Valiokunnan lausunto LaVL 4/2016 vp– U 13/2016 vp

Lakivaliokunta

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

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi (kolmansien maiden kansalaisia koskeva tietojenvaihto ja ECRIS) (U 13/2016 vp): Asia on saapunut lakivaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava suurelle valiokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:
- lainsäädäntöneuvos Tanja Innanen, oikeusministeriö
- ylitarkastaja, poliisiosasto Virpi Koivu, sisäministeriö
- neuvotteleva virkamies Tuuli Eerolainen, Valtakunnansyyttäjänvirasto
- rekisteripäällikkö Teemu Mikkola, Oikeusrekisterikeskus

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:
- tietosuojavaltuutetun toimisto
- Poliisihallitus

VALTIONEUVOSTON KIRJELMÄ

Ehdotus

Euroopan komissio on 19 päivänä tammikuuta 2016 tehnyt ehdotuksen (KOM (2016) 7 lopullinen) Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi neuvoston puitepäätöksen 2009/315/YOS muuttamisesta kolmansien maiden kansalaisia koskevan tietojenvaihdon ja eurooppalaisen rikosrekisteritietojärjestelmän (ECRIS) osalta sekä neuvoston päätöksen 2009/316/YOS korvaamisesta.

Direktiiviehdotuksen pääasiallinen sisältö ilmenee valtioneuvoston kirjelmästä. Muutettavalla neuvoston puitepäätöksellä 2009/315/YOS (EUVL L 93, 7.4.2009, s. 23) ja korvattavalla neuvos-

ton päätöksellä 2009/316/YOS (EUVL L 93, s. 33, 7.4.2009) on perustettu eurooppalainen rikosrekisteritietojärjestelmä ECRIS ja tehostettu Euroopan unionin jäsenvaltioiden välistä rikosrekisteritietojenvaihtoa erityisesti rikosoikeudellisen yhteistyön alalla. Nykyisen järjestelmän mukainen rikosrekisteritietojen vaihto toimii asianmukaisesti vain Euroopan unionin jäsenvaltioiden kansalaisten osalta. Direktiiviehdotuksen keskeisenä uudistuksena on ECRIS-järjestelmän laajentaminen koskemaan myös Euroopan unionin jäsenvaltioissa rikostuomion saaneita kolmansien maiden kansalaisia.

Ehdotusta on valmisteltu pitkään komissiossa. Asian etenemiseen ja ehdotuksen sisältöön ovat kuitenkin vaikuttaneet erityisesti Pariisissa tehdyt terrori-iskut. Vuoden 2015 aikana sekä Eurooppa-neuvosto että oikeus- ja sisäasioiden neuvosto ovat tämän johdosta useaan otteeseen todenneet, että rikosrekisteritietojenvaihto on tärkeä osa rikollisuuden ja terrorismin torjuntaa. ECRIS-järjestelmän kehittäminen mainitaan lisäksi yhtenä toimenpiteenä Euroopan komission keväällä 2015 antamassa Euroopan turvallisuusagendassa (KOM (2015) 185 lopullinen). Ehdotukseen on viime vaiheissa sisällytetty velvollisuus tallettaa kolmansien maiden kansalaisten sormenjälkitiedot siten, että ne ovat käytettävissä ECRIS-järjestelmän mukaisessa yhteistyössä. Puheenjohtajan tavoitteena on saavuttaa direktiiviehdotuksesta neuvoston yleisnäkemys jo kesäkuun ministerineuvostossa.

Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto suhtautuu direktiiviehdotuksen tavoitteisiin lähtökohtaisesti myönteisesti. On perusteltua kehittää ECRIS-järjestelmän käyttöä siten, että jäsenvaltiot saavat tiedon siitä, missä jäsenvaltioissa kolmannen maan kansalaista koskevia tuomioita on, jolloin ne pystyvät kohdentamaan pyyntönsä oikeisiin jäsenvaltioihin.

Direktiiviehdotuksen mukaan jäsenvaltioilla olisi velvollisuus tallettaa sekä omaan kansalliseen järjestelmään että ECRIS-järjestelmään laajemmin tietoja kolmansien maiden kansalaisista kuin Euroopan unionin jäsenvaltioiden kansalaisista. Kolmansien maiden kansalaisten osalta talletettavat tiedot sisältäisivät myös sormenjälkitiedot. Ehdotettu sääntely on merkityksellistä perustuslain (731/1999) 6 §:ssä turvatun syrjintäkiellon kannalta, koska tällainen sääntely saattaisi johtaa siihen, että kolmansien maiden kansalaiset tulevat eri asemaan asetetuiksi Euroopan unionin jäsenvaltioiden kansalaisiin verrattuna mahdollisesti jo rekisteröintivaiheessa taikka myöhemmin tietoja käytettäessä. Myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen 14 artikla ja sen 12 lisäpöytäkirja sekä Euroopan unionin perusoikeuskirjan 21 artikla sisältävät syrjintäkiellot.

Euroopan unionin perusoikeuskirjan 8 artiklassa turvataan jokaisen oikeus henkilötietojensa suojaan. Henkilötietojen suoja on turvattu myös perustuslain 10 §:n 1 momentissa. Sen mukaan henkilötietojen suojasta säädetään tarkemmin lailla. Euroopan unionin henkilötietojen suojaa koskevien nykyisten standardien mukaan ehdotuksessa tarkoitettuja rikosoikeudellisia tuomioita koskevia tietoja pidetään erityisenä henkilötietojen luokkana, joka edellyttää erityisiä suojatoimia. Kansallisen lain mukaan kysymys on henkilötietolain (523/1999) 11 §:ssä tarkoitetuista rikollista tekoa, rangaistusta tai muuta rikoksen seuraamusta koskevista arkaluonteisista henkilötiedoista, joiden käsittely on lähtökohtaisesti kielletty. Arkaluonteisten tietojen käsittely on kuitenkin mahdollista muun muassa silloin, kun käsittelystä säädetään laissa. Henkilötietojen käsittelyn tulee aina olla tarpeellista ja oikeasuhtaista.

Sekä perustuslain 6 §:n mukainen syrjintäkielto että henkilötietojen käsittelylle asetetut vaatimukset edellyttävät, että kolmansien maiden kansalaisia koskevien tietojen tallettamisvelvollisuuden sekä kansallisesti että ECRIS-järjestelmään tulee olla oikeasuhtaista, hyväksyttävää ja tarpeellista.

Henkilötietojen tallettamista koskeva velvollisuus ei saisi ylittää sitä, mikä on tarpeen rajat ylittävään oikeudelliseen yhteistyöhön liittyvän tavoitteen saavuttamiseksi. Ehdotuksessa kolmansien maiden kansalaisten henkilöiden sormenjälkitietojen tallettamista koskevaa velvoitetta on pidetty tarpeellisena, jotta voidaan varmistaa kyseisten henkilöiden luotettava tunnistaminen. Tältä osin valtioneuvosto katsoo, että sääntelyssä tulisi kuitenkin pyrkiä huomioimaan, että on myös kolmansia maita, joilla on luotettavat väestörekisterit, joiden perusteella kansalaiset voidaan luotettavasti tunnistaa.

Direktiiviehdotuksen edellyttämät muutokset kansallisessa järjestelmässä talletettaviin tietoihin aiheuttavat merkittäviä kuluja kansallisten IT-järjestelmien kehitystyön takia. Erityisesti sormenjälkitietojen kansallinen tallettaminen siten, että Oikeusrekisterikeskuksella on pääsy tietoihin, aiheuttaa merkittäviä kuluja. Toimivan sormenjälkien vertailujärjestelmän luominen Euroopan unionin jäsenvaltioiden välille aiheuttaa merkittäviä kuluja koko Euroopan unionin tasolla. Sormenjälkiä koskevan tiedon lisääminen ECRIS-yhteistyöhön kolmansien maiden kansalaisten osalta on lisäksi merkittävä muutos rikosrekisteritietojenvaihdossa tehtävään Euroopan unionin jäsenvaltioiden väliseen yhteistyöhön. Muutos on merkittävä myös kansalliseen tietojen tallettamiseen, sillä Suomen rikosrekisterijärjestelmään ei sisälly sormenjälkitietoja.

Voimassa oleva puitepäätös ei ole edellyttänyt kansallisten rikosrekisterijärjestelmien harmonisointia, mutta jäsenvaltioiden välinen yhteistyö on silti ollut toimivaa ja tehokasta.

Valtioneuvosto katsoo, että ensisijaisesti neuvottelujen kuluessa voitaisiin selvittää, olisiko riittävää, että direktiiviehdotuksen mukainen yhteistyö perustuisi voimassa olevan puitepäätöksen mukaisille periaatteille, eikä talletettavia tietoja koskevaa lainsäädäntöä harmonisoitaisi laajemmin kuin puitepäätöskään tätä edellyttää.

Jos tätä ei pidetä tehokkaan yhteistyön kannalta riittävänä, tulisi neuvottelujen kuluessa selvittää,edellyttääkö jäsenvaltioiden välinen tehokas yhteistyö kaikkien direktiiviehdotuksessa edellytettyjen tietojen mukaan lukien sormenjälkitietojen kansallista tallettamista kolmansien maiden kansalaisten osalta. Valtioneuvosto katsoo, että neuvotteluissa tulisi pyrkiä siihen, että direktiiviehdotus edellyttäisi jäsenvaltioita harmonisoimaan talletettavia tietoja koskevaa lainsäädäntöä vain siltä osin kuin se katsotaan tarpeelliseksi tehokkaan yhteistyön kannalta.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Ehdotetulla direktiivillä muutetaan neuvoston puitepäätöstä 2009/315/YOS ja korvataan neuvoston päätös 2009/316/YOS, joilla on perustettu eurooppalainen rikosrekisteritietojärjestelmä ECRIS ja on tehostettu Euroopan unionin jäsenvaltioiden välistä rikosrekisteritietojenvaihtoa. Nykyisin järjestelmä kattaa toimivasti vain Euroopan unionin kansalaiset. Ehdotuksella järjestelmä laajennetaan koskemaan myös kolmansien valtioiden kansalaisia.

Voimassa olevassa järjestelmässä rikosrekisteritiedot saadaan henkilön kansalaisuusvaltiosta. Jäsenvaltio, joka on antanut toisen jäsenvaltion kansalaista koskevan tuomion, ilmoittaa tästä sille jäsenvaltiolle, jonka kansalainen tuomittu henkilö on. Tarkoituksena on varmistaa, että jäsenvaltioiden kansalaisten osalta tietoa kaikkien jäsenvaltioiden rikosrekistereihin merkityistä tuomioista säilytetään keskitetysti siinä jäsenvaltiossa, jonka kansalainen tuomittu henkilö on. Näin rikosrekisteritietoja koskeva yksittäinen pyyntö voidaan kohdistaa siihen jäsenvaltioon, jonka kansalaista koskevia tietoja tarvitaan.

Koska puitepäätöksen mukainen tietojen keskittäminen yhteen jäsenvaltioon koskee vain EU:n kansalaisia, voimassa olevassa järjestelmässä ainoa tapa selvittää, onko kolmannen maan kansalaisella aiempia rikostuomioita muissa jäsenvaltioissa, on kysyä asiaa jokaiselta jäsenvaltiolta erikseen. Tämän vuoksi direktiiviehdotuksella täydennetään ECRIS-järjestelmää kaikkia EU:n jäsenvaltioissa rikostuomion saaneita kolmansien maiden kansalaisia koskevalla järjestelmällä. Sen avulla jäsenvaltiot voivat tarkistaa, missä jäsenvaltioissa tuomioita on, ja kohdentaa yksittäiset pyyntönsä näihin jäsenvaltioihin.

Saamansa selvityksen perusteella lakivaliokunta pitää ehdotuksen tavoitteita lähtökohtaisesti myönteisinä. Ehdotus on merkityksellinen myös osana Euroopan unionin terrorismin vastaisia toimenpiteitä.

Direktiiviehdotuksen keskeisin velvoite on, että sen jäsenvaltion, jossa annetaan kolmannen maan kansalaista koskeva tuomio, tulee tallettaa kansallisiin järjestelmiinsä uuden 4 a artiklan 1 kohdassa luetellut tiedot. Nämä tiedot sisältävät muun ohella henkilön sormenjälkiä koskevat tiedot. Kolmannen maan kansalaista koskevat tiedot, jotka liittyvät hänen henkilöllisyytensä määrittämiseen, tulee lisäksi sisällyttää niin sanottuun suodateindeksiin, joka tulee toimittaa kaikille jäsenvaltioille (uusi 4 a artiklan 2 kohta).

Jäsenvaltioilla on oikeus tutkia mainitut suodateindeksit niiden itsensä hallussa olevilla henkilöllisyyden määrittämistä koskevilla tiedoilla. Näin voidaan löytää osumia ja saada siten tieto siitä, missä jäsenvaltioissa on samaa kolmannen maan kansalaista koskevia rikosrekisteritietoja (uusi 4 b artikla).

Lakivaliokunta kiinnittää huomiota siihen, että direktiiviehdotuksessa kolmannen maan kansalaisten osalta asetetaan velvollisuus tallettaa tietoja laajemmin kuin EU:n jäsenvaltioiden kansalaisten osalta. Velvollisuus tietojen tallettamiseen koskee tietoja, jotka voimassa olevassa järjestelmässä ovat valinnaisia tietoja. Voimassa olevan puitepäätöksen täytäntöönpanon yhteydessä on muutettu muun muassa rikosrekisterilakia (770/1993). Rikosrekisterilain 2 §:n mukaan rikosrekisteriin merkitään valtaosa nykyisessä puitepäätöksessä tarkoitetuista pakollisista tiedoista. Valtaosaa puitepäätöksessä tarkoitetuista valinnaisista ja lisätiedoista ei kuitenkaan merkitä rikosrekisteriin. Direktiiviehdotus edellyttääkin lainsäädännön muuttamista. Erityisesti velvollisuus tallettaa sormenjälkitietoja voi edellyttää laajempia lainsäädäntömuutoksia. Suomen rikosrekisterijärjestelmään ei nykyisin sisälly sormenjälkitietoja.

Saadun selvityksen mukaan direktiiviehdotuksella on merkittäviä kustannusvaikutuksia, jotka aiheutuvat ensinnäkin kansallisiin rekistereihin talletettavan tietosisällön muutoksista, jotka edellyttävät muutoksia IT-järjestelmiin. Erityisesti sormenjälkitietojen tallettaminen siten, että tiedot

ovat keskusviranomaisena toimivan Oikeusrekisterikeskuksen käytettävissä, aiheuttaa IT-järjestelmien muutoskuluja. Sormenjälkitietoja on tällä hetkellä tallennettuna vain sisäministeriön hallinnonalan rekistereihin, eikä oikeusministeriön ja sisäministeriön tietojärjestelmien välillä ole olemassa sormenjälkien siirtoa mahdollistavaa yhteyttä.

Myös direktiiviehdotuksen edellyttämän suodateindeksijärjestelmän rakentaminen edellyttää IT-järjestelmämuutoksia ja aiheuttaa merkittäviä kuluja. IT-järjestelmien kehitystyön lisäksi direktiivi aiheuttaa uusia IT-järjestelmien hallinto-, käyttö- ja ylläpitokuluja.

Direktiiviehdotuksen mukaisten IT-järjestelmäkehityskustannusten kokonaismäärän oikeushallinnon viranomaisille arvioidaan olevan noin 1,2 miljoonaa euroa ja uuden indeksijärjestelmän ylläpitokustannusten vuosittain noin 100 000 euroa. Arviossa ei ole mukana esitutkintaviranomaisten järjestelmämuutoksia.

Lakivaliokunta korostaa valtioneuvoston kannassa todetuin tavoin sitä, että muun muassa henkilötietojen käsittelylle asetetut vaatimukset edellyttävät, että kolmansien maiden kansalaisia koskevien tietojen tallettamisvelvollisuuden sekä kansallisesti että ECRIS-järjestelmään tulee olla oikeasuhtaista, hyväksyttävää ja tarpeellista. Näin ollen henkilötietojen tallettamista koskevan velvollisuuden ei tule ylittää sitä, mikä on tarpeen rajat ylittävään oikeudelliseen yhteistyöhön liittyvän tavoitteen saavuttamiseksi. Ehdotuksessa kolmansien maiden kansalaisten sormenjälkitietojen tallettamista koskevaa velvoitetta on pidetty tarpeellisena, jotta voidaan varmistaa kyseisten henkilöiden luotettava tunnistaminen. Valiokunta katsoo valtioneuvoston tavoin, että sääntelyssä tulee kuitenkin pyrkiä huomioimaan, että on myös kolmansia maita, joilla on luotettavat väestörekisterit, joiden perusteella kansalaiset voidaan luotettavasti tunnistaa.

Lakivaliokunta korostaa, että voimassa oleva puitepäätös ei ole edellyttänyt kansallisten rikosrekisterijärjestelmien harmonisointia. Tästä huolimatta jäsenvaltioiden välinen yhteistyö on saadun selvityksen mukaan ollut toimivaa ja tehokasta. Näin ollen neuvotteluissa on perusteltua selvittää, onko riittävää, että direktiiviehdotuksen mukainen yhteistyö perustuu voimassa olevan puitepäätöksen mukaisille periaatteille, eikä talletettavia tietoja koskevaa lainsäädäntöä yhdenmukaisteta laajemmin kuin puitepäätöskään tätä edellyttää. Mikäli tätä ei pidetä tehokkaan yhteistyön kannalta riittävänä, tulee neuvottelujen kuluessa selvittää, edellyttääkö jäsenvaltioiden välinen tehokas yhteistyö kaikkien direktiiviehdotuksessa edellytettyjen tietojen mukaan lukien sormenjälkitietojen kansallista tallettamista kolmansien maiden kansalaisten osalta. Lakivaliokunta katsoo valtioneuvoston tavoin, että neuvotteluissa tulee pyrkiä siihen, että direktiiviehdotus edellyttää jäsenvaltioita harmonisoimaan talletettavia tietoja koskevaa lainsäädäntöä vain siltä osin kuin se katsotaan tarpeelliseksi tehokkaan yhteistyön kannalta.

VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Lakivaliokunta ilmoittaa,

että se yhtyy asiassa valtioneuvoston kantaan.

Valiokunnan lausunto LaVL 4/2016 vp

Helsingissä 5.4.2016

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Kari Tolvanen kok
varapuheenjohtaja Eva Biaudet r
jäsen Laura Huhtasaari ps
jäsen Katja Hänninen vas
jäsen Emma Kari vihr
jäsen Katri Kulmuni kesk
jäsen Mikko Kärnä kesk
jäsen Antero Laukkanen kd
jäsen Sanna Marin sd
jäsen Outi Mäkelä kok
jäsen Antti Rantakangas kesk
jäsen Mari-Leena Talvitie kok
jäsen Ville Tavio ps

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Mikko Monto