Valiokunnan lausunto PeVL 53/2017 vp– U 46/2017 vp, U 13/2016 vp

Perustuslakivaliokunta

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

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 asetukseksi (keskitetty ECRIS-TCN-järjestelmä) (U 46/2017 vp): Perustuslakivaliokuntaan on saapunut jatkokirjelmä UJ 33/2017 vp — U 46/2017 vp mahdollisia toimenpiteitä varten.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:
- lainsäädäntöneuvos Tanja Innanen, oikeusministeriö
- tietosuojavaltuutettu Reijo Aarnio, tietosuojavaltuutetun toimisto
- professori Juha Lavapuro

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:
- professori Tuomas Ojanen

Viitetiedot

Valiokunta on aiemmin antanut asiasta lausunnot PeVL 13/2016 vp, PeVL 29/2016 vp ja PeVL 32/2017 vp.

VALTIONEUVOSTON JATKOKIRJELMÄ

Ehdotus

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 kansa-

laisuudettomien henkilöiden rikostuomioita koskevia tietoja, eurooppalaisen rikosrekisteritietojärjestelmän täydentämiseksi ja tukemiseksi (ECRIS-TCN -järjestelmä) ja asetuksen (EU) n:o 1077/2011 muuttamisesta (ECRIS-asetus). Valtioneuvosto on antanut asetusehdotuksesta kirjelmän U 46/2017 vp.

Asetusehdotus täydentää komission 19 päivänä tammikuuta 2016 antamaa ehdotusta (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 antanut direktiiviehdotuksesta kirjelmän U 13/2016 vp sekä jatkokirjelmät UJ 12/2016 vp, UJ 5/2017 vp ja U 24/2017 vp.

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. Tietojen vaihto tapahtuu keskitetysti keskusviranomaisten välillä. Suomessa keskusviranomaisena toimii Oikeusrekisterikeskus. 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 voisivat tarkistaa, missä jäsenvaltioissa on kolmannen maan kansalaista koskevia rikostuomioita. Tämä mahdollistaisi yksittäisten rikosrekisteritietoja koskevien pyyntöjen lähettämisen kohdennetusti vain kyseisiin jäsenvaltioihin. Asetusehdotuksen keskeisenä sisältönä on luoda edellä tarkoitettu keskitetty tietojärjestelmä; säätää, mitä tietoja keskitettyyn tietojärjestelmään talletetaan; säätää, millä edellytyksillä keskitettyä tietojärjestelmää käytetään sekä; säätää, mitä tietoja ja millä edellytyksillä keskitetystä tietojärjestelmästä luovutetaan (I ja II luku). Lisäksi asetusehdotus sisältää säännökset tietojen säilyttämisajoista keskitetyssä tietojärjestelmässä sekä niiden muuttamisesta ja poistamisesta (III luku) sekä; keskitetyn tietojärjestelmän toiminnasta, vastuista ja tietoturvasta (IV luku); sekä tietosuojasta (V luku). Ehdotuksen mukaan keskitettyä tietojärjestelmää ylläpitäisi vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueeseen liittyvien laaja-alaisten tietojärjestelmien operatiivisesta hallinnoinnista vastaava eurooppalainen virasto (jäljempänä eu-LISA).

Komission antamassa alkuperäisessä direktiiviehdotuksessa (U 13/2016 vp) ehdotettiin, että kolmansien maiden kansalaisiin sovellettava tietojärjestelmä olisi hajautettu jäsenvaltioihin kuten voimassa oleva ECRIS-järjestelmä. Oikeus- ja sisäasioiden neuvostossa 9. ja 10.6.2016 kuitenkin todettiin, että pääosa jäsenvaltioista kannattaa keskitettyä tietojärjestelmää. Tämän johdosta komissio on valmistellut direktiiviehdotusta täydentävän asetusehdotuksen, jota keskitetyn EU-tasoisen tietojärjestelmän perustaminen edellyttää. Hanketta koskeva sääntely näin ollen jakaantuisi direktiiviin, joka sisältäisi varsinaista rikosrekisteritietojen luovuttamista koskevan säänte-

lyn, ja asetukseen, joka sisältäisi keskitettyä tietojärjestelmää sekä sen sisältöä ja käyttöä koskevan sääntelyn.

Valtioneuvoston jatkokirjelmä UJ 33/2017 vp koskee sekä asetus- että direktiiviehdotusta.

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.

Valiokunnan lausunto PeVL 53/2017 vp

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 tässä muistiossa selostettujen asiakirjojen 13794/17 ja 13797/17 sisältöä.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

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.

Perustuslakivaliokunnan mielestä nyt käsillä olevasta jatkokirjelmästä ilmenevät valtioneuvoston kannat säädösehdotusten käsittelyssä esille tulleisiin uusiin tai tarkentuneisiin kysymyksiin on määritelty asianmukaisesti perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntöön tukeutuen.

Suomen yleisenä kantana neuvotteluissa on ollut, että sormenjälkitietojen tallettaminen ja kerääminen tulee pyrkiä rajoittamaan siihen laajuuteen, joka on välttämätöntä ECRIS-yhteistyön näkökulmasta ja muutoinkin oikeasuhtaista ja hyväksyttävää. Suomen ensisijaisena kantana on ollut, että on perusteltua, että ECRIS-TCN-järjestelmään talletetaan sormenjälkitiedot, jos ne on kerätty kansallisen lainsäädännön mukaisesti rikosprosessin aikana ja henkilö on tuomittu vapausrangaistukseen. Perustuslakivaliokunta pitää Suomen ensisijaista kantaa valtiosääntöisesti perusteltuna.

Enemmistön kantana neuvotteluissa on, että jäsenvaltioiden lainsäädäntöä tulee yhdenmukaistaa vähintäänkin siten, että kansallisen lain mukaisten menettelyjen lisäksi luodaan minimisääntely, jossa määritellään sormenjälkitietojen ECRIS-TCN-järjestelmään tallettamisen ja siten myös keräämisen vähimmäistaso jäsenvaltioissa. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan valtioneuvosto katsoo voivansa nykyisessä neuvottelutilanteessa hyväksyä myös eräitä tallettamisen ja keräämisen suhteen rajattuja sääntelyvaihtoehtoja. Valiokunnan mielestä hyväksyttävänä voidaan pi-

tää esimerkiksi puheenjohtajan 22.11. asiakirjassa WK 13565/2017 esittämän pohjalta neuvottelujen kuluessa tallettamisen ja keräämisen rajausten osalta edelleen tarkentunutta sääntelyä. Valiokunnan mielestä valtioneuvosto voi tukea myös muita kerättävien ja talletettavien tietojen oikeasuhteiseen rajaukseen perustuvia sääntelymalleja.

Perustuslakivaliokunnan mielestä valtioneuvoston ei tule 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). Sääntely ei saa johtaa siihen, että muu kuin alkuperäiseen käyttötarkoitukseen liittyvä toiminta muodostuu rekisterin pääasialliseksi tai edes merkittäväksi käyttötavaksi (ks. esim. PeVL 14/2017 vp, s. 5—6). Valtioneuvoston ei ole valtiosääntöoikeudellisista syistä syytä tukea tällaisia ratkaisuja.

Perustuslakivaliokunta muistuttaa myös, että perustuslain 1 §:n 3 momentti yhdessä perustuslain 22 §:ssä säädetyn perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisvelvollisuuden kanssa merkitsee, että valtioneuvoston tulee osallistua EU-säädösehdotusten valmisteluun tavalla, joka turvaa perus- ja ihmisoikeuksia Suomen lisäksi koko Euroopan unionissa (ks. PeVL 20/2017 vp, s. 6).

Valtioneuvoston on syytä myös varmistua siitä, että ehdotetut säännökset tietojen keräämisestä ja rekisteröimisestä eivät merkitse tosiasiallisesti esimerkiksi esitutkintaviranomaisten asiallisen toimivallan laajentumista.

VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Perustuslakivaliokunta ilmoittaa,

> *että se yhtyy asiassa valtioneuvoston kantaan kiinnittäen huomiota edellä esitettyihin valtiosääntöoikeudellisiin seikkoihin.*

Helsingissä 28.11.2017

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Annika Lapintie vas
varapuheenjohtaja Tapani Tölli kesk
jäsen Maria Guzenina sd
jäsen Hannu Hoskonen kesk
jäsen Ilkka Kantola sd
jäsen Antti Kurvinen kesk
jäsen Jaana Laitinen-Pesola kok
jäsen Markus Lohi kesk
jäsen Leena Meri ps
jäsen Outi Mäkelä kok

Valiokunnan lausunto PeVL 53/2017 vp

jäsen Juha Rehula kesk
jäsen Matti Torvinen sin
varajäsen Mats Löfström r

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Mikael Koillinen