

LAKIVALIOKUNNAN LAUSUNTO 6/2007 vp

Valtioneuvoston kirjelmä ehdotuksesta neuvoston puitepäätökseksi (rikosrekisteritietojen vaihdon järjestäminen ja sisältö Euroopan unionin jäsenvaltioiden välillä)

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Suuri valiokunta on 25 päivänä toukokuuta 2007 lähettänyt lakivaliokunnalle mahdollisia toimenpiteitä varten jatkokirjelmän 1. OM 15.5.2007 asiassa U 27/2006 vp (rikosrekisteritietojen vaihdon järjestäminen ja sisältö Euroopan unionin jäsenvaltioiden välillä).

- lainsäädäntöneuvos Katariina Jahkola, oikeusministeriö
- apulaisjohtaja Marjatta Syväterä, oikeusrekisterikeskus
- ylitarkastaja Heikki Huhtiniemi, tietosuojavaltuutetun toimisto.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

Viitetieto

Valiokunta on aikaisemmin antanut asiasta lausunnon LaVL 17/2006 vp.

VALTIONEUVOSTON SELVITYS

Ehdotus

Komissio teki 22 päivänä joulukuuta 2005 ehdotuksen neuvoston puitepäätökseksi rikosrekisteritietojen vaihdon järjestämisestä ja sisällöstä jäsenvaltioiden välillä. Puitepäätöksellä pyritään parantamaan erityisesti Euroopan unionin kansalaisille annettuja rikostuomioita koskevien tietojen vaihtoa. Sen tarkoituksena on varmistaa, että se jäsenvaltio, jonka kansalainen tuomittu on (kansalaisuusvaltio), säilyttää tiedot muissa jäsenvaltioissa rikosrekisteriin merkityistä tuomioista vastatakseen sen kansalaisten rikosrekisteritietoja koskeviin tiedusteluihin muista jäsenvaltioista. Puitepäätöksellä pyritään myös tietokoneistetun rikostuomiotietojen

vaihdantajärjestelmän rakentamiseen ja kehittämiseen.

Unionin jäsenvaltioiden välisissä suhteissa puitepäätöksellä korvattaisiin keskinäisestä oikeusavusta rikosasioissa vuonna 1959 tehdyn yleissopimuksen 22 artikla, sellaisena kuin se on muutettuna vuonna 1978 tehdyn lisäpöytäkirjan 4 artiklalla. Mainittujen sopimusmääräysten pohjalta rikosrekisteritiedot toimitetaan kansalaisuusvaltioon myös nykyisin. Voimassa olevien säännösten mukaan kansalaisuusvaltio voi toisaalta oman lainsäädäntönsä mukaisesti päättää, missä laajuudessa tiedot merkitään sen kansalliseen rikosrekisteriin ja koska tiedot sieltä poistetaan. Puitepäätösehdotus muuttaisi tätä järjestelmää sikäli, että sillä veloitettaisiin säi-

lyttämään tiedot edelleen toimittamista varten sellaisina kuin tuomiovaltio ne kansalaisuusvaltioon lähettää. Suomessa kansallisen rikosrekisterin rinnalle tai sen alaisuuteen olisi perustettava erillinen säilytysrekisteri, josta tietoa toimittaisiin muihin jäsenvaltioihin.

Viimeaikaisissa neuvotteluissa ongelmalliseksi on osoittautunut erityisesti puitepäättösehdotuksen 5 artikla, joka koskee kansalaisuusvaltion velvollisuuksia säilyttää tietoa ja poistaa se rekisteristä. Komission alkuperäisessä ehdotuksessa lähtökohtana oli se, että tuomiovaltion lainsäädäntö aina ratkaisisi sen, milloin tieto tulee rekisteristä poistaa. Tästä seuraisi, että jos säilytettävää tietoa muutetaan tuomiovaltiossa tai se poistetaan siellä ja tästä informoidaan kansalaisuusvaltiota 4 artiklan mukaisesti, on kansalaisuusvaltion tehtävä sekä säilytysrekisteriin että kansalliseen rikosrekisteriinsä vastaavat muutokset ja poistot. Kansalaisuusjäsenvaltio saisi siis käyttää vain tällä tavoin ajantasaistettua tietoa, riippumatta siitä, onko käyttötarkoitus kansallinen vai toimitetaanko tieto eteenpäin oikeusapupyynnön johdosta. Koska nykyjärjestelmässä kansalaisuusjäsenvaltio soveltaa omaa lainsäädäntöään tietojen poistamiseen, monet jäsenvaltiot ovat pitäneet komission ehdotusta ongelmallisena. Osa jäsenvaltioista on toisaalta kannattanut komission ehdotusta. Nykyisessä versiossa on esillä kompromissiehdotus, jonka mukaan rikosrekisteriin on tehtävä tuomiovaltion edellyttämät muutokset, jos kyse on tiedon säilyttämisestä edelleen lähetettäväksi. Vain tällä tavalla ajantasaistetut tiedot siis voitaisiin toimittaa eteenpäin muihin jäsenvaltioihin. Toisin sanoen artiklalla ei puututtaisi tietojen kansalliseen rekisteröintiin tai käyttämiseen.

Neuvotteluissa paljon keskustelua on herättänyt 11 artiklan 1 kohta. Kohta sisältäisi luettelon niistä tiedoista, jotka tuomiovaltion on aina toimitettava säilytettäväksi kansalaisuusvaltioon (ns. pakollisten tietojen luettelo). Kohdassa 1a olisi luettelo niistä tiedoista, jotka kansalaisuusvaltioon on toimitettava siinä tapauksessa, että tiedot merkitään tuomiovaltiossa rikosrekisteriin. Kohdassa 1b olisi luettelo harkin-

nanvaraisesti kansalaisuusvaltioon toimitettavista tiedoista. Osa jäsenvaltioista on kritisoinut sitä, että ehdotetun pakollisten tietojen luettelon mukaan tuomiovaltion olisi toimitettava kansalaisuusvaltioon tietoja laajemmin kuin se merkitsee omaan kansalliseen rikosrekisteriinsä.

Ehdotuksen 9 artiklan mukaan rikosoikeudenkäyntiä varten pyydettyjä henkilötietoja saa käyttää ainoastaan siinä oikeudenkäynnissä, jota varten niitä on pyydetty. Muita tarkoituksia varten pyydettyjä henkilötietoja saa niitä pyytänyt jäsenvaltio kansallisen lainsäädäntönsä mukaisesti käyttää vain niihin tarkoituksiin, joita varten tietoja on pyydetty, ja pyynnön vastaanottaneen jäsenvaltion asettamissa rajoissa. Mainituista rajoituksista huolimatta henkilötietoja voidaan kuitenkin käyttää, jos yleiseen turvallisuuteen kohdistuu välitön ja vakava uhka. Jäsenvaltiot ovat yleisesti ottaen katsoneet voivansa hyväksyä artiklan.

Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvoston kirjelmässä on selostettu voimassa olevia säännöksiä rikosrekisteritietojen vaihtamisesta ja puitepäättöksen suhdetta Suomen lainsäädäntöön.

Puitepäättöksen tarkoituksiperiä voidaan valtioneuvoston mielestä edelleen pitää hyväksyttävänä ja kannatettavina. Olisi kuitenkin tärkeää, ettei luoda liian monimutkaista järjestelmää eikä myöskään järjestelmää, jonka perustamisesta jäsenvaltioille aiheutuisi kohtuuttomia kustannuksia. Puitepäättöksellä ei tulisi myöskään puuttua jäsenvaltioiden kansalliseen rikosrekisterijärjestelmään, vaan puitepäättöksen tulisi rajautua tilanteisiin, joilla on merkitystä ja lisäarvoa rikosoikeudellisen yhteistyön kannalta. Näistä syistä Suomi on neuvotteluissa tehnyt yleisen tarkasteluvarauksen puitepäättökseen. Suomi on myös pitänyt tärkeänä sitä, että selvitetään puitepäättöksen suhde III pilarin tietosuojapuitepäättösehdotukseen.

Kun kyse on Suomen kansalaiselle muissa jäsenvaltioissa rikosrekisteriin merkityistä tuomioista, puitepäättöksen velvoitteista seuraisi se, että kansallisen rikosrekisterin rinnalle tai sen yhteyteen olisi perustettava erillinen säilytys-

rekisteri, jossa Suomen kansalaiselle muissa jäsenvaltioissa annettuja rikostuomioita koskevaa tietoa säilytettäisiin toimitettavaksi edelleen muihin jäsenvaltioihin. Tällaisen erillisen rekisterin perustaminen olisi käytännössä ainoa vaihtoehto puitepäättöksen täytäntöönpanemiseksi, koska puitepäätös velvoittaa säilyttämään tietoa laajemmin kuin Suomen rikosrekisterilainsäädäntö eikä Suomen kansallista järjestelmää toisaalta ole perusteltua ryhtyä muuttamaan puitepäättöksen vuoksi.

Kun kyse on toisen jäsenvaltion kansalaiselle Suomen rikosrekisteriin merkittyjen tietojen lähettämisestä säilytettäväksi kansalaisuusval-

tioon, valtioneuvoston näkemyksen mukaan tärkeää on erityisesti se, että 11 (1) artiklaan kirjattusta pakollisten tietojen luettelosta ei seuraa velvollisuutta rekisteröidä Suomen kansalliseen rikosrekisteriin muita tietoja kuin mitä sinne kansallisen lain mukaan merkitään. Valtioneuvoston mukaan puitepäättöksen velvoitteiden tulee rajoittua siihen, mikä on tärkeää jäsenvaltioiden välistä yhteistyötä ajatellen. Suomi on neuvotteluissa perustellut kantaansa myös kustannusvaikutuksilla, joita ehdotuksesta voisi tältä osin seurata. Kaiken kaikkiaan puitepäättöksen kustannusvaikutukset ovat parhaillaan oikeusrekisterikeskuksessa selvitettävänä.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Ehdotetulla puitepäättöksellä parannettaisiin rikosrekisteritietojen vaihtamista Euroopan unionin jäsenvaltioiden välillä. Tällainen tietojen vaihto ei sinänsä ole uutta, mutta toteutuessaan puitepäättöksellä käyttöön otettava järjestelmä olisi nykyisiä sopimus pohjaisia järjestelyjä olennaisesti tehokkaampi. Valtioneuvoston tavoin lakivaliokunta suhtautuu tällaiseen tietojenvaihdon kehittämiseen lähtökohtaisesti myönteisesti, koska se on omiaan vähentämään ulkomaisten rikostuomioitten huomioon ottamiseen käytännön syistä liittyvää sattumanvaraisuutta. Tällä tavoin se myös edistää yksilöiden välistä yhdenvertaisuutta, koska tulevaisuudessa Euroopan unionissa annettujen rikostuomioiden olemassaolon tulisi olla selvitettävissä yhtä luotettavasti kuin vastaavien kotimaisten tuomioiden osalta nyt on asian laita.

Puitepäättöksellä ei suoranaisesti pyritä kansallisten rikosrekisterilainsäädäntöjen harmonisointiin. Ehdotukseen sisältyy kuitenkin piirteitä, jotka välillisesti vaikuttavat samansuuntaisesti. Esimerkkinä tällaisesta voidaan mainita 11 artiklan säännös ns. pakollisista tiedoista eli niistä tiedoista, jotka tuomiovaltion tulee aina toimittaa tuomitun kansalaisuusvaltioon. Kyseinen lista sisältää nykyisellään useita tietoja, joita Suomessa ei merkitä rikosrekisteriin. Koska

puitepäättöksen tarkoituksena ei ole kansallisten järjestelmien perusteiden muuttaminen, tulee asian jatkokäsittelyssä lakivaliokunnan mielestä pyrkiä supistamaan pakollisesti toimitettavien tietojen luetteloa.

Kuten valtioneuvoston selvityksestä ilmenee, juuri säilytettävissä tiedoissa olevien erojen vuoksi puitepäätös tultaisiin panemaan Suomessa täytäntöön niin, että kansallisen rikosrekisterin rinnalle tai alaisuuteen perustettaisiin puitepäättöksen soveltamisalaan kuuluvia tapauksia varten erillinen säilytysrekisteri. Tällainen järjestely vaikuttaa jossain määrin monimutkaiselta, mutta valiokunta pitää sitä ymmärrettävänä juuri siitä lähtökohdasta, että puitepäättöksen täytäntöönpanosta ei saa olla seurauksena kansallisen järjestelmän perusteiden murtuminen.

Yksilöiden oikeusturvan kannalta lakivaliokunta pitää merkittävänä kysymystä siitä, kuinka kauan tuomiovaltiosta lähetettyjä tietoja säilytetään tuomitun kansalaisuusvaltiossa. Tältä osin tulisi valiokunnan mielestä pyrkiä ratkaisuun, joka turvaa sen, ettei tieto kansalaisuusvaltiossa ole käytettävissä enää sen jälkeen, kun se tuomiovaltion lainsäädännön mukaan on ollut poistettava. Valiokunta pitää harkinnanarvoisena esimerkiksi sellaista vaihtoehtoa, että tuomiovaltio voisi rikosrekisteritietoja kansalai-

suusvaltioon lähettäessään asettaa myös niiden säilytysaikaa koskevia ehtoja.

Lakivaliokunta toteaa, että ehdotuksen valmistelu ei kaikilta osin ole edennyt niiden tavoitteiden mukaisesti, joita valiokunnan aiemmassa lausunnossa (LaVL 17/2006 vp) tuotiin esille. Erityisesti puitepäätöksen soveltamisala on muodostumassa laajemmaksi kuin mitä valiokunta tuolloin piti tarkoituksenmukaisena. Kysessä on kuitenkin monimutkainen säädösehdotus, jonka lopullista hyväksyttävyyttä ei voida arvioida pelkästään yksittäisten kysymysten perusteella. Sen vuoksi valiokunta pitää tärkeänä, että ehdotuksen nykyisiin ongelmakohtiin löydetään jatkokäsittelyssä sellaiset ratkaisut, jotka kokonaisuutena arvioiden takaavat yksilöiden oikeusturvan ja tietosuojan korkean tason sekä jättävät riittävän liikkumavaran kansallisille rikosrekisterijärjestelmille ja niiden kehittämiselle.

Lakivaliokunta kiinnittää huomiota siihen, että oikeus- ja sisäasioiden alalla harjoitettavaa yhteistyötä varten ei edelleenkään ole yhtenäisiä tietosuojasäännöksiä vaan ns. III pilarin tietosuojapuitepäätös on edelleen valmisteltavana (ks. viimeksi HaVL 3/2007 vp). Lakivaliokunnan mielestä tulee yhä pyrkiä siihen, että nyt esillä oleva puitepäätös rikosrekisteritietojen vaihtamisesta säädetään jäsenvaltioissa täytäntöön pantavaksi vasta III pilarin alalla sovellettavan tietosuojapuitepäätöksen tultua hyväksytyksi ja täytäntöönpannuksi.

Lausunto

Lausuntonaan lakivaliokunta ilmoittaa,

että valiokunta yhtyy asiassa valtioneuvoston kantaan.

Helsingissä 30 päivänä toukokuuta 2007

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Heidi Hautala /vihr
jäs. Esko Ahonen /kesk
Oiva Kaltiokumpu /kesk
Ilkka Kantola /sd
Sanna Lauslahti /kok
Outi Mäkelä /kok

Markku Pakkanen /kesk
Lyly Rajala /kok
Pirkko Ruohonen-Lerner /ps
Tero Rönni /sd
Mirja Vehkaperä /kesk
vjäs. Timo Heinonen /kok.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Risto Eerola.