



9.8.2021

Sisäministeriö

Sisäministeriön lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi Euroopan unionin tietojärjestelmien yhteentoimivuudesta

Valtiovarainministeriön lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi Euroopan unionin tietojärjestelmien yhteentoimivuudesta

Sisäministeriö on pyytänyt valtiovarainministeriöltä lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi Euroopan unionin tietojärjestelmien yhteentoimivuudesta. Laissa annettaisiin kehyksen vahvistamisesta poliisiyhteistyötä ja oikeudellista yhteistyötä sekä turvapaikka- ja muuttoliikeasioita koskevien EU:n tietojärjestelmien yhteentoimivuudesta ja kehyksen vahvistamisesta rajoja ja viisumipolitiikkaa koskevien EU:n tietojärjestelmien yhteentoimivuudesta annettuja Euroopan unionin asetuksia (*yhteentoimivuusasetukset*) täydentävät säännökset toimivaltaisista viranomaisista ja pääsystä yhteiseen henkilöllisyystietovarantoon.

Valtiovarainministeriön Vero-osasto on ollut mukana hallituksen esityksen valmistelua varten perustetussa työryhmässä, joten valtiovarainministeriöllä on jo valmisteluvaiheessa ollut mahdollisuus vaikuttaa esitykseen sisältyvien Tullia koskevien säännösehdotusten muotoiluun ja esityksen perusteluteksteihin.

Yhteentoimivuusasetusten tavoitteista ja vaikutuksista

Yhteentoimivuusasetusten ja niiden johdosta tapahtuvan kehittämisen tavoitteena on tehdä EU:n olemassa olevat tietojärjestelmät (SIS, VIS ja Eurodac) sekä rakenteilla olevat (EES, ETIAS ja ECRIS-TCN) yhteentoimiviksi. Asetusten tavoitteena on erityisesti:

1. Varmistaa, että loppukäyttäjillä on nopea, saumaton, systemaattinen ja kontrolloitu pääsy tietoon, jota ne tarvitsevat tehtäviensä hoitamisessa.
2. Antaa ratkaisu, jolla paljastetaan samoihin biometriin tietoihin liitetyt eri henkilöllisyydet. Tämä mahdollistaa väärän henkilöllisyyden käyttämisen torjunnan.
3. Helpottaa kolmannen maan kansalaisten henkilöllisyyden tarkistamista.
4. Nopeuttaa ja virtaviivaistaa lainvalvontaviranomaisten pääsyä muihin kuin lainvalvontatarkoitusta varten perustettuihin järjestelmiin, jos pääsy on tarpeellinen vakavan rikollisuuden ja terrorismin ennalta estämiseksi, paljastamiseksi ja teoista syyttämiseksi.

Yhteentoimivuuskomponenteista, joiden avulla EU:n olemassa olevat tietojärjestelmät (SIS, VIS ja Eurodac) sekä rakenteilla olevat (EES, ETIAS ja ECRIS-TCN) tehdään yhteentoimiviksi, säädetään yhteentoimivuusasetuksissa. Tältä osin säädökset eivät edellytä kansallista täydentävää lainsäädäntöä.

Säädökset vaikuttavat viranomaisten toimintaan antaen nopeamman ja tarkemman tavan sen tiedon saamiseen, jota ne tarvitsevat tehtäviensä hoitamisessa. Säädökset myös edellyttävät viranomaisilta määrättyjä lisätehtäviä tietojen käsittelyssä ja oikeellisuuden todentamisessa. Pääsyoikeus yhteentoimivuuden alaisiin tietoihin on tehtäväsidoittainen ja ei luo uusia toimivaltuuksia itsessään, vaan käyttöoikeudet perustuvat edelleen kunkin tietojärjestelmän oikeusperustaan ja näitä vastaavaan kansalliseen sääntelyyn. Tämä tulee huomioida myös tietojärjestelmiin kohdistuvissa muutoksissa ja uusien, tiedon yhteishakuun tarkoitettujen kyselyjärjestelmien kehittämisessä.

Tavoitteiden saavuttamisen haasteina voidaan nähdä muutosten laajuus sekä tiukka aikataulu EU:n taholta. Vaadittavat kehittämistoimet koskettavat Suomessa useampaa hallinnonalaa sekä virastoa sekä kansallisten viranomaisten operatiivisia tietojärjestelmiä.

Yhteentoimivuusasetusten artiklassa 49 säädetään verkkoportaalin perustamisesta. Portaalin kautta henkilöt, joita koskevia tietoja käsitellään rinnakkaishenkilöllisyyksien tunnistimessa (MID) ja joille on ilmoitettu punaisen linkin olemassaolosta 32 artiklan 4 kohdan mukaisesti, voivat saada rinnakkaishenkilöllisyyksien manuaalisesta todentamisesta vastaavan jäsenvaltion toimivaltaisen viranomaisen yhteystiedot henkilötietoihin pääsyä, tietojen oikaisemista tai poistamista tai niiden käsittelyn rajoittamista koskevan oikeuden käyttämistä varten. eu-LISA kehittää verkkoportaalin ja huolehtii sen teknisestä hallinnoinnista. Verkkoportaalissa on sähköpostilomake, jolla helpotetaan portaalin käyttäjän ja rinnakkaishenkilöllisyyksien manuaalisesta todentamisesta vastaavan jäsenvaltion toimivaltaisen viranomaisen välistä viestintää. Tämä viestintä edellyttäne kyseiseen asiointiin liittyvän sähköisen asioinnin prosessin kehittämistä siten, että henkilöt pystyvät hyödyntämään tietojensa käsittelyyn liittyviä oikeuksiaan henkilötietojen käsittelyä koskevien tietosuojan ja tietoturvallisuuden vaatimusten mukaisesti.

Esityksen perusteluissa mainitaan tiedonhallinnan muutosvaikutusten yhteydessä merkittävistäkin muutoksista joidenkin viranomaisten tietojärjestelmiin. Näiden muutosten osalta tulee arvioida, edellyttävätkö ne julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetun lain (906/2019) 9 §:n mukaisen lausuntomenettelyn toteuttamista.

Ehdotettu kansallinen sääntely

Ehdotetulla lailla täydennettäisiin yhteentoimivuusasetusten säännöksiä siltä osin kuin se on välttämätöntä, jotta kansallisesti voidaan käyttää asetusten antamaa mahdollisuutta henkilön henkilöllisyyden tarkistamiseksi.

Valtiovarainministeriö kiinnittää huomiota siihen, että lain ehdotettu nimike ei välttämättä kuvaa riittävällä tarkkuudella sitä mitä säädös koskee. Kyse ei ole yleisesti EU:n tietojärjestelmien yhteentoimivuudesta (josta säädetään esimerkiksi yhteentoimivuusasetuksissa), vaan määrättyjen kansallisten viranomaisten pääsystä EU:n tietyn sektorin (poliisi- ja rajayhteistyön) tietojärjestelmiin.

Yhteentoimivuusasetusten artiklan 20 kohdan mukaan, jos jäsenvaltio haluaa antaa poliisiviranomaiselle oikeuden tehdä kyselyn EU:n yhteiseen henkilöllisyystietovarantoon (CIR) henkilön tunnistamista varten, on kansallisessa säädöksessä täsmennettävä tunnistamiselle täsmällinen asetuksen 2 artiklan 1 kohdan b ja c alakohdan mukainen tarkoitus. Kyseisten alakohtien mukaan tällaisia tarkoituksia olisivat laittoman maahanmuuton estämisen ja torjumisen edistäminen sekä korkean turvallisuustason edistäminen unionin vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueella, mukaan lukien yleisen järjestyksen ylläpitäminen ja turvallisuuden takaaminen jäsenvaltioiden alueella.

Jäsenvaltioiden on nimettävä toimivaltaiset poliisiviranomaiset ja vahvistettava henkilöllisyyden selvittämisen menettelyt, edellytykset ja kriteerit. Yhteentoimivuusasetusten mukaan poliisiviranomaisella tarkoitetaan rikosasioiden tietosuojadirektiivin (EU) 2016/680¹ 3 artiklan 7 alakohdassa määriteltyä toimivaltaista viranomaista.

Hallituksen esityksen luonnoksessa esitetään, että Suomi antaisi kansallista lainsäädäntöä yhteentoimivuusasetusten 20 artiklan täytäntöönpanemiseksi. Ehdotulla lainsäädännöllä täydennetään asetusten säännöksiä siltä osin, kun se on välttämätöntä. Suomessa viranomaisia, joilla annettaisiin pääsy CIR:iin henkilön tunnistamista varten olisivat poliisi, Rajavartiolaitos ja Tulli.

Lakiehdotuksen 3 §:n 2 momentissa säädettäisiin Tullin oikeudesta tehdä kyselyjä CIR:iin henkilön tunnistamiseksi, kun se on välttämätöntä sellaisten tavaroiden tai aineiden lainvastaisen maahantuonnin, maasta viennin tai kauttakuljetuksen paljastamiseksi ja torjumiseksi, jotka aiheuttavat vaaraa ihmisille tai ympäristölle. Kyseessä voisivat olla esimerkiksi aseet, vaaraa aiheuttavat kemikaalit, radioaktiiviset jätteet taikka tilanne, jossa henkilön epäillään tuovan kehonsisäisesti laittomia aineita rajan yli ja henkilö kieltäytyy selvittämästä henkilöllisyyttään. CIR:n käytön tulee myös olla välttämätöntä henkilön tunnistamista varten. Oikeus koskisi myös biometristen sormenjälkien ja kasvokuvien käyttöä. Tullille esitettävien käyttötarjoitusten laajuus perustuisi yhteentoimivuusasetusten 2 artikloiden c kohdissa sanottuun tavoitteeseen taata turvallisuus jäsenvaltioiden alueella.

¹ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2016/680, annettu 27 päivänä huhtikuuta 2016, luonnollisten henkilöiden suojelusta toimivaltaisten viranomaisten suorittamassa henkilötietojen käsittelyssä rikosten ennalta estämistä, tutkimista, paljastamista tai rikoksiin liittyviä syytetoimia tai rikosoikeudellisten seuraamusten täytäntöönpanoa varten sekä näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta ja neuvoston puitepäätöksen 2008/977/YOS kumoamisesta

Taloudelliset vaikutukset

Jäsenvaltioiden vastuulla on liittyminen ESP:n ja CIR:n viestintäinfrastruktuureihin, olemassa olevien kansallisten järjestelmien ja infrastruktuurin integrointi ESP:hen, CIR:ään ja MID:hen sekä muita teknisiä velvoitteita. Nämä velvoitteet edellyttävät kansallisten muutosten ja toimenpiteiden oikea-aikaista toimeenpanoa asiaan liittyvien vastuuviranomaisten lisäksi valtion yhteisten palveluiden tarjoajilta (Valtori), mikä tulee huomioida rahoituksessa sekä resurssisuunnittelussa.

Esityksen mukaan yhteentoimivuusasetuksista johtuva viranomaisten määräraha-tarve on tämän hetken arvioiden mukaan yhteensä 21,5 milj.euroa. Määrärahatarpeita on käsitelty osana julkisen talouden suunnitelman 2022 - 2025 valmistelua sekä osana vuoden 2021 lisätalousarvioiden ja vuoden 2022 talousarvion valmistelua. Määrärahatarpeita tulee käsitellä jatkossakin, kun määrärahatarve täsmen-tyy.

EU-tietojärjestelmien kansallista toimeenpanoa ja kehittämistä on tuettu sisäisen turvallisuuden rahastosta (ISF) ohjelmakaudella 2014-2020. Komissio osoitti jäsenvaltioille lisärahoitusta EU-tietojärjestelmiin (EES, ETIAS, SIS III ja yleinen ICT-kehittäminen). Suomen osuus lisärahoituksesta oli yhteensä noin 13,3 miljoonaa euroa. Yhteentoimivuus kuuluu ohjelmakaudella 2021-2027 EU:n sisäasioiden rahastojen soveltamisalaan. Rahastojen kansallisia ohjelmia kaudelle 2021-2027 valmistellaan ja rahastoja hyödynnetään yhteentoimivuusasetusten toimeenpanossa mahdollisuuksien mukaan.

Yhteentoimivuusasetukset edellyttävät muutoksia Tullin tietojärjestelmiin. Tässä vaiheessa taloudellisten vaikutusten arvioiminen ei ole mahdollista luotettavalla tavalla. Kaikkia kokonaisuuteen liittyviä osajärjestelmiä ei ole vielä saatu valmiiksi ja taloudelliset vaikutukset jakautuvat eri osajärjestelmien sekä yhteentoimivuusasetusten välillä. Järjestelmän käyttöönotosta aiheutuu taloudellisia vaikutuksia lähinnä järjestelmän ylläpitämisestä sekä henkilöstön kouluttamisesta käyttämään järjestelmää. Tullin osalta oletama on, että EU-tietojärjestelmien yhteentoimivuus nopeuttaa prosesseja sekä vähentää manuaalista selvitystyötä ja sitä kautta tuo taloudellisia säästöjä pitkällä aikavälillä.

Valtiosihteeri kansliapäällikkönä

Juha Majanen

ICT-johtaja

Jarkko Levasma