

Hallintovaliokunta

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

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

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi (keskitetty ECRIS-TCN-järjestelmä) (U 46/2017 vp): Asia on saapunut hallintovaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava suurelle valiokunnalle.

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi (kolmansien maiden kansalaisia koskeva tietojenvaihto ja ECRIS) (U 13/2016 vp): Hallintovaliokuntaan on saapunut jatkokirjelmä UJ 5/2017 vp — U 13/2016 vp mahdollisia toimenpiteitä varten.

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi (kolmansien maiden kansalaisia koskeva tietojenvaihto ja ECRIS) (U 13/2016 vp): Hallintovaliokuntaan on saapunut jatkokirjelmä UJ 24/2017 vp — U 13/2016 vp mahdollisia toimenpiteitä varten.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- lainsäädäntöneuvos Tanja Inanen, oikeusministeriö
- ylitarkastaja Virpi Koivu, sisäministeriö
- rekisteripäällikkö Teemu Mikkola, Oikeusrekisterikeskus
- poliisitarkastaja Anssi Kangas, Poliisihallitus
- tietosuojavaltuutettu Reijo Aarnio, tietosuojavaltuutetun toimisto

Viitetiedot

Valiokunta on aiemmin asiassa U 13/2016 vp antanut lausunnot HaVL 11/2016 vp ja HaVL 24/2016 vp.

VALTIONEUVOSTON KIRJELMÄ JA JATKOKIRJELMÄT

Ehdotus

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 puitepäättöksen 2009/315/YOS (jäljempänä puitepäättös) muuttamisesta kolmansien maiden kansalaisia koskevan tietojenvaihdon ja eurooppalaisen rikosrekisterijärjestelmän (ECRIS) osalta sekä neuvoston päätöksen 2009/316/YOS korvaamisesta.

Direktiiviehdotuksen tavoitteena on tehostaa Euroopan unionin jäsenvaltioiden välistä yhteistyötä kolmannen maan kansalaisten rikosrekisteritietojen vaihdossa. Voimassa oleva yhteistyö rikosrekisteritietojen vaihdossa perustuu puitepäättöksellä 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.

Asetusehdotuksen tarkoituksena on täydentää rikosrekisteritietojen vaihtoa keskitetyllä 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.

Asetusehdotuksessa säädettäisiin, mitä tietoja keskitettyyn tietojärjestelmään talletetaan, millä edellytyksillä keskitettyä tietojärjestelmää käytetään sekä mitä tietoja ja millä edellytyksillä keskitetystä tietojärjestelmästä luovutetaan. Lisäksi asetusehdotus sisältää säännökset tietojen säilyttämisajoista keskitetyssä tietojärjestelmässä sekä niiden muuttamisesta ja poistamisesta, keskitetyn tietojärjestelmän toiminnasta, vastuista ja tietoturvasta sekä tietosuojasta. Direktiiviehdotus sisältäisi varsinaista tietojen luovuttamista koskevan sääntelyn. Keskitettyä tietojärjestelmää ylläpitäisi vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueeseen liittyvien laaja-alaisen tietojärjestelmien operatiivisesta hallinnoinnista vastaava eurooppalainen virasto eu-LISA.

Valtioneuvoston kanta

U 46/2017 vp

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 kansalaista

Valiokunnan lausunto HaVL 23/2017 vp

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 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. 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 käsitellessä 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 toi-

Valiokunnan lausunto HaVL 23/2017 vp

mittaminen 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 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 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

Valiokunnan lausunto HaVL 23/2017 vp

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 vastaanotaneessa tuomiojäsenvaltiossa.

Valtioneuvosto katsoo, että ehdotusta tulee neuvotteluissa pyrkiä tarkemmin arvioimaan siltä osin kuin se koskee Eurojustin, Europolin ja Euroopan syyttäjänviraston pääsyä ECRIS-TCN-järjestelmään. Neuvotteluissa tulisi pyrkiä selventämään, miltä osin näiden elimien toimivaltuudet ovat sellaisia, että on välttämätöntä, että niillä on suora pääsy ECRIS-TCN-järjestelmään. Valtioneuvosto voi hyväksyä sen, että kolmannet maat voivat olla yhteydessä Eurojustiin, jotta se voi käyttää ECRIS-TCN-järjestelmää määrittääkseen sen jäsenvaltion, jolla on tietoja kyseisestä kolmannen maan kansalaisesta. Edellytyksenä ehdotuksen mukaisesti tulisi kuitenkin olla, että kun jäsenvaltio on määritetty, Eurojust siirtää pyynnön välittömästi kyseisen jäsenvaltion keskusviranomaiselle ja että Eurojust ei voi luovuttaa mitään tietoja kolmansille maille.

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

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

UJ 24/2017 vp

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 harmonisoidaisi. Neuvotteluissa tulisi pyr-

Valiokunnan lausunto HaVL 23/2017 vp

kiä ratkaisuun, jossa velvoitetaan sormenjälkitietojen käyttämiseen ECRIS-yhteistyössä vain silloin, kun sormenjäljet on kansallisen lainsäädännön mukaan kerätty rikosprosessin aikana.

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

Kansallisen lainsäädännön mukaisesti rikosprosessin aikana kerättyjen sormenjälkitietojen käyttäminen rikosrekisteritietojen vaihdossa tarkoittaisi poliisiasiain tietojärjestelmään jo talletettujen sormenjälkitietojen osalta, että niitä käytettäisiin muuhun tarkoitukseen kuin niiden alkuperäiseen käyttötarkoitukseen. Valtioneuvosto katsoo, että tämä ei ole ristiriidassa uuden tietosuojadirektiivin (EU) 2016/680 kanssa siltä osin kuin sormenjälkitietojen käsittelyä ECRIS-yhteistyön tarpeisiin voidaan pitää tarpeellisena ja oikeasuhtaisena ja edellyttäen, että tällaisesta käsittelystä on laissa säädetty.

Välttämättömyys- ja suhteellisuuskäsitteet 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).

UJ 5/2017 vp

Suomi 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 rikostuomioita, jolloin ne pystyvät kohdentamaan rikosrekisteritietoja koskevat pyyntönsä oikeisiin jäsenvaltioihin.

Sormenjälkitietojen käytön laajuus ECRIS-yhteistyössä

Suomi on ensisijaisesti katsonut, että ECRIS-sääntelyllä ei pidä velvoittaa jäsenvaltioita sormenjälkitietojen käyttämiseen kolmansien maiden kansalaisia koskevia rikosrekisteritietoja vaihdettaessa, vaan yhteistyön tulisi sormenjälkien osalta perustua voimassa olevan ECRIS-sääntelyn mukaisiin periaatteisiin. Voimassa oleva sääntely velvoittaa toimittamaan sormenjälkitiedot ri-

Valiokunnan lausunto HaVL 23/2017 vp

kosrekisteritietoja vaihdettaessa, jos keskusviranomaisella on saatavilla tiedot sormenjäljistä. Tämä sääntelyvaihtoehto ei kuitenkaan ole saanut neuvotteluissa juurikaan kannatusta.

Toissijaisesti Suomi katsoo, että jos jäsenvaltioille asetetaan velvollisuus käyttää sormenjälkitietoja rikosrekisteritietojen vaihdossa kolmansien maiden kansalaisten osalta, neuvotteluissa tulisi pyrkiä siihen, ettei sormenjälkitietojen keräämistä koskevaa jäsenvaltioiden kansallista lainsäädäntöä harmonisoida. Suomen tulisi pyrkiä neuvotteluissa ratkaisuun, jossa velvoitetaan sormenjälkitietojen käyttämiseen ECRIS-yhteistyössä vain silloin, kun sormenjäljet on kansallisen lainsäädännön mukaan kerätty rikosprosessin aikana.

Suomen tulisi pyrkiä ratkaisuun, jossa sormenjälkitietojen kerääminen olisi oikeasuhtaista ja hyväksyttävää. Tämän johdosta sormenjälkitietojen käyttö tulisi lisäksi pyrkiä rajoittamaan tilanteisiin, joissa henkilö on tuomittu vapausrangaistukseen. Rajoitus ottaisi huomioon sen, että tietyissä jäsenvaltiossa myös pienistä rikoksista tuomitaan rikosoikeudellinen seuraamus, joka voidaan luokitella ECRIS-yhteistyössä tarkoitetuksi rikosrekisteritiedoksi. Rajoitus olisi myös suhteellisuusperiaatteen mukainen. Suomen näkökulmasta tärkeintä olisi, että sakko- ja rikesakkorangaistukset saataisiin suljettua pois soveltamisalasta.

Suomi katsoo, että sormenjälkitietojen kerääminen tulisi pyrkiä rajoittamaan siihen laajuuteen, joka on välttämätöntä ECRIS-yhteistyön näkökulmasta.

Kansallisen lainsäädännön mukaisesti rikosprosessin aikana kerättyjen sormenjälkitietojen käyttäminen rikosrekisteritietojen vaihdossa tarkoittaisi poliisiasiain tietojärjestelmään jo talletettujen sormenjälkitietojen osalta, että niitä käytettäisiin muuhun tarkoitukseen kuin niiden alkuperäiseen käyttötarkoitukseen. Valtioneuvosto katsoo, että tämä ei ole ristiriidassa uuden tietosuojadirektiivin (EU) 2016/680 kanssa siltä osin kuin sormenjälkitietojen käsittelyä ECRIS-yhteistyön tarpeisiin voidaan pitää tarpeellisena ja oikeasuhtaisena ja edellyttäen, että tällaisesta käsittelystä on laissa säädetty.

Valtioneuvosto ei tässä vaiheessa kannata ECRIS-yhteistyössä käytettäväksi muita biometrisiä tietoja kuin sormenjälkitietoja.

Rikosrekisteritietojen luovuttamista koskevat periaatteet

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

Komission tuleva asetusehdotus

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. Nykyinen ECRIS-tietojärjestelmä on hajautettu jäsenvaltioihin. Suomen kannat keskitettyyn järjestelmään, tietojen luovuttamista koskeviin periaatteisiin ja biometristen tietojen käyttöön tulevat uudelleen arvioitavaksi sen jälkeen, kun komissio on antanut uuden ehdotuksen. Tämänhet-

Valiokunnan lausunto HaVL 23/2017 vp

kisten tietojen mukaan komissio antaa ehdotuksen kesäkuussa 2017. Suomi edellyttää, että komissio arvioi huolellisesti myös tulevan ehdotuksen taloudelliset vaikutukset.

Rikosrekisteritietojen vaihto ja EU:n muut tietojärjestelmät

Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että EU:n laajuisten tietojärjestelmien yhteensopivuutta ja yhteiskäyttöä koskevassa työssä, mukaan lukien Euroopan matkustajatieto- ja lupajärjestelmästä (ETIAS) annettavan asetuksen jatkovalmisteluissa selvitetään tarkemmin muun muassa käyttötarkoitussidonnaisuuden ja tarpeellisuuden kannalta komission ehdotuksia liittyen ECRIS-järjestelmän tietojen käyttöön. Valtioneuvosto on arvioinut OSA-sektorin tietojärjestelmiin liittyviä horisontaalisia kysymyksiä E-kirjeessä E 16/2017 vp.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Säädösehdotusten tavoite

Käsiteltävänä olevissa asetusehdotuksessa (KOM (2016) 344 lopullinen) ja direktiiviehdotuksessa (KOM (2016) 7 lopullinen) on kyse EU:n jäsenvaltioiden välillä rikosrekisteritietojen vaihtoon sovellettavan ECRIS-tietojärjestelmän täydentämisestä kolmansien maiden kansalaisia koskevilta osin. Jäsenvaltiot voisivat sen avulla tarkistaa, missä jäsenvaltioissa on kolmansien maiden kansalaisia koskevia tuomioita, ja kohdentaa yksittäiset tietopyyntönsä näihin jäsenvaltioihin. Voimassa olevassa järjestelmässä rikosrekisteritietojen vaihto on tehokasta vain EU-kansalaisten kohdalla. Nykyisin ainoa tapa selvittää, onko kolmannen maan kansalaisella aiempia rikostuomioita muissa jäsenvaltioissa, on kysyä asiaa jokaiselta jäsenvaltiolta erikseen.

Asetusehdotuksessa säädettäisiin keskitetyn tietojärjestelmän (ECRIS-TCN) perustamisesta, sisällöstä ja käytöstä. Direktiiviehdotus sisältäisi varsinaista tietojen luovuttamista koskevan sääntelyn.

Hallintovaliokunta kannattaa ECRIS-järjestelmän kehittämistä ja pitää rikosasioissa toimivaltaisten viranomaisten välisen yhteistyön ja tiedonvaihdon parantamista tärkeänä erityisesti terrorismin ja muun vakavan rikollisuuden torjunnan kannalta. Rikosrekisteritietojen vaihto on oleellinen osa terrorismin ja muun vakavan rikollisuuden torjuntaa, ja myös poliisi hyödyntää rikosrekisteritietoja.

Keskitetty tietojärjestelmä

Komission ehdotus keskitetystä tietojärjestelmästä on merkittävä muutos aikaisempaan direktiiviehdotukseen, jossa ehdotettiin nykyisen kaltaista hajautettua tietojärjestelmää. Valiokunta on aiemmin (HaVL 24/2017 vp) suhtautunut varauksella keskitetyn järjestelmän luomiseen muun muassa tietosuojaan liittyvistä syistä. Myöskään keskitetyn järjestelmän kustannuksista ei ole ollut tarkempaa selvitystä.

Asetusehdotuksen mukaan keskitettyä tietojärjestelmää ylläpitäisi eu-LISA, joka katsottaisiin tietojen käsittelijäksi, kun on kyse jäsenvaltioiden keskusjärjestelmään tallentamista henkilötie-

Valiokunnan lausunto HaVL 23/2017 vp

doista. Rekisterinpitäjäksi katsottaisiin kunkin jäsenvaltion keskusviranomainen, kun kyseinen jäsenvaltio käsittelee henkilötietoja tämän asetuksen nojalla.

Rekisterinpitäjän vastuu korostuu EU:n uuden tietosuojalainsäädännön myötä voimassa olevaa henkilötietojen käsittelyä koskevaa sääntelyä selvemmin. Rekisterinpitäjän vastuu ulottuu myös siihen, että henkilötietojen suoja varmistetaan asianmukaisesti henkilötietojen luovuttamisen yhteydessä. Erityisesti tästä näkökulmasta olisi tärkeää, että ECRIS-TCN-järjestelmään talletettavien, kansallisista järjestelmistä peräisin olevien tietojen omistajuus säilyy kansallisilla rekisteriviranomaisilla, mukaan lukien oikeus poistaa luovutetut tiedot järjestelmästä. Käsiteltävänä olevan uuden erityislainsäädännön ja EU:n tietosuojalainsäädännön väliseen suhteeseen on syytä kiinnittää huomiota säädösehdotuksista käytävien neuvottelujen aikana. Valiokunta pitää myös tärkeänä, että eu-LISAn ja kansallisten rekisterinpitäjien välinen vastuunjako on asetuksessa selvästi määritelty esimerkiksi tietojen tarkastamista ja korjaamista koskevien pyyntöjen osalta.

Asetusehdotuksen 22 artiklan mukaan keskusjärjestelmään sisältyviä tietoja voidaan käsitellä ainoastaan sen selvittämiseksi, missä jäsenvaltiossa on rikosrekisteritietoja kolmannen maan kansalaisesta. Rekisteröidyn oikeuksista ja tietosuojan valvonnasta säädettäisiin asetusehdotuksen 23—29 artiklassa. Kansallinen tietosuojaviranomainen valvoo asianomaisen jäsenvaltion suorittaman henkilötietojen käsittelyn lainmukaisuutta. Euroopan tietosuojavaltuutettu varmistaa, että eu-LISAn toteuttamat ECRIS-TCN-järjestelmään liittyvät henkilötietojen käsittelytoimet ovat asetuksen mukaisia. Valiokunnan käsityksen mukaan tietosuojaa koskevat säännökset ovat riittävän täsmälliset ja kattavat.

Sormenjälkitietojen ja muiden henkilötietojen tallettaminen

Asetusehdotuksessa asetetaan jäsenvaltioille velvollisuus tallettaa keskitettyyn tietojärjestelmään kolmansien maiden kansalaisten henkilöllisyyden määrittämistä koskevat tiedot mukaan lukien sormenjälkitiedot, joiden käyttäminen ECRIS-yhteistyössä ei EU-kansalaisten osalta ole puitepäättöksen mukaan pakollista. Hallintovaliokunta katsoo, että sormenjälkien käyttöä voidaan pitää hyväksyttävänä henkilöiden luotettavan tunnistamisen varmistamiseksi. Suomen kantana on aiemmin ollut pyrkiä siihen, että sormenjälkitietojen käyttäminen ei olisi pakollista. Tämä ei selvityksen mukaan ole kuitenkaan neuvotteluissa saavutettavissa. Valiokunta pitää asianmukaisena valtioneuvoston kantaa, että sormenjälkitietojen kerääminen tulee kuitenkin pyrkiä rajoittamaan siihen laajuuteen, joka on välttämätöntä ECRIS-yhteistyön näkökulmasta ja muutoinkin oikeasuhtaista ja hyväksyttävää. Valiokunta toteaa, että biometriset tiedot, kuten sormenjäljet, ovat uuden EU:n tietosuojalainsäädännön mukaan arkaluonteisia tietoja, joiden käsittelyä koskevat muita henkilötietoja tiukemmat vaatimukset.

Valiokunta tukee valtioneuvoston tavoitetta, ettei sormenjälkitietojen keräämistä koskevaa jäsenvaltioiden kansallista lainsäädäntöä harmonisoidaisi. Valiokunta kannattaa sitä, että sormenjälkitietojen käyttäminen ECRIS-yhteistyössä olisi velvoittavaa ainoastaan silloin, kun sormenjäljet on kansallisen lainsäädännön mukaan kerätty rikosprosessin aikana. Suomen osalta kyse olisi tällöin esitutinnan aikana pakkokeinolain (806/2011) nojalla kerätyistä sormenjäljistä. Lisäksi sormenjälkitietojen käyttö olisi perusteltua ja suhteellisuusperiaatteen mukaista rajata tilanteisiin, joissa henkilö on tuomittu vapausrangaistukseen. Tällä huomioitaisiin se, että esimerkiksi Suo-

Valiokunnan lausunto HaVL 23/2017 vp

messa myös pienistä rikoksista tuomitaan rikosoikeudellinen rangaistus (sakko tai rikesakko), joka voidaan luokitella ECRIS-yhteistyössä tarkoitetuksi rikosrekisteritiedoksi.

Valiokunta katsoo valtioneuvoston tavoin, että kasvokuvien käyttö voidaan tarvittaessa hyväksyä muutoin kuin pakollisena. Koska kasvokuvat ovat biometrisiä tietoja, on jatkovalmistelussa kuitenkin syytä selvittää, onko kasvokuvien käyttäminen välttämätöntä ja oikeasuhtaista. Lisäksi tulee huolehtia siitä, että sääntely on tältä osin riittävän täsmällistä ja tarkkarajaista.

Tietojen tallettamisvelvollisuus on asetusehdotuksen mukaan varsin laaja. Erityisesti tuomitun henkilön vanhempien tietojen pakollinen tallentaminen vaikuttaisi olevan kyseenalaista suhteellisuusperiaatteen näkökulmasta. Tietojen tallettamisvelvollisuuden laajuutta on syytä neuvottelujen kuluessa arvioida ottaen huomioon muun muassa se, että sormenjälkitietojen käyttäminen tulisi ehdotuksen mukaan pakolliseksi.

Selvityksen mukaan ECRIS-TCN-järjestelmään olisi tallennettava myös vanhoja rikoksesta tuomittujen tietoja, mukaan lukien sormenjäljet, mutta säädösehdotuksen perusteella on epäselvää, mitä kansallisia sormenjälkitietokantoja tallennusvelvollisuus koskisi. Selvityksen mukaan vanhoilla tiedoilla viitataan tietoihin, jotka on kerätty ennen asetuksen voimaantuloa. Riippuen siitä, mitkä ovat ne kansalliset sormenjälkitietokannat, joiden tiedot olisi talletettava keskitettyyn tietojärjestelmään, ehdotuksella voisi olla merkittäviäkin vaikutuksia poliisin kannalta. Kansallisen lainsäädännön mukaisesti rikosprosessin aikana kerättyjen sormenjälkitietojen käyttäminen rikosrekisteritietojen vaihdossa tarkoittaisi poliisiasiajn tietojärjestelmään jo talletettujen sormenjälkitietojen osalta, että niitä käytettäisiin muuhun tarkoitukseen kuin niiden alkuperäiseen käyttötarkoitukseen. Valiokunnan näkemyksen mukaan ehdotetussa ECRIS-TCN-järjestelmässä tapahtuvaa sormenjälkitietojen käsittelyä voidaan sinänsä pitää yhteensopivana henkilötietojen käsittelynä alkuperäisen poliisin henkilötietojen käsittelyn kanssa edellyttäen, että käsittely on oikeasuhtaista ja välttämätöntä. Ehdotuksesta seuraa kuitenkin lainmuutostarpeita.

Kuten valtioneuvoston kannasta ilmenee, asetus- ja direktiiviehdotuksessa on vielä useita avoimia kysymyksiä, joita tulee neuvottelujen aikana selvittää. Näitä kysymyksiä liittyy niin tietojärjestelmän tietosisältöön kuin järjestelmän käyttöönkin. Mitä tulee tietojen luovuttamiseen, hallintovaliokunta korostaa valtioneuvoston kantaa, että ECRIS-yhteistyössä lähtökohtana tulisi olla periaate, jonka mukaan rikosrekisteritiedon luovuttamisesta päättää se jäsenvaltio, jonka tiedoista on kyse.

Keskitetyn tietojärjestelmän kustannukset

Selvityksen mukaan keskusjärjestelmän, viestintäinfrastruktuurin, rajapintaohjelmiston ja ECRIS-viitesovelluksen toteuttamiseen ja toimintaan liittyvät kustannukset katetaan Euroopan unionin yleisestä talousarviosta. Asetuksen täytäntöönpanosta aiheutuisi EU:n talousarvioon komission mukaan kertaluonteisia kustannuksia noin 13 miljoonaa euroa, joka katettaisiin monivuotisen rahoituskehysten oikeusalan ohjelmasta kaudella 2018—2020. Sen jälkeen järjestelmän ylläpidosta aiheutuvat kustannukset sisällytettäisiin eu-LISAn talousarvioon. Sikäli kuin Eurojust, Europol ja Euroopan syyttäjänvirasto liitettäisiin ECRIS-TCN-järjestelmään, katettaisiin nämä kustannukset näiden toimielinten talousarviosta.

Valiokunnan lausunto HaVL 23/2017 vp

Muista kustannuksista vastaavat jäsenvaltiot, erityisesti kustannuksista, jotka aiheutuvat olemassa olevien kansallisten rikosrekisterien, sormenjälkitietokantojen ja keskusviranomaisten liittämistä ECRIS-TCN-järjestelmään sekä ECRIS-viitesovelluksen ylläpidosta. Kertaluonteiset kustannukset jäsenvaltioille yhteensä olisivat komission mukaan noin 13,3 miljoonaa euroa.

Asetusehdotuksella olisi Suomessa taloudellisia vaikutuksia erityisesti Oikeusrekisterikeskuksen toimintaan, joka toimii puitepäättöksessä tarkoitettuna keskusviranomaisena. Asetusehdotuksella olisi vaikutuksia myös muiden viranomaisten, erityisesti esitutkintaviranomaisten ja tuomioistuinten kannalta. Kokonaisuutena arvioiden kyse on merkittävistä tietojärjestelmämuutoksista. Erityisesti sormenjälkitietojen tallettaminen kansallisesti siten, että ne ovat Oikeusrekisterikeskuksen käytettävissä keskusjärjestelmään tallettamista varten, aiheuttaa tietojärjestelmiin muutoksia. Sormenjälkitietoja on tällä hetkellä tallennettuna vain sisäministeriön hallinnon alan rekistereihin, eikä oikeusministeriön ja sisäministeriön välillä ole sormenjälkitietojen siirtoa mahdollistavaa yhteyttä.

Valiokunnalle esitettyjen arvioiden mukaan keskitettyä järjestelmää voidaan komissiolta saatujen tietojen perusteella kuitenkin pitää kustannustehokkaampana kuin hajautettua järjestelmää. Oikeusrekisterikeskus on arvioinut hajautetun järjestelmän vaikutuksiksi noin 1,2 miljoonaa euroa kertaluonteisina kustannuksina ja noin 100 000 euroa vuosittaisina ylläpitokustannuksina. Keskuksen arvion mukaan keskitettyyn tietojärjestelmään siirtyminen vähentää todennäköisesti kustannuksia hajautetun indeksirekisterin osalta, mutta mahdollisesti lisää integraatiokustannuksia koskien tietoliikenneyhteyksiä eu-LISAan. Kokonaisvaikutusten arviointia on tässä vaiheessa kuitenkin mahdotonta vielä tehdä, koska ehdotusten sisältö ei ole täsmentynyt.

Tietojärjestelmäkustannusten ohella ehdotuksella on henkilöstövaikutuksia. Edellä mainittujen viranomaisten lisäksi hallintovaliokunta korostaa tietosuojavaltautetun resursointitarpeiden arviointia. Asetusehdotuksella annetaan tietosuojavaltautetulle jälleen uusi valvontatehtävä. Asetusehdotuksen mukaan jäsenvaltioiden on varmistettava, että niiden valvontaviranomaisilla on riittävät resurssit asetuksen nojalla annettujen tehtävien hoitamiseksi.

VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Hallintovaliokunta ilmoittaa,

että se yhtyy asiassa valtioneuvoston kantaan korostaen edellä esitettyjä näkökohtia.

Helsingissä 22.9.2017

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Juho Eerola ps
varapuheenjohtaja Timo V. Korhonen kesk
jäsen Anders Adlercreutz r
jäsen Elsi Katainen kesk

Valiokunnan lausunto HaVL 23/2017 vp

jäsen Kari Kulmala si
jäsen Antti Kurvinen kesk
jäsen Sirpa Paatero sd
jäsen Juha Pylväs kesk
jäsen Veera Ruoho kok
jäsen Wille Rydman kok
jäsen Vesa-Matti Saarakkala si
jäsen Mari-Leena Talvitie kok

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Minna-Liisa Rinne