

LAVO Innanen Tanja

08.09.2017  
JULKINEN

Asia

**Komission direktiiviehdotus ECRIS-rikosrekisteritietojen vaihdosta (kolmansien valtioiden kansalaiset)**

Kokous

**U/E/UTP-tunnus**

U 13/2016 vp

### Käsittelyvaihe ja jatkokäsittelyn aikataulu

Euroopan komissio teki 19.1.2016 ehdotuksen Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi neuvoston puitepäätöksen 2009/315/YOS muuttamisesta kolmansien maiden kansalaisia koskevan tietojenvaihdon ja eurooppalaisen rikosrekisteritietojärjestelmän (ECRIS) osalta sekä neuvoston päätöksen 2009/316/YOS korvaamisesta.

Direktiiviehdotusta käsiteltiin useissa työryhmäkokouksissa keväällä 2016. Kesäkuun 2016 OSA-neuvostossa vahvistettiin jäsenvaltioiden enemmistön kanta, jonka mukaan järjestelmä, jonka avulla määritettäisiin, missä jäsenvaltioissa on kolmannen maan kansalaisia koskevia rikosrekisteritietoja, olisi keskitetty EU-tasoinen tietojärjestelmä. Järjestelmä sisältäisi kolmansien maiden kansalaisten henkilöllisyyden määrittämistä koskevat tiedot mukaan lukien sormenjälkitiedot. Keskitetyn tietojärjestelmän sisällyttäminen sääntelyyn on edellyttänyt, että komissio on valmistellut direktiiviehdotusta täydentävän asetusehdotuksen, jonka komissio antoi 29.6.2018. Valtioneuvosto antaa asetusehdotuksesta erillisen U-kirjelmän.

Direktiiviehdotusta käsittelevällä neuvoston työryhmällä ei ole ollut kokouksia kevään 2016 jälkeen. Poliisi- ja rikosoikeudellista yhteistyötä koordinoiva korkean tason CATS-komitea keskusteli maaliskuussa 2017 ECRIS-direktiiviehdotukseen liittyen kolmansien maiden kansalaisilta kerättävien sormenjälkitietojen laajuudesta.

**Suomen kanta**

Valtioneuvosto suhtautuu ECRIS-direktiiviehdotuksen tavoitteisiin lähtökohtaisesti myönteisesti. On perusteltua kehittää ECRIS-järjestelmän käyttöä siten, että jäsenvaltiot saavat tiedon siitä, missä jäsenvaltioissa on kolmannen maan kansalaista koskevia rikosrekisteritietoja, jolloin ne pystyvät kohdentamaan pyyntönsä oikeisiin jäsenvaltioihin.

### Sormenjälkitietojen käytön laajuus ECRIS-yhteistyössä

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 tallettamisvelvollisuuden tulisi olla mahdollisimman yhdenmukainen puitepäättöksen 11 artiklan periaatteiden kanssa, joka olisi tarkoittanut, että sormenjälkitietojen käyttäminen ei olisi pakollista. Lähes kaikki jäsenvaltiot kannattavat sormenjälkitietojen käyttämistä kolmansien maiden kansalaisten osalta tai hyväksyvät sen, joten vapaaehtoinen sormenjälkitietojen käyttö ei ole neuvotteluissa saavutettavissa.

Valtioneuvosto katsoo, että neuvotteluissa tulisi pyrkiä siihen, ettei sormenjälkitietojen keräämistä koskevaa jäsenvaltioiden kansallista lainsäädäntöä harmonisoida. Neuvotteluissa tulisi pyrkiä ratkaisuun, jossa veloitetaan 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 tarkoitukseksi rikosrekisteritiedoksi. Tämän johdosta sakko- ja rikesakkorangaistukset tulisi pyrkiä rajaamaan sormenjälkien käyttöä koskevien veloitteiden ulkopuolelle.

Kansallisen lainsäädännön mukaisesti rikosprosessin aikana kerättyjen sormenjälkitietojen käyttäminen rikosrekisteritietojen vaihdossa tarkoittaisi poliisiasian 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 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.

#### 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).

#### **Pääasiallinen sisältö**

Eurooppalainen rikosrekisteritietojärjestelmä ECRIS on hajautettu tietojärjestelmä, jossa jäsenvaltiot vaihtavat rikosrekisteritietoja IT-järjestelmän avulla standardoidussa muodossa. Nykyisessä järjestelmässä tiedot EU-maiden kansalaisten EU:ssa saamista rikostuomioista on keskitetty kyseessä olevien henkilöiden kansalaisuusvaltioon. Voimassa olevassa järjestelmässä ainoa tapa selvittää, onko kolmannen maan kansalaisella aiempia rikostuomioita muissa jäsenvaltioissa, on kysyä asiaa jokaiselta jäsenvaltiolta erikseen.

Voimassa olevan ECRIS-puitepäätöksen mukaan rikosrekisteritietoja on velvollisuus luovuttaa toiselle jäsenvaltiolle rikosasian käsittelyä varten. Muilta osin rikosrekisteritietoja luovutetaan kansallisen lainsäädännön mukaisesti. Lasten seksuaalisen hyväksikäytön torjumista koskevassa direktiivissä (EU) 2011/93/EU tietojen luovuttamisvelvollisuutta on laajennettu lasten kanssa työskentelevien

ja vapaaehtoisina toimivien taustan selvittämiseen. Suomessa Oikeusrekisterikeskus toimii ECRIS-puitepäättöksen mukaisena tietoa luovuttavana ja vastaanottavana keskusviranomaisena.

Komission ECRIS-direktiiviehdotuksen tarkoituksena on tehostaa kolmansien maiden kansalaisia koskevaa rikosrekisteritietojen vaihtoa. Direktiiviehdotusta täydentää asetusehdotus, jonka komissio on antanut kesäkuussa 2017. Asetusehdotuksessa säädetään keskitetystä tietojärjestelmästä, jonka avulla selvitettäisiin, missä jäsenvaltioissa on kolmannen maiden kansalaisia koskevia rikosrekisteritietoja. Sormenjälkitietojen käytön tavoitteena on lisätä tämän selvittämisen luotettavuutta.

Keväällä 2017 puheenjohtajavaltio esitti asiakirjassa 6691/17 neljä vaihtoehtoista lähestymistapaa sormenjälkitietojen käyttämiseksi (velvollisuus vaihtaa kolmansien maiden kansalaisten sormenjälkitietoja kaikkien tuomittujen osalta; eurooppalaisen pidätysmääräyksen (EAW) 2 artiklan 2 kohdassa tarkoitettuista listarikoksista ja/tai Europol-asetuksen mukaisista rikoksista; jos on tuomittu vapausrangaistus (riippumatta rikoksesta); kaikissa tilanteissa, joissa ne on kansallisen lainsäädännön mukaisesti kerätty tuomitulta rikosprosessin aikana ja tallennettu kansalliseen tietojärjestelmään.

Puheenjohtajavaltio on 31.7.2017 jakanut uuden asiakirjan 11568/17 COPEN 250, joka sisältää päivitetyn tekstiehdotuksen direktiivistä. Asiakirja pohjautuu viimeksi työryhmän käsiteltävänä olleeseen asiakirjaan 8999/1/16 REV 1. Asiakirjassa on otettu huomioon komission kesäkuussa antaman asetusehdotuksen sisältö siten, että asiakirjaan ei sisälly keskittyä tietojärjestelmää koskevia säännöksiä. Asetusehdotuksen mukaan keskitetyssä tietojärjestelmässä käytetään sormenjälkitietoja siten kuin direktiiviehdotuksessa siitä säädetään. Puheenjohtajan jakamaan direktiiviehdotukseen ei kuitenkaan sisälly tarkempia säännöksiä sormenjälkitietojen käytöstä. Direktiiviehdotus sisältää kolmannen maan kansalaisen määritelmän, jonka mukaan tällä tarkoitetaan henkilöä, jolla on muun kuin Euroopan unionin jäsenvaltion kansalaisuus, sekä kansalaisuudetonta henkilöä tai henkilöä, jonka kansalaisuus ei ole tuomiojäsenvaltion tiedossa. Uuden ehdotuksen mukaan sen lisäksi, että rikostuomioon tulee liittää kansalaisuutta koskeva tieto, rikosrekisteristä tulee ilmetä se, ettei henkilön kansalaisuutta tiedetä tai että henkilö on kansalaisuudeton. Komission alkuperäisessä direktiiviehdotuksessa ei ehdotettu ECRIS-yhteistyön soveltamisalan laajentamista sen osalta, mihin tarkoitukseen rikosrekisteritietoja on velvollisuus luovuttaa. Myöskään puheenjohtajan uusimpaan asiakirjaan ei sisälly tätä koskevaa muutosehdotusta. Puheenjohtajan asiakirja sisältää uuden ehdotuksen

siitä, että myös EU:n kansalaisten osalta yhteistyössä voidaan käyttää kasvokuvia puitepäätöksen 11 artiklan 1 kohdan c alakohdassa tarkoitettuina lisätietoina, jotka tuomiovaltion on toimitettava kansalaisuusvaltioon, jos ne ovat keskusviranomaisen saatavilla.

## **EU:n oikeuden mukainen oikeusperusta/päätöksentekomenettely**

Direktiiviehdotus perustuu Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 82 artiklan 1 kohdan d alakohtaan, jonka mukaan Euroopan parlamentti ja neuvosto säätävät tavallista lainsäätämisyjärjestystä noudattaen toimenpiteistä, joiden tarkoituksena on helpottaa jäsenvaltioiden oikeusviranomaisten tai vastaavien viranomaisten yhteistyötä rikosasioiden käsittelyn ja päätösten täytäntöönpanon yhteydessä. Mainitun artiklan 1 kohdan mukaan oikeudellinen yhteistyö unionissa rikosoikeuden alalla perustuu tuomioistuinten tuomioiden ja oikeusviranomaisten päätösten vastavuoroisen tunnustamisen periaatteeseen.

## **Käsittely Euroopan parlamentissa**

Euroopan parlamentissa mietintövaliokuntana on kansalaisvapauksien sekä oikeus- ja sisäasioiden valiokunta (LIBE). Raportoijana on Timothy Kirkhope (ECR), jonka raportti on annettu 17.3.2016. Valiokunnassa esitetyt muutosehdotukset ovat 20.4.2016 annetussa asiakirjassa 2016/0002 (COD).

## **Kansallinen valmistelu**

U- kirjelmäluonnos sekä 20.5.2016 ja 4.4.2017 eduskunnalle toimitettujen U-jatkokirjelmien luonnokset on käsitelty oikeus- ja sisäasiat -jaoston (EU 7) kirjallisessa menettelyssä.

U-jatkokirjelmän luonnos on käsitelty oikeus- ja sisäasiat -jaoston (EU 7) kirjallisessa menettelyssä.

## **Eduskuntakäsittely**

LaVL 4/2016 vp, PeVL 13/2016 vp, HaVL 11/2016 vp,  
LaVL 10/2016 vp, PeVL 29/2016 vp, HaVL 24/2016 vp.

## **Kansallinen lainsäädäntö, ml. Ahvenanmaan asema**

Suomen voimassa olevan lainsäädännön mukaan rikosrekisteriin eikä sakkorekisteriin talleteta sormenjälkitietoja tai kasvokuvia, eikä poliisin tietojärjestelmiin talletettuja sormenjälkitietoja tai valokuvia käytetä rikosrekisteritietojen vaihtoa koskevassa yhteistyössä. Oikeusrekisterikeskuksen ja poliisin tietojärjestelmien välillä ei ole myöskään sellaista teknistä yhteyttä, joka mahdollistaisi sormenjälkitietojen tai valokuvien siirtämisen Oikeusrekisterikeskukselle.

Pakkokeinolain (806/2011) 9 luvun 3 §:n 1 momentti antaa poliisimiehelle oikeuden ottaa rikoksesta epäillystä tunnistamista, rikoksen selvittämistä ja rikoksenteijöiden rekisteröintiä varten sormenjälkitiedot. Pykälän 3 momentin mukaan sormenjäljet saa ottaa myös niiden ottamiseen koulutettu poliisiyksikön päällikön määräämä yksikön palveluksessa oleva virkamies.

Pakkokeinolain 1 luvun 2 §:n mukainen suhteellisuusperiaate tulee ottaa huomioon myös sormenjälkitietojen ottamisessa.

Henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa annetun lain (806/2011) 2 luvun 2 §:n 3 momentin 7 kohdan mukaan rikoksesta epäiltyjen henkilöiden tunnistamiseksi, rikoksen selvittämiseksi ja rikoksenteijöiden rekisteröimiseksi rikoksesta *epäillyistä tai tuomituista* henkilöistä pakkokeinolain 9 luvun 3 §:n 1 momentissa tarkoitetut sormenjälkitiedot saadaan tallettaa poliisiasiain tietojärjestelmään. Mainitun lain 2 luvun 2 §:n mukaan poliisiasiain tietojärjestelmä voi sisältää henkilöistä tietoja, joita on tarpeen käsitellä poliisilain 1 luvun 1 §:n 1 momentissa säädettyjen tehtävien suorittamiseksi.

Poliisilain (872/2011) 1 luvun 1 §:n 1 momentin mukaan poliisin tehtävänä on oikeus- ja yhteiskuntajärjestyksen turvaaminen, yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen sekä rikosten ennalta estäminen, paljastaminen, selvittäminen ja syyteharkintaan saattaminen. Poliisi toimii turvallisuuden ylläpitämiseksi yhteistyössä muiden viranomaisten sekä yhteisöjen ja asukkaiden kanssa ja huolehtii tehtäviinsä kuuluvasta kansainvälisestä yhteistyöstä.

Arkaluonteisten tietojen käsittelyn salliminen koskee yksityiselämään kuuluvan henkilötietojen suojan ydintä (PeVL 37/2013 vp, s. 2/I). Tämän johdosta jo sormenjälkitietojen tallentaminen tällaiseen rekisteriin voi antaa aihetta huoleen yksityiselämän suojan kannalta. Merkityksellistä on, että biometrisiä tunnisteita sisältäviin laajoihin tietokantoihin saattaa liittyä tietoturvaan ja tietojen väärinkäyttöön liittyviä vakavia riskejä, jotka voivat viime kädessä muodostaa uhan henkilön identiteetille (PeVL 13/2016 vp, s. 4, PeVL 14/2009 vp, s. 3/I). Perustuslakivaliokunta on katsonut, että tällaisten rekisterien

perustamista on arvioitava perusoikeuksien rajoitusedellytysten, erityisesti rajoitusten hyväksyttävyyden ja oikeasuhtaisuuden kannalta (PeVL 21/2012 vp, PeVL 47/2010 vp ja PeVL 14/2009 vp). Perustuslakivaliokunta on katsonut, että biometrinen tunnistaminen rekisteröinti merkitsee lisäksi erityistä tarvetta huolehtia järjestelmään talletettavien henkilötietojen suojaamisesta väärinkäytön vaaroilta ja kaikenlaiselta tietojen laittomalta saannilta ja käytöltä (PeVL 29/2016 vp, s. 5, ks. myös Schrems C-362/14, kohta 91, Digital Rights Ireland C-293/12 ja C-594/12, kohdat 54 ja 55).

Perustuslakivaliokunta on korostanut tarvetta varmistaa käyttötarkoitussidonnaisuuden periaatteen toteutuminen henkilötietojen käsittelyssä (esim. PeVL 33/2016 vp, PeVL 29/2016 vp, PeVL 20/2016 vp, PeVL 13/2016 vp).

## Taloudelliset vaikutukset

Direktiiviehdotuksen taloudellisia vaikutuksia on selvitetty U-kirjelmässä 13/2016 vp. Komissio on antanut uuden asetusehdotuksen kesäkuussa 2017, mikä edellyttää taloudellisten vaikutusten arviointia uudelleen.

Mitä laajemmin sormenjälkitietoja käytetään, sitä laajempaa tiedonsiirto ja tuleviin hakuosumiin liittyvät pyynnöt ja tietojenvaihto on. Tietojenvaihtovelvoitteiden merkittävä lisääntyminen edellyttäisi henkilöresursseja sekä Oikeusrekisterikeskukselta sekä erityisesti poliisilta. Sormenjälkivertailujärjestelmien käyttöön liittyy tällä hetkellä vielä taloudellisten vaikutusten arviointiin vaikuttavia epäselvyyksiä. Erityisesti se, paljonko manuaalista vertailutyötä joudutaan tekemään keskusjärjestelmästä tulleiden hakuosumien jälkeen, vaikuttaa henkilöresurssien arviointiin.

## Muut asian käsittelyyn vaikuttavat tekijät

Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan 13/2016 vp todennut, että myös kolmansien maiden kansalaisia koskevien tietojen tallettamisvelvollisuuden tulee olla oikeasuhtaista, hyväksyttävää ja välttämätöntä. Lisäksi valiokunta on todennut, että ehdotetulle sääntelylle, joka asettaa kolmannen maan kansalaisille Euroopan unionin kansalaisista poikkeavat rekisteröintivaatimukset, on esitetty perustuslain 6 §:n näkökulmasta hyväksyttävät perusteet (PeVL 13/2016 vp).

Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan 29/2016 vp katsonut, että valtioneuvoston on syytä suhtautua torjuvasti ehdotuksiin keskitetyn

rekisterin perustamisesta valmistelun tässä vaiheessa saatavilla olevan tiedon perusteella.

## **Asiakirjat**

11568/17 COPEN 250

11568/17 COPEN 250 ADD 1

6691/17 COPEN 57 (CATS-komiteaa varten jaettu asiakirja, 24.2.2017)

Komission direktiiviehdotus KOM (2016) 7 lopullinen

## **Laatijan ja muiden käsittelijöiden yhteystiedot**

Tanja Innanen, OM

Tanja Jaatinen, OM

## **EUTORI-tunnus**

EU/2016/0549

## **Litteet**

## **Viite**



---

Asiasanat	oikeudellinen yhteistyö rikosasioissa, oikeus- ja sisäasiat, tietojenvaihto oikeus- ja sisäasioissa
<b>Hoitaa</b>	<b>OM, SM, UM</b>
Tiedoksi	EUE, STM, TEM, TRAFI, TULLI, VM, VNK

---