

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi (keskitetty ECRIS-TCN-järjestelmä)

Perustuslain 96 §:n 2 momentin mukaisesti lähetetään eduskunnalle Euroopan komission 29 päivänä kesäkuuta 2017 tekemä ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi niiden jäsenvaltioiden määrittämistä koskevan keskitetyn järjestelmän perustamisesta, joilla on kolmansien maiden kansalaisten ja kansalaisuudettomien henkilöiden rikostuomioita koskevia tietoja, eurooppalaisen rikosrekisterijärjestelmän täydentämiseksi ja tukemiseksi (ECRIS-TCN-järjestelmä) ja asetuksen (EU) N:o 1077/2011 muuttamisesta.

Helsingissä 7 päivänä syyskuuta 2017

Oikeusministeri Antti Häkkänen

Lainsäädäntöneuvos Tanja Inanen

OIKEUSMINISTERIÖ

MUISTIO
29.8.2017

EU/2017/1145

EHDOTUS EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON ASETUKSEKSI NIIDEN JÄSENVALTIOIDEN MÄÄRITTÄMISTÄ KOSKEVAN KESKITETYN JÄRJESTELMÄN PERUSTAMISESTA, JOILLA ON KOLMANSIEN MAIDEN KANSALAISTEN JA KANSALAIUUDETTOMIEN HENKILÖIDEN RIKOSTUOMIOITA KOSKEVIA Tietoja, EUROOPPALAISEN RIKOSREKISTERITietoJÄRJESTELMÄN TÄYDENTÄMISEKSI JA TUKEMISEKSI (ECRIS-TCN-JÄRJESTELMÄ) JA ASETUKSEN (EU) N:O 1077/2011 MUUTTAMISESTA

1 Yleistä

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.

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. 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.

Rikosrekisteritietojen vaihto jäsenvaltioiden välillä muun muassa mahdollistaa, että henkilöön kohdistuvassa rikosprosessissa samalle henkilölle toisissa jäsenvaltioissa eri tosiseikkojen perusteella annetut aiemmat tuomiot voidaan ottaa huomioon kansallisen lainsäädännön mukaisesti samassa määrin kuin vastaavat kansalliset tuomiot puitepäätöksen 2008/675/YOS edellyttämällä tavalla. ECRIS-puitepäätöksen mukaan rikosrekisteritietoja onkin velvollisuus luovuttaa toiselle jäsenvaltiolle nimenomaan rikosasian käsittelyä varten. Lisäksi tietoja on velvollisuus luovuttaa lasten kanssa työskentelevien ja vapaaehtoisina toimivien taustan selvittämiseen direktiivin (EU) 2011/93/EU edellytysten mukaisesti. Muilta osin ECRIS-puitepäätöksen mukaan tietoja luovutetaan kansallisen lainsäädännön mukaisesti.

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 säilyttämisaioista 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-alaisen 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. Tähän vaikutti varsinkin se, että ehdotuksen mukaan järjestelmään oli tarkoitus sisällyttää myös rikostuomion saaneiden kolmannen maan kansalaisten sormenjälkitiedot, jolloin järjestelmä olisi teknisesti helpompi ja kustannusten kannalta tehokkaampi toteuttaa keskitettynä. Tämän johdosta komissio on valmistellut direktiiviehdotusta täydentävän asetusehdotuksen, jota keskitetyn EU-tasaisen 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 terrori-iskut sekä tämän johdosta Euroopan unionissa aloitettu yhteistyö viranomaisten välisen tietojenvaihdon tehostamiseksi. Eurooppa-neuvoston 17. ja 18.12.2015 antamien päätelmien mukaan on varmistettava, että järjestelmällisesti jaetaan sellaisten henkilöiden rikosrekisteritiedot, joilla on yhteyksiä terrorismiin ja vakavaan järjestäytyneeseen rikollisuuteen, ja että eurooppalainen rikosrekisterijärjestelmä ECRIS ulotetaan koskemaan myös kolmansien valtioiden kansalaisia. Neuvoston puheenjohtajavaltiona toimivan Viron tavoitteena on, että asetus- ja direktiiviehdotuksista saavutetaan yleisnäkemyks 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 asiakirjassa 11568/17 COPEN 250. Valtioneuvosto antaa direktiiviehdotuksesta erillisen U-jatkokirjelmän.

2 Pääasiallinen sisältö

Asetusehdotuksen 1 artiklassa säädetään asetuksen tavoitteesta. Artiklan a kohdan mukaan asetuksella perustetaan järjestelmä (jäljempänä *ECRIS-TCN-järjestelmä*), sen jäsenvaltion tai niiden jäsenvaltioiden määrittämiseksi, joilla on kolmannen maan kansalaisia koskevia aiempia rikostuomioita koskevia tietoja. Artiklan b kohdan mukaan asetuksella vahvistetaan ne edellytykset, joiden mukaisesti toimivaltaiset viranomaiset käyttävät ECRIS-TCN-

järjestelmää, jotta ne saisivat mainittuja tuomioita koskevat tiedot ECRIS-järjestelmän välityksellä.

Asetusehdotuksen 2 artiklassa säädetään asetuksen soveltamisalasta. Asetusta sovelletaan sellaisten kolmansien maiden kansalaisten, jotka ovat saaneet lainvoimaisen rikostuomion Euroopan unionin jäsenvaltiossa, henkilöllisyyttä määrittelevien tietojen käsittelyyn. Tietojen käsittelyn tarkoituksena on tunnistaa ne jäsenvaltiot, joissa tällaiset tuomiot on annettu.

Asetusehdotuksen 3 artikla sisältää asetuksessa käytettyjen käsitteiden määritelmät. Artiklan *a kohdan* mukaan *tuomiolla* tarkoitetaan rikostuomioistuimen lainvoimaista päätöstä luonnollisen henkilön tuomitsemisesta rikoksesta siltä osin kuin päätös merkitään tuomiojäsenvaltion rikosrekisteriin. Artiklan *b kohdan* mukaan *rikosasian käsittelyllä* tarkoitetaan esitutkintaa, varsinaista oikeudenkäyntiä ja tuomion täytäntöönpanoa. Artiklan *c kohdan* mukaan *rikosrekisterillä* tarkoitetaan kansallista rekisteriä tai kansallisia rekistereitä, joihin kirjataan tiedot tuomioista kansallisen lainsäädännön mukaisesti. Määritelmät ovat yhdenmukaiset puitepäätöksen 2009/315/YOS 2 artiklan sisältämien määritelmien kanssa.

Artiklan *d kohdan* mukaan *tuomiojäsenvaltiolla* tarkoitetaan jäsenvaltiota, jossa tuomio on annettu. Artiklan *e kohdan* mukaan *keskusviranomaisella* tarkoitetaan viranomaista tai viranomaisia, jotka on nimetty puitepäätöksen 2009/315/YOS 3 artiklan 1 kohdan nojalla. Suomesa keskusviranomaisena toimii Oikeusrekisterikeskus. Artiklan *f kohdan* mukaan *toimivaltaisilla viranomaisilla* tarkoitetaan keskusviranomaisia ja unionin elimiä, joilla on asetuksen mukaan toimivalta päästä ECRIS-TCN-järjestelmään. Nämä unionin elimet olisivat Eurojust, Europol ja Euroopan syyttäjänvirasto.

Artiklan *g kohta* sisältäisi *kolmannen maan kansalaisen* määritelmän. Kolmannen maan kansalaisella tarkoitetaan muun kuin Euroopan unionin jäsenvaltion kansalaista riippumatta siitä, onko henkilöllä myös jäsenvaltion kansalaisuus. Määritelmä näin ollen kattaisi kaksoiskansalaiset, jotka ovat sekä kolmannen maan että jäsenvaltion kansalaisia. Kolmannen maan kansalaisella tarkoitetaan myös kansalaisuudetonta henkilöä tai henkilöä, jonka kansalaisuus ei ole tuomiojäsenvaltion tiedossa.

Artiklan *h kohta* määritteli *keskusjärjestelmän*. Keskusjärjestelmällä tarkoitettaisiin tietokantaa, joka sisältäisi sellaisten kolmannen maan kansalaisten, jotka ovat saaneet rikostuomioistuimen antaman lainvoimaisen päätöksen Euroopan unionin jäsenvaltiossa, henkilöllisyyden määrittämistä koskevia tietoja. Tietokannan kehittäisi ja sitä ylläpitäisi eu-LISA.

Artiklan *i–p kohta* sisältää lisäksi *rajapintaohjelmiston, tunnistamisen, alfanumeerisen tiedon, sormenjälkitiedon, kasvokuvan, osuman, kansallisen keskusyhteyspisteen ja ECRIS -viitesovelluksen* määritelmät.

Asetusehdotuksen 4 artiklassa määritellään ECRIS-TCN-järjestelmän tekninen rakenne.

Asetusehdotuksen 5 artikla sisältää säännökset siitä, mitä tietoja tuomituista kolmannen maan kansalaisista jäsenvaltioiden on tallennettava keskusjärjestelmään. Artiklan 1 kohdan mukaan järjestelmään tallennetaan ensinnäkin sukunimi; etunimi tai -nimet; syntymäaika; syntymäpaikka (kaupunki ja valtio); kansalaisuus tai kansalaisuudet; sukupuoli; vanhempien nimet; tapauksen mukaan aiemmat nimet sekä peite- ja/tai lisänimi tai -nimet sekä; tuomiojäsenvaltion koodi. Lisäksi rekisterin tulee sisältää sormenjälkitiedot siten kuin puitepäätöksessä 2009/315/YOS säädetään. Tämä tarkoittaa, että ehdotuksen mukaan sääntely siitä, miten laajasti sormenjälkitietoja tulee kerätä ja tallettaa, sisältyisi direktiivi- eikä asetusehdotukseen. Puheenjohtajan heinäkuussa 2017 jakamaan asiakirjaan 11568/17, joka sisältää uusimman di-

rektiiviehdotustekstin, ei kuitenkaan sisälly ehdotusta siitä, miten laajasti sormenjälkitietoja tulee käyttää. Edellä mainittujen tietojen tallettaminen järjestelmään on ehdotuksen mukaan pakollista.

Artiklan 2 kohdan mukaan rekisteriin voidaan tallettaa myös kasvokuvia tuomion saaneen kolmannen maan kansalaisesta. Kasvokuvan käyttö ei olisi pakollista.

Artiklan 4 kohdan mukaan tuomiojäsenvaltion tulee tallettaa keskusjärjestelmään myös tiedot tuomioista, jotka on annettu ennen asetuksen voimaantuloa siltä osin kuin tarkoitetut tiedot on talletettu kansalliseen rikosrekisteriin tai kansalliseen sormenjälkitietokantaan. Säännös näyttää asettavan velvoitteen, jonka mukaan kansallisissa sormenjälkitietokannoissa olevat tiedot tulisi tallettaa keskustietojärjestelmään, vaikka ne eivät sisältyisi rikosrekisteriin. Säännöksessä ei yksilöidä, mitä kansallisia sormenjälkitietokantoja tallennusvelvollisuus koskee. Suomessa sormenjälkitietoja tallennetaan rikoksesta epäiltyjen ja tuomittujen lisäksi esimerkiksi passin sormenjälkitietoina, ulkomaalaisen tunnistamistietoina sekä muukalaisspassin ja pakolaisen matkustusasiakirjojen hakijoilta, turvapaikanhakijoilta sekä oleskeluluvanhakijoilta.

Asetusehdotuksen 6 artikla sisältää tarkemmat säännökset kasvokuvien käytöstä. Artiklan 1 kohdan mukaan kasvokuvia käytetään ainoastaan varmentamaan sellaisen kolmannen maan kansalaisen henkilöllisyys, joka on tunnistettu alfanumeeristen tietojen tai sormenjälkitietojen perusteella. Artiklan 2 kohdan mukaan heti kun tämä on teknisesti mahdollista, biometrisiä kasvokuvia voidaan käyttää myös kolmannen maan kansalaisen tunnistamiseen.

Asetusehdotuksen 7 artiklassa säädetään, milloin jäsenvaltiot käyttävät ECRISTCN -järjestelmää tunnistukseen jäsenvaltiot, joissa on kolmannen maan kansalaista koskevia rikosrekisteritietoja. Artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltion keskusviranomaisen tulee käyttää ECRIS-TCN-järjestelmää, kun jäsenvaltiossa pyydetään kolmannen maan kansalaista koskevia rikosrekisteritietoja. Mainittu jäsenvaltiossa tehty pyyntö voi koskea kolmannen maan kansalaista koskevaa rikosasian käsittelyä taikka mitä tahansa muuta kansallisen lain mukaista menettelyä. Säännöksen sisältö ei ole täysin selvä, mutta se saattaa asettaa jäsenvaltiolle velvoitteen käyttää ECRIS-TCN-järjestelmää kaikissa tilanteissa, jossa kansallisen lain mukaan kolmannen maan kansalaisen osalta tarkistetaan rikosrekisteritiedot. Suomessa tämä koskisi esimerkiksi turvallisuusselvityksiä, ulkomaalaisasioita, kansalaisuusasioita ja tiettyjä elinkeinolupia.

Artiklan 2 kohdan mukaan Europolilla, Eurojustilla ja Euroopan syyttäjänvirastolla on 14—16 artiklan mukaisesti pääsy ECRIS-TCN-järjestelmään, jotta ne voivat määrittää jäsenvaltiot, joilla on kolmannen maan kansalaista koskevia rikosrekisteritietoja.

Artiklan 3 kohdan mukaan toimivaltaiset viranomaiset voivat tehdä hakuja ECRIS-TCN-järjestelmään 5 artiklan 1 kohdan mukaisilla tiedoilla. Artiklan 4 kohdan mukaan toimivaltaiset viranomaiset voivat tehdä hakuja ECRIS-TCN-järjestelmään myös käyttämällä kasvokuvia, kun toiminto on otettu käyttöön.

Artiklan 5 kohdan mukaan jos haun tuloksena on osuma, keskusjärjestelmä luovuttaa toimivaltaiselle viranomaiselle tiedot niistä jäsenvaltioista, joilla on kolmannen maan kansalaista koskevia rikosrekisteritietoja. Lisäksi järjestelmä luovuttaa tietoihin liittyvät viitenumerot sekä kaikki vastaavat henkilöllisyyden määrittämistä koskevat tiedot. Keskusjärjestelmä luovuttaa tiedot automaattisesti haun tehneelle toimivaltaiselle viranomaiselle. Luovutettuja henkilöllisyyden määrittämistä koskevia tietoja käytetään ainoastaan asianomaisen kolmannen maan kansalaisen henkilöllisyyden todentamiseen. Artiklan 6 kohdan mukaan, jos osumaa ei tule, keskusjärjestelmä ilmoittaa tästä automaattisesti.

Asetusehdotuksen *8 artiklassa* säädetään tietojen säilytysajoista keskusjärjestelmässä. Tietoja säilytetään keskusjärjestelmässä ainoastaan niin kauan, kuin tietoja henkilön tuomiosta säilytetään kansallisessa rikosrekisterissä. Artiklassa ei siten harmonisoida tietojen säilytysaikoja.

Asetusehdotuksen *9 artiklassa* säädetään ECRIS-TCN-järjestelmään tallennettujen tietojen muuttamisesta ja poistamisesta. Kullakin jäsenvaltiolla on oikeus muuttaa ja poistaa järjestelmästä ne tiedot, jotka ne ovat järjestelmään syöttäneet.

Asetusehdotuksen *10 artiklassa* säädetään komission oikeudesta hyväksyä täytäntöönpanosäädöksiä, jotka ovat tarpeellisia ECRIS-TCN-järjestelmän kehittämiseksi ja tekniselle toteuttamiselle. Artiklan *2 kohdan* mukaan säädökset hyväksytään 35 artiklan 2 kohdassa tarkoitettua tarkastusmenettelyä noudattaen.

Asetusehdotuksen *11 artiklassa* säädetään eu-LISAn sekä komission tehtävistä ja vastuista. Eu-LISA vastaa muun muassa ECRIS-TCN-järjestelmän kehittämisestä ja operatiivisesta hallinnoinnista.

Asetusehdotuksen *12 artiklassa* säädetään jäsenvaltioiden vastuista. Jäsenvaltiot ovat vastuussa muun muassa turvallisen yhteyden varmistamisesta niiden kansallisten rikosrekisteritietokantojen ja sormenjälkitietokantojen sekä kansallisen keskusyhteyspisteen välillä sekä kansallisten järjestelmien ja ECRIS -viitesovelluksen välisen yhteyden varmistamisesta.

Asetusehdotuksen *13 artiklassa* asetetaan jäsenvaltioille velvollisuus varmistua, että ECRIS-TCN-järjestelmään tallennettuja tietoja käsitellään laillisesti ja rikosasioiden tietosuojadirektiivin (EU) 2016/680 mukaisesti. Myös eu-LISAlle asetetaan velvollisuus toimia asetuksen ja muiden sitä velvoittavien säädösten mukaisesti.

Asetusehdotuksen *14 artiklassa* säädetään, että Eurojust toimii yhteyspisteenä kolmansille maille ja kansainvälisille järjestöille niiden pyytäessä rikosrekisteritietoja jäsenvaltioista. Artiklan *2 kohdan* mukaan vastaanotettuaan mainituilta tahoilta pyynnön Eurojustilla olisi oikeus käyttää ECRIS-TCN-järjestelmää sen määrittämiseksi, onko jossain jäsenvaltiossa kyseistä kolmannen maan kansalaista koskevia rikosrekisteritietoja. Eurojust välittäisi tällaisen pyynnön oikean jäsenvaltion keskusviranomaiselle. Kyseinen jäsenvaltio vastaisi pyynnön jatkokesittelystä kansallisen lainsäädäntönsä mukaisesti. Artiklan *3 kohdan* mukaan Eurojust ei voi luovuttaa kolmansille maille, kansainvälisille järjestöille tai yksityisille tahoille ECRIS-TCN-järjestelmän kautta saatuja tietoja kolmannen maan kansalaisen aiemmista rikostuomioista tai tietoja jäsenvaltioista, joilla on mahdollisesti kyseisiä tietoja. Myös Europolille, Euroopan syyttäjänvirastolle ja keskusviranomaisille asetetaan vastaava tietojen luovuttamista koskeva rajoitus.

Asetusehdotuksen *15 ja 16 artiklassa* säädetään Eurojustin, Europolin ja Euroopan syyttäjänviraston pääsystä ECRIS-TCN-järjestelmään. Näillä olisi suora pääsy järjestelmään niiden laakisääteisten tehtäviensä täyttämiseksi. Mainitut EU-elimet eivät esittäisi rikosrekisteritietojen luovuttamista koskevaa pyyntöä tuomiojäsenvaltion keskusviranomaiselle, vaan ne voisivat käyttää perustamissäästönsä mukaisia yhteyksiä jäsenvaltioiden kansallisiin viranomaisiin rikosrekisteritietojen pyytämiseksi.

Asetusehdotuksen *17 artikla* sisältää säännökset ECRIS-TCN-järjestelmän tietoturvasta. Säännöksissä asetetaan velvoitteita sekä eu-LISAlle että jäsenvaltioille.

Asetusehdotuksen *18 artikla* sisältää säännökset jäsenvaltioiden vahingonkorvausvastuusta. Artikla *19* edellyttää, että jäsenvaltiot takaavat, että niiden keskusviranomaiset toimivat ase-

tuksen mukaisesti. *Artiklan 20* mukaan jäsenvaltioiden on toteutettava tarvittavat toimenpiteet sen varmistamiseksi, että ECRIS-TCN-järjestelmään tallennettujen tietojen käyttämisestä asetuksen vastaisesti seuraa kansallisen lainsäädännön mukaisia seuraamuksia ja että sovellettavat seuraamukset ovat tehokkaita, oikeasuhtaisia ja varoittavia.

Asetusehdotuksen *21 artiklassa* säädetään rekisterinpitäjästä ja henkilötietojen käsittelijästä. Artiklan *1 kohdan* mukaan kunkin jäsenvaltion keskusviranomaista pidetään rikosasioiden tietosuojadirektiivin 2016/680 tarkoittamana rekisterinpitäjänä. Artiklan *2 kohdan* mukaan eu-LISA toimii edellä mainitun direktiivin tarkoittamana henkilötietojen käsittelijänä jäsenvaltioiden keskusjärjestelmään tallettamien tietojen osalta.

Asetusehdotuksen *22 artiklassa* säädetään henkilötietojen käsittelyn tarkoituksesta. Artiklan *1 kohdan* mukaan keskusjärjestelmään tallennettuja tietoja käytetään ainoastaan sen jäsenvaltion tunnistamiseksi, jossa on kolmannen maan kansalaisen rikosrekisteritietoja.

Asetusehdotuksen *23 artiklassa* säädetään henkilön oikeudesta saada pääsy itseään koskeviin tietoihin sekä oikeudesta saada tiedot korjatuksi ja poistetuksi. Oikeuksien käyttöä koskevan pyynnön voi artiklan mukaan osoittaa minkä tahansa jäsenvaltion keskusviranomaiselle.

Asetusehdotuksen *24 artiklassa* säädetään jäsenvaltioiden keskusviranomaisten ja kansallisten valvontaviranomaisten yhteistyövelvollisuudesta tietosuojaliitännäisiin oikeuksiin liittyen. *Artiklassa 25* säädetään oikeussuojakeinoista tilanteissa, joissa henkilön *23* artiklan nojalla tekemä pyyntö on hylätty.

Asetusehdotuksen *26 ja 27 artiklassa* säädetään kansallisen valvontaviranomaisen ja Euroopan tietosuojavaltuutetun valvontatehtävistä ja -valtuuksista asetuksen mukaisen henkilötietojen käsittelyn laillisuuden varmistamiseksi. *Artiklassa 28* säädetään edellä mainittujen valvontaviranomaisten yhteistyöstä.

Asetusehdotuksen *29 artiklassa* asetetaan eu-LISA:lle ja toimivaltaisille viranomaisille lokitusvelvollisuus ECRIS-TCN-järjestelmässä tapahtuvan tietojenkäsittelyn osalta. Lokitietoja käytetään käsittelyn laillisuuden, tietojen eheyden ja tietoturvan valvomiseksi sekä itsearviointitarkoituksia varten.

Asetusehdotuksen *30—39 artikla* sisältää loppusäännöksiä. *Artiklassa 30* säädetään tietojen käyttämisestä raportointiin ja tilastointiin. *Artiklassa 31* säädetään kuluvastuusta. Keskusjärjestelmän, viestintäinfrastruktuurin, rajapintaohjelmiston ja ECRIS-viitesovelluksen toteuttamisesta ja toiminnasta aiheutuvat kulut katetaan Euroopan unionin yleisestä talousarviosta. Eurojustin, Europolin ja Euroopan syyttäjänviraston liittämisestä ECRIS-TCN-järjestelmään aiheutuvat kulut katetaan kyseisten elimien talousarviosta. Muista kuluista vastaisivat jäsenvaltiot. Jäsenvaltiot vastaisivat erityisesti kuluista, jotka aiheutuvat kansallisten rikosrekisterien, sormenjälkitietokantojen ja keskusviranomaisten liittämisestä ECRIS-TCN-järjestelmään sekä ECRIS-viitesovelluksen ylläpidosta. *Artiklan 35* mukaan komissiota avustaa asetuksessa (EU) No 182/2011 tarkoitettu komitea. *Artikla 37* sisältää säännökset, joilla tehdään tarvittavat muutokset asetukseen (EU) No 1077/2011, joka sisältää eu-LISAa koskevat säännökset.

Asetusehdotuksen *38 artiklan 1 kohdan* mukaan jäsenvaltioiden tulee ryhtyä asetuksen edellyttämiin täytäntöönpanotoimiin kahden vuoden kuluessa asetuksen voimaantulosta. Artiklan *2 kohdan* mukaan myös ennen asetuksen voimaantuloa annettuja tuomioita koskevat tiedot tulee sisällyttää keskusjärjestelmään viimeistään kahden vuoden määräajassa.

3 Ehdotuksen oikeusperusta

Asetusehdotus 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.

Valtioneuvosto pitää tarkoituksenmukaisena, että neuvottelujen kuluessa selvitetään, onko asetusehdotuksen oikeusperusta riittävä ottaen huomioon, että sen 7 artikla saattaa asettaa velvoitteen käyttää ECRIS-TCN-järjestelmää kaikissa asioissa, joissa kansallisesti käytetään rikosrekisteritietoja kolmannen maan kansalaisen osalta.

4 Suhde toissijaisuusperiaatteeseen

Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 4 artiklan 2 kohdan j alakohdan mukaan unionin ja jäsenvaltioiden kesken jaettua toimivaltaa sovelletaan vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueella. Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 5 artiklan 3 kohdan mukaan toissijaisuusperiaatteen mukaisesti unionin toimii aloilla, jotka eivät kuulu sen yksinomaiseen toimivaltaan, ainoastaan jos ja siltä osin kuin jäsenvaltiot eivät voi keskushallinnon tasolla tai alueellisella tai paikallisella tasolla riittävällä tavalla saavuttaa suunnitellun toiminnan tavoitteita, vaan ne voidaan suunnitellun toiminnan laajuuden tai vaikutusten vuoksi saavuttaa paremmin unionin tasolla.

Asetusehdotuksen johdanto-osan 25 kappaleessa todetaan, että jäsenvaltiot eivät voi riittävällä tavalla saavuttaa asetusehdotuksen tavoitetta, joka on nopea ja tehokas rikosrekisteritietojen vaihto kolmannen maan kansalaisten osalta, vaan se voidaan paremmin saavuttaa unionin tasolla. Tämän johdosta unioni voi toteuttaa toimenpiteitä Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 5 artiklassa vahvistetun toissijaisuusperiaatteen mukaisesti.

Valtioneuvosto pitää asetusehdotusta toissijaisuusperiaatteen mukaisena.

5 Ehdotuksen vaikutukset

Asetusehdotuksella tehostettaisiin jäsenvaltioiden välistä yhteistyötä rikosrekisteritietojen vaihdossa kolmansien maiden kansalaisten osalta. Asetusehdotus täydentäisi direktiiviehdotuksen ja puitepäättöksen sisältämää sääntelyä, jonka nojalla rikosrekisteritietoja vaihdetaan erityisesti rikosprosessin aikana esitutkinta-, syyttämisen- ja oikeudenkäyntivaiheessa, rangaistuksen täytäntöönpanovaiheessa sekä lasten kanssa työskentelevien ja vapaaehtoisena toimivien taustan selvittämiseen. Asetusehdotus mahdollistaisi, että ECRIS -yhteistyön alalla myös kolmannen maan kansalaisten osalta rikosrekisteritiedot voidaan tehokkaasti ottaa huomioon EU:n laajuisesti.

5.1 Vaikutus Suomen lainsäädäntöön

Puitepäättös 2009/315/YOS on Suomessa pantu täytäntöön säätämällä rikosrekisteritietojen säilyttämisestä ja luovuttamisesta Suomen ja muiden Euroopan unionin jäsenvaltioiden välillä annettu laki (214/2012) sekä muuttamalla rikosrekisterilakia (770/1993) ja kansainvälisestä oikeusavusta rikosasioissa annettua lakia (4/1994).

Asetusehdotuksessa asetettu velvoite tallentaa keskusjärjestelmään kolmannen maan kansalaista koskevia henkilöllisyyden määrittämistä koskevia tietoja edellyttäisi todennäköisesti täydentävää kansallista lainsäädäntöä. Keskusrekisteriin tallettavista tiedoista vanhempien nimiä, eikä sala- ja/tai lisänimiä merkitä Suomessa rikosrekisteriin eikä sakkorekisteriin. Sala- ja/tai lisänimiä ei Suomessa merkitä myöskään väestörekisteriin, johon taas vanhempien nimet voidaan merkitä. Myöskään sormenjälkitietoja tai kasvokuvia ei Suomessa merkitä rikosrekisteriin eikä sakkorekisteriin. Poliisin tietojärjestelmiin tallennettuja sormenjälkitietoja tai valokuvia ei käytetä rikosrekisteritietojen vaihtoa koskevassa yhteistyössä. Erityisesti velvollisuus kerätä ja tallettaa sormenjälkitietoja saattaisi edellyttää laajempia lainsäädäntömuutoksia.

Pakkokeinolaki (806/2011) antaa poliisimiehelle oikeuden ottaa rikoksesta epäillystä tunnistamista, rikoksen selvittämistä ja rikosentekijöiden rekisteröintiä varten sormenjälkitiedot sekä valokuvan. Tietojen keräämisessä tulee ottaa huomioon pakkokeinolain mukainen suhteellisuusperiaate. Rikoksesta epäillyistä tai tuomituista henkilöistä pakkokeinolaissa tarkoitetut sormenjälkitiedot ja valokuva saadaan tallettaa poliisiasiaan tietojärjestelmään henkilötietojen käsittelystä poliisitoimissa annetun lain (761/2003) nojalla. Poliisiasiaan tietojärjestelmä voi sisältää henkilöistä tietoja, joita on tarpeen käsitellä poliisilain (872/2011) 1 luvun 1 §:n 1 momentissa säädettyjen tehtävien suorittamiseksi. Mainittuna 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.

Myös asetusehdotuksen säännökset keskusjärjestelmän käyttämisestä edellyttäisivät todennäköisesti täydentävää kansallista lain säädäntöä.

Se, miten asetuksen edellyttämät menettelyt kansallisesti toteutettaisiin, määräisi miltä osin täydentävää lainsäädäntöä tulisi säätää.

Direktiiviehdotuksen suhdetta Suomen lainsäädäntöön on selvitetty kirjelmässä U 13/2016 vp.

5.2 Taloudelliset vaikutukset

Voimassa oleva ECRIS-järjestelmä on hajautettu jäsenvaltioihin. Kolmansien maiden kansalaisten sormenjälkien osalta hajautettu järjestelmä voitaisiin teknisesti toteuttaa joko siten, että jokaiseen jäsenvaltioon tulisi luoda oma sormenjälkitietokanta, joka sisältäisi kaikista jäsenvaltioista saadut sormenjälkitiedot eli vastaavat tiedot kuin EU-tasoinen keskitetty tietokanta. Tämä tarkoittaisi, että kaikkien jäsenvaltioiden tulisi toimittaa omat sormenjälkitietonsa kaikkiin muihin jäsenvaltioihin, joihin tiedot tallennettaisiin. Tällöin sormenjälkikyselyt voitaisiin tehdä hajautetusti jäsenvaltioihin sijoitetuissa omissa sormenjälkitietokannoissa. Toinen vaihtoehto toteuttaa sormenjälkivertailujärjestelmä hajautetusti olisi se, että jokainen jäsenvaltio ylläpitäisi sormenjälkitietokantaa, joka sisältäisi vain kyseisestä jäsenvaltiosta kerätyt sormenjälkitiedot. Tällöin sormenjälkitietoja koskeva haku tulisi tehdä jokaisen jäsenvaltion sormenjälkitietokantaan erikseen. Yksittäiset sormenjälkitiedot, joilla haku tehtäisiin, tulisi aina toi-

mittaa kaikkien jäsenvaltioiden järjestelmiin hakua varten. Tämä tarkoittaisi erittäin suurta kyselymäärää, koska jokaisen jäsenvaltion omaan sormenjälkitietokantaan kohdistuisi yhtä monta hakua kuin keskitettyyn tietojärjestelmään yhteensä. Molemmissa hajautetuissa vaihtoehdoissa jokaiseen jäsenvaltioon pitäisi rakentaa oma sormenjälkivertailujärjestelmä. Asetuksessa ehdotetussa keskitetyssä tietojärjestelmässä jäsenvaltiot toimittavat sormenjälkitiedot tallettavaksi yhteen EU-tasoiseen tietokantaan, johon jäsenvaltiot voivat tehdä kyselyitä toimittamalla sormenjälkitiedot, joilla haku tehdään, vain keskitettyyn tietojärjestelmään. Keskitetty tietojärjestelmä on teknisesti helpompi rakentaa ja sen kokonaiskulut ovat pienemmät kuin hajautetun järjestelmän. Keskitetyssä tietojärjestelmässä jäsenvaltioiden kannettavaksi jää pienempi osa kuluista.

Komissio on arvioinut, että ehdotuksen vaikutukset EU:n talousarvioon ja kansallisiin talousarvioihin olisivat seuraavat: kertaluontaisia kustannuksia aiheutuisi EU:lle noin 13 002 000 euroa ja kaikille jäsenvaltioille yhteensä noin 13 344 000 euroa (yhteensä noin 26 346 000 euroa). Komission mukaan juoksevat kustannukset olisivat EU:lle noin 2 133 000 euroa. Jäsenvaltioiden juoksevien kustannusten odotetaan vuosien mittaan vähitellen kasvavan, ja ne olisivat aluksi 6 087 000 euroa ja lopulta enintään 15 387 000 euroa. Komission mukaan tämä tarkoittaa, että juoksevien kustannusten kokonaismäärän odotetaan vuosien mittaan vähitellen kasvavan, ja ne olisivat aluksi 8 220 000 ja lopulta enintään 17 520 000 miljoonaa euroa.

Komissio ei ole esittänyt tarkempia erittelyjä arvioistaan, joten erityisesti jäsenvaltioille aiheutuvien kulujen osalta arvioita voidaan pitää lähinnä suuntaa antavina. Jäsenvaltioille aiheutuvien kulujen määrään vaikuttaa niiden voimassa olevan lainsäädännön sisältö sekä käytössä olevat tietojärjestelmät.

Komission mukaan jäsenvaltioiden ECRIS-haut, jotka koskevat kolmansien maiden kansalaisten tietoja, muodostavat tällä hetkellä vain 5 prosenttia kaikista tapauksista. ECRIS-TCN-järjestelmän käyttöönoton ansiosta ECRISin käytön arvioidaan lisääntyvän merkittävästi. Komissio on katsonut, että jos jäsenvaltiot lähettäisivät voimassa olevassa järjestelmässä säännönmukaisesti yleisiä kaikkiin jäsenvaltioihin kohdistuvia tietopyyntöjä, jolla selvitetäisiin kolmannen maan kansalaisen rikostausta, niihin vastaamisesta aiheutuva hallinnollinen rasitus olisi ECRIS-työnkulun suurin kustannus (arviolta jopa 78 miljoonaa euroa). Ehdotetun ratkaisun ansiosta nämä kustannukset säästyisivät.

Eu-LISA viraston osalta komissio on katsonut, että toimien toteuttaminen edellyttää lisähenkilöstöä eu-LISAlle. Kehittämisvaiheesta vuodesta 2018 alkaen palkataan viisi sopimussuhteista toimihenkilöä.

Vaikutukset EU:n talousarvioon

Komission mukaan asetuksen täytäntöönpanoon on unionin talousarviossa varattu kertaluonteisina kustannuksina noin 13 miljoonaa euroa. Tällä rahoitetaan keskitetyn tietojärjestelmän perustamiskustannukset ja ne katetaan monivuotisen rahoituskehysten puitteissa oikeusalan ohjelmasta kaudella 2018—2020. Tarkoituksena on, että vuodesta 2021 alkaen järjestelmä on toiminnassa ja sen ylläpidosta aiheutuvat kustannukset sisällytetään järjestelmää hallinnoivan euLISA-viraston talousarvioon, kun uusi monivuotinen rahoituskehys hyväksytään.

Vaikutukset kansalliseen talousarvioon

Asetusehdotuksella olisi Suomessa vaikutuksia erityisesti Oikeusrekisterikeskuksen toimintaan, sillä Oikeusrekisterikeskus toimii puitepäätöksessä tarkoitettuna keskusviranomaisena. Keskusviranomainen muun ohella vastaisi asetuksen 5 artiklan mukaisten tietojen tallentami-

sesta keskusjärjestelmään sekä tallennettujen tietojen päivittämisestä. Oikeusrekisterikeskus tekisi myös asetuksen 7 artiklan 1 kohdan mukaiset kyselyt ECRIS-TCN-järjestelmään ja keskusjärjestelmä luovuttaisi sille automaattisesti artiklan 5 kohdassa tarkoitetut tiedot, joihin todennäköisesti sisältyisi myös sormenjälkitietoja.

ECRIS-TCN-järjestelmään tehtävät kyselyt lisääisivät Oikeusrekisterikeskuksen työmäärää. Työmäärän lisäys on riippuvainen siitä, kuinka automaattista tietojenvaihtoa olisi. Voimassa olevassa kansallisessa järjestelmässä kaikki viestinvaihto tapahtuu manuaalisen tarkastuksen jälkeen. Kyselyiden määrää nostaa asetuksen 7 artiklan 1 kohdan sisältämä sääntely, jonka mukaan keskusviranomaisella saattaisi olla velvollisuus tehdä haku ECRIS-TCN-järjestelmään kaikissa kansallisissa asioissa, joissa kolmannen maan kansalaiselta kansallisen lain mukaan tarkistetaan rikosrekisteritiedot. Tiedossa ei vielä ole, tuleeko haun tehneessä jäsenvaltiossa tai rikosrekisteritietojen luovuttamista koskevan pyynnön vastaanottaneessa jäsenvaltiossa suorittaa sormenjälkien vertailua myös manuaalisesti ja mikä viranomainen vertailutyön suorittaisi.

ECRIS-TCN-järjestelmän käyttö lisäisi myös Suomeen tulevien rikosrekisteritietojen luovuttamista koskevien pyyntöjen määrää. Myös tämä lisäisi Oikeusrekisterikeskuksessa tehtävän työn määrää. Alustavan arvion mukaan yhteistyön laajentuminen kokonaisuudessaan sekä asetus- että direktiiviehdotuksen mukaisesti aiheuttaisi Oikeusrekisterikeskukselle työn lisäystä kahden henkilötyövuoden verran.

Asetusehdotuksella olisi vaikutuksia myös muiden viranomaisten, erityisesti esitutkintaviranomaisten ja tuomioistuinten toimintaan, jos se edellyttäisi voimassa olevaa lainsäädäntöä laajemmin Suomessa tuomion saaneen kolmannen maan kansalaista koskevien tietojen tallentamista. Vaikutukset aiheutuisivat siitä, että talletettavat tiedot tulisi kerätä rikosasian käsittelyn aikana. Taloudellisia vaikutuksia liittyisi erityisesti sormenjälkitietojen keräämiseen ja sen mahdollistaviin laitehankintoihin. Esitutkintaviranomaisten osalta työmäärään vaikuttaisi myös epäselviin haku- tai muihin osumiin liittyvä selvitystyö ja siihen liittyvä tietojenvaihto. Esitutkintaviranomaisten työmäärä lisääntyisi sekä rikosprosessin aikana että ECRIS-tiedonvaihdon yhteydessä esiin tulevista muista tietotarpeista johtuen. Alustavasti ehdotuksella ei arvioida olevan merkittäviä henkilöstövaikutuksia, jos sormenjälkien rekisteröinti ei tule pakolliseksi kaikkien rikoksesta epäiltyjen kolmansien valtioiden kansalaisten osalta ja jos mahdollisten epäselvien osumien manuaalivertailujen tekeminen ei tule yksin poliisin vastuulle. Myös tuomioistuinten osalta työmäärä saattaisi lisääntyä, mutta alustavasti ehdotuksella ei arvioida olevan tuomioistuinten osalta merkittäviä henkilöstövaikutuksia, eikä merkittäviä henkilöstön lisäämiseen liittyviä taloudellisia vaikutuksia.

Asetusehdotuksella lisätään henkilötietojen käsittelyä valvovan viranomaisen eli tietosuojavaltuutetun tehtäviä. Asetuksen mukaan jäsenvaltioiden on varmistettava, että niiden valvontaviranomaisilla on riittävät resurssit asetuksen nojalla annettujen tehtävien hoitamiseksi.

Kaikkien viranomaisten osalta niille aiheutuvat henkilöstövaikutukset voidaan arvioida tarkemmin vasta, kun ehdotuksen sisältö ja soveltamisala tarkentuvat. Kustannusten selvittämistä jatketaan.

Henkilöstövaikutusten lisäksi asetusehdotuksella olisi merkittäviä kustannusvaikutuksia, jotka liittyvät kansallisten tietojärjestelmien muutoksiin. Jos kansallisiin rekistereihin talletettava tietosisältö laajenisi, niitä koskevat muutostyöt aiheuttaisivat taloudellisia kustannuksia. Eryityisesti sormenjälkitietojen tallettaminen kansallisiin järjestelmiin siten, että ne ovat Oikeusrekisterikeskuksen käytettävissä keskusjärjestelmään tallettamista varten, aiheuttaisi tietojärjestelmien muutoskuluja. Sormenjälkitietoja on tällä hetkellä tallennettuna vain sisäministeriön

hallinnonalan rekistereihin, eikä oikeusministeriön ja sisäministeriön välillä ole olemassa sormenjälkitietojen siirtoa mahdollistavaa yhteyttä.

Myös asetusehdotuksen edellyttämä kansallisten tietojärjestelmien liittäminen eu-LISAn ylläpitämään ECRIS-TCN-järjestelmään edellyttäisi tietojärjestelmämuutoksia ja aiheuttaisi lisäkuluja. Tietojärjestelmien kehitystyön lisäksi asetus aiheuttaisi uusia tietojärjestelmien hallinto-, käyttö- ja ylläpitokuluja.

Tarkkaa arviota Oikeusrekisterikeskukselle aiheutuvista tietojärjestelmäkustannuksista ei voida tässä vaiheessa tehdä, koska teknisiä kuvauksia järjestelmistä ja rajapintaohjelmistosta ei ole vielä käytettävissä. Oikeusrekisterikeskuksen arvio direktiiviehdotuksessa (KOM (2016) 7 lopullinen) ehdotetun hajautetun tietojärjestelmän taloudellisista vaikutuksista sisältyy U-kirjelmään 13/2016 vp. Arvion mukaan tietojärjestelmäkustannukset olisivat olleet noin 1,2 miljoonaa euroa kertaluonteisina ja ylläpitokustannukset vuosittain noin 100 000 euroa. Asetuksen mukaiseen keskitettyyn tietojärjestelmään siirtyminen vähentää kustannuksia hajautetun indeksirekisterin perustamisen osalta, mutta mahdollisesti lisää integraatiokustannuksia koskien tietoliikenneyhteyksiä eu-LISAan.

Lisäkustannuksia muodostuisi myös ennen asetuksen voimaantuloa tallennettujen tietojen siirtämisestä keskusrekisteriin. Rikosrekisteriin sisältyvien tunnistetietojen osalta siirto on alustavan arvion mukaan mahdollista kohtuullisin kustannuksin. Sormenjälkien osalta oikeiden jälkien yksilöiminen sormenjälkirekisteristä rikosrekisterissä käytettävissä olevien tunnistetietojen perusteella todennäköisesti vaatisi manuaalista työtä ja osin yksilöiminen varmuudella voisi olla mahdotonta.

Esitutkintaviranomaisten osalta tietojärjestelmiä koskevat kustannukset muodostuisivat järjestelmämuutoksista sekä teknisen yhteyden rakentamisesta Oikeusrekisterikeskuksen kanssa tietojenvaihtoa varten sekä tiedonvaihdon toteuttamisesta teknisen yhteyden ylitse. Muutokset alustavasti koskevat useampaa järjestelmää.

Myös kasvokuvien käytön mahdollistaminen toisi lisäkuluja varsinkin, jos Suomessa käytettäisiin kasvokuvia ECRIS-yhteistyössä. Direktiiviehdotuksen mukaan kasvokuvien käyttö olisi mahdollista myös Euroopan unionin kansalaisten osalta. Ainoastaan kasvokuvan vastaanottaminen ja säilyttäminen edelleen lähettämistarkoitusta varten Oikeusrekisterikeskuksen järjestelmien avulla on mahdollista kohtuullisin kustannuksin.

Asetuksen aiheuttamat tietojärjestelmäkulut arvioidaan tarkemmalla tasolla mahdollisimman pian kun järjestelmästä saadaan tarkat tekniset tiedot. Myös ehdotuksen sisällön tulee tarkentua, jotta tarkempia arvioita voidaan tehdä.

Oikeusrekisterikeskukselle aiheutuvien lisäkustannusten osalta on otettava huomioon, että Oikeusrekisterikeskuksen taloudellinen tilanne on lähivuosina tiukka ja asetusehdotukseen liittyvää tietojärjestelmäkehitystä ei ole mahdollista toteuttaa ilman erillistä rahoitusta. Myös Oikeusrekisterikeskuksen henkilöresurssitarve edellyttää lisärahoitusta. Oikeusrekisterikeskukselle ei ole varattu määrärahoja asetuksen voimaantulosta aiheutuviin lisämenoihin. Asetusehdotuksen hyväksymisestä aiheutuvia kustannuksia Oikeusrekisterikeskukselle arvioidaan muodostuvan aikaisintaan vuoden 2018 syksyllä.

Kansallisesta rahoituksesta päätetään julkisen talouden suunnitelman ja talousarvion valmistelun yhteydessä. Toimenpiteiden edellyttämä valtion rahoitus toteutetaan valtiontalouden kehysten puitteissa tarvittaessa kohdentamalla määrärahoja uudelleen.

6 Suhde perustuslakiin ja perus- ja ihmisoikeusvelvoitteisiin

Asetusehdotus asettaa jäsenvaltioille velvollisuuden tallettaa keskitettyyn tietojärjestelmään muun ohella kolmansien maiden kansalaisten sormenjälkitiedot, joiden käyttäminen ECRIS-yhteistyössä ei Euroopan unionin jäsenvaltioiden kansalaisten osalta ole puitepäättöksen 11 artiklan mukaan pakollista. Perustuslain 6 §:n 1 momentin mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Yleistä yhdenvertaisuusperiaatetta täsmentää ja täydentää perustuslain 6 §:n 2 momentin syrjintäkieltosäännös. Myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen 14 artiklassa ja sen 12 lisäpöytäkirjassa sekä Euroopan unionin perusoikeuskirjan 21 artiklassa säädetään syrjinnän kiellosta. Ehdotettu sääntely onkin merkityksellistä perustuslain 6 §:n kannalta, koska tällainen sääntely saattaisi johtaa siihen, että kolmansien maiden kansalaiset tulevat eri asemaan asetetuiksi Euroopan unionin jäsenvaltioiden kansalaisiin verrattuna jo rekisteröintivaiheessa taikka mahdollisesti myöhemmin tietoja käytettäessä. Perustuslain sisältämä syrjintäkielto ei kuitenkaan kiellä kaikenlaista erontekoa ihmisten välillä. Olennaista on, voidaanko erottelu perustella perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävällä tavalla.

Arvioitavana oleva ehdotus merkitsee puuttumista yksityiselämän ja henkilötietojen suojaan. EU:n perusoikeuskirjan 8 artiklassa turvataan jokaisen oikeus henkilötietojensa suojaan. Henkilötietojen suoja on turvattu myös perustuslain 10 §:n 1 momentissa. Sen mukaan henkilötietojen suojasta säädetään tarkemmin lailla. Sekä perustuslain 6 §:n mukainen syrjintäkielto että henkilötietojen käsittelylle asetetut vaatimukset edellyttävät, että kolmansien maiden kansalaisia koskevien tietojen tallettamisvelvollisuuden sekä kansallisesti että ECRIS-TCN-järjestelmän puiteissa tulee olla oikeasuhtaista, hyväksyttävää ja tarpeellista.

Sormenjäljet sisältävät yksilöstä sellaista informaatiota, joka mahdollistaa hänen tarkan tunnistamisensa erilaisissa yhteyksissä. EU:n uudistuneen tietosuojalainsäädännön myötä biometriset tunnistetiedot ovat niin sanottuja erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tietoja (nykyisin niin sanottuja arkaluonteisia tietoja), joiden käsittely on lähtökohtaisesti kiellettyä.

Arkaluonteisten tietojen käsittelyn salliminen koskee yksityiselämään kuuluvan henkilötietojen suojan ydintä (PeVL 37/2013 vp, s. 2/I). Tämän johdosta jo sormenjälkitietojen tallentaminen voi antaa aiheita 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 ja 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 biometristen tunnisteiden 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).

Ehdotuksen mukaan tarkemmat säännökset sormenjälkitietojen keräämisen ja tallettamisen laajuudesta sisältyisivät direktiiviehdotukseen, josta valtioneuvosto antaa erillisen U-jatkokirjelmän.

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.

7 Ahvenanmaan toimivalta

Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) 5 luvun 27 §:n 23 kohdan mukaan lainkäyttöä, esitutkintaa, tuomioiden ja rangaistusten täytäntöönpanoa koskevat asiat kuuluvat valtakunnan toimivaltaan.

8 Ehdotuksen kansallinen käsittely ja käsittely Euroopan unionissa

Asetusehdotus on käsitelty oikeus- ja sisäasiat -jaoston (EU 7) kirjallisessa menettelyssä.

Asetusehdotuksen käsittely on alkanut 18.7.2017 pidetyssä työryhmäkokouksessa, jossa jäsenvaltiot ovat esittäneet alustavia kantoja. Jäsenvaltiot eivät ole alustavissa kannoissaan ilmoittaneet, että ne pitäisivät ongelmallisena keskityn EU-tasoisesta tietojärjestelmän perustamista.

Euroopan parlamentti ei ole käsitellyt ehdotusta.

9 Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto suhtautuu asetusehdotuksen tavoitteisiin lähtökohtaisesti myönteisesti. Ehdotus on osa Euroopan unionissa sovittuja toimenpiteitä, joiden tarkoituksena on tehostaa terrorismin ja muun vakavan rikollisuuden torjuntaa. On perusteltua kehittää ECRIS-järjestelmän käyttöä siten, että jäsenvaltiot saavat tiedon siitä, missä jäsenvaltioissa on kolmannen maan kansalaisista koskevia rikosrekisteritietoja, jolloin ne pystyvät kohdentamaan pyyntönsä oikeisiin jäsenvaltioihin.

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 puittepäätöksen 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. 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 säädöspäätöksellä. Valtioneuvosto pitää edellä mainituin edellytyksin keskitettyä tietokantaa ja sormenjälkivertailujärjestelmää hyväksyttävänä.

Asetusehdotuksen mukaan keskitetyn tietojärjestelmän rakentamisesta ja ylläpidosta vastaisi eu-LISA, jota pidettäisiin tietojen käsittelijänä, kun on kyse jäsenvaltioiden keskusjärjestelmään tallentamista henkilötiedoista. Direktiivin (EU) 2016/680 mukaisena rekisterinpitäjänä pidetään ehdotuksen mukaan kutakin jäsenvaltion viranomaista kyseisen jäsenvaltion käsittellessä henkilötietoja asetuksen nojalla. Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että 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 puitepäättöksen 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 poliisi-

asiain 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 tarpeellisenä 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 riittävyttä. 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 selvittämään, 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.