

HALLINTOVALIOKUNNAN LAUSUNTO 3/2007 vp

Valtioneuvoston kirjelmä ehdotuksesta neuvoston puitepäättökseksi (III-pilarin tietosuojasta)

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Suuri valiokunta on 13 päivänä huhtikuuta 2007 lähettänyt jatkokirjelmän 3. OM 02.04.2007 asiassa U 48/2005 vp hallintovaliokunnalle mahdollisia toimenpiteitä varten. Valiokunnalla on myös ollut ennakollisesti käytettävissä jatkokirjelmä 4. OM 21.05.2007.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- hallitussihteeri Leena Rantalankila, oikeusministeriö
- ylitarkastaja Heikki Huhtiniemi, Tietosuojavaltuutetun toimisto
- professori Tuomas Ojanen.

Viitetiedot

Valiokunta on aiemmin antanut asiasta lausunnot HaVL 5/2006 vp ja HaVL 54/2006 vp.

VALTIONEUVOSTON SELVITYS

Ehdotuksen pääasiallinen sisältö

Puheenjohtajavaltio Saksa on ehdottanut puitepäättökseen perustavaa laatua olevia muutoksia, jotta merkittävät varaumat voitaisiin poistaa ja jotta III pilarin tietosuojaan saataisiin todellinen parannus. Merkittävimmät muutosehdotukset ovat puitepäättökseen ulottaminen kattamaan koko kolmas pilari ja yhden yhteisen valvontaviranomaisen luominen kolmanteen pilariin. Puheenjohtaja ehdottaa myös, että puhtaasti kansallinen henkilötietojen käsittely jätettäisiin kokonaisuudessaan puitepäättökseen soveltamisalan ulkopuolelle. Puheenjohtaja on pyrkinyt tiivistämään ehdotusta ja tekemään siitä periaatteellisemman. Aikaisemmin sovitusta asioista on pyritty pitämään kiinni samoin kuin asioista, joista on päästy lähes yhteisymmärrykseen.

Puitepäättösehdotukseen on otettu säännös, jonka mukaan tiedot siirtävä viranomainen ilmoittaa vastaanottajalle oman maansa kansallisessa lainsäädännössä tietojen käsittelylle asetetut rajoitukset, jotka ovat voimassa kyseisessä jäsenvaltiossa toimivaltaisten viranomaisten välisessä tiedonvaihdossa. Vastaanottajan on noudatettava kyseisiä käsittelyrajoituksia.

Puheenjohtajan 13.3.2007 päivätyssä puitepäättösversiossa toisen jäsenvaltion toimivaltailta viranomaisilta saatujen tietojen siirrossa kolmanteen valtioon ei enää edellytetty, että kyseinen maa takaisi tietosuojan riittävän tason. Sen sijaan tietojen siirron edellytyksenä oli, että tietoja antanut jäsenvaltion toimivaltainen viranomainen on antanut kansallisen lainsäädäntönsä mukaisen suostumuksen tietojen luovutta-

miseen eteenpäin. Uusimpaan 24.4.2007 päivättyyn versioon on palautettu vaatimus tietosuojan riittävästä tasosta.

Rekisteröidyn oikeuksia on monilta osin parannettu Suomen kauden viimeiseen versioon verrattuna. Velvollisuutta informoida rekisteröityä tietojen käsittelystä on tiukennettu, rekisteröidyn tarkastusoikeutta on vahvistettu, virheeliset tiedot on aina oikaistava, arkaluonteisten tietojen käsittelyssä on huolehdittava asianmukaisista lisätakeista ja puitepäätökseen on I pilarin tietosuojadirektiivin tapaan otettu säännös siitä, milloin ns. automatisoitujen yksittäispäätösten käyttö on sallittu.

Puitepäätös ei enää sisällä Suomen kauden version 4 artiklan 1 kappaleen d kohtaan sisällynyttä Suomen ongelmallisena pitämää sääntelyä, joka koski jäsenvaltioiden mahdollisuutta säätää tietojenkäsittelyn virheettömyyden ja luotettavuuden asteista.

Rekisteröidyn oikeusturvaa parantaa myös puitepäätösehdotukseen otettu uusi etukäteiskonsultointia koskeva säännös. Uusimman ehdotuksen 23 artiklan mukaan jäsenvaltioiden on varmistettava, että toimivaltaista valvontaviranomaista konsultoidaan tietyissä tapauksissa ennen henkilötietojen käsittelyn aloittamista. Valvontaviranomaista on konsultoitava etukäteen, jos käsitellään arkaluonteisia tietoja tai jos tietojen käsittelytapaan sisältyy erityisesti uusien teknisten käsittelymuotojen johdosta erityisiä riskejä asianomaisen perusoikeuksien ja -vapauksien ja erityisesti yksityisyyden kannalta. Samankaltainen ennakkotarkastusta koskeva sääntely sisältyy I pilarin tietosuojadirektiiviin.

Saksan ensimmäisen puitepäätösversion mukaan puitepäätöksellä ei olisi ollut vaikutuksia kolmansien valtioiden kanssa tehtyjen kahden- ja/tai monenvälisten sopimusten mukaisiin jäsenvaltioiden tai Euroopan unionin velvoitteisiin ja sitoumuksiin. Uuden 24.4.2007 päivätyn version mukaan puitepäätöstä tullaan kuitenkin soveltamaan kolmansien maiden kanssa tehtäviin uusiin sopimuksiin.

Puheenjohtaja ehdottaa puitepäätökseen uutta 14 a artiklaa, joka koskee tietojen siirtoa yksityisille. Myös komission alkuperäiseen ehdotuk-

seen sisältyi samaa asiaa koskeva, tosin eri sisältöinen säännös. Käsittelyn kuluessa säännös oli pudotettu pois puitepäätöksestä. Euroopan parlamentti on toivonut sääntelyn mukaan ottamista, jotta tietoja yksityisille ei siirrettäisi tai siirrettäisiin vain tiukkojen edellytysten vallitessa. Kansallisessa lainsäädännössämme ei ole nimenaista säännöstä tietojen siirrosta yksityisille. Puheenjohtaja on ilmoittanut vielä työstävänsä artiklaa.

Valtioneuvoston kanta

Suomella on yleisvarauma ehdotukseen.

Suomi suhtautuu lähtökohtaisesti pääosin myönteisesti muutettuun puitepäätösehdotukseen.

Puitepäätöksen tarkoitus ja soveltamisala

Suomi on jo aikaisemmin kannattanut puitepäätöksen ulottamista koskemaan koko III pilaria. Europolin, Eurojustin, tullitietojärjestelmän (III pilariin kuuluvilta osin) ja muiden III pilarin yksiköiden ja elinten mukaan ottaminen ei kuitenkaan saisi viivästyttää puitepäätöksen voimaan tuloa.

Suomi katsoo, että puitepäätöksen tulee koskea myös kansallista käsittelyä, ja katsoo, että tämä tulee todeta selvästi itse artiklatekstissä. Tämän vuoksi Suomi ei voi hyväksyä nyt ehdotettua uutta 27 a artiklaa, joka koskee soveltamisalan uudelleenarviointia määräajan kuluttua.

Suomi ei näe vielä tässä vaiheessa tarvetta muuttaa edellä mainittua kantaansa. Jos neuvottelujen kuluessa kuitenkin käy ilmeiseksi, että kaikki jäsenvaltiot eivät tule hyväksymään soveltamista kansalliseen käsittelyyn, eikä puitepäätöksen hyväksymiselle tarvittavaa yksimielisyyttä näin ollen saavuteta, Suomi voi hyväksyä sen, että puitepäätöstä sovelletaan vain rajat ylittävään henkilötietojen käsittelyyn mutta soveltamisalaa arvioidaan uudelleen määräajan kuluttua.

Uusimmassa versiossa 1 artiklan 4 kohta on kirjoitettu uudestaan siten, että puitepäätös ei vaikuta toimintoihin, jotka ovat ominaisia kansallisille tiedustelupalveluille. Suomi voi hyväksyä uuden muotoilun.

Ehdotuksen 1 artiklan 5 kohdan mukaan puitepäättös ei estä jäsenvaltioita antamasta henkilötiedoille korkeampaa suojaa kuin mitä puitepäättös tarjoaa. Puitepäättös osoittaa näin ollen vain sääntelyn minimitasoa. Jäsenvaltioiden on kuitenkin kiinnitettävä huomiota siihen, etteivät ne sovelta tietojen siirtoon toisille jäsenvaltioille tai yhteisön yksiköille tai elimille tiukempia suojatoimia kuin vastaavaan valtion sisäiseen tietojen siirtoon.

Puitepäättösehdotuksen Suomen kauden viimeisessä versiossa säädettiin, että tiukempi sääntely ei saanut rajoittaa tai estää henkilötietojen luovuttamista muiden jäsenvaltioiden toimivaltaisille viranomaisille puitepäättöksen mukaiseen henkilötietojen suojaan liittyvistä syistä.

Suomi voi hyväksyä nyt ehdotetun 1 artiklan 5 kohdan sääntelyn, mutta myös palaamisen edellä mainittuun aikaisempaan sanamuotoon.

Yleiset säännöt henkilötietojen käsittelyn laillisuudesta

Puheenjohtaja on kirjoittanut käytännöllisesti katsoen kokonaan uudestaan entisen II luvun yleiset säännöt henkilötietojen käsittelyn lainmukaisuudesta.

Puitepäättöksen 3 artiklan 2 kohdassa säädetään, millä edellytyksillä tietoja saa käsitellä muihin tarkoituksiin kuin mihin niitä alun perin kerättiin. Puitepäättösehdotuksen 12 artiklassa säädetään, millä edellytyksillä toiselta jäsenvaltiolta saatuja tietoja saa käsitellä muihin tarkoituksiin kuin mihin ne alun perin siirrettiin.

Suomi pitää 3 artiklan 2 kohdan ja 12 artiklan välistä suhdetta epäselvänä ja katsoo, että sitä tulisi selventää.

Henkilötietojen siirto kolmansien maiden toimivaltaisille viranomaisille tai kansainvälisille elimille (14 artikla)

Suomi on pitänyt tavoiteltavana, että puitepäättös kattaisi kaikkien tietojen, myös pelkästään kansallisesti käsiteltyjen, siirrot kolmansille maille ja kansainvälisille elimille. Suomi on kuitenkin voinut hyväksyä sen, että puitepäättökses-

sä säännellään vain muilta jäsenvaltioilta saatujen tietojen siirrosta.

Suomi on katsonut, että edellytyksenä tietojen siirrolle tulee olla, että kolmas maa tai kansainvälinen elin, johon tiedot siirretään, varmistaa tietosuojan riittävän tason. Suomi on kuitenkin voinut hyväksyä tiettyjen edellytysten vallitessa aiempaan Suomen kauden puitepäättösversioon sisältyneen sääntelyn, jonka mukaan tietoja olisi voitu poikkeuksellisesti siirtää sellaisille kolmansien maiden viranomaisille tai kansainvälisille elimille, joiden osalta tietosuojan riittävää tasoa ei voida turvata. Suomi on pitänyt tärkeänä, että tietojen luovuttaminen perustuu kaikissa tapauksissa tietosuojan riittävyyden arviointiin tai muihin riittäviin takeisiin (HaVL 54/2006 vp).

Suomi voi hyväksyä 14 artiklan sellaisena kuin se on muutettuna puheenjohtajan CATSille antamassa asiakirjassa 9732/07.

Suomi edellyttää kuitenkin, että puitepäättöseen otetaan siitä nyt puuttuvat säännökset kriteereistä ja menettelytavoista, joilla tietosuojan tason riittävyyttä kolmansissa maissa ja kansainvälisissä elimissä arvioidaan. Ilman tällaisia kriteereitä on vaarana, että tietosuojan tasoa arvioidaan jäsenmaissa eri tavoin ja tämän vuoksi toisissa maissa tietojen siirrot esimerkiksi Yhdysvaltoihin voidaan katsoa mahdollisiksi ja toisissa ei.

Suomi esittää lisäksi harkittavaksi, tulisiko artiklan 2 b kohta muuttaa vastaamaan Euroopan neuvoston tietosuojasopimuksen lisäpöytäkirjan 2 artiklan 2 b kohtaa. Nyt ehdotettu sääntely johtaisi siihen, että jäsenvaltioissa, jotka ovat hyväksyneet lisäpöytäkirjan, sekä tiedot siirtävä että tiedot vastaanottava joutuisi antamaan turvatakeet. Muissa jäsenmaissa riittäisi, että turvatakeet antaa vastaanottaja.

Rekisteröidyn oikeudet

Suomi panee tyytyväisyydellä merkille, että rekisteröidyn oikeuksia on monilta osin parannettu. Suomi pitää rekisteröidyn oikeuksia koskevaa sääntelyä erittäin tärkeänä ja katsoo, että rekisteröidyn oikeudet tulee turvata riittävällä tavalla myös III pilarin alalla.

Suhde kolmansien valtioiden kanssa tehtyihin sopimuksiin (27 artikla)

Suomi katsoo, että puitepääöstä tulee noudattaa tulevissa kolmansien valtioiden kanssa tehdyissä kahden- ja/tai monenvälisissä sopimuksissa. Suomi voi hyväksyä ehdotetun sääntelyn.

Lisäselvittelyä kaipaa kuitenkin se, tulisiko tietosuojapuitepääöstä soveltaa myös silloin, kun aikaisemmin voimassa olleita sopimuksia muutetaan sen jälkeen, kun puitepääös on tullut voimaan.

Yhden yhteisen valvontaviranomaisen (joint supervisory body) luominen (26 artikla)

Suomi suhtautuu alustavasti myönteisesti yhden valvontaviranomaisen luomiseen, mikäli voidaan osoittaa, että yksi yhteinen valvontaviranomainen parantaisi tietosuojaa kolmannen pilarin alalla. Valvontaviranomaisten yhdistämisestä on kuitenkin tutkittava vielä tarkemmin, eikä valvontaviranomaisten yhdistäminen saisi missään tapauksessa johtaa valvonnassa tarvittavan asiantuntemuksen vähenemiseen.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

EU:n III pilarin tietosuojapuitepäätöksessä on tarkoitus määritellä yhteiset vaatimukset henkilötietojen käsittelylle poliisiyhteistyössä ja rikosasioita koskevassa oikeudellisessa yhteistyössä. EU:n III pilarin alalla ei tällä hetkellä ole voimassa yhtenäisiä tietosuoja säännöksiä, vaan tietosuoja säännöstö muodostuu erilaisten sopimusten ja muiden oikeudellisten instrumenttien muodostamasta kokonaisuudesta.

Valiokunta pitää yhteisten tietosuoja säännösten aikaansaamista III pilarin alalla tarpeellisena. Ehdotuksella on myös yhtymäkohta niin sanottuun tietojen saatavuusperiaatteeseen, jota tulevaisuudessa olisi tarkoitus soveltaa lainvalvonnan alan tietojenvaihdossa. Valiokunta viittaa aikaisempiin kannanottoihinsa (mm. HaVL 54/2006 vp — U 48/2005 vp ja HaVL 6/2006 vp — U 50/2005 vp) ja pitää edelleen asianmukaisena lähtökohtana, että III pilarin tietosuoja säännösten tulisi olla vahvistettu ennen saatavuusperiaatteen käyttöönottoa.

Ehdotus tietosuojapuitepäätökseksi on kehittynyt myönteiseen suuntaan. Rekisteröidyn oikeuksia on monilta osin parannettu edelliseen versioon verrattuna. Esimerkiksi velvollisuutta informoida rekisteröityä tietojen käsittelystä on tiukennettu, ja rekisteröidyn tarkastusoikeutta on vahvistettu. Virheelliset tiedot velvoitetaan aina oikaistavaksi. Arkaluonteisten tietojen kä-

sittelyssä on huolehdittava asianmukaisista lisätakeista.

Rekisteröidyn oikeusturvaa parantaa myös muun muassa säännös siitä, että valvontaviranomaista on konsultoitava etukäteen, jos käsitellään arkaluonteisia tietoja tai jos tietojen käsittelytapaan sisältyy erityisesti uusien teknisten käsittelymuotojen johdosta erityisiä riskejä asianomaisen perusoikeuksien ja -vapauksien ja erityisesti yksityisyyden kannalta. Samankaltainen sääntely sisältyy myös I pilarin tietosuojadirektiiviin.

Valiokunta pitää erittäin tärkeänä, että uusimassa puitepäätösehdotuksessa on henkilötietojen siirtoa kolmansien maiden viranomaisille ja kansainväliselle elimelle koskevaan 14 artiklaan palautettu vaatimus kolmannen maan tai kansainvälisen elimen takaamasta riittävästä tietosuojan tasosta. Valiokunta on jo aiemmassa lausunnossaan (HaVL 54/2006 vp) tähdentänyt tietosuojadirektiivin periaatteita ja sen seikan merkitystä, että tietojen luovuttaminen perustuu kaikissa tapauksissa tietosuojan riittävyyden arviointiin tai muihin riittäviin takeisiin. Valiokunta pitää asianmukaisena, että määritellään myös yhteiset kriteerit ja menettelytavat, joilla tietosuojan riittävyyttä kolmansissa maissa ja kansainvälisissä elimissä arvioidaan.

Uusimassa ehdotuksessa on puitepäätöksen soveltamista henkilötietojen kansalliseen käsittelyyn pyritty selkeyttämään päätöksen johdanto-osaan tehdyllä lisäyksellä. Puheenjohtajaval-

tio ehdottaa lisäksi, että puitepäättöksen soveltamisalaa arvioitaisiin uudelleen viiden vuoden kuluttua.

Valiokunta viittaa lausuntoonsa HaVL 54/2006 vp ja pitää valtioneuvoston tavoin edelleen perusteltuna, että tietosuojapuitepäättös ulotetaan koskemaan myös kansallista käsittelyä ja että tämä tulee todeta selvästi artiklatekstissä. Näin ollen valiokunta ei myöskään kannata puheenjohtajavaltion ehdottamaa määrärajan kulutusta tapahtuvaa soveltamisalan uudelleenarviointia. Valiokunta yhtyy asiassa valtioneuvoston toimintalinjaan.

Puitepäättösehdotukseen sisältyy myös esitys siitä, että III pilarissa nykyisin olevat neljä tietosuojavalvontaviranomaista korvattaisiin yhdellä yhteisellä valvontaviranomaisella. Valiokunta voi yhtyä valtioneuvoston kantaan suhtautua

alustavasti myönteisesti yhden valvontaviranomaisen luomiseen, mikäli voidaan osoittaa, että tällä tavoin parannetaan tietosuojan tasoa III pilarin alalla. Kuten valtioneuvostokin on todennut, valvontaviranomaisten yhdistämistä on syytä tutkia vielä tarkemmin eikä viranomaisten yhdistäminen saisi johtaa valvonnassa tarvittavan asiantuntemuksen vähenemiseen. Valiokunta myös katsoo, ettei valvontaviranomaisten yhdistämiskysymyksellä saisi viivästyttää tietosuojapuitepäättöksen voimaantuloa.

Lausunto

Lausuntonaan hallintovaliokunta ilmoittaa,

että valiokunta yhtyy asiassa valtioneuvoston kantaan edellä esitetyin painoituksin.

Helsingissä 24 päivänä toukokuuta 2007

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Tapani Tölli /kesk
jäs. Thomas Blomqvist /r
Juha Hakola /kok
Rakel Hiltunen /sd
Oiva Kaltiokumpu /kesk
Elsi Katainen /kesk
Timo Korhonen /kesk
Valto Koski /sd

Outi Mäkelä /kok
Petri Pihlajaniemi /kok
Pirkko Ruohonen-Lerner /ps
Unto Valpas /vas
Tuula Väättäinen /sd
vjäs. Johanna Ojala-Niemelä /sd
Veijo Puhjo /vas.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Minna-Liisa Rinne.