



Lainsäädäntöneuvos Anne Ihanus

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

HE 173/2021 vp

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

### Esityksen tausta ja keskeinen sisältö

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 syylistyneet 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 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.

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 rajasäännösten päivittämisestä johtuvat tekniset muutokset.

Esityksessä ehdotetaan muutoksia henkilötietojen käsittelystä Rajavartiolaitoksessa annettuun lakiin (639/2019, *Rajavartiolaitoksen henkilötietolaki*), rajavartiolaitokseen (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*).

EES- ja ETIAS-järjestelmät otetaan käyttöön komission päättämänä ajankohtana, kun kaikki asetuksissa säädetyt käyttöönoton edellytykset täyttyvät. Tämänhetkisen arvion mukaan EES-järjestelmä otetaan käyttöön syksyllä 2022 ja ETIAS-järjestelmä noin puolen vuoden kuluttua EES-järjestelmän käyttöönotosta. Esityksessä ehdotetaan, että EES- ja ETIAS-järjestelmiin liittyvien lakimuutosten voimaantulosta säädettäisiin erikseen valtioneuvoston asetuksella. Muut lakimuutokset on tarkoitettu tulemaan voimaan aiemmin.

## Kansallinen liikkumavara ja sääntelyn välttämättömyys

EES- ja ETIAS-asetukset ovat suoraan sovellettavia ja sellaisenaan velvoittavia jäsenvaltioissa. Molemmat asetukset sisältävät velvoitteita nimetä tietyt toimivaltaiset viranomaiset, mutta jättävät nimeämistavan kansalliseen harkintaan. Lisäksi asetukset sisältävät kansallista liikkumavaraa henkilötietojen käsittelyn ja seuraamusten osalta. 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).

Perustuslain 2 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin, ja kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Lähtökohtana on, että julkisen vallan käytön tulee olla aina palautettavissa eduskunnan säätämässä laissa olevaan toimivaltaperusteeseen (HE 1/1998 vp, s. 74/II). Perustuslakivaliokunta on katsonut, että viranomaiselle annettavien uusien tehtävien tulisi sopia tälle viranomaiselle (PeVL 32/2020 vp). Ehdotetut viranomaisten uudet tehtävät täydentävät kyseisten viranomaisten voimassa olevan lainsäädännön mukaisia tehtäviä. Esityksessä ei ehdoteta muutoksia viranomaisten toimivaltuuksiin.

EES- ja ETIAS-asetuksissa tarkoitettua 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*).

Kansallista sääntelyä annettaisiin vain EES- ja ETIAS-asetusten sekä tietosuojan yleislainsäädännön mahdollistamissa rajoissa. EES- ja ETIAS-järjestelmiin liittyvä henkilötietojen käsittely tapahtuu viranomaisten lakisääteisten velvoitteiden noudattamiseksi. Esityksessä tarkoitettu yleisen tietosuoja-asetuksen soveltamisalaan kuuluva henkilötietojen käsittely perustuisi siten asetuksen 6 artiklan 1 kohdan c alakohtaan ja täydentävä kansallinen sääntely annettaisiin tietosuoja-asetuksen 6 artiklan mukaisen kansallisen liikkumavaran puitteissa. Niin sanotun rikosasioiden tietosuojadirektiivin (EU) 2016/680 soveltamisalalla sääntely täydentäisi puolestaan direktiivin voimassa olevaa kansallista täytäntöönpanolainsäädäntöä.

Esityksessä ehdotettu EES- ja ETIAS-asetuksia täydentävä sääntely perustuu Suomea sitoviin kansainvälisiin velvoitteisiin. Sääntely on arvioitu välttämättömäksi ja henkilötietojen käsittelyä koskeva kansallinen lisäsääntely oikeasuhtaiseksi ottaen huomioon sääntelyn taustalla olevien tavoitteiden painavuus suhteessa rajoitettavaan perusoikeuteen.

## Henkilötietojen kansallinen käsittely ja luovuttaminen

Esitys on merkityksellinen perustuslain 10 §:ssä turvatus yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta. Ehdotettu sääntely on merkityksellistä myös EU:n perusoikeuskirjan kannalta. EU:n perusoikeuskirjan 7 artiklassa turvataan yksityiselämän suoja ja 8 artiklassa jokaisen oikeus henkilötietojensa suojaan.

Suomi käyttäisi EES-asetuksen 40 artiklan salliman kansallisen liikkumavaran ja ylläpitäisi myös jatkossa kansallista rajanylitystietojärjestelmää. Henkilöiden rajanylityksiä koskevien tietojen tallentaminen ja hyödyntäminen merkitsee puuttumista yksityiselämän ja

henkilötietojen suojaan. 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 käsittelystä 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 mukaisiin 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 käsittelystä olevan muun asian tietoihin, joiden säilytysaika on kansallisen lainsäädännön mukaan pidempi.

Keskusrikospoliisiin ja Tulliin sijoitettaisiin keskusyhteyshuoneet tietojen saamiseksi EES- ja ETIAS-järjestelmistä terrorismirikosten ja muiden vakavien rikosten ennalta estämiseksi, paljastamiseksi ja selvittämiseksi. Keskusrikospoliisiin sijoitettava keskusyhteyshuone käsitelisi poliisin, suojelupoliisin, Rajavartiolaitoksen ja Puolustusvoimien esittämät pyynnöt, ja Tulliin sijoitettava keskusyhteyshuone vastaisi lainvalvontakyselyistä Tullin hallinnonalalla. Asiasta säädettäisiin poliisin henkilötietolaissa, jonne on keskitetty muidenkin eurooppalaisten tietojärjestelmien lainvalvontakäyttöä koskeva sääntely (ks. myös HE 35/2021 vp). 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.

## **Erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien tietojen käsittely**

EES- ja ETIAS-asetusten nojalla käsiteltäviin tietoihin sisältyy yleisen tietosuojasetuksen 9 artiklassa ja rikosasioiden tietosuojalain 11 §:ssä tarkoitettuihin erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tietoja. Tietosuojasetuksen soveltamisalaan kuuluvien käsittelytarkoitusten osalta esityksessä ehdotettu sääntely perustuu asetuksen 9 artiklan 2 kohdan g alakohtaan, jonka mukaan erityisiä henkilötietoryhmiä voidaan käsitellä, kun käsittely on tarpeen tärkeää yleistä etua koskevasta syystä unionin oikeuden tai jäsenvaltion lainsäädännön nojalla, edellyttäen että se on oikeasuhteinen tavoitteeseen nähden, siinä noudatetaan keskeisiltä osin oikeutta henkilötietojen suojaan ja siinä säädetään asianmukaisista ja erityisistä toimenpiteistä rekisteröidyn perusoikeuksien ja etujen suojaamiseksi. 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.

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 biometrinen 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).

EU:n viimeaikaisessa oikeuskäytännössä (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) on todettu, että SEU 4 artiklan 2 kohdassa tarkoitettu jäsenvaltioiden vastuu kansallisesta turvallisuudestaan vastaa ensisijaisen tärkeää intressiä suojella valtion keskeisiä tehtäviä ja yhteiskunnan perustavanlaatuisia etuja, ja siihen kuuluu sellaisten etenkin terrorismin kaltaisten toimien torjuminen ja niistä rankaiseminen, jotka ovat omiaan horjuttamaan vakavasti tietyn maan perustavanlaatuisia perustuslaillisia, poliittisia, taloudellisia tai yhteiskunnallisia rakenteita ja erityisesti uhkaamaan suoraan yhteiskuntaa, väestöä tai valtiota sellaisenaan. Unionin tuomioistuimen mukaan kansallisen turvallisuuden takaamista koskeva tavoite, luettuna SEU 4 artiklan 2 kohdan valossa, on tärkeämpi kuin esimerkiksi rikollisuuden, jota vakavan rikollisuuden, torjumista yleensä ja yleisen turvallisuuden suojaamista koskevat tavoitteet. Jollei perusoikeuskirjan 52 artiklan 1 kohdassa määrättyjen muiden vaatimusten noudattamisesta muuta johdu, kansallisen turvallisuuden takaamista koskevalla tavoitteella voidaan näin ollen oikeuttaa toimenpiteitä, joilla puututaan perusoikeuksiin vakavammin kuin toimenpiteillä, jotka voitaisiin oikeuttaa näillä muilla tavoitteilla.

Perustuslakivaliokunta on katsonut, että edellä kuvattu ei kuitenkaan merkitse kansalliselle lainsäätäjälle rajoituksetonta toimivaltaa. Valiokunnan käsityksen mukaan EU-oikeuden soveltamisala ja siitä seuraava perusoikeuskirjan soveltamisala on EU-oikeudellinen kysymys, eikä jäsenvaltiolla ole siten toimivaltaa EU-oikeuden soveltamisalan määrittelyyn edes kansallisen turvallisuuden perusteella. Kansallista turvallisuutta koskevaan perusteeseen vetoavan jäsenvaltion on siten osoitettava objektiivisin perustein tarve turvautua siihen (PeVL 35/2018 vp ja PeVL 36/2018 vp). Valiokunta on myös katsonut, että kansallisen turvallisuuden alaan kuuluvia asioita ja uhkia on tulkittava suppeasti (PeVM 4/2018 vp). Perustuslakivaliokunta on toisaalta painottanut, että yksityiselämän ja henkilötietojen suoja tulee suhteuttaa toisiin perus- ja ihmisoikeuksiin sekä muihin painaviin yhteiskunnallisiin intresseihin, kuten yleiseen turvallisuuteen liittyviin intresseihin, jotka voivat ääritapauksessa palautua henkilökohtaisen turvallisuuden perusoikeuteen (PeVL 5/1999 vp). Valiokunta on katsonut, että yksityiselämän ja henkilötietojen suojalla ei ole etusijaa muihin perusoikeuksiin nähden. Arvioinnissa on kyse kahden tai useamman perusoikeussäännöksen yhteensovittamisesta ja punninnasta (ks. esim. PeVL 14/2018 vp, PeVL 26/2018 vp, PeVL 54/2014 vp ja PeVL 10/2014 vp).

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 hybridivaikuttamisen 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. Henkilötietojen käsittely perustuu käsittelytarkoituksen osalta rikosasioiden tietosuoja lain 1 §:n 2 momentin 2 kohtaan ja biometrinen tietojen käsittelyn osalta mainitun lain 11 §:ään.

Arkaluonteisten henkilötietojen käsittelyn voidaan perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan katsoa koskevan yksityiselämään kuuluvan henkilötietojen suojan ydintä (PeVL 1/2018 vp ja PeVL 37/2013 vp). Tällaisen henkilötietojen käsittelyn osalta on erityisen tärkeää varmistaa, että yksityisyyden suojan rajoitustoimet ovat välttämättömiä ja oikeasuhteisia. Valiokunta on myös todennut, että biometrisiä tunnisteita sisältäviin laajoihin tietokantoihin saattaa liittyä tietoturvaan ja tietojen väärinkäyttöön liittyviä vakavia riskejä, jotka voivat viime kädessä muodostaa uhan henkilön identiteetille (PeVL 13/2016 vp ja PeVL 14/2009 vp). Valiokunnan mielestä biometrinen tunnisteiden rekisteröinti merkitsee erityistä tarvetta huolehtia järjestelmään talletettavien henkilötietojen suojaamisesta väärinkäytön vaaroilta ja kaikenlaiselta tietojen laittomalta saannilta ja käytöltä (PeVL 13/2017 vp ja PeVL 29/2016 vp, ks. myös *Schrems C-362/14*, kohta 91, *Digital Rights Ireland C-293/12 ja C-594/12*, kohdat 54 ja 55). Valiokunta on katsonut, että tällaisten rekisterien perustamista on arvioitava perusoikeuksien rajoitusedellytysten, erityisesti rajoitusten hyväksyttävyyden ja oikeasuhtaisuuden kannalta (PeVL 21/2012 vp, PeVL 47/2010 vp ja PeVL 14/2009 vp). Perustuslakivaliokunta on myös edellyttänyt, että arkaluonteisten tietojen käsittely rajataan täsmällisillä ja tarkkarajaisilla säännöksillä vain välttämättömään (esim. PeVL 13/2017 vp ja PeVL 3/2017 vp). Valiokunta on lisäksi korostanut arkaluonteisten tietojen käsittelyn käyttötarkoitussidonnaisuutta (esim. PeVL 51/2018 vp, PeVL 15/2018 vp, PeVL 1/2018 vp, PeVL 14/2017 vp, ja PeVL 47/2010 vp).

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 tulleet henkilöt 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 rekisterinpitöön 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 kasvokuviin. 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.

Perustuslakivaliokunta on pitänyt tärkeänä, että tallennettuja tietoja säilytetään vain sen ajan, mikä on välttämätöntä sen tavoitteen saavuttamiseksi, jonka vuoksi tiedot on tallennettu (PeVL 13/2017 vp). Valiokunta on katsonut myös, että mitä pidemmäksi tietojen säilytysaika muodostuu, sitä olennaisempaa on huolehtia tietoturvasta, tietojen käytön valvonnasta ja rekisteröidyn oikeusturvasta (PeVL 13/2017 vp ja PeVL 28/2016 vp).

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. Sääntelyn voidaan katsoa myös tältä osin täyttävän perustuslakivaliokunnan asettamat edellytykset.

## Oikeusturva

Perustuslain 21 §:n mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheutonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Esiityksen 2. lakiehdotus 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.

## Hallinnollinen seuraamusmaksu

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 henkilölle voimassa oleva matkustuslupa sekä poikkeuksista tarkastusvelvollisuuden laiminlyönnistä aiheutuvan seuraamusmaksun määräämiseen.

Perustuslakivaliokunnan vakiintuneen tulkinnan mukaan hallinnolliset seuraamusmaksut eivät ole perustuslain 81 §:n mielessä sen paremmin veroja kuin maksujakaan, vaan lainvastaisesta teosta määrättäviä sanktioluonteisia hallinnollisia seuraamuksia. Valiokunta on asiallisesti rinnastanut rangaistusluonteisen taloudellisen seuraamuksen rikosoikeudelliseen

seuraamukseen (PeVL 17/2012 vp, PeVL 9/2012 vp, PeVL 55/2005 vp, ja PeVL 32/2005 vp). Hallinnollisen seuraamuksen yleisistä perusteista on säädettävä perustuslain 2 §:n 3 momentin edellyttämällä tavalla lailla, koska sen määrittämiseen sisältyy julkisen vallan käyttöä. Valiokunta on myös katsonut, että kyse on merkittävästä julkisen vallan käytöstä. Laissa on täsmällisesti ja selkeästi säädettävä maksuvelvollisuuden ja maksun suuruuden perusteista sekä maksuvelvollisen oikeusturvasta samoin kuin lain täytäntöönpanon perusteista (PeVL 17/2012 vp, PeVL 9/2012 vp, PeVL 57/2010 vp, PeVL 55/2005 vp ja PeVL 32/2005 vp). Sanktioita koskevan sääntelyn tulee perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännön mukaan olla myös oikeasuhtaista (PeVL 58/2010 vp, PeVL 11/2009 vp, PeVL 12/2006 vp ja PeVL 74/2002 vp). Oikeasuhtaisuuteen liittyy muun muassa kysymys lievien laiminlyöntien sanktioinnista (PeVL 58/2010 vp ja PeVL 12/2006 vp). ETIAS-asetuksen 62 artiklan mukaan säädettyjen seuraamusten on oltava tehokkaita, oikeasuhteisia ja varoittavia.

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. Seuraamusmaksua voidaan pitää oikeasuhtaisena perustuslakivaliokunnan edellyttämällä tavalla.

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

Edellä on kuvattu jokaisen perustuslain 21 §:n mukainen oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Myös hallinnollisen sanktion määrittämistä koskevaan päätökseen on voitava hakea muutosta. 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 määrittämiseen.

## **Perus- ja ihmisoikeuksien kunnioittaminen EES- ja ETIAS-järjestelmien käytössä**

EES-asetuksen 10 artiklan mukaan kunkin toimivaltaisen viranomaisen on varmistettava, että EES-järjestelmän käytössä, mukaan lukien biometrinen tunnistaminen, tallentamisessa, noudatetaan Euroopan ihmisoikeussopimuksessa, EU:n perusoikeuskirjassa ja YK:n lapsen oikeuksien yleissopimuksessa annettuja oikeusturvatakeita. Erityisesti tallennettaessa lasta koskevia tietoja on otettava ensisijaisesti huomioon lapsen etu.

ETIAS-asetuksen 14 artiklan mukaan henkilötietojen käsittely ETIAS-tietojärjestelmässä ei saa johtaa kolmansien maiden kansalaisten syrjintään sukupuolen, rodun, ihonvärin, etnisen tai yhteiskunnallisen alkuperän, geneettisten ominaisuuksien, kielen, uskonnon tai vakaumuksen, poliittisten tai muiden mielipiteiden, kansalliseen vähemmistöön kuulumisen, varallisuuden, syntyperän, vamman, iän tai seksuaalisen suuntautumisen perusteella. Käsittelyssä on kunnioitettava täysimääräisesti ihmisarvoa ja koskemattomuutta sekä

perusoikeuksia, myös oikeutta yksityiselämän kunnioittamiseen ja henkilötietojen suojaamiseen. Erityistä huomiota on kiinnitettävä lapsiin, vanhuksiin ja vammaisiin, ja lapsen etu on asetettava etusijalle. Asetuksella perustettava riippumaton ETIAS-ohjausneuvosto suorittaa säännöllisiä arviointeja ja antaa suosituksia matkustuslupahakemusten käsittelyn ja ETIAS-seulontasääntöjen täytäntöönpanon vaikutuksista perusoikeuksiin, erityisesti yksityisyyteen, henkilötietojen suojaan ja syrjimättömyyteen (10 artikla).

Asetusten säännökset täydentävät perustuslain ja muun kansallisen lainsäädännön sääntelyä sekä Suomea sitovien perus- ja ihmisoikeusvelvoitteiden määräyksiä.