



6.8.2021

Sisäministeriö

## Lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle rajanylitystietojärjestelmää ja Euroopan matkustustieto- ja lupajärjestelmää koskevaksi täydentäväksi lainsäädännöksi

Sisäministeriö on pyytänyt valtiovarainministeriöltä lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi otsikkoasiassa.

Hallituksen esityksen tarkoituksena on tehdä rajanylitystietojärjestelmästä (EES) ja Euroopan matkustustieto- ja – lupajärjestelmästä (ETIAS) annettujen Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusten edellyttämät muutokset kansalliseen lainsäädäntöön. Laissa nimettäisiin eräät toimivaltaiset viranomaiset sekä täsmennettäisiin henkilötietojen käsittelyä ja liikenteenharjoittajien velvollisuuksia koskevaa sääntelyä.

Esitys liittyy valtion vuoden 2022 talousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä.

Valtiovarainministeriön vero-osaston edustaja on toiminut lainsäädäntöhankkeen valmistelua varten perustetussa työryhmässä, joten useita valtiovarainministeriön esittämiä näkökohtia on jo huomioitu luonnosesityksessä.

### EES ja ETIAS järjestelmien tavoitteet

EES-järjestelmän tavoitteena on edistää terrorismirikosten ja muiden vakavien rikosten torjumista, havaitsemista ja tutkimista muun muassa mahdollistamalla sellaisten ulkorajat ylittäneiden henkilöiden tunnistaminen, jotka ovat syyllistyneet näihin rikoksiin, joita epäillään näistä rikoksista ja jotka ovat niiden uhreja. Kunkin jäsenvaltion on nimettävä myös yksi tai useampi keskusyhteyspiste, joka käsittelee nimettyjen viranomaisten pyynnöt päästä katsomaan EES-järjestelmän tietoja lainvalvontatarkoituksessa.

ETIAS-asetuksella perustetaan uusi EU:n laajuinen tietojärjestelmä, jonka tavoitteena on edistää turvallisuuden korkeaa tasoa, sääntöjenvastaisen maahanmuuton estämistä ja kansanterveyden suojelua EU- ja Schengen-alueella. ETIAS-järjestelmän tavoitteena on myös tehostaa rajatarkastuksia ja tukea Schengenin tietojärjestelmän (SIS) kuulutuksiin liittyviä tavoitteita sekä edistää terrorismirikosten tai muiden vakavien rikosten torjumista, havaitsemista ja tutkimista sekä henkilöiden virheetöntä tunnistamista. ETIAS-järjestelmään sisältyvät ETIAS-tietojärjestelmä, ETIAS-keskusyksikkö ja kansalliset ETIAS-yksiköt. Jäsenvaltioiden vastuulla on ETIAS-järjestelmän liittäminen

yhdenmukaiseen kansalliseen rajapintaan sekä kansallisten ETIAS-yksiköiden perustaminen ja toiminta. Jäsenvaltio vastaa myös lainvalvontakäytön keskusyhteyspisteisiin ja kansallisiin toimivaltaisiin viranomaisiin liittyvistä järjestelyistä sekä tietojen toimittamisesta ETIAS-seurantalistalle. Kansallinen ETIAS-yksikkö vastaa osaltaan henkilötietojen käsittelyn turvallisuudesta. ETIAS-seurantalista on osa ETIAS-keskusjärjestelmää. Seurantalista muodostuu sellaisiin henkilöihin liittyvistä tiedoista, joiden epäillään tehneen terrorismirikoksen tai muun vakavan rikoksen tai osallistuneen sellaisiin tai joiden tapauksessa on tosiseikkoihin perustuvaa näyttöä tai perusteltua syytä uskoa, henkilöstä tehdyn yleisen arvion perusteella, että he tekevät terrorismirikoksen tai muun vakavan rikoksen. Seurantalistalle tietoja voivat lisätä jäsenvaltiot tai Europol.

### **Tietojen luovuttaminen rajanylitystietojärjestelmään, sekä käsittely ja säilytysajat (EES)**

Rajavartiolaitoksen, poliisin ja Tullin henkilötietolait sisältävät säännökset henkilötietojen luovuttamisesta salassapitosäännösten estämättä laeissa erikseen nimettyihin EU:n tietojärjestelmiin. Lakeihin on tämän vuoksi tarpeen lisätä säännökset henkilötietojen luovuttamisesta myös EES-järjestelmään. EES-järjestelmästä haettuihin ja myöhemmin kansallisiin rekistereihin tallennettuihin tietoihin sovelletaan toimivaltaisia viranomaisia koskevaa henkilötietolainsäädäntöä. Henkilötietojen säilytysajoista kunkin käsittelytarkoituksen osalta säädetään sektorikohtaisissa henkilötietolaeissa. EES-asetuksen ei arvioida edellyttävän muutoksia säilytysaikoja koskevaan sääntelyyn tältä osin. Ehdotuksen mukaan Keskusrikospoliisi ja Tulli ovat EES-asetuksen 29 artiklassa tarkoitetut keskusyhteyspisteet tietojen saamiseksi rajanylitystietojärjestelmästä.

### **ETIAS-järjestelmän käyttöoikeudet**

ETIAS-järjestelmän käyttöoikeuden voidaan katsoa johtuvan suoraan ETIAS-asetuksen sääntelystä sekä toimivaltaisten viranomaisen lakisääteisistä tehtävistä. Toimivaltaisia viranomaisia ei siten ole tarpeen määritellä kansallisessa lainsäädännössä, eikä viranomaisten toimivaltuuksista ETIAS-asetuksen mukaisissa tehtävissä ole tarpeen antaa tarkempaa kansallista sääntelyä. Lisäksi kunkin jäsenvaltion on pidettävä kansallisella tasolla luettelo nimettyjen viranomaisten operatiivisista yksiköistä, joilla on valtuudet pyytää pääsyä ETIAS-järjestelmän tietoihin keskusyhteyspisteiden kautta. Ehdotuksen mukaan Keskusrikospoliisi ja Tulli ovat ETIAS-asetuksen 50 artiklassa tarkoitetut keskusyhteyspisteet tietojen saamiseksi ETIAS-keskusjärjestelmästä.

### **Ehdotetut muutokset lakiin henkilötietojen käsittelystä Tullissa**

Ehdotuksessa esitetään säädettäväksi lakiin henkilötietojen käsittelystä Tullissa muutoksia 5 pykälään sekä uusi 24 a pykälä.

Esitysluonnoksen 5 §:ssä ehdotetaan lisättäväksi 6 ja 7 kohdat EES- ja ETIAS-asetusten määritelmistä, koska asetuksiin viitattaisiin myöhemmin laissa. Pykälän 5 kohdan Europol-asetusta koskeva määritelmä säilyisi asiasisällöllisesti ennallaan.

Lakiin ehdotetaan lisättäväksi uusi 24 a pykälä Tullin käsittelemien henkilötietojen luovuttamisesta rajanylitystietojärjestelmään ja Euroopan matkustustieto- ja -lupajärjestelmään.

Ehdotuksen mukaan Tulli saisi salassapitosäännösten estämättä luovuttaa 7–10 ja 13 §:ssä tarkoitettuja henkilötietoja: 1) EES-asetuksessa tarkoitettuun rajanylitystietojärjestelmään; 2) ETIAS-asetuksessa tarkoitettuun Euroopan matkustustieto- ja -lupajärjestelmään. Tiedot olisi luovutettava noudattaen, mitä 1 momentissa tarkoitetuissa asetuksissa säädetään. Tiedot ETIAS-asetuksen 34 artiklassa tarkoitettulle seurantalistalle olisi luovutettava rajavartiolaitain 18 §:ssä tarkoitettuna kansallisen ETIAS-yksikön välityksellä.

Luovutettavat tiedot rajattaisiin siten ainoastaan 7–10 ja 13 §:ssä tarkoitettuihin tietoihin.

ETIAS-asetuksen 34 artiklassa tarkoitettu seurantalista on osa ETIAS-keskusjärjestelmää, jossa käsiteltävien tietojen rekisterinpitäjä Suomen tallentamien tietojen osalta on rajavartiolaitain 18 §:ssä tarkoitettu kansallinen ETIAS-yksikkö. Tiedot seurantalistalle olisi sen vuoksi luovutettava kansallisen ETIAS-yksikön välityksellä. ETIAS-asetus sisältää harkinnanvaraa seurantalistalle tallennettavien tietojen suhteen. Tältä osin tietojen luovuttamisessa olisi noudatettava kansallisessa lainsäädännössä tietojen käsittelytarkoituksille asetettuja rajoituksia.

### **Tietojen saanti rajanylitysjärjestelmästä (EES) ja ETIAS-keskusjärjestelmästä terrorismirikosten ja vakavien rikosten estämiseksi, paljastamiseksi ja selvittämiseksi**

Ehdotuksen mukaan keskusyhteyspisteistä säädettäisiin laissa henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa. Tullille ehdotetaan säädettäväksi mainitun lain uudessa 18 a §:ssä toimivalta vastata lainvalvontakyselyistä Tullin hallinnonalalla. Näin ollen Tulli ja Keskusrikospoliisi olisivat EES-asetuksen 29 artiklan ja ETIAS-asetuksen 50 artiklan tarkoitetut kansallisten keskusyhteyspisteiden toimivaltaiset viranomaiset tietojen saamiseksi rajanylitysjärjestelmästä (EES) ja ETIAS-keskusjärjestelmästä.

Ehdotuksen mukaan keskusyhteyspisteiden kautta Tulli ja Keskusrikospoliisi voivat luovuttaa tietoja 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

tarkoitettujen terrorismirikokset; 2) sellaiset rikoksen johdosta tapahtuvasta luovuttamisesta Suomen ja muiden Euroopan unionin jäsenvaltioiden välillä annetun lain 3 §:n 2 momentissa tarkoitettujen rikosten, joista säädetty ankaran rangaistus on vähintään kolme vuotta vankeutta.

Tullirikollisuuteen kuuluu usein kansainvälistä, järjestäytyntä, ammattimaista, taloudellista ja muuta vakavaa rikollisuutta. Keskusrikospoliisilla ja Tullilla on jo voimassa olevan lainsäädännön mukaisesti useita kansainväliseen tiedonvaihtoon liittyviä tehtäviä. Keskusrikospoliisi toimii esimerkiksi VIS-järjestelmän keskusyhteyspisteenä ja Eurodac-järjestelmän kansallisena yhteyspisteenä ja vastaa järjestelmiin tehtävistä lainvalvontakyselyistä. Myös Tulli toimii VIS-järjestelmän keskusyhteyspisteenä ja vastaa järjestelmään tehtävistä lainvalvontakyselyistä. Keskusrikospoliisilla ja Tullilla on siten hyvät edellytykset toimia myös EES-järjestelmään ja ETIAS-keskusjärjestelmään tehtävien lainvalvontakyselyiden yhteyspisteinä.

EES- ja ETIAS-asetusten mukaan nimetty viranomainen ja keskusyhteyspiste voivat kuulua samaan organisaatioon, mutta keskusyhteyspisteen on oltava erillinen nimetyistä viranomaisista, ja sen on toimittava täysin riippumattomasti. Ehdotuksen mukaan keskusrikospoliisi käsittelee poliisin, suojelupoliisin ja Rajavartiolaitoksen esittämät pyynnöt ja Tulli vastaisi lainvalvontakyselyistä Tullin hallinnonalalla.

### **Valtiovarainministeriön lausunto**

Valtiovarainministeriö toteaa lausuntonaan seuraavasti.

#### Tietojärjestelmät ja ICT

Rajanylitystietojärjestelmä (EES) ja Euroopan matkustustieto- ja -lupajärjestelmä (ETIAS) ovat uusia EU:n laajuisia tietojärjestelmiä, jotka muodostuvat keskusjärjestelmästä sekä näihin liittyvistä, kussakin jäsenvaltiossa sijaitsevista yhdenmukaisista kansallisista rajapinnoista. Jäsenvaltioiden vastuulla on EES- ja ETIAS-järjestelmien liittäminen yhdenmukaiseen kansalliseen rajapintaan sekä tarvittavien liitosten luominen toimivaltaisten viranomaisten kansallisiin tietojärjestelmiin.

EES- ja ETIAS-järjestelmien käyttöönotto, toimintaa liittyvät asetukset sekä näiden myötä tarvittavat kehittämistoimet koskevat useita eri Suomen kansallisia viranomaisia, joitakin myös useamassa eri roolissa viranomaisen lakisääteisten tehtävien mukaisesti.

Hallituksen esitysluonnoksen perusteluiden mukaan EES- ja ETIAS-asetuksista ei aiheudu merkittäviä muutoksia, jotka poikkeaisivat tiedonhallintalain ja muun yleislainsäädännön tietoturvallisuutta koskevista vaatimuksista. Kyseiset asetukset

sisältävät yksityiskohtaiset säännökset tietoturvallisuustoimenpiteistä, joten kansallisessa lainsäädännössä ei ole nähty tarpeen säätää asiasta täydentävästi.

Vaatimusten toteutumista ja toimivuutta tulisi kuitenkin seurata EES- ja ETIAS-järjestelmien käyttöönoton jälkeen ja sen kautta tarvittaessa tarkentaa säännöksiä kansallisessa lainsäädännössä.

Perusteluissa todetaan myös, että viranomaisten tietojenkäsittelyä koskevat muutokset toteutetaan pääsääntöisesti olemassa oleviin tietojärjestelmiin, jotka ovat liitettyinä turvallisuusverkkoon (TUVE). Tästä syystä tietojärjestelmäkohtaisesti tulisi tarkastella toteutettavien muutosten laajuutta ja mahdollisesti tarvetta arvioida uudelleen, kuinka turvallisuusverkon edellyttämä vaatimustenmukaisuus toteutuu kyseisissä tietojärjestelmissä.

EES- ja ETIAS-asetuksiin sisältyvässä yksityiskohtaisessa sääntelyssä määritellään tarkalla tasolla, kuten tietotyypeittäin (aakkosnumeeriset ja biometriset tiedot), tietojen käsittelysääntöjä ja rajoituksia, jotka aiheuttavat ao. kansallisten viranomaisten henkilötietojen käsittelyyn liittyvään lainsäädäntöön tarkennustarpeita. Nämä toimintaa ohjaavan lainsäädännön muutokset, kuten käsiteltävien tietojen täydennykset ja tiedonohjauksen tarkennukset edellyttävät myös muutoksia viranomaisten kansallisiin järjestelmiin, joihin tulee kehittää uusia toimintoja ja tiedonsiirto kansallisen rajapinnan kanssa.

Edellä mainitut muutos- ja kehitystarpeet tulisi asiaan liittyvien viranomaistahojen kattavasti ottaa huomioon suunniteltaessa ja esitettäessä viranomaisten kansallisiin tietojärjestelmiin, mutta myös viranomaisten yhteisiin palveluihin tarvittavien kehittämistehtävien taloudellisia vaikutuksia ja rahoitusta. Tämän lisäksi tulisi muutos- ja kehitystarpeet ottaa huomioon myös kehittämiseen tarvittavien sisäisten ja ulkoisten asiantuntijaresurssien sekä palvelujen tuottajien tehtävien suunnittelussa, ottaen huomioon EU-asetuksissa asetetut aikataulut vaadittujen muutosten toteuttamiselle.

Hallituksen esitysluonnoksen perusteluiden mukaan kaikilta osin ei ole riittävää pohjaa arvioida EES- ja ETIAS-asetuksiin sisältyvän sääntelyn edellyttämiä kansallisten tietojärjestelmämuutosten kustannuksia. Viranomaiskohtaisten arvioiden tarkentuessa ja vaikka rahoitusta pyritään ensisijaisesti kattamaan EU:n rahastosta haettavalla rahoituksella, tulisi rahoituksen tarkasteluun varautua talousarvioprosessin yhteydessä, jotta muutoksissa pystytään etenemään Suomelta kansallisesti vaaditun käyttöönoton aikataulun mukaisesti.

EES- ja ETIAS-järjestelmien käyttöönotto sekä niihin liittyvän toiminnan mukaiset säädökset kohdistavat myös ajallisia vaatimuksia (käsittelyyn tai toimintaan liittyviä määräaikoja) ao. tietojärjestelmien tietojen käsittelyyn sekä siihen liittyviin toiminnallisiin prosesseihin. Hallituksen esitysluonnoksen perusteluissa on arvioitu käyttöönoton vaikuttavan merkittävästi mm. rajanylitysliikenteen sujuvuuteen kaikilla rajanylityspaikoilla. Nämä toimintaan sekä sitä tukeviin

tietojärjestelmäpalveluihin kohdistuvat suorituskykyvaatimukset aiheuttavat toimintaan liittyvien tietojärjestelmän lisäksi muulle ICT-toimintaympäristölle vaatimuksia, jotka tulisi selkeästi määritellä kansallisella tasolla ja saattaa yhteisestä ICT-toimintaympäristöstä vastaavien palvelujen tuottajien käsittelyyn. Edellä mainitut, suorituskykyyn ja saatavuuteen liittyvät tietojärjestelmäpalvelujen vaatimukset saattavat aiheuttaa myös perustietotekniikkaympäristöön kehittämistarpeita, joiden rahoitus ja resursointi tulisi myös osaltaan varmistaa.

EES- ja ETIAS-järjestelmien käyttöönotosta seuraa uusia toimintatapoja ja velvoitteita kansallisen sekä EU-tason viranomaisten sekä kolmansien maiden kansalaisten lisäksi lento- ja meriliikenteenharjoittajille sekä ryhmiä linja-autoilla maanteitse kuljettaville liikenteenharjoittajille. Kyseisille liikenteenharjoittajille tämä merkitsee mm. käyttövelvoitetta määrättyjen EES- ja ETIAS-järjestelmiin liittyvien palveluiden (verkkopalvelut) osalta sekä mahdollisia seuraamusmaksuja säädettyjen velvoitteiden laiminlyönneistä. EES- ja ETIAS-järjestelmiin liittyvien, sähköisen asioinnin tietojärjestelmäpalveluiden kehittämisessä tulisi ottaa huomioon asetettujen velvoitteiden mukainen palveluiden saatavuus asianomaisille tahoille sekä varmistaa, että asetusten mukaiset kansalliset toimijat pystyvät palveluita käyttämään ao. tietojen käsittelystä määriteltyjen tietosuojan ja tietoturvallisuuden vaatimusten mukaisesti.

#### Rahoitus- ja talousarviomenettely

Esityksellä on arvioitu olevan vaikutuksia viranomaisten resursointitarpeeseen. EES- ja ETIAS-järjestelmien käyttöönotto aiheuttaa lisätehtäviä, lisämenoja ja muita viranomaisvaikutuksia Rajavartiolaitokselle, poliisihallinnolle, maahanmuuttohallinnolle, Tullille, ulkoasiainhallinnolle, Oikeusrekisterikeskukselle ja tietosuojavaltuutetun toimistolle. Suurin osa taloudellisista vaikutuksista aiheutuu suoraan EES- ja ETIAS-asetuksiin sisältyvästä sääntelystä. Asetusten täytäntöönpanosta aiheutuvat kustannukset katetaan osittain EU-rahoituksella.

Osin EES- ja ETIAS-asetusten toimeenpanoon liittyviä toimia vuosien 2014-2020 ohjelmakaudella on rahoitettu Euroopan unionin sisäasioiden rahastoihin kuuluvan sisäisen turvallisuuden rahaston (ISF) kautta. EU:n sisäasioiden rahastojen arvioidaan olevan jatkossakin merkittävä rahoituslähde EES- ja ETIAS-hankkeissa. Velvoitteiden täysimääräinen toimeenpano edellyttää kuitenkin myös kansallista lisärahoitusta viranomaisille.

Asetusten toimeenpanosta johtuen viranomaisille on osoitettu lisärahoitusta jo voimaantulleissa talousarvioissa. Lisärahoitusta on kohdennettu myös julkisen talouden suunnitelmissa, osin pysyväisluontoisena.

Osasta asetusten toimeenpanoon liittyviä lisäkustannuksia ei ole tehty esityksiä talousarviomenettelyissä tai julkisen talouden suunnitelmien yhteydessä.

Koska esitysluonnoksessa todetaan esityksen liittyvän vuoden 2022 talousarvioon ja annettavan siihen liittyvänä budjettilakina, tulisi esityksen taloudellisissa vaikutuksissa todeta selvästi ja eritellä, minkä menojen ja virastojen osalta esityksen määrärahatarpeita ollaan esittämässä vuoden 2022 talousarvioon ja mitkä ovat arviot esitettävien määrärahaesitysten euromääräisestä mitoituksesta. Talousarvion määrärahoihin kohdistuviin esityksiin otetaan kantaa tavanomaiseen tapaan osana talousarviomenettelyä tai julkisen talouden suunnitelmaa. Talousarvioehdotusten yhteydessä tulee selvittää myös mahdollisuudet toteuttaa asetusten mukaisia toimia uudelleenjärjestelemällä viraston tehtäviä ja uudelleenkohdentamalla määrärahoja.

Valtiosihteeri  
kansliapäällikkönä

Juha Majanen

Osastopäällikkö,  
budjettipäällikkö

Sami Yläoutinen