Tuomas Ojanen
30.11.2018

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

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 neu voston direktiiviksi (kolmansien maiden kansalaisia koskeva tietojenvaihto ja ECRIS)

Teema: UJ 29/2018 vp

Säädösehdotuspaketissa on kysymys ECRIS-järjestelmän kehittämisestä osana toimenpiteitä, joiden tarkoituksena on tehostaa terrorismin ja muun vakavan rikollisuuden torjuntaa siten, että jäsenvaltiot saavat järjestelmästä tiedon siitä, missä jäsenvaltioissa on kolmannen maan kansalaista koskevia rikosrekisteritieto-ja, jolloin ne pystyvät kohdentamaan pyyntönsä oikeisiin jäsenvaltioihin. Tämän on tarkoitus tehostaa ja nopeuttaa tiedonvaihtoa rikostuomioista.

Perustuslakivaliokunta on jo useaan eri otteeseen ottanut kantaa ECRIS-TCN -järjestelmää koskevaan säädösehdotuspakettiin lausunnoissaan PeVL 13/2016 vp, PeVL 29/2016 vp, PeVL 32/2017 vp ja PeVL 53/2017 vp (ks. myös PeVL 11/2018 vp).

> Perustuslakivaliokunta antoi 19.4.2016 lausunnon PeVL 13/2016 vp valtioneuvoston kirjelmästä eduskunnalle ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi (kolmansien maiden kansalaisia koskeva tietojenvaihto ja ECRIS, U 13/2016 vp). Valiokunta arvioi valtioneuvoston kantaa yksityiselämän suojan ja henkilötietojen suojan näkökulmasta ja kiinnitti huomiota siihen, että asian jatkokäsittelyssä on syytä varmistua siitä, että sääntelyyn sisältyvät henkilötietojen suojan näkökulmasta kattavat ja asianmukaiset säännökset, joissa huomioidaan myös rekisterin tietoturva asianmukaisella tavalla. Valiokunta piti yhdenvertaisuuden näkökulmasta hyväksyttävänä sitä, että ehdotuksen mukaan jäsenvaltioilla on velvollisuus tallettaa laajemmin tietoja kolmansien maiden kansalaisista kuin Euroopan unionin jäsenvaltioiden kansalaisista.
>
> Perustuslakivaliokunta antoi 3.6.2016 lausunnon PeVL 29/2016 vp valtioneuvoston kirjelmää täydentävästä selvityksestä UJ 24/2017 vp. Valiokunta katsoi lausunnossaan henkilötietojen suojaan liittyviin valtiosääntöisiin näkökohtiin tukeutuen, että keskitetyn rekisterin hyväksyminen oli ennenaikaista. Valiokunnan mielestä Suomen tuli suhtautua torjuvasti keskitetyn järjestelmän hyväksymiseen tuossa vaiheessa saatavilla olleen tiedon perusteella.
>
> Perustuslakivaliokunta antoi 29.9.2017 lausunnon PeVL 32/2017 vp valtioneuvoston kirjelmästä U 46/2017 vp. Valiokunta arvioi asetuksen valintaa sääntelyinstrumentiksi pitäen valintaa perusteltuna. Valiokunta kiinnitti edelleen huomiota myös rekisterin tietosisältöihin. Perustuslakivaliokunta antoi 28.11.2017 lausunnon PeVL 53/2017 vp, jossa se ensinnäkin totesi, että tuolloin käsillä olevasta jatkokirjelmästä ilmenevät valtioneuvoston kannat säädösehdotusten käsittelyssä esille tulleisiin uusiin tai tarkentuneisiin kysymyksiin on määritelty asianmukaisesti perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntöön tukeutuen. Valiokunta piti myös perusteltuna valtioneuvoston ensisijaista kantaa siitä, että ECRIS-TCN-järjestelmään talletetaan sormenjälkitiedot, jos ne on kerätty kansallisen

> lainsäädännön mukaisesti rikosprosessin aikana ja henkilö on tuomittu vapausrangaistukseen. Valiokunta kuitenkin katsoi, että valtioneuvosto voi tukea myös muita kerättävien ja talletettavien tietojen oikeasuhteiseen rajaukseen perustuvia sääntelymalleja. Perustuslakivaliokunnan mielestä valtioneuvoston ei kuitenkaan tulisi hyväksyä sellaisia vaihtoehtoja, jotka merkitsisivät olennaisesti laajempaa sormenjälkitietojen tallettamista ja keräämistä ja siten yksityiselämän ja henkilötietojen suojaa huonommin turvaavia sääntelyitä. Valiokunta on korostanut erityisesti henkilötietietojen käyttötarkoitussidonnaisuuden vaatimusta, josta voidaan tehdä vain täsmällisiä ja vähäisiksi luonnehdittavia poikkeuksia (ks. esim. PeVL 14/2009 vp, s. 4/II).
>
> Lisäksi perustuslakivaliokunta antoi 8.5.2018 lausunnon PeVL 11/2018 vp, jossa se muun ohella totesi henkilötietojen toissijaisen käyttötarkoituksen kannalta, että sellainen tulisi valmisteilla oleviin ETIASta, Eurodacia ja ECRIS-TCN:ää koskeviin EU-säädöksiin. Koska sääntelyssä olisi kysymys ainakin osaksi arkaluontoisista tiedoista, valiokunta muistutti tarpeesta tehdä käyttötarkoitussidonnaisuudesta vain täsmällisiä ja vähäisiksi luonnehdittavia poikkeuksia, jotta sääntely ei johtaisi siihen, että muu kuin alkuperäiseen käyttötarkoitukseen liittyvä toiminta muodostuu rekisterin pääasialliseksi tai edes merkittäväksi käyttötavaksi.

Nyt käsillä olevasta valtioneuvoston jatkokirjelmästä 12.11.2018 ilmenee, että asetus- ja direktiiviehdotuksen sisältöön on ehdotettu jatkovalmistelussa muutoksia suhteessa sellaisiin Euroopan unionin kansalaisiin, joilla on myös kolmannen maan kansalaisuus (*kaksoiskansalaiset*).

Kaksoiskansalaisten henkilöllisyyden määrittämistä koskevat tiedot edelleen tallennettaisiin ECRIS-TCN-järjestelmään. Sitä vastoin kaksoiskansalaisten sormenjälkitietoja ei enää tallennettaisi yhtä laajasti kuin kolmannen maan kansalaisten osalta, vaan vain siltä osin kuin sormenjälkitiedot on kerätty kansallisen lain mukaisesti rikosasian käsittelyn aikana. Valtioneuvosto pitää tätä ehdotettua muutosta 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.

Nähdäkseni käsillä olevasta jatkokirjelmästä ilmenevät valtioneuvoston kannat säädösehdotusten käsittelyssä esille tulleisiin uusiin tai tarkentuneisiin kysymyksiin on määritelty asianmukaisesti perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntöön tukeutuen. Perustuslakivaliokunta on jo aiemmin katsonut, että Valiokunnan käsityksen mukaan nyt ehdotetulle sääntelylle, joka asettaa kolmannen maan kansalaisille Euroopan unionin kansalaisista poikkeavat rekisteröintivaatimukset, on esitetty perustuslain 6 §:n näkökulmasta hyväksyttävät perusteet. (PeVL 13/2016 vp). Näin ollen valiokunta voi yhtyä asiassa valtioneuvoston kantaan rajauksella, että neuvottelutuloksen keskeinen

sisältö vastaa tässä muistiossa selostettujen asiakirjojen 13741/18, 13742/18 ja työasiakirjan sisältöä.
Valionkunnan lausunnossa voisi kuitenkin lisäksi huomauttaa siitä, että myös kolmansien maiden kansalaisia koskevien tietojen tallettamisvelvollisuuden tulee olla oikeasuhtaista, hyväksyttävää ja välttämätöntä (PeVL 13/2016 vp).

Valtioneuvoston kirjelmästä tulee esiin, että osana kokonaisratkaisua Euroopan parlamentin kanssa on sovittu muutoksia 7 artiklaan siltä osin, milloin ECRIS-TCN-järjestelmää voidaan käyttää muihin tarkoituksiin kuin rikosasian käsittelyyn. Artiklaan on lisätty luettelo muista käyttötarkoituksista kuten turvallisuusselvityksistä ja työnhakijoiden taustaselvityksistä. Myös muutetun ehdotuksen mukaan ECRIS-TCN-järjestelmää on kuitenkin mahdollisuus käyttää kaikkiin kansallisessa laissa säädettyihin tarkoituksiin. Muista kuin artiklassa luetelluista käyttötarkoituksista tulisi kuitenkin ilmoittaa komissiolle. Siitä, milloin toisen jäsen on velvollisuus luovuttaa rikosrekisteritietoja, säädetään kuitenkin ECRIS-direktiiviehdotuksessa.

Havaitakseni valtioneuvoston kirjelmässä ei tuoda esiin valtioneuvoston kantaa äskeiseen muutosehdotukseen, jota on arvioitava käyttötarkoitussidonnaisuuden periaatteen kannalta. Nähdäkseni valiokunnan lausunnossa olisi paikallaan huomauttaa tarpeesta huolehtia siitä, että ehdotetuilla muilla käyttötarkoituksilla on riittävä yhteys tietojen alkuperäiseen keräämis- ja tallettamistarkoitukseen (PeVL 13/2016 vp), samoin tarpeesta tehdä käyttötarkoitussidonnaisuudesta vain täsmällisiä ja vähäisiksi luonnehdittavia poikkeuksia, jotta sääntely ei johtaisi siihen, että muu kuin alkuperäiseen käyttötarkoitukseen liittyvä toiminta muodostuu rekisterin pääasialliseksi tai edes merkittäväksi käyttötavaksi. (PeVL 11/2018 vp)

Helsingissä 30. päivänä marraskuuta 2018

Tuomas Ojanen
professori
Helsinki