

Hallintovaliokunta

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 hallintovaliokuntaan mahdollisia toimenpiteitä varten.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- lainsäädäntöneuvos Tanja Inanen, oikeusministeriö
- ylitarkastaja, poliisiosasto Virpi Koivu, sisäministeriö
- tietosuojavaltuutettu Reijo Aarnio, tietosuojavaltuutetun toimisto
- rekisteripäällikkö Teemu Mikkola, Oikeusrekisterikeskus

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- Rikosseuraamuslaitos
- Poliisihallitus

VALTIONEUVOSTON KIRJELMÄ

Ehdotus

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

Puitepäättöksellä on tehostettu EU:n jäsenvaltioiden välistä rikosrekisteritietojenvaihtoa erityisesti siten, että se mahdollisti tietojen vaihdon IT-järjestelmän avulla standardoidussa muodossa.

Valiokunnan lausunto HaVL 11/2016 vp

Komission direktiiviehdotuksen keskeisin uudistus on laajentaa ECRIS-järjestelmä koskemaan myös EU:n jäsenvaltioissa rikostuomion saaneita kolmansien maiden kansalaisia.

Direktiiviehdotuksen keskeisin velvoite on, että jäsenvaltio, jossa annetaan kolmannen maan kansalaista koskeva tuomio, veloitetaan tallettamaan kansallisiin järjestelmiin direktiivissä luetellut tiedot, jotka sisältävät muun ohella henkilön sormenjälkiä koskevat tiedot. Tiedot, jotka liittyvät tuomitun henkilöllisyyden määrittämiseen, tulee lisäksi sisällyttää ns. indeksifiltteriin, jonka avulla muut jäsenvaltiot voivat löytää osumia, ja siten saada tiedon, missä jäsenvaltioissa on tiettyä kolmannen maan kansalaista koskevia rikosrekisteritietoja.

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 tallettavat tiedot sisältäisivät myös sormenjälkitiedot. Ehdotettu sääntely on merkityksellistä perustuslain (731/1999) 6 §:ssä turvatus 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

Valiokunnan lausunto HaVL 11/2016 vp

pidetty tarpeellisenä, 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 puitepäättös 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 puitepäättöksen mukaisille periaatteille, eikä talletettavia tietoja koskevaa lainsäädäntöä harmonisoitaisi laajemmin kuin puitepäättöskään tätä edellyttää.

Jos tätä ei pidetä tehokkaan yhteistyön kannalta riittävänä, tulisi neuvottelujen kuluessa selvittää, edellyttääkö jäsenvaltioiden välinen tehokas yhteistyö kaikkien direktiiviehdotuksessa edellytettujen 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

Direktiiviehdotuksen tavoitteena on täydentää EU:n jäsenvaltioiden välillä rikosrekisteritietojen vaihtoon sovellettavaa ECRIS-tietojärjestelmää kolmansien maiden kansalaisia koskevalla osiolla, jonka avulla jäsenvaltiot voivat tarkistaa, missä jäsenvaltioissa on kolmansien maiden kansalaisia koskevia tuomioita, ja kohdentaa yksittäiset pyyntönsä näihin jäsenvaltioihin. Direktiiviehdotus on osa Euroopan komission antamaa sisäisen turvallisuuden strategiaa.

Direktiiviehdotuksen keskeisin velvoite on, että jäsenvaltio, jossa annetaan kolmannen maan kansalaista koskeva tuomio, veloitetaan tallettamaan kansallisiin järjestelmiin direktiivissä luetellut tiedot, jotka sisältävät muun ohella henkilön sormenjälkiä koskevat tiedot. Tiedot, jotka liittyvät tuomitun henkilöllisyyden määrittämiseen, mukaan lukien sormenjälkiä koskevat tiedot, tulee lisäksi sisällyttää ns. indeksifilteriin, jonka avulla muut jäsenvaltiot voivat löytää osumia, ja siten saada tiedon, missä jäsenvaltioissa on tiettyä kolmannen maan kansalaista koskevia rikosrekisteritietoja.

Valiokunnan lausunto HaVL 11/2016 vp

Koska voimassa olevassa järjestelmässä tietojen keskittäminen yhteen jäsenvaltioon koskee vain EU:n jäsenvaltioiden kansalaisia, nykyisin ainoa tapa selvittää, onko kolmannen maan kansalaisella aiempia rikostuomioita muissa jäsenvaltioissa, on kysyä asiaa jokaiselta jäsenvaltiolta erikseen. Direktiiviehdotuksella pyritään tehostamaan yhteistyötä tältä osin.

Hallintovaliokunta pitää direktiiviehdotuksen tavoitteita kannatettavina ja katsoo, että ne tukevat laajemminkin rikosasioissa toimivaltaisten viranomaisten tavoitteita tehostaa tiedonvaihtoa. Rikosrekisteritietojen vaihto on oleellinen osa terrorismin ja muun vakavan rikollisuuden torjuntaa, ja myös poliisi hyödyntää rikosrekisteritietoja.

Kuten kirjelmässä todetaan, voimassa oleva puitepäättös ei ole suoraan edellyttänyt kansallisten rikosrekisterijärjestelmien harmonisointia, ja jäsenvaltioiden välinen yhteistyö on silti ollut toimivaa ja tehokasta. Hallintovaliokunta katsoo valtioneuvoston tavoin, että neuvotteluissa olisi ensisijaista selvittää, riittäisikö, että direktiiviehdotuksen mukainen yhteistyö perustuisi voimassa olevan puitepäättöksen mukaisille periaatteille ja ettei talletettavia tietoja koskevaa lainsäädäntöä harmonisoidaisi laajemmin kuin puitepäättöskään 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. Neuvotteluissa tulisi pyrkiä siihen, että direktiiviehdotus edellyttäisi jäsenvaltioita harmonisoimaan talletettavia tietoja koskevaa lainsäädäntöä vain siltä osin kuin se katsotaan tarpeelliseksi tehokkaan yhteistyön kannalta.

Ehdotuksia on hallintovaliokunnan mielestä aiheellista tarkastella myös tarkoituksenmukaisuuden näkökulmasta ja arvioida, mitkä indeksoitavat tiedot olisivat tarpeen tai välttämättömiä sen varmistamiseksi, että henkilö voidaan riittävän luotettavasti paikantaa toisen jäsenvaltion rikosrekisteristä. Sitä, olisiko sormenjälkitietojen tallentamisella esimerkiksi rikosrekisteriin tai niiden sisällyttämisellä indeksifiltteriin lisäarvoa vai riittäisikö henkilöllisyyden varmentaminen esimerkiksi sormenjälkien avulla muuten, tulisi vielä arvioida tarkemmin neuvottelujen kuluessa. Terrorismin ja muun vakavan rikollisuuden torjunnan tavoitteiden näkökulmasta kolmansien maiden kansalaisten tunnistamistarpeet sormenjälkitietojen osalta voisivat olla saavutettavissa hyödyntämällä olemassa olevia järjestelmiä. Arvioinnissa on kuitenkin tärkeää samalla kiinnittää huomiota henkilötietojen suojaan liittyvään tietojen käyttötarkoitussidonnaisuusperiaatteen. Olemassa olevien EU-tason järjestelmien, kuten SIS II, Prüm ja Eurodac, käyttötarkoitus on eri kuin ECRIS-direktiiviehdotukseen perustuvan järjestelmän käyttötarkoitus.

Sen lisäksi, että kaikkien henkilötietojen käsittelyn tulee olla tarpeellista ja oikeasuhtaista, arkaluonteisia henkilötietoja koskevat tiukemmat henkilötietojen suoja koskevat vaatimukset. EU:n henkilötietojen suoja koskevien nykyisten standardien mukaan ehdotuksessa tarkoitettuja rikosoikeudellisia tuomioita koskevia tietoja pidetään erityisenä henkilötietojen luokkana, joka edellyttää erityisiä suojatoimia. EU:n tulevassa tietosuojalainsäädännössä sormenjälkitiedot luokiteltaisiin biometrisinä tietoina arkaluonteisiksi henkilötiedoiksi. Sen mukaisesti sormenjälkitietoja koskisi henkilötietojen käsittelyä koskeva välttämättömyyskriteeri, ja poikkeuksista niiden pääsääntöiseen käsittelykieltoon tulee säätää laissa.

Valiokunnan lausunto HaVL 11/2016 vp

EU:ssa on parhaillaan vireillä muitakin tietojärjestelmiä ja tiedonvaihtoa koskevia kehittämissankkeita. Pääallekkäistä IT-kehitystyötä tulisi välttää jo kustannussyistäkin. Hallintovaliokunta pitää tärkeänä, että nyt käsiteltävänä olevalla direktiiviehdotuksella ei vaikuteta lainvalvontaviranomaisten järjestelmiin, erityisesti SIS II -järjestelmään, suunniteltuun kehitystyöhön.

Hallintovaliokunnan käsityksen mukaan esimerkiksi sormenjälkitietojen tallettaminen siten, että ne ovat hyödynnettävissä ECRIS-yhteistyötä varten, aiheuttaa sekä lainsäädännön että tietojärjestelmien muutostarpeita, joilla arvioidaan olevan huomattavia kustannusvaikutuksia. ECRIS-järjestelmä edellyttää merkittäviä muutoksia erityisesti Oikeusrekisterikeskuksen järjestelmiin ja tietoliikenneyhteyksiin. Järjestelmämuutoksia sekä laite- ja ylläpitokustannuksia aiheutuu myös esitutkintaviranomaisille. Komission toteutettavuustutkimus on vasta käynnissä, joten kustannusvaikutuksia voidaan arvioida vain hyvin karkealla tasolla. Valiokunta painottaa, että direktiiviehdotuksen lainsäädäntö- ja kustannusvaikutusten arviointia tulee jatkovalmistelussa tarkentaa.

VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Hallintovaliokunta ilmoittaa,

että se yhtyy asiassa valtioneuvoston kantaan.

Helsingissä 21.4.2016

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Pirkko Mattila ps
varapuheenjohtaja Timo V. Korhonen kesk
jäsen Thomas Blomqvist r
jäsen Antti Häkkänen kok
jäsen Mika Kari sd
jäsen Elsi Katainen kesk
jäsen Antti Kurvinen kesk
jäsen Sirpa Paatero sd
jäsen Juha Pylväs kesk
jäsen Wille Rydman kok
jäsen Joonas Räsänen sd
jäsen Vesa-Matti Saarakkala ps
jäsen Matti Semi vas
jäsen Mari-Leena Talvitie kok

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Minna-Liisa Rinne