

Dno ORK/310/2022

Asiantuntijalausunto hallintovaliokunnalle hallituksen esityksestä eduskunnalle rajanylitystietojärjestelmää ja Euroopan matkustustieto- ja -lupajärjestelmää koskevaksi täydentäväksi lainsäädännöksi (HE 173/2021 vp)

Eduskunnan hallintovaliokunta on pyytänyt Oikeusrekisterikeskuksen (ORK) asiantuntijaa lausumaan hallituksen esityksestä eduskunnalle rajanylitystietojärjestelmää ja Euroopan matkustustieto- ja -lupajärjestelmää koskevaksi täydentäväksi lainsäädännöksi. Esitän lausuntonani kunnioittavasti seuraavaa.

Liikenteenharjoittajan seuraamusmaksu

Pidän kannatettavana ehdotettuja säännöksiä liikenteenharjoittajan seuraamusmaksun täytäntöönpanoon sovellettavasta laista sekä seuraamusmaksun vanhentumisesta. Esityksessä on myös huomioitu ORK:n lausuntovaiheessa esittämä huomio siitä, olisiko liikenteenharjoittajan seuraamusmaksulle säädetystä viivästyskorosta perusteltua luopua tässä yhteydessä. Viivästyskorosta luopumista puoltavat hallinnollisten sanktioiden sääntelyn selkeys ja yhtenäisyys.

ORK täytäntöönpanee liikenteenharjoittajan seuraamusmaksut tällä hetkellä ORK:n täytäntöönpanojärjestelmän (Rajsa) avulla. Ehdotetut uudet säännökset täytäntöönpanoon sovellettavasta laista sekä seuraamuksen täytäntöönpanon vanhentumisesta edellyttävät muutoksia Rajsa-täytäntöönpanojärjestelmään. Lisämäärärahan tarpeen täytäntöönpanojärjestelmän kehittämiseksi on arvioitu olevan noin 35.000 euroa.

ETIAS-järjestelmän edellyttämä liputus ECRIS-TCN-järjestelmään

Esityksen sivulla 73 kuvatusti kansallisen ETIAS-yksikön tehtäviin kuuluu arvioida matkustuslupahakemusten käsittelyn yhteydessä, aiheuttaako henkilö turvallisuusriskin, laittomaan maahanmuuton riskin tai suureen epidemiariskin. Tässä tarkoituksessa yksiköllä on pääsy myös kansallisiin henkilörekistereihin ja tietokantoihin voimassa olevan lainsäädännön mukaisesti. ORK toimii rikosrekisterin rekisterinpitäjänä. ETIAS-yksikkö tarvitsee rikosrekisteritiedot silloin, kun kolmannen maan kansalaisesta on terrorismirikokseen tai vakavaan rikokseen viittaava liputus ECRIS-TCN-järjestelmässä.

ORK on myös taho, joka liputtaa tietyt ETIAS-asetuksen liitteessä luetellut rikokset Suomessa annettujen tuomioiden osalta ECRIS-TCN-järjestelmään. Liputuksella on oletettavasti merkittäviä vaikutuksia henkilölle. ETIAS-

Dno ORK/310/2022

asetuksen liitteen pohjalta tarvitaankin välttämättä vielä tarkempi listaus niistä kansallisista rikosnimikkeistä, jotka ORK:n on tarkoitus liputtaa ECRIS-TCN-järjestelmään. Arvion mukaan rikosrekisteriin merkittyjen rikosten liputuksen toteuttaminen kansalliseen CRIS-järjestelmään maksaa noin 34.000 euroa.

Tietojen luovuttaminen rikosrekisteristä

ECRIS-TCN-järjestelmään tehdyn, edellä kuvatun liputuksen ei sellaisenaan ole katsottava tarkoittavan sitä, että asianomainen kolmannen maan kansalainen on tuomittu kyseisessä jäsenvaltiossa, vaan aiempien tuomioiden olemassaolo olisi vahvistettava asianomaisten jäsenvaltioiden rikosrekistereistä saatujen tietojen pohjalta. Esityksessä todetaan, että ETIAS-yksiköiden asianmukaisesti valtuutetulla henkilöstöllä olisi pääsy suoraan tai välillisesti kansallisen lainsäädännön mukaisesti oman jäsenvaltionsa kansallisten rikosrekistereiden asiaankuuluviin tietoihin kolmannen maan kansalaisesta.

Esityksen sivulla 39 on kuvattu rikosrekisterilain (770/1993) luovutusperusteita todeten, että kyseessä olisi tietojen luovuttaminen rikosrekisterilain 4 a §:n 1 mom. 1 kohdan perusteella eli ulkomaalaislaissa tarkoitettua lupaa varten. Matkustuslupa lisättäisiin ulkomaalaislakiin uudeksi maahantulon ja lyhyen maassaolon edellytykseksi, joten edellä mainitun rikosrekisterilain säännöksen katsotaan kattavan myös tietojen luovuttamisen rikosrekisteristä matkustuslupahakemusten käsittelyä varten. Kiinnitän huomiota siihen, että tietoja rikosrekisteristä tultaisiin esityksen sivulla 39 kuvatusti pyytämään myös toiselle jäsenvaltiolle annettavan lausunnon tausta-aineistoksi. Ulkomaalaislain 2 §:ssä säädetään ulkomaalaislain soveltamisalasta: "Ulkomaalaisen maahantuloon, maastalähtöön sekä oleskeluun ja työntekoon Suomessa sovelletaan tätä lakia ja sen nojalla annettuja säännöksiä." ORK kiinnitti asiaan lausuntovaiheessa huomiota todeten, että jää epäselväksi, soveltuuko ulkomaalaislaissa tarkoitettu lupamenettely lain soveltamisala huomioiden rikosrekisteritietojen luovutusperusteeksi myös tapauksessa, jossa maahantulo tai oleskelu tapahtuu toisessa jäsenvaltiossa. Esityksen mukaan ORK luovuttaisi rikosrekisteritiedot Suomen ETIAS-yksikölle ulkomaalaislaissa tarkoitettua lupaa varten esimerkiksi tilanteessa, jossa Yhdysvaltojen kansalainen matkustaa Ranskaan ja ECRIS-TCN-järjestelmään tehty liputus viittaa mahdollisiin Suomessa annettuihin tuomioihin. Epäselvyys ulkomaalaislain soveltamisalasta liittyy myös kansalliseen tiedonluovutukseen siitä huolimatta, että rikosrekisteritietoja ei luovuttaisi ulkomaille.

Rikosrekisteritietojen luovuttaminen kansalliselle ETIAS-yksikölle matkustuslupahakemusten käsittelyä varten edellyttää ORK:n toimintatapojen ja tietojärjestelmien merkittävää kehittämistä. Tämä johtuu erityisesti tarpeesta

Dno ORK/310/2022

saada tietoja rikosrekisteristä myös virka-ajan ulkopuolella. Rikosrekisteristä on mahdollista tehdä integraatio toisen viranomaisen järjestelmään, mutta tällä hetkellä integraatiot mahdollistavat vain henkilötunnusellisten henkilöiden tietojen luovuttamisen. Ilman henkilötunnusta olevat kyselyt käsitellään manuaalisesti ORK:ssa virka-aikana. Tällaista käsittelyä puoltavat erityisesti tietosuojanäkökohdat: rikosrekisteritietojen luovuttaminen automaattisesti henkilöistä, joita ei voida täysin yksilöidä henkilötunnuksen puuttuessa, on teknisesti haasteellista ja tietosuojakysymykset tulee selvittää huolella.

ORK on alustavasti arvioinut, että integraation kehittämiskustannukset ovat yhteensä noin 98.000 euroa.

Tietojen luovuttaminen sakkorekisteristä

Esityksen sivulla 39 todetaan, että kansallisesti ei ole vielä tarkemmin määriteltä, onko kansallisen ETIAS-yksikön tarpeen saada matkustuslupahakemusten käsittelyn yhteydessä myös sakkorekisterin tietoja. Sakkorekisterin tietojen luovuttaminen edellyttää sakon täytäntöönpanosta annetun lain (672/2002) 50 §:n mukaan, että oikeudesta tietojen saamiseen säädetään erikseen lailla.

Sakkorekisteritietojen luovuttaminen lyhyessä vasteajassa olisi ORK:lle esityksen haastavin toteutettava. Sakkorekisteriin (Rajsaan) on toteutettu integraatioliittymä, jota kautta on mahdollista tehdä kyselyitä henkilötunnuksella. Henkilötunnuksettomien osalta, joista kokonaisuudessa lähes yksinomaan on kysymys, kyselyt toteutetaan tällä hetkellä manuaaliryhtymä ORK:ssa virka-aikana.

Rajsa-järjestelmän ominaisuuksien vuoksi olisi erittäin haastavaa ja kallista tai jopa mahdotonta toteuttaa järjestelmään integraatiotoiminnallisuus henkilötunnuksettomien henkilöiden rekisteritietojen luovuttamista varten. Eri-tyisesti tietosuojanäkökohdat voivat muodostaa esteen luovuttaa salassa pidettävästä rekisteristä automaattisesti rekisteritietoja henkilöistä, joita ei voida täysin yksilöidä.

Sakkorekisterin osalta tiedonluovutus edellyttäisi prosessien tarkempaa kuvausta ja läpikäyntiä sekä todennäköisesti ORK:lle uudentyyppistä manuaaliryhtymä virka-ajan ulkopuolella. Tästä aiheutuvia kustannuksia ei ole voitu tois- taiseksi arvioida olemassa olevien tietojen perusteella. Kustannusten arvi- ointi voidaan tehdä siinä vaiheessa, jos sakkorekisteritietojen todetaan ole- van välttämättömiä, ja tiedonluovutuksen prosessista ja reunaehdoista on muodostettu yhdessä tarkempi näkemys. Sakkorekisteritietojen luovutustar- peeseen tulisi muodostaa selkeä kanta, varata merkittävä aika kehittämis- työlle sekä työn uudelleenorganisoinnille ORK:ssa ja varmistaa erillisrahoitus.

Dno ORK/310/2022

Taloudelliset vaikutukset ORK:lle

Esityksen taloudelliset vaikutukset ORK:lle on kuvattu esityksessä kattavasti. Totean kuitenkin, että projektinhallintaan liittyvä 35.000 euron kustannus on vuosikustannus vuotta 2022 koskien ja vastaava kustannus syntyy myös vuonna 2023.

Esityksessä todetaan, että ORK:n lisämäärärahatarpeita tullaan ehdottamaan vuoden 2022 täydentävään talousarvioesitykseen. Määrärahoja ei vielä saatu, ja rahoitusta haettiin edelleen lisätalousarvioesityksessä. Rahoitus tältä osin ei ole vielä varmistunut.

Sakkorekisteristä mahdollisesti tapahtuvan tiedonluovutuksen kustannuksia ei edellä kuvatuilla perusteilla ole toistaiseksi voitu arvioida.