

Asiantuntijalausunto

25.2.2025

ORK/210/2025

Julkinen

Rekisteripalvelut

Lakimies Tanja Kokkonen

Eduskunnan hallintovaliokunnalle

Asiantuntijalausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi yhteiskunnan kriittisen infrastruktuurin suojaamisesta ja häiriönsietokyvyn parantamisesta ja eräiksi muiksi laeiksi (HE 205/2024)

Oikeusrekisterikeskus (ORK) toimii rikos- ja sakkorekisterin rekisterinpitäjänä sekä rikosrekisteritietojen EU-tiedonvaihdon (ECRIS-tiedonvaihto) kansallisena keskusviranomaisena. Lisäksi ORK vastaa yli 50 erilaisen rangaistusluonteisen hallinnollisen seuraamuksen sekä uhkasakkojen täytäntöönpanosta.

Eduskunnan hallintovaliokunta on pyytänyt Oikeusrekisterikeskuksen asiantuntijaa lausumaan hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi yhteiskunnan kriittisen infrastruktuurin suojaamisesta ja häiriönsietokyvyn parantamisesta ja eräiksi muiksi laeiksi. Esitän lausuntonani kunnioittavasti seuraavaa.

Taloudellisista vaikutuksista ORK:n toimintaan

Hallituksen esityksen taloudellisten vaikutusten osalta ORK:lle arvioidaan syntyvän vuonna 2025 yhteensä 140.000 euron kustannus sekä vuodesta 2026 lukien 110.000 euron vuotuinen kustannus. Ensiksi mainittu summa koostuu vuonna 2025 toteutettavista järjestelmämuutoksista (30.000 euroa rikosrekisterijärjestelmän, VIA-integraation sekä ECRIS-tiedonvaihdon edellyttämiin muutoksiin) sekä kahden palveluasiantuntijan (ECRIS-tiedonvaihto sekä rikosrekisteri) palkkakustannuksista. Vuodesta 2026 lähtien esitetyt kustannukset koostuvat kokonaisuudessaan kyseisistä palkkakustannuksista. Palkkakustannusten lisäys kohdistuu ECRIS-tiedonvaihtoon liittyviin tehtäviin sekä rikosrekisterin tehtäviin pyyntöihin vastattaessa. Palkkakustannuksia ei ole mahdollista kattaa ORK:n nykyisillä määrärahoilla.

ORK pyrkii toteuttamaan viranomaisten välisen säännöllisesti toistuvan ja vakiosisältöisen sähköisen tietojen luovuttamisen tietojärjestelmien välillä julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetun lain (906/2022) 22 §:n mukaisesti teknisten rajapintojen avulla. Tiedonluovutus rikos- ja sakkorekisteristä turvallisuusselvityksiä varten tapahtuu tällä hetkellä rajapintaa hyödyntäen. Rajapintaa ei voida kuitenkaan käyttää ECRIS-tiedonvaihdon kautta saadun toisen jäsenvaltion vastauksen välittämiseen useita päiviä kyselyn tekemisen jälkeen. Näin tietopyyntöihin vastaaminen edellyttää rikosrekisterin palveluasiantuntijalta manuaalisyötä.

Myös ECRIS-tiedonvaihto edellyttää palveluasiantuntijan manuaalisyötä Suomen pyyntöjä toisiin EU-jäsenvaltioihin lähetettäessä sekä muiden jäsenvaltioiden pyyntöihin vastattaessa. Tällä hetkellä ECRIS-tiedonvaihdon kautta saapuneet ja lähetettävät kyselyt työllistävät noin 2 htv:n verran. Vuosittainen saapuvien ja lähtevien kyselyiden

yhteismäärä oli vuonna 2023 14.134 kyselyä ja vuonna 2024 15.837 kyselyä. Määrä henkilötyövuotta kohti on näin kasvanut vuodessa lähes tuhannella.

Suojelupoliisi teki vuonna 2023 yhteensä 99.571 ja vuonna 2024 yhteensä 116.670 rikosrekisterikyselyä ORK:lle turvallisuusselvityksasioissa. CER-direktiivin täytäntöönpano lisännee osaltaan turvallisuusselvitysten lukumääriä eli rikos- ja sakkorekisterikyselyitä niissäkin tapauksissa, joissa ECRIS-tiedonvaihtoa ei pyydetä. ECRIS-tiedonvaihdon osalta ORK:n työmäärän lisäys kohdistuu sekä muiden jäsenvaltioiden pyyntöihin vastaamiseen että pyyntöjen lähettämiseen muille jäsenvaltioille työn sisältäessä manuaalilyötä edellä kuvatuin tavoin.

Täytäntöönpanotehtävien osalta jokainen uusi rangaistusluonteinen hallinnollinen seuraamus lisää ORK:n henkilötyön tarvetta. Keskusteluissa oikeusministeriön kanssa on sovittu, että jokaisen uuden seuraamuslajin yhteydessä arvioidaan sen täytäntöönpanosta aiheutuvan lisähenkilötyön määrä, vaikka lisähenkilötyön määrä yhtä uutta seuraamuslajia kohti olisi vähäinen. Kun uusia seuraamuslajeja tulee jatkuvasti lisää, ORK:n lisähenkilötyön tarvetta on tarpeen arvioida pidemmällä aikajaksolla viraston tulosohjausmenettelyssä. Tällä perusteella nyt arvioituna ehdotettuun lakiin perustuvien laiminlyöntimaksujen johdosta ORK:lle syntyy lisähenkilöstön tarvetta vähäisessä määrin.

Laiminlyöntimaksusta ja sen täytäntöönpanosta

1. lakiesityksen 22 §:n mukaan valvova viranomainen voisi määrätä kriittisen toimijan maksamaan laiminlyöntimaksun valtiolle, mikäli kriittinen toimija laiminlöisi määrättyjä velvoitteitaan. ORK on kiinnittänyt 29.2.2024 päivityssä lausunnossaan huomiota siihen, että laiminlyöntimaksun täytäntöönpanosta ei ole säädetty riittävällä tavalla lausuttavana olleessa luonnoksessa hallituksen esitykseksi. Puutteita sääntelyssä on ollut muun muassa täytäntöönpanolain sekä toimivaltaisen täytäntöönpanoviranomaisen osalta. ORK on kiinnittänyt huomiota myös siihen, että laiminlyöntimaksun vanhentumisesta ei ole säädetty luonnoksessa eikä sakon täytäntöönpanosta annettua lakia ole esitetty muutettavaksi.

Eduskunnalle 19.12.2024 annetussa hallituksen esityksessä on otettu kattavasti huomioon ORK:n lausunnossaan 29.2.2024 esittämät huomiot. 1. lakiesitykseen sisältyy nyt erillinen 24 § ”Laiminlyöntimaksun täytäntöönpano”. Uuteen 24 §:ään sisältyy viittaus sakon täytäntöönpanosta annettuun lakiin sekä laiminlyöntimaksun vanhentumista koskeva sääntely, jonka mukaan laiminlyöntimaksu vanhenee viiden vuoden kuluttua lainvoiman saaneen päätöksen antamispäivästä. Erikseen 24 §:n säännöskohtaisissa perusteluissa on ORK:n esittämällä tavalla todettu, että laiminlyöntimaksulle ei perittäisi viivästyskorkoa. ORK:n esittämällä tavalla hallituksen esitykseen sisältyy nyt myös uusi 7. lakiesitys, jossa esitetään sakon täytäntöönpanosta annetun lain muuttamista siten, että sakon täytäntöönpanosta annetun lain 1 §:n 2 momentin listaan lisättäisiin 1. lakiesityksen mukainen laiminlyöntimaksu.

CER-yleislain 29 §:ää sekä 3. ja 6. lakiesitystä koskevat huomiot

1. lakiesityksen 28 §:n ja hallituksen esityksen mukaisen CER-yleislain 29 §:n mukaan suojelupoliisi voisi pyytää ORK:ta tekemään toisille EU-jäsenvaltioille rikosrekisteritiedon

Asiantuntijalausunto

25.2.2025

ORK/210/2025

Julkisuusluokka

luovuttamista koskevan pyynnön myös laatiessaan henkilöturvallisuusselvitystä henkilöstä, joka on valittu kriittiseen toimijaan palvelussuhteeseen tai toimeksiantotehtävää suorittamaan tai hoitaa kriittisessä toimijassa palvelussuhdetta tai toimeksiantotehtävää. Pyyntö tulisi ehdotuksen mukaan tehdä, jos se on selvityksen kohteen ulkomailla oleskelun tai muun erityisen syyn vuoksi tarpeen. ORK on kiinnittänyt huomiota alkuperäisessä lakiehdotuksessa siihen, että siitä on puuttunut turvallisuusselvityslaisissa (726/2014) mainittu toimeksiantotehtävään valittava tai tällaista tehtävää hoitava henkilö. Nyt henkilöpiirin ala on hallituksen esityksessä määriteltä tsmällisesti ja kattavasti.

Hallituksen esityksessä on katsottu, että CER-direktiivi sisältää liikkumavaraa siltä osin, mahdollistetaanko kyselyiden tekeminen myös kolmansien maiden kansalaisia koskevan ECRIS-TCN-tietojärjestelmän avulla. Tarkoituksenmukaiseksi on arvioitu rajata kyselyiden tekeminen pelkästään ECRIS-järjestelmään direktiivin vähimmäisvaatimuksen mukaisesti. Direktiivin johdanto-osan kappaleen 32 mukaan ECRIS-TCN-asetusta tulee soveltaa rikosrekisteritietojärjestelmää käytettäessä tarvittaessa ja soveltuvin osin. Olisi näkemykseni mukaan kuitenkin selkeämpää, että CER-direktiivin soveltamisalalla voitaisiin tehdä kyselyitä myös ECRIS-TCN-järjestelmään niiden jäsenvaltioiden tunnistamiseksi, joilla on mahdollisesti kolmansien maiden kansalaisten rikosrekisteritietoja. Tämä edellyttäisi asiasta säätämistä rikosrekisteritietojen säilyttämisestä ja luovuttamisesta Suomen ja muiden Euroopan unionin jäsenvaltioiden välillä annetussa laissa (214/2012, EU-rikosrekisterilaki).

3. lakiesityksessä EU-rikosrekisterilain 18 §:ään ehdotetaan säädettäväksi pyynnön vastaanottamisesta laskettava kymmenen työpäivän määräaika, jonka kuluessa keskusviranomaisen on vastattava tietopyyntöihin. Kun tietojen luovuttamiseen käytetään edellä kuvatuin tavoin yksittäisten jäsenvaltioiden rikosrekisteritietokantoihin perustuvaa hajautettua tietotekniikkajärjestelmää (ECRIS), uuden kyselyperusteen eli käyttötarkoituksen lisäksi direktiivin edellyttämä kymmenen työpäivän vastausaika on toteutettava ECRIS-tiedonvaihtoon kaikissa jäsenmaissa. Tiedonvaihto on mahdollista aloittaa käytännössä sitten, kun tarvittavat järjestelmämuutokset on toteutettu kansallisten järjestelmien lisäksi myös ECRIS-tiedonvaihtoon. Muutostarve ECRIS-tiedonvaihtoon on EU-komissiolla tiedossa ja kansallisia tietojärjestelmämuutoksia voidaan edistää EU-tason muutosten jälkeen.

Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian. Jäsenvaltion on viimeistään 17.7.2026 määritettävä kriittiset toimijat CER-direktiivin liitteessä tarkoitetuilla toimialoilla ja alasektoreilla. Taustantarkistusta koskeva tiedonvaihto edellyttää ennen sen aloittamista ORK:lta järjestelmämuutosten ja integraatioiden lisäksi henkilöstöresurssin lisäämistä tiedonvaihdon olennaisesti kasvaessa. Kiinnitän edelleen huomiota siihen mahdollisuuteen, että kriittiset toimijat määriteltäisiin eri jäsenvaltioissa eri aikaan ja näin ORK:lla tulisi olla valmius ECRIS-tiedonvaihtoon jo ensimmäisen jäsenvaltion alkaessa tehdä CER-direktiiviin liittyviä taustantarkistuksia. Tätä taustaa varten pidän erittäin tärkeänä, että ECRIS-tiedonvaihdon alkamisajankohta on etukäteen tiedossa mahdollisimman tarkasti.

ORK on lausunnossaan 29.2.2024 kiinnittänyt vielä huomiota EU-rikosrekisterilain 1 §:n muuttamiseen siltä osin kuin CER-direktiiviä koskeva ehdotettu 4 momentti siirtäisi voimassa olevien 4–6 momentin numerointia. Kyseisen pykälän tiettyihin voimassa

Asiantuntijalausunto

25.2.2025

ORK/210/2025

Julkisuusluokka

oleviin momentteihin on viitattu laissa Euroopan unionin ja Yhdistyneen kuningaskunnan välisen kauppaj- ja yhteistyösopimuksen rikoksen johdosta tapahtuvaa luovuttamista ja rikosrekisteritietojen vaihtamista koskevien määräysten soveltamisesta (470/2021). Kyseisen lain 6 §:ssä säädetään rikosrekisteritietojen vaihtamiseen sovellettavasta sääntelystä ja siinä viitataan nimenomaan 4 momenttiin. Koska CER-direktiivin tarkoittamaa ECRIS-tiedonvaihtoa ei tehdä Yhdistyneen kuningaskunnan kanssa, on esitykseen lisätty lausunnon perusteella nyt uusi 6. lakiesitys, jossa sanotun 6 §:n virheelliset ja tarpeettomat viittaukset EU-rikosrekisterilakiin on poistettu.