

Bryssel 21.12.2020
COM(2020) 778 final

KOMISSION KERTOMUS EUROOPAN PARLAMENTILLE JA NEUVOSTOLLE

**rikosrekisteritietojen vaihtamisesta jäsenvaltioiden välillä eurooppalaisen
rikosrekisteritietojärjestelmän (ECRIS) kautta**

{SWD(2020) 378 final}

1. Johdanto

Eurooppalaisen rikosrekisteritietojärjestelmän (ECRIS) tarkoituksena on parantaa kansalaisten turvallisuutta EU:n vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueella auttamalla jäsenvaltioita vaihtamaan tehokkaasti tietoa EU:n rikostuomioistuinten antamista rikostuomioista. ECRIS otettiin käyttöön huhtikuussa 2012. Sitä säännellään jäsenvaltioiden välisen rikosrekisteritietojen vaihdon järjestämisestä ja sisällöstä 26 päivänä helmikuuta 2009 tehdyllä neuvoston puitepäätöksellä 2009/315/YOS¹ ja eurooppalaisen rikosrekisteritietojärjestelmän perustamisesta 6 päivänä huhtikuuta 2009 tehdyllä neuvoston päätöksellä 2009/316/YOS².

Komissio antoi 29. kesäkuuta 2017 ensimmäistä kertaa neuvoston päätöksen 2009/316/YOS 7 artiklassa tarkoitetun tilastollisen kertomuksen, joka kattoi huhtikuun 2012 ja 31. joulukuuta 2016 välisen ajanjakson.³

Tämä kertomus on komission toinen tilastollinen kertomus ECRISin kautta tapahtuvasta jäsenvaltioiden välisestä rikosrekisteritietojen vaihdosta. Kertomuksen tarkoituksena on selvittää, miten jäsenvaltioiden välisessä tietojenvaihdossa on noudatettu ECRISin oikeudellista kehystä, ja tunnistaa mahdolliset järjestelmän tehokkuuteen liittyvät ongelmat, jotta tilanne saataisiin korjattua. Komissio varaa itselleen oikeuden toteuttaa kaikki tarvittavat toimenpiteet sen varmistamiseksi, että jäsenvaltiot täyttävät puitepäätöksessä 2009/315/YOS asetetut oikeudelliset velvoitteet.

1.1 ECRIS-tilastot

Tässä kertomuksessa esitetään yleiskatsaus ECRIS-järjestelmän käytöstä **1. tammikuuta 2017 ja 31. joulukuuta 2019 välisenä aikana, painottuen vuoteen 2019**. Kertomukseen on liitetty komission yksiköiden valmisteluasiakirja SWD(2020) 378, jäljempänä 'valmisteluasiakirja'. Useimmat kertomuksen taulukoista ja kaavioista koskevat vuotta 2019, ja vuosia 2017 ja 2018 koskevat taulukot ja kaaviot ovat liitteenä olevassa valmisteluasiakirjassa. Joissakin kertomuksen tilastoissa esitetään yleiskatsaus ECRIS-järjestelmän kahdeksan toimintavuoden ajalta järjestelmän käyttöönotosta huhtikuussa 2012 lähtien. Kaikkia jäsenvaltioita koskevat vertailevat tilastotiedot ja yksittäisiä jäsenvaltioita koskevat tilastotaulukot (jotka on esitetty valmisteluasiakirjan kohdassa 3) kattavat kuitenkin ECRIS-tietojenvaihdon ainoastaan vuosina 2017–2019. Tarvittaessa viitearvoina on käytetty vuoden 2016 tilastoja. Kertomus sisältää myös tietoja Yhdistyneestä kuningaskunnasta EU:n jäsenvaltiona vuoteen 2019 asti.

Kertomus perustuu järjestelmän automaattisesti luomiin tilastotietoihin, jotka jäsenvaltiot ovat toimittaneet komissiolle. ECRISiä varten vahvistetuista 233 tilastollisesta indikaattorista valittiin julkaistavaksi ainoastaan oleelliset ja merkitykselliset tiedot. Jäsenvaltioita pyydettiin myös toimittamaan tilastoja niiden alueella muiden EU-maiden kansalaisille annettujen tuomioiden lukumäärästä, jotta voitaisiin saada yleiskuva ilmoitusmenettelyn

¹ EUVL L 93, 7.4.2009, s. 23, sellaisena kuin se on muutettuna direktiivillä (EU) 2019/884 (EUVL L 151, 7.6.2019, s. 143).

² EUVL L 93, 7.4.2009, s. 33. Tämä päätös korvataan direktiivillä (EU) 2019/884 niiden jäsenvaltioiden osalta, joita kyseinen direktiivi sitoo, 28. kesäkuuta 2022 alkaen.

³ COM(2017) 341 final; SWD(2017) 242 final.

toteutumisesta. Tässä kertomuksessa käsitellään 23 jäsenvaltion⁴ toimittamia tuomioita koskevia tietoja.

1.2 ECRIS-järjestelmän yleiset periaatteet

ECRIS perustuu hajautettuun arkkitehtuuriin, jossa rikosrekisteritietoja vaihdetaan sähköisesti yksinomaan jäsenvaltioiden keskusviranomaisten välillä.

Jos jossakin jäsenvaltiossa annetaan tuomio toisen jäsenvaltion kansalaiselle, tuomion antaneella valtiolla on velvollisuus ilmoittaa mahdollisimman pian kaikki tuomioon liittyvät tiedot (**ilmoitukset uusista tuomioista**) ja niihin myöhemmin tehtävät päivitykset (**ilmoitukset päivityksistä**) kyseisen henkilön kansalaisuusjäsenvaltiolle ECRISin välityksellä.

Näin kansalaisuusjäsenvaltio voi ylläpitää keskusrekisteriä kaikista sen kansalaisille EU:n muiden jäsenvaltioiden rikostuomioistuimissa annetuista tuomioista sekä itse kyseisessä jäsenvaltiossa annetuista tuomioista. Kansalaisuusjäsenvaltiolla on velvollisuus säilyttää ja päivittää kaikki ECRISin kautta saamansa tiedot sekä toimittaa kaikki rikosrekisteritiedot (**tietopyyntöön vastaaminen**), jos jokin toinen jäsenvaltio niitä pyytää (**tietopyyntö**), lyhyessä 10 tai 20 päivän määräajassa.⁵

2. ECRIS-tietojenvaihto lukuina

2.1 Järjestelmään liittyneet jäsenvaltiot

ECRIS on hajautettu järjestelmä, jossa kaikkien jäsenvaltioiden välillä on tarkoitus olla keskinäinen yhteys. Jäsenvaltion katsotaan liittyneen ECRIS-järjestelmään, kun se vaihtaa rikosrekisteritietoja ainakin yhden muun järjestelmään liittyneen kumppanin kanssa. **Tähän mennessä kaikki jäsenvaltiot ovat liittyneet ECRIS-järjestelmään** ja vaihtavat rikosrekisteritietoja **keskimäärin 24 muun jäsenvaltion kanssa**.⁶

Jäsenvaltioiden välisiä yhteyksiä voi olla yhteensä 756 (27×28)⁷. Vaikka kaikki jäsenvaltiot ovat nyt liittyneet ECRIS-järjestelmään, **vain yksi jäsenvaltio (ES) vaihtaa ECRISin kautta tietoja kaikkien muiden jäsenvaltioiden kanssa**. Suurimmassa osassa jäsenvaltioita keskinäinen yhteys puuttuu yhden tai kahden jäsenvaltion osalta.

Kun ECRIS otettiin käyttöön vuonna 2012, jäsenvaltioiden välisiä yhteyksiä oli käytössä 173. Mahdollisten yhteyksien kokonaismäärä on 756 (jos kaikki 28 jäsenvaltiota käyttävät järjestelmää). Vuoden 2019 lopussa **yhteyksiä oli 670**, mikä on **90 prosenttia mahdollisten yhteyksien kokonaismäärästä**.⁸

⁴ Kypros, Kreikka, Tanska, Liettua ja Slovenia eivät toimittaneet tietoja komissiolle.

⁵ ECRISin kautta tapahtuvan tietojenvaihdon yleiset periaatteet on kuvattu yksityiskohtaisesti valmisteluasiakirjan kohdassa 1.

⁶ Maiden liittymisestä ECRIS-verkostoon on tietoa valmisteluasiakirjan kohdassa 2.1.

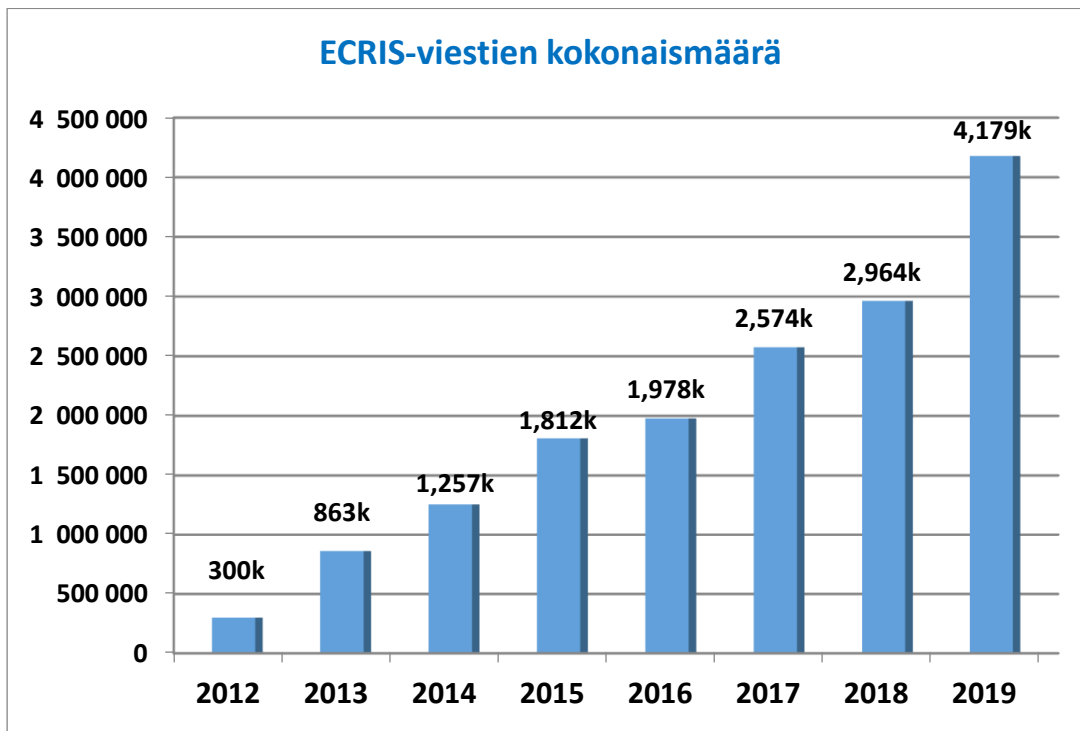
⁷ Määrä on laskettu 28 jäsenvaltion mukaan.

⁸ Yhteyksien kehityksestä vuosien varrella on tarkempaa tietoa valmisteluasiakirjan kohdassa 2.1.

Tästä huolimatta vielä ei siis ole saavutettu lopullista tavoitetta eli sitä, että jokainen jäsenvaltio on ECRIS-järjestelmän kautta yhteydessä kaikkiin muihin jäsenvaltioihin ja vaihtaa niiden kanssa tietoja.

2.2 Vaihdettuja viestien kokonaismäärä

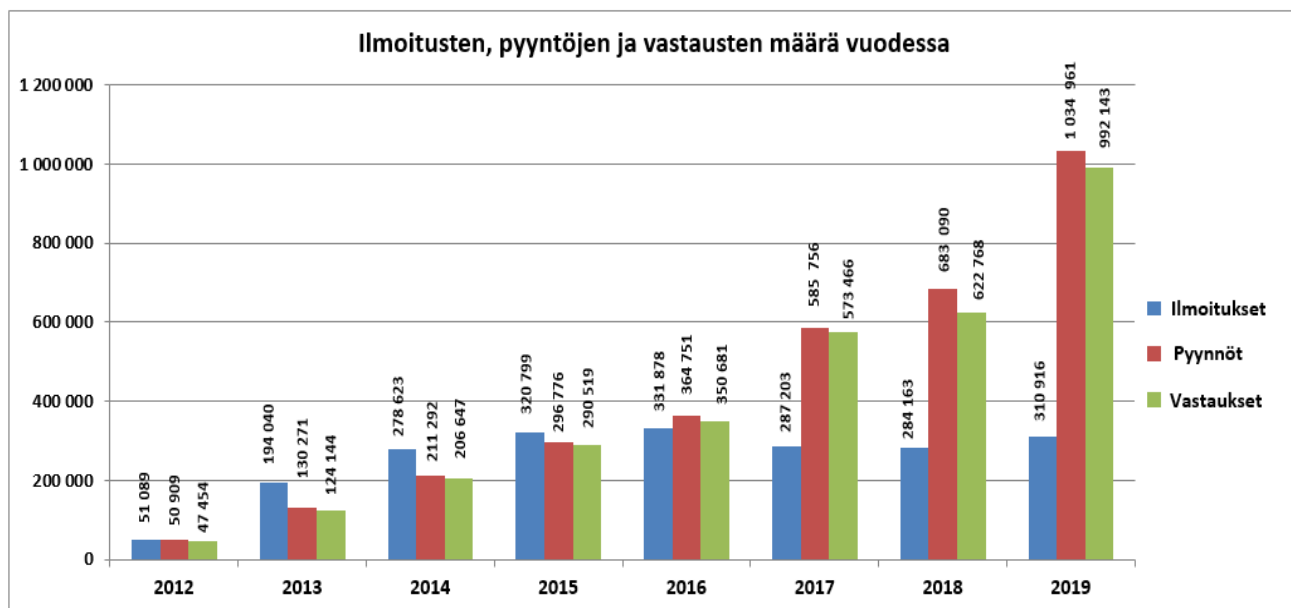
Seuraava kaavio havainnollistaa järjestelmään liittyneiden jäsenvaltioiden välillä vaihdettujen viestien vuotuisen määrän nopeaa kasvua ECRISin käyttöönotosta huhtikuussa 2012 vuoden 2019 joulukuun 31. päivään. On kuitenkin pidettävä mielessä, että vuonna 2012 järjestelmä ehti olla käytössä vain kahdeksan kuukautta.



Vuonna 2016 kaikki tuolloin toisiinsa yhteydessä olleet jäsenvaltiot vaihtoivat kaksi miljoonaa viestiä, mutta **vuonna 2019 luku oli lähes 4,2 miljoonaa** ja viestejä vaihdettiin **keskimäärin 348 000 kuukaudessa**. Määrässä ovat mukana kaikenlaiset viestit, kuten ilmoitukset, päivitykset, pyynnöt, vastaukset, kieltävät vastaukset, muut vastaukset ja lisätietojen vaihto.

Seuraavassa kaaviossa esitetään ilmoitusten, pyyntöjen ja pyyntöihin annettujen vastausten määrän kehitys ECRISin kahdeksan toimintavuoden aikana. Luvuissa on huomioitu ainoastaan uusia tuomioita koskevat ilmoitukset, ei tietojen päivityksiä. Vastauksiin lukeutuvat pyyntöihin annetut vastaukset, pyyntöjä koskevat kieltävät vastaukset ja muut vastaukset⁹.

⁹ Muita vastauksia ovat vastaukset esimerkiksi silloin, jos järjestelmästä löytyy useita pyyntöä vastaavia henkilöitä tai jos kyseinen henkilö ei ole pyynnön saaneen jäsenvaltion kansalainen.



Viimeksi kuluneiden kolmen vuoden aikana **uusia tuomioita koskevien ilmoitusten, pyyntöjen ja pyyntöihin annettujen vastausten** määrien suhde on **muuttunut merkittävästi**. Vuonna 2016 määrät olivat lähes samat kunkin kolmen luokan osalta – niitä lähetettiin noin 350 000 vuodessa kutakin. Vuonna 2019 tietopyyntöjen ja niihin saatujen vastausten määrä oli yli kolme kertaa suurempi kuin ilmoitusten määrä.

Vuonna 2017 **uusia tuomioita koskevien ilmoitusten määrä väheni**, minkä jälkeen se on pysynyt noin **310 000:n tasolla vuoteen 2019 asti**. Ilmoitusten määrän väheneminen on yllättävää, kun otetaan huomioon, että jäsenvaltioiden välisten yhteyksien määrä on kasvussa. Kuten jäljempänä kohdassa 2.4 todetaan, joillakin jäsenvaltioilla on ollut ongelmia kaikista uusista tuomioista ilmoittamisessa.

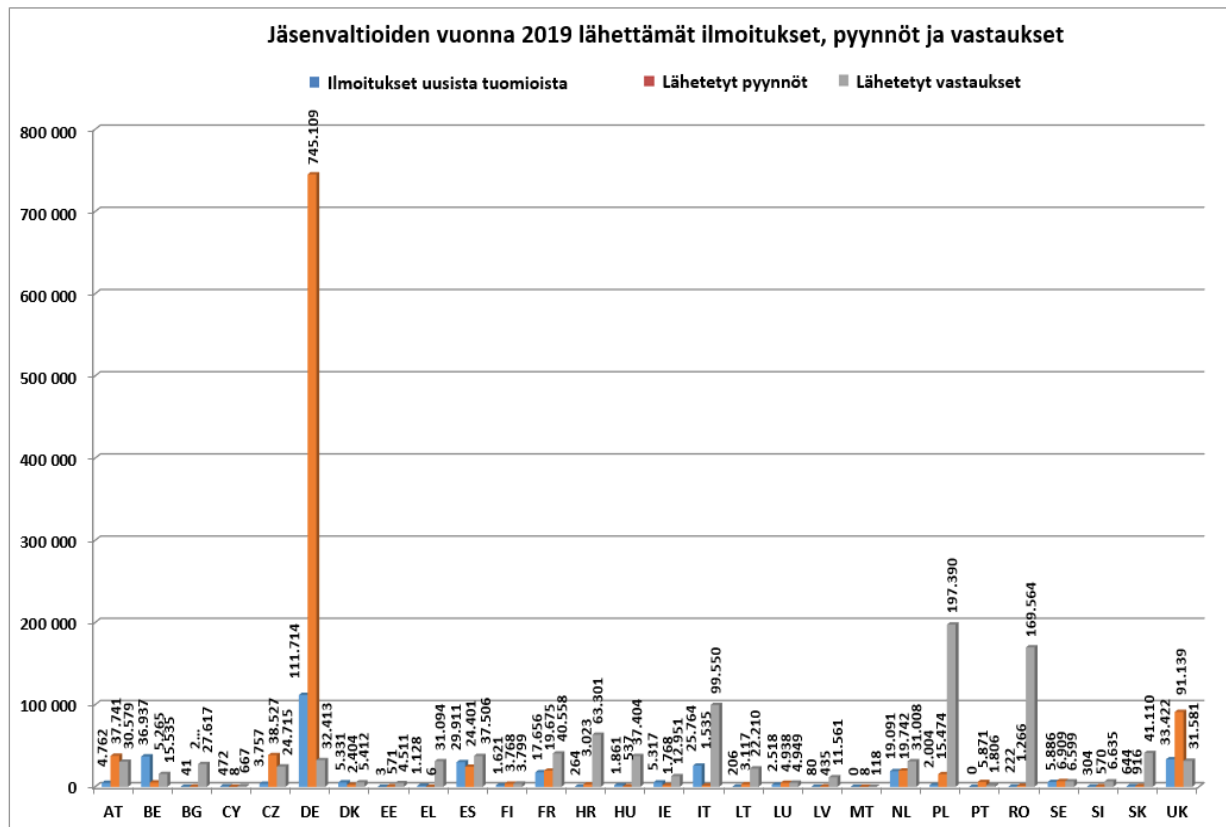
Sitä vastoin **tietopyyntöjen** ja niihin annettujen vastausten **määrä on kolminkertaistunut vuodesta 2017 – vuonna 2019 niitä lähetettiin miljoona** kutakin. Tämä **tietopyyntöjen määrän jyrkkä kasvu johtuu pääasiassa muutoksesta ECRIS-järjestelmän käytössä: ECRISiä ei enää käytetä pääasiassa rikosoikeudellisissa menettelyissä vaan yhä enemmän myös muissa tarkoituksissa**. Tarkempia tietoja on kohdassa 2.8. Tämä on myönteinen merkki siitä, että jäsenvaltioissa osataan rikosasioiden käsittelyn yhteydessä yhä paremmin pyytää tietoa ECRISin kautta, jotta aiemmat tuomiot voidaan ottaa huomioon puitepäätöksen 2008/675/YOS¹⁰ mukaisesti.

2.3 Ilmoitusten, pyyntöjen ja vastausten määrä jäsenvaltiota kohden

Seuraavassa kaaviossa esitetään kunkin järjestelmään liittyneen jäsenvaltion muille jäsenvaltioille vuonna 2019 lähettämien uusien tuomioita koskevien ilmoitusten, tietopyyntöjen ja vastausten määrät.¹¹

¹⁰ EUVL L 220, 15.8.2008, s. 32.

¹¹ Vuosien 2017 ja 2018 tiedot ovat valmisteluasiakirjan kohdassa 2.2.



Edellisten vuosien tapaan näissä kolmessa viestilajissa lähetettyjen viestien kokonaismäärässä mitattuna aktiivisimmat jäsenvaltiot olivat alla esitetyt.

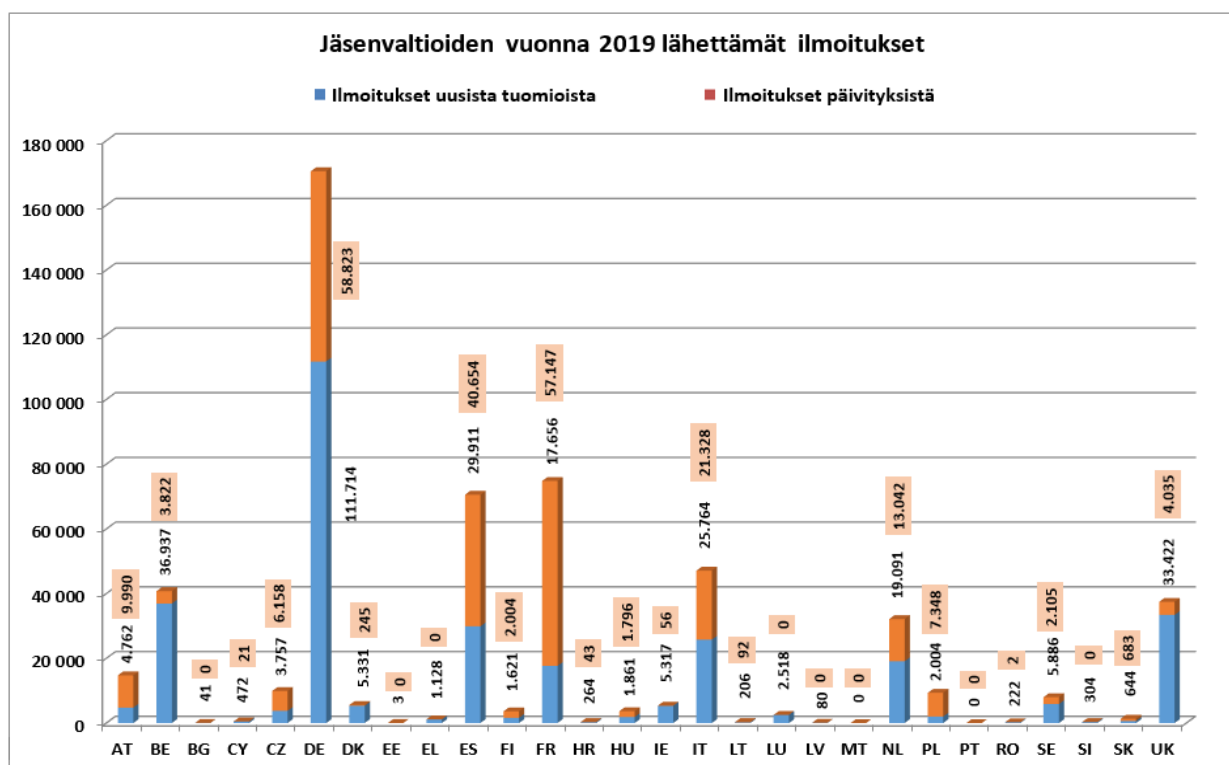
2017		2018		2019	
Näissä kolmessa lajissa lähetettyjen viestien kokonaismäärässä mitattuna aktiivisimpia jäsenvaltioita olivat:					
DE	32,2 %	DE	33,7 %	DE	38,0 %
UK	9,3 %	UK	8,4 %	PL	9,2 %
PL	7,3 %	PL	6,5 %	RO	7,3 %
RO	7,2 %	RO	6,1 %	UK	6,7 %
IT	4,8 %	IT	5,8 %	IT	5,4 %

Luvut osoittavat, että ECRISin käytössä ja työmäärissä on merkittäviä eroja jäsenvaltioiden välillä.

Osa jäsenvaltioista **pyytää tietoja huomattavasti useammin kuin niitä pyydetään toimittamaan tietoja**. Näitä maita ovat esimerkiksi DE (745 000 lähetettyä pyyntöä ja 32 400 vastaanotettua pyyntöä), UK (91 000 ja 31 500) ja CZ (38 500 ja 24 700). Osalle jäsenvaltioista osoitetaan **suuria määriä tietopyyntöjä**, ja ne itse lähettävät vähemmän tietopyyntöjä. Tällaisia maita ovat esimerkiksi PL (197 300 annettua vastausta ja 15 400 lähetettyä pyyntöä), RO (170 000 ja 1 200), IT (99 500 ja 1 500), HR (63 300 ja 3 000), SK (41 000 ja 900) sekä HU (37 400 ja 500). Jotkin jäsenvaltiot lähettävät **suuria määriä uusia tuomioita koskevia ilmoituksia** rikoksenteekijöiden kansalaisuusvaltiolle mutta vähemmän tietopyyntöjä. Näitä maita ovat muun muassa BE (36 300 lähetettyä ilmoitusta ja 5 200 lähetettyä pyyntöä) ja IT (25 700 ja 1 500).

2.4 Ilmoitukset

Seuraavassa kaaviossa esitetään kaikkien toisiin jäsenvaltioihin yhteydessä olevien jäsenvaltioiden vuonna 2019 antamien ilmoitusten määrä jaoteltuna uusista tuomioista koskeviin ilmoituksiin ja aiemmin lähetettyjä ilmoituksia koskeviin päivityksiin.¹²



Ilmoitusten määrä vaihtelee merkittävästi jäsenvaltiosta toiseen. Enimmillään uusista tuomioista annetaan vuodessa lähes 112 000 ilmoitusta (DE) ja vähimmillään ei yhtään (MT ja PT). Vaihtelun analysoinnissa on otettava huomioon ennen kaikkea kaksi seikkaa: maan koko ja muiden EU-maiden kansalaisille annettujen tuomioiden määrä.¹³

Uusia tuomioita koskevia **ilmoituksia aktiivisimmin** lähettävät jäsenvaltiot on esitelty alla olevassa taulukossa.

2017		2018		2019	
Uusia tuomioita koskevia ilmoituksia lähettivät aktiivisimmin seuraavat jäsenvaltiot:					
DE	34,5 %	DE	32,6 %	DE	35,9 %
BE	12,9 %	BE	14,0 %	BE	11,9 %
ES	10,4 %	ES	11,5 %	UK	10,7 %
UK	9,3 %	NL	9,6 %	ES	9,6 %
NL	7,5 %	IT	8,4 %	IT	8,3 %

¹² Vuosien 2017 ja 2018 tiedot ovat valmisteluasiakirjan kohdassa 2.3.

¹³ Ks. Eurostatin tilastot: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=File:Non-national_population_by_group_of_citizenship,_1_January_2019.png

Kun otetaan huomioon kaikki lähetetyt ilmoitukset, mukaan lukien päivitykset, DE on edelleen ensimmäisellä sijalla, mutta muutoin järjestys on muuttunut.

2017		2018		2019	
Kaikkia tuomioita koskevia ilmoituksia lähettivät aktiivisimmin seuraavat jäsenvaltiot:					
DE	31,9 %	DE	31,5 %	DE	40,8 %
ES	16,2 %	ES	19,2 %	FR	17,9 %
BE	9,4 %	IT	16,2 %	ES	16,9 %
FR	7,5 %	FR	14,3 %	IT	11,3 %
UK	7,4 %	BE	10,1 %	BE	9,7 %

Vuonna 2019 **uusia tuomioita koskevien ilmoitusten osuus oli 58 prosenttia ja päivityksiä koskevien ilmoitusten 42 prosenttia**. Kyseisenä vuonna lähetettiin yhteensä **230 000 päivitysilmoitusta**.¹⁴ On syytä huomauttaa, että ennen vuotta 2017 päivitysten osuus kaikista ilmoituksista oli vain noin neljännes. **Päivitysten määrän huomattava kasvu** monissa jäsenvaltioissa on myönteinen merkki siitä, että jäsenvaltiot ymmärtävät alkuperäisiin ilmoituksiin myöhemmin tehtävistä muutoksista tiedottamisen tärkeyden.

Uusia tuomioita koskevien ilmoitusten ja päivitysten keskinäinen suhde vaihtelee merkittävästi jäsenvaltioiden välillä. Osassa maista päivitysten määrä on ilmoituksiin nähden kolminkertainen (esim. FR ja PL) tai kaksinkertainen (esim. AT ja CZ), osassa molempia viestejä on lähes yhtä paljon (esim. ES, NL, IT, HU, FI ja SK) ja osassa päivitysten osuus kaikista ilmoituksista on hyvin pieni (esim. CY, DK, IE ja RO). Eniten kaikkia ilmoituksia lähettävät DE, FR ja ES. Päivitysten osuus kaikista vuonna 2019 lähetetyistä ilmoituksista oli DE:n tapauksessa 34 prosenttia, FR:n 76 prosenttia ja ES:n 57 prosenttia.

Ensimmäisessä tilastollisessa kertomuksessa nimettiin kaksi keskeistä ongelmaa: i) monet jäsenvaltiot **eivät lähetä lainkaan ilmoituksia uusista tuomioista tai lähettävät niitä vain vähän** ja ii) lukuisat jäsenvaltiot **eivät lähetä lainkaan päivityksiä** aiemmin lähettämiinsä ilmoituksiin **tai lähettävät niitä vain vähän**. Nämä kaksi ongelmaa nousivat esille myös vuosia 2017–2019 koskevien tilastotietojen yksityiskohtaisessa analyysissä. Nämä ongelmat ovat kuitenkin aiempaa merkittävämpiä, sillä ne koskettavat yhä useampia jäsenvaltioita.

Ensinnäkään monet jäsenvaltiot **eivät lähetä lainkaan ilmoituksia uusista tuomioista** (PT vuosina 2019 ja 2018, MT vuosina 2019 ja 2017, EE vuonna 2018 ja EL vuonna 2017) **tai lähettävät niitä vain vähän** suhteessa maassaan asuvien muiden EU-maiden kansalaisten määrään ja näille annettujen tuomioiden määrään (BG, EE, IE, LT, LU, NL ja RO vuonna 2019; BG, IE, LU, LT, RO, SI, SE, MT, EL ja UK vuonna 2018; BG, EE, IE, LT, LU, RO, SI, SE, PT ja UK vuonna 2017). **Tästä seuraa, että ilmoittamatta jätetyt tuomiot jäävät kirjaamatta rikoksentekijöiden kansalaisuusjäsenvaltion tai -jäsenvaltioiden rekistereihin.**

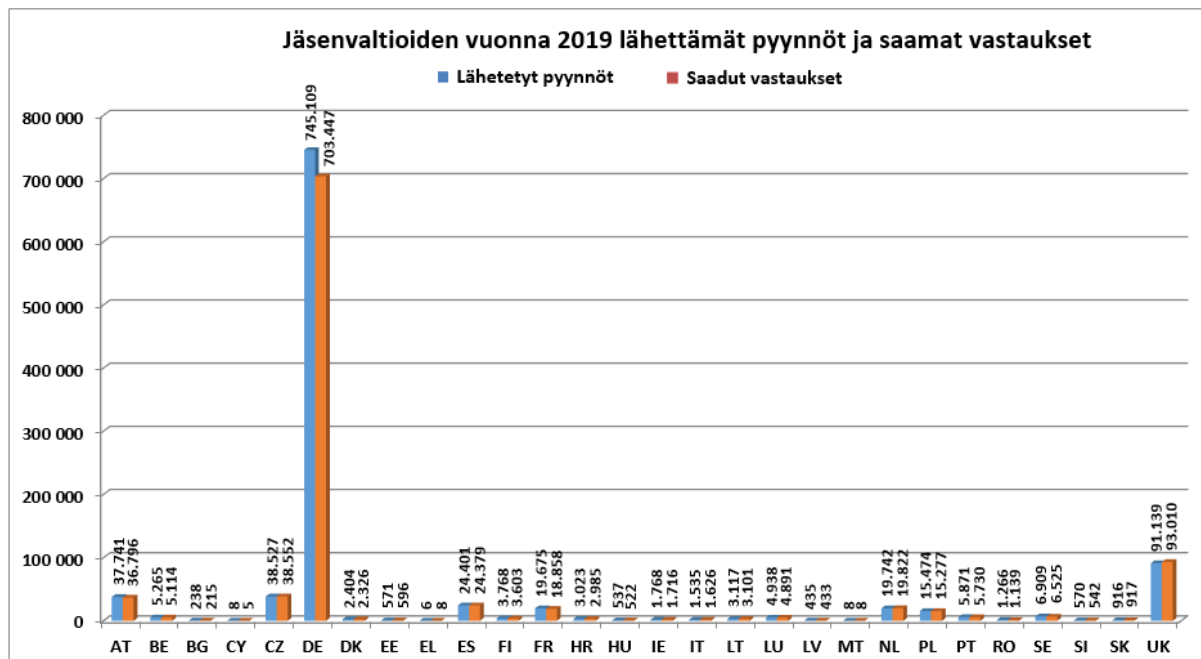
Toiseksi lukuisat jäsenvaltiot **eivät lähetä lainkaan päivityksiä** aiemmin lähettämiinsä ilmoituksiin (BG, EE, EL, LV, LU, MT, PT ja SI vuonna 2019; BG, DK, EL, SI, PT, MT, LV, LU, IE ja EE vuonna 2018; DK, EE, EL, LV, LU ja BG vuonna 2017) tai **lähettävät**

¹⁴ Tarkempia tietoja on valmisteluasiakirjan kohdassa 2.3.

niitä vain vähän (IE, RO ja CY vuonna 2019; RO ja CY vuonna 2018; SI, RO, PT, MT, IE, HR ja CY vuonna 2017). Jos tuomion antanut jäsenvaltio ei lähetä päivityksiä, kansalaisuusjäsenvaltio päätyy käsittelemään ja levittämään vanhentuneita ja epäluotettavia tietoja.¹⁵

2.5 Tietopyynnöt

Seuraavassa kaaviossa verrataan kaikkien toisiin jäsenvaltioihin yhteydessä olevien jäsenvaltioiden vuonna 2019 lähettämien tietopyyntöjen määrää niihin saatujen vastausten määrään.¹⁶



Kuten edellä kohdassa 2.2 on esitetty, **tietopyyntöjen määrä on kolminkertaistunut vuodesta 2017**, ja vuonna 2019 niitä tehtiin **miljoona** kappaletta.

Esitettyjen pyyntöjen määrä vaihtelee huomattavasti jäsenvaltioiden välillä. Eniten pyyntöjä lähettänyt maa (DE) on lähettänyt vuodessa 745 000 pyyntöä ja vähiten lähettänyt (EL) kuusi pyyntöä. Pyyntöjen kokonaismäärän kasvusta vastaa pääasiassa DE, jonka lähettämien pyyntöjen määrä on enemmän kuin viisinkertaistunut. ES, LT, NL ja PL ovat kaksinkertaistaneet määränsä. Pyyntöjen määrää koskevien jäsenvaltioiden välisten erojen analysoinnissa on otettava huomioon ennen kaikkea tietyssä jäsenvaltiossa asuvien muiden EU-maiden kansalaisten määrä.

Edellisten vuosien tapaan **lähetettyjen pyyntöjen osalta aktiivisimmat** jäsenvaltiot olivat seuraavat:

¹⁵ Tuomioita ja ilmoituksia koskevia jäsenvaltiokohtaisia tilastoja analysoidaan tarkemmin valmisteluasiakirjan kohdassa 3.

¹⁶ Vuosien 2017 ja 2018 tiedot ovat valmisteluasiakirjan kohdassa 2.4.

2017		2018		2019	
Tietopyyntöjä lähettivät aktiivisimmin seuraavat jäsenvaltiot:					
DE	57,7 %	DE	61,0 %	DE	72,0 %
UK	15,7 %	UK	13,4 %	UK	8,8 %
CZ	6,9 %	CZ	5,8 %	CZ	3,7 %
AT	5,1 %	AT	4,9 %	AT	3,6 %
FR	2,7 %	ES	3,3 %	ES	2,4 %

Vaikka pyyntöjen määrä on yleisesti kasvanut huomattavasti, ongelma – joka todettiin jo ensimmäisessä tilastollisessa kertomuksessa – on edelleen se, että jotkin jäsenvaltiot **eivät lähetä pyyntöjä lainkaan** (EL, CY ja MT) tai **lähettävät niitä vain vähän** suhteessa maassaan asuvien muiden EU-maiden kansalaisten määrään (BG, EE, HU, IT, LV, RO ja SI vuosina 2017–2019). Tästä voi seurata se, että rikostuomioistuimet antavat tuomioita ilman, että niillä on tietoa muissa jäsenvaltioissa annetuista tuomioista, mikä on vastoin puitepäättöksessä 2008/675/YOS asetettuja vaatimuksia. Se heikentää myös ennaltaehkäisevää vaikutusta, joka voi olla sillä, että rikosrekisteritietoja pyydetään rikosasian käsittelyn sijaan muuta tarkoitusta, kuten työhönottoselvityksiä, varten.

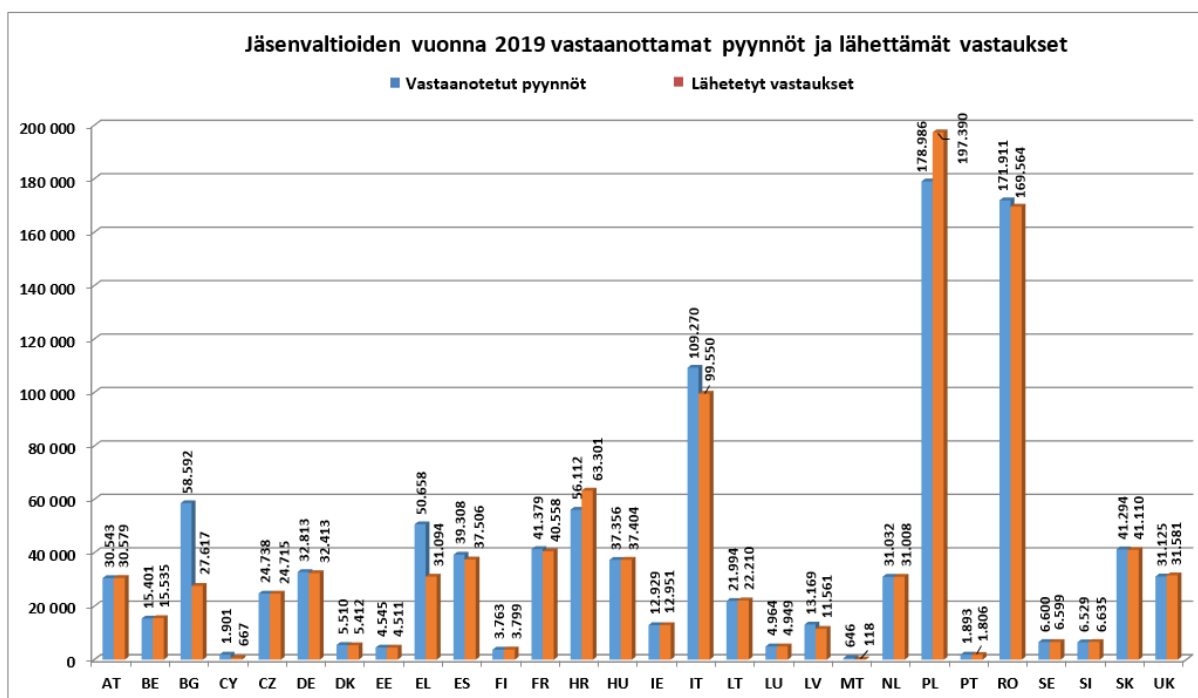
Tiedoista voidaan päätellä myös, että **kaikkiin tietopyyntöihin ei vastata** (ks. myös kohta 2.6). Aktiivisimmin tietopyyntöjä lähettäneistä jäsenvaltioista DE ei saanut vuonna 2019 vastausta 5,6 prosenttiin pyynnöistään (41 662) ja AT 2,5 prosenttiin pyynnöistään (945), kun taas UK:n ja CZ:n osalta saatujen vastausten määrä oli kyseisenä vuonna suurempi kuin niiden lähettämien pyyntöjen määrä.

2.6 Tietopyyntöihin vastaaminen

Seuraavassa kaaviossa verrataan kaikkien toisiin jäsenvaltioihin yhteydessä olevien jäsenvaltioiden vuonna 2019 lähettämien vastausten määrää niiden saamien tietopyyntöjen määrään.¹⁷

¹⁷

Vuosien 2017 ja 2018 tiedot ovat valmisteluasiakirjan kohdassa 2.5.



Vastaanotettujen tietopyyntöjen ja niihin liittyvien vastausten määrät vaihtelevat merkittävästi jäsenvaltioiden välillä. Eniten pyyntöjä vastaanotti vuodessa PL (179 000) ja vähiten MT (646). Vaihtelun analysoinnissa on otettava huomioon ennen kaikkea kaksi seikkaa: jäsenvaltion väkiluku ja sen muissa jäsenvaltioissa asuvien kansalaisten määrä.

Seuraavat jäsenvaltiot **antoivat eniten vastauksia tietopyyntöihin** (absoluuttisesti mitattuna, ei välttämättä eniten suhteessa saatujen pyyntöjen määrään):

2017		2018		2019	
Eniten vastauksia tietopyyntöihin antoivat seuraavat jäsenvaltiot (absoluuttisesti mitattuna):					
RO	17,9 %	RO	15,5 %	PL	19,9 %
PL	16,6 %	PL	14,5 %	RO	17,1 %
IT	8,2 %	IT	10,8 %	IT	10,0 %
SK	6,7 %	SK	6,0 %	HR	6,4 %
DE	4,9 %	FR	4,7 %	SK	4,1 %

Vaikka kaikki jäsenvaltiot yleisesti ottaen vastaavat niille esitettyihin tietopyyntöihin, vuonna 2019 **vastausta ei saatu yli 42 000 tietopyyntöön**. Useimmiten vastauksia annetaan hieman vähemmän kuin tietopyyntöjä vastaanotetaan. Tämä erotus oli vuonna 2019 **keskimäärin 4,1 prosenttia, kun se vuonna 2016 oli 3,6 prosenttia**.

Vuonna 2019 eniten tietopyyntöjä vastaanottaneista jäsenvaltioista BG ei vastannut 53 prosenttiin saamistaan tietopyyntöistä (30 975 pyyntöä), EL ei vastannut 38 prosenttiin (19 564), IT 8,9 prosenttiin (9 720) ja RO 1,3 prosenttiin (2 347). PL:n ja HR:n tapauksessa vuonna 2019 lähetettyjen vastausten määrä oli itse asiassa suurempi kuin vastaanotettujen pyyntöjen määrä, mikä voi johtua edellisvuonna saatuja tietopyyntöjä koskevien vastausten viivästyisestä.

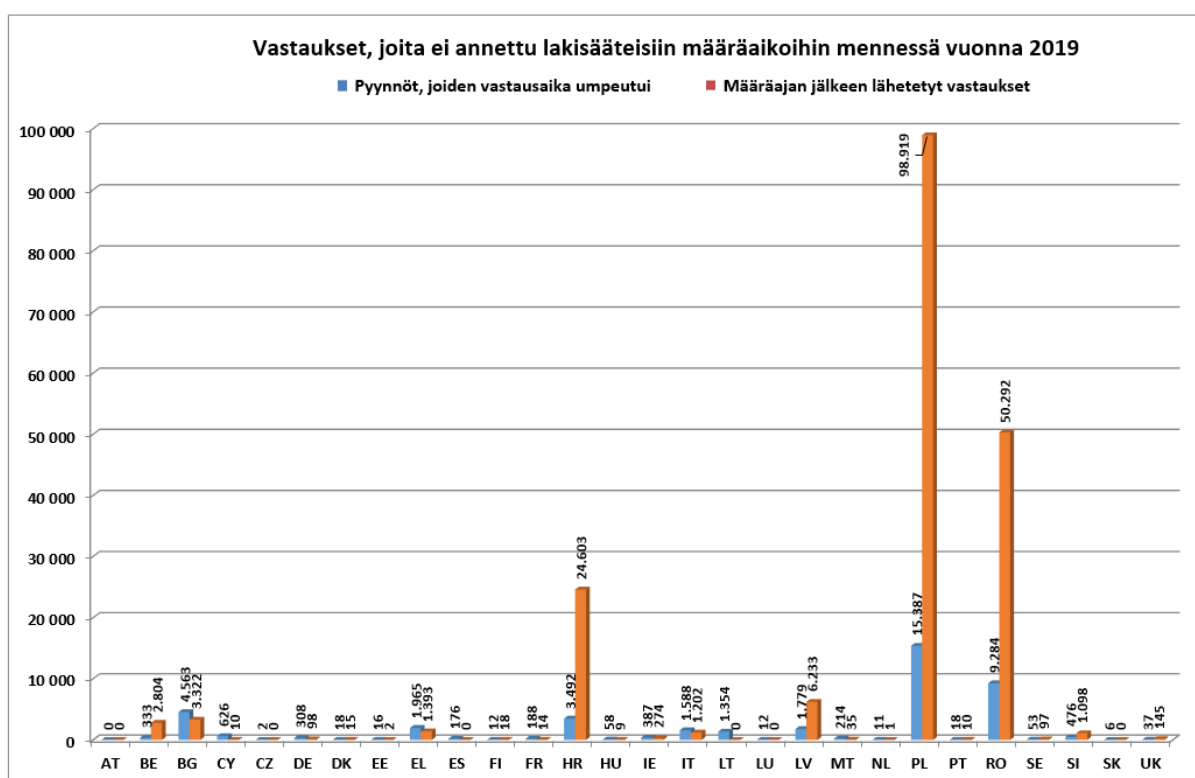
Prosenttiosuuksina mitattuna **tietopyyntöihin jättivät vastaamatta vuonna 2019 useimmin seuraavat jäsenvaltiot**: MT (82 prosenttia vastaanotetuista pyyntöistä), CY (65 prosenttia),

BG (53 prosenttia) ja EL (38 prosenttia). Tietopyyntöihin vastaamista koskevia jäsenvaltiokohtaisia tilastoja analysoidaan tarkemmin valmisteluasiakirjan kohdassa 3.

Tietopyyntöihin vastaamista koskevan velvollisuuden rikkomisen seuraukset voivat olla vakavia, kuten edellä on todettu.

2.7 Vastausten lakisäateisten määräaikojen noudattamatta jättäminen

Ongelmana on myös se, että kaikkiin tietopyyntöihin ei vastata lakisäateisiin määräaikoihin mennessä.¹⁸ Alla olevassa kaaviossa esitetään kaikkien jäsenvaltioiden osalta niiden vuonna 2019 annettujen vastausten määrät, joita ei annettu lakisäateisiin määräaikoihin mennessä, sekä määräajan jälkeen lähetetyt vastaukset ja pyynnöt, joiden vastausaika oli umpeutunut.¹⁹



Vuonna 2019 **190 000 tietopyyntöön (18,4 prosenttia pyyntöjen kokonaismäärästä) lähetettiin vastaus lakisäateisen määräajan jälkeen.** Lisäksi kirjattiin **42 000 pyyntöä, joiden vastausaika oli umpeutunut.** Ottaen huomioon vuoden 2016 vertailutiedot (13 800 myöhästynyttä vastausta, mikä oli 3,8 prosenttia pyyntöjen kokonaismäärästä, ja 13 000 pyyntöä, joiden vastausaika oli umpeutunut) näyttää siltä, että sellaisten **vastausten määrä, joita ei anneta lakisäateisiin määräaikoihin mennessä, on kasvanut hälyttävästi.**

Tämä suuntaus koskee vain muutamaa jäsenvaltiota, erityisesti niitä, joille on esitetty valtava määrä tietopyyntöjä. Suurimmassa osassa jäsenvaltioista myöhästyneiden

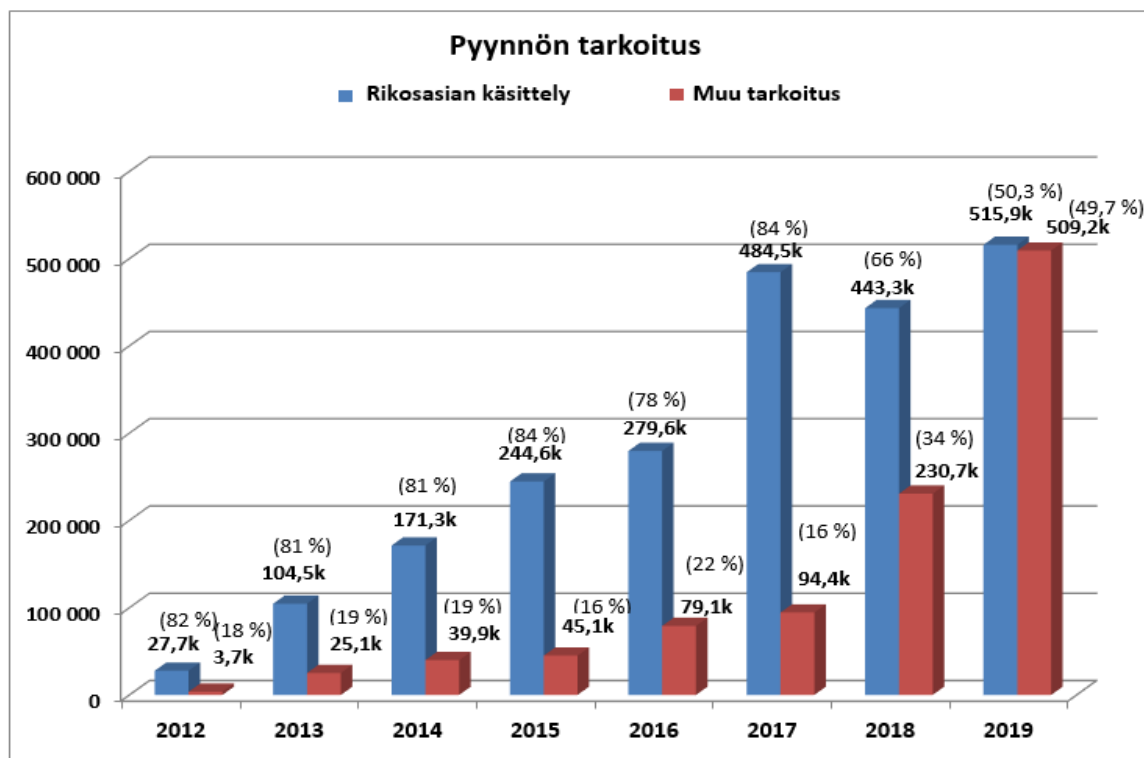
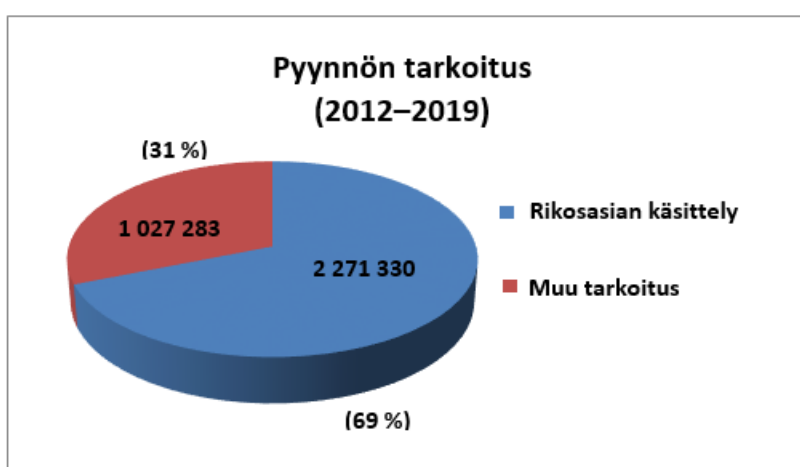
¹⁸ Ks. kohta 1.2 edellä.

¹⁹ Tarkempia tietoja on valmisteluasiakirjassa; ks. kohdassa 2.6 oleva taulukko sekä kohdassa 3 olevat myöhästyneitä vastauksia koskevat jäsenvaltiokohtaiset tilastot.

vastausten osuus on edelleen alle 0,5 prosenttia. Vuonna 2019 eniten vaikeuksia määräaikojen noudattamisessa oli seuraavilla jäsenvaltioilla: PL lähetti 55 prosenttia (99 000) vastauksistaan myöhässä, RO 30 prosenttia (50 000), HR 43 prosenttia (24 600), LV 47 prosenttia (6 200), BE 18 prosenttia (2 800) ja BG 5 prosenttia (3 300). Ongelmallista niiden pyyntöjen osalta, joiden vastausaika on umpeutunut, on että niihin saatetaan joko vastata myöhässä tai ei lainkaan. Tämä ongelma koski 33:a prosenttia MT:n ja CY:n vastaanottamista pyynnöistä, 13,5:tä prosenttia LV:n vastaanottamista pyynnöistä ja 8:aa prosenttia PL:n vastaanottamista pyynnöistä.

2.8 Rikosasian käsittelyä ja muita tarkoituksia varten esitetyt tietopyynnit

Seuraavissa kaavioissa esitetään rikosasian käsittelyyn liittyvien ja muita tarkoituksia varten esitettyjen pyyntöjen osuudet vuodesta 2012 vuoteen 2019.



Monen vuoden ajan muita tarkoituksia kuin rikosasian käsittelyä varten tehtyjen pyyntöjen osuus oli keskimäärin 20 prosenttia kaikista pyynnöistä. Kuten edellä mainittiin, vuosina 2018–2019 **järjestelmän käyttö muuttui täydellisesti, ja sitä alettiin käyttää yhtä usein myös muissa kuin rikosoikeudellisissa tarkoituksissa (50/50 prosenttia)**. Sinä aikana, kun ECRIS on ollut käytössä, keskimäärin **69 prosenttia** kaikista pyynnöistä on tehty rikosasian käsittelyä ja **31 prosenttia** muita tarkoituksia varten.

Muita tarkoituksia varten tehtyjen pyyntöjen määrä oli vuonna 2019 yli 500 000 eli yli kuusi kertaa suurempi kuin vuonna 2016. Myös rikosoikeudellisiin tarkoituksiin tehtyjen pyyntöjen määrä pysyi vakaana ja oli noin 500 000.

Muita tarkoituksia varten tehtyjen pyyntöjen määrän kasvu johtui pääasiassa siitä, että **yksityishenkilöiden omia rikosrekisteritietojaan koskevien pyyntöjen määrä kasvoi huomattavasti ja oli yhteensä 356 000** eli yli kuusi kertaa suurempi kuin vuonna 2016. Toinen syy oli se, että **palvelukseen ottoa ammatillisiin tehtäviin tai järjestäytyneeseen vapaaehtoistyöhön, joissa ollaan suoraan ja säännöllisesti tekemisissä lasten kanssa,** koskevien pyyntöjen määrä kasvoi **direktiivin 2011/93/EU²⁰** täytäntöönpanon myötä. Vuonna 2019 näitä pyyntöjä oli **115 000**, mikä merkitsee **huomattavaa lisäystä 7 800** pyyntöön vuonna 2016. Kaikista jäsenvaltioista DE on pääasiassa vastuussa muita tarkoituksia varten esitettyjen pyyntöjen määrän kasvusta.

Suurin osa muita tarkoituksia kuin rikosasian käsittelyä varten vuonna 2019 esitetyistä pyynnöistä oli **yksityishenkilöiden tietopyyntöjä, jotka koskivat heidän omia rikosrekisteritietojaan**. Niiden osuus oli **70 prosenttia** muita tarkoituksia varten tehdyistä pyynnöistä ja **35 prosenttia** kaikista pyynnöistä. Seuraavaksi eniten oli **direktiivin 2011/93/EU mukaisia palvelukseen ottoa koskevia pyyntöjä (22 prosenttia** muita tarkoituksia varten tehdyistä pyynnöistä ja 11 prosenttia kaikista pyynnöistä; vuonna 2016 niiden osuus muita tarkoituksia varten tehdyistä pyynnöistä oli 10 prosenttia). Kolmanneksi eniten (19 000 pyyntöä) oli muuta kuin rikosasian käsittelyä koskevia toimivaltaisten hallintoviranomaisten pyyntöjä, joiden osuus muita tarkoituksia varten tehdyistä pyynnöistä väheni 14 prosentista vuonna 2016 3,8 prosenttiin vuonna 2019 (ja kahteen prosenttiin kaikista pyynnöistä). Aseenkantolupiin liittyvien pyyntöjen osuus oli 1,1 prosenttia muita tarkoituksia varten tehdyistä pyynnöistä. Toisen maan kansalaisuuden saamiseen liittyvien tärkeiden tietopyyntöjen osuus oli vain noin 0,9 prosenttia muita tarkoituksia varten tehdyistä pyynnöistä ja 0,4 prosenttia kaikista pyynnöistä.²¹

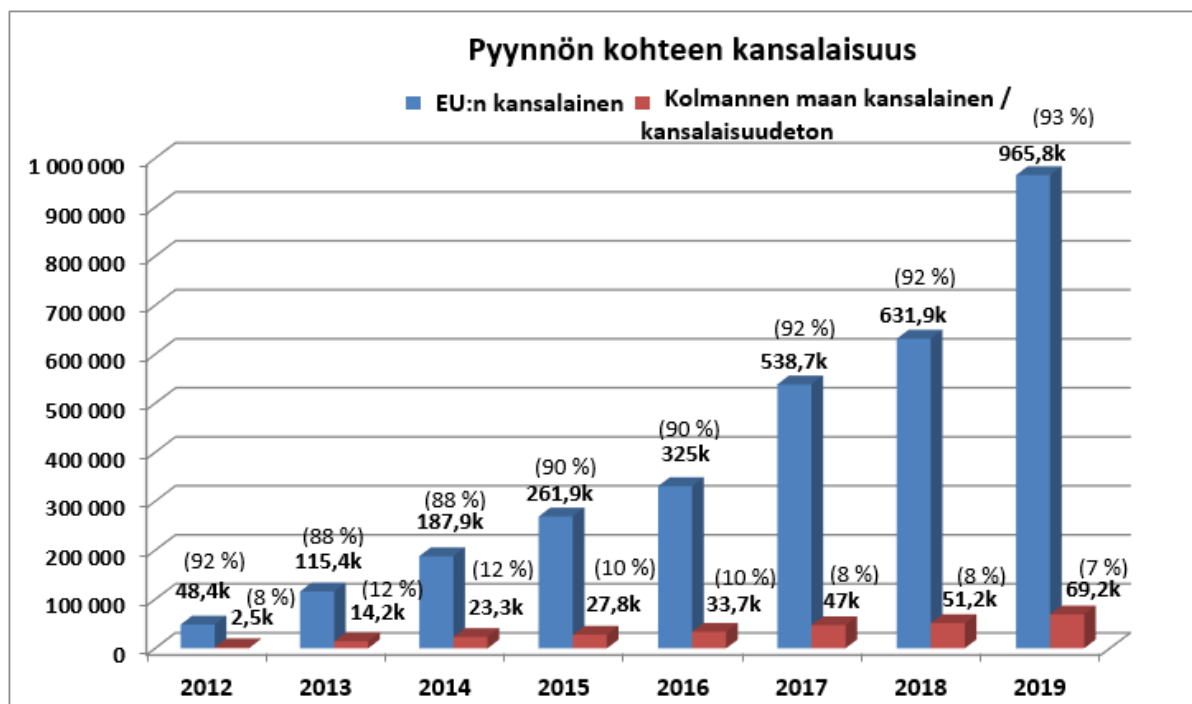
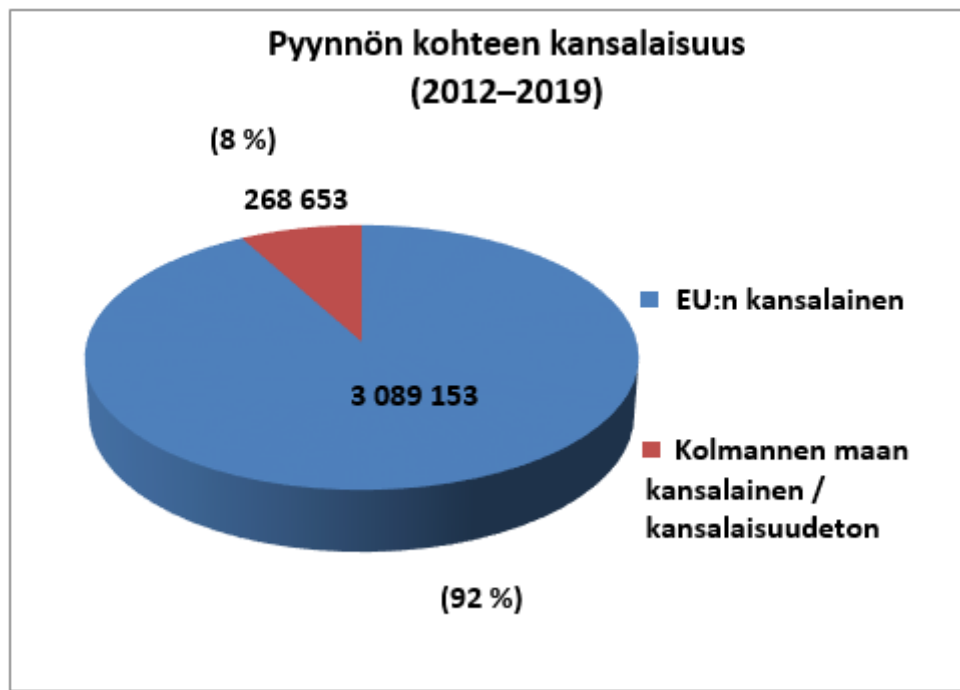
2.9 EU:n kansalaisia ja kolmansien maiden kansalaisia koskevat pyynnöt

Seuraavissa kaavioissa esitetään EU:n kansalaisia ja kolmansien maiden kansalaisia koskevien pyyntöjen osuudet vuositasolla²² ja keskimäärin koko ECRIS-järjestelmän käyttöajalta.

²⁰ Direktiivi 2011/93/EU lasten seksuaalisen hyväksikäytön ja seksuaalisen riiston sekä lapsipornografian torjumisesta, EUVL L 335, 17.12.2011, s. 1.

²¹ Eri tarkoituksia varten vuosina 2017–2019 esitetyistä pyynnöistä on tarkempia tietoja valmisteluasiakirjan kohdassa 2.7.

²² Ks. myös valmisteluasiakirjan kohdassa 2.8. oleva taulukko.



Keskimäärin **92 prosenttia** kaikista pyynnöistä koskee EU:n kansalaisia ja noin **kahdeksan prosenttia** kolmansien maiden kansalaisia. Kansalaisuudettomia henkilöitä koskevien pyyntöjen määrä on lähes olematon (0,02 prosenttia).

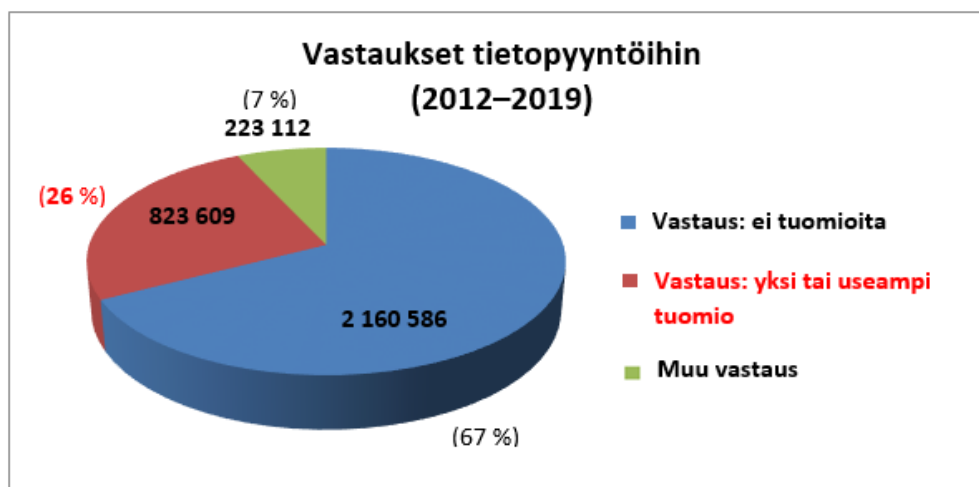
Vaikka **kolmansien maiden kansalaisia** koskevien tietopyyntöjen osuus on vähentynyt vuoden 2016 jälkeen 10 prosentista **seitsemään prosenttiin** kaikista pyynnöistä **vuonna 2019**, tällaisten pyyntöjen **määrä on kasvanut** tasaisesti, ja niitä tehtiin **yli 69 000 vuonna 2019**. Tämä johtuu siitä, että muita tarkoituksia kuin rikosasian käsittelyä varten

esitettyjen pyyntöjen määrä on kasvanut huomattavasti ja tällaiset pyynnot koskevat pääasiassa EU:n kansalaisia.

Vuonna 2019 hyväksyttiin täydentävää lainsäädäntöä²³, jolla perustettiin keskitetty ECRIS-TCN-järjestelmä. Sen avulla voidaan tehokkaasti selvittää, millä jäsenvaltioilla on rikosrekisteritietoja EU:ssa tuomituista kolmansien maiden kansalaisista. Kun järjestelmä on otettu käyttöön vuonna 2023, sen odotetaan tukevan kolmansien maiden kansalaisia koskevien tietojen tehokkaampaa vaihtoa ECRISin kautta ja johtavan tällaisten pyyntöjen määrän huomattavaan lisääntymiseen.

2.10 Tuomioita koskevia tietoja sisältävät vastaukset

Seuraavissa kaavioissa annetaan tietoa siitä, kuinka suuressa osassa vastauksista on vuositason²⁴ tai keskimäärin koko ECRIS-järjestelmän käyttöaikana annettu tietoa yhdestä tai useammasta tuomiosta ja kuinka suuressa osassa ei mainita aiempia tuomioita.



ECRISin ensimmäisen käyttövuoden jälkeen **keskimäärin 26 prosenttia vastauksista on sisältänyt tietoa aiemmista tuomioista**. Toisin sanoen **joka neljännessä tapauksessa tietopyynnön kohteena oleva henkilö oli jo saanut vähintään yhden rikostuomion**. Tämä todistaa, että ECRIS on arvokas kanava rikosrekisteritietojen hankintaan.

Vuoteen 2018 asti tämä osuus pysyi useiden vuosien ajan vakaana eli noin 30 prosentin tasolla mutta **väheni vuonna 2019 äkillisesti 19 prosenttiin**, kun samaan aikaan muita tarkoituksia kuin rikosasian käsittelyä varten tehtyjen pyyntöjen määrä kasvoi jyrkästi. On myönteistä, että suurimmalla osalla henkilöistä, jotka ovat olleet esimerkiksi rekrytointiin, lupa-asioihin tai hallinnollisiin tarkoituksiin liittyvien tietopyyntöjen kohteena, ei ole ollut aiempia tuomiota.

²³ Asetus (EU) 2019/816 ECRIS-TCN-järjestelmän perustamisesta, EUVL L 135, 22.5.2019, s. 1; direktiivi (EU) 2019/884 neuvoston puitepäätöksen 2009/315/YOS muuttamisesta, EUVL L 151, 7.6.2019, s. 143.

²⁴ Ks. alaviite 9 ja valmisteluasiakirjan kohdassa 2.9 oleva taulukko.

Vuonna 2019 annetuista vastauksista **188 000 sisälsi tietoa tuomioista** (verrattuna 105 000 vastaukseen vuonna 2016). Vastauksia, jotka eivät sisältäneet tietoa aiemmista tuomioista, oli keskimäärin 74 prosenttia. Muita vastauksia oli keskimäärin seitsemän prosenttia.

3. Tärkeimmät tulokset

- **Vuonna 2019 kaikki 28 jäsenvaltiota käyttivät ECRISiä, mutta mahdollisista keskinäisistä yhteyksistä oli yhä muodostamatta 9,8 prosenttia**

ECRISin kahdeksan toimintavuoden jälkeen **kaikki 28 jäsenvaltiota olivat liittyneet ECRIS-järjestelmään**. Kuitenkin vain yksi niistä (ES) vaihtaa tietoja kaikkien muiden 27 jäsenvaltion kanssa. **Kullakin jäsenvaltiolla on keskimäärin 24 aktiivista yhteyttä muihin jäsenvaltioihin**. Vuoden 2019 lopussa jäsenvaltioiden välisiä yhteyksiä oli muodostettu **90 prosenttia mahdollisten keskinäisten yhteyksien kokonaismäärästä**.

- **Vaihdettujen viestien määrä kasvoi 4,2 miljoonaan vuonna 2019**

Vuonna 2016 kaikkien järjestelmään liittyneiden jäsenvaltioiden välillä vaihdettiin kaksi miljoonaa viestiä, mutta **vuonna 2019 määrä kaksinkertaistui 4,2 miljoonaan**, mikä on **keskimäärin 348 000 viestiä kuukaudessa**. Viimeksi kuluneiden kolmen vuoden aikana ilmoitusten, pyyntöjen ja pyyntöihin annettujen vastausten määrien **suhde on muuttunut merkittävästi**, ja nykyisin **tietopyyntöjen määrä on yli kolme kertaa suurempi kuin ilmoitusten määrä**.

- **Uusia tuomioita koskevien ilmoitusten määrä väheni – monia tuomioita ei ole ilmoitettu**

Vuonna 2017 **uusia tuomioita koskevien ilmoitusten määrä väheni**, minkä jälkeen se on pysynyt noin **310 000:n tasolla vuoteen 2019 asti**. Ilmoitusten määrän väheneminen on yllättävää, kun otetaan huomioon, että jäsenvaltioiden välisten yhteyksien määrä on kasvussa.

Jotkin jäsenvaltiot eivät lähettäneet lainkaan ilmoituksia uusista tuomioista muutaman vuoden aikana (PT, MT, EE ja EL), ja **monet lähettivät niitä vain vähän** suhteessa maassaan asuvien muiden EU-maiden kansalaisten määrään ja näille annettujen tuomioiden määrään (BG, EE, EL, IE, LT, LU, MT, RO, SI, SE, PT ja UK). Ilmoitusten lähettämättä jättäminen on ECRIS-lainsäädännön vastaista, ja sillä voi olla vakavia seurauksia.

- **Tietopyyntöjen määrä kasvoi huomattavasti, yli miljoonaan**

Tietopyyntöjen määrä on kolminkertaistunut vuodesta 2017, ja pelkästään vuonna 2019 **niitä tehtiin yli miljoona**. Tämä jyrkkä kasvu johtuu pääasiassa **muutoksesta ECRIS-järjestelmän käytössä**: ECRISiä ei enää käytetä pääasiassa rikosoikeudellisissa menettelyissä vaan yhä **säännöllisemmin myös muihin tarkoituksiin (esim. työhönottoselvitykset ja yksityishenkilöiden omia rikosrekisteritietojaan koskevat pyynnöt)**.

Tästä huolimatta **esitettyjen pyyntöjen määrä vaihtelee huomattavasti jäsenvaltioiden välillä**. Eniten pyyntöjä lähettänyt maa (DE) on lähettänyt vuodessa 745 000 pyyntöä ja vähiten lähettänyt (EL) kuusi pyyntöä. Pyyntöjen kokonaismäärän kasvu johtuu pääasiassa DE:n tekemien pyyntöjen määrän lisääntymisestä.

- **ECRISiä käytetään muihin tarkoituksiin yhtä usein kuin rikosasian käsittelyyn**

Monen vuoden ajan muita tarkoituksia kuin rikosasian käsittelyä varten tehtyjen pyyntöjen osuus oli keskimäärin 20 prosenttia kaikista pyynnöistä. Vuodesta 2018 lähtien jäsenvaltiot ovat soveltaneet ECRIS-järjestelmän käyttöön uutta lähestymistapaa ja alkaneet **käyttää**

järjestelmää yhtä usein sekä rikosoikeudellisissa että muissa tarkoituksissa (50/50 prosenttia). Muita tarkoituksia varten esitettyjen pyyntöjen määrä oli vuonna 2019 yli puoli miljoonaa eli yli kuusi kertaa suurempi kuin vuonna 2016.

Pyyntöjen määrän kasvu johtui pääasiassa yksityishenkilöiden omia rikosrekisteritietojaan koskevien pyyntöjen määrän merkittävästä lisääntymisestä (356 000 vuonna 2019, mikä oli 70 prosenttia kaikista muita tarkoituksia varten tehdyistä pyynnöistä) sekä sellaisten pyyntöjen määrän lisääntymisestä, jotka koskevat rekrytointia tehtäviin, joissa ollaan tekemisissä lasten kanssa, direktiivin 2011/93/EU täytäntöönpanon myötä (115 000 ja 22 prosenttia).

- **Joka neljännessä vastauksessa on tietoa aiemmista rikostuomioista**

ECRISin ensimmäisestä toimintavuodesta lähtien keskimäärin 26 prosenttia vastauksista aiempia tuomioita koskeviin tietopyyntöihin on sisältänyt tietoa aiemmista rikostuomioista. Tämä osuus pysyi useiden vuosien ajan vakaana eli noin 30 prosentin tasolla mutta väheni vuonna 2019 äkillisesti 19 prosenttiin, kun samaan aikaan muita tarkoituksia kuin rikosasian käsittelyä varten esitettyjen pyyntöjen määrä kasvoi jyrkästi. Kuitenkin vuonna 2019 edelleen yli 188 000 vastauksessa oli tietoa aiemmista rikostuomioista.

- **Vaikka päivitysten määrä on yleisesti lisääntynyt, monet päivitykset jäävät edelleen ilmoittamatta**

Päivityksiä koskevien ilmoitusten osuus on kasvanut merkittävästi 25 prosentista 42 prosenttiin kaikista ilmoituksista, ja niiden määrä oli 230 000 vuonna 2019. Tämä koskee kuitenkin vain muutamaa jäsenvaltiota.

Samaan aikaan lukuisat jäsenvaltiot eivät joinakin vuosina lähettäneet lainkaan päivityksiä aiemmin lähettämiinsä ilmoituksiin (BG, DK, EE, EL, IE, LV, LU, MT, PT ja SI) tai lähettivät niitä vain vähän (IE, RO, CY, SI, PT ja MT).

- **Aiemmista tuomioista ei aina pyydetä tietoa ECRISin kautta**

Vaikka pyyntöjen määrä on yleisesti lisääntynyt huomattavasti, ongelma – joka todettiin jo ensimmäisessä tilastollisessa kertomuksessa – on edelleen se, että jotkin jäsenvaltiot eivät lähetä pyyntöjä miltei lainkaan (EL, CY ja MT) tai lähettävät niitä vain vähän (BG, EE, HU, IT, LV, RO ja SI) suhteessa maassaan asuvien muiden EU-maiden kansalaisten määrään.

- **Pyyntöihin vastaaminen lakisääteisen määräajan jälkeen**

Vuonna 2019 190 000 tietopyyntöön (18,4 prosenttia pyyntöjen kokonaismäärästä) lähetettiin vastaus lakisääteisen määräajan jälkeen. Myöhässä annettujen vastausten määrä on hälyttävä, sillä se on lähes 14 kertaa suurempi kuin vuonna 2016.

Ongelma koskee erityisesti niitä jäsenvaltioita, joille on esitetty valtava määrä tietopyyntöjä (PL, RO, HR, LV, BE ja BG).

- **Tietopyyntöihin vastaamatta jättäminen**

Vaikka kaikki jäsenvaltiot yleisesti ottaen vastaavat niille esitettyihin tietopyyntöihin, vuonna 2019 vastausta ei saatu yli 42 000 tietopyyntöön. Näiden osuus kaikista tietopyynnöistä oli 4,1 prosenttia, kun se vuonna 2016 oli 3,6 prosenttia. Prosenttiosuuksina mitattuna tietopyyntöihin jättivät vastaamatta useimmin seuraavat jäsenvaltiot: MT, CY, BG ja EL.

- **ECRISin käytössä ja työmäärissä on merkittäviä eroja jäsenvaltioiden välillä**

Jotkin jäsenvaltiot (DE, UK ja CZ) lähettävät huomattavasti enemmän **tietopyyntöjä kuin vastaanottavat niitä**, kun taas toisille jäsenvaltioille (PL, RO, IT, HR, SK ja HU) **aiheutuu merkittävästi työtä tietopyyntöihin vastaamisesta**. Osassa jäsenvaltioista (BE ja IT) työmäärä koostuu pääasiassa **lukuisista uusista tuomioita koskevista ilmoituksista rikoksentekijöiden kansalaisuusvaltioille**.

- **Nykyisen ECRISin käyttö on edelleen vähäistä kolmansien maiden kansalaisia koskevissa asioissa**

Keskimäärin **92 prosenttia** kaikista pyynnöistä koskee **EU:n kansalaisia** ja noin **kahdeksan prosenttia kolmansien maiden kansalaisia ja kansalaisuudettomia henkilöitä**. Kolmansien maiden kansalaisia koskevien tietopyyntöjen määrä on **kasvanut** tasaisesti vuodesta 2017, ja se ylitti **69 000:n vuonna 2019**.