

10.08.2021

POL-2021-67707

Sisäministeriö

rajavartiolaitos@raja.fi

VPRVLEoikeudellinenenosasto@raja.fi

Viite: Sisäministeriön lausuntopyyntö VN/15289/2021, 7.6.2021.

Poliisihallituksen lausunto sisäministeriölle luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle rajanylitystietojärjestelmää ja Euroopan matkustustieto- ja -lupajärjestelmää koskevaksi täydentäväksi lainsäädännöksi

1 Lausuntopyyntö

Sisäministeriö on pyytänyt Poliisihallitukselta ja keskusrikospoliisilta lausuntoa 7.6.2021 kirjatulla lausuntopyynnöllä (asianumero VN/15289/2021) 10.8.2021 mennessä.

Sisäministeriössä on valmisteltu luonnos hallituksen esitykseksi, jonka tarkoituksena on tehdä rajanylitystietojärjestelmästä (EES) ja Euroopan matkustustieto- ja -lupajärjestelmästä (ETIAS) annettujen Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusten edellyttämät muutokset kansalliseen lainsäädäntöön.

EES- ja ETIAS-asetuksilla perustetaan rajanylitystietojärjestelmä (EES) ja Euroopan matkustustieto- ja -lupajärjestelmä (ETIAS), otetaan käyttöön matkustuslupa ja määritellään luvan myöntämisen tai epäämisen edellytykset ja menettelyt, määritellään järjestelmien käytön edellytykset ja menettelyt sekä vahvistetaan myös edellytykset joiden mukaisesti poliisi, Tulli ja Rajavartiolaitos voivat saada pääsyn järjestelmiin katsomaan tietoja terrorismirikosten tai muiden vakavien rikosten torjuntaa, havaitsemista ja tutkintaa varten.

Poliisihallitus ja keskusrikospoliisi ovat osallistuneet hallituksen esityksen valmisteluvaiheessa sisäministeriön asettaman EES- ja ETIAS-asetusten edellyttämän lainsäädäntöhankkeen työryhmätyöhön lainsäädäntömuutosten valmistelemiseen. Keskusrikospoliisilla ja Poliisihallituksella on ollut mahdollisuus esittää näkemyksiään esityksestä valmistelun aikana. Poliisi kannattaa esityksen tavoitteita, mutta haluaa vielä lisätä muutamia huomioita esityksen sisältöön.

2 Poliisihallituksen lausunto

2.1 Yleisiä huomioita

Kokonaisuudessa tärkeimpänä on, että tavoitteiden ja vaatimusten mukaisesti täydennettävällä kansallisella lainsäädännöllä varmistetaan tiedon loppukäytön vastuut niin vastuuviranomaisten kuin myös muiden viranomaisten tehtäväroolit ja tietojärjestelmien käytön tietosuojamäärittelyt ovat selkeästi tulkittavissa. Rinnakkaisten, risteytyvien tai päällekkäisten itsenäisten tehtävien tai toimivaltuuksien säätäminen ei ole selkeiden vastuiden määrittymisen näkökulmasta toivottavaa ja saattaa asettaa haasteita loppukäyttäjän toiminnan järjestämiselle.

2.2 Keskusyhteyspiste

Viranomaisten keskusyhteyspistetehtävä on resursoitava riittävästi ja huomioitava uutena EU-asetusten velvoittamana tehtävänä viranomaisten toiminnan budjetointia suunniteltaessa.

Terrorismirikosten ja muiden vakavien rikosten torjunnassa on välttämätöntä, että nimetyillä viranomaisilla on tehtäviensä hoitamiseksi käytössään mahdollisimman ajan tasalla olevat tiedot. EES:ään pääsyä terrorismirikosten tai muiden vakavien rikosten torjuntaa, havaitsemista tai tutkimista varten koskevissa edellytyksissä olisi annettava jäsenvaltioiden nimetyille viranomaisille mahdollisuus käsitellä tapauksia, joissa epäillyt käyttävät useita henkilöllisyyksiä.

2.3 Keskusyhteyspisteen riippumattomuus

Esityksestä ei selviä, miten keskusyhteyspisteiden riippumattomuus toteutetaan, eli kuinka tämä riippumattomuus vaatimus käytännössä todennetaan, kun keskusyhteyspisteen on vastattava itsenäisesti siitä, että asetuksessa säädettyjä EES-järjestelmään pääsyn edellytyksiä noudatetaan.

2.4 Kustannusvaikutukset

Maastapoistamiskustannukset

Esitysluonnoksessa todetaan, että *uuden toimintavan käyttöönotto saattaa jossain määrin lisätä maassa oleskelevien kolmannen maan kansalaisten maasta poistamisten määrää, kun käytettävissä olevat keinot tehostuvat*. Tämän johdosta lausuntoon tulisikin vielä kirjata, että ehdotetun EES-sääntelyn arvioidaan lisäävän poliisin maastapoistamiskustannuksia tehostuvan ulkomaalaisvalvonnan ja lisääntyvän maastapoistamistoiminnan myötä.

Toteutuvat kustannusvaikutukset voidaan arvioida vasta säännösten voimaantulon jälkeen saatavien kokemusten perusteella ja käsitellä tarvittaessa julkisen talouden suunnitelman ja talousarvioiden yhteydessä.

Koulutuskustannukset

Henkilöstön koulutuskustannuksien osalta kirjauksia ei ole merkittynä luonnokseen aiemman valmistelun mukaisesti. Koulutuskustannuksien kirjauksista on vielä keskusteltava.

Alustavan arvion mukaan koko poliisin henkilöstön kouluttamisesta aiheutuisi 516 000 euron kertaluontoinen kustannus. Kustannus muodostuisi kahden tunnin pituisesta koulutuksesta ja sen aiheuttamasta koulutuspoistumasta.

Rajatarkastustehtäviä ja kansallisen yhteyspisteen työtehtäviä hoitavien henkilöiden koulutus järjestettäisiin erikseen. Koulutuksen laajuutta ja koulutettavien henkilöiden lukumäärää ei vielä tiedetä, minkä vuoksi koulutuskustannukset tulisi arvioida tarkemmin valmistelun myöhemmässä vaiheessa ennen hallituksen esityksen antamista.

Muutosehdotukset luonnostekstiin

Poliisi

Poliisille aiheutuu EES- ja ETIAS-järjestelmien käyttöönotosta tietojärjestelmäkehitykseen ja -muutoksiin liittyviä kustannuksia sekä henkilöstö-, tila- ja koulutuskustannuksia. Poliisille ei ole osoitettu lisärahoitusta EES- ja ETIAS-velvoitteiden täytäntöönpanosta aiheutuviin kustannuksiin julkisen talouden suunnitelmissa tai talousarvioissa. Poliisille aiheutuu velvoitteiden täytäntöönpanosta kertaluonteisia ja pysyviä kustannuksia, joista vain osa on katettavissa EU-rahastojen tuella.

Kaikilta osin ei ole riittävää tilastollista pohjaa arvioida kustannuksia. Laskettavissa olevien kustannusten pohjalta EES- ja ETIAS-velvoitteiden täytäntöönpanosta aiheutuu yhteensä noin 1,96 miljoonan euron kertaluonteiset kustannukset, joista 1,16 miljoonaa euroa voidaan kattaa EU-rahastoista saatavalla tuella vuosina 2021–2022. Pysyviä kustannuksia aiheutuu noin 690 000 euroa. Kustannuksia tarkastellaan erikseen talousarvioprosessin yhteydessä. EES- ja ETIAS-järjestelmien lainvalvontakäytön keskusyhteyspisteen tarvitsema tietojärjestelmäkehitys ja tietojärjestelmiin tarvittavat muutos- ja integraatiotyöt suunnitellaan ja toteutetaan Poliisihallituksen Tiedonvaihtojärjestelmien kehittämisohjelman PEES- ja PETIAS-hankkeissa.

Keskusyhteyspistetoimintojen tarvitsemaa tietojärjestelmähakuihin käytettävää kansallista käyttöliittymää (Renki) kehitetään PEES- ja PETIAS-hankkeiden ohella myös Renki-hankkeessa. Poliisin hankkeissa on osoitettu poliisin hankerahasta 100 000 euroa keskusyhteyspisteen käyttämän MAKE-asianhallintajärjestelmän muutoksiin. Rahoitus ei kata pysyviä kustannuksia, kuten tietojärjestelmien ylläpitoa, keskusyhteyspisteen henkilöstöä, eikä tehtävään tarvittavista toimitiloista syntyviä kuluja. Keskusyhteyspistetoiminto ja tarvittava järjestelmäylläpito on rahoitettava kansallisesti.

Keskusyhteyspisteen toiminnan edellyttämäksi henkilöstötarpeeksi poliisissa on arvioitu 3 henkilötyövuotta kumpaakin järjestelmää kohden eli yhteensä 6 henkilötyövuotta. Tämä vastaa 420 000 euron vuotuista pysyvää menolisäystä. Vuonna 2022 henkilöstömäärän lisäyksestä aiheutuu 210 000 euron kustannus (EES; 3

henkilötyövuotta) ja vuodesta 2023 alkaen 420 000 euroa (EES ja ETIAS; 6 henkilötyövuotta). Keskusyhdistyksen toimintaa varten selvitetään uuden toimitilan hankkimista. Mahdollisia tästä aiheutuvia kustannuksia ei voida vielä arvioida eikä niitä ole huomioitu talousarvioprosessissa.

Poliisi on saanut EU-rahoitusta yhteensä 472 000 euroa vuosille 2021–2022 EES-asetuksen vaatimien muutostöiden toteuttamiseen poliisin tietojärjestelmiin. Muutostöiden kokonaiskustannukset ovat tämän hetken arvion mukaan yhteensä 682 000 euroa. Lisäksi poliisi on saanut ETIAS-velvoitteiden aiheuttamiin muutostöihin EU-rahoitusta yhteensä n. 600 000 euroa, muutostöiden kokonaiskustannukset ovat yhteensä n. 630 000 euroa.

EES- ja ETIAS-velvoitteiden mukaisten tietojärjestelmien ylläpitokustannukset ovat vuonna 2022 yhteensä 135 000 euroa ja vuodesta 2023 alkaen yhteensä 270 000 euroa vuodessa. Lisäksi EES-asetuksen edellyttää yhteensä noin 1000 kappaleen sormenjälkilukijahankintaa, johon poliisi on saanut EU-rahoitusta yhteensä 86 000 euroa. Hankinnan kokonaiskustannus on n. 114 000 euroa.

Ulkomaalaisvalvonta tehostuu EES-säännösten täytäntöönpanon myötä, minkä arvioidaan lisäävän myös maasta poistettavien henkilöiden määrää. Tästä aiheutuvat mahdollinen kustannuslisäys poliisille voidaan arvioida vasta kun EES-säännösten vaikuttavuudesta saadaan käytännön kokemusta.

EES- ja ETIAS-järjestelmien käyttöönoton edellyttämän osaamisen varmistamiseksi Poliisiammattikorkeakoulu toteuttaa poliisin henkilöstölle verkkokoulutuksen. Nykyisen henkilöstön kouluttaminen aiheuttaa kertaluonteisia kuluja. Uuden henkilöstön osalta koulutus integroidaan osaksi peruskoulutusta, jolloin kuluja ei synny. Kertakuluina verkkokoulutuksen kurssialustan rakentamiseen ja ylläpitoon liittyvien tehtävien kustannusarvio on henkilötyönä arvioituna noin 10 000 euroa. Verkkokoulutuksen lisäksi poliisin Renki-hanke toteuttaa koulutuksen verkkokoulutuksena, jossa opastetaan Renki-kyselyjärjestelmän käyttö.

Poliisiammattikorkeakoulun ja keskusrikospoliisin substanssiasiantuntijoiden tuottaman verkkokurssin tuottamisen aiheuttaman kustannuksen lisäksi poliisi kohdentaa henkilöstöään koulutukseen. Poliisin koko henkilöstön kahden tunnin verkkokurssikokonaisuudensuorittaminen sitoo poliisin resursseja yhteensä noin 4,3 henkilötyövuotta (516 000 euroa).

<i>Kertaluonteiset kustannukset (1,96 milj. euroa)</i>	
EES-tietojärjestelmä	682 000 euroa
ETIAS-tietojärjestelmä	630 000 euroa
Sormenjälkilukijat	114 000 euroa
Koulutuskustannukset (koko henkilöstö)	516 000 euroa
Verkkokoulutuslusta	10 000 euroa
<i>Pysyvät kustannukset (690 000 euroa)</i>	
Tietojärjestelmien ylläpitokustannukset	270 000 euroa
Keskusyhdistyksen henkilöstölisäys	420 000 euroa

2.5 Poliisiyksikön kirjaus

Luonnoksessa ehdotettavan 4. lakiesityksen 18 a §:n 1 ja 2 momenteissa ehdotetaan määriteltäväksi lain tasolla poliisin kansalliseksi yhteyspisteeksi keskusrikospoliisi. Määrittely on tehty poliisin osalta poliisiyksikkökohtaisesti, kun taas Tullin ja Rajavartiolaitoksen osalta määrittely on tehty viranomaiskohtaisesti.

Poliisihallitus esittää, että myös poliisin yhteyspiste määriteltäisiin viranomaistasolla. Tämä mahdollistaisi poliisin tehtävien hallitut muutokset esimerkiksi organisaatorakenteiden muuttuessa. Säännös voisi olla esimerkiksi seuraavassa muodossa:

18 a §

Tietojen saanti rajanylitystietojärjestelmästä ja ETIAS-keskusjärjestelmästä terrorismirikosten ja vakavien rikosten estämiseksi, paljastamiseksi ja selvittämiseksi

Poliisi ja Tulli ovat EES-asetuksen 29 artiklassa tarkoitetut keskusyhteyspisteet tietojen saamiseksi rajanylitystietojärjestelmästä seuraavien rikosten ennalta estämiseksi, paljastamiseksi ja selvittämiseksi:

1) rikoslain 34 a luvun 1, 1 a, 2–4, 4 a–4 c, 5 ja 5 b–5 d §:ssä tarkoitetut terrorismirikokset;

2) sellaiset rikoksen johdosta tapahtuvasta luovuttamisesta Suomen ja muiden Euroopan unionin jäsenvaltioiden välillä annetun lain 3 §:n 2 momentissa tarkoitetut rikokset, joista säädetty ankarin rangaistus on vähintään kolme vuotta vankeutta.

Poliisi ja Tulli ovat ETIAS-asetuksen 50 artiklassa tarkoitetut keskusyhteyspisteet tietojen saamiseksi ETIAS-keskusjärjestelmästä seuraavien rikosten ennalta estämiseksi, paljastamiseksi ja selvittämiseksi:

1) rikoslain 34 a luvun 1, 1 a, 2–4, 4 a–4 c, 5 ja 5 b–5 d §:ssä tarkoitetut terrorismirikokset;

2) sellaiset rikoksen johdosta tapahtuvasta luovuttamisesta Suomen ja muiden Euroopan unionin jäsenvaltioiden välillä annetun lain 3 §:n 2 momentissa tarkoitetut rikokset, joista säädetty ankarin rangaistus on vähintään kolme vuotta vankeutta.

Poliisijohtaja

Sanna Heikinheimo

Poliisitarkastaja

Konsta Arvelin

Asiakirja on sähköisesti allekirjoitettu asianhallintajärjestelmässä. Poliisi 10.08.2021 klo 16:16. Allekirjoituksen oikeellisuuden voi todentaa kirjaa-
mosta.

Jakelu

Sisäministeriö, rajavartiolaitos@raja.fi; VPRVLEoikeudellinenosasto@raja.fi

Tiedoksi

Poliisihallituksen esikunta
Poliisiylitarkastaja Karl Linderborg
Poliisitarkastaja Anna-Riina Korteniemi