Juha Lavapuro 23.11.2017
Lausunto

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

Asiat:

U 46/2017 vp Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi (keskitetty ECRIS-TCN-järjestelmä)

U 13/2016 vp Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi (kolmansien maiden kansalaisia koskeva tietojenvaihto ja ECRIS)

Teema: Jatkokirjelmä UJ 33/2017 vp

Perustuslakivaliokunnan pyytämänä asiantuntijalausuntona esitän kunnioittavasti seuraavan.

Tausta

U-kirjelmät koskevat komission ehdotusta ns. keskitetyn ECRIS-TCN-järjestelmän perustamiseksi. Järjestelmään tallennettaisiin kolmansien maiden kansalaisten ja kansalaisuudettomien henkilöiden rikostuomioita koskevia tietoja. Tietojen käsittelyn tarkoituksena on tunnistaa ne jäsenvaltiot, joissa tällaiset tuomiot on annettu. Asiasta on tarkoitus säätää asetuksella.

Perustuslakivaliokunta on jo aiemmin antanut asiassa U 13/2016 vp lausunnot PeVL 13/2016 vp ja PeVL 29/2016 vp. Samoin se antoi äskettäin 29.9.2017 lausunnon PeVL 32/2017 vp keskitettyä ECRIS-TCN-järjestelmää koskevaa asetusehdotusta käsittelevästä valtioneuvoston kirjelmästä U 46/2017 vp. Perustuslakivaliokunnan aiemmin ilmaisemia valtiosääntöoikeudellisen tarkastelun lähtökohtia on asiaan kuuluvalla tavalla selostettu myös nyt esillä olevassa U-kirjelmässä.

Valiokunta katsoi viimeksi lausunnossaan PeVL 32/2017 vp, että valtioneuvoston myönteinen kanta keskitettyyn tietokantaan ja sormenjälkivertailujärjestelmään on määritelty perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännöstä ilmenevät valtiosääntöoikeudelliset näkökohdat asianmukaisesti huomioon ottaen. Se yhtyi samalla valtioneuvoston kantaan siitä, että vanhempien tietojen pakollista tallentaminen oli ongelmallista ja katsoi, ettei vanhempien nimien rekisteröinnille ei ole edelleenkään esitetty hyväksyttäviä perusteita. (ks. myös PeVL 29/2016 vp). Valtioneuvoston oli perustuslakivaliokunnan mukaan jatkovalmistelussa syytä kiinnittää edelleen erityistä huomiota asiaan.

Tietosuojan ja tietoturvan yhdenmukaisen sääntelytarpeen vuoksi asetusta voitiin perustuslakivaliokunnan mielestä lisäksi pitää asianmukaisena sääntelyinstrumenttina riit-

tävän yhtenäisten ja kaikkialla unionissa sellaisenaan välittömästi sovellettavien henkilötietojen suojan takeiden luomiseen tietojen laittoman saannin ja käytön sekä muunlaisen väärinkäytön torjumiseksi. Valiokunnan mielestä merkityksellistä asiassa oli asetusehdotuksesta ilmenevien säädösperustaisten tietosuoja- ja tietoturvatakeiden lisäksi asian silloinen käsittelyvaihe. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan oli erittäin todennäköistä, että ehdotuksen perusratkaisut tullaan hyväksymään SEUT 82 artiklan 1 kohdan d alakohdan mukaan tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä määräenemmistöpäätöksenteolla.

Valiokunnan päätöksentekovaihetta koskevalla lausumalla ei kuitenkaan voitane tarkoittaa sitä, että perustuslain asettamista oikeudellisista vaatimuksista tulisi Suomen kannanmuodostuksessa tinkiä yksinomaan sen pragmaattisen seikan vuoksi, ettei Suomen kanta tule menestymään määräenemmistöön nojautuvassa päätöksenteossa. Tähän viittaa lausunnon lopussa oleva viittaus siihen, että valtioneuvoston tulee osallistua EU-säädösehdotusten valmisteluun perustuslain 1 §:n 3 momentin ja 22 §:n normikonaisuuden takia myös tavalla, joka turvaa perus- ja ihmisoikeuksia Suomen lisäksi koko Euroopan unionissa (ks. PeVL 20/2017 vp, s. 6).

Valtioneuvoston kirjelmässä esitetyn kannan arviointi

Valtioneuvoston kirjelmässä tarkastellaan asianmukaisesti asetusehdotuksen nykytilaa sekä Suomen kannan muodostamisen perusteita. Valtiosääntöoikeudellisesti keskeiset kysymykset liittyvät varsinkin sormenjälkitietojen tallentamisen laajuuteen. Kirjelmän perusteella Suomen yleisenä kantana neuvotteluissa on ollut, että sormenjälkitietojen tallettaminen ja kerääminen tulee pyrkiä rajoittamaan siihen laajuuteen, joka on välttämätöntä ECRIS-yhteistyön näkökulmasta ja muutoinkin oikeasuhtaista ja hyväksyttävää. Suomen ensisijaisena kantana on ollut, että on perusteltua, että ECRIS-TCN-järjestelmään talletetaan sormenjälkitiedot, jos ne on kerätty kansallisen lainsäädännön mukaisesti rikosprosessin aikana ja henkilö on tuomittu vapausrangaistukseen. Suomi on neuvotteluissa pyrkinyt myös siihen, ettei sormenjälkitietojen tallettamista ja siten myös keräämistä koskevaa jäsenvaltioiden kansallista lainsäädäntöä harmonisoitaisi. Valtioneuvosto katsoo tältä osin, että myös muiden kansallisen lain mukaisesti kerättyjen sormenjälkitietojen tallettamista voidaan pitää hyväksyttävänä, jos jäsenvaltion kansallinen lainsäädäntö tämän sallii ja kysymys siten on jäsenvaltion kansalliseen harkintaan jäävästä asiasta.

Valtioneuvoston kirjelmästä ilmenevän tiedon mukaan neuvotteluissa ollaan kuitenkin päätymässä ratkaisuun, jonka tarkoituksena on yhdenmukaistaa jäsenvaltioiden lainsäädäntöä sen osalta, missä laajuudessa sormenjäljet tulee tallettaa ECRIS-TCN-järjestelmään EU:n jäsenvaltiossa rikokseen syyllistyneen kolmannen maan kansalaisten osalta ja näin ollen myös sen osalta, missä laajuudessa sormenjälkitietoja rikosprosessin aikana kerätään. Kirjelmän mukaan merkittävä osa jäsenvaltioista katsoo myös, että jäsenvaltioilla tulee olla mahdollisuus tallettaa sormenjälkitietoja myös laajemmin. Tämä tarkoittaisi, että jäsenvaltiot voisivat tallettaa ECRIS-TCN-järjestelmään myös muutoin kuin rikosprosessin aikana kerättyjä sormenjälkitietoja.

Suomen kanta tähän asetelmaan jää jossain määrin epäselväksi. Valtioneuvosto katsoo yhtäältä, että neuvottelujen tässä vaiheessa voidaan hyväksyä puheenjohtajamaan

kompromissiratkaisun lähtökohta siltä osin, että ECRIS-TCN-järjestelmään talletetaan kaikki kansallisen lain mukaisesti rikosprosessin aikana kerätyt sormenjälkitiedot. Viime kädessä valtioneuvosto voisi kuitenkin kirjelmän perusteella hyväksyä myös neuvotteluissa välttämättömänä pidetyt, mahdollisimman selkeästi rajatut minimisäännöt sormenjälkitietojen tallettamiselle ja siten myös keräämiselle, jotta eurooppalainen tietojenvaihto kolmansien valtioiden kansalaisten saamista rikostuomioista nopeutuu ja tulee nykyistä tehokkaammaksi. Tämä näyttäisi tarkoittavan, että Suomi hyväksyisi viimekädessä myös sen, että järjestelmään voitaisiin tallentaa myös muutoin kuin rikosprosessin aikana kerättyjä sormenjälkitietoja.

Jos kanta pitää tällaisenaan paikkansa, merkitsee se jonkinasteista poikkeamaa perustuslakivaliokunnan käytännössä aiemmin varsin tiukasti noudatetusta käyttötarkoitussidonnaisuuden periaatteesta. Esimerkiksi passilakia koskevassa lausunnossaan PeVL 14/2009 vp valiokunta kiinnitti erityistä huomiota ehdotukseen, jonka nojalla poliisi olisi saanut käyttää passin sormenjälkitietoja esitutkintaan tai muuhun poliisitutkintaan lain nojalla liittyvään henkilön tunnistamisesta. Valiokunnan mukaan tällaiseen tietojen käyttämiseen varsinaisen keräämis- ja tallettamistarkoituksen ulkopuolelle jääviin tarkoituksiin oli kuitenkin laajojen biometrisiä tunnisteita sisältävien rekisterien yhteydessä syytä suhtautua kielteisesti. Käyttötarkoitussidonnaisuudesta voitiin valiokunnan mukaan tällöin tehdä vain täsmällisiä ja vähäisiksi luonnehdittavia poikkeuksia. Sääntely ei saa johtaa siihen, että muu kuin alkuperäiseen käyttötarkoitukseen liittyvä toiminta muodostuu rekisterin pääasialliseksi tai edes merkittäväksi käyttötavaksi. Nähdäkseni tällä näkökohdalla on merkitystä myös nyt käsiteltävänä olevassa asiassa. Valtiosääntöoikeudellisesti mitään estettä ei luonnollisestikaan ole sille, että Suomi pitäytyy sormenjälkitietojen hyödyntämiseen pidättyvämmin suhtautuvassa kannassa siitäkin huolimatta, että enemmistö päätyy laajempaa hyödyntämistä koskevaan kantaan.

Juha Lavapuro
professori