



Sisäministeriö
 Inrikesministeriet

Lausunto

26.9.2022

Lainsäädäntöneuvos Anne Ihanus, rajavartio-osasto
 Rajatarkastusyksikön päällikkö, eversti Tuomas Laosmaa, rajavartio-osasto
 Erityisasiantuntija Suvi Pato-Oja, poliisiosasto
 Erityisasiantuntija Anu Polojärvi, maahanmuutto-osasto

Eduskunnan hallintovaliokunnalle

HE 173/2021 vp

Hallituksen esitys eduskunnalle rajanylitystietojärjestelmää ja Euroopan matkustustieto- ja -lupajärjestelmää koskevaksi täydentäväksi lainsäädännöksi

Esityksen tausta ja keskeinen sisältö

Rajanylitystietojärjestelmä (EES)

Euroopan parlamentti ja neuvosto antoivat 30.11.2017 asetuksen (EU) 2017/2226 rajanylitystietojärjestelmän (EES) perustamisesta jäsenvaltioiden ulkorajat ylittävien kolmansien maiden kansalaisten maahantuloa, maastalähtöä ja pääsyn epäämistä koskevien tietojen rekisteröimiseksi ja edellytysten määrittämisestä pääsulle EES:n tietoihin lainvalvontatarkoituksissa sekä Schengenin sopimuksen soveltamisesta tehdyn yleissopimuksen ja asetusten (EY) N:o 767/2008 ja (EU) N:o 1077/2011 muuttamisesta (jäljempänä *EES-asetus*). Asetus tuli voimaan 29.12.2017.

Rajanylitystietojärjestelmän ensisijaisia tavoitteita ovat ulkorajavalvonnan parantaminen, sääntöjenvastaisen maahanmuuton estäminen ja muuttovirtojen hallinnan helpottaminen. Lisäksi 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. EES-järjestelmään rekisteröidään rajanylitystiedot kolmansien maiden kansalaisista, jotka ovat oikeutettuja lyhytaikaiseen oleskeluun jäsenvaltioiden alueella. Järjestelmä laskee automaattisesti sallitun oleskelun keston ja ilmoittaa, jos henkilö oleskelee yliajalla Schengen-alueella. Järjestelmällä korvataan velvollisuus leimata kolmansien maiden kansalaisten passit.

Euroopan matkustustieto- ja -lupajärjestelmän (ETIAS)

Euroopan parlamentti ja neuvosto antoivat 12.8.2018 asetuksen (EU) 2018/1240 Euroopan matkustustieto- ja -lupajärjestelmän (ETIAS) perustamisesta ja asetusten (EU) N:o 1077/2011, (EU) N:o 515/2014, (EU) 2016/399, (EU) 2016/1624 ja (EU) 2017/2226 muuttamisesta (jäljempänä *ETIAS-asetus*). Asetus tuli voimaan 9.10.2018. ETIAS-järjestelmä on viisumivapaiden kolmansien maiden kansalaisille tarkoitettu ennakkorekisteröitymisjärjestelmä, jonka avulla pyritään selvittämään ennakolta maahantuloedellytysten täyttymistä, tehostamaan rajatarkastuksia ja tukemaan Schengenin tietojärjestelmälle (SIS) asetettuja tavoitteita. Matkustuslupahakemuksen käsittelyn yhteydessä arvioidaan henkilöön liittyvää turvallisuusriskiä, laittoman maahanmuuton riskiä tai suurta epidemiariskiä.

Toimivaltaiset viranomaiset

EES- ja ETIAS-järjestelmiä käyttävät jäsenvaltioiden rajaviranomaiset, maahanmuuttoviranomaiset ja viisumiviranomaiset. Viranomaisilla on suora pääsy EES- ja ETIAS-järjestelmiin asetuksissa säädetyissä tarkoituksissa. Lisäksi jäsenvaltioiden nimettyjen viranomaisten on mahdollista saada EES- ja ETIAS-järjestelmistä tietoja lainvalvontakäyttöön erikseen nimettävien keskusyhteyspisteiden kautta.

Rajaviranomaisella tarkoitetaan rajavartijaa, joka on kansallisen oikeuden mukaisesti nimitetty tekemään Schengenin rajasäännöstössä määriteltyjä rajatarkastuksia. Rajaviranomaisia Suomessa ovat Rajavartiolaitos, poliisi ja Tulli.

Viisumiviranomaisella tarkoitetaan VIS-asetuksessa määriteltyä viisumiviranomaista. Viisumiviranomaisia Suomessa ovat ulkoministeriö, Suomen edustustot, Rajavartiolaitos, poliisi, Tulli ja Maahanmuuttovirasto.

Maahanmuuttoviranomaisella tarkoitetaan viranomaista, jolla on kansallisen oikeuden mukaisesti vastuu tarkistaa jäsenvaltioiden alueella, täyttyvätkö maahantulon tai jäsenvaltioiden alueella oleskelun edellytykset. Tällaisiksi viranomaisiksi voidaan katsoa edellä mainitut rajatarkastusviranomaiset sekä oleskelulupaviranomaiset ja ulkomaalaisvalvontaa suorittavat viranomaiset. Maahanmuuttoviranomaisia ovat EES-asetuksen mukaan myös viranomaiset, joilla on vastuu tarkistaa jäsenvaltioiden alueella olevien kolmansien maiden kansalaisten asuinpaikkaan liittyvät edellytykset ja tehdä sitä koskevat päätökset, siltä osin kuin tämä viranomainen ei ole menettelydirektiivissä (2013/32/EU) tarkoitettu viranomainen, joka vastaa kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten tutkinnasta ja jolla on toimivalta tehdä niistä ensimmäinen päätös. Määritelmän rajauksen mukaan turvapaikkaviranomaisilla ei ole pääsyä järjestelmään.

Maahanmuuttoviranomaisia ovat lisäksi viranomaiset, jotka vastaavat kolmannen maan kansalaisten palauttamisesta kolmanteen maahan tai kauttakulkumaahan. Palauttamispäätöksiä tekeviä ja palauttamisen täytäntöönpanosta vastaavia viranomaisia Suomessa ovat Maahanmuuttovirasto, poliisi ja Rajavartiolaitos. Maasta poistamisesta vastaa poliisi tai Rajavartiolaitos. Maahanmuuttovirasto vastaa avustetun vapaaehtoisen paluun järjestelyistä yhdessä vastaanottokeskuksen kanssa.

Järjestelmien lainvalvontakäytön osalta nimetyllä viranomaisella tarkoitetaan viranomaista, joka on kansallisen lainsäädännön mukaan vastuussa terrorismirikosten tai muiden vakavien rikosten torjunnasta, havaitsemisesta tai tutkinnasta. Tällaisia viranomaisia Suomessa ovat poliisi, Rajavartiolaitos, Tulli ja Puolustusvoimat.

Kansalliseen sääntelyyn ehdotetut muutokset

EES- ja ETIAS-asetukset ovat suoraan sovellettavia ja sellaisenaan velvoittavia jäsenvaltioissa. Esityksessä ehdotetaan EES- ja ETIAS-asetuksia täydentävää kansallista sääntelyä eräiden asetuksissa tarkoitettujen toimivaltaisten viranomaisten ja kansallisista yhteyspisteistä vastaavien viranomaisten nimeämiseksi sekä henkilötietojen käsittelyyn liittyvän sääntelyn ja liikenteenharjoittajien velvollisuuksia koskevan sääntelyn täsmentämiseksi. Samassa yhteydessä lakiin lisättäisiin säännökset liikenteenharjoittajan seuraamusmaksun määräämisoikeuden ja täytäntöönpanon vanhentumisesta sekä täsmennettäisiin tilanteita, joissa seuraamusmaksua ei määrätä. Lisäksi ulkomaalaislakiin tehtäisiin Schengenin yleissopimuksen ja Schengenin rajasäännöstön päivittämisestä johtuvat tekniset muutokset.

Esityksessä ehdotetaan muutoksia henkilötietojen käsittelystä Rajavartiolaitoksessa annettuun lakiin (639/2019, *Rajavartiolaitoksen henkilötietolaki*), rajavartiolakiin (578/2005), ulkomaalaislakiin (301/2004), henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa annettuun lakiin (616/2019, *poliisin henkilötietolaki*), henkilötietojen käsittelystä Tullissa annettuun lakiin (650/2019), sakon täytäntöönpanosta annettuun lakiin (672/2002) ja

lentoliikenteen matkustajarekisteritietojen käytöstä terrorismirikosten ja vakavan rikollisuuden torjunnassa annettuun lakiin (657/2019, *PNR-laki*).

Esityksessä ehdotetaan, että lain tasolla nimettäisiin kansallinen ETIAS-yksikkö (Rajavartiolaitos) sekä EES- ja ETIAS-järjestelmien lainvalvontakäyttöä varten perustettavista keskusyhteyspisteistä vastaavat viranomaiset (keskusrikospoliisi ja Tulli). Lisäksi laissa täsmennettäisiin, mikä viranomainen toimii EES- ja ETIAS-järjestelmissä käsiteltävien henkilötietojen rekisterinpitäjänä (Rajavartiolaitoksen esikunta). Esityksessä on arvioitu, että järjestelmiä käyttäviä raja-, maahanmuutto- ja viisumiviranomaisia ei ole tarpeen nimetä erikseen laissa, koska viranomaisten toimivalta seuraa suoraan EES- ja ETIAS-asetuksista ja viranomaisten kansallisen lain mukaisesta toimivallasta.

Esitys sisältää säännökset muutoksenhausta matkustuslupaa koskevaan kansallisen ETIAS-yksikön päätökseen. Muutosta voisi hakea valittamalla päätöksestä hallinto-oikeuteen. Oikaisuvaatimusmenettelyä ei ole säännöksen yksityiskohtaisista perusteluista ilmenevällä tavalla katsottu tarkoituksenmukaiseksi. Sääntelyssä toistettaisiin selkeyden vuoksi ETIAS-asetuksen 41 artiklan 8 kohdan säännös, jonka mukaan muutoksenhakuoikeutta ei kuitenkaan ole silloin, jos matkustuslupa on kumottu hakijan pyynnöstä.

Henkilötietojen kansallinen käsittely ja luovuttaminen

EES- ja ETIAS-asetuksissa tarkoitettussa henkilötietojen käsittelyssä on kyse EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen (EU) 2016/679 soveltamisalaan kuuluvasta henkilötietojen käsittelystä lukuun ottamatta lainvalvontatarkoituksessa suoritettavia tiedonhakuja. Henkilötietojen käsittelyyn sovelletaan siten käsittelytarkoituksen mukaan yleislakina joko yleistä tietosuoja-asetusta ja sitä täydentävää kansallista tietosuojalakia (1050/2018) tai henkilötietojen käsittelystä rikosasioissa ja kansallisen turvallisuuden ylläpitämisen yhteydessä annettua lakia (1054/2018, rikosasioiden tietosuojalaki).

Suomi käyttäisi EES-asetuksen 40 artiklan salliman kansallisen liikkumavaran ja ylläpitäisi myös jatkossa kansallista rajanylitystietojärjestelmää. Rajavalvontaan liittyvästä henkilötietojen käsittelystä säädetään Rajavartiolaitoksen henkilötietolain 7 §:ssä. Sääntelyä täsmennettäisiin siltä osin kuin kyse on EES-järjestelmään tallennettavista rajanylitystiedoista. EES-asetuksen mukaan kansalliseen rajanylitystietojärjestelmään saadaan tallentaa näistä tiedoista vain aakkosnumeeriset tiedot. Rajanylittäjien biometriset tiedot (kasvokuvat ja sormenjäljet) voidaan tallentaa ainoastaan EES-järjestelmään.

Kansallisen rajanylitystietojärjestelmän tietosisältö säilyisi ehdotettavista täsmennyksistä huolimatta nykyistä vastaavana. Järjestelmään tallennettaisiin jatkossakin myös lisätietoja, joita ei tallenneta EES-järjestelmään (esimerkiksi tiedot ajoneuvoista ja maahantuloedellytysten selvittämiseen liittyviä tietoja). Henkilötietojen käsittelyssä huomioitaisiin yleislainsäädännön mukaiset tietojen minimoinnin ja käyttötarkoitussidonnaisuuden periaatteet. Esityksessä ei ehdoteta muutoksia rekisteröidyn oikeuksia koskevaan kansalliseen sääntelyyn.

Kansalliseen tietojärjestelmään tallennettavia rajanylitystietoja saataisiin käsitellä pääsääntöisesti vastaavalla tavalla kuin nykyisin. Tämä tarkoittaisi myös tietojen luovuttamista muille viranomaisille ja ulkomaille voimassa olevan lainsäädännön mukaisesti käsittelytarkoituksiin. EES-järjestelmään tallennettavia rajanylitystietoja ei saa säilyttää kansallisessa rajanylitysjärjestelmässä pidempään kuin niitä säilytetään EES-järjestelmässä, joten näiden tietojen säilytysaikaa lyhennettäisiin nykyisestä viidestä vuodesta pääsääntöisesti kolmeen vuoteen. Muuttuvat poistosäännökset eivät koskisi sellaisia kansallisessa järjestelmässä olevia rajanylitystietoja, joita ei tallenneta EES-järjestelmään. Tällaisia rajanylitystietoja saisi jatkossakin säilyttää viisi vuotta tiedon rekisteriin merkitsemisestä. EES-asetuksen edellyttämiä poistosäännöksiä ei sovellettaisi myöskään

silloin, jos yksittäinen rajanylitystieto on liitetty viranomaisen käsittelyssä olevan muun asian tietoihin, joiden säilytysaika on kansallisen lainsäädännön mukaan pidempi.

Keskusrikospoliisiin ja Tulliin sijoitettaisiin keskusyhteyspisteet tietojen saamiseksi EES- ja ETIAS-järjestelmistä terrorismirikosten ja muiden vakavien rikosten ennalta estämiseksi, paljastamiseksi ja selvittämiseksi. Keskusrikospoliisiin sijoitettava keskusyhteyspiste käsittelee poliisin, suojelupoliisin, Rajavartiolaitoksen ja Puolustusvoimien esittämät pyynnöt, ja Tulliin sijoitettava keskusyhteyspiste vastaisi lainvalvontakyselyistä Tullin hallinnonalalla. Asiasta säädettäisiin poliisin henkilötietolaissa, jonne on keskitetty muidenkin eurooppalaisten tietojärjestelmien lainvalvontakäyttöä koskeva sääntely. Lainvalvontatarkoituksessa tapahtuva tiedonsaanti kytkettäisiin kansalliseen rikoslakiin ja rikoksen johdosta tapahtuvasta luovuttamisesta Suomen ja muiden Euroopan unionin jäsenvaltioiden välillä annettuun lakiin (1286/2003).

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi Rajavartiolaitoksen, poliisin ja Tullin oikeudesta luovuttaa henkilötietoja EES- ja ETIAS-järjestelmiin. EES- ja ETIAS-asetukset ovat suoraan sovellettavaa oikeutta, ja asetuksissa määritellään täsmällisesti järjestelmiin tallennettavien tietojen sisältö. Julkisuuslain mukaisesti salassa pidettävien tietojen luovuttamisesta tulee kuitenkin säätää erikseen. Ehdotettu kansallinen sääntely on arvioitu tarpeelliseksi salassapidon murtavalle sääntelylle asetettujen edellytysten vuoksi.

EES- ja ETIAS-asetusten nojalla käsiteltäviin tietoihin sisältyy yleisen tietosuoja-asetuksen 9 artiklassa ja rikosasioiden tietosuojalain 11 §:ssä tarkoitettuihin erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tietoja. Asetukset sisältävät velvoittavat säännökset muun muassa digitaalisten kasvokuvien ja sormenjälkien tallentamisesta EES-järjestelmään sekä toimivaltaisten viranomaisten velvollisuudesta tai oikeudesta tehdä hakuja järjestelmiin biometrisillä tiedoilla henkilöiden henkilöllisyyden varmistamiseksi. Esityksessä ei ehdoteta tältä osin täydentävää kansallista lainsäädäntöä.

Rajanylitystietojen käsittely kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi

Esityksen 4. lakiehdotuksessa ehdotetaan, että suojelupoliisilla olisi oikeus saada kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi välttämättömät rajavalvonnan sekä rajaturvallisuuden ja rajajärjestyksen ylläpitämisen yhteydessä kerätyt biometriset tiedot. Tällä tarkoitettaisiin erityisesti Suomen viranomaisten EES-järjestelmään tallentamia biometrisiä tietoja, joita ei EES-asetuksen mukaan saa tallentaa kansalliseen rajanylitystietojärjestelmään rajavalvonnan tarkoituksessa. Suojelupoliisi toimisi näiden tietojen rekisterinpitäjänä, ja tietojen kansallisen käsittelyn alkuperäisenä käsittelytarkoituksena olisi kansallinen turvallisuus. Tietoja ei tallennettaisi edes väliaikaisesti Rajavartiolaitoksen rekisteriin, vaan kyse olisi rajavalvonnan yhteydessä käsiteltävien biometristen tietojen siirtämisestä suoraan suojelupoliisin rekisterinpitoon. Vaikka Rajavartiolaitoksella on kansalliseen turvallisuuteen liittyviä tehtäviä, keskeinen siviilitiedusteluviranomainen on suojelupoliisi. Biometrisiä tietoja saisi tallentamisen jälkeen käsitellä ainoastaan kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi. Oikeus käyttää tallennettuja biometrisiä tietoja olisi myös aina sidottu yksittäiseen virkatehtävään, jonka suorittamiseksi tietoja on välttämätöntä käsitellä. Tietoja voitaisiin luovuttaa suojelupoliisin rekisteristä edelleen muille kansallisille viranomaisille, esimerkiksi Puolustusvoimille, sekä ulkomaan viranomaisille poliisin henkilötietolaissa säädetyn mukaisesti.

Euroopan unionista tehdyn sopimuksen (SEU) 4 artiklan 2 kohdan mukaan kansallinen turvallisuus on yksinomaan kunkin jäsenvaltion vastuulla. EU:lla ei ole kansallista turvallisuutta koskevaa toimivaltaa. Kansallinen turvallisuus on yksi niistä eduista, joka Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklan 2 kohdan ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan voi oikeuttaa puuttumisen yksityiselämän suojaan. Kansallinen turvallisuus myös on vakiintuneesti hyväksytty EU:n tuomioistuimen oikeuskäytännössä oikeutetuksi tavoitteeksi rajoittaa

perusoikeuksia (esim. tuomio komissio v. Suomi, C-284/05, 45, 47 ja 49 kohta ja tuomio La Quadrature du Net ym. vastaan Premier ministre ym., yhdistetyt asiat C-511/18, C-512/18 ja C-520/18, 135 ja 136 kohta).

Valtion suvereniteetin kannalta on keskeistä varmistaa, että Suomen alueella ei oleskele henkilöitä, joiden epäillään vaarantavan kansallista turvallisuutta. Jotta voidaan torjua kansalliseen turvallisuuteen kohdistuvia uhkia, on keskeistä, että kansallisesta turvallisuudesta vastaavilla viranomaisilla on täydelliset tiedot niistä kolmannen maiden kansalaisista, jotka ovat saapuneet Suomeen. EES-asetuksen 22 johdantokappaleen mukaan terrorismirikosten ja muiden vakavien rikosten torjunnassa on välttämätöntä, että nimetyillä viranomaisilla on tehtäviensä hoitamiseksi käytössään mahdollisimman ajan tasalla olevat tiedot EU:n alueelle saapuneista kolmansien maiden kansalaisista. Lainvalvontaviranomaisten tiedonsaantioikeus EES-järjestelmästä koskee myös biometrisiä tietoja. Esityksen 4. lakiehdotuksen tiedonsaantisäännöksellä varmistettaisiin, että Suomen rajatarkastusviranomaisten EES-järjestelmään tallentamat biometriset tiedot olisivat riittävässä laajuudessa käytettävissä myös kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi.

Rajanylitystiedot muodostavat keskeisen tietolähteen suojelupoliisin toiminnassa. Rajanylitystietojen avulla voidaan tunnistaa esimerkiksi Suomeen matkustanut tiedusteluasiamies tai terrorismintorjunnan kohdehenkilö. Myös näiden henkilöiden liikkeiden jälkikäteisessä selvittämisessä rajanylitystiedot ovat välttämätön tietolähde. Rajanylitystiedot ovat myös välttämättömiä sellaisten kansallisten turvallisuuteen kohdistuvien uhkien selvittämisessä, jotka eivät todennäköisesti koskaan voi muodostua rikokseksi. Tiedot saattavat olla tarpeellisia esimerkiksi rajat ylittävän hybrdivaikuttamisen torjunnassa. Biometriset tiedot, erityisesti henkilöiden kasvokuvat, voivat olla erittäin tärkeitä edellä mainittujen tehtävien suorittamiseksi vastaavasti kuin lainvalvontatarkoituksissa. Ehdotetun sääntelyn katsotaan tältä osin täyttävän edellä mainitut perustuslakivaliokunnan ja EU:n tuomioistuinkäytännön asettamat edellytykset.

Poliisin henkilötietolain 48 §:ssä säädetään suojelupoliisin oikeudesta käsitellä henkilötietoja, jotka ovat tarpeen kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi, valtio- ja yhteiskuntajärjestystä tai valtion turvallisuutta uhkaavien toimintojen ja hankkeiden estämiseksi, paljastamiseksi ja selvittämiseksi sekä valtio- ja yhteiskuntajärjestystä tai valtion turvallisuutta uhkaavien rikosten estämiseksi ja paljastamiseksi. Suojelupoliisi saa lain 49 §:n 2 momentin mukaan käsitellä tehtäviensä suorittamiseksi välttämättömiä erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia henkilötietoja.

Vaikka biometrinen tietojen käyttö vaikuttaa matkustajien yksityisyyteen, niiden käsittely olisi perusteltua, koska biometriset tiedot ovat ainoa luotettava menetelmä tunnistaa kolmansien maiden kansalaiset, jotka oleskelevat Suomen alueella ilman matkustusasiakirjoja tai väärillä asiakirjoilla. Tarve tunnistaa maahan tullut henkilö ilmenee kansallisen turvallisuuden suojaamisen tehtävissä usein vasta jälkikäteen vastaavasti kuin lainvalvontatehtävissä. Tietojen säännönmukaisen tallentamisen voidaan katsoa olevan oikeasuhtaista, jotta voidaan torjua kansalliseen turvallisuuteen kohdistuvia uhkia, joiden selvittämisintressiä voidaan pitää erittäin suurena. Tietojen tallentaminen olisi välttämätöntä, koska ilman ehdotettua säännöstä tietoja ei olisi saatavilla kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi mistään tietokannasta.

EES-asetuksen mukaan rajatarkastusten yhteydessä EES-järjestelmään tallennetaan sekä kasvokuvia että sormenjälkiä. Käsiteltävien biometrinen tietojen laajuus määräytyy tältä osin tyhjentävästi EES-asetuksen perusteella. Biometrisiä tietoja ei tallenneta esimerkiksi Suomen tai Schengen-maiden kansalaisista. Rajavalvonnan yhteydessä kerättyjä biometrisiä tietoja tallennettaisiin suojelupoliisin rekisterinpitoon ainoastaan siinä laajuudessa kuin suojelupoliisi katsoisi sen välttämättömäksi tietojen käsittelyn tarkoituksen saavuttamiseksi. Useimmissa tapauksissa tietojen käsittelyn tarkoitus voidaan saavuttaa rajoittamalla biometrinen tietojen kansallinen tallentaminen ainoastaan kasvokuviiin. Joissakin tilanteissa

voi kuitenkin olla perusteltua tallentaa kansalliseen järjestelmään myös maahantulijan sormenjälki henkilön yksilöimiseksi. Suojelupoliisilla olisi rekisterinpitäjänä velvollisuus arvioida, että erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien tietojen käsittely minimoidaan.

Ehdotettu sääntely rajaisi suojelupoliisin tiedonsaantioikeuden välttämättömiin tietoihin ja tietojen käsittelytarkoituksen kansallisen turvallisuuden suojaamiseen. Ehdotetun sääntelyn mukaan biometriset tiedot olisi säilytettävä erillään muista suojelupoliisin käsittelemistä tiedoista. Tiedot olisi myös poistettava Rajavartiolaitoksen henkilötietolain mukaisesti samassa ajassa kuin muut samaan rajanylitykseen liittyvät tiedot eli tilanteesta riippuen joko vuoden tai kolmen vuoden kuluttua niiden tallentamisesta. Kansallisen turvallisuuden suojaamiseen liittyvät tehtävät ovat useimmiten pitkäkestoisia ja edellyttävät tiedonhankintaa useamman vuoden takaisista tapahtumista. Tähän nähden ehdotettua säilytysaikaa voidaan pitää välttämättömänä ja oikeasuhtaisena. Säilytysaika olisi myös merkittävästi lyhyempi kuin muita suojelupoliisin käsittelemiä henkilötietoja koskeva 25 vuoden säilytysaika. Tietojen käyttäminen suojelupoliisin käsiteltävänä olevassa yksittäisessä asiassa olisi sidottu välttämättömyyteen. Vastaavasti Puolustusvoimat käsitelisi tietoja vain, jos ne ovat välttämättömiä kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi.

Ulkomaalaislain muutokset

Matkustuslupa on uusi maahantulon ja lyhytaikaisen maassa oleskelun edellytys viisumipakosta vapautetuille kolmansien maiden kansalaisille. Ulkomaalaislakiin tehtäisiin tätä koskevat täsmennykset. ETIAS-asetuksen 62 artikla velvoittaa jäsenvaltiota säätämään kansallisessa lainsäädännössään seuraamuksista ja huolehtimaan niiden soveltamisen varmistamiseksi tarvittavista toimenpiteistä. Ulkomaalaislain 11 lukuun lisättäisiin säännökset liikenteenharjoittajan velvollisuudesta tarkastaa etukäteen, onko viisumivapaasta kolmannesta maasta tulevalle henkilöllä voimassa oleva matkustuslupa sekä poikkeuksista tarkastusvelvollisuuden laiminlyönnistä aiheutuvan seuraamusmaksun määräämiseen.

Ulkomaalaislain 179 §:n mukainen 3 000 euron seuraamusmaksu jokaista kuljetettua henkeä kohden on liikenteenharjoittajan vastuudirektiivin 2001/51/EY 4 artiklan 1 a kohdan mukainen vähimmäismäärä. ETIAS-asetuksen 45 artiklan 6 kohdan mukaan seuraamusmaksua ei saa määrätä, jos liikenteenharjoittajiin jo kohdistetaan saman kolmannen maan kansalaisen osalta Schengenin yleissopimuksen 26 artiklan 2 kohdan ja liikenteenharjoittajan vastuudirektiivin 4 artiklan mukaisia seuraamuksia. ETIAS-asetuksen 46 artiklan mukaan seuraamusmaksua ei myöskään määrätä, jos kyselyn tekeminen on teknisistä syistä mahdotonta ETIAS-tietojärjestelmän jonkin osan toimintahäiriön vuoksi. Ulkomaalaislain 179 §:n 4 momentissa säädetään muista tilanteista, jolloin seuraamusmaksua ei määrätä. Lisäksi ulkomaalaislain 182 §:ssä säädetään liikenteenharjoittajan seuraamusmaksun poistamisesta tietyissä tilanteissa.

Liikenteenharjoittajan seuraamusmaksu määrätään rajatarkastuksen yhteydessä. Ulkomaalaislain 180 §:n mukaan liikenteenharjoittajalla on oikeus tulla kuulluksi ennen seuraamusmaksun määräämistä. Esityksessä ehdotetaan, että ulkomaalaislain liikenteenharjoittajan seuraamusmaksun täytäntöönpanoon liittyviä kansallisia menettelysäännöksiä muutettaisiin niin, että seuraamusmaksun täytäntöönpanoon sovellettaisiin sakon täytäntöönpanosta annettua lakia. Lakiin lisättäisiin myös säännökset liikenteenharjoittajan seuraamusmaksun määräämisoikeuden ja täytäntöönpanon vanhentumisesta sekä poistettaisiin erääntyneelle seuraamusmaksulle määrättävää viivästyskorkoa koskeva säännös. Myös PNR-lain lentoliikenteenharjoittajan seuraamusmaksua koskevista säännöksistä poistettaisiin viivästyskoron perimistä koskeva säännös ja täytäntöönpanon vanhentumista koskevaa säännöstä täsmennettäisiin.

Ulkomaalaislain 190 §:n mukaan liikenteenharjoittajan seuraamusmaksua koskevaan päätökseen saa hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen siten kuin

oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa säädetään. Ulkomaalaislain 196 §:n mukaan hallinto-oikeuden päätökseen saa hakea muutosta valittamalla korkeimpaan hallinto-oikeuteen vain, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan. Mainitut säännökset tulevat sovellettaviksi myös ETIAS-asetuksen 45 artiklan mukaisen liikenteenharjoittajan tarkastusvelvollisuuden laiminlyönnistä seuraavan maksun määräämiseen.

Esityksen antamisen jälkeen ilmenneet muutostarpeet

Laki henkilötietojen käsittelystä Rajavartiolaitoksessa annetun lain muuttamisesta (1. lakiehdotus)

5 §. Määritelmät. Pykälään lisättäisiin hallituksen esityksen mukaan EES- ja ETIAS-asetusten määritelmät uudeksi 6 ja 7 kohdaksi. Pykälään on esityksen antamisen jälkeen lisätty lainmuutoksella 819/2022 uusi 6 kohta, joka sisältää Eurodac-asetuksen määritelmän ja uusi 7 kohta, joka sisältää VIS-asetuksen määritelmän. EES-asetuksen määritelmästä tulisi siten sisäministeriön näkemyksen mukaan säätää uudessa 8 kohdassa ja ETIAS-asetuksen määritelmästä uudessa 9 kohdassa. Pykälän 7 kohtaan tulisi vastaavasti tehdä tekninen muutos siten, että kohdan lopussa oleva piste muutettaisiin puolipisteeksi.

37 §. Henkilötietojen luovuttaminen Euroopan unionin yhteisiin tietojärjestelmiin ja Europolille. Hallituksen esityksessä ehdotetaan, että lakiin lisättäisiin uusi pykälä, jossa säädettäisiin Rajavartiolaitoksen käsittelemien henkilötietojen luovuttamisesta rajanylitystietojärjestelmään ja Euroopan matkustustieto- ja -lupajärjestelmään. Rajavartiolaitoksen henkilötietolain 37 §:ää on muutettu lainmuutoksella 819/2022 siten, että pykälässä säädetään henkilötietojen luovuttamisesta EU:n yhteisiin tietojärjestelmiin ja Europolille. Sisäministeriön näkemyksen mukaan myös tietojen luovuttamisesta rajanylitystietojärjestelmään ja Euroopan matkustustieto- ja -lupajärjestelmään olisi tarkoituksenmukaista säätää samassa lainkohdassa. Sisäministeriö ehdottaa, että hallituksen esityksessä ehdotetun 37 a §:n säännökset siirretään osaksi 37 §:ää seuraavasti:

37 §

Henkilötietojen luovuttaminen Euroopan unionin yhteisiin tietojärjestelmiin ja Europolille

Rajavartiolaitos saa luovuttaa salassapitosäännösten estämättä 7–11 ja 13–15 §:ssä tarkoitettuja henkilötietoja:

- 1) SIS-asetuksissa tarkoitettuun SIS-järjestelmään;
- 2) Eurodac-asetuksessa tarkoitettuun Eurodac-järjestelmään;
- 3) VIS-asetuksessa tarkoitettuun viisumitietojärjestelmään;
- 4) EES-asetuksessa tarkoitettuun rajanylitystietojärjestelmään;
- 5) ETIAS-asetuksessa tarkoitettuun Euroopan matkustustieto- ja -lupajärjestelmään.

Tiedot on luovutettava noudattaen, mitä 1 momentissa mainituissa asetuksissa säädetään.

Tiedot ETIAS-asetuksen 34 artiklassa tarkoitettulle ETIAS-seurantalistalle on luovutettava rajavartiolaiton 18 §:ssä tarkoitetun kansallisen ETIAS-yksikön välityksellä.

Rajavartiolaitos saa luovuttaa salassapitosäännösten estämättä henkilötietoja Euroopan unionin lainvalvontayhteistyövirastolle noudattaen Europol-asetusta ja Euroopan unionin lainvalvontayhteistyövirastosta annettua lakia (214/2017).

Laki rajavartiolaiton muuttamisesta (2. lakiehdotus)

60 §. Suullisesti annettava päätös ja muutoksenhaku. Hallituksen esityksessä ehdotetaan, että pykälästä poistettaisiin oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain säädösviite,

koska viite lisättäisiin ehdotettavaan 18 §:ään. Pykälää muutettiin 15.7.2022 voimaan tulleella lailla 698/2022. Näiden muutosten huomioimiseksi sisäministeriö esittää, että pykälästä muutettaisiin ainoastaan 3 momentti, jossa kyseinen säädösviite on:

60 §

Suullisesti annettava päätös ja muutoksenhaku

Muutoksenhausta hallintotuomioistuimeen säädetään oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa.

Laki ulkomaalaislain muuttamisesta (3. lakiehdotus)

3 §. Määritelmät. Pykälään lisättäisiin hallituksen esityksen mukaan matkustusluvan määritelmä uudeksi 4 a kohdaksi. Pykälää on muutettu esityksen antamisen jälkeen lainmuutoksella 121/2022 lisäämällä pykälään viisumisäännöstön sekä lyhytaikaisen ja pitkäaikaisen viisumin määritelmä uusiksi 4 a—4 c kohdiksi. Matkustusluvan määritelmästä tulisi siten sisäministeriön näkemyksen mukaan säätää uudessa 4 d kohdassa. Lailla 121/2022 on myös muutettu pykälän 4 kohtaa, joten 3. lakiehdotuksen johtolauseessa ei enää olisi tarpeen viitata säännöksen ruotsinkieliseen sanamuotoon tehtyihin muutoksiin.

Laki henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa annetun lain muuttamisesta (4. lakiehdotus)

1 §. Soveltamisala. Hallituksen esityksessä ehdotetaan, että pykälään lisättäisiin uusi 3 momentti, jolla lain soveltamisalaa laajennettaisiin kattamaan lainvalvontaviranomaisten tiedonsaanti eräistä eurooppalaisista tietojärjestelmistä terrorismirikosten ja vakavien rikosten estämiseksi, paljastamiseksi ja selvittämiseksi. Mainittu säännös on lisätty poliisin henkilötietolakiin lainmuutoksella 818/2022 esityksen HE 35/2021 vp käsittelyn yhteydessä (HaVM 14/2022 vp, EV 92/2022 vp). Poliisin henkilötietolain 1 §:ää ei siten sisäministeriön käsityksen mukaan ole enää tarpeen muuttaa tässä yhteydessä.

3 §. Määritelmät. Pykälään lisättäisiin hallituksen esityksen mukaan EES- ja ETIAS-asetusten määritelmät uudeksi 7 ja 8 kohdaksi. Pykälää on muutettu esityksen antamisen jälkeen lainmuutoksella 818/2022 siten, että 6 kohta sisältää VIS-asetuksen määritelmän ja 7 kohta VIS-päätöksen määritelmän. EES-asetuksen määritelmästä tulisi siten sisäministeriön näkemyksen mukaan säätää uudessa 8 kohdassa ja ETIAS-asetuksen määritelmästä uudessa 9 kohdassa. Pykälän 7 kohtaan tulisi vastaavasti tehdä tekninen muutos siten, että kohdan lopussa oleva piste muutettaisiin puolipisteeksi.

18 a §. Tietojen saanti rajanylitystietojärjestelmästä ja ETIAS-keskusjärjestelmästä terrorismirikosten ja vakavien rikosten estämiseksi, paljastamiseksi ja selvittämiseksi. Hallituksen esityksessä ehdotetaan, että pykälän 1 momentin 1 kohdassa ja 2 momentin 1 kohdassa viitattaisiin rikoslain 34 a luvun 1, 1 a, 2—4, 4 a—4 c, 5 ja 5 b—5 d tarkoitettuihin terrorismirikoksiin. Esityksen HE 35/2021 vp käsittelyn yhteydessä hallintovaliokunta on pitänyt perusteltuna, että vastaavissa Eurodac-järjestelmää ja VIS-järjestelmää koskevissa poliisin henkilötietolain 18 §:n säännöksissä viitattaisiin myös rikoslain 34 a luvun 5 a §:ään. Terroristisessa tarkoituksessa tehtyjen rikosten tekemiseksi toimivan yksittäisen henkilön rahoittaminen ei lähtökohtaisesti ole vähemmän vaarallista kuin rikoslain 34 a luvun 5 b §:ssä tarkoitettu terroristiryhmän rahoittaminen. Yksittäisen henkilönkin toimet voivat toteutuessaan aiheuttaa mittavia henkilö- ja muita vahinkoja ja kohdistua vakavuustasoltaan erilaisten terroristisessa tarkoituksessa tehtyjen rikosten tekemiseen. Mainittu terroristisessa tarkoituksessa tehtyjen rikosten tekemistä edistävä rikos on asteikkonsa perusteella vakava rikos ja myös vakavampi rikos kuin useat muut kohdassa viitattut rikokset.

Sisäministeriö ehdottaa, että pykälän 1 momentin 1 kohta ja 2 momentin 1 kohta muutetaan muotoon: "1) rikoslain 34 a luvun 1, 1 a, 2–4, 4 a–4 c, 5 ja 5 a–5 d §:ssä tarkoitetut terrorismirikokset;".

27 §. Henkilötietojen luovuttaminen Euroopan unionin yhteisiin tietojärjestelmiin. Hallituksen esityksessä ehdotetaan, että lakiin lisättäisiin uusi pykälä, jossa säädettäisiin poliisin käsittelemien henkilötietojen luovuttamisesta rajanylitystietojärjestelmään ja Euroopan matkustustieto- ja -lupajärjestelmään. Poliisin henkilötietolain 27 §:ää on muutettu lainmuutoksella 818/2022 siten, että pykälässä säädetään henkilötietojen luovuttamisesta EU:n yhteisiin tietojärjestelmiin. Sisäministeriön näkemyksen mukaan myös tietojen luovuttamisesta rajanylitystietojärjestelmään ja Euroopan matkustustieto- ja -lupajärjestelmään olisi tarkoituksenmukaista säätää samassa lainkohdassa. Sisäministeriö ehdottaa, että hallituksen esityksessä ehdotetun 27 a §:n säännökset siirretään osaksi 27 §:ää seuraavasti:

27 §

Henkilötietojen luovuttaminen Euroopan unionin yhteisiin tietojärjestelmiin

Poliisi saa salassapitosäännösten estämättä luovuttaa 5–8, 11 ja 12 §:ssä tarkoitettuja henkilötietoja:

- 1) Schengenin tietojärjestelmään;
- 2) Eurodac-asetuksessa tarkoitettuun Eurodac-järjestelmään;
- 3) VIS-asetuksessa tarkoitettuun viisumitietojärjestelmään;
- 4) EES-asetuksessa tarkoitettuun rajanylitystietojärjestelmään;
- 5) ETIAS-asetuksessa tarkoitettuun Euroopan matkustustieto- ja -lupajärjestelmään.

Tiedot on luovutettava noudattaen, mitä SIS-asetuksissa ja 1 momentissa tarkoitetuissa asetuksissa säädetään.

SIS-asetuksissa tarkoitettuna SIRENE-toimistona toimii keskusrikospoliisi.

Tiedot ETIAS-asetuksen 34 artiklassa tarkoitettulle seurantalistalle on luovutettava rajavartiolaitain 18 §:ssä tarkoitetun kansallisen ETIAS-yksikön välityksellä.

Laki henkilötietojen käsittelystä Tullissa annetun lain muuttamisesta (5. lakiehdotus)

24 §. Henkilötietojen luovuttaminen Euroopan unionin yhteisiin tietojärjestelmiin. Hallituksen esityksessä ehdotetaan, että lakiin lisättäisiin uusi pykälä, jossa säädettäisiin Tullin käsittelemien henkilötietojen luovuttamisesta rajanylitystietojärjestelmään ja Euroopan matkustustieto- ja -lupajärjestelmään. Tullin henkilötietolain 24 §:ää on muutettu lainmuutoksella 820/2022 siten, että pykälässä säädetään henkilötietojen luovuttamisesta EU:n yhteisiin tietojärjestelmiin. Sisäministeriön näkemyksen mukaan myös tietojen luovuttamisesta rajanylitystietojärjestelmään ja Euroopan matkustustieto- ja -lupajärjestelmään olisi tarkoituksenmukaista säätää samassa lainkohdassa. Sisäministeriö ehdottaa, että hallituksen esityksessä ehdotetun 24 a §:n säännökset siirretään osaksi 24 §:ää seuraavasti:

24 §

Henkilötietojen luovuttaminen Euroopan unionin yhteisiin tietojärjestelmiin

Tulli saa luovuttaa salassapitosäännösten estämättä 7–10 ja 13 §:ssä tarkoitettuja henkilötietoja:

- 1) SIS-asetuksissa tarkoitettuun SIS-järjestelmään;
- 2) VIS-asetuksessa tarkoitettuun viisumitietojärjestelmään;

3) EES-asetuksessa tarkoitettuun rajanylitystietojärjestelmään;

4) ETIAS-asetuksessa tarkoitettuun Euroopan matkustustieto- ja -lupajärjestelmään.

Tiedot on luovutettava noudattaen, mitä 1 momentissa mainituissa asetuksissa säädetään.

Tiedot ETIAS-asetuksen 34 artiklassa tarkoitettulle ETIAS-seurantalistalle on luovutettava rajavartiolaiton 18 §:ssä tarkoitetun kansallisen ETIAS-yksikön välityksellä.

Laki sakon täytäntöönpanosta annetun lain 1 §:n muuttamisesta (6. lakiehdotus)

1 §. Lain soveltamisala. Hallituksen esityksessä ehdotetaan, että pykälän 1 momenttiin lisättäisiin uusi 17 kohta, jonka mukaan tässä laissa säädettyssä järjestyksessä pantaisiin täytäntöön seuraavat seuraamukset: ulkomaalaislain (301/2004) 179 §:ssä tarkoitettu liikenteenharjoittajan seuraamusmaksu. Pykälää on muutettu esityksen antamisen jälkeen lainmuutoksella 1288/2021 siten, että 17 kohtaan on lisätty markkinaoikeuden määräämä arpajaislaissa (1047/2001) tarkoitettu seuraamusmaksu. Sakon täytäntöönpanosta annetun lain soveltumisesta ulkomaalaislain 179 §:ssä tarkoitetun liikenteenharjoittajan seuraamusmaksun täytäntöönpanoon tulisi siten sisäministeriön näkemyksen mukaan säätää pykälän 1 momenttiin lisättävässä uudessa 18 kohdassa. Pykälän 1 momentin 17 kohtaan tulisi vastaavasti tehdä tekninen muutos siten, että kohdan lopussa oleva piste muutettaisiin puolipisteeksi.

Voimaantulo

EES- ja ETIAS-järjestelmät otetaan käyttöön komission päättämänä ajankohtana, kun kaikki asetuksissa säädettyt käyttöönoton edellytykset täyttyvät. Tämänhetkisen arvion mukaan EES-järjestelmä otetaan käyttöön toukokuussa 2023 ja ETIAS-järjestelmä noin puolen vuoden kuluttua EES-järjestelmän käyttöönotosta. Esityksessä ehdotetaan, että EES- ja ETIAS-järjestelmiin liittyvien lakimuutosten voimaantulosta säädettäisiin erikseen valtioneuvoston asetuksella. Esityksen mukaan muut lakimuutokset oli tarkoitettu tulemaan voimaan 1.1.2022. Muuttuneen käsittelyaikataulun vuoksi sisäministeriö arvioi tarkoituksenmukaiseksi voimaantuloajankohdaksi 1.1.2023.