

**Valtioneuvoston kirjelmä Eduskunnalle ehdotuksesta
neuvoston puitepäättökseksi tietojen saatavuusperiaatteen
toteuttamisesta (*tietojen saatavuus*)**

Perustuslain 96 §:n 2 momentin mukaisesti lähetetään Eduskunnalle komission 12 päivänä lokakuuta 2005 tekemä ehdotus neuvoston puitepäättökseksi tietojen saatavuusperiaatteen toteuttamisesta liitteineen sekä ehdotuksesta laadittu muistio.

Helsingissä 15 päivänä joulukuuta 2005

Sisäasiainministeri *Kari Rajamäki*

Poliisiylitarkastaja Marja Kartila

**EHDOTUS TIETOJEN SAATAVUUSPERIAATETTA KOSKEVAKSI NEUVOSTON
PUITEPÄÄTÖKSEKSI****1. Yleistä**

Marraskuussa 2004 hyväksytty Haagin ohjelma määrittelee unionin vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen tulevat tavoitteet vuodesta 2005 ainakin uuden perustuslaillisen sopimuksen voimaantuloon asti. Turvallisuuden vahvistamisen osalta yhtenä toimenpiteenä esitetään sitä, että lainvalvontaviranomaisten välisessä tietojenvaihdossa otetaan vuoden 2008 alusta lukien käyttöön saatavuusperiaate, jonka mukaan jäsenvaltion lainvalvontaviranomainen, joka tarvitsee tietoa tehtäviensä suorittamiseen, saa sen toisesta jäsenvaltiosta ja että toisen jäsenvaltion lainvalvontaviranomaisen on annettava tieto ilmoitettuun tarkoitukseen. Saatavuusperiaatteen toteuttaminen edellyttää myös Haagin ohjelmassa painotettavan riittävän tietosuojaan huomioimista.

Saatavuusperiaatteesta on jo käyty keskusteluja useilla tahoilla EU:ssa. Komissio on julkaissut tiedonannon lainvalvontaviranomaisten tiedonsaantioikeuden parantamisesta (KOM(2004) 429 lopullinen) sekä järjestänyt asiantuntijakokouksia. Epävirallinen oikeus- ja sisäasiain neuvosto keskusteli periaatteista 28.-29.1.2005. Vaiheittaisesta etenemistavasta sovittiin oikeus- ja sisäasiain neuvoston kokouksessa 14.4.2005. Asia on ollut esillä myös neuvoston poliisiyhteistyöryhmässä ja monialaisessa järjestäytyneellä rikollisuutta käsittelevässä työryhmässä, jonka perustama, niin sanottu, puheenjohtajan ystävät -ryhmä on valmistellut asiaa. Viimeksi mainittu ryhmä laatinut raportin niistä teknisistä vaihtoehdoista, joiden avulla tietojen saatavuusperiaate voidaan toteuttaa eri tietoluokkien (DNA, sormenjäljet, ballistiset tiedot, ajoneuvorekisteritiedot, puhelinnumerot ja minimitiedot henkilön tunnistamiseksi) osalta. Asiaa koskevat muutkin väliraportit ovat osoittaneet tarpeen tehostaa tiedonvaihtoa poliisin ja muiden lainvalvontaviran-

omaisten välillä. Eduskunnalle on kuluvan vuoden alussa annettu tietojen saatavuusperiaatetta koskeva E-kirjelmä (E 26/2005 vp), josta hallintovaliokunta on antanut lausunnon (HaVL 17/2005).

Komissio on 12.10.2005 tehnyt ehdotuksen puitepäätöksestä, joka koskee tietojen saatavuusperiaatteen toteuttamista (KOM (2005) 490 lopull.). Puitepäätöksen avulla luodaan uusi Euroopan unionin kattava yhteistyöväline, jonka avulla rikosten ennalta estäminen, selvittäminen ja tutkiminen tehostuu. 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. Komissio tulee jatkossa antamaan eri tietoluokkia 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 soveltamaan. Viimeksi mainitun säännösten tulee olla sovellettavissa 1.1.2008 lukien.

**1.1. Saksan, Itävallan, Belgian, Alankomaiden, Luxemburgin, Espanjan ja Ranskan välinen yleissopimus rajat ylittävän yhteistyön tiivistämisestä, erityisesti terrorismin, rajat ylittävän rikollisuuden ja laittoman maahantulon osalta (Prümin sopimus)
27.5.2005**

Prümin sopimus sisältää määräykset muun

muassa DNA-, sormenjälki- ja ajoneuvorekisteritietojen vaihtamisesta, rajat ylittävään operatiivisesta yhteistyöstä sekä terrorismin ja laittoman maahanmuuton torjunnasta. Sopimuksen sisältämällä määräyksillä on vahvoja liittymiä komission antamaan, tietojen saatavuutta koskevaan ehdotukseen. Komissio ehdottaa samankaltaisia järjestelyjä tiedonsaannin takaamiseksi kuin mitä Prümin sopimus sisältää.

Sopimuksen mukaan kaikilla EU:n jäsenvaltioilla on mahdollisuus liittyä siihen ja tarkoituksena on myös, että kolmen vuoden kuluttua sopimuksen voimaantulosta tehdään aloite sen määräysten saattamiseksi osaksi EU:n oikeusjärjestystä. Sopimukseen sisältyvät toimet kuuluvat Euroopan unionin tai Euroopan yhteisön toimialaan. Sopimusta ei kuitenkaan ole valmisteltu perussopimusten tiiviimpää yhteistyötä koskevien määräysten mukaisesti vaan puhtaasti hallitustenvälisesti. Neuvoston piirissä Prümin sopimus on yhä useammin esillä esimerkkinä ja kehityssuuntana. Esimerkiksi tuoreessa neuvoston terrorismin torjuntaan liittyviä uusia aloitteita käsittelevässä asiakirjassa 11910/05 viitataan Prümin sopimuksen sisältöön.

Kyse on tavanomaisesta kansainvälisestä sopimuksesta, joka on hyväksyttävä tai ratifioitava kansallisen lainsäädännön mukaisesti. Sopimus tulee voimaan 90 päivän kuluttua siitä, kun kaksi valtiota on sen ratifioinut, ja sitä aletaan soveltaa kyseisten valtioiden välillä.

1.2. Suhde muihin yhteistyöjärjestelyihin

Komission ehdotuksella on liittymäkohtia myös muihin EU:n piirissä neuvoteltaviin yhteistyösäännöksiin. Puitepäättös tietojen ja tiedustelutietojen vaihdon yksinkertaistamiseksi EU:n jäsenvaltioiden lainvalvontaviranomaisten välillä tulee sovellettavaksi nyt puheena olevan puitepäättöksen kanssa rinnakkain niissä tilanteissa, joissa viitetietojärjestelmän nojalla tehdään tiedon saantia koskeva pyyntö johonkin toiseen jäsenvaltioon. Tiedonvaihdon yksinkertaistamista koskeva puitepäättös sisältää määrämuotoiset tiedonpyyntölomakkeet sekä tiukat määräajat tietojen toimittamiselle. Silloin, kun pyydettyjä

tietoja halutaan käyttää todisteena rikosasiassa, sovellettavaksi tulee myös puitepäättös eurooppalaisesta todisteiden luovuttamismääräyksestä, joka koskee esineiden, asiakirjojen ja tietojen saamista käytettäväksi rikosoikeudenkäynnissä.

2. Ehdotuksen pääasiallinen sisältö

Artiklan 1 mukaan puitepäättös sisältää ne ehdot ja menettelytavat, joiden mukaan Liitteessä 2 mainittujen tietojen, jotka ovat jäsenvaltion toimivaltaisen viranomaisen käytössä, tulee olla myös toisen jäsenvaltion vastaavan viranomaisen ja Europolin käytössä rikosten estämiseksi ja selvittämiseksi. Artiklassa todetaan myös, ettei puitepäättöksen sa miltään osin tulkita olevan ristiriidassa EU:n perustamissopimuksen 6 artiklassa mainittujen perusoikeuksien kanssa.

Artiklassa 2 määritellään puitepäättöksen soveltamisala. Puitepäättös koskee tietojen käsittelyä, joka tapahtuu ennen syytetoimien aloittamista. Puitepäättös ei velvoita jäsenvaltioita hankkimaan tietoja, joko pakkokeinoin tai ilman niitä, vain siinä tarkoituksessa, että toinen jäsenvaltio tai Europol tulee niitä joskus tarvitsemaan. Niitä tietoja, jotka on joskus saatu pakkokeinoja käyttäen, käsitellään saatavilla olevina tietoina. Puitepäättöstä ei sovelleta, jos jäsenvaltioilla on keskinäisiä. EU:n perustamissopimuksen VI osaston mukaisia yhteistyöjärjestelyjä. Puitepäättös ei koske sovellettavissa olevia, keskinäistä oikeudellista yhteistyötä koskevia tai vastavuoroiseen tunnustamiseen perustuvia instrumentteja.

Artikla 3 sisältää määritelmät:

”Tieto” tarkoittaa liitteessä II lueteltuja tietoja (DNA, sormenjäljet, ballistiset tiedot, ajoneuvorekisteritiedot, puhelinnumerot ja muut tiedonvälitystiedot, vähimmäistiedot niiden henkilöllisyyksien selvittämiseksi, jotka sisältyvät väestörekistereihin).

”Toimivaltainen viranomainen” tarkoittaa niitä kansallisia viranomaisia, jotka jäsenvaltio ilmoittaa toimivaltaisiksi puitepäättöksen osalta.

”Vastaava toimivaltainen viranomainen” on erityisen menettelyn kautta todettu jäsenval-

tion viranomainen, joka vastaa toisen jäsenvaltion viranomaista.

”Nimetyt viranomaiset ja nimetyt osapuolet” ovat niitä, jotka hallinnoivat tietoja jäsenvaltioissa.

”Kansallinen yhteyspiste” nimetään niitä tilanteita varten, jolloin tekninen tiedonsaanti on estynyt.

”Ajantasainen pääsy” tarkoittaa suoraa pääsyä tietojärjestelmän tietoihin.

”Keskushakemisto” tarkoittaa tietosisällön yksilöivää tietoa, jonka avulla voidaan todeta tietosisällön olemassaolo.

Artiklan 4 mukaan jäsenvaltioiden tulee ilmoittaa komissiolle 6 kuukauden kuluessa puitepäätöksen voimaansaattamisesta seuraavat asiat: toimivaltaiset viranomaiset, kansallinen yhteyspiste jokaisen tietoluokan osalta, nimetyt viranomaiset jokaisen tietoluokan ja viitetiedon osalta sekä nimetty viranomainen, joka panee täytäntöön pyynnön, tiedon tallettaja ja tietojen pääsyjärjestelmä, kunkin tietoluokan käyttötarkoitus, tarvittavan viranomaisvahvistuksen tekijä ja menettelytavat sekä kunkin tietoluokan välityskanavat. Myös edellä lueteltuja tietoja koskevat muutokset on ilmoitettava komissiolle.

Artiklassa 5 säädetään eri jäsenvaltioiden toimivaltaisten viranomaisten keskinäisestä vastaavuudesta. Vastaavuus arvioidaan puitepäätösehdotuksen liitteenä III olevan luettelon mukaisesti ja artiklassa 19 selostetun komiteamenettelyn puitteissa. Vastaavuuksien arvioinnin pohjalta komissiolle on toimitettava viranomaisia koskevat tiedot viimeistään 6 kuukauden kuluttua puitepäätöksen voimaantulosta.

Artiklassa 6 todetaan, että jäsenvaltiot takaavat sen, että muiden jäsenvaltioiden vastaavat toimivaltaiset viranomaiset ja Europol saavat tiedot tämän puitepäätöksen määrittelemissä tilanteissa, jos nämä tahot tarvitsevat tiedot lakiin perustuvien rikostorjuntatehtäviensä hoitamiseksi.

Artiklan 7 mukaan puitepäätöksen nojalla saatuja tietoja voidaan käyttää vain sen rikoksen estämiseksi ja selvittämiseksi, jota varten tiedot on saatu.

Artikla 8 säättää nimettyjen viranomaisten ja osapuolten velvollisuuksista. Tietojen laatu tulee taata tietosuojaa koskevan puitepäätöksen mukaisesti. Tiedot toimitetaan sillä

kielellä, jolla se on saatavilla. Jos tiedot on annetaan puitepäätöksen 11 mukaisessa tilanteessa, seuraavat tiedot tulee kirjata, sen lisäksi, että noudatetaan tietosuojaa koskevan puitepäätöksen 10 artiklaa: tietopyynnön viitetiedot ja tiedot luovuttavan viranomaisen nimi. Dokumentaation ja lokin sisältävä tiedosto tulee toimittaa toimivaltaiselle valvontaviranomaiselle tietosuojaa koskevan puitepäätöksen mukaisesti. Lokia koskevat tekniset yksityiskohdat tulee hyväksyä 19 artiklan mukaisessa menettelyssä.

Artiklat 9-11 sisältävät ehdotuksen keskeisimmät säännökset, joiden pohjalta tietojen saatavuus toteutetaan. Artiklan 9 mukaan jäsenvaltioiden tulee varmistaa, että toisten jäsenvaltioiden vastaavat toimivaltaiset viranomaiset ja Europol pääsevät suoran käyttöoikeuden kautta niihin tietoihin, jotka kyseisessä jäsenvaltiossa ovat sen omien vastaavien viranomaisten suorassa käytössä. Ellei suora käyttöoikeus ole mahdollista, sovelletaan 10 artiklaa. Tietojen saantiin tarvittavat tekniset menetelmät sovitetaan artikla 19 mukaisessa menettelyssä.

Artiklassa 10 säädetään viitetietoihin pääsystä. Ellei suora tietoihin pääsy ole mahdollista, jäsenvaltioiden tulee varmistaa, että toisen jäsenvaltion vastaavilla toimivaltaisilla viranomaisilla ja Europolilla on tietoja koskeva kyselyoikeus. Jäsenvaltioiden tulee toteuttaa tarvittavat tekniset muutokset järjestelmiinsä tämän vuoksi. Viitetiedon tulee sisältää vähintään tietotyyppiä koskevan viitteen, tietoa valvovan ja käsittelevän sekä siitä määräävän viranomaisen yksilöinnin. Viitetietojärjestelmän luomista koskevat tarpeelliset säännöt ja sähköinen muoto määritellään 19 artiklan mukaisessa menettelyssä.

Artiklassa 11 todetaan, että silloin, kun viitetietojärjestelmä ilmoittaa osumasta, tietoa hakeva viranomainen voi lähettää tietoa koskevan pyynnön asianomaiseen valtioon käyttäen puitepäätöksen liitteenä olevaa lomaketta. Pyyntöön on vastattava 12 tunnin kuluessa siitä, kun se on vastaanotettu, ja kun tarvittava lupa on saatu. Ellei pyyntöön voida vastata sanotun ajan puitteissa on tästä ja viivästyksen syystä ilmoitettava tietoa pyytävää osapuolta samoin kuin siitä, millä edellytyksillä tiedon voisi saada nopeammin. Ellei pyynnön vastaanottanut viranomainen ole

toimivaltainen käsittelemään pyyntöä, sen tulee siirtää pyyntö sille viranomaiselle, joka voi käsitellä asian. Pyyntöön ja vastauksen sähköistä muotoa koskevat tekniset yksityiskohdat päätetään 19 artiklan mukaisessa menettelyssä.

Artikla 12 säättää tietojen käyttötarkoituksesta. Sen mukaan nimetty viranomainen voi asettaa annetuille tiedoille käyttörajoituksia, jos se on tarpeen meneillään olevan tutkiminnan turvaamiseksi, tiedonlähteen tai luonnollisen henkilön suojelemiseksi sekä tiedon luottamuksellisuuden suojelemiseksi menettelyn missä tahansa vaiheessa. Käyttörajoitukset sitovat tietopyynnön tehnyttä viranomaista. Artiklan 19 mukaisessa menettelyssä vahvistetaan vakiolomake, jota käytetään tietojen käyttöä koskevassa ohjeistuksessa.

Artikla 13 säättää, että jos kansallinen laki määrää, tietojen antamiselle tulee saada etukäteislupa, elleivät 14 artiklassa säädetyt kieltäytymisperustelut sovellu. Lupa tulee antaa 12 tunnin kuluessa pyynnön vastaanottamisesta. Jos tietoja halutaan käyttää todisteena, lupa tulee saada oikeusviranomaiselta.

Artikla 14 sisältää kieltäytymisperusteet, jotka ovat luonteeltaan harkinnanvaraisia. Tietoja ei tarvitse antaa, jos se vaarantaisi meneillään olevaa tutkintaa, jos on tarpeen tiedonlähteen tai luonnollisen henkilön suojelemiseksi, tiedon luottamuksellisuuden suojelemiseksi menettelyn missä tahansa vaiheessa sekä toimenpiteen kohteena olevan henkilön perusoikeuksien suojelemiseksi. Kieltäytymisperusteen toimittamiseen tarpeellisen lomakkeen sisältö päätetään 19 artiklan mukaisessa menettelyssä.

Artiklan 15 mukaan tilapäisen teknisen vian tapauksessa tiedot toimitetaan mahdollisimman laajasti kansallisten yhteyspisteiden kautta.

Artikla 16 säättää tietojen jäljitettävyydestä. Kaikista 8 artiklassa mainituista tiedoista tulee pitää luetteloa. Jos lupa todisteena käyttämiselle on saatu, toimivaltaisten viranomaisten on liitettävä rikosasian asiakirjoihin kaikki puitepäätöksen nojalla saadut tiedot sekä kopio tietoja koskevasta pyynnöstä.

Artikla 17 säättää, että tietosubjektin tulee tietosuoja koskevan puitepäätöksen mukaisesti saada tieto tietopyynnöstä ja siihen saadusta vastauksesta, mukaan lukien tietojen

käyttöä koskevat ohjeet.

Artikla 18 sallii jäsenvaltioiden tekävän kahden- ja monenvälisiä sopimuksia tämän puitepäätöksen soveltamisalaan kuuluvista asioista, jos ne edelleen yksinkertaistavat tai helpottavat tietojen antamista ja ovat sopusoinnussa tämän puitepäätöksen ja tietosuojaa koskevan puitepäätöksen kanssa. Komissiolle tulee ilmoittaa tällaisista sopimuksista.

Artiklassa 19 säädetään komiteasta, jolla on päätävävalta puitepäätöksen tarkoitamiin tietojen antamisen menettelyllisistä kysymyksistä. Komitea johtaa komissio ja jäsenvaltiot voivat lähettää sinne edustajansa. Komitea hyväksyy työjärjestyksensä itse. Komissio tekee aloitteet komiteassa, jonka tulee puheenjohtajan asettamassa määräajassa tehdä päätös EY:n perustamissopimuksen 205.2 artiklan mukaisessa järjestyksessä. Komissio voi hyväksyä ehdotetut toimenpiteet, jos ne ovat komitean mielipiteen mukaisia. Ellei näin ole, komission tulee viipymättä saattaa ehdotus neuvoston käsiteltäväksi ja tiedottaa asiasta Euroopan Parlamenttia. Neuvoston tulee tehdä päätös määränemistöllä asetetussa määräajassa. Jos neuvosto määränemistön turvin vastustaa ehdotusta, komission tulee tutkia sitä uudelleen, toimittaa ehdotus tai korjattu ehdotus uudelleen neuvostolle tai ehdottaa lainsäädäntömuutoksia. Ellei neuvosto reagoi esitykseen laikaan, komissio voi tehdä asia koskevan päätöksen. Komitean kokouksiin voi osallistua yksi edustaja jäsenvaltiosta.

Artiklassa 20 säädetään puitepäätöksen voimaansaattamisesta. Se tulee tehdä 30.7.2007 mennessä ja ilmoittaa komissiolle asiaa koskevasta kansallisesta säätelystä. Neuvoston tulee määräjoiin, joulukuusta 2008 lukien arvioida puitepäätöksen tehokkuutta ja ehdottaa tarvittaessa muutoksia siihen.

Artiklan 21 mukaan puitepäätös tulee voimaan 20:ntenä päivänä siitä, kun se on julkaistu EYVL:ssä.

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.

3. Ehdotuksen vaikutukset lainsäädäntöön

Ehdotus koskee poliisin rekistereistä DNA-rekisteriä ja sormenjälkirekisteriä, sekä liikenne- ja viestintäministeriön alaisen ajoneuvohallintokeskuksen ajoneuvorekisteritietoja. Ehdotuksella on mahdollisesti vaikutuksia myös väestötietolain (507/1993) mukaiseen väestötietojärjestelmään sekä sähköisen viestinnän tietosuojalakiin (516/2004).

Laissa henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa (761/2003) säädetään myös poliisin rekisterissä olevien henkilötietojen luovuttamisesta ulkomaille. Sanotun lain 37 §:n mukaan poliisi saa luovuttaa Euroopan unionin jäsenvaltioiden alueella ja Euroopan talousalueella poliisiviranomaiselle ja muulle viranomaiselle, jonka tehtäviin kuuluu yhteiskuntajärjestyksen turvaaminen, yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen tai rikosten ennalta estäminen, selvittäminen ja syyteharkintaan saattaminen, poliisilain 1 §:n 1 momentissa säädettyjen tehtävien suorittamiseksi perustetun poliisin henkilörekisterin tietoja, jos tiedot ovat välttämättömiä kyseisten tehtävien suorittamiseksi. Tiedot saadaan luovuttaa salassapitosäännösten estämättä myös teknisen käyttöyhteyden avulla tai konekielisessä muodossa. Sanotun lain 38 §:n mukaan Euroopan poliisivirastolle tietoja saadaan luovuttaa sen toimivaltaan kuuluvan rikollisuuden estämiseksi ja selvittämiseksi. Tiedot voidaan luovuttaa myös teknisen käyttöyhteyden avulla tai konekielisessä muodossa.

Puitepäättös edellyttää, että ulkomaisia viranomaisia kohdellaan samalla tavoin kuin oman maan viranomaisia. Tämän vuoksi puitepäättös edellyttäisi toteutuessaan muutosta edellä sanottuun 37 §:ään, koska voimassa olevan lain mukaan tietojen suorakäyttöinen luovutus Suomen viranomaiselle edellyttää, että tietojen luovuttaminen on tarpeen tiedot vastaanottavan viranomaisen työn hoitamiseksi,

mikä on lievempi muotoilu kuin ulkomaisen viranomaisen ollessa kyseessä.

Myös tullilaki (1466/1994) ja henkilötietojen käsittelyä rajavartiolaitoksessa koskeva laki (579/2005) säättävät tietojen luovutuksesta ulkomaille. Tullilaissa ei ole mainintaa teknisestä käyttöyhteydestä ulkomaille luovutettavien tietojen osalta. Rajavartiolaitoksen henkilötietojen kohdalla tekninen käyttöyhteys on rajoitetusti mahdollinen (sanotun lain 43 §). Väestötietolaissa ja sähköisen viestinnän tietosuojalaissa ei ole nimenomaisia säännöksiä tietojen luovuttamisesta ulkomaille. Toteutuessaan puitepäättös edellyttäne muutoksia myös näihin lakeihin.

Ajoneuvoliikennerekisteristä annetussa laissa (541/2003), jäljempänä ALR-laki, ajoneuvoliikennerekisterin tietojen luovuttamisesta viranomaiskäyttöön säädetään erikseen julkisten tietojen (ALR-lain 15 §) ja salassa pidettävien tietojen (ALR-lain 17 §) osalta. Ehdotuksen jatkokäsittelyssä selviää se, tarkoittaako tietojen luovuttaminen vain ajoneuvoliikennerekisterin julkisia tietoja vai myös salassa pidettäviä tietoja. ALR-lain 15 §:n 1 momentin 9 kohdan mukaan rekisterin tietoja voidaan luovuttaa ETA-valtion viranomaisille, Euroopan yhteisön komissiolle ja kansainvälisissä sopimuksissa tarkoitetuille viranomaisille yhteisön lainsäädännöstä tai Suomea sitovista kansainvälisistä sopimuksista johtuvien velvoitteiden hoitamista varten. Säännös kattanee nykymuodossaan myös puitepäättöksen tietojen käyttötarkoituksen ja luovutuksensaajatahot muutoin, mutta säännökseen tulisi lisätä luovutuksensaajatahoksi Europol. Salassa pidettävien rekisteritietojen osalta ALR-lain 17 §:n 1 momentin 11 kohdan mukaan tietoja voidaan luovuttaa Ahvenanmaan maakunnan ja toisen ETA-valtion ajoneuvojen tai ajokorttien rekisteröintitehtäviä hoitavalle tai niihin liittyviä valvontatehtäviä hoitavalle viranomaiselle ajoneuvojen ja ajokorttien rekisteröintitehtävien, valvontatoimien ja luovuttamiseen liittyvien toimenpiteiden suorittamiseksi. Jos salassa pidettäviä tietoja tulisi puitepäättöksen nojalla luovutettavaksi, säännöksen nykyiset käyttötarkoitukset ja luovutuksensaajatahot eivät riitä puitepäättöksen toteuttamiseksi, vaan vaatisi lainmuutoksen.

Tietojen saatavuus voitaisiin toteuttaa

myös siten, että ajoneuvorekisteritiedot annettaisiin poliisin välityksellä. ALR-lain 16 §:n mukaan viranomaisilla on oikeus tietojen edelleen luovuttamiseen, jos luovuttaminen perustuu lakiin, Suomea sitovan kansainvälisen sopimuksen velvoitteeseen tai Euroopan yhteisön lainsäädäntöön. Poliisilla on lisäksi oikeus luovuttaa edelleen tietoja ajo-oikeudesta, ajokorteista, moottorikäyttöistä tai hinattavaa ajoneuvoa kuljettaessa tehdyksi epäillyistä tai tehdyistä rikoksista, ajokielloista ja ajoneuvoista toisen valtion poliisi- ja oikeusviranomaisille sekä kansainvälistä rikostorjuntaa suorittaville viranomaisjärjestöille.

Ehdotuksella on vaikutuksia myös kansainvälisestä oikeusavusta rikosasioissa annettuun lakiin (4/1994) sikäli, kun tietojen saatavuutta koskevan puitepäättöksen nojalla saatuja tietoja käytetään todisteena rikosasiassa. Toisaalta on huomattava, että viimeksi mainitun puitepäättöksen mukaan tietojen saamiseksi ei käytetä pakkokeinoja, joten ehdotus ei tältä osin ole ristiriidassa rikosasioiden oikeusapua koskevan lain kaksoisrangaistavuutta koskevien säännösten kanssa. Niissä tilanteissa, joissa todisteena käytettävien tietojen saamiseksi tulee käyttää pakkokeinoja, sovelletaan oikeusapua koskevia järjestelyjä.

4. Ehdotuksen perustuslain mukaisuus

Ehdotus sisältää säännökset henkilötietojen käyttämisestä ja erityisesti niiden luovuttamisesta jäsenvaltioiden ja Europolin välillä. Perustuslain (731/1999) 10 § turvaa yksityisyyden suojan perusoikeutena jokaiselle. Pykälän mukaan henkilötietojen suojasta säädetään tarkemmin lailla. Aiemmin vastaava säännös sisältyi hallitusmuodon 8 §:ään (969/1995).

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on lausunnossaan PeVL 14/1998 vp todennut, että tämän henkilötietojen suojaa koskevan perusoikeussäännöksen kannalta tärkeitä sääntelykohteita ovat ainakin rekisteröinnin tavoite, rekisteröitävien henkilötietojen sisältö, niiden sallitut käyttötarkoitukset mukaan luettuna tietojen luovutettavuus ja tietojen säi-

lytysaika henkilörekisterissä sekä rekisteröidyn oikeusturva samoin kuin näiden seikkojen sääntelemisen kattavuus ja yksityiskohtaisuus lain tasolla.

Lailla säättämisen vaatimus ulottuu myös mahdollisuuteen luovuttaa henkilötietoja teknisen käyttöyhteyden avulla (esim. PeVL 51/2002, poliisin henkilörekistereistä annettu laki).

Hallintovaliokunnan, jonka toimialaan henkilötietokysymykset kuuluvat, linjanvedot henkilötietojen käsittelyn sääntelystä, vastaavat perustuslakivaliokunnan edellä mainittua kantaa. Tämä käy ilmi muun muassa hallintovaliokunnan lausunnoista HaVL 16 ja 19/1998 vp sekä hallintovaliokunnan mietinnöistä HaVM 25 ja 26/1998 vp. Hallintovaliokunnan mukaan lain tasolla on ilmeistä ainakin perustuslakivaliokunnan edellä mainitussa lausunnossa mainitut asiat.

Asetustasolla on hallintovaliokunnan kannan mukaan mahdollista antaa rekisterin tietosisältöä täydentäviä ja tarkentavia säännöksiä, kunhan lakitekstin perusteella voidaan riittävän selkeästi päätellä asetuksen tasoisen sääntelyn sisältö. Hallintovaliokunta pitää kuitenkin asianmukaisena lähtökohtana pyrkimystä mahdollisimman yksityiskohtaisesti säätää henkilötietojen suojaan liittyvistä seikoista jo lain tasolla.

Perustuslakivaliokunnan ja hallintovaliokunnan edellä mainitut linjanvedot henkilörekistereiden ja henkilötietojen käsittelyn sääntelystä on otettava huomioon myös silloin kun tällaisia säännöksiä on tarkoitus sisällyttää erityislainsäädäntöön ja kun erityislainsäädännön säädöksiä ja niiden mahdollisia tarkistamistarpeita arvioidaan. Lailla säättämisen velvoite koskee myös niitä tilanteita, joissa luodaan viitetietojärjestelmä sekä muita muutoksia, joita puitepäättös henkilötietojen käsittelyä koskeviin säännöksiin edellyttää. Jos kansallinen lainsäädäntö ei salli joidenkin tietojen keräämistä lainvalvontaviranomaisten toimesta, ei niitä voida myöskään tämän puitepäättöksen perusteella käsitellä..

5. Ahvenanmaan itsehallinto

Puitepäättösehdotus kuuluu Ahvenanmaan

itsehallintolain (1144/1991) mukaan osittain maakunnan toimivaltaan.

6. Taloudelliset vaikutukset

Komissio tulee jatkossa tekemään ehdotukset kunkin liitteessä mainitun tietoluokan osalta erikseen, jolloin kyetään tarkemmin arvioimaan ne kustannukset, joita järjestelmän rakentaminen aiheuttaa. Käsittelyn edetessä kyetään myös arvioimaan menojen suhde päätettyihin valtiontalouden menokehyksiin. Joidenkin tietoluokkien osalta kustannukset voivat jäädä vähäisiksi, jos tyydytään vain tiedottamaan paremmin julkisten tietojen saatavuudesta ylläpitämällä esimerkiksi sähköistä käsikirjaa. Suorien käyttöoikeuksien rakentaminen aiheuttaa todennäköisesti suurimmat kustannukset.

Kustannuksia tulee aiheutumaan kansallisiin tietojärjestelmiin tehtävistä muutostöistä. Nämä kustannukset tulevat jäsenvaltioiden kannettaviksi. Jos Ajoneuvohallintokeskus järjestäisi suoran käyttöoikeuden selainyhitydellä, ulkomaisten lainvalvontaviranomaisten tietojenluovutuslupien ja –sopimusten sekä käyttöoikeuksien hallinnointi aiheuttaisi virastolle runsaasti lisätyötä ja resurssintarvetta sekä lisäkustannuksia poliisiliittymän kautta tapahtuvaan tietojen luovutukseen verrattuna. Käytönhallinnasta ja tietosuojan ja –turvan hallinnasta ja riittävästä valvonnasta aiheutuvat vuosittaiset ylläpitokustannukset olisivat arviolta noin 300 000 euroa vuodessa. Jos erityisen PALKO-hankkeen myötä rakennetut ATJ-tietojärjestelmäratkaisut olisivat teknisesti riittäviä, suorien käyttöoikeuksien aiheuttamat kustannukset tietojärjestelmämuutoksina olisivat arviolta noin 200 000 euroa. Mikäli ATJ-tietojärjestelmäratkaisut osoittautuisivat riittämättömiksi, kustannukset nousisivat tätä huomattavasti. Poliisiliittymän kautta toteutettuna lisääntyvä kyselymäärä aiheuttaisi Ajoneuvohallintokeskukselle arviolta 200 000 euron vuosittaisen lisän tietojärjestelmän ylläpito- ja käyttökustannuksiin.

Poliisin osalta kuluja aiheutuisi DNA- ja sormenjälkirekisteritietojen automaattisesta vertailusta sekä mahdollisesti ajoneuvorekisteritietojen välittämisestä. Kuluja aiheutuu

edellisessä kappaleessa lueteltujen hallinnollisten ja valvontaan liittyvien tehtävien hoitamisesta sekä tietojärjestelmien muutostöistä arviolta 200 000–300 000 euroa. Riippuen siitä, joudutaanko perustamaan useita erilaisia teknisiä ratkaisuja eri jäsenvaltioiden kanssa, kulut voivat olla sanottua määrää huomattavasti suurempia.

Kaiken kaikkiaan on odotettavaa, että puittepäätöksen voimaantulon myötä eri rekistereiden kyselymäärä nousee, koska päätöksen tavoitteena on merkittävästi helpottaa ulkomaisten lainvalvontaviranomaisten tiedonsaantia muiden jäsenvaltioiden rekistereistä. Kasvun määrää ja sen johdosta aiheutuvia kustannuksia tietojärjestelmien ylläpidossa on kuitenkin ehdotuksen tässä vaiheessa vaikea arvioida.

EU:n piirissä kustannuksia aiheutuu henkilöstön palkkaamisesta ja säännöllisten komitea- ja työryhmäkousten järjestämisestä. Komission arvion mukaan nämä yhteisön budjetista katettavat menot ovat 244 000 euroa vuodessa.

7. EU:n toimivaltaperuste

Ehdotus perustuu Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 30 artiklan 1 kohdan b alakohtaan ja 34 artiklan 2 kohdan b alakohtaan.

8. Toisten jäsenvaltioiden kannat

Ehdotuksen alustavassa käsittelyssä neuvoston työryhmässä 8.11.2005 se sai myönteisen vastaanoton.

9. Instituutioiden kannat

Komissio on järjestänyt tietojen saatavuusperiaatteen toteuttamista käsitteleviä kokouksia tietosuojaviranomaisia edustavien tahojen kanssa, mukaan lukien Eurojust ja Europol. Myös ihmisoikeusasiantuntijoita ja Euroopan Parlamenttia ollaan kuultu ehdotuksen valmistelun alkuvaiheessa. Lainvalvontaviranomaiset pitivät uuden, innovatiivisen menetelmän luomista tarpeellisenä. Myös vastaavaroisen tunnustamisen elementti sekä ko-

mitologiamenettely haluttiin sisällyttää tähän järjestelmään. Ihmisoikeusasiantuntijat ja Euroopan Parlamentti korostivat tiedon jäljitettävyyden merkitystä. Tietosuojasiantuntijoiden keskusteluissa korostettiin yleisten tietosuojasääntöjen ulottuvuutta sekä tietojen kohteen oikeuksia.

Ehdotuksesta ei ole vielä saatu Euroopan Parlamentin lausuntoa.

10. Ehdotuksen kansallinen käsitte-ly ja käsittely EU:ssa

Asiaa on käsitelty jaosto 6:ssa (oikeus- ja sisäasiat) 4.11.2005. Ehdotusta tullaan käsittelemään neuvoston järjestäytynyttä rikollisuutta käsittelevässä monialaisessa työryhmässä.

11. 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 valmistamiseksi. Tätä voidaan perustella silläkin, että myös yhteiset tietosuojasäännökset sisältävä puitepäätos tulee hyväksyä EU:ssa ensi vuoden ensimmäisellä puoliskolla ja saattaa kansallisesti voimaan vuoden 2006 loppuun mennessä. Valtioneuvoston näkemyksen mukaan oikeusperustaksi valittu puitepäätos on tarkoituksenmukaisin vaihtoehto.

Uudella puitepääöksellä tulee saada lisäarvoa jo olemassa oleviin yhteistyövälineisiin verrattuna. Puitepääöksen 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 puitepääöksen soveltamisala on riittävän joustava, jotta sen avulla saatuja tietoja voidaan käyt-

tää myös laajoihin rikoskokonaisuuksiin, joihin sisältyy useita rikosnimikkeitä. Henkilötietojen käyttötarkoitussidonnaisuutta on kuitenkin noudatettava.

Valtioneuvosto kannattaa selkeitä ja tiukkoja määräaikoja pyydettyjen tietojen toimittamiselle toiseen jäsenvaltioon. Valtioneuvosto katsoo, että 11 artiklassa säännelty mahdollisuus joustaa asetetusta määräajasta on kuitenkin riittävä. Kaikki ne tiedot, joita puitepäätos koskee, eivät kuitenkaan ole suomalaisten lainvalvontaviranomaisten rekistereissä, jotka vakiintuneesti toimivat kansainvälisessä vuorovaikutuksessa muiden maiden viranomaisten kanssa ja jotka ovat järjestäneet tiedonvaihtotoimintansa ympäri-vuorokautiseksi. Jatkokeskusteluissa tulee selvittää se, miten tällaiset tiedot voidaan kansallisen lainsäädäntömmme ja viranomaisten keskinäisen sekä viranomaisten ja yksityisten tahojen välisen yhteistyön puitteissa sisällyttää tietojen saatavuuspuitepääöksen 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 säädetty 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 viran-

omaisille tapahtuu lähtökohtaisesti suorien käyttöoikeuksien kautta. Ennen kuin suorien käyttöyhteyksien avaamiseen voidaan ottaa lopullisesti kantaa, on pystyttävä ratkaisemaan ne tekniset, kielelliset, oikeudelliset ja tietosuojakysymykset, jotka tähän ratkaisuun liittyvät. Ellei suorien käyttöoikeuksien antaminen ole mahdollista, käytettäisiin viitetietojärjestelmää. Sen osalta olisi arvioitava siihen liittyvät lainsäädäntötarpeet. Valtio-

neuvosto katsoo, että valmistelussa tulee pitää huoli siitä, että komission ehdotus yhteiseksi tietosuojasäännöiksi kolmannen pilarin alueella tulee täyttämään ne tietosuojatarpeet, joita suorien käyttöoikeuksien antaminen tai viitetietojärjestelmän käyttöönotto luo. Yhteiset tietosuojasäännöt tulee olla vahvistettu ennen kuin tietojen saatavuusperiaatetta ryhdytään soveltamaan.