OIKEUSMINISTERIÖ
JUSTITIEMINISTERIET

3.10.2022

LsN Tanja Innanen

Perustuslakivaliokunnalle

HALLITUKSEN ESITYS 106/2022 EDUSKUNNALLE LAEIKSI RIKOSREKISTERITIETOJEN SÄILYTTÄMISESTÄ JA LUOVUTTAMISESTA SUOMEN JA MUIDEN EUROOPAN UNIONIN JÄSENVALTIOIDEN VÄLILLÄ ANNETUN LAIN JA SIIHEN LIITTYVIEN LAKIEN MUUTTAMISESTA

Yleistä

Esityksessä ehdotetaan muutettaviksi rikosrekisteritietojen säilyttämisestä ja luovuttamisesta Suomen ja muiden Euroopan unionin jäsenvaltioiden välillä annettua lakia (214/2012, jäljempänä *EU-rikosrekisterilaki*), rikosrekisterilakia (770/1993), pakkokeinolakia (806/2011) ja Suomen osallistumisesta Euroopan unionin rikosoikeudellisen yhteistyön viraston (Eurojust) toimintaan annettua lakia (1232/2019).

Esityksen tarkoituksena on tehdä niin sanotusta ECRIS-TCN-asetuksesta (asetus (EU) 2019/816 niiden jäsenvaltioiden tunnistamista koskevan keskitetyn järjestelmän perustamisesta, joilla on kolmansien maiden kansalaisten ja kansalaisuudettomien henkilöiden tuomioita koskevia tietoja) johtuvat muutokset kansalliseen lainsäädäntöön. Lisäksi tarkoituksena on antaa asetusta täydentävän direktiivin (EU) 2019/884 täytäntöönpanolainsäädäntö.

ECRIS-TCN:n tarkoituksena on luoda keskitetty EU-tasoinen tietojärjestelmä, johon tehtävien hakujen avulla jäsenvaltiot voivat tunnistaa muita jäsenvaltioita, joilla on kolmansien maiden kansalaisten rikostuomioita koskevia tietoja (rikosrekisteritietoja). ECRIS-

Postiosoite Postadress	Käyntiosoite Besöksadress	Puhelin Telefon	Faksi Fax	S-posti, internet E-post, internet
Oikeusministeriö PL 25 FI-00023 Valtioneuvosto Finland	Eteläesplanadi 10 00130 Helsinki Finland	0295 16001 Internat. +358 295 16001	09 160 67730 Internat. +358 9 160 67730	kirjaamo.om@gov.fi www.oikeusministerio.fi www.justitieministeriet.fi

TCN täydentää eurooppalaista rikosrekisteritietojärjestelmää (ECRIS). Järjestelmän operatiivisesta hallinnoinnista vastaa eu-LISA (laaja-alaisten tietojärjestelmien operatiivisesta hallinnoinnista vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alalla vastaava Euroopan unionin virasto).

ECRIS-TCN sisältäisi jäsenvaltioissa tuomittujen kolmannen maan kansalaisten henkilöllisyyden määrittämistä koskevia tietoja mukaan lukien sormenjälkitietoja. Asetuksen mukaan sormenjälkitietojen käyttö on tarpeen, koska se on kaikkein luotettavin menetelmä tunnistaa jäsenvaltioiden alueella olevia kolmansien maiden kansalaisia, joilla ei useinkaan ole asiakirjoja eikä muita tunnistautumisvälineitä, ja ne antavat luotettavampia hakutuloksia. Varsinaisia rikosrekisteritietoja säilytettäisiin jatkossakin jäsenvaltioiden kansallisissa rikosrekistereissä.

Voimassa oleva ECRIS-yhteistyö on tähän asti koskenut erityisesti jäsenvaltioiden kansalaisia. Jäsenvaltioiden kansalaisten rikosrekisteritiedot keskitetään kansalaisuusvaltioon, jonne yksittäiset tietopyynnöt lähetetään. Voimassa olevassa yhteistyössä kattava kolmannen maan kansalaisen rikostaustan selvittäminen on tarkoittanut, että kyseistä henkilöä koskeva tietopyyntö on jouduttu lähettämään kaikkiin jäsenvaltioihin. Jatkossa ECRIS-TCN-järjestelmään tehty haku ilmoittaa, missä jäsenvaltioissa on kolmannen maan kansalaista koskevia rikosrekisteritietoja. Tämä mahdollistaa yksittäisten rikosrekisteritietoja koskevien pyyntöjen kohdentamisen juuri näihin jäsenvaltioihin.

Esityksen edellyttämät keskeiset muutokset ehdotetaan tehtäväksi EU-rikosrekisterilakiin. Laki sisältää säännökset voimassa olevasta ECRIS-yhteistyöstä rikosrekisteritietojen vaihtamisessa jäsenvaltioiden välillä.

Esityksessä ehdotetaan lisäksi, että pakkokeinolakiin otettaisiin uusi säännös (9 luvun 3 a §), joka mahdollistaisi kolmannen maan kansalaisen sormenjälkien ottamisen lainvoimaisen tuomion jälkeen, jos hänet olisi tuomittu vähintään kuuden kuukauden vankeusrangaistukseen, eikä sormenjälkiä olisi otettu jo esitutkinnassa.

Ehdotettu pakkokeinolain uusi säännös perustuu ECRIS-TCN-asetuksen 5 artiklan 1 kohdan b alakohdan ii alakohtaan, jossa edellytetään jäsenvaltion tallentavan kolmannen maan kansalaisen sormenjälkitiedot ECRIS-TCN-järjestelmään jommankumman säädetyn minimivaatimuksen mukaisesti. Esityksen mukainen ehdotus olisi ensimmäisen vaihtoehdon mukainen. Toinen asetuksen mahdollistama minimivaihtoehto olisi ollut sormenjälkien ottaminen, kun kolmannen maan kansalainen olisi tuomittu rikoksesta, josta voidaan määrätä jäsenvaltion lainsäädännön mukaisesti enimmillään vähintään 12 kuukauden vankeusrangaistus.

ECRIS-TCN-asetuksen 5 artiklan 1 kohdan b alakohdan i alakohta edellyttää sormenjälkitietojen tallentamista ECRIS-TCN-järjestelmään myös silloin kun sormenjälkitiedot on otettu kansallisen lainsäädännön mukaisesti rikosasian käsittelyn yhteydessä.

ECRIS-TCN-asetuksen säännöksiä sovelletaan myös kaksoiskansalaisiin, joilla on sekä jäsenvaltion että kolmannen maan kansalaisuus lukuun ottamatta edellä mainittua asetuksen 5 artiklan 1 kohdan b alakohdan ii alakohtaa. Tämä tarkoittaa, että ehdotettua uutta pakkokeinolain säännöstä ei sovellettaisi kaksoiskansalaisiin.

ECRIS-TCN-asetus mahdollistaa myös kasvokuvien käytön. Esityksessä kuitenkin ehdotetaan, että kasvokuvia ei Suomessa otettaisi käyttöön.

ECRIS-TCN-järjestelmä on tarkoitus ottaa käyttöön syksyllä 2023. Esityksessä ehdotettujen säännösten olisi tullut olla voimassa jo kesäkuussa 2022, minkä oikeusministeriö toivoo otettavaksi huomioon esityksen eduskuntakäsittelyn aikataulussa.

Suhde perustuslakiin

Ehdotettu sääntely on merkityksellistä perustuslain 7 §:n mukaisen henkilökohtaisen vapauden, koskemattomuuden ja turvallisuuden sekä 10 §:n mukaisen yksityiselämän suojan kannalta. Esitystä arvioitaessa merkitystä on myös perustuslain 6 §:ssä säädetyn yhdenvertaisuuden ja perustuslain 21 §:ssä säädetyn oikeusturvan kannalta.

Yksityiselämän suoja ja arkaluonteiset henkilötiedot

ECRIS-TCN-asetus merkitsee puuttumista yksityiselämän ja henkilötietojen suojaan. Asetus ja sitä täydentävät lakiehdotukset ovat valtiosääntöoikeudellisesti merkityksellisiä erityisesti rikostuomioita ja rikoksia koskevien henkilötietojen sekä biometrisinä tietoina pidettävien sormenjälkitietojen käsittelyn osalta. Sormenjäljet sisältävät yksilöstä sellaista informaatiota, joka mahdollistaa hänen tarkan tunnistamisensa erilaisissa yhteyksissä, ja niiden käsittely merkitsee puuttumista yksityiselämän suojan ytimeen.

Edellä mainitun esityksessä ehdotetun sormenjälkitietoja koskevan asetuksen 5 artiklan 1 kohdan b alakohdan ii alakohdan ensimmäisen vaihtoehdon mukaisen ratkaisun voidaan katsoa johtavan rajoitetumpaan sormenjälkitietojen keräämiseen, mutta jota voidaan pitää riittävänä ECRIS-yhteistyön kannalta. Ehdotetun vaihtoehdon on katsottu paremmin vastaavan biometristen tietojen käsittelyä koskevia tietosuojalainsäädännön vaatimuksia. Lisäksi sen on katsottu vastaavan perustuslakivaliokunnan lausunnossa 53/2017 vp lausuttua.

Henkilökohtainen vapaus, koskemattomuus ja turvallisuus

Kuten edellä on todettu, esityksessä ehdotetaan pakkokeinolain 9 lukuun uutta 3 a §:ää. Ehdotetulla pakkokeinolla puututaan perustuslain 7 §:ssä turvattuun henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen sekä 10 §:ssä turvattuun yksityiselämän suojaan.

Voimassa olevan pakkokeinolain 9 luvun 3 §:n mukaan sormenjälkien ottaminen on harkinnanvaraista, eikä henkilöä ei voida velvoittaa saapumaan poliisilaitokselle sormenjälkien ottamista varten. Ehdotetun uuden 3 a §:n nojalla henkilö olisi velvollinen kutsusta saapumaan tarkoitukseen sopivaan toimipaikkaan. Jos henkilö jättäisi ilman hyväksyttävää syytä kutsun noudattamatta, hänet voitaisiin noutaa toimipaikkaan. Sormenjäljet

voitaisiin ottaa myös, kun henkilö on vankilassa tai mielisairaalassa. Ehdotettuja perustuslain 7 §:n rajoituksia voidaan pitää välttämättöminä ja oikeasuhteisina, jotta ECRIS-TCN-asetuksen velvoitteet voidaan täyttää. ECRIS-TCN-asetuksen 2 artikla ja 5 artiklan b alakohdan ii alakohta edellyttävät sormenjälkitietojen tallentamista ja siten myös keräämistä kolmannen maan kansalaisilta ii alakohdassa tarkoitetussa laajuudessa. Kovempien pakkokeinojen käyttöä ei esityksessä ole pidetty oikeasuhteisena toimenpiteeseen nähden.

Kansallisen liikkumavaran käyttö

Siltä osin kuin ECRIS-TCN-asetus mahdollistaa kansallisia ratkaisuja, lakiehdotuksissa on ehdotettu käytettäväksi liikkumavaraa siten, että perus- ja ihmisoikeuksiin puututtaisiin ainoastaan siinä laajuudessa kuin se on välttämätöntä asetuksen täytäntöönpanon kannalta.

Kuten edellä on todettu, pakkokeinolakiin ehdotettu uusi säännös vastaisi asetuksen mahdollistamaa ratkaisua, jonka katsotaan johtavan rajoitetumpaan sormenjälkien keräämiseen. Lisäksi ne sormenjäljet, joita ei olisi otettu jo esitutkinnan aikana, mutta jotka asetus edellyttää tallennettavaksi ECRIS-TCN-järjestelmään, ehdotetaan otettavaksi lainvoimaisen tuomion antamisen jälkeen, jolloin sormenjälkiä kerättäisiin vain siltä osin kuin asetus sitä edellyttää. Kansallisesti ei myöskään ehdoteta perustettavaksi uutta sormenjälkirekisteriä, vaan ehdotuksen mukaan Oikeusrekisterikeskus saisi tarvittavat sormenjälkitiedot poliisin jo olemassa olevasta tietojärjestelmästä välitettäväksi ECRIS-TCN-järjestelmään. Oikeusrekisterikeskuksen olisi kuitenkin välttämätöntä säilyttää sormenjälkitietoja osana keskitettyyn järjestelmään välitettyjen tietojen kopiota. Säilytysaika muotoutuisi sormenjälkien osalta pitkäksi suhteessa perustuslakivaliokunnan linjaukseen siitä, minkälaista säilytysaikaa voidaan biometristen tietojen osalta pitää pitkänä. Tietojen säilyttäminen siihen saakka, että tietue poistetaan kokonaan ECRISTCN-järjestelmästä, olisi kuitenkin välttämätöntä rekisterinpitäjän tietosuojalainsäädäntöön perustuvien velvoitteiden hoitamiseksi. Erityisen tärkeää kopion säilyttäminen olisi tietojen virheettömyyden varmistamisen kannalta. Tietojen kopion säilyttäminen samalla suojaa myös rekisteröidyn oikeuksia.

Kasvokuvien osalta ehdotuksessa ei esitetä niiden kansallista käyttöä.

Ottaen huomioon rikosrekisteritietojen ja biometristen tietojen arkaluonteisuus, ehdotuksissa on pyritty noudattamaan henkilötietojen käsittelyn minimointiperiaatetta ja perusoikeuksiin liittyvää oikeasuhtaisuuden vaatimusta.

Myös ECRIS-TCN-asetuksen 7 artikla jättää kansallista harkintavaltaa sen osalta, missä laajuudessa ECRIS-TCN:ää voidaan käyttää niiden jäsenvaltioiden tunnistamiseksi, joilla on rikosrekisteritietoja. Esityksessä ehdotetaan, että ECRIS-TCN-järjestelmään tehtävät haut sallittaisiin rikosasian käsittelyn (13 d §) lisäksi vain niissä tilanteissa, joissa EU-sääntely velvoittaa ECRIS-yhteistyössä pyytämään rikosrekisteritietoja toisesta jäsenvaltiosta taikka tehdyn pyynnön nojalla luovuttamaan rikosrekisteritietoja Suomeen (13 e–13 g §).

Esityksessä ehdotettu käyttötarkoituksen laajuus olisi sama kuin mistä EU-rikosrekisterilaissa säädetään voimassa olevan ECRIS-yhteistyön osalta. Sallittavilla hauilla varmistettaisiin kolmannen maan kansalaisen luotettava tunnistaminen näissä tapauksissa, mutta ei laajennettaisi biometristen tietojen käsittelytarkoituksia pidemmälle.

Ehdotetussa sääntelyssä huomioitaisiin myös erityinen tarve suojata biometrisiä tietoja. Perustuslain lisäksi myös rikosasioiden tietosuojalaki edellyttää, että käsiteltävät biometriset henkilötiedot ovat välttämättömiä ja käsittely perustuu lakiin. Rikosasioiden tietosuojalaki myös edellyttää suojatoimia rekisteröidyn oikeuksien turvaamiseksi, jotta biometristen henkilötietojen käsittely on sallittua. Osa sovellettavista suojatoimista seuraa ECRIS-TCN-asetuksesta ja rikosasioiden tietosuojalaista, minkä lisäksi erityisesti tietojen käyttötarkoituksia rajataan erityislainsäädännössä.

Rikosasioiden tietosuojalain säännöksistä rekisteröidyn suojaa vahvistavat erityisesti sisään rakennettua ja oletusarvoista tietosuojaa ja tietoturvallisuutta koskevat yksityiskohtaiset vaatimukset, lokitietojen käsittelyä koskevat säännökset, tietosuojaa koskevaa vaikutustenarviointia ja tietosuojaviranomaisen ennakkokuulemista koskevat riskiperusteiset vaatimukset sekä rekisteröidyn oikeuksia ja oikeussuojakeinoja koskevat säännökset. ECRIS-TCN-asetuksesta ja kansallisesta laista seuraavat lisäksi yksityiskohtaiset rikostuomioita koskevien tietojen ja biometristen tietojen käyttötarkoituksiin liittyvät rajoitukset. Erityisinä lisäsuojatoimina lakiin ehdotetaan sisällytettäväksi biometristen tietojen tilapäistä säilyttämistä koskevat säännökset, joilla säilytysaika rajataan välttämättömään rekisteröidyn tunnistamistarkoituksen kannalta (13 c §:n 1 ja 2 momentti), sekä sormenjälkitietojen luovuttamista koskevat yksityiskohtaiset ja tarkkarajaiset käyttötarkoituksia täsmentävät säännökset (13 a §:n 2 momentti ja 13 c §:n 1 momentti).