Rekisteripäällikkö Sari Laitakari
27.4.2021

Dno ORK/9/2021

Asiantuntijalausunto lakivaliokunnalle hallituksen esityksestä eduskunnalle laeiksi Euroopan unionin ja Yhdistyneen kuningaskunnan välisen kauppa- ja yhteistyösopimuksen rikoksen johdosta tapahtuvaa luovuttamista ja rikosrekisteritietojen vaihtamista koskevien määräysten soveltamisesta sekä kansainvälisestä oikeusavusta rikosasioissa annetun lain 24 §:n muuttamisesta (HE 58/2021 vp)

Eduskunnan lakivaliokunta on pyytänyt Oikeusrekisterikeskuksen (ORK) asiantuntijaa lausumaan hallituksen esityksestä eduskunnalle laeiksi Euroopan unionin ja Yhdistyneen kuningaskunnan välisen kauppa- ja yhteistyösopimuksen (jäljempänä EU-UK-sopimus) rikoksen johdosta tapahtuvaa luovuttamista ja rikosrekisteritietojen vaihtamista koskevien määräysten soveltamisesta sekä kansainvälisestä oikeusavusta rikosasioissa annetun lain 24 §:n muuttamisesta. Esitän lausuntonani kunnioittavasti seuraavaa.

Rikosrekisteritietojen vaihtaminen

Oikeusrekisterikeskus on vaihtanut rikosrekisteritietoja Yhdistyneen kuningaskunnan kanssa viime vuoteen saakka perustuen ECRIS-puitepäätökseen, ECRIS-päätökseen sekä EU-rikosrekisterilain (214/2012) säännöksiin. EU-UK-sopimuksen määräykset vastaavat pitkälti ECRIS-puitepäätöstä sekä ECRIS-päätöstä. Esityksessä ehdotetaan, että EU-UK-sopimuksen rikosrekisteritietojen vaihtamista koskevien määräysten soveltamisessa pääosin noudatettaisiin niiden kanssa soveltuvin osin rinnakkain EU-rikosrekisterilain mukaista sääntelyä. EU-rikosrekisterilain noudattaminen soveltuvin osin helpottaa monin tavoin rikosrekisteritietojen tiedonvaihtoa Yhdistyneen kuningaskunnan kanssa, koska menettelyt ja järjestelmät voidaan pitkälti säilyttää nykyisenkaltaisina.

Säännösten tulkinta kuitenkin monimutkaistuu, kun säännöksiä sovelletaan soveltuvin osin rinnakkain. EU-UK-sopimuksen osalta rinnakkain sovellettaisiin sopimuksen rikosrekisteritietojen vaihtamista koskevien määräysten lisäksi soveltamista koskevaa lakia ja soveltuvin osin EU-rikosrekisterilain tiettyjä säännöksiä. Myös esityksessä sovellettavaksi ehdotetut EU-rikosrekisterilain säännökset voivat olla ristiriidassa EU-UK-sopimuksen velvoitteiden kanssa, jolloin sovellettaisiin kansainvälisesti velvoittavaa EU-UK-sopimusta. Katson, että esityksessä ehdotettu täydentävä lainsäädäntö on tarpeellinen, vaikka se ei poistakaan tulkintahaasteita kaikilta osin.

Artiklan 645 mukaisesti kukin valtio nimeää vähintään yhden keskusviranomaisen, jolla on toimivalta vaihtaa rikosrekisteritietoja osaston nojalla sekä keskinäisestä oikeusavusta rikosasioissa tehdyn eurooppalaisen yleissopimuksen 22 artiklan 2 kohdassa tarkoitettuja tietoja. Selvyyden vuoksi esityksessä ehdotetaan, että soveltamista koskevaan lakiin otettaisiin säännös, jonka mukaan Oikeusrekisterikeskus olisi artiklassa tarkoitettu keskusviranomainen. Esitys on kannatettava: Oikeusrekisterikeskus on tehnyt pitkälti sopimusta vastaavaa rikosrekisteritietojen vaihtoa Yhdistyneen kuningaskunnan kanssa viime vuoteen saakka ja sillä on käytössään yhteinen viestintäinfrastruktuuri, jonka käyttämistä tiedonvaihdossa EU-UK-sopimuksen liitteessä 44 edellytetään. Rikosrekisterin, sakkorekisterin ja säilytysrekisterin rekisterinpitäjänä Oikeusrekisterikeskuksella on ensisijainen tieto annetuista rikostuomioista ja rekistereissä olevien tietojen myöhemmistä muutoksista sekä poistoista.

Artiklan 646 mukaan kunkin valtion keskusviranomaisen on ilmoitettava muiden valtioiden keskusviranomaisille kaikista rikosrekisteriin merkityistä, näiden valtioiden kansalaisille sen alueella annetuista rikostuomioista sekä rikosrekisterissä olevien tietojen myöhemmistä muutoksista tai poistoista. Valtioiden keskusviranomaisten on toimitettava nämä tiedot toisilleen vähintään kerran kuussa. Säännös vastaa pääosin ECRIS-puitepäätöksen 4 artiklan 2 ja 3 kohtaa, jonka mukaan tiedot tulee toimittaa mahdollisimman pian taikka välittömästi. EU-UK-sopimuksen mukaan tiedot tulee toimittaa vähintään kerran kuussa. Oikeusrekisterikeskus on esimerkiksi vuonna 2020 toimittanut tällaisia ilmoituksia Yhdistyneelle kuningaskunnalle 58 kappaletta, ja todennäköisesti uusia ilmoituksia tulee toimitettavaksi jatkossakin vähintään kerran kuussa.

Artikloissa 648 ja 649 on tarkemmat säännökset tietopyynnöistä ja niihin vastaamisesta. Lähtöaineasetusta ei enää sovellettaisi Yhdistyneeseen kuningaskuntaan, eikä Oikeusrekisterikeskus lähettäisi tällaisia tietopyyntöjä edelleen. Se, että Suomi ei tee Yhdistyneen kuningaskunnan kanssa jatkossa lähtöaineasetuksen tarkoittamaa rikosrekisteritietojen vaihtamista koskevaa yhteistyöstä, aiheuttaa esityksessä todetusti vähäisiä tietojärjestelmämuutoksia Oikeusrekisterikeskuksen ylläpitämään CRIS-järjestelmään. Tämä johtuu siitä, että tiedonvaihdon laajuus Yhdistyneeseen kuningaskuntaan tulee huomioida CRIS-järjestelmässä tiedonvaihdon erotessa EU:n jäsenvaltioiden kanssa tehtävästä tiedonvaihdosta.

Tietopyyntöihin tulee EU-UK-sopimuksen mukaan vastata 20 työpäivän kuluessa, kun taas ECRIS-puitepäätöksen mukaan rikosasian käsittelyä koskeviin pyyntöihin tulee vastata kymmenen työpäivän kuluessa. Esityksessä

ehdotetaan, että 649 artiklaa sovellettaessa noudatettaisiin sen kanssa soveltuvin osin rinnakkain EU-rikosrekisterilain 18 §:ää. Myös Yhdistyneen kuningaskunnan osalta rikosasian käsittelyä koskeviin pyyntöihin voitaisiin vastata 10 arkipäivän kuluessa päivästä, jona pyyntö on vastaanotettu, mikä on perusteltua yhtenäisen käytännön ja tiedonvaihtoon käytettävän järjestelmän toimintojen näkökulmasta.

EU-rikosrekisterilain 15 ja 15 a §:n säännökset mahdollistavat pyyntöön vastaamisen alaikäisten kanssa työskentelyä tai toimimista varten. Esityksessä ehdotetaan, että tuomioita koskevia tietoja luovutettaisiin Yhdistyneelle kuningaskunnalle samassa laajuudessa kuin kansallisissa tapauksissa ja samassa laajuudessa kuin EU-jäsenvaltioille. Tämä tarkoittaisi, että luovutettavat tiedot kattaisivat muitakin kuin 3 kohdan edellyttämiä rikoksia koskevia tietoja: esimerkiksi tiettyjä väkivaltarikoksia ja huumausainerikoksia koskevia päätöksiä. Esitys on kannatettava yhtenäisen käytännön näkökulmasta eikä aiempaa käytäntöä vastaavana edellytä järjestelmämuutoksia.

Henkilötietojen käyttöedellytyksiä koskevan artiklan 651 4 kohdan mukaan kukin valtio varmistaa, etteivät sen keskusviranomaiset luovuta ilmoituksia koskevan 646 artiklan nojalla ilmoitettuja henkilötietoja kolmansien maiden viranomaisille, elleivät artiklassa luetellut edellytykset täyty. Oikeusrekisterikeskukselle aiheutuu jonkin verran manuaalityötä sen soveltaessa säännöksiä, joiden edellytysten tulee täyttyä, että tietojen luovuttaminen kolmannelle maalle on sallittua. Kyseessä on harkinta, joka vaatii Oikeusrekisterikeskukselta manuaalityötä luovutettaessa tietoja kolmansien maiden viranomaisille.

Säilytysrekisterin tietosisältö ja tietojen luovuttaminen

Artikla 647 koskee tuomioiden säilyttämistä. ECRIS-puitepäätöksen 5 artiklan 1 kohdassa tarkoitetut tiedot merkitään tällä hetkellä Oikeusrekisterikeskuksen säilytysrekisteriin EU-rikosrekisterilain 9 §:n mukaisesti. EU-rikosrekisterilain 9 § ei edellytä kuitenkaan kaikkien toimitettujen tietojen tallentamista. Jos toinen EU-jäsenvaltio on toimittanut muita kuin 1 momentissa mainittuja tietoja, ne merkitään säilytysrekisteriin, jos tiedot voitaisiin rikosrekisterilain 2 §:n 3 momentin nojalla merkitä rikosrekisteriin. Ehdotuksessa esitetään, että EU-rikosrekisterilain 9 §:n 1 ja 2 momenttia ei noudatettaisi EU-UK-sopimuksen soveltamisessa. Esityksessä kuitenkin ehdotetaan, että selvyyden vuoksi soveltamista koskevaan lakiin otettaisiin säännös, jonka mukaan kaikki 646 artiklan nojalla ilmoitetut tiedot merkitään säilytysrekisteriin. Esityksessä ehdotetaan lisäksi, että artiklaa sovellettaessa

noudatettaisiin sen kanssa soveltuvin osin rinnakkain EU-rikosrekisterilain 9 §:n 3 ja 4 momenttia.

EU-UK-sopimuksen liitteen 44 1 luvun 4 artiklan 1 ja 2 kohdassa määritellään, mitä tietoja 646 artiklassa tarkoitetuissa ilmoituksissa on oltava. Artiklan 2 kohdan mukaan lisäksi voidaan toimittaa rikosrekisteriin merkittyjä tuomioita koskevia muita tietoja. ECRIS-puitepäätöksestä poiketen mainitun 4 artiklan 2 kohdan h alakohdassa valinnaisena tietona on myös kasvokuva. Olisi siten mahdollista, että Yhdistynyt kuningaskunta toimittaisi kasvokuvia, jotka Oikeusrekisterikeskus olisi velvollinen merkitsemään säilytysrekisteriin.

Säilytysrekisterin tietosisältö voisi poiketa Yhdistyneen kuningaskunnan ja EU-jäsenvaltioiden välillä: Yhdistyneen kuningaskunnan osalta säilytysrekisteriin voitaisiin merkitä myös muita kuin EU-rikosrekisterilain 9 §:n 1 ja 2 momentissa tarkoitettuja tietoja sekä kasvokuvia. Kiinnitän huomiota siihen, että säilytysrekisterin tietosisältö Yhdistyneeltä kuningaskunnalta tulevien tietojen osalta jää avoimeksi, kun tietosisältöä ei rajata EU-rikosrekisterilain 9 §:n 1 ja 2 momentissa tarkoitettuihin tietoihin. EU-UK-sopimuksen liitteen 44 1 luvun 4 artiklan 2 kohdan mukaan liitteessä lueteltujen tietojen lisäksi voidaan toimittaa tuomioita koskevia muita tietoja. Kokemukseni mukaan Yhdistynyt kuningaskunta toimittaa ilmoitusten mukana paljon esimerkiksi vapaamuotoisia kommentteja, jotka saattavat liittyä esimerkiksi tuomitun henkilön aliakseen tai muihin ilmoituksen sisältämiin tietoihin. Nämä vapaatekstiosuudet saattavat sisältää myös muuta kuin englanninkielistä tekstiä eikä Oikeusrekisterikeskuksella ole välttämättä tietoa, mitä kommenttikenttien tekstit tarkoittavat. Kaiken toimitetun tiedon sisällyttäminen säilytysrekisteriin on tästä syystä hyvin haasteellista ja edellyttää myös järjestelmäkehitystä, jonka osalta kustannukset eivät toistaiseksi ole selvillä. Säilytysrekisterin rekisterinpitäjänä Oikeusrekisterikeskuksella on myös velvollisuus tehdä rekisteriin liittyen seloste käsittelytoimista. Selosteessa tulee kuvata, mitä tietoja rekisterissä käsitellään.

Yhdistyneeltä kuningaskunnalta saatavat tiedot merkittäisiin EU-jäsenmailta saatujen tietojen kanssa samaan, EU-rikosrekisterilain 9 §:ssä säädettyyn säilytysrekisteriin, mutta tietosisältö ei kuitenkaan vastaisi 9 §:n 1 ja 2 momenttia vaan rekisteriin merkittäisiin Yhdistyneiden kuningaskuntien osalta kaikki ilmoitetut tiedot. Liitteessä 44 1 luvun 4 artiklan 1 ja 2 kohdassa on määritelty, mitä tietoja ilmoituksissa on oltava, mutta kokemuksen mukaan ilmoitukset voivat sisältää myös muuta tietoa ja vapaamuotoista tekstiä. Säilytysrekisterin tietosisältö määräytyisi jatkossa vain EU-jäsenmaiden osalta EU-rikosrekisterilain mukaan ja jäisi käsitykseni mukaan osin avoimeksi

Yhdistyneen kuningaskunnan toimittamien tietojen osalta. Kuitenkin tietojen luovuttamiseen ehdotetaan sovellettavaksi soveltuvin osin EU-rikosrekisterilain 11 §:ää, jossa viitataan luovutettavien tietojen osalta 9 §:n 1 momenttiin, jota ei noudatettaisi EU-UK-sopimuksen soveltamisessa. Soveltamista koskevaan lakiin ehdotetaan lisäksi mainittua 3 §:n 2 momentin 4 kohtaa täydentävää säännöstä, jonka mukaan sovellettaessa EU-UK-sopimusta Oikeusrekisterikeskus saisi luovuttaa säilytysrekisteristä kaikki sinne Yhdistyneen kuningaskunnan osalta merkityt tiedot noudattaen soveltuvin osin rinnakkain, mitä EU-rikosrekisterilaissa säädetään. Esimerkiksi sormenjälkitietojen luovuttaminen on EU-rikosrekisterilain 11 §:n mukaan tällä hetkellä säilytysrekisteristä rajoitettua, joten jää epäselväksi, voidaanko Yhdistyneen kuningaskunnan toimittama sormenjälkitieto luovuttaa säilytysrekisteristä. Katson, että säilytysrekisterin tietosisältö ja tietojen luovuttaminen säilytysrekisteristä jää tulkinnanvaraiseksi.