OIKEUSMINISTERIÖ
JUSTITIEMINISTERIET

4.10.2022

LsN Tanja Innanen

Hallintovaliokunnalle

HALLITUKSEN ESITYS 106/2022 EDUSKUNNALLE LAEIKSI RIKOSREKISTERITIETOJEN SÄILYTTÄMISESTÄ JA LUOVUTTAMISESTA SUOMEN JA MUIDEN EUROOPAN UNIONIN JÄSENVALTIOIDEN VÄLILLÄ ANNETUN LAIN JA SIIHEN LIITTYVIEN LAKIEN MUUTTAMISESTA

Eduskunnan hallintovaliokunta on pyytänyt oikeusministeriöltä kirjallista (ECRIS-TCN) lisäselvitystä/kansainvälistä vertailua liittyen rikosrekisteritietojen hankkimiseen toisesta jäsenmaasta kansalaisuusasian tai oleskelulupa-asian käsittelyn yhteydessä. Lisätietoa on pyydetty muun muassa siitä, eivätkö muutkaan jäsenmaat saa kansalaisuusasian käsittelyä varten tietoa tästä rekisteristä tai muutoin muissa EU-maissa tehdyistä rikoksista ja haluaisivatko ne saada sellaisen tiedon, sekä onko unionitasolla esillä/keskusteluissa tällainen muutos.

Oikeusministeriö korostaa, että ECRIS-TCN-järjestelmässä ei säilytetä rikosrekisteritietoja, vaan henkilöllisyyden määrittämistä koskevia tietoja, joiden perusteella voidaan selvittää, missä jäsenvaltioissa on kolmannen maan kansalaisia koskevia tietoja toisissa jäsenvaltioissa annetuista rikosrekisteriin merkityistä rikostuomioista. Kuten hallituksen esityksen s. 22 on todettu, asetuksen johdanto-osan 31 kappale sisältää keskeisen selvennyksen, jonka mukaan ECRIS-TCN:n ilmoittaman osuman ei olisi sellaisenaan katsottava tarkoittavan sitä, että asianomainen kolmannen maan kansalainen on tuomittu ilmoitetuissa jäsenvaltioissa. Aiempien tuomioiden olemassaolo olisi vahvistettava ainoastaan asianomaisten jäsenvaltioiden rikosrekistereistä saatujen tietojen pohjalta.

Postiosoite Postadress	Käyntiosoite Besöksadress	Puhelin Telefon	Faksi Fax	S-posti, internet E-post, internet
Oikeusministeriö PL 25 FI-00023 Valtioneuvosto Finland	Eteläesplanadi 10 00130 Helsinki Finland	0295 16001 Internat. +358 295 16001	09 160 67730 Internat. +358 9 160 67730	kirjaamo.om@gov.fi www.oikeusministerio.fi www.justitieministeriet.fi

Varsinaisia rikosrekisteritietoja tullaan jatkossakin säilyttämään kansallisissa rikosrekistereissä ja niiden luovuttaminen toiseen jäsenvaltioon edellyttää kyseisen jäsenvaltion edellyttämää pyyntöä. Velvollisuudesta luovuttaa tietoja toiseen jäsenvaltioon säädetään EU-lainsäädännössä. Kansallinen lainsäädäntö voi mahdollistaa tietojen luovuttamisen EU-lainsäädäntöä laajemmin.

Oikeusministeriö viittaa lisäksi hallituksen esityksen s. 69 esitettyyn, jossa käsitellään Maahanmuuttoviraston asiaan liittyvää lausuntoa. Hallituksen esityksessä todetaan, että Maahanmuuttovirasto on esittänyt, että EU-rikosrekisterilakiin ehdotettuun uuteen 3 a lukuun lisättäisiin pykälä, joka mahdollistaisi Oikeusrekisterikeskukselle ECRIS-TCN:n käytön Maahanmuuttoviraston pyynnöstä menettelyissä kansalaisuuden saamiseksi sekä maahanmuuttomenettelyissä, mukaan lukien turvapaikkamenettelyt. Esitysluonnoksen ECRIS-TCN-asetuksen 7 artiklan yhteydessä oli todettu, että ECRIS-puitepäätöstä täytäntöön pantaessa Suomessa päädyttiin säätämään rikosrekisteritietojen luovuttamisesta Suomesta toiseen jäsenvaltioon muuta tarkoitusta kuin rikosasian käsittelyä varten vain siltä osin kuin EU-sääntely edellytti tietojen pyytämistä tai luovuttamista. Ratkaisu vastasi lakivaliokunnan lausunnossaan 17/2006 vp esittämää kantaa, jossa se on suhtautunut varauksellisesti säännöksiin, joiden perusteella tietoja voidaan luovuttaa myös muulla perusteella kuin rikosasian käsittelyä varten (HE 1/2012 vp, s. 28).

Hallituksen esityksessä lisäksi todetaan, että työryhmän ehdotuksessa oli vastaavasti pidetty perusteltuna, että muiden käyttötarkoitusten kuin rikosasian käsittelyn osalta ECRIS-TCN:ää käytettäisiin Suomessa vain niissä tilanteissa, joissa ECRIS-puitepäätös tai muu EU-sääntely velvoittaa ECRIS-yhteistyössä pyytämään rikosrekisteritietoja toisesta jäsenvaltiosta taikka tehdyn pyynnön nojalla rikosrekisteritietojen luovuttamiseen Suomeen. ECRIS-TCN:n käyttö sellaisiin käyttötarkoituksiin, joissa ECRIS-puitepäätös tai muu EU-sääntely ei velvoita ECRIS-yhteistyössä pyytämään rikosrekisteritietoja toisesta jäsenvaltiosta taikka tehdyn pyynnön nojalla rikosrekisteritietojen luovuttamiseen Suomeen, aiheuttaisi perusteetonta hallinnollista taakkaa, koska varsinaisia rikosrekisteritietoja ei kuitenkaan todennäköisesti saataisi toisesta jäsenvaltiosta. Tämä peruste koskee myös Maahanmuuttoviraston esittämiä käyttötarkoituksia. Pelkkä ECRIS-TCN:n käytön mahdollistava säännös ei turvaisi rikosrekisteritietojen saamista toisesta jäsenvaltiosta, vaan varsinaisten rikosrekisteritietojen luovuttamisvelvollisuus toisesta jäsenvaltiosta edellyttäisi ECRIS-puitepäätöksen muuttamista. Työryhmä on sille asetetussa aikataulussa pystynyt ehdottamaan vain välttämättömiä säännösmuutoksia, joita ECRIS-TCN sääntely aiheuttaa. Myös muilla viranomaisilla, joilla on esimerkiksi rikosrekisterilain 4 a §:n nojalla oikeus saada rikosrekisteritietoja, voi olla vastaavia tarpeita saada rikosrekisteritietoja toisista jäsenvaltioista kuin Maahanmuuttovirastolla. Myöskään näitä tarpeita työryhmällä ei ole asetetussa aikataulussa ollut mahdollisuutta selvittää, koska se olisi edellyttänyt laajaa selvitystyötä. Esityksessä ei ole lausunnon perusteella laajennettu ECRIS-TCN-yhteistyön piiriin kuuluvia aloja, vaan on pidetty tässä vaiheessa perusteltuna työryhmän tekemää linjausta muiden käyttötarkoitusten kuin rikosasian käsittelyn osalta, että ECRIS-TCN:ää käytettäisiin Suomessa vain niissä tilanteissa, joissa ECRIS-puitepäätös tai muu EU-sääntely velvoittaa ECRIS-yhteistyössä pyytämään rikosrekisteritietoja toisesta jäsenvaltiosta taikka tehdyn pyynnön nojalla rikosrekisteritietojen luovuttamiseen Suomeen.

Oikeusministeriö toteaa lisäksi, että velvollisuudesta luovuttaa rikosrekisteritietoja toiseen jäsenvaltioon ECRIS-yhteistyössä muihin käyttötarkoituksiin voitaisiin ECRIS-puitepäätöksen lisäksi säätää myös muussa EU-säädöksessä.

Saatavissa olevat tilastotiedot

Oikeusrekisterikeskuksen saatavilla ovat tilastotiedot **ECRIS-järjestelmässä tehdyistä tiettyä käyttötarkoitusta varten tehdyistä tietokyselyistä** siltä osin kuin järjestelmään on luotu kyseistä kyselyä koskeva koodi. ECRIS-tiedonvaihdossa on tällä hetkellä käytössä koodi ”*Request for changing nationality/Kysely kansalaisuuden vaihtamista varten*”.

Järjestelmässä ei ole oleskelulupa-asiaa koskevaa koodia. Järjestelmä sisältää kuitenkin esimerkiksi yleisen koodin ”*Pyyntö hallinnolliseen tarkoitukseen*”, jota käyttämällä voitaneen kysyä myös oleskelulupa-asiaa.

Vuonna 2021 lähettyjen ECRIS-kyselyiden määrä **kaikkien jäsenvaltioiden osalta kansalaisuuden vaihtamista varten** oli 8418. Vuoden 2022 osalta puolen vuoden (tammi-kesäkuu 2022) määrä on 5595. Pääsääntöisesti kansalaisuutta koskevia kyselyitä lähettävät Saksa, Portugali ja Hollanti. Yksittäisiä pyyntöjä lähettävät Liettua ja Itävalta. Ehdottomasti suurin osa kyselyistä tällä perusteella on lähetetty Saksasta.

Vuonna 2021 **koko EU:n alueella** (pois lukien siis Yhdistynyt kuningaskunta) lähetettiin **kaikkien käyttötarkoitusten osalta** yhteensä 957 208 ECRIS-kyselyä toisiin jäsenvaltioihin.

Tilastotietoja **ei ole saatavilla siitä, kuinka moni jäsenvaltio vastaa kansalaisuuden vaihtamista koskeviin kyselyihin**.

Suomeen tulleiden ECRIS-kyselyiden määrä **kansalaisuuden vaihtamista varten** oli vuonna 2020 Saksasta (20 kpl) ja Hollannista (2 kpl); vuonna 2021 Saksasta (25 kpl), Hollannista (10 kpl) ja Portugalista (2 kpl), ja tänä vuonna saapuneissa Itävallasta (1 kpl), Saksasta (20 kpl), Hollannista (7 kpl) ja Portugalista (5 kpl).

Suomen osalta vuoden 2021 aikana saapui **kaikkien käyttötarkoituksien osalta** 5262 ECRIS-kyselyä ja Suomesta lähetettiin 3759 ECRIS-kyselyä vuoden aikana.

Voimassa olevan lainsäädännön nojalla kyseisiin pyyntöihin ei ole Suomessa vastattu.

Muille jäsenvaltioille tehty kysely

Oikeusministeriö on hallintovaliokunnan lisälausuntopyynnön johdosta lähettänyt kaikille muille jäsenvaltioille kyselyn, jossa tiedustellaan:

1) jos ECRIS-TCN-asetusta täydentävä kansallinen lainsäädäntö on hyväksytty, liittyen asetuksen 7 artiklaan mahdollistaako kansallinen lainsäädäntö ECRIS-TCN:n käytön kansalaisuutta tai oleskelulupa-asiaa varten?;

2) jos ECRIS-TCN-direktiivin täytäntöönpanolainsäädäntö on kansallisesti hyväksytty, liittyen direktiivin 1 artiklan 5 kohdan b alakohtaan (ECRIS-puitepäätöksen uusi 7 artiklan 4 a kohta) salliiko tai velvoittaako kansallinen lainsäädäntönne luovuttamaan kolmannen maan kansalaista koskevia rikosrekisteritietoja pyynnön esittäneelle jäsenvaltiolle kansalaisuutta tai oleskelulupa-asiaa varten?

3) liittyen ECRIS-puitepäätöksen 7 artiklan 2 ja 4 alakohtaan salliiko tai velvoittaako kansallinen lainsäädäntönne luovuttamaan Euroopan unionin kansalaista koskevia rikosrekisteritietoja pyynnön esittäneelle jäsenvaltiolle kansalaisuutta tai oleskelulupa-asiaa varten?

4) mikä on kansallinen kantanne siihen, tulisiko EU-lainsäädännössä säätää velvoite luovuttaa rikosrekisteritietoja pyynnön esittäneelle jäsenvaltiolle kansalaisuutta tai oleskelulupa-asiaa varten?

5) onko jäsenvaltiossanne muuta oikeudellista sääntelyä kuin ECRIS-sääntelyä, joka mahdollistaa rikosrekisteritietojen saamisen toisesta jäsenvaltiosta kansalaisuutta tai oleskelulupa-asiaa varten?

Kyselyyn vastasi 1 jäsenvaltio (Unkari). Unkari vastasi kielteisesti kysymyksiin 1-3. Kysymyksen 4 osalta Unkari totesi, että tässä vaiheessa sillä on (kielteinen) tutkiva lähestymistapa kysymykseen. Kysymykseen 5 Unkari vastasi myönteisesti.

Oikeusministeriö toteaa, että tavanomaisesti jäsenvaltiot tiedustelevat toisiltaan voimassa olevan lainsäädännön sisältöä, jolloin yleensä tietojen toimittamiselle asetetaan kolmen viikon määräaika.

Asiaa koskevat neuvottelut EU:ssa

Rikosrekisterilaki ja siten myös rikosrekisteritietojen luovuttamista toiseen valtioon koskeva lainsäädäntö kuuluu oikeusministeriön toimialaan. Oikeusministeriön tiedossa ei ole, että rikosrekisteritietojen luovuttaminen toiseen jäsenvaltioon kansalaisuutta tai oleskelulupa-asiaa varten olisi ollut EU:ssa neuvoteltavana taikka olisi nyt neuvoteltavana.

Oikeusministeriö viittaa lisäksi hallituksen esityksen s. 5 ja 6, jossa todetaan, että ECRIS-TCN-asetukseen on tehty muutoksia usealla sen jälkeen hyväksytyllä asetuksella. Nämä ECRIS-TCN-asetuksen muuttamiseen liittyvät kansalliset lainsäädäntötarpeet arvioidaan erikseen kyseisiä asetuksia koskevien, jäljempänä selostettavien lainsäädäntöhankkeiden yhteydessä. Tällaisina hankkeina on hallituksen esityksessä mainittu muun ohella Euroopan matkustustieto- ja -lupajärjestelmä (ETIAS) ja VIS-järjestelmän on uudistaminen. Lisäksi neuvoteltavana on kolmansien maiden kansalaisten seulonta ulkorajoilla. Oikeusministeriön tiedon mukaan nämä hankkeet eivät koske kansalaisuutta taikka oleskelulupa-asiaa.

Suhde perustuslakiin

Hallituksen esityksen jaksossa *Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys* s. 87 on todettu, että ECRIS-TCN-asetuksen 7 artikla jättää kansallista harkintavaltaa sen osalta, missä laajuudessa ECRIS-TCN:ää voidaan käyttää niiden jäsenvaltioiden tunnistamiseksi, joilla on rikosrekisteritietoja. Esityksessä ehdotetaan, että ECRIS-TCN-järjestelmään tehtävät haut sallittaisiin rikosasian käsittelyn (13 d §) lisäksi vain niissä tilanteissa, joissa EU-sääntely velvoittaa ECRIS-yhteistyössä pyytämään rikosrekisteritietoja toisesta jäsenvaltiosta taikka tehdyn pyynnön nojalla luovuttamaan rikosrekisteritietoja Suomeen (13 e–13 g §). Sallittavilla hauilla varmistettaisiin kolmannen maan kansalaisen luotettava tunnistaminen näissä tapauksissa, mutta ei laajennettaisi biometristen tietojen käsittelytarkoituksia pidemmälle.