Valiokunnan lausunto LaVL 18/2017 vp– U 13/2016 vp, U 46/2017 vp

Lakivaliokunta

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi (kolmansien maiden kansalaisia koskeva tietojenvaihto ja ECRIS)

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi (keskitetty ECRIS-TCN-järjestelmä)

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi (kolmansien maiden kansalaisia koskeva tietojenvaihto ja ECRIS) (U 13/2016 vp): Lakivaliokuntaan on saapunut jatkokirjelmä UJ 33/2017 vp — U 46/2017 vp mahdollisia toimenpiteitä varten.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:
- lainsäädäntöneuvos Tanja Innanen, oikeusministeriö
- lainsäädäntöneuvos Hannele Taavila, sisäministeriö
- poliisitarkastaja Jenni Juslén, Poliisihallitus
- rekisteripäällikkö Teemu Mikkola, Oikeusrekisterikeskus
- tietosuojavaltuutettu Reijo Aarnio, tietosuojavaltuutetun toimisto

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:
- Valtakunnansyyttäjänvirasto

Viitetiedot

Valiokunta on aikaisemmin antanut asiasta lausunnot LaVL 4/2016 vp, LaVL 10/2016 vp ja LaVL 12/2017 vp.

Valmis
5.0

VALTIONEUVOSTON JATKOKIRJELMÄ

Ehdotukset

Euroopan komissio on 19 päivänä tammikuuta antanut ehdotuksen (KOM (2016) 7 lopullinen) direktiiviksi neuvoston puitepäätöksen 2009/315/YOS (jäljempänä puitepäätös) muuttamisesta kolmansien maiden kansalaisia koskevan tietojenvaihdon ja eurooppalaisen rikosrekisterijärjestelmän (ECRIS) osalta sekä neuvoston päätöksen 2009/316/YOS korvaamisesta (ECRIS-direktiivi). Valtioneuvosto on aiemmin antanut direktiiviehdotuksesta kirjelmän U 13/2016 vp sekä jatkokirjelmät UJ 12/2016 vp, UJ 5/2017 vp ja UJ 24/2017 vp. Direktiiviehdotuksen pääasiallinen sisältö ilmenee valtioneuvoston kirjelmästä (U 13/2016 vp) sekä nyt käsiteltävästä jatkokirjelmästä (UJ 33/2017 vp) ja sen liitteenä olevasta perusmuistiosta.

Euroopan komissio on 29 päivänä kesäkuuta 2017 tehnyt ehdotuksen (KOM(2017) 344 lopullinen) Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi niiden jäsenvaltioiden määrittämistä koskevan keskitetyn järjestelmän perustamisesta, joilla on kolmansien maiden kansalaisten ja kansalaisuudettomien henkilöiden rikostuomioita koskevia tietoja, eurooppalaisen rikosrekisteritietojärjestelmän täydentämiseksi ja tukemiseksi (ECRIS-TCN -järjestelmä) ja asetuksen (EU) n:o 1077/2011 muuttamisesta (ECRIS-asetus). Asetusehdotuksen pääasiallinen sisältö ilmenee valtioneuvoston kirjelmästä (U 46/2017 vp) sekä nyt käsiteltävänä olevasta jatkokirjelmästä (UJ 33/2017 vp) ja sen liitteenä olevasta perusmuistiosta. Asetusehdotus täydentää edellä mainittua direktiiviehdotusta.

Valtioneuvoston nyt käsiteltävä jatkokirjelmä (UJ 33/2017 vp) on yhteinen koskien sekä asetusettä direktiiviehdotusta. Oikeusministeriö on täydentänyt 23.11.2017 päivätyssä lausunnossaan jatkokirjelmään sisältyviä tietoja.

Neuvoston puheenjohtajan tavoitteena on, että asetus- ja direktiiviehdotuksesta saavutetaan neuvoston yleisnäkemys oikeus- ja sisäasioiden neuvostossa 7. ja 8.12.2017. Tämän jälkeen säädösten lopullisesta sisällöstä neuvotellaan Euroopan parlamentin kanssa.

Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto suhtautuu asetus- ja direktiiviehdotuksen tavoitteisiin lähtökohtaisesti myönteisesti. ECRIS-järjestelmän kehittäminen on osa toimenpiteitä, joiden tarkoituksena on tehostaa terrorismin ja muun vakavan rikollisuuden torjuntaa. On perusteltua kehittää ECRIS-järjestelmän käyttöä siten, että jäsenvaltiot saavat tiedon siitä, missä jäsenvaltioissa on kolmannen maan kansalaista koskevia rikosrekisteritietoja, jolloin ne pystyvät kohdentamaan pyyntönsä oikeisiin jäsenvaltioihin. Tämä tehostaa ja nopeuttaa tiedonvaihtoa rikostuomioista.

ECRIS-järjestelmän kehittämistä koskeva sääntely on neuvottelujen aikana monelta osin kehittynyt Suomen neuvottelutavoitteiden suuntaisesti.

Valtioneuvosto katsoo, että sormenjälkitietojen käyttöä voidaan rikostuomion saaneiden kolmannen maan kansalaisten osalta pitää hyväksyttävänä, jotta voidaan varmistaa henkilöiden luotettava tunnistaminen. Neuvotteluissa Suomi on pyrkinyt rajaamaan sormenjälkitietojen tallettamisen

ja keräämisen siihen laajuuteen, joka on välttämätöntä ja oikeasuhtaista. Valtioneuvosto katsoo, että neuvottelujen tässä vaiheessa voidaan hyväksyä puheenjohtajamaan kompromissiratkaisun lähtökohta siltä osin, että ECRIS-TCN-järjestelmään talletetaan kaikki kansallisen lain mukaisesti rikosprosessin aikana kerätyt sormenjälkitiedot. Valtioneuvosto katsoo, 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.

Valtioneuvosto pitää kuitenkin selvänä, että neuvotteluissa ollaan päätymässä ratkaisuun, jonka tarkoituksena on edellä kuvatun lisäksi minimisääntelyllä 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. Valtioneuvosto pyrkii tässä neuvottelutilanteessa ratkaisuun, joka on mahdollisimman oikeasuhtainen ja kustannustehokas. Viime kädessä valtioneuvosto voi hyväksyä 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.

Valtioneuvosto pitää hyväksyttävänä, että asetuksen säännöksiä kolmannen maan kansalaisista sovelletaan myös niihin kolmannen maan kansalaisiin, joilla on unionin kansalaisuus.Valtioneuvosto pitää hyväksyttävänä asetuksen säännöksiä alfanumeeristen tietojen tallettamisen laajuuden osalta.

Jotta asiassa saavutettaisiin neuvottelutulos oikeus- ja sisäasioiden neuvostossa 7. ja 8.12.2017, valtioneuvosto katsoo, että asetus- ja direktiiviehdotus voidaan hyväksyä neuvoston yleisnäkemyksenä pohjaksi Euroopan parlamentin kanssa käytäviä neuvotteluja varten, jos niiden keskeinen sisältö vastaa jatkokirjelmän liitteenä olevassa muistiossa selostettujen asiakirjojen 13794/17 ja 13797/17 sisältöä.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Euroopan komissio on 19 päivänä tammikuuta 2016 antanut ehdotuksen (KOM (2016) 7 lopullinen) direktiiviksi neuvoston puitepäätöksen 2009/315/YOS (jäljempänä puitepäätös) muuttamisesta kolmansien maiden kansalaisia koskevan tietojenvaihdon ja eurooppalaisen rikosrekisterijärjestelmän (ECRIS) osalta sekä neuvoston päätöksen 2009/316/YOS korvaamisesta (ECRIS-direktiivi). Käsiteltävänä on valtioneuvoston neljäs jatkokirjelmä, jossa informoidaan eduskuntaa tämänhetkisestä neuvottelutilanteesta direktiivin osalta.

Euroopan komissio on 29 päivänä kesäkuuta 2017 tehnyt ehdotuksen (KOM(2017) 344 lopullinen) Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi niiden jäsenvaltioiden määrittämistä koskevan keskitetyn järjestelmän perustamisesta, joilla on kolmansien maiden kansalaisten ja kansalaisuudettomien henkilöiden rikostuomioita koskevia tietoja, eurooppalaisen rikosrekisteritietojärjestelmän täydentämiseksi ja tukemiseksi (ECRIS-TCN -järjestelmä) ja asetuksen (EU) n:o 1077/2011 muuttamisesta (ECRIS-asetus). Asetusehdotus täydentää edellä mainittua direktiiviehdo-

tusta. Nyt käsiteltävä sekä direktiivi- että asetusehdotusta koskeva yhteinen jatkokirjelmä on ensimmäinen jatkokirjelmä asetusehdotuksen osalta.

Oikeusministeriö on täydentänyt 23.11.2017 päivätyssä lausunnossaan jatkokirjelmään sisältyviä tietoja. Täydennetyt tiedot perustuvat jatkokirjelmän laatimisen jälkeen jaettuihin neuvotteluasiakirjoihin (13565/17 ja 1441/17).

Koska asetusehdotus ja direktiiviehdotus koskevat samaa kokonaisuutta, valiokunta on aiemmin päättänyt yhdistää asetusehdotuksen käsittelyn direktiiviehdotuksen käsittelyyn ja antanut ehdotuksista yhteisen lausunnon (LaVL 12/2017 vp). Ennen yhdistämistä lakivaliokunta on antanut direktiiviehdotuksesta lausunnot LaVL 4/2016 vp ja LaVL 10/2016 vp. Asetus- ja direktiiviehdotuksesta on tarkoitus saavuttaa neuvoston yleisnäkemys oikeus- ja sisäasioiden neuvostossa 7. ja 8.12.2017. Lakivaliokunta lausuu ehdotuksista oman toimialansa osalta.

Direktiiviehdotuksen tavoitteena on tehostaa Euroopan unionin jäsenvaltioiden välistä yhteistyötä rikosrekisteritietojen vaihdossa kolmannen maan kansalaisten osalta. Voimassa oleva yhteistyö rikosrekisteritietojen vaihdossa perustuu puitepäätöksellä perustettuun ECRIS-järjestelmään, jossa tietoja vaihdetaan sähköisesti jäsenvaltioiden välillä pääasiallisesti rikosasian käsittelyä varten. Voimassa olevassa järjestelmässä rikosrekisteritietojen vaihto on tehokasta vain Euroopan unionin kansalaisten osalta. Unionin kansalaisten osalta rikostuomioita koskevat tiedot keskitetään kansalaisuusvaltioon, jonne yksittäiset tietojen luovuttamista koskevat pyynnöt voidaan lähettää. Nykyisin ainoa tapa selvittää, onko kolmannen maan kansalaisella aiempia rikostuomioita muissa jäsenvaltioissa, on kysyä asiaa jokaiselta jäsenvaltiolta erikseen.

Asetusehdotuksen tavoitteena on täydentää rikosrekisteritietojen vaihtoa järjestelmällä, jonka avulla jäsenvaltiot voivat tarkistaa, missä jäsenvaltioissa on kolmannen maan kansalaista koskevia rikostuomioita. Tämä mahdollistaa yksittäisten rikosrekisteritietoja koskevien pyyntöjen lähettämisen kohdennetusti vain kyseisiin jäsenvaltioihin. Asetusehdotuksen keskeisenä sisältönä on luoda edellä tarkoitettu keskitetty tietojärjestelmä.

Lakivaliokunta pitää aiemmissa lausunnoissaan (LaVL 12/2017 vp, LaVL 10/2016 vp ja LaVL 4/2016 vp) toteamansa mukaisesti ehdotuksien tavoitetta lähtökohtaisesti myönteisenä. On perusteltua kehittää ECRIS-järjestelmän käyttöä siten, että jäsenvaltiot saavat tiedon siitä, missä jäsenvaltioissa on kolmannen maan kansalaisia koskevia rikosrekisteritietoja. Näin rikosrekisteritietopyynnöt voidaan kohdentaa oikeisiin jäsenvaltioihin. Ehdotukset ovat merkityksellisiä myös osana Euroopan unionin terrorismin vastaisia toimenpiteitä. Valiokunta kuitenkin toistaa aiemmissa lausunnoissaan korostamansa seikan siitä, että henkilötietojen käsittelylle asetettavat vaatimukset edellyttävät, että kolmansien maiden kansalaista koskevien tietojen tallentamisvelvollisuuden tulee olla oikeasuhtaista, hyväksyttävää ja tarpeellista.

Lakivaliokunta on edellisessä lausunnossaan (LaVL 12/2017 vp) katsonut, että asetusehdotus ulottaa tietojen tallentamisvelvollisuuden osittain liian laajalle erityisesti tuomitun vanhempien sekä sala- ja lisänimien osalta. Saadun selvityksen mukaan asetusehdotukseen on neuvotteluissa Suomen ehdotuksesta sisällytetty tietojen tallentamisvelvollisuuden osalta ECRIS-puitepäätöksen 11 artiklan 1 kohdan sääntelyä vastaava sisältö. Tämä merkitsee, että vanhempien nimien tallentaminen järjestelmään on nykyiseen tapaan valinnaista. Samoin sala- ja lisänimet tulee lisätie-

toina tallettaa järjestelmään, jos ne ovat keskusviranomaisen saatavilla. Valiokunta pitää myönteisenä, että neuvotteluissa on tältä osin kyetty säilyttämään nykytila.

Lakivaliokunta on jo aiemmin (LaVL 12/2017 vp) katsonut, että sormenjälkitietojen käyttöä voidaan kolmannen maan kansalaisten osalta sinällään pitää hyväksyttävänä, jotta voidaan varmistaa henkilöiden luotettava tunnistaminen. Valiokunta uudistaa aiemmassa lausunnossaan toteamansa siitä, että sormenjälkitietojen kerääminen tulee kuitenkin pyrkiä rajoittamaan siihen laajuuteen, joka on välttämätöntä ECRIS-yhteistyön näkökulmasta ja muutoinkin oikeasuhtaista ja hyväksyttävää. Valiokunta on edellisessä lausunnossaan (LaVL 12/2017 vp) todennut, että välttämättömyys- ja suhteellisuusnäkökohdat huomioon ottaen on perusteltua, että neuvotteluissa pyritään siihen, että muita kuin rikosprosessin aikana kerättyjä kansallisissa sormenjälkitietokannoissa olevia sormenjälkitietoja ei käytetä ECRIS-yhteistyössä.

On kuitenkin ilmeistä, että Suomen neuvottelupyrkimyksistä huolimatta neuvoston yleisnäkemykseen tullaan sisällyttämään sääntelyä myös muiden kansallisen lain mukaisesti kerättyjen sormenjälkitietojen tallentamisesta. Saamaansa selvitystä ja neuvottelutilannetta arvioituaan lakivaliokunta yhtyy valtioneuvoston kantaan siitä, että tällaisten tietojen tallentamista voidaan pitää hyväksyttävänä, jos jäsenvaltion kansallinen lainsäädäntö tämän sallii ja kysymys on siten jäsenvaltion kansalliseen harkintaan jäävästä asiasta. Oikeusministeriön toimittaman lisäselvityksen mukaan jatkokirjelmän laatimisen jälkeen kompromissiasiakirjaan (13565/17) on sisällytetty säännös, jonka mukaan sormenjälkitietojen tallettamisvelvollisuus koskee myös sormenjälkitietoja, joita kansallisen lainsäädännön mukaan voidaan käyttää rikosprosessin aikana. Oikeusministeriö on 23.11.2017 toimittamassaan lisäselvityksessä tarkentanut neuvottelukantaa siten, että myös mainittua (asiakirjassa 13565/2017 esitettyä) ratkaisua voidaan pitää hyväksyttävänä. Edelleen kantaa on tarkennettu siten, että siltä osin kuin on kyse muista kuin kansallisen lain mukaan rikosprosessin aikana kerätyistä sormenjälkitiedoista, neuvotteluissa pyritään tässä ratkaisuun, jossa jäsenvaltioiden tallettamisvelvollisuutta laajennetaan mahdollisimman vähän. Saamaansa selvitystä ja neuvottelutilannetta arvioituaan lakivaliokunta pitää perusteltuna edellä mainittua tarkennettua kantaa koskien sitä, mitä sormenjälkitietoja sääntely koskee.

Saadun selvityksen mukaan on kuitenkin erittäin epätodennäköistä, että jäsenvaltioiden enemmistö pitäisi riittävänä sitä, että jäsenvaltiot voisivat noudattaa vain kansallista lainsäädäntöään sormenjälkitietojen keräämisessä. Näin ollen on selvää, että neuvotteluissa ollaan päätymässä ratkaisuun, jonka tarkoituksena on edellä kuvatun lisäksi minimisääntelyllä yhdenmukaistaa jäsenvaltioiden lainsäädäntöä sen osalta, missä laajuudessa sormenjäljet tulee tallettaa keskitettyyn järjestelmään EU:n jäsenvaltiossa rikokseen syyllistyneen kolmannen maan kansalaisten osalta ja näin ollen myös sen osalta, missä laajuudessa sormenjälkitietoja rikosprosessin aikana kerätään. Lakivaliokunta ei pidä tällaista sormenjälkitietojen keskitettyyn järjestelmään tallettamisen ja siten myös keräämisen vähimmäistason harmonisointia jäsenvaltioissa toivottavana. Saamaansa selvitystä ja neuvottelutilannetta arvioituaan lakivaliokunta kuitenkin yhtyy valtioneuvoston kantaan siitä, että viime kädessä ja osana kompromissia voidaan hyväksyä välttämättömänä pidetyt sekä mahdollisimman selkeästi rajatut minimisäännöt sormenjälkitietojen tallettamiselle ja siten myös keräämiselle, jotta eurooppalainen tietojenvaihto kolmansien valtioiden kansalaisten saamista rikostuomioista nopeutuu ja tulee nykyistä tehokkaammaksi. Valiokunta kuitenkin painottaa, että neuvotteluissa tulee pyrkiä ratkaisuun, joka on mahdollisimman oikeasuhtainen ja kustannustehokas.

Muiden biometristen tunnisteiden kuin sormenjälkitietojen käyttöön ottamisen osalta ECRIS-yhteistyössä lakivaliokunta viittaa aikaisempaan lausuntoonsa (LaVL 12/2017 vp). Valiokunta ei ole kannattanut muiden biometristen tunnisteiden käyttöä, mutta on katsonut, että tarvittaessa kasvokuvien käyttö voidaan hyväksyä muuten kuin pakollisena. Saadun selvityksen mukaan kompromissiehdotukseen ei nykyisellään sisälly sääntelyä kasvokuvien pakollisen käytön osalta.

Lakivaliokunta on edellisessä lausunnossaan (LaVL 12/2017 vp) katsonut olevan perusteltua pyrkiä selvittämään, onko henkilön rikosrekisteritaustan selvittämiseksi välttämätöntä, että sellaisten Euroopan unionin kansalaisten, joilla on myös muun kuin Euroopan unionin jäsenvaltion kansalaisuus, henkilöllisyyden määrittämistä koskevat tiedot tallennetaan keskitettyyn järjestelmään. Saadun selvityksen mukaan mainittuja henkilöitä koskevien tietojen tallentamisvelvollisuus ollaan sisällyttämässä asetukseen laajan enemmistön jäsenvaltioista kannattaessa tällaista sääntelyä. Edellä todetun valossa valiokunta katsoo, että ehdotus on tältä osin hyväksyttävissä osana neuvoston yleisnäkemystä.

Valiokunta on aiemmissa lausunnoissaan (LaVL 10/2016 vp ja LaVL 12/2017 vp) toteamallaan tavalla pitänyt tärkeänä pyrkiä siihen, että Suomesta keskitettyyn rekisteriin toimitettavien tietojen osalta noudatetaan jäsenvaltion kansallista lainsäädäntöä esimerkiksi sen osalta, minkä ajan kuluessa tiedot on poistettava rekisteristä. Valiokunta on myös katsonut, että ECRIS-yhteistyössä lähtökohtana tulee olla periaate, jonka mukaan rikosrekisteritietojen luovuttamisesta päättää se jäsenvaltio, jonka tiedoista on kyse. Saadun selvityksen mukaan sääntelyä on neuvotteluissa tarkistettu muun muassa siten, että vain tuomioistuinjäsenvaltio voi muuttaa tai poistaa keskistettyyn järjestelmään talletettuja tietoja. Samoin sääntelyn lähtökohtana on, että rikosrekisteritietojen luovuttamisesta päättää se jäsenvaltio, jonka tiedoista on kyse. Lakivaliokunta pitää neuvottelutulosta näiltä osin myönteisenä.

Lakivaliokunta korostaa aiempiin lausuntoihinsa (LaVL 10/2016 vp ja LaVL 12/2017 vp) viitaten, että neuvotteluissa on tärkeää pyrkiä varmistamaan, että tietosuojaa ja tietoturvaa koskevat säännökset ovat asianmukaiset.

Saamaansa selvitystä ja ehdotuksia sekä neuvottelutilannetta kokonaisuutena arvioituaan lakivaliokunta katsoo, että asetus- ja direktiiviehdotus voidaan kompromissina hyväksyä neuvoston yleisnäkemyksenä pohjaksi Euroopan parlamentin kanssa käytäviä neuvotteluja varten, jos niiden keskeinen sisältö vastaa valtioneuvoston jatkokirjelmän liitteenä olevassa muistiossa sekä oikeusministeriön 23.11.2017 toimittamassa lisäselvityksessä selostettujen asiakirjojen sisältöä.

VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Lakivaliokunta ilmoittaa,

että se yhtyy asiassa edellä esitetyin vähäisin täydennyksin valtioneuvoston kantaan.

Helsingissä 30.11.2017

Valiokunnan lausunto LaVL 18/2017 vp

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Kari Tolvanen kok
jäsen Ari Jalonen sin
jäsen Johanna Karimäki vihr
jäsen Pia Kauma kok
jäsen Niilo Keränen kesk
jäsen Suna Kymäläinen sd
jäsen Mikko Kärnä kesk
jäsen Antero Laukkanen kd
jäsen Sanna Marin sd
jäsen Johanna Ojala-Niemelä sd
jäsen Juha Pylväs kesk
jäsen Ville Tavio ps

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Mikko Monto