Juha Lavapuro 30.11.2018
Lausunto

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

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

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

Teema: Jatkokirjelmä UJ 29/2017 vp

Tausta

Tämän asiantuntijakuulemisen taustalla oleva jatkokirjelmä UJ 29/2017 vp liittyy Euroopan komission ehdotuksiin asetus- ja direktiiviehdotuksiksi, joilla pyritään kehittämään yhteistyötä rikosrekisteritietojen vaihtamisessa erityisesti kolmansien maiden kansalaisia koskevien tietojen osalta. Perustuslakivaliokunta on antanut asiassa aiemmin neljä lausuntoa (PeVL 53/2017 vp, PeVL 32/2017 vp, PeVL 29/2016 vp, PeVL 13/2016 vp).

Viimeksi antamassaan lausunnossa PeVL 53/2017 vp perustuslakivaliokunta piti valtiosääntöoikeudellisesti perusteltuna Suomen kantaa siitä, että ECRIS-TCN-järjestelmään talletetaan sormenjälkitiedot, jos ne on kerätty kansallisen lainsäädännön mukaisesti rikosprosessin aikana ja henkilö on tuomittu vapausrangaistukseen. Samalla valiokunta katsoi, ettei valtioneuvoston tule hyväksyä sellaisia vaihtoehtoja, jotka merkitsisivät olennaisesti [aiemmin esillä olleita vaihtoehtoja] laajempaa sormenjälkitietojen tallettamista ja keräämistä ja siten yksityiselämän ja henkilötietojen suojaa huonommin turvaavia sääntelyitä. Perustuslakivaliokunta korosti tältä osin erityisesti henkilötietietojen käyttötarkoitussidonnaisuuden vaatimusta, josta voidaan tehdä vain täsmällisiä ja vähäisiksi luonnehdittavia poikkeuksia (ks. esim. PeVL 14/2009 vp, s. 4/II). Sääntely ei saa johtaa siihen, että muu kuin alkuperäiseen käyttötarkoitukseen liittyvä toiminta muodostuu rekisterin pääasialliseksi tai edes merkittäväksi käyttötavaksi (ks. esim. PeVL 14/2017 vp, s. 5—6). Perustuslakivaliokunta korosti, ettei valtioneuvoston ole valtiosääntöoikeudellisista syistä syytä tukea tällaisia ratkaisuja.

Valtioneuvoston oli valiokunnan mukaan myös syytä varmistua siitä, että ehdotetut säännökset tietojen keräämisestä ja rekisteröimisestä eivät merkitse tosiasiallisesti esimerkiksi esitutkintaviranomaisten asiallisen toimivallan laajentumista.

Valtioneuvoston kanta

Jatkokirjelmästä ilmenee, että Euroopan parlamentin kanssa käytyjen neuvottelujen tuloksena asetus- ja direktiiviehdotuksen sisältöön ehdotettu merkittävin muutos koskee sellaisten Euroopan unionin kansalaisten asemaa, joilla on myös kolmannen maan kansalaisuus (kaksoiskansalaiset). Valtioneuvosto pitää ehdotettua muutosta, jonka mukaan kaksoiskansalaisten sormenjälkitiedot talletettaisiin kolmannen maan kansalaisia ja kaksoiskansalaisia koskevaan keskitettyyn ECRIS-TCN-järjestelmään silloin, kun ne on kansallisen lain mukaan kerätty rikosprosessin aikana, Suomen neuvottelukantojen mukaisena.

Valtioneuvosto pitää myös muilta osin Euroopan parlamentin kanssa tähän mennessä saavutettua neuvottelutulosta Suomen neuvottelukantojen mukaisena edellyttäen, että neuvottelutuloksen keskeinen sisältö vastaa tässä muistiossa selostettujen asiakirjojen 13741/18, 13742/18 ja työasiakirjan sisältöä. Jos neuvottelutuloksen saavuttaminen Euroopan parlamentin kanssa tätä vaatii, valtioneuvosto pitää mahdollisena hyväksyä myös esillä olleen vaihtoehdon, jonka mukaan myös sellaisten kaksoiskansalaisten, joilla on kaksi tai useampi EU:n jäsenvaltion kansalaisuus, mutta ei kolmannen maan kansalaisuutta, tiedot talletettaisiin ECRIS-TCN-järjestelmään.

Valtioneuvoston kannan arviointi

Kaksoiskansalaisten asema

Jatkokirjelmässä esitetään useita erilaisia vaihtoehtoja siitä, miltä osin ECRIS-TCN -järjestelmään sisällytettäisiin kaksoiskansalaisia koskevia tietoja. On siten jossain määrin hankalaa arvioida neuvottelutulosten sisältöä ja neuvottelut neuvoston ja parlamentin välillä vaikuttavat olevan tämän asiakysymyksen osalta vielä kesken. Jatkokirjelmässä esillä olevaa Suomen kantaa, jonka mukaan kaksoiskansalaisia koskevat tiedot tallennettaisiin ECRIS-TCN-järjestelmään edellyttäen, että ne on kerätty kansallisen lain mukaan rikosprosessin aikana voidaan sinänsä pitää lähtökohdiltaan asianmukaisena. Myöskään se, että ECRIS-TCN -järjestelmään kerättäisiin tiedot myös kahden tai useamman EU:n jäsenvaltion kaksoiskansalaisista ei muodostu nähdäkseni samoilla sellaisenaan Suomen valtiosäännön kannalta ongelmalliseksi. Ottaen vielä huomioon perustuslakivaliokunnan tässä asiassa aiemmin omaksuman kannan siitä, ettei perustuslain 6 §:ssä mainittu yhdenvertaisuusperiaate estä asettamasta jäsenvaltioille velvollisuutta tallettaa laajemmin tietoja kolmansien maiden kansalaisista kuin Euroopan unionin jäsenvaltioiden kansalaisista, ei nähdäkseni jatkokirjelmässä esillä oleva vaihtoehto tallentaa järjestelmään kaksoiskansalaisten sormenjälkitietoja vähäisemmässä laajuudessa kuin kolmannen maan kansalaisten osalta muodostu yhdenvertaisuusperiaatteen kannalta ongelmalliseksi.

Käyttötarkoitussidonnaisuus

Jatkokirjelmän mukaan Euroopan parlamentin kanssa on sovittu tehtäväksi muutoksia 7 artiklaan myös siltä osin, milloin ECRIS-TCN-järjestelmää voidaan käyttää muihin tarkoituksiin kuin rikosasian käsittelyyn. Artiklaan on lisätty tässä tarkoituksessa erillinen luettelo muista käyttötarkoituksista kuten turvallisuusselvityksistä ja työnhakijoiden taustaselvityksistä (checking persons' own criminal record at their request; security clearances; obtaining a license or permit; employment vetting; vetting for voluntary activities involving direct and regular contacts with children or vulnerable persons; visa, acquisition of citizenship and migration procedures, including asylum procedures; and checks in relation with public contracts and public examinations.) Järjestelmän käyttö muihin tarkoituksiin olisi kuitenkin asetuksen 7 artiklan mukaan sidottu kansalliseen lainsäädäntöön (if provided under and in accordance with national law). Ehdotettu Järjestelmän käyttötarkoituksia koskeva sääntely ei nähdäkseni tämän vuoksi muodostu sellaisenaan valtiosääntöoikeudellisesti ongelmalliseksi.

Juha Lavapuro
professori