

Hallintovaliokunta

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): Hallintovaliokuntaan 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
- rekisteripäällikkö Teemu Mikkola, Oikeusrekisterikeskus
- tietosuojavaltuutettu Reijo Aarnio, tietosuojavaltuutetun toimisto
- poliisitarkastaja Jenni Juslén, Poliisihallitus

Viitetiedot

Valiokunta on aiemmin antanut asiasta lausunnot HaVL 11/2016 vp, HaVL 24/2016 vp ja HaVL 23/2017 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 kansalaisuudettomien henkilöiden rikostuomioita koskevia tietoja, eurooppalaisen rikosrekisteritietojär-

Valiokunnan lausunto HaVL 36/2017 vp

jestelmän täydentämiseksi ja tukemiseksi (ECRIS-TCN-järjestelmä) ja asetuksen (EU) n:o 1077/2011 muuttamisesta.

Asetusehdotus täydentää komission 19 päivänä tammikuuta 2016 antamaa ehdotusta (KOM (2016) 7 lopullinen) direktiiviksi neuvoston puitepäätöksen 2009/315/YOS muuttamisesta kolmansien maiden kansalaisia koskevan tietojenvaihdon ja eurooppalaisen rikosrekisterijärjestelmän (ECRIS) osalta sekä neuvoston päätöksen 2009/316/YOS korvaamisesta.

Asetusehdotuksella täydennettäisiin rikosrekisteritietojen vaihtoa keskitetyllä 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. Voimassa olevassa järjestelmässä rikosrekisteritietojen vaihto on tehokasta vain Euroopan unionin kansalaisten osalta.

Rikosrekisteritietojen vaihtoa koskeva sääntely muodostuisi siten ECRIS-puitepäätöksestä ja -direktiivistä, jotka sisältäisivät varsinaista rikosrekisteritietojen luovuttamista koskevan sääntelyn, sekä ECRIS-asetuksesta, joka sisältäisi keskitettyä tietojärjestelmää sekä sen sisältöä ja käyttöä koskevan sääntelyn. Keskitettyä tietojärjestelmää ylläpitäisi vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueeseen liittyvien laaja-alaisen tietojärjestelmien operatiivisesta hallinnoinnista vastaava eurooppalainen virasto eu-LISA.

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 päätyvässä ratkaisuun, jonka tarkoituksena on edellä kuvatun lisäksi minimisääntelyllä yhdenmukaistaa jäsenvaltioiden lain-

Valiokunnan lausunto HaVL 36/2017 vp

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

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Käsiteltävänä olevissa asetusehdotuksessa (KOM (2016) 344 lopullinen) ja direktiiviehdotuksessa (KOM (2016) 7 lopullinen) on kysymys EU:n jäsenvaltioiden välillä rikosrekisteritietojen vaihtoon sovellettavan ECRIS-tietojärjestelmän täydentämisestä. Jäsenvaltiot voisivat sen avulla tarkistaa, missä jäsenvaltioissa on kolmansien maiden kansalaisia koskevia tuomioita, ja kohdentaa yksittäiset tietopyyntönsä näihin jäsenvaltioihin. Nykyisin ainoa tapa selvittää, onko kolmannen maan kansalaisella aiempia rikostuomioita muissa jäsenvaltioissa, on kysyä asiaa jokaiselta jäsenvaltiolta erikseen.

Asetusehdotuksessa säädettäisiin keskitetyn tietojärjestelmän (ECRIS-TCN) perustamisesta, sisällöstä ja käytöstä. Direktiiviehdotus sisältäisi varsinaista tietojen luovuttamista koskevan sääntelyn. Valiokunta on antanut säädöskokonaisuudesta aikaisemmin lausunnot HaVL 11/2016 vp, HaVL 24/2016 vp sekä HaVL 23/2017 vp.

Hallintovaliokunta kannattaa ECRIS-järjestelmän kehittämistä ja pitää rikosasioissa toimivaltaitten viranomaisten välisen yhteistyön ja tiedonvaihdon parantamista tärkeänä erityisesti terrorismin ja muun vakavan rikollisuuden torjunnan kannalta. ECRIS-järjestelmän kehittäminen siten, että jäsenvaltiot pystyvät kohdentamaan tietopyyntönsä oikeisiin jäsenvaltioihin, tehostaa ja nopeuttaa merkittävästi tiedonvaihtoa rikostuomioista. Selvityksen mukaan säädösehdotukset ovat kehittyneet monelta osin Suomen neuvottelutavoitteiden suuntaan. Neuvottelussa esillä olleista asioista valiokunta keskittyy tarkastelemaan tässä lausunnossa sormenjälkitietojen tallettamiseen ja keskitetystä järjestelmästä aiheutuviin kustannuksiin liittyviä näkökohtia.

Valiokunnan lausunto HaVL 36/2017 vp

Sormenjälkitietojen tallettaminen

Asetusehdotuksessa jäsenvaltioille asetettaisiin velvollisuus tallettaa keskitettyyn tietojärjestelmään kolmansien maiden kansalaisten henkilöllisyyden määrittämistä koskevat tiedot mukaan lukien sormenjälkitiedot, joiden käyttäminen ECRIS-yhteistyössä ei EU-kansalaisten osalta ole pakollista. Hallintovaliokunta viittaa aikaisempiin lausuntoihinsa ja katsoo, että sormenjälkitietojen käyttöä voidaan pitää hyväksyttävänä henkilön luotettavan tunnistamisen varmistamiseksi.

Neuvotteluissa keskeisimmät kysymykset ovat koskeneet sitä, missä laajuudessa EU:n jäsenvaltiossa rikokseen syyllistyneen kolmannen maan kansalaisen sormenjälkitiedot tulee tallettaa ECRIS-TCN-järjestelmään. Suomen ensisijaisena kantana on ollut, että sormenjälkitiedot tallettettaisiin, jos ne on kerätty kansallisen lainsäädännön mukaisesti rikosprosessin aikana ja henkilö on tuomittu vapausrangaistukseen. Puheenjohtajavaltion kompromissiehdotuksen mukaan jäsenvaltioiden tulee tallettaa ECRIS-TCN-järjestelmään ensinnäkin kaikki sormenjälkitiedot, jotka on kerätty kansallisen lain mukaan rikosprosessin aikana tai joita voidaan käyttää rikosprosessin aikana kansallisen lain mukaan. Ehdotus tarkoittaisi, että myös sakkorangaistusten osalta olisi velvollisuus tallettaa sormenjälkitiedot, jos ne on kansallisen lain mukaisesti kerätty. Ehdotuksen mukaan tulisi tallettaa myös muita kuin rikosprosessin aikana kerättyjä sormenjälkitietoja, jos kyse olisi tiedoista, joita kansallisen lain mukaan voidaan käyttää rikosprosessin aikana. Tämän lisäksi asetuksessa määriteltäisiin sormenjälkitietojen keräämisen ja tallettamisen vähimmäistaso jäsenvaltioissa. Kompromissiehdotuksen mukaan jäsenvaltioiden tulisi siten lisäksi kerätä ja tallettaa ECRIS-TCN-järjestelmään sormenjälkitiedot vaihtoehtoisesti joko tilanteessa, jossa kolmannen maan kansalainen on tuomittu vapausrangaistukseen, joka on vähintään kuusi kuukautta, taikka tilanteessa, jossa kolmannen maan kansalainen on tuomittu rikoksesta, josta jäsenvaltion kansallisen lain mukaan voi seurata vähintään 12 kuukauden enimmäisrangaistus.

Hallintovaliokunta tähdentää, että biometriset tiedot, kuten sormenjäljet, ovat uuden EU:n tietosuojalainsäädännön mukaan arkaluonteisia tietoja, joiden käsittelyä koskevat muita henkilötietoja tiukemmat vaatimukset. Valiokunta katsoo, että sormenjälkitietojen kerääminen tulee pyrkiä rajoittamaan siihen laajuuteen, joka on välttämätöntä ECRIS-yhteistyön näkökulmasta ja jota voidaan pitää oikeasuhtaisena ja hyväksyttävänä sekä kustannustehokkuuden kannalta perusteltuna. Valiokunta tukee valtioneuvoston tavoitteita ja pitää kannassa ilmaistua toimintalinjaa neuvottelutilanne huomioon ottaen perusteltuna.

Keskitetystä tietojärjestelmästä aiheutuvat kustannukset

Komission ehdotuksen mukaan ECRIS-TCN-järjestelmä olisi keskitetty EU-tasoinen järjestelmä, jota ylläpitäisi eu-LISA. Selvityksen mukaan neuvottelujen aikana on täsmentynyt komission tarkoituksena olevan, että kaikki jäsenvaltiot siirtyisivät käyttämään komission viiteohjelmistoa ECRIS-yhteistyössä. Suomi sekä kolme muuta jäsenvaltiota käyttävät nykyisin kansallista ohjelmistosovellusta. Valiokunnan mielestä käytössä olevien kansallisten sovellusten käytön tulisi edelleen olla mahdollista. Selvityksen mukaan ohjelmiston muuttaminen kansallisesta ohjelmistosovelluksesta komission viiteohjelmistoon aiheuttaisi merkittäviä taloudellisia lisäkuluja näille jäsenvaltioille.

Valiokunnan lausunto HaVL 36/2017 vp

Valiokunta on aiemmissa lausunnoissaan kiinnittänyt huomiota komission ehdotuksista aiheutuviin tietojärjestelmä- ja muihin kustannuksiin ja viittaa tässä yhteydessä erityisesti lausuntoonsa HaVL 23/2017 vp, jossa on muun muassa käsitelty tietojärjestelmiin tehtäviä muutoksia ja tietoliikenneyhteyksiä eu-LISAan sekä sisäministeriön ja oikeusministeriön välille. Selvityksen mukaan komissio ei ole neuvottelujen aikana toimittanut tarkempia teknisiä tietoja, joiden avulla voitaisiin tarkentaa arvioita asetusehdotuksen taloudellisista vaikutuksista. Asetusehdotuksella arvioidaan olevan myös henkilöstövaikutuksia, joita niinkään on mahdollista arvioida tarkemmin, kun ehdotuksen sisältö ja soveltamisala tarkentuvat. Valiokunta painottaa, että kustannusten selvittämistä on tarpeellista jatkaa.

VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Hallintovaliokunta ilmoittaa,

että se yhtyy asiassa valtioneuvoston kantaan.

Helsingissä 30.11.2017

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Juho Eerola ps
varapuheenjohtaja Timo V. Korhonen kesk
jäsen Anders Adlercreutz r
jäsen Elsi Katainen kesk
jäsen Kari Kulmala sin
jäsen Antti Kurvinen kesk
jäsen Sirpa Paatero sd
jäsen Juha Pylväs kesk
jäsen Veera Ruoho kok
jäsen Joonas Räsänen sd
jäsen Matti Semi vas
jäsen Mari-Leena Talvitie kok

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Minna-Liisa Rinne