jäsenvaltioiden puitepäätokeksen mukaisesti toteuttamien toimenpiteiden soveltamista sen alueella valvoo yksi tai useampi julkinen viranomainen. Valvontaviranomaista koskevat säännökset ovat lähes samansisältöiset tietosuojadirektiivin vastaavien säännösten kanssa. Suomessa tietosuojadirektiivin mukaisia valvontaviranomaisia ovat tietosuojavaltuutettu ja tietosuojalautakunta (Laki tietosuojalautakunnasta ja tietosuojavaltuutetusta 389/1994).

III-pilarin tietosuojatyöryhmä (artiklat 31-32)

Puitepäätokeksella perustetaan luonteeltaan neuvoa-antava ja toiminnassaan itsenäinen tietosuojatyöryhmä, jonka tehtävät vastaavat tietosuojadirektiivin artiklan 29 tietosuojatyöryhmän tehtäviä I-pilarissa. Työryhmä koostuu kunkin jäsenvaltion nimeämästä valvontaviranomaisesta ja Euroopan tietosuojavaltuutetun sekä komission edustajasta. Unionisopimuksen VI osaston alaisten yhteisten valvontaviranomaisten puheenjohtajilla on oikeus osallistua työryhmän kokouksiin. Islannin, Norjan ja Sveitsin valvontaviranomaisilla on oikeus olla edustettuina kokouksissa, silloin kuin niissä käsitellään Schengenin järjestelmään liittyviä asioita. Päätökset tehdään jäsenvaltioiden valvontaviranomaisten yksinkertaisella enemmistöllä.

Työryhmän tehtävänä on mm. tutkia puitepäätokeksen mukaisesti toteutettujen kansallisten

ten toimenpiteiden soveltamista koskevat kysymykset toimenpiteiden yhdenmukaiseksi soveltamiseksi ja antaa lausuntoja tietosuojan tasosta jäsenvaltioissa, kolmansissa maissa ja kansainvälisissä elimissä. Työryhmän lausunnot toimitetaan neuvostolle, komissiolle, Euroopan parlamentille ja puitepäättökseen 16 artiklassa tarkoitettulle komitealle.

Loppusäännökset (artiklat 33-36)

Puitepäättös korvaa Schengenin sopimuksen artiklat 126 - 130 siltä osin kuin kysymys on asioista, jotka kuuluvat Unionisopimuksen soveltamisalaan ja keskinäisestä oikeusavusta rikosasioissa Euroopan unionin jäsenvaltioiden välillä tehdyn yleissopimuksen 23 artiklan.

Puitepäättösehdotuksen mukaan kaikki viittaukset Euroopan neuvoston tietosuojasopimukseen No.108 katsotaan viittauksiksi puitepäättökseen.

Jäsenvaltioiden on toteutettava puitepäättökseen täytäntöönpanemiseksi tarvittavat toimenpiteet joulukuun 31 päivään 2006 mennessä.

4. Kansalliset säännökset ja ehdotuksen vaikutukset niihin

Suomen perustuslain (731/1999) 10 §:n 1 momentin mukaan jokaisen yksityiselämä on turvattu. Lainkohdan mukaan henkilötietojen suojasta säädetään tarkemmin lailla. Perustuslakivaliokunta on katsonut, että henkilötietojen suojan kannalta tärkeitä sääntelykohteita rekisteröinnissä ovat ainakin rekisteröinnin tavoite, rekisteröitävien henkilötietojen sisältö, tietojen sallitut käyttötarkoitukset mukaan luettuna tietojen luovutettavuus, tietojen säilytysaika henkilörekisterissä ja rekisteröidyn oikeusturva. Edellä mainittujen seikkojen sääntelyn lain tasolla tulee olla kattavaa ja yksityiskohtaista. Perustuslakivaliokunnan mukaan lailla säätämisen vaatimus ulottuu myös mahdollisuuteen luovuttaa henkilötietoja teknisen käyttöyhteyden avulla. (mm. PeVL 51/2002 vp).

Yleiset säännökset henkilötietojen käsittelystä sisältyvät henkilötietolakiin (523/1999), jolla on saatettu kansallisesti voimaan edellä mainittu I-pilarin tietosuojadirektiivi. Lailla

henkilötietolain muuttamisesta 986/2000 on täsmennetty henkilötietolain säännöksiä niistä perusteista, joilla henkilötietojen siirto kolmansiin maihin on tietosuojadirektiivin mukaan sallittu.

Henkilötietolaki on soveltamisalaltaan laajempi kuin tietosuojadirektiivi ja sitä sovelletaan kaikessa toiminnassa tapahtuvaan henkilötietojen käsittelyyn, jollei muualla laissa toisin säädetä. Lähtökohtaisesti henkilötietolakia ja julkisuuslakia sovelletaan myös puitepäättösehdotuksen tarkoittamassa toiminnassa tapahtuvaan henkilötietojen käsittelyyn. Henkilötietolakia sovelletaan myös täydentävästi silloin, kun henkilötietojen käsittelystä säädetään erityislainsäädännössä. Henkilötietojen luovuttamisesta viranomaisten henkilörekistereistä säädetään viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa (621/1999, jälj. julkisuuslaki) ja erityislainsäädännössä. Julkisuuslakia sovelletaan täydentävästi silloin, kun tietojen luovuttamisesta säädetään erityislaissa.

Puitepäättökseen alaan kuuluvaa henkilötietojen käsittelyä koskevaa erityissääntelyä sisältyy lakiin henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa (761/2003), lakiin henkilötietojen käsittelystä rajavartiolaitoksessa (579/2005) ja tullilakiin (1466/1994). Puitepäättös näyttäisi alustavan tarkastelun perusteella, ottaen huomioon sen yksityiskohtaisuus ja sen sisältämät lukuisat lainsäädäntövelvoitteet, edellyttävän useita muutoksia ja täydennyksiä edellä mainittuun erityissääntelyyn. Muutostarpeita näyttäisi aiheutuvan myös ainakin kansainvälisestä oikeusavusta rikosasioissa annettuun lakiin (4/1994).

Puitepäättöstä sovelletaan, paitsi siltä osin kuin kysymys on Europolin, Eurojustin ja tullitietojärjestelmän suorittamasta henkilötietojen käsittelystä, myös aikaisempien poliisi- ja tulliyhteistyötä sekä oikeudellista yhteistyötä rikosasioissa koskevien EU-instrumenttien määräyksiin. Kansainvälisten velvoitteiden voimaansaattaminen on Suomessa tyypillisesti toteutettu ns. blancosäännöksin, jolloin uusia säännöksiä ei ole yleensä nimenomaisesti kirjattu lakeihin vaan instrumentti on saatettu lailla voimaan ja voimaansaattavat säännökset selviävät kyseisistä sopimuksista. Ehdotuksen vaikutuksia aikaisempiin instrumentteihin on selvitettävä huo-

lolla ja eri instrumentteja vertaillen. Instrumentit muodostavat verkoston ja niiden soveltaminen saattaa riippua toinen toisistaan, joten yhden instrumentin määräysten muuttamisella voi olla vaikutusta toisen tehokkuuteen.

Puitepäättösehdotuksen artikloiden 11-14 säännökset, jotka koskevat toiselta jäsenvaltiolta saatujen tietojen edelleen käsittelyä ja siirtämistä jäsenvaltioiden sisällä ovat tyypillisesti sellaisia, jotka nykyisin sisältävät erilaisiin yhteistyöinstrumentteihin eikä niitä ole kirjattu nimenomaisesti kansallisiin säännöksiin. Puitepäättösehdotus ei tältä osin välttämättä sisällä merkittäviä muutoksia nykytilaan, mutta asia vaatii tarkempaa selvittelyä.

Puitepäättöksen vaikutuksia kansalliseen lainsäädäntöön voidaan arvioida luotettavasti vasta sen jälkeen kun puitepäättöksen soveltamisala on tarkentunut. Arviointi vaatii myös puitepäättöksen soveltamisalalla voimassa olevien säännösten ja kansainvälisten instrumenttien huolellista kartoittamista ja esityksen vaikutusten tarkempaa selvittelyä.

Alustavan arvion mukaan puitepäättösehdotus ei edellyttäisi henkilötietolain ja julkisuuslain tarkistamista, vaan puitepäättöksen implementointi voitaisiin hoitaa muulla lainsäädännöllä. Tarkoituksenmukainen implementointitapa selviää kuitenkin vasta jatkokäsitelyssä.

5. Ahvenanmaan toimivalta

Puitepäättösehdotus kuuluu Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) mukaan osittain maakunnan toimivaltaan.

6. Taloudelliset vaikutukset

Taloudellisia vaikutuksia voi aiheutua puitepäättösehdotuksen tietojärjestelmiä koskevista teknisistä määräyksistä.

7. EU:n toimivaltaperusteesta

Ehdotus perustuu Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 30 artiklan, 31 artiklan ja 34 artiklan 2 kohdan b alakohtaan.

Valtioneuvosto katsoo, että arvio toimivaltaperusteesta voidaan esittää vasta kun puitepäättöksen soveltamisala on jatkokäsittelyssä

tarkentunut.

8. Toisten jäsenvaltioiden kannat

Kannanmuodostus jäsenvaltioissa on vielä kesken. Esitetyt alustavat arviot ovat olleet pääosin myönteisiä ja ehdotusta on pidetty tervetulleena.

9. Instituutioiden ja muut kannat

Neuvosto ja Euroopan parlamentti eivät ole käsitelleet ehdotusta. Euroopan parlamentti on suositellut III-pilarin tietosuojasäännösten harmonisointia yhdellä instrumentilla, joka takaisi saman tietosuojan tason kuin I-pilarissa.

Euroopan tietosuojavaltuutettu ja EU:n jäsenvaltioiden tietosuojan valvontaviranomaiset eivät ole ottaneet kantaa komission puitepäättösehdotukseen. Euroopan tietosuojavaltuutettu on julkisuudessa esittänyt kannattavansa, että III-pilariin laadittaisiin tietosuojaa koskeva puitepäättös ja myös EU:n tietosuojan valvontaviranomaiset ovat kevätkokouksessaan Krakovassa 25.-26.5.2005 esittäneet tukensa uudelle III-pilarin tietosuojaa koskevalle oikeudelliselle instrumentille.

10. Ehdotuksen kansallinen käsittely ja käsittely EU:ssa

Ehdotusta on käsitelty 4.11.2005 poliisi- ja rikosoikeudellisen yhteistyön alajaostossa.

Komissio esitteli ehdotuksen lyhyesti 28.10.2005 neuvoston järjestäytyneen rikollisuuden torjunnan monialaisessa työryhmässä. Ehdotuksesta käytiin ensimmäiset keskustelut työryhmän kokouksissa 9.11.2005 ja 6.12.2005. Käsittely jatkuu työryhmän seuraavassa kokouksessa 11.1.2006.

11. Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto pitää kannatettavana puitepäättösehdotuksen tavoitetta parantaa poliisiyhteistyötä ja oikeudellista yhteistyötä rikosasioissa, erityisesti liittyen terrorismin estämiseen ja vastustamiseen. Samalla valtioneuvosto pitää tärkeänä yhteisten standardien määrittämistä henkilöiden suojan varmis-

tamiseksi 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 selventää. 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 rikosasiois-

sa, 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 tarkoitettun komitean ja 31 artiklassa tarkoitettun työryhmän perustamiseen. Vastaavanlainen järjestely I-pilarissa on osoittautunut toimivaksi ja tarpeelliseksi. Oikeudellisia esteitä komiteamenettelyn 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.