

## U 13/2016 vp

### **Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi (kolmansien maiden kansalaisia koskeva tietojenvaihto ja ECRIS)**

Perustuslain 96 §:n 2 momentin mukaisesti lähetetään eduskunnalle Euroopan komission 19 päivänä tammikuuta 2016 tekemä ehdotus 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.

Helsingissä 17 päivänä maaliskuuta 2016

Oikeus- ja työministeri Jari Lindström

Lainsäädäntöneuvos Tanja Inanen

**EHDOTUS 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**

**1 Yleistä**

Euroopan komissio on 19 päivänä tammikuuta 2016 tehnyt ehdotuksen (KOM (2016) 7 lopullinen) 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.

Neuvoston puitepäätöksellä 2009/315/YOS (EUVL L 93, 7.4.2009, s. 23, jäljempänä *puitepäätös*) ja neuvoston päätöksellä 2009/316/YOS (EUVL L 93, s. 33, 7.4.2009, jäljempänä *ECRIS-päätös*) perustettiin eurooppalainen rikosrekisteritietojärjestelmä ECRIS ja tehostettiin Euroopan unionin jäsenvaltioiden välistä rikosrekisteritietojenvaihtoa erityisesti rikosoikeudellisen yhteistyön alalla. Järjestelmän soveltaminen alkoi vuonna 2012 ja tällä hetkellä järjestelmää soveltavat lähes kaikki EU:n jäsenvaltiot. Puitepäätös tehosti jäsenvaltioiden välistä yhteistyötä rikosrekisteritietojen vaihdossa erityisesti siten, että se mahdollisti tietojen vaihdon IT-järjestelmän avulla standardoidussa muodossa.

Puitepäätöksen mukainen yhteistyö koskee ensinnäkin yleistä rikosrekisteritietojenvaihtoa. Tältä osin puitepäätös edellyttää, että jäsenvaltio, joka on antanut toisen jäsenvaltion kansalaista koskevan tuomion, ilmoittaa tästä sille jäsenvaltiolle, jonka kansalainen tuomittu henkilö on (4 artikla). Tarkoituksena on varmistaa, että jäsenvaltioiden kansalaisten osalta tietoa kaikkien jäsenvaltioiden rikosrekistereihin merkityistä tuomioista säilytetään keskitetysti siinä jäsenvaltiossa, jonka kansalainen tuomittu henkilö on. Näin rikosrekisteritietoja koskeva yksittäinen pyyntö voidaan kohdistaa siihen jäsenvaltioon, jonka kansalaista koskevia tietoja tarvitaan.

Puitepäätös sisältää yhteistyötä koskevat säännökset myös yksittäisten rikosrekisteritietoja koskevien pyyntöjen osalta. Puitepäätös velvoittaa luovuttamaan tietoja rikosasian käsittelyä varten (7 artiklan 1 kohta) sekä muuta tarkoitusta varten kansallisen lainsäädännön mukaisesti (7 artiklan 2 kohta). Puitepäätös sisältää säännöksiä myös henkilön itseään koskevien pyyntöjen esittämisestä (6 artiklan 2 ja 3 kohta). Lisäksi puitepäätöstä sovelletaan myös alaikäisten kanssa työskentelyä tai toimimista koskevaa taustan tarkistamista varten direktiivissä 2011/93/EU edellytetyn mukaisesti.

Suomessa puitepäätöksen 3 artiklassa tarkoitettuna keskusviranomaisena toimii Oikeusrekisterikeskus.

Koska puitepäätöksen mukainen tietojen keskittäminen yhteen jäsenvaltioon koskee vain EU:n kansalaisia, voimassa olevassa järjestelmässä ainoa tapa selvittää, onko kolmannen maan kansalaisella aiempia rikostuomioita muissa jäsenvaltioissa, on kysyä asiaa jokaiselta jäsenvaltiolta erikseen. Tästä syystä jo pitkään tavoitteena on ollut, että ECRIS-järjestelmää

## U 13/2016 vp

täydennettäisiin kaikkia EU:n jäsenvaltioissa rikostuomion saaneita kolmansien maiden kansalaisia koskevalla järjestelmällä, jonka avulla jäsenvaltiot voisivat tarkistaa, missä jäsenvaltioissa tuomioita on, ja kohdentaa yksittäiset pyyntönsä näihin jäsenvaltioihin. Direktiiviehdotus koskee ECRIS-järjestelmän laajentamista tältä osin.

Ehdotusta on valmisteltu pitkään komissiossa. Asian etenemiseen ja ehdotuksen sisältöön ovat kuitenkin vaikuttaneet erityisesti Pariisissa tehdyt terrori-iskut. Vuoden 2015 aikana sekä Eurooppa-neuvosto että oikeus- ja sisäasioiden neuvosto ovat tämän johdosta useaan otteeseen todenneet, että rikosrekisteritietojenvaihto on tärkeä osa rikollisuuden ja terrorismin torjuntaa. ECRIS-järjestelmän kehittäminen mainitaan lisäksi yhtenä toimenpiteenä Euroopan komission keväällä 2015 antamassa sisäisen turvallisuuden agendassa (KOM (2015) 185 lopullinen). Ehdotukseen on viime vaiheissa sisällytetty velvollisuus tallettaa kolmansien maiden kansalaisten sormenjälkitiedot, siten että ne ovat käytettävissä ECRIS-järjestelmän mukaisessa yhteistyössä. Komission ehdotuksessa sormenjälkitietojen lisäämistä perustellaan sillä, että kolmannen maan kansalaisen tunnistaminen edellyttää tätä. Puheenjohtajan tavoitteena on saavuttaa direktiiviehdotuksesta neuvoston yleisnäkemyksellä jo kesäkuun ministerineuvostossa.

Direktiiviehdotuksen keskeisin velvoite on, että jäsenvaltio, jossa annetaan kolmannen maan kansalaista koskeva tuomio, velvoitetaan tallettamaan kansallisiin järjestelmiin uuden 4 a artiklan 1 kohdassa luetellut tiedot, jotka sisältävät muun ohella henkilön sormenjälkiä koskevat tiedot. Kolmannen maan kansalaista koskevat tiedot, jotka liittyvät hänen henkilöllisyytensä määrittämiseen mukaan lukien sormenjälkiä koskevat tiedot, tulee lisäksi sisällyttää niin sanottuun indeksifiltteriin, joka tulee toimittaa kaikille jäsenvaltioille (uusi 4 a artiklan 2 kohta). Jäsenvaltioilla on oikeus tutkia mainitut indeksifiltterit niiden itsensä hallussa olevilla henkilöllisyyden määrittämistä koskevilla tiedoilla mukaan lukien sormenjälkitiedot, jotta ne voisivat löytää osumia, ja siten saada tiedon, missä jäsenvaltioissa on samaa kolmannen maan kansalaista koskevia rikosrekisteritietoja (uusi 4 b artikla). Tavoitteena on, että rikosrekisteritietoja koskeva yksittäinen pyyntö voidaan lähettää vain sellaisiin jäsenvaltioihin, joissa indeksifiltteristä saadun tiedon mukaan on samaa henkilöä koskevia rikostuomioita.

Direktiiviehdotuksessa ei ehdoteta soveltamisalan laajentamista sen osalta, mihin tarkoitukseen rikosrekisteritietoja on velvollisuus luovuttaa.

## 2 Pääasiallinen sisältö

Direktiiviehdotuksen 1 artikla sisältää säännökset, joilla korvataan voimassa olevan puitepäättöksen säännöksiä.

Artiklan 1 kohta sisältää uuden *1 artiklan* säännökset, joilla korvattaisiin kokonaan voimassa oleva 1 artikla. Uuden artiklan sanamuodossa otetaan huomioon direktiiviehdotuksen sisältämät muutokset yhteistyön alaan ja tavoitteisiin. Lisäksi artiklassa määritellään uudelleen ECRIS-järjestelmän perustaminen ja se sidotaan nimenomaisesti eri jäsenvaltioihin hajautetuksi IT-järjestelmäksi, jollainen myös olemassa oleva ECRIS-järjestelmä on.

Artiklan 2 kohdalla voimassa olevan puitepäättöksen *2 artiklaan* lisättäisiin uusi d ja e kohta. Uusi *d kohta* määrittelee tuomiojäsenvaltioksi sen, jossa tuomio annetaan. Uusi *e kohta* sisältää taas kolmannen maan kansalaisen määritelmän, jonka mukaan tällä tarkoitetaan muun valtion kuin EU:n jäsenvaltion kansalaista, valtiotonta henkilöä tai henkilöä, jonka kansalaisuutta ei tunneta siinä EU:n jäsenvaltiossa, jossa tuomio annetaan.

Artiklan 3 kohdalla korvataan voimassa olevan puitepäätöksen 4 artiklan 1 kohta. Kohdan sanamuotoa muutetaan siten, että jo olemassa olevaa velvoitetta merkitä tuomitun henkilön kansalaisuus tai kansalaisuudet rikosrekisteriin laajennetaan koskemaan EU:n jäsenvaltion kansalaisten lisäksi myös kolmannen maan kansalaisia.

Artiklan 4 kohdalla voimassa olevaan puitepäätökseen sisällytetään uusi 4 a artikla. Artiklan 1 kohdassa määritellään, mitä tietoja jäsenvaltion tulee tallettaa, kun annetaan kolmannen maan kansalaista koskeva tuomio. Artiklan mukaan tiedot tulee tallettaa, jollei tämä ole poikkeuksellisesti yksittäisessä tapauksessa mahdotonta. Artikla ei velvoita, että tiedot tulee tallettaa nimenomaisesti rikosrekisteriin, vaan jäsenvaltio voi tallettaa tiedot myös muuhun rekisteriin edellyttäen, että keskusviranomaisella on pääsy kyseiseen rekisteriin. Voimassa olevan puitepäätöksen 2 artiklan a kohdan määritelmästä seuraa, että tuomiolla tarkoitetaan tuomioistuinten lainvoimaista päätöstä luonnollisen henkilön tuomitsemisesta rikoksesta, siltä osin kuin nämä päätökset merkitään tuomiojäsenvaltion rikosrekisteriin. Puitepäätöksen 2 artiklan c kohdan määritelmän mukaan rikosrekisterillä tarkoitetaan kansallista rekisteriä tai kansallisia rekistereitä, joihin kirjataan tiedot tuomioista kansallisen lainsäädännön mukaisesti.

Voimassa oleva puitepäätös ei EU:n jäsenvaltion kansalaisten osalta sisällä vastaavia säännöksiä, jotka velvoittaisivat tallentamaan tietyt Suomessa annettua rikostuomiota koskevat tiedot kansalliseen rikosrekisteriin tai muuhun järjestelmään, lukuun ottamatta voimassa olevan puitepäätöksen 4 artiklan 1 kohtaa, jossa edellytetään, että rikosrekisteriin tulee merkitä kansalaisuutta koskeva tieto, kun kyse on toisen jäsenvaltion kansalaista koskevasta tiedosta. Puitepäätös sisältää kuitenkin toiselle jäsenvaltiolle toimitettavat tiedot määrittelevän 11 artiklan, mutta artiklan sisällön ei ole katsottu luovan velvoitetta muuttaa niitä tietoja, jotka tuomiovaltio merkitsee kansalliseen rikosrekisteriin tai muuhun järjestelmään.

Ehdotetun uuden 4 a artiklan 1 kohdan mukaan kolmannen maan kansalaisen osalta talletettavia tietoja ovat ensinnäkin a—d alakohdassa luetellut tuomittua henkilöä koskevat, tuomion luonteeseen liittyvät, tuomioon johtaneeseen rikokseen liittyvät sekä tuomion sisältöön liittyvät tiedot. Nämä tiedot ovat samat kuin voimassa olevan puitepäätöksen 11 artiklan 1 kohdan a alakohdassa tarkoitetut *pakolliset* toimitettavat tiedot, jotka on aina toimitettava, paitsi jos keskusviranomaisella ei ole kyseisiä tietoja.

Lisäksi uuden 4 a artiklan mukaan talletettavia tietoja ovat e—h alakohdassa luetellut tiedot, jotka vastaavat voimassa olevan puitepäätöksen 11 artiklan 1 kohdan b alakohdassa lueteltuja *valinnaisia* tietoja, jotka tulee toimittaa, jos ne on kirjattu rikosrekisteriin. Tiedot ovat tuomitun vanhempien nimiä, tuomion viitenumeroa, rikospaikkaa ja rikostuomiota koskevia oikeudenmenetyksiä koskevat tiedot.

Uuden 4 a artiklan mukaan talletettavia tietoja ovat myös i—k alakohdassa luetellut tiedot, jotka vastaavat voimassa olevan puitepäätöksen 11 artiklan 1 kohdan c alakohdassa lueteltuja *lisätietoja*, jotka tulee toimittaa, jos ne ovat keskusviranomaisen saatavilla. Tiedot ovat tuomitun henkilötunnusta tai tuomitun henkilötodistuksen tyyppiä ja numeroa, henkilön sormenjälkiä ja tapauksen mukaan sala- ja/tai lisänimeä tai nimiä koskevat tiedot. Puitepäätöksen mukaan keskusviranomaisella voi toimittaa muitakin rikostuomioita koskevia tietoja, jotka on merkitty rikosrekisteriin.

Direktiiviehdotuksessa kolmannen maan kansalaisten osalta on näin ollen asetettu velvollisuus tallettaa laajemmin tietoja kuin EU:n jäsenvaltioiden kansalaisten osalta, sillä kolmannen maan kansalaisten osalta kaikki luetellut tiedot on velvollisuus tallettaa, kun taas kansalaisten osalta tallettamisvelvollisuus koskee vain kansalaisuutta koskevaa tietoa. Luovutettavat tiedot määrittelevään puitepäätöksen 11 artiklaan ei tältä osin ehdoteta muutoksia.

Uuden 4 a artiklan 2 kohdassa edellytetään, että jäsenvaltion keskusviranomaisen luo indeksifilterin, joka sisältää anonymisoitua tietoa jäsenvaltiossa tuomituista kolmannen maan kansalaisista. Indeksifilteriin sisällytetään artiklan 1 kohdan a, e, i, j ja k alakohdassa tarkoitettut tiedot (tuomitun henkilöä koskevat tiedot, vanhempien nimet, henkilötunnus tai henkilötodistuksen tyyppi ja numero, sormenjäljet ja sala- ja/tai lisänimet). Jäsenvaltion keskusviranomaisen tulee toimittaa indeksifilteri ja kaikki siihen liittyvät päivitykset kaikille jäsenvaltioille. Artiklan 3 kohdassa edellytetään, että kaikki muutokset tietoihin tulee välittömästi tehdä tallennettuihin tietoihin sekä indeksifilteriin.

Uuden 4 a artiklan 4 kohdan mukaan artiklan 2 ja 3 kohtaa sovelletaan myös sellaisiin kolmannen maan kansalaisiin, joilla on myös jonkin EU:n jäsenvaltion kansalaisuus. Kohta tarkoittaa, että myös niiden henkilöiden osalta, joilla on kohdassa tarkoitettu kaksoiskansalaisuus, artiklassa luetellut henkilötiedot tulisi sisällyttää indeksifilteriin. Edellytyksenä kuitenkin on, että jäsenvaltion keskusviranomaisen tallentaa tarkoitettut tiedot jäsenvaltion kansalaisten osalta. Tavoitteena on, että henkilöä koskeva tieto on löydettävissä, vaikka toinen kansalaisuus ei olisi tiedossa. Artiklan 5 kohta sisältää voimaantulosäännöksen.

Artiklan 5 kohdalla puitepäätökseen lisätään uusi 4 b artikla, joka koskee indeksifilterin käyttöä. Uuden 4 b artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltion keskusviranomaisella on oikeus tutkia muiden jäsenvaltioiden sille lähettämät indeksifilterit sen käytössä olevilla kolmannen maan kansalaisen henkilöllisyyttä määrittävillä tiedoilla. Tutkimisen tavoitteena on löytää osumatietoja, joiden perusteella jäsenvaltio tietää, missä toisessa jäsenvaltiossa on samaa kolmannen maan kansalaista koskeva tuomio. Artiklan 2 kohdan mukaan artiklaa sovelletaan myös sellaisiin kolmannen maan kansalaisiin, joilla on EU:n jäsenvaltion kansalaisuus.

Artiklan 6 kohdalla voimassa olevan puitepäätöksen 6 artiklan 2 ja 3 kohta ehdotetaan muutettavaksi siten, että myös kolmannen maan kansalaiset otetaan huomioon. Mainituissa 2 ja 3 kohdassa säännellään tilanteita, joissa henkilö pyytää itseään koskevaa rikosrekisteriotetta. Sääntely määrittelee sekä EU:n jäsenvaltioiden kansalaisten että kolmannen maan kansalaisten osalta, mistä jäsenvaltioista keskusviranomaisen voi pyytää lisätietoja, jotka voidaan sisällyttää henkilön itsensä pyytämään rikosrekisteriotteeseen.

Artiklan 7 kohdalla voimassa olevan puitepäätöksen 7 artiklan 4 kohta korvataan uudella säännöksellä siten, että myös kolmannen maan kansalaiset otetaan huomioon. Säännös koskee velvollisuutta luovuttaa tietoja tilanteessa, jossa yksittäinen rikosrekisteritietoja koskeva pyyntö esitetään muulle jäsenvaltiolle kuin sille, jonka kansalainen tuomittu henkilö on. Kolmannen maan kansalaisten osalta jäsenvaltiolla on velvollisuus luovuttaa tiedot rikosasian käsittelyä varten tuomioista, jotka on annettu pyynnön vastaanottaneessa jäsenvaltiossa, sekä tuomioista, jotka on annettu kolmannessa valtiossa ja jotka on sisällytetty pyynnön vastaanottaneen jäsenvaltion rikosrekisteriin. Jos tietoja pyydetään muuta tarkoitusta kuin rikosasian käsittelyä varten, tietoja tulee luovuttaa artiklan 2 kohdan mukaisesti siten kuin kansallisessa lainsäädännössä säädetään.

Artiklan 8 kohdalla tehdään teknisiä muutoksia voimassa olevan puitepäätöksen 9 artiklaan, joka koskee toiseen jäsenvaltioon toimitettujen henkilötietojen käyttöä.

Artiklan 9 kohdalla voimassa olevan puitepäätöksen 11 artiklan 3—7 kohta korvataan uudella 3—5 kohdalla. Säännökset koskevat tietojen toimittamista sähköisessä standardoidussa muodossa ja ne on päivitetty vastaamaan direktiiviehdotuksen mukaista tilannetta.

Artiklan 10 kohdalla voimassa olevaan puitepäätökseen lisätään uusi 11 a artikla. Uusi 11 a artikla sisältäisi ne säännökset ECRIS-päätöksestä, jotka on katsottu tarpeelliseksi pitää voi-

massa. Direktiiviehdotuksen 2 artikla muodollisesti kumoaa ECRIS-päätöksen, mutta tarvittava vastaava uusi sääntely jäisi voimaan siltä osin kuin se on sisällytetty uuteen 11 a artiklaan. Artiklan säännöksillä perustetaan eurooppalainen rikosrekisteritietojärjestelmä ECRIS ja määritellään ECRIS –järjestelmän yleinen tekninen toteuttamistapa (1 kohta). Keskeistä olisi, että kaikki rikosrekisteritiedot talletettaisiin jäsenvaltioiden omiin tietokantoihin (2 kohta) ja että jäsenvaltioiden keskusviranomaisilla ei olisi suoraa pääsyä toisten jäsenvaltioiden rikosrekistereitä sisältäviin tietokantoihin (3 kohta). Lisäksi uudessa 11 a artiklassa säädetään komission ja jäsenvaltioiden välisestä vastuusta tietojen tallentamisessa, lähettämisessä, vastaanottamisessa ja viestijärjestelmässä sekä IT-ohjelmien toimittamisessa ja teknisessä tuessa (4–6 kohta). Artikla määrittelee myös kuluja koskevat vastuut komission ja jäsenvaltioiden välillä (7 kohta). Artiklan mukaan jäsenvaltio vastaa niistä toteuttamis-, hallinto-, käyttö- ja ylläpitokuluista, jotka koskevat se omaa rikosrekisteriä koskevaa tietokantaa ja artiklan 1 kohdassa tarkoitettuja IT-ohjelmia. Komissio taas vastaa ECRIS:n yhteisen viestijärjestelmän toteuttamis-, hallinto-, käyttö- ja ylläpitokuluista sekä artiklan 1 kohdassa tarkoitettujen IT-ohjelmien toteuttamisesta ja kehittämisestä.

Artiklan 11–13 kohdalla voimassa olevaan puitepäätökseen lisätään uusi *11 b*, *12 a* ja *13 a artikla*, jotka koskevat komission täytäntöönpanosäännöksiä, komitologiamenettelyä ja komission suorittamaa arviointia. Direktiiviehdotuksen *3–5 artikla* ovat tavanomaisia loppumääryksiä, jotka koskevat kansallista täytäntöönpanoaikaa, voimaantuloa ja sitovuutta.

### 3 Vaikutus Suomen lainsäädäntöön

Voimassa oleva puitepäätös on Suomessa pantu täytäntöön säätämällä rikosrekisteritietojen säilyttämisestä ja luovuttamisesta Suomen ja muiden Euroopan unionin jäsenvaltioiden välillä annettu laki (214/2012, jäljempänä *EU-rikosrekisterilaki*) sekä muuttamalla rikosrekisterilakia (770/1992) ja kansainvälisestä oikeusavusta rikosasioissa annettua lakia (4/1994).

Vaikka voimassa oleva puitepäätös ei velvoittanut muuttamaan kansalliseen rikosrekisteriin merkittäviä tietoja, puitepäätöstä täytäntöön pantaessa käytännön yhteistyön helpottamiseksi Suomessa muutettiin joitakin rikosrekisteriin merkittäviä tietoja. Rikosrekisterin osalta muutokset olivat toteutettavissa kohtuullisin kustannuksin, sillä rikosrekisteriä oltiin muutoinkin juuri uudistamassa. Voimassa olevan rikosrekisterilain 2 §:n mukaan rikosrekisteriin merkitään valtaosa puitepäätöksen 11 artiklassa tarkoitetuista pakollisista tiedoista. Valtaosaa mainitussa 11 artiklassa tarkoitetuista valinnaisista ja lisätiedoista ei kuitenkaan merkitä rikosrekisteriin.

Direktiiviehdotuksen säännökset siitä, että kolmannen maan kansalaisen osalta jäsenvaltion, jossa henkilö tuomitaan, on talletettava kaikki uudessa 4 a artiklassa luetellut tiedot siten, että keskusviranomaisella on pääsy tietoihin, edellyttäisivät lainsäädännön muuttamista. Erityisesti velvollisuus tallettaa sormenjälkitietoja voisi edellyttää laajempia lainsäädäntömuutoksia. Se, millä tavoin direktiivin velvoitteet päätettäisiin panna kansallisesti täytäntöön, määräisi, miltä osin lainsäädäntöä tulisi muuttaa. Direktiivi edellyttäisi todennäköisimmin rikosrekisterilain ja henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa annetun lain (761/2003), mutta myös muiden lakien muuttamista. Myös tarvittavien tietojen kerääminen kansallisesti edellyttää lainsäädäntömuutoksia.

Direktiiviehdotuksen säännökset kolmannen maan kansalaisen henkilöön liittyvien tietojen siirtämisestä indeksifilteriin ja indeksifilterien käytöstä edellyttäisivät myös lainsäädännön muuttamista, todennäköisimmin rikosrekisterilain ja EU- rikosrekisterilain muuttamista.

## U 13/2016 vp

Puitepääöstä täytäntöön pantaessa (HE 1/2012 vp) sakkorekisteri katsottiin rikosrekisterin lisäksi puitepääöksen 2 artiklassa tarkoitetuksi rikosrekisteriksi, joten voimassa oleva lainsäädäntö edellyttää myös sakkorekisterin tietojen luovuttamista rikosrekisterin tietojen ohella siltä osin kuin kyse on tuomioistuimen lainvoimaisista päätöksistä luonnollisen henkilön tuomitsemisesta rikoksesta.

Sakkorekisteriin merkittäviä tietoja ei muutettu puitepääöksen täytäntöönpanon yhteydessä, koska muutokset olisivat merkinneet kalliita tietojärjestelmä uudistuksia. Tämän johdosta sakkorekisteriin merkityn ratkaisun osalta tiedot tulee luovuttaa osin oikeushallinnon valtakunnallisesta tietojärjestelmästä. Direktiiviehdotuksen säännökset edellyttäisivät lainsäädäntömuutoksia myös sakkorekisterin osalta.

Direktiiviehdotus edellyttää myös muilta osin EU-rikosrekisterilain muuttamista sekä mahdollisesti myös muita lainsäädäntömuutoksia.

### 4 Ehdotuksen oikeusperusta

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 käsittelyä 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 direktiiviehdotuksen oikeusperusta asianmukainen ottaen huomioon, että direktiiviehdotus edellyttää kansallisella tasolla talletettävien tietojen harmonisointia.

### 5 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 unioni toimii aloilla, jotka eivät kuulu sen yksinomaiseen toimivaltaan, ainoastaan jos ja siltä osin kuin jäsenvaltiot eivät voi keskushallinnon tasolla tai alueellisella taikka paikallisella tasolla riittäväällä tavalla saavuttaa suunnitellun toiminnan tavoitteita, vaan ne voidaan suunnitellun toiminnan laajuuden tai vaikutusten vuoksi saavuttaa paremmin unionin tasolla.

Direktiiviehdotuksen johdanto-osan 16 kappaleessa todetaan, että jäsenvaltiot eivät voi riittäväällä tavalla saavuttaa direktiiviehdotuksen tavoitetta eli kolmansien maiden kansalaisia koskevien rikosrekisteritietojen nopeaa ja tehokasta vaihtoa, vaan se voidaan vaadittujen synergiaetujen ja yhteentoimivuuden vuoksi saavuttaa paremmin unionin tasolla, joten unioni voi toteuttaa toimenpiteitä Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 5 artiklassa vahvistetun toissijaisuusperiaatteen mukaisesti.

Valtioneuvosto pitää ehdotusta toissijaisuusperiaatteen mukaisena.

## 6 Ahvenanmaan toimivalta

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

## 7 Direktiiviehdotuksen vaikutukset

Ehdotetulla direktiivillä tehostettaisiin jäsenvaltioiden välistä yhteistyötä rikosrekisteritietojen vaihdossa kolmansien valtioiden kansalaisten osalta.

Direktiiviehdotuksella olisi vaikutuksia Suomessa erityisesti Oikeusrekisterikeskuksen toimintaan, sillä Oikeusrekisterikeskus toimii puitepäätöksessä tarkoitettuna keskusviranomaisena, joka muun ohella vastaa muiden jäsenvaltioiden rikosrekisteritietoja koskeviin yksittäisiin pyyntöihin. Pyyntöjen määrä tulisi lisääntymään, sillä jatkossa niitä tehtäisiin enemmän kolmannen maan kansalaisten osalta. Lisääntynyt yhteistyö lisäisi muutoinkin Oikeusrekisterikeskuksessa tehtävän työn määrää. Alustavan arvion mukaan yhteistyön laajentuminen kokonaisuudessaan aiheuttaisi Oikeusrekisterikeskukselle työn lisäystä kahden henkilötyövuoden verran.

Direktiiviehdotuksella 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 tallettamista. Vaikutukset aiheutuisivat siitä, että talletettavat tiedot tulisi kerätä rikosasian käsittelyn aikana. Mainittujen viranomaisten työmäärä lisääntyisi, mutta alustavasti ehdotuksella ei kuitenkaan arvioida olevan merkittäviä henkilöstövaikutuksia, eikä merkittäviä henkilöstön lisäämiseen liittyviä taloudellisia vaikutuksia. Nämä voidaan kuitenkin tarkemmin arvioida vasta, kun ehdotuksen sisältö ja soveltamisala tarkentuvat.

Direktiiviehdotuksella olisi merkittäviä kustannusvaikutuksia, jotka aiheutuisivat ensinnäkin kansallisiin rekistereihin talletettavan tietosisällön muutoksista, jotka edellyttävät muutoksia IT-järjestelmiin. Erityisesti sormenjälkitietojen tallettaminen siten, että tiedot ovat Oikeusrekisterikeskuksen käytettävissä, aiheuttaisi IT-järjestelmien muutokuluja. Sormenjälkitietoja on tällä hetkellä tallennettuna vain sisäministeriön hallinnonalan rekistereihin, eikä oikeusministeriön ja sisäministeriön tietojärjestelmien välillä ole olemassa sormenjälkien siirtoa mahdollistavaa yhteyttä.

Myös direktiiviehdotuksen edellyttämän indeksifiltterijärjestelmän rakentaminen edellyttäisi IT-järjestelmämuutoksia ja aiheuttaisi merkittäviä kuluja. IT-järjestelmien kehitystyön lisäksi direktiivi aiheuttaisi uusia IT-järjestelmien hallinto-, käyttö- ja ylläpitokuluja.

Direktiiviehdotuksen mukaisten IT -järjestelmäkehityskustannusten kokonaismäärän oikeushallinnon viranomaisille arvioidaan olevan noin 1,2 miljoonaa euroa ja uuden indeksijärjestelmän ylläpitokustannusten vuosittain noin 100 000 euroa. Arviossa ei ole mukana esitutkintaviranomaisten järjestelmämuutoksia.



Komissio on ilmoittanut, että saattaa olla mahdollista, että se voi antaa jäsenvaltioille taloudellista tukea IT-järjestelmien rakentamiseen ja muutostöihin, mutta tästä ei ole saatavilla tarkempia tietoja.

## **8 Toisten jäsenvaltioiden kannat**

Direktiiviehdotuksen käsittely on alkanut 1.2.2016 ja 22.2.2016 pidetyissä työryhmäkokouksissa, jossa on esitetty alustavia kantoja. Useat jäsenvaltiot ovat kuitenkin alustavasti ilmoittaneet, että ne pitävät sormenjälkitietojen tallettamista hyväksyttävänä ainakin tietyssä laajuudessa.

## **9 Instituutioiden ja muut kannat**

Neuvosto tai parlamentti ei ole käsitellyt ehdotusta.

## **10 Ehdotuksen kansallinen käsittely**

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

## **11 Valtioneuvoston kanta**

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

Direktiiviehdotuksen mukaan jäsenvaltioilla olisi velvollisuus tallettaa sekä omaan kansalliseen järjestelmään että ECRIS-järjestelmään laajemmin tietoja kolmansien maiden kansalaisista kuin Euroopan unionin jäsenvaltioiden kansalaisista. Kolmansien maiden kansalaisten osalta talletettavat tiedot sisältäisivät myös sormenjälkitiedot. Ehdotettu sääntely on merkityksellistä perustuslain (731/1999) 6 §:ssä turvatuun syrjintäkiellon kannalta, koska tällainen sääntely saattaisi johtaa siihen, että kolmansien maiden kansalaiset tulevat eri asemaan asetetuiksi Euroopan unionin jäsenvaltioiden kansalaisiin verrattuna mahdollisesti jo rekisteröintivaiheessa taikka myöhemmin tietoja käytettäessä. Myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen 14 artikla ja sen 12 lisäpöytäkirja sekä Euroopan unionin perusoikeuskirjan 21 artikla sisältävät syrjintäkiellot.

Euroopan unionin 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. Euroopan unionin henkilötietojen suojaa koskevien nykyisten standardien mukaan ehdotuksessa tarkoitettuja rikosoikeudellisia tuomioita koskevia tietoja pidetään erityisenä henkilötietojen luokkana, joka edellyttää erityisiä suojatoimia. Kansallisen lain mukaan kysymys on henkilötietolain (523/1999) 11 §:ssä tarkoitetuista rikollista tekoa, rangaistusta tai muuta rikoksen seuraamusta koskevista arka-

## U 13/2016 vp

luonteisista henkilötiedoista, joiden käsittely on lähtökohtaisesti kielletty. Arkaluonteisten tietojen käsittely on kuitenkin mahdollista muun muassa silloin, kun käsittelystä säädetään laissa. Henkilötietojen käsittely tulee aina olla tarpeellista ja oikeasuhtaista.

Sekä perustuslain 6 §:n mukainen syrjintäkielto että henkilötietojen käsittelylle asetetut vaatimukset edellyttävät, että kolmansien maiden kansalaisia koskevien tietojen tallettamisvelvollisuuden sekä kansallisesti että ECRIS-järjestelmään tulee olla oikeasuhtaista, hyväksyttävää ja tarpeellista.

Henkilötietojen tallettamista koskeva velvollisuus ei saisi ylittää sitä, mikä on tarpeen rajat ylittävään oikeudelliseen yhteistyöhön liittyvän tavoitteen saavuttamiseksi. Ehdotuksessa kolmansien maiden kansalaisten henkilöiden sormenjälkitietojen tallettamista koskevaa velvoitetta on pidetty tarpeellisena, jotta voidaan varmistaa kyseisten henkilöiden luotettava tunnistaminen. Tältä osin valtioneuvosto katsoo, että sääntelyssä tulisi kuitenkin pyrkiä huomiomaan, että on myös kolmansia maita, joilla on luotettavat väestörekisterit, joiden perusteella kansalaiset voidaan luotettavasti tunnistaa.

Direktiiviehdotuksen edellyttämät muutokset kansallisessa järjestelmässä tallettaviin tietoihin aiheuttavat merkittäviä kuluja kansallisten IT-järjestelmien kehitystyön takia. Erityisesti sormenjälkitietojen kansallinen tallettaminen siten, että Oikeusrekisterikeskuksella on pääsy tietoihin, aiheuttaa merkittäviä kuluja. Toimivan sormenjälkien vertailujärjestelmän luominen Euroopan unionin jäsenvaltioiden välille aiheuttaa merkittäviä kuluja koko Euroopan unionin tasolla. Sormenjälkiä koskevan tiedon lisääminen ECRIS-yhteistyöhön kolmansien maiden kansalaisten osalta on lisäksi merkittävä muutos rikosrekisteritietojenvaihdossa tehtävään Euroopan unionin jäsenvaltioiden väliseen yhteistyöhön. Muutos on merkittävä myös kansalliseen tietojen tallettamiseen, sillä Suomen rikosrekisterijärjestelmään ei sisälly sormenjälkitietoja.

Voimassa oleva puitepäättös ei ole edellyttänyt kansallisten rikosrekisterijärjestelmien harmonisointia, mutta jäsenvaltioiden välinen yhteistyö on silti ollut toimivaa ja tehokasta.

Valtioneuvosto katsoo, että ensisijaisesti neuvottelujen kuluessa voitaisiin selvittää, olisiko riittävä, että direktiiviehdotuksen mukainen yhteistyö perustuisi voimassa olevan puitepäättöksen mukaisille periaatteille, eikä tallettavia tietoja koskevaa lainsäädäntöä harmonisoitaisi laajemmin kuin puitepäättöskään tätä edellyttää.

Jos tätä ei pidetä tehokkaan yhteistyön kannalta riittävänä, tulisi neuvottelujen kuluessa selvittää, edellyttääkö jäsenvaltioiden välinen tehokas yhteistyö kaikkien direktiiviehdotuksessa edellytettyjen tietojen mukaan lukien sormenjälkitietojen kansallista tallettamista kolmansien maiden kansalaisten osalta. Valtioneuvosto katsoo, että neuvotteluissa tulisi pyrkiä siihen, että direktiiviehdotus edellyttäisi jäsenvaltioita harmonisoimaan tallettavia tietoja koskevaa lainsäädäntöä vain siltä osin kuin se katsotaan tarpeelliseksi tehokkaan yhteistyön kannalta.