OIKEUSMINISTERIÖ

14.9.2017

LsN Tanja Innanen

Perustuslakivaliokunnalle

KOMISSION ASETUSEHDOTUS KESKITETYN ECRIS-TCN-JÄRJESTELMÄN PERUSTAMISESTA SEKÄ DIREKTIIVIEHDOTUS ECRIS-RIKOSREKISTERITIETOJEN VAIHDOSTA (KOLMANSIEN MAIDEN KANSALAISET)

ECRIS-asetus

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

Asetusehdotus täydentää komission 19 päivänä tammikuuta 2016 antamaa ehdotusta (KOM (2016) 7 lopullinen) direktiiviksi neuvoston puitepäätöksen 2009/315/YOS (jäljempänä *puitepäätös*) muuttamisesta kolmansien maiden kansalaisia koskevan tietojenvaihdon ja eurooppalaisen rikosrekisterijärjestelmän (ECRIS) osalta sekä neuvoston päätöksen 2009/316/YOS korvaamisesta (*ECRIS-direktiivi*). Valtioneuvosto on antanut direktiiviehdotuksesta kirjelmän U 13/2016 vp sekä jatkokirjelmät UJ 12/2016 vp ja UJ 5/2017 vp.

Direktiiviehdotuksen tavoitteena on tehostaa Euroopan unionin jäsenvaltioiden välistä yhteistyötä rikosrekisteritietojen vaihdossa kolmannen maan kansalaisten osalta. Voimassa oleva yhteistyö rikosrekisteritietojen vaihdossa perustuu puitepäätöksellä perustettuun ECRIS-järjestelmään, jossa tietoja vaihdetaan sähköisesti jäsenvaltioiden välillä pääasiallisesti rikosasian käsittelyä varten. Voimassa olevassa järjestelmässä rikosrekisteritietojen vaihto on tehokasta vain Euroopan unionin kansalaisten osalta. Unionin kansalaisten osalta rikostuomioita koskevat tiedot keskitetään kansalaisuusvaltioon, jonne yksittäiset tietojen luovuttamista koskevat pyynnöt voidaan lähettää. Nykyisin ainoa tapa selvittää, onko kolmannen maan kansalaisella aiempia rikostuomioita muissa jäsenvaltioissa, on kysyä asiaa jokaiselta jäsenvaltiolta erikseen.

Käyntiosoite	Postiosoite	Puhelin	Faksi	Sähköpostiosoite
Eteläesplanadi 10 HELSINKI	PL 25 00023 VALTIONEUVOSTO	02951 6001	09 1606 7730	oikeusministerio@om.fi

Asetusehdotuksen tavoitteena on täydentää rikosrekisteritietojen vaihtoa 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. Asetusehdotuksen keskeisenä sisältönä on luoda edellä tarkoitettu keskitetty tietojärjestelmä; säätää, mitä tietoja keskitettyyn tietojärjestelmään talletetaan; säätää, millä edellytyksillä keskitettyä tietojärjestelmää käytetään sekä; säätää, mitä tietoja ja millä edellytyksillä keskitetystä tietojärjestelmästä luovutetaan (I ja II luku). Lisäksi asetusehdotus sisältää säännökset tietojen säilyttämisajoista keskitetyssä tietojärjestelmässä sekä niiden muuttamisesta ja poistamisesta (III luku) sekä; keskitetyn tietojärjestelmän toiminnasta, vastuista ja tietoturvasta (IV luku); sekä tietosuojasta (V luku). Ehdotuksen mukaan keskitettyä tietojärjestelmää ylläpitäisi vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueeseen liittyvien laaja-alaisten tietojärjestelmien operatiivisesta hallinnoinnista vastaava eurooppalainen virasto (jäljempänä eu-LISA).

Komission antamassa alkuperäisessä direktiiviehdotuksessa (U 13/2016 vp) ehdotettiin, että kolmansien maiden kansalaisiin sovellettava tietojärjestelmä olisi hajautettu jäsenvaltioihin kuten voimassa oleva ECRIS-järjestelmä. Oikeus- ja sisäasioiden neuvostossa 9. ja 10.6.2016 kuitenkin todettiin, että pääosa jäsenvaltioista kannattaa keskitettyä tietojärjestelmää. Tämän johdosta komissio on valmistellut direktiiviehdotusta täydentävän asetusehdotuksen, jota keskitetyn EU-tasoisen tietojärjestelmän perustaminen edellyttää. Hanketta koskeva sääntely näin ollen jakaantuisi direktiiviin, joka sisältäisi varsinaista rikosrekisteritietojen luovuttamista koskevan sääntelyn, ja asetukseen, joka sisältäisi keskitettyä tietojärjestelmää sekä sen sisältöä ja käyttöä koskevan sääntelyn.

Hankkeen neuvotteluihin ovat voimakkaasti vaikuttaneet Pariisissa ja Brysselissä tehdyt terroriiskut sekä tämän johdosta Euroopan unionissa aloitettu yhteistyö viranomaisten välisen tietojenvaihdon tehostamiseksi. Neuvoston puheenjohtajavaltiona toimivan Viron tavoitteena on, että sekä asetus- että direktiiviehdotuksesta saavutetaan yleisnäkemys oikeus- ja sisäasioiden neuvostossa 7. ja 8.12.2017.

Hankkeeseen liittyy myös tuleva ehdotus OSA-sektorin tietojärjestelmien yhteentoimivuuden lisäämisestä, joka komission on tarkoitus antaa vuoden 2017 lopulla. Valtioneuvosto on antanut oikeus- ja sisäasioiden alan tietojärjestelmien kehittämisestä kokonaisvaltaisen selvityksen E 16/2017 vp.

Puheenjohtajavaltio on jakanut 31 päivänä heinäkuuta 2017 päivitetyn tekstin direktiiviehdotuksesta asia-kirjassa 11568/17 COPEN 250. Valtioneuvosto on antanut tästä erillisen U-jatkokirjelmän.

Asetus- ja direktiiviehdotuksilla on taloudellisia vaikutuksia sekä EU:n talousarvioon että kansalliseen talousarvioon erityisesti Oikeusrekisterikeskuksen osalta.

Asetusehdotus asettaa jäsenvaltioille velvollisuuden tallettaa keskitettyyn tietojärjestelmään kolmansien maiden kansalaisten henkilöllisyyden määrittämistä koskevat tiedot mukaan lukien sormenjälkitiedot, joiden käyttäminen ECRIS-yhteistyössä ei Euroopan unionin jäsenvaltioiden kansalaisten osalta ole puitepäätöksen 11 artiklan mukaan pakollista. Tarkempi sääntely sormenjälkitietojen käyttämisen laajuudesta asetusehdotuksen mukaan sisältyisi kuitenkin direktiiviin. Puheenjohtajan jakamaan direktiiviehdotukseen ei kuitenkaan sisälly tarkempia säännöksiä sormenjälkitietojen käytöstä.

Ehdotettu sääntely on merkityksellistä perustuslain 6 §:ssä turvatun yhdenvertaisuuden ja syrjintäkiellon kannalta sekä myös perustuslain 10 §:n 1 momentissa turvatun henkilötietojen suojan kannalta. Myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen 14 artiklassa ja sen 12 lisäpöytäkirjassa sekä Euroopan unionin perusoikeuskirjan 21 artiklassa säädetään syrjinnän kiellosta. Oikeus henkilötietojen suojaan turvataan myös Euroopan unionin perusoikeuskirjan 8 artiklassa.

EU:n uudistuneen tietosuojalainsäädännön myötä biometriset tunnistetiedot kuten sormenjälkitiedot ovat niin sanottuja erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tietoja, joiden käsittely on lähtökohtaisesti kiellettyä.

Asetusehdotuksen mukaan kolmannen maan kansalaisena pidetään myös henkilöä, jolla on sekä Euroopan unionin jäsenvaltion kansalaisuus että muun kuin unionin jäsenvaltion kansalaisuus. Ehdotuksen tavoitteena on, että henkilö ei pysty salaamaan rikosrekisteritietojaan kaksoiskansalaisuuden johdosta. Ehdotus on merkityksellinen perustuslain 6 §:n ja Euroopan unionin perusoikeuskirjan 21 artiklan kannalta.

Valtioneuvosto suhtautuu asetusehdotuksen tavoitteisiin lähtökohtaisesti myönteisesti.

Valtioneuvosto katsoo, että sormenjälkitietojen käyttöä voidaan kolmannen maan kansalaisten osalta pitää hyväksyttävänä, jotta voidaan varmistaa henkilöiden luotettava tunnistaminen. Luotettava tunnistaminen mahdollistaa niiden jäsenvaltioiden löytämisen, joissa on kyseistä henkilöä koskevia rikosrekisteritietoja. Valtioneuvosto katsoo, että sormenjälkitietojen kerääminen tulee kuitenkin pyrkiä rajoittamaan siihen laajuuteen, joka on välttämätöntä ECRIS-yhteistyön näkökulmasta ja muutoinkin oikeasuhtaista ja hyväksyttävää.

Suomen kantana on aiemmin ollut, että tulisi pyrkiä siihen, että sormenjälkitietojen käyttäminen ei olisi pakollista. Tämä ei ole kuitenkaan neuvotteluissa saavutettavissa. Sormenjälkitietoja käyttämällä tapahtuva luotettava tunnistaminen varmistaa tehokkaan yhteistyön jäsenvaltioiden välillä. Perustuslakivaliokunta on ottanut kantaa ECRIS-direktiiviehdotussa ehdotettuun sääntelyyn, joka asettaa kolmannen maan kansalaisille Euroopan unionin kansalaisista poikkeavat rekisteröintivaatimukset ja todennut, että tälle on esitetty perustuslain 6 §:n näkökulmasta hyväksyttävät perusteet (PeVL 13/2016 vp).

Suomi on aikaisemmassa neuvotteluvaiheessa suhtautunut silloin saatavilla olleiden tietojen perusteella torjuvasti siihen, että perustettaisiin keskitetty tietojärjestelmä, joka sisältäisi rikostuomion saaneiden kolmansien maiden kansalaisten henkilöllisyyden määrittämistä koskevat tiedot. Suureen keskitettyyn tietokantaan, joka sisältää biometrisiä sormenjälkitietoja, saattaa sisältyä tietoturvaan ja tietojen väärinkäyttöön liittyviä riskejä. Olennaista kuitenkin on, että asetusehdotus sisältää myös tietosuojaa ja tietoturvaa koskevat säännökset. Valtioneuvosto pitääkin tärkeänä, että asetukseen sisältyvät kattavat tietosuoja- ja tietoturvasäännökset, joilla voidaan ehkäistä ja vähentää tietoturvaan ja tietojen väärinkäyttöön liittyviä riskejä, jotka voivat viime kädessä muodostaa uhan henkilön identiteetille. Myös hajautettuihin tietojärjestelmiin sisältyy tietoturvaan ja tietojen väärinkäyttöön liittyviä riskejä. Sen arvioinnissa, onko järjestelmä perusteltavissa yhdenvertaisuuden kannalta, merkitystä on myös sillä, että järjestelmä on keskitetty (PeVL 29/2016 vp). Valtioneuvosto katsoo, että keskeistä asian arvioinnin kannalta kuitenkin on, että yksittäisessä asiassa rikosrekisteritietojen käytön laajuus ei olisi riippuvainen järjestelmän teknisestä toteuttamistavasta ja että tietoturvan riittävästä tasosta on huolehdittu säädösperusteisesti. Valtioneuvosto pitää edellä mainituin edellytyksin keskitettyä tietokantaa ja sormenjälkivertailujärjestelmää hyväksyttävänä.

Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että eu-LISAn ja kansallisten rekisterinpitäjien välinen vastuunjako on asetuksessa selvästi määritelty esimerkiksi tietojen tarkastamista ja korjaamista koskevien pyyntöjen käsittelyn osalta.

Valtioneuvosto katsoo, että asetusehdotus ulottaa tietojen tallentamisvelvollisuuden osittain liian laajalle. Tämä koskee erityisesti tuomitun vanhempien nimiä sekä sala- ja lisänimiä, joiden toimittaminen Euroopan unionin kansalaisten osalta kansalaisuusvaltioon ei ole nykyisin pakollista puitepäätöksen 11 artiklan mukaan. Valtioneuvosto katsoo, että neuvotteluissa tulee pyrkiä siihen, että 5 artiklan mukainen tallentamisvelvollisuus ei olisi kaikilta osin pakollinen. Valtioneuvosto pitää etenkin tuomitun vanhempien tietojen pakollista tallentamista ongelmallisena. Vanhempien tietojen tallentaminen ei vaikuta olevan välttämätöntä asetusehdotuksen tarkoituksen kannalta. Perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt huomiota vanhempien nimien käyttöön ECRIS-direktiiviehdotuksen käsittelyssä (PeVL 29/2016 vp).

Valtioneuvosto ei kannata, että ECRIS-yhteistyössä otettaisiin käyttöön muita biometrisiä tietoja kuin sormenjälkitietoja, mutta voi tarvittaessa hyväksyä kasvokuvien käytön muuten kuin pakollisena. Koska kyse on biometrisistä tiedoista, tulisi jatkovalmistelussa kuitenkin selvittää, onko kasvokuvien käyttäminen välttämätöntä ja suhteellista. Lisäksi tulee huolehtia siitä, että sääntely on tältä osin riittävän täsmällistä ja tarkkarajaista.

Valtioneuvosto katsoo, että neuvottelujen aikana tulee pyrkiä selvittämään, onko henkilön rikosrekisteritaustan selvittämiseksi välttämätöntä, että sellaisten Euroopan unionin jäsenvaltion kansalaisten, joilla on myös muun kuin Euroopan unionin jäsenvaltion kansalaisuus, henkilöllisyyden määrittämistä koskevat tiedot tallennetaan keskitettyyn tietojärjestelmään.

Valtioneuvosto katsoo, että neuvottelujen aikana tulee pyrkiä selvittämään, onko välttämätöntä, että myös kaikkiin vanhoihin rikosrekisteritietoihin sisältyvät henkilöllisyyttä määrittävät tiedot tallennetaan keskitettyyn tietojärjestelmään. Lisäksi sääntelyssä tulisi pyrkiä tarkentamaan, mitkä ovat ne kansalliset sormenjälkitietokannat, joiden tiedot on velvollisuus tallettaa keskitettyyn tietojärjestelmään. Kansallisen lainsäädännön mukaisesti rikosprosessin aikana kerättyjen sormenjälkitietojen käyttäminen rikosrekisteritietojen vaihdossa tarkoittaisi poliisiasiain tietojärjestelmään jo talletettujen sormenjälkitietojen osalta, että niitä käytettäisiin muuhun tarkoitukseen kuin niiden alkuperäiseen käyttötarkoitukseen. Valtioneuvosto katsoo, että tämä ei ole ristiriidassa uuden tietosuojadirektiivin (EU) 2016/680 kanssa siltä osin kuin sormenjälkitietojen käsittelyä ECRIS-yhteistyön tarpeisiin voidaan pitää tarpeellisena ja oikeasuhtaisena ja edellyttäen, että tällaisesta käsittelystä on laissa säädetty. Välttämättömyys- ja suhteellisuusnäkökohdat huomioon ottaen valtioneuvosto katsoo, että neuvotteluissa tulisi pyrkiä siihen, että muita kuin rikosprosessin aikana kerättyjä kansallisissa sormenjälkitietokannoissa olevia sormenjälkitietoja ei käytettäisi ECRIS-yhteistyössä.

Valtioneuvosto katsoo, että neuvottelujen aikana ehdotettua sääntelyä tulisi pyrkiä tarkentamaan sen selventämiseksi, milloin jäsenvaltiolla on velvollisuus käyttää ECRIS-TCN-järjestelmää kolmannen maan kansalaisen rikostaustan tarkistamiseen ja miltä osin tällainen sääntely on perusteltua.

Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että neuvotteluissa pyrittäisiin tarkemmin arvioimaan sääntelyä, jossa määritellään, mikä merkitys ECRIS-TCN –järjestelmässä saadulla osumalla on. Valtioneuvosto katsoo, että ECRIS –yhteistyössä lähtökohtana tulisi olla periaate, jonka mukaan rikosrekisteritiedon luovuttamisesta päättää se jäsenvaltio, jonka tiedoista on kyse (tuomio- tai kansalaisuusvaltio). Neuvottelujen aikana tulisi pyrkiä tarkemmin selvittämään, mikä jäsenvaltio arvioi osuman riittävyyttä. Lisäksi tulisi arvioida, onko yhteistyön toteuttamiseksi välttämätöntä ja suhteellisuusperiaatteen mukaista, että keskusjärjestelmästä luovutetaan automaattisesti tietoja haun tehneelle jäsenvaltiolle tai unionin elimelle vai olisiko riittävää, että haun tehnyt jäsenvaltio tai unionin elin saa vain tiedon niistä jäsenvaltioista, joista osuma on tullut. Tällöin osuman riittävyyden arviointi voitaisiin tarvittaessa tehdä tietojen luovuttamista koskevan pyynnön vastaanottaneessa tuomiojäsenvaltiossa.

Valtioneuvosto katsoo, että ehdotusta tulee neuvotteluissa pyrkiä tarkemmin arvioimaan siltä osin kuin se koskee Eurojustin, Europolin ja Euroopan syyttäjänviraston pääsyä ECRIS-TCN-järjestelmään. Neuvotteluissa tulisi pyrkiä selventämään, miltä osin näiden elimien toimivaltuudet ovat sellaisia, että on välttämätöntä, että niillä on suora pääsy ECRIS-TCN-järjestelmään.

Valtioneuvosto voi hyväksyä sen, että kolmannet maat voivat olla yhteydessä Eurojustiin, jotta se voi käyttää ECRIS-TCN-järjestelmää määrittääkseen sen jäsenvaltion, jolla on tietoja kyseisestä kolmannen maan kansalaisesta. Edellytyksenä ehdotuksen mukaisesti tulisi kuitenkin olla, että kun jäsenvaltio on määritetty, Eurojust siirtää pyynnön välittömästi kyseisen jäsenvaltion keskusviranomaiselle ja että Eurojust ei voi luovuttaa mitään tietoja kolmansille maille.

Koska asetukseen sisältyvä sääntely olisi suoraan jäsenvaltioita velvoittavaa, valtioneuvosto pitää tarkoituksenmukaisena, että neuvottelujen kuluessa vielä pyritään arvioimaan, miltä osin ECRIS -yhteistyötä koskevan sääntelyn tulisi sisältyä asetukseen ja miltä osin direktiiviin.

Valtioneuvosto pitää lisäksi tärkeänä, että neuvottelujen aikana pyritään arvioimaan mahdollisimman tarkasti ehdotuksen taloudellisia vaikutuksia ottaen huomioon muun ohella ehdotukseen lisätyn ehdotuksen kasvokuvien harkinnanvaraisesta käytöstä.

ECRIS-direktiivi

Valtioneuvosto suhtautuu ECRIS-direktiiviehdotuksen tavoitteisiin lähtökohtaisesti myönteisesti.

Sormenjälkitietojen käytön laajuus ECRIS-yhteistyössä

Valtioneuvosto katsoo, että neuvotteluissa tulisi pyrkiä siihen, ettei sormenjälkitietojen keräämistä koskevaa jäsenvaltioiden kansallista lainsäädäntöä harmonisoitaisi. Neuvotteluissa tulisi pyrkiä ratkaisuun, jossa velvoitetaan sormenjälkitietojen käyttämiseen ECRIS-yhteistyössä vain silloin, kun sormenjäljet on kansallisen lainsäädännön mukaan kerätty rikosprosessin aikana.

Sormenjälkitietojen käyttö tulisi lisäksi pyrkiä rajoittamaan tilanteisiin, joissa henkilö on tuomittu vapausrangaistukseen. Rajoitus ottaisi huomioon sen, että tietyissä jäsenvaltiossa kuten Suomessa myös pienistä rikoksista tuomitaan rikosoikeudellinen seuraamus, joka voidaan luokitella ECRIS-yhteistyössä tarkoitetuksi rikosrekisteritiedoksi. Tämän johdosta sakko- ja rikesakkorangaistukset tulisi pyrkiä rajaamaan sormenjälkien käyttöä koskevien velvoitteiden ulkopuolelle.

Muilta osin valtioneuvoston kanta sormenjälkitietojen käytön laajuuden osalta on sama kuin ECRIS-asetusta koskevassa U-kirjelmässä on esitetty.

Myös muiden biometristen tietojen (kasvokuvien) käytön osalta valtioneuvoston kanta on sama kuin ECRIS-asetusta koskevassa U-kirjelmässä on esitetty. Direktiivin osalta kyse on kuitenkin Euroopan unionin kansalaisten kasvokuvien käytöstä.

Rikosrekisteritietojen luovuttamista koskevat periaatteet

Valtioneuvosto katsoo, että ECRIS-yhteistyössä lähtökohtana tulisi olla periaate, jonka mukaan rikosrekisteritiedon luovuttamisesta päättää se jäsenvaltio, jonka tiedoista on kyse (tuomio- tai kansalaisuusvaltio).