

PO Taavila Hannele, Pitkäniitty
Matti(SM)

19.05.2022

Viite
HE 134/2021 vp

Asia

**Perustuslakivaliokunta; 25. toukokuuta 2022;
Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Euroopan unionin tietojärjestelmien yhteentoimivuudesta**

Sisäministeriö lausuu seuraavaa:

Esityksen tausta ja tavoitteet

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2019/818 kehyksen vahvistamisesta poliisiyhteistyötä ja oikeudellista yhteistyötä sekä turvapaikka- ja muuttoliikeasioita koskevien EU:n tietojärjestelmien yhteentoimivuudelle ja Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2019/817, kehyksen vahvistamisesta rajoja ja viisumipolitiikkaa koskevien EU:n tietojärjestelmien yhteentoimivuudelle (jäljempänä yhteentoimivuusasetukset) tulivat voimaan 9.6.2019.

Yhteentoimivuusasetusten antamisen taustalla oli muun muassa EU-tietojärjestelmien kehitys, muuttoliikekriisiin liittynyt luvattomien rajanylitysten lisääntyminen sekä terrori-iskut. Euroopan komissio katsoi, että EU:n sisäisen turvallisuuden vahvistamiseksi tiedonhallinnan tuloksellisuutta ja tehokkuutta tulee lisätä perusoikeuksia ja erityisesti henkilötietojen suojaa kunnioittaen. Näin voidaan suojata paremmin EU:n ulkorajoja, parantaa muuttoliikkeen hallintaa ja lisätä sisäistä turvallisuutta kansalaisten edun mukaisesti.

EU:n tasolla on jo käytössä ja kehitteillä useita laajoja tietojärjestelmiä, joiden avulla rajavartijat sekä maahanmuutto- ja lainvalvontaviranomaiset rekisteröivät ja saavat käyttöönsä henkilöitä koskevia tietoja. Käytössä olevia tietojärjestelmiä ovat EU:n viisumitietojärjestelmä (VIS), ja Schengenin tietojärjestelmä (SIS) sekä uusina järjestelminä rakennetaan rajanylitystietojärjestelmä (EES), Euroopan matkustustieto- ja -lupajärjestelmä (ETIAS) sekä keskitetty järjestelmä niiden jäsenvaltioiden tunnistamiseksi, joilla on kolmansien maiden kansalaisten ja kansalaisuudettomien henkilöiden tuomioita koskevia tietoja (ECRIS-TCN). Lisäksi käytössä on turvapaikanhakijoiden sormenjälkitietojärjestelmä (Eurodac), joka pyritään uudistamaan yhteensopivaksi muiden laajojen tietojärjestelmien kanssa. Järjestelmät ovat toisiaan täydentäviä ja, lukuun ottamatta SIS:ä, ne koskevat ainoastaan

kolmansien maiden kansalaisia. Järjestelmiin sisältyvät tiedot eivät kuitenkaan ole tällä hetkellä yhteensopivia ja asetuksilla ne on tarkoitus saattaa sellaisiksi.

Yhteentoimivuusasetuksilla perustetaan seuraavat yhteentoimivuuskomponentit:

- Eurooppalainen hakuportaali (ESP), jonka kautta voidaan tehdä samanaikaisia hakuja useissa tietojärjestelmissä.
- Yhteinen biometrinen tunnistuspalvelu (yhteinen BMS).
- Yhteinen henkilöllisyystietovaranto (CIR).
- Rinnakkaishenkilöllisyyksien tunnistin (MID).

Lakiehdotuksessa esitetään, että Suomi antaisi kansallista lainsäädäntöä yhteentoimivuusasetusten 20 artiklan täytäntöönpanemiseksi. Artiklassa poliisiviranomaiselle annetaan mahdollisuus päästä CIR:iin henkilön tunnistamista varten, kun on kyse laittoman maahanmuuton estämisen ja torjumisen edistämisestä tai korkean turvallisuustason edistämisestä unionin vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueella, mukaan lukien yleisen järjestyksen ylläpitäminen ja turvallisuuden takaaminen jäsenvaltioiden alueella. Asetuksissa poliisiviranomaisella tarkoitetaan kaikkia viranomaisia, joiden toimivalta kattaa rikosten ennalta estämisen, paljastamisen tai tutkimisen. Jäsenvaltioiden on nimettävä toimivaltaiset poliisiviranomaiset ja vahvistettava henkilöllisyyden selvittämisen menettelyt, edellytykset ja kriteerit.

Suomessa viranomaisiksi, joille annettaisiin pääsy CIR:iin henkilön tunnistamista varten, esitetään poliisia, Rajavartiolaitosta ja Tullia.

Poliisilla ja Rajavartiolaitokselle esitetään oikeutta henkilön tunnistamiseksi käyttää CIR:ä laittoman maahanmuuton estämisen ja torjumisen edistämiseksi tai yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi. Laittoman maahanmuuton estämisessä ja torjumisessa on olennaista selvittää maahan tulevien ja maassa oleskelevien henkilöiden oikea henkilöllisyys, jos tämä on epäselvä. Tällöin kysely CIR:iin on perusteltu. Samoin yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämisessä on tärkeää, että toimivaltainen viranomainen pystyy varmistumaan henkilön oikeasta henkilöllisyydestä.

Kansallinen soveltamisala olisi esityksen mukaan rajoitetumpi kuin yhteentoimivuusasetukset mahdollistaisivat. Soveltamisen ulkopuolelle jätettäisiin mahdollisuus tehdä kysely CIR:iin, kun tarkoituksena olisi korkean turvallisuustason edistäminen unionin vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueella.

Tullille esitetään oikeutta 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.

Jos CIR:in tehty kysely osoittaa, että CIR:ään on tallennettu kyseistä henkilöä koskevia tietoja, viranomaisella on oikeus päästä katsomaan näitä tietoja. Viranomaisen saa siis vain pääsyn CIR:ssä oleviin tietoihin. Kyselymahdollisuus CIR:ään olisi uusi työkalu lainvalvontaviranomaisille henkilön henkilöllisyyden selvittämiseksi.

CIR:iin tallennetaan tietoja EES-, VIS-, ETIAS-, Eurodac- ja ECRIS-TCN-järjestelmistä. Hallituksen esityksen perusteluissa sivulla 29 kappaleessa 4 on valitettavasti virhe. Esityksen 3 §:n 3 momentin perusteluista olisi tullut jättää pois lauseet ”*Viranomaisen tehdessä kyselyn CIR:ään, hän saa myös tiedon siitä missä edellä mainituissa tietojärjestelmässä tai tietojärjestelmissä on kyseistä henkilöä koskevia tarkempia tietoja. Näihin tietoihin voi päästä vain kyseisten tietojärjestelmän oikeusperustassa säädetyin edellytyksin.*” Tehdessään kyselyn CIR:iin yhteentoimivuusasetusten 20 artiklan mukaisesti, viranomaisen ei saa tietoa siitä, missä taustajärjestelmässä kyseisestä henkilöstä on tietoa.

Lisäksi poliisille esitetään oikeutta luonnonkatastrofin, onnettomuuden tai terrori-iskun sattuessa tehdä biometrisillä tiedoilla kyselyjä CIR:ään tunnistukseen sellaisen uhrin, joka ei pysty osoittamaan henkilöllisyyttään. Poliisilla olisi näissä tilanteissa myös oikeus tehdä kyselyjä biometrisillä tiedoilla tunnistamatta jääneiden ihmisten jäännösten tunnistamiseksi.

Kansallinen liikkumavara

EU-asetukset ovat suoraan sovellettavaa oikeutta. Asetuksilla perustetaan yhteinen biometrinen tunnistuspalvelu, joka luo EU-tason tietojärjestelmiin syötetyistä biometrisistä tunnisteista matemaattisen mallin ja tallentaa sen yhteiseen kantaan. Asetuksilla perustetaan myös yhteinen henkilöllisyystietovaranto ja rinnakkaishenkilöllisyyksien tunnistin, jotka tarvitsevat toimiakseen edellä mainitun biometrisen tunnistuspalvelun. Lisäksi nimetyille viranomaisille annetaan yksittäistapauksessa oikeus tehdä haku CIR:stä, kun se on tarpeen vakavan rikosten torjumiseksi, havaitsemiseksi tai tutkimiseksi. Tältä osin asetukset eivät edellytä täydentävää kansallista lainsäädäntöä.

Toimivaltaisten viranomaisten pääsy henkilöllisyystietovarantoon henkilön tunnistamista varten on asetuksissa jätetty kansallisen liikkumavaran piiriin. Perustuslakivaliokunta on yhteentoimivuusasetuksista antamassaan lausunnossa muistuttanut, että siltä osin kuin Euroopan unionin lainsäädäntö edellyttää kansallista sääntelyä tai mahdollistaa sen, tätä kansallista liikkumavaraa käytettäessä on otettava

huomioon perus- ja ihmisoikeuksista seuraavat vaatimukset (PeVL 11/2018 vp, ks. myös PeVL 25/2005 vp, PeVL 1/2018 vp).

Esityksessä ehdotetaan yhteentoimivuusasetusten kansallisen liikkumavaran käyttämistä siten, että sääntelyllä mahdollistetaan toimivaltaisten viranomaisten pääsy yhteiseen henkilöllisyystietovarantoon. Ehdotetut säännökset koskevat arkaluonteisina pidettäviä biometrisia tietoja, joiden käsittely edellyttää siitä aiheutuvien riskien vuoksi täsmällistä ja tarkkarajaista sääntelyä. Toimivaltaisten viranomaisten joukko esitetään säännöskohtaisissa perusteluissa kuvatuin perustein rajattavaksi poliisiin, Rajavartiolaitokseen ja Tulliin. Pääsy olisi rajattu ainoastaan tilanteisiin, joissa se olisi välttämätöntä tehtävien suorittamiseksi.

Esityksessä ei ehdoteta muutoksia sääntelyyn, joka koskee kansallisiin rekistereihin tallennettujen biometrinen tietojen käsittelyedellytyksiä ja luovuttamista EU:n yhteisiin tietojärjestelmiin. Yhteentoimivuusasetuksilla ja täydentävällä kansallisella sääntelyllä ei myöskään muuteta sääntöjä, jotka koskevat viranomaisten pääsyä EU:n yhteisiin tietojärjestelmiin. Näiden järjestelmien käyttöoikeudet perustuvat kunkin tietojärjestelmän oikeusperustaan ja voimassa olevaan kansalliseen sääntelyyn.

Lakiehdotuksen suhde perus- ja ihmisoikeusvelvoitteisiin

Asetukset ja niitä täydentävä kansallinen säätely merkitsevät puuttumista yksityiselämän ja henkilötietojen suojaan. Perustuslakivaliokunta on arvioidessaan tällaista sääntelyä yleensä katsonut, että sääntelyä on tarkasteltava perustuslain 10 §:n kannalta. Sen 1 momentin mukaan henkilötietojen suojasta säädetään tarkemmin lailla. Perustuslakivaliokunnan vakiintuneen käytännön mukaan lainsäätäjän liikkumavaraa rajoittaa tämän säännöksen lisäksi myös se, että henkilötietojen suoja osittain sisältyy samassa momentissa turvatun yksityiselämän suojan piiriin. Kysymys on kaiken kaikkiaan siitä, että lainsäätäjän tulee turvata tämä oikeus tavalla, jota voidaan pitää hyväksyttävänä perusoikeusjärjestelmän kokonaisuudessa (ks. esim. PeVL 11/2018 vp, PeVL 13/2016 vp).

Perustuslakivaliokunnan mukaan yleisen tietosuoja-asetuksen yksityiskohtainen sääntely, jota tulkitaan ja sovelletaan EU:n perusoikeuskirjassa turvattujen oikeuksien mukaisesti, muodostaa yleensä riittävän säännöspohjan myös perustuslain 10 §:ssä turvatun yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta. Perustuslakivaliokunnan mielestä erityislainsäädännön tarpeellisuutta on kuitenkin arvioitava myös tietosuoja-asetuksenkin edellyttämän riskiperustaisen lähestymistavan mukaisesti kiinnittämällä huomiota tietojen käsittelyn aiheuttamiin uhkiin ja riskeihin. Mitä korkeampi riski käsittelystä aiheutuu luonnollisen henkilön oikeuksille ja vapauksille, sitä perustellumpaa on yksityiskohtaisempi sääntely. Tällä seikalla on erityistä merkitystä arkaluonteisten tietojen käsittelyn kohdalla. Lisäksi perustuslakivaliokunta on osana

perustuslain 10 §:n tulkintakäytäntöön kohdistuvaa tarkistusta katsonut, että poliisidirektiivi ei sisällä sellaista yksityiskohtaista sääntelyä, joka muodostaisi riittävän säännöspohjan perustuslain 10 §:ssä turvatun yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta (ks. PeVL 26/2018 vp, PeVL 14/2018 vp).

Perustuslakivaliokunta on painottanut, että arkaluonteisia tietoja sisältäviin laajoihin tietokantoihin liittyy tietoturvaan ja tietojen väärinkäyttöön liittyviä vakavia riskejä, jotka voivat viime kädessä muodostaa uhan henkilön identiteetille (ks. esim. PeVL 40/2021 vp, [PeVL 13/2016 vp](#), [PeVL 14/2009 vp](#)). Myös EU:n yleisen tietosuojasetuksen johdantokappaleessa 51 painotetaan, että asetuksen 9 artiklassa tarkoitettuja erityisiä henkilötietoja, jotka ovat erityisen arkaluonteisia perusoikeuksien ja -vapauksien kannalta, on suojeltava erityisen tarkasti, koska niiden käsittelyn asiayhteys voisi aiheuttaa huomattavia riskejä perusoikeuksille ja -vapauksille. Perustuslakivaliokunta on korostanut erityisesti arkaluonteisten tietojen käsittelyn käyttötarkoitussidonnaisuuden vaatimusta. (Ks. esim. PeVL 23/2022 vp, PeVL 40/2021 vp, PeVL 15/2018 vp, [PeVL 1/2018 vp](#), [PeVL 14/2017 vp](#), [PeVL 14/2009 vp](#).)

Lakiehdotuksen mukaan yhteiseen henkilöllisyystietovarantoon tehdyn kyselyn vastauksena poliisi, Tulli tai Rajavartiolaitos saisi tiedon ja pääsisi näkemään tietovarannossa olevat kyseistä henkilöä koskevat tiedot, jos tällaisia tietoja olisi. Sen sijaan kyselyllä poliisi, Tulli tai Rajavartiolaitos ei saisi pääsyoikeutta tietojen taustalla olevaan tietojärjestelmään eikä edes tietoa siitä, missä tietojärjestelmässä/-järjestelmissä henkilöstä on tietoa. Tietojen saanti olisi näin rajattu vain välttämättömään ja niiden ainoa käyttötarkoitus olisi varmistaa henkilön henkilöllisyys, jos se olisi epävarma. Henkilön varma tunnistaminen on myös rekisteröidyn etu.

Lakiehdotuksen mukaan poliisilla olisi oikeus luonnonkatastrofin, onnettomuuden tai terrori-iskun sattuessa tehdä biometrisillä tiedoilla kyselyjä CIR:ään tunnistukseen sellaisen uhrin, joka ei pysty osoittamaan henkilöllisyyttään. Lisäksi poliisilla olisi näissä tilanteissa oikeus tehdä kyselyjä biometrisillä tiedoilla tunnistamatta jääneiden ihmisten jäännösten tunnistamiseksi. Kyselyjen tekeminen olisi rajoitettu ainoastaan tilanteisiin, joissa se on välttämätöntä.

Lakiehdotuksen mukaan tietosuojasäännöksistä poliisin osalta sovellettaisiin henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa annettua lakia, Rajavartiolaitoksen osalta henkilötietojen käsittelystä Rajavartiolaitoksessa annettua lakia ja Tullin osalta henkilötietojen käsittelystä Tullissa annettua lakia. Näihin lakeihin sisältyy EU:n yhteisten tietojärjestelmien käyttöä koskevaa täydentävää kansallista sääntelyä muun muassa lainvalvontatarkoituksessa tapahtuvasta tiedonsaannista, henkilötietojen luovuttamisesta, rekisteröidyn oikeuksien toteuttamisesta sekä järjestelmien rekisterinpitovastuusta.

Lakiehdotuksessa tarkoitettuun henkilötietojen käsittelyyn sovellettaisiin käsittelytarkoituksen mukaan yleislakina joko EU:n yleistä tietosuoja-asetusta (EU) 2016/679 ja sitä täydentävää kansallista tietosuojalakiä (1050/2018) tai henkilötietojen käsittelystä rikosasioissa ja kansallisen turvallisuuden ylläpitämisen yhteydessä annettua lakia (1054/2018).

Yleistä tietosuoja-asetusta sovelletaan yhteentoimivuusasetusten johdanto-osan mukaisesti kansallisten viranomaisten yhteentoimivuuden toteuttamiseksi suorittamaan henkilötietojen käsittelyyn, paitsi jos jäsenvaltioiden nimetyt viranomaiset tai keskusyhteyshenkilöt käsittelevät tietoja terrorismirikosten tai muiden vakavien rikosten torjumiseksi, havaitsemiseksi tai tutkimiseksi. Yleistä tietosuoja-asetusta täydentää kansallisena yleislakina tietosuojalaki. Ehdotetussa laissa tarkoitettu henkilötietojen käsittely tapahtuisi viranomaisten lakisääteisten velvoitteiden noudattamiseksi, jolloin yleisen tietosuoja-asetuksen soveltamisalaan kuuluva henkilötietojen käsittely perustuisi tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan c alakohtaan.

LIITTEET

Asiasanat

Hoitaa

Tiedoksi
