



Sisäministeriö

Lausuntopyyntöne 07.06.2021 (VN/15289/2021)

Luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle rajanylitystietojärjestelmää ja Euroopan matkustustieto- ja -lupajärjestelmää koskevaksi täydentäväksi lainsäädännöksi

Arvioin luonnosta hallituksen esitykseksi tiedustelutoiminnan laillisuuden valvojan rooliin mukaisesti ainoastaan henkilötietojen käsittelystä poliisitoimissa annetun lain 52 §:ään lisättäväksi ehdotetun uuden 3 momentin ja saman lain 57 §:ään lisättäväksi ehdotetun 2 momentin osalta:

Toisin kuin poliisiyhteistyö ja oikeudellinen yhteistyö rikosoikeuden alalla, Euroopan unionin jäsenvaltioiden kansallinen turvallisuus ei kuulu unionin toimivaltaan. Tästä aiheutuu rakenteellinen haaste tilanteessa, jossa jäsenvaltio voisi perustaa sellaisen muun muassa Euroopan ihmisoikeussopimuksessa ja rikostorjunnan osalta rikosasioiden tietosuojadirektiivissä asetetut vaatimukset täyttävän kansallisen rekisterin, jonka tietoja voitaisiin hyödyntää sekä rikostorjunnassa että kansallisen turvallisuuden suojaamisessa, mutta jossa päädytään muun muassa rikostorjunnan tehokkuuden turvaamisen kannalta sinällään perustellusti perustamaan unionin yhteinen rekisteri. Unionin ja sen jäsenvaltioiden alakohtaisten toimivaltasuhteiden taustalla vaikuttaa myös yleisempi kysymys unionin oikeuden ja sen jäsenvaltioiden valtiosääntöjen välisestä suhteesta.

EES-asetuksen sääntely ei sisällä jäsenvaltion kansallisen turvallisuuden suojaamisen tarkoituksessa tapahtuvaa pääsyä EES:n tietoihin. EES-asetuksen kansallista liikku-mavaraa koskevan 40 artiklan sääntely ei puolestaan sisällä biometristen tietojen säilyttämistä jäsenvaltion kansallisessa rajanylitystietojärjestelmässä tai vastaavissa kansallisissa tiedostoissa.

Unionin oikeuden näkökulmasta mahdollisuuteen hyödyntää jäsenvaltion rajavalvontaviranomaisten rajavalvonnan yhteydessä järjestelmällisesti keräämiä biometrisiä tietoja jäsenvaltion kansallisen turvallisuuden suojaamisessa voisi nähdäkseni vaikuttaa se, katsottaisiinko biometristen tietojen järjestelmällisen keräämisen osalta mahdolliseksi pitää käsitteellisesti toisistaan erillään toisaalta unionin toimivaltaan kuuluva tietojen kerääminen EES:ään EES:n käyttötarkoitusten mukaisesti sekä toisaalta unionin toimivaltaan kuulumaton tietojen kerääminen, tallettaminen ja muu käsitteleminen jäsenvaltion kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi, vaikka käytännössä on kyse samoista ja samalla kertaa kerättävistä tiedoista. Yksittäistapauskohtainen biometristen tietojen rajavalvonnan yhteydessä hankkiminen voi olla tietojen järjestelmällisestä keräämisestä osin erillinen kysymyksensä.



Kansallisen sääntelyn näkökulmasta mahdollisuuteen hyödyntää rajavalvonnan yhteydessä järjestelmällisesti kerättyjä biometrisiä tietoja kansallisen turvallisuuden suojaamisessa voisi vaikuttaa se, pidetäänkö kansallisen turvallisuuden suojaamisen tukemista rajavalvontaviranomaisen, meillä Rajavartiolaitoksen, tehtävien ja toimivaltuuksien piiriin kuuluvana.

Rajavartiolaitoksen kansallisen turvallisuuden suojaamiseen varsinaisesti liittyvät tehtävät ovat aluevalvonta ja sotilaalliseen maanpuolustukseen osallistuminen (rajavartiolaki 3 § 2 ja 3 momentti sekä rikosasioiden tietosuojalaki 1 § 2 momentti 3 kohta). Rajavartiolaitoksen nimenomaiseksi erilliseksi tehtäväksi ei ole säädetty kansallisen turvallisuuden suojaamisen tukemista, esimerkiksi tiedonhankintaa muiden viranomaisten kansalliseen turvallisuuteen liittyviä tehtäviä varten (vrt. poliisilaki 5 a luku 1 §).

Rajavartiolaitoksen perustehtävänä on rajaturvallisuuden ylläpitäminen (rajavartiolaki 3 § 1 momentti), johon kuuluvat valtakunnanrajan ja ulkorajan ylittämistä annettujen säännösten rikkomisen estäminen, rajat ylittävästä henkilöliikenteestä yleiselle järjestykselle ja turvallisuudelle aiheutuvien uhkien estäminen, rajat ylittävän rikollisuuden torjuminen sekä rajanylityksen turvallisuuden varmistaminen (rajavartiolaki 2 § 6 kohta, vrt. laki henkilötietojen käsittelystä Rajavartiolaitoksessa 5 § 1 kohta). Nähdäkseni rajat ylittävästä henkilöliikenteestä yleiselle järjestykselle ja turvallisuudesta aiheutuvien uhkien estämisen lienee mahdollista katsoa sisältävän sekä yleiseen turvallisuuteen kohdistuvien konkreettisten uhkien ehkäisemisen rikostorjunnan yhteydessä (rikosasioiden tietosuojalaki 1 § 1 momentti 5 kohta) että kansalliseen turvallisuuteen kohdistuvien uhkien ehkäisemisen (vrt. yleisen järjestyksen ja turvallisuuden vaarantumattomuus ulkomaalaislain mukaisena maahantulon ja maassa oleskelun edellytyksenä).

Rajavartiolaitoksen toimivaltuus rajavalvonnan yhteydessä tapahtuvaan biometrinen tietojen järjestelmälliseen keräämiseen EES:ään EES:n käyttötarkoitusten mukaisesti perustuu EES-asetukseen. Toiminta kuuluu rikostorjunnan ja rikostorjunnan yhteydessä tapahtuvan yleiseen turvallisuuteen kohdistuvien uhkien ehkäisemisen osalta rikosasioiden tietosuojadirektiivin ja rikosasioiden tietosuojalain soveltamisalaan sekä muilta osin yleisen tietosuojaa-asetuksen ja tietosuojalain soveltamisalaan.

Nähdäkseni rajavalvonnan yhteydessä tapahtuvassa biometrinen tietojen järjestelmällisessä keräämisessä kansallisen turvallisuuden suojaamisen tukemiseksi olisi kysymys omasta tietojen keräämistarkoituksestaan, jolloin Rajavartiolaitoksen toimivaltuuden tällaiseen tietojen keräämiseen, tallettamiseen ja muuhun käsittelemiseen tulisi perustua kansalliseen sääntelyyn. Kansallisen turvallisuuden suojaamiseen liittyvä Puolustusvoimien, poliisin ja Rajavartiolaitoksen toiminta kuuluu meillä kansallisesti rikosasioiden tietosuojalain soveltamisalaan. Rajavartiolain 28 §:n 1 momentin 10 kohdan mukaan Rajavartiolaitoksella on oikeus ottaa henkilöstä kuva rajavalvonnan suorittamiseksi. Henkilötietojen käsittelystä Rajavartiolaitoksessa annetun lain 7 §:n 2 momentin 9 kohdan mukaan Rajavartiolaitos saa käsitellä henkilön kasvokuvaa rajavalvonnan suorittamiseksi sekä rajaturvallisuuden ja rajajärjestyksen ylläpitämiseksi.

Toisaalta henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa annetun lain 52 §:ään lisättäväksi ehdotetun uuden 3 momentin ja saman lain 57 §:ään lisättäväksi ehdotetun 2 momentin sanamuotojen sekä toisaalta hallituksen esitysluonnoksen sivuilla 71 ja 72 todetun perusteella jää jossain määrin epäselväksi, olisiko tarkoituksena, että a) Suojelupoliisi saisi ja tallettaisi vain sellaiset Rajavartiolaitoksen rajavalvonnan yhteydessä järjestel-



mällisesti keräämät biometriset tiedot, joiden arvioitaisiin olevan kansallisen turvallisuuden suojaamisen kannalta välttämättömiä, vai b) että Suojelupoliisi saisi ja tallettaisi kaikki Rajavartiolaitoksen rajavalvonnan yhteydessä järjestelmällisesti keräämät biometriset tiedot, mutta käyttäisi niitä vain, jos sen arvioitaisiin olevan kansallisen turvallisuuden suojaamisen kannalta välttämätöntä.

a-vaihtoehdossa Rajavartiolaitos ilmeisesti tallettaisi keräämänsä biometriset tiedot samanaikaisesti EES:ään ja omaan kansallisen turvallisuuden suojaamisen tukemisessa käytettävään tiedostoonsa, josta Suojelupoliisille luovutettaisiin yksittäisiä tietoja, mahdollisesti myös teknisen käyttöyhteyden avulla tai tietojoukkona. Jos kansallisen turvallisuuden suojaamisen tukemisen katsottaisiin sisältyvän edellä tarkoitetulla tavalla rajaturvallisuuden ylläpitämiseen, a-vaihtoehdon mukaisessa Rajavartiolaitoksen omassa tiedostossa olisi kansallisen sääntelyn näkökulmasta kysymys henkilötietojen käsittelystä rajavartiolaitoksessa annetun lain 7 §:n mukaisesta henkilötietojen käsittelystä rajavalvonnassa sekä rajaturvallisuuden ja rajajärjestyksen ylläpitämiseksi. Nykyisin voimassa olevista säännöksistä Rajavartiolaitoksen oikeuteen luovuttaa henkilötietoja Suojelupoliisille sovelletaan henkilötietojen käsittelystä Rajavartiolaitoksessa annetun lain 32 §:ää ja 33 §:n 1 momentin 1 kohtaa ja Suojelupoliisin oikeuteen saada henkilötietoja Rajavartiolaitokselta henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa annetun lain 16 §:n 1 momentin 6 kohtaa ja 52 §:n 2 momenttia. a-vaihtoehdon kaltaisessa järjestelyssä ei olisi ainakaan muodollisesti kyse EES-asetuksen sääntelyn vastaisesta kansallisen turvallisuuden suojaamisen tarkoituksessa tapahtuvasta Suojelupoliisin pääsystä EES:n tietoihin tai EES:n tietojen Suojelupoliisille luovuttamisesta. On kuitenkin kyseenalaista, mahdollistaisiko EES-asetuksen 40 artiklan sääntely a-vaihtoehdossa tarkoitetun kaltaisen rajavalvonnan yhteydessä kerätyt biometriset tiedot sisältävän rajavalvontaviranomaisen tiedoston perustamista.

b-vaihtoehdossa Rajavartiolaitos ilmeisesti tallettaisi keräämänsä biometriset tiedot EES:ään ja luovuttaisi ne samanaikaisesti Suojelupoliisille. Tietojen luovuttaminen tapahtuisi ilmeisesti tiedot Suojelupoliisin tiedostoon suorakäyttöisesti tallettamalla tai luovuttamalla ne tietojoukkona Suojelupoliisin tiedostoon tallettamista varten. Nykyisin voimassa olevista säännöksistä Rajavartiolaitoksen keräämien henkilötietojen Suojelupoliisille luovuttamiseen tiedot Suojelupoliisin henkilörekisteriin suorakäyttöisesti tallettamalla tai luovuttamalla tiedot tietojoukkona Suojelupoliisin henkilörekisteriin tallettamista varten sovelletaan henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa annetun lain 17 §:n 1 momentin 5 kohtaa ja 52 §:n 2 momenttia. b-vaihtoehdon mukaisessa Suojelupoliisin tiedostossa olisi kansallisen sääntelyn näkökulmasta kysymys henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa annetun lain 48 §:n 1 momentin mukaisesta henkilötietojen käsittelystä kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi. Myöskään b-vaihtoehdon kaltaisessa järjestelyssä ei olisi ainakaan muodollisesti kyse EES-asetuksen sääntelyn vastaisesta kansallisen turvallisuuden suojaamisen tarkoituksessa tapahtuvasta Suojelupoliisin pääsystä EES:n tietoihin tai EES:n tietojen Suojelupoliisille luovuttamisesta. EES-asetuksen 40 artiklan sääntely voisi sinällään mahdollistaa b-vaihtoehdossa tarkoitetun kaltaisen tiedusteluviranomaisen tiedoston perustamisen. b-vaihtoehdon osalta olisi kuitenkin arvioitava myös sitä, voitaisiinko kaikkien Rajavartiolaitoksen rajavalvonnan yhteydessä keräämien biometrinen tietojen Suojelupoliisille luovuttamista ja Suojelupoliisin toimesta tapahtuvaa tallettamista pitää kansallisen turvallisuuden suojaamisen kannalta välttämättömänä. Välttämättömyysvaatimuksen merkitys korostuu biometrinen tietojen kaltaisten erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien henkilötietojen käsittelyn yhteydessä.



Edellä todettu koskee Suojelupoliisin siviilitiedustelutehtävää. Suojelupoliisin rikosten estämis- ja paljastamistehtävässä on sen sijaan kyse EES-asetuksessa tarkoitettua lainvalvontatarkoituksesta, joka mahdollistaa pääsyn EES:n tietoihin. Sotilaalliseen maanpuolustukseen osallistuvan Rajavartiolaitoksen rooli Suomen sotilaalliseen puolustamiseen kuuluvan sotilastiedustelun (laki puolustusvoimista 8 a § sekä laki sotilastiedustelusta 3 § 1 ja 2 kohta) tukemisessa on lisäksi oma kysymyksensä.

Kimmo Hakonen
Tiedusteluvalvontavaltuutettu