

Sisäministeriö

rajavartiolaitos@raja.fi

VPRVLEoikeudellinenenosasto@raja.fi

Viite Lausuntopyyntö 7.6.2021, VN/15289/2021

OIKEUSREKISTERIKESKUKSEN LAUSUNTO LUONNOKSESTA HALLITUKSEN ESITYKSEKSI RAJANYLITYSTIETOJÄRJESTELMÄÄ JA EUROOPAN MATKUSTUS- JA LUPATIETOJÄRJESTELMÄÄ KOSKEVAKSI TÄYDENTÄVÄKSI LAINSÄÄDÄNNÖKSI

Luonnoksessa hallituksen esitykseksi esitetään tehtäväksi rajanylitystietojärjestelmästä ja Euroopan matkustustieto- ja lupajärjestelmästä annettujen Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusten edellyttämät muutokset kansalliseen lainsäädäntöön. Oikeusrekisterikeskuksen (ORK) tehtäviin vaikuttavat erityisesti Euroopan matkustustieto- ja lupajärjestelmästä (jäljempänä ETIAS) annetun asetuksen johdosta esitettävät lakimuutokset sekä muutokset lakiin sakon täytäntöönpanosta.

Liikenteenharjoittajan seuraamusmaksun täytäntöönpanoa koskeva uudet säännökset

ORK pitää kannatettavana ulkomaalaislakiin ehdotettuja uusia säännöksiä liikenteenharjoittajan seuraamusmaksun täytäntöönpanoon sovellettavasta laista sekä seuraamusmaksun täytäntöönpanon vanhentumisesta. Seuraamusmaksun täytäntöönpanoon sovellettaisiin sakon täytäntöönpanosta annettua lakia, jonka soveltamisalasäännökseen lisättäisiin myös liikenteenharjoittajan seuraamusmaksu. Seuraamusmaksu vanhenisi viiden vuoden kuluttua sen määräämistä koskevan lainvoimaisen päätöksen antamisesta, mikä vastaisi sakkorangaistukselle säädettyä vanhentumisaikaa. Ehdotetut säännökset on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.1.2022.

Ulkomaalaislain 183 §:n mukaan liikenteenharjoittajan seuraamusmaksu on maksettava yhden kuukauden kuluessa päätöksen tiedoksi saamisesta. Maksettavaksi erääntyneelle seuraamusmaksulle, jota ei ole suoritettu viimeistään eräpäivänä, peritään viivästyskorkoa korkolain (633/1982) 4 §:n 1 momentissa tarkoitetun korkokannan mukaan. ORK esittää harkittavaksi, olisiko liikenteenharjoittajan seuraamusmaksulle säädetystä viivästyskorosta perusteltua luopua tässä yhteydessä. Viivästyskorosta luopumista puoltaisivat 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. Jotta liikenteenharjoittajan seuraamusmaksun täytäntöönpano voitaisiin jatkossakin toteuttaa pääosin automatisoituna ORK:n Rajsa-täytäntöönpanojärjestelmällä, tulisi tässä yhteydessä osoittaa lisämäärärahoja täytäntöönpanojärjestelmän kehittämiseksi. Lisämäärärahan tarpeen täytäntöönpanojärjestelmän kehittämiseksi on arvioitu olevan noin 35.000 euroa. Rajsa-täytäntöönpanojärjestelmä perustuu vanhaan teknologiaan ja sen kehittämisestä aiheutuu huomattavia kustannuksia.

ETIAS-järjestelmän edellyttämä liputus ECRIS-TCN-järjestelmään

ORK tulee olemaan osaltaan rekisterinpitäjä sekä vastaamaan ECRIS-TCN-järjestelmän (keskitetty tietojärjestelmä niiden jäsenvaltioiden tunnistamiseksi, joilla on kolmansien maiden kansalaisten ja kansalaisuudettomien henkilöiden tuomioita koskevia tietoja) edellyttämästä kansallisesta järjestelmäkehityksestä.

ECRIS-TCN-järjestelmään tulee ETIAS-järjestelmän vuoksi liputtaa tietyt asetuksen liitteessä luetellut rikokset. Liputus ilmoittaa, että kolmannen maan kansalainen on tuomittu ETIAS-asetuksen liitteessä luetellusta rikoksesta sekä tuomiojäsenvaltion koodin. ORK:n arvion mukaan rikosrekisteriin merkittyjen rikosten liputuksen toteuttaminen kansalliseen CRIS-järjestelmään maksaa noin 34.000 euroa. Asetuksen liitteen pohjalta tarvitaan kuitenkin vielä tarkempi listaus niistä kansallisista rikosnimikkeistä, jotka on tarkoitus liputtaa järjestelmään.

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 esityksen sivulla 27 kuvastusti 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 38 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. ORK kiinnittää huomiota siihen, että tietoja rikosrekisteristä tullessiin esityksen sivulla 39 kuvatuksi 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:lle jää epäselväksi, soveltuuko ulkomaalaislaissa tarkoitettu lupamenettely lain soveltamisala huomioiden rikosrekisteritietojen luovutusperusteeksi myös tapauksessa, jossa maahantulo tai oleskelu tapahtuu toisessa jäsenvaltiossa. ORK katsoo, että rikosrekisteritietojen luovuttamiseen liittyvän sääntelyn tulee olla yksiselitteistä. Rikosrekisteriin merkittävät tiedot ovat rikosrekisterilain 3 §:n mukaisesti salassa pidettäviä ja luovutusperusteeksi esitetty rikosrekisterilain 4 a §:n 1 mom. 1 kohta mahdollistaa tietojen luovuttamisen vain Suomen viranomaiselle.

Kuten esityksen osiossa 4.2.1 on ORK:n osalta todettu, rikosrekisteritietojen luovuttaminen kansalliselle ETIAS-yksikölle matkustuslupahakemusten käsittelyä varten edellyttää ORK:n toimintatapojen ja tietojärjestelmien merkittävää kehittämistä. Tämä johtuu erityisesti tarpeesta saada tietoja rikosrekisteristä myös virkajan ulkopuolella. Rikosrekisteristä on mahdollista tehdä integraatio toisen viranomaisen järjestelmään, mutta tällä hetkellä integraatiot mahdollistavat vain henkilötunnusallisten 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. Tarkempien määrittelyiden puuttuessa ei toistaiseksi ole selvää, millä hakutekijöillä ETIAS-keskusviranomaiset tekisivät hakuja rikosrekisterijärjestelmään.

ORK on alustavasti arvioinut, paljonko rikosrekisterijärjestelmän kehittäminen maksaisi mahdollistaen sellaisten henkilötunnuksettomien henkilöiden, joilla on rikosrekisterissään vähintään yksi liputettu rikos, tietojen toimittamisen integraation kautta. Kehittämiskustannukset olisivat alustavan arvion mukaan 40.000 euroa aiemmin ilmoitetun tavanomaisen integraation kustannuksen (58.000 euroa) lisäksi eli yhteensä noin 98.000 euroa. Integraation tietosuojakysymykset tulee kuitenkin ratkaista vielä erikseen.

Tietojen luovuttaminen sakkorekisteristä

Esityksen sivuilla 38-39 todetaan, että kansallisesti ei ole vielä tarkemmin määriteltä, onko kansallisen ETIAS-yksikön tarpeen saada matkustuslupahakemusten käsittelyn yhteydessä myös sakkorekisterin tietoja. Rajavartiolaitoksen henkilötietolain 22 §:n 1 mom. 4 kohdan mukaan Rajavartiolaitoksella on oikeus saada tietoja sakkorekisteristä tietyillä laissa säädettyillä perusteilla. ORK toteaa, että myös sakkorekisterin tiedot ovat salassa pidettäviä ja niitä on mahdollista luovuttaa toi-

seen jäsenvaltioon vain EU-rikosrekisterilain (laki rikosrekisteritietojen säilyttämisestä ja luovuttamisesta Suomen ja muiden Euroopan unionin jäsenvaltioiden välillä 214/2012) mukaisesti.

Lausunnon alussa lyhyesti kuvattu Rajsa-järjestelmä muodostaa sakon täytäntöönpanosta annetun lain mukaisen sakkorekisterin ja rekisterin tietoja käytetään laajasti viranomaistoiminnassa henkilöiden luotettavuuden ja soveltuvuuden arviointia varten. Kyselytarkoituksia varten sakkorekisteriin on toteutettu integraatioliitelmä, jota kautta on mahdollista tehdä kyselyitä henkilötunnuksella. Henkilötunnuksettomien osalta kyselyt toteutetaan manuaaliryhtänä ORK:ssa virka-aikana.

Rajsa-järjestelmä on vanhaa teknologiaa käyttävä eräajopohjainen client-sovellus, jota ei ole kyselykäyttötarkoituksia varten luovutettu hallinnonalan ulkopuolelle. Järjestelmä ei ole nettiselainpohjainen eikä tiettyinä ajanjaksoina viikonloppuisin ja öisin käytettävissä. Järjestelmän ominaisuuksien vuoksi olisi erittäin haastavaa ja kallista tai jopa mahdotonta toteuttaa järjestelmään integraatiotoiminnallisuus henkilötunnuksettomien henkilöiden rekisteritietojen luovuttamista varten. Erityisesti 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 mahdollisesti ORK:lle uudentyyppistä manuaaliryhtä virka-ajan ulkopuolella. Tästä aiheutuvia kustannuksia ei ole voitu toistaiseksi arvioida olemassa olevien tietojen perusteella. Kustannusten arviointi voidaan tehdä siinä vaiheessa, jos sakkorekisteritietojen todetaan olevan välttämättömiä, ja tiedonluovutuksen prosessista ja reunaehdoista on muodostettu yhdessä tarkempi näkemys.

Taloudelliset vaikutukset ORK:lle: yhteenveto

ORK:lle esityksestä aiheutuvia kustannuksia ei ole huomioitu talousarvioesityksessä vuodelle 2022 johtuen edellä kuvattujen tiedonluovutusperusteiden ja -toeutusten täsmenymättömyydestä toistaiseksi.

ORK on aiemmin osana EU-tietojärjestelmien yhteentoimivuuden (IO-kokonaisuuden) kustannuksia arvioinut, että sille aiheutuu kustannuksia ETIAS-asetuksen liitteen tarkoittamien rikosten liputtamisesta CRIS-järjestelmään noin 34.000 euroa. Lisäksi kustannuksia on arvioitu aiheutuvan kansallisesta integraatiosta rikosrekisteritietojen luovuttamiseksi ETIAS-viranomaisille 58.000 euroa.

Hallituksen esityksen luonnoksessa esiin tulleiden täsmennysten myötä uusina kustannuksina tulee ORK:n osalta huomioida edellä mainitun rikosrekisterin integraation tässä lausunnossa sivulla 3 kuvatut järjestelmäkehityksen lisäryht, joiden arvioidaan olevan noin 40.000 euroa. Lisäksi liikenteenharjoittajan seuraamusmaksun täytäntöönpanoa koskevat uudet säännökset aiheuttavat Rajsa-järjestelmän kehittämisyhtä, jonka määrän arvioidaan olevan 35.000 euroa.

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

Ylijohtaja

Jussi Kivinen

Rekisteripäällikkö

Sari Laitakari

