

21.11.2022

POL-2022-146152

HaV@eduskunta.fi

HE 210/2022 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi sisäasioiden rahastoista ohjelmakaudella 2021-2027 annetun lain muuttamisesta

Hallintovaliokunta tiistai 22.11.2022 klo 12.15

Poliisihallituksen kirjallinen asiantuntijalausunto

Hallintovaliokunta on pyytänyt Poliisihallitukselta kirjallista lausuntoa hallituksen esityksestä sisäasioiden rahastoista ohjelmakaudella 2021-2027 annetun lain muuttamisesta.

Hallituksen esityksessä ehdotetaan muutettavaksi sisäasioiden rahastoista ohjelmakaudella 2021-2027 annettua lakia siten, että rahastojen avustusasioiden käsittely voitaisiin hoitaa sähköisen tietojärjestelmän avulla.

Lakiesityksessä säädettäisiin muun muassa tarvittavista muutoksista avustuksen ja maksamisen hakemisessa sekä varauduttaisiin siihen, että tietojärjestelmässä olevia tietoja voidaan siirtää ja luovuttaa tietoja tietojärjestelmästä tarkastusviranomaiselle sekä ohjelman arvioijille, tietojärjestelmässä käsiteltävistä tiedoista sekä sitä käyttävistä tahoista, rekisterinpitäjästä, ja siitä, mikä taho on vastuussa tietojärjestelmästä tiedonhallintalain mukaisesti.

Poliisihallitus on lausunut lakimuutoksesta sisäministeriölle 14.7.2022 ja lausunnossa esitettyjä huomautuksia on osittain huomioitu käsillä olevassa hallituksen esityksessä. Hallituksen esitys sisältää kuitenkin myös muutoksia ja lisäyksiä, jotka eivät sisältyneet lausuttavana olleeseen lainsäädäntöluonnokseen.

Sähköisen tietojärjestelmän käyttöönotto rahastojen avustusasioiden käsittelyä varten on kannatettavaa ja sen ennakoitaan vähentävän sekä rahastojen hallintoviranomaisen että rahastojen tuenhakijan ja -saajan hallinnollista taakkaa.

Hallituksen esitys sisältää kuitenkin muutamia, erityisesti paitsi henkilötietojen, myös muiden salassa pidettävien tietojen käsittelyyn, säilyttämiseen ja eteenpäin luovuttamiseen liittyviä kohtia, joita tarkastellaan tässä lausunnossa turvallisuusviranomaisen näkökulmasta. Lisäksi lausunto sisältää

huomioita rajapintaratkaisuihin, jotka eivät olleet hallituksen esityksessä kuvatussa laajuudessa tiedossa lausuntokierroksella.

1. Tietojen käsittely, tietojen saanti ja luovuttaminen sekä salassapitovelvoitteet ohjelmakaudella 2021-2027

Hallituksen esityksessä kuvataan Euroopan komission yleisasetuksen (COM (2020) 450) ja sen liitteisiin kirjattuja vaatimuksia koskien muun muassa ohjelmasta vastaavien viranomaisten velvollisuutta varmistaa tietoturvan, tietojen koskemattomuuden ja luottamuksellisuuden sekä käyttäjien todentamisen varmistamista sekä yksöiden yksityisyyden ja henkilötietojen suojan sekä oikeushenkilöiden kaupallisten tietojen luottamuksellisuus.

Rahastolain 25§:ssä säädetään hallinto- ja tarkastusviranomaisen oikeudesta saada ja luovuttaa tietoja. Hallituksen esityksessä ehdotetaan lisättäväksi hallintoviranomaisen oikeus salassapitosäännösten estämättä luovuttaa tarkastusviranomaiselle rahastolaissa ja Euroopan unionin lainsäädännössä tarkoitettujen tarkastustehtäviensä hoitamiseksi välttämättömät tiedot. Tarkastusviranomaisen vastuulla on tehdä järjestelmätarkastuksia, toimien tarkastuksia sekä tilintarkastuksia.

Lisäksi ehdotetaan, että hallintoviranomaisella olisi oikeus salassapitosäännösten estämättä luovuttaa yleisasetuksen 44 artiklan mukaisesti ohjelmaa arvioiville tahoille ohjelmien arvioimiseksi välttämättömät tiedot.

Tarkastusviranomaisen tiedonsaantioikeus salassapitosäännösten estämättä on kiistaton. Sen sijaan tiedonsaantioikeuden *laajentaminen ohjelmaa arvioiville tahoille* on tullut lausuntokierroksen jälkeen hallituksen esitykseen uutena lisäyksenä. Ohjelmaa arvioivia tahoja ei ole lakiesityksessä määritelty eikä myöskään kuvattu, mitä ovat ne välttämättömät tiedot, joita tälle määrittelemättömälle arvioijataholle luovutettaisiin tai johon tällä olisi pääsy tietojärjestelmässä.

Rahastojen tietojärjestelmässä ei käsiteltäisi I-III turvaluokiteltua aineistoa, vaan tuen hakijoiden on mahdollista toimittaa turvaluokiteltua aineistoa poikkeusjärjestelyllä erikseen tietojärjestelmän ulkopuolella. Tällainen aineisto voi poliisin tapauksessa käsittää esimerkiksi hankinta-asiakirjoja tai operatiiviseen toimintaan liittyvää aineistoa, joissa on turvallisuusluokiteltua teknisiä tai taktisia tietoja. Tason IV-turvaluokiteltua tietoa rahastoja koskevaan tietojärjestelmään sen sijaan voidaan toimittaa ja järjestelmässä käsitellä.

Hallituksen esityksestä ei käy ilmi, tullaanko ohjelmien arvioijatahoille luovuttamaan järjestelmän ulkopuolella toimitettua salassa pidettävää materiaalia ja onko arvioijilla pääsyä järjestelmään toimitettuun IV -turvaluokiteltuun aineistoon.

Voimassa olevan rahastoja koskevan lainsäädännön mukaan tilintarkastajiin, jotka eivät ole viranomaisia, sovelletaan rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä, samoin säädökseen sisältyvät viittaukset vahingonkorvausvastuusta ja edelleen sovellettavasta valtion virkamieslaista.

Hallituksen esitys ei sisällä vastaavaa sääntelyä edellä mainittujen arvioijatahojen osalta, vaikka esityksessä muun muassa ehdotetaan, että arvioija voisi olla myös muu kuin viranomainen.

Vaikka hallituksen esityksessä todetaan, että edellä kuvattu arviointi suoritetaan hallintoviranomaisen laatiman ja seurantakomitean, jossa poliisi on edustettuna, hyväksymän arviointisuunnitelman pohjalta, tulisi rahoitushakemuksen tekijän jo hakuvaiheessa pystyä riittävässä laajuudessa arvioimaan tietojen käsittelyyn ja käsittelijätahoihin peilaten, sisältääkö hakemus tai myöhempi hankkeeseen liittyvä aineisto sellaista tietoa, jonka osalta on erityisen kriittisesti arvioitava tietojen vuotamisen tai väärinkäytön riskit ja niiden toteutumisen seuraukset.

Esitetyssä muodossa hallituksen esitys ei anna riittävää kuvaa arvioijatahosta eikä aineistosta, johon pääsy lainsäädännöllä turvataan. Vastuiden kirjaamatta jättäminen esitykseen on omiaan lisäämään epävarmuutta siitä, voidaanko rahastorahoitusta hyödyntää erityisesti turvallisuusviranomaisen toiminnan kehittämisessä.

1.1 Henkilötietojen käsittely

Hallituksen esitykseen on kirjattu henkilötietoja käsittelevään kohtaan, että henkilötietoja voisivat olla muun muassa avustuksen hakijan ja saajan tosiasiallisten omistajien nimi- ja syntymäaikatiedot sekä mahdollisesti henkilötunnukset, jos henkilön yksilöinti tätä edellyttää.

Lausuntokierroksella Poliisihallitus totesi, että rahoituksen saajan tosiasiallisten omistajien ja edunsaajien henkilötunnusten selvittäminen ja luovuttaminen hallintoviranomaisten käyttöön on ongelmallista ja yleisasetuksesta poikkeavaa. Hallituksen esityksessä on todettu, että näitä tietoja ei pyydetä rahoituksen hakijoilta hakuvaiheessa. Velvoite toimittaa ko. tiedot on kuitenkin edelleen olemassa, muttei hakuvaiheessa. Henkilötunnus ei sisällä esimerkiksi maksua vastaan saatavilla olevaan Kaupparekisteriotteeseen.

Henkilötunnusta koskeva asia on osa hallintoviranomaisen yleisasetuksesta juontuvaa tietojensaantioikeutta, joka koskee muun muassa rahoituksen saajan tosiasiallisten omistajien ja edunsaajien, esimerkiksi tietojärjestelmätoimittajien, nimi- ja syntymäaika- sekä edellä kuvatusti mahdollisesti henkilötunnustietoja. Hallituksen esityksestä ei käy ilmi, onko edunsaajatietojen selvittäminen kaupparekisteristä tai Patentti- ja rekisterihallituksen edunsaajarekisteristä hallintoviranomaisten vai rahastojen tuensaajan tehtävä ja onko tuensaajalla oikeutta luovuttaa kyseisiä henkilötietoja hallintoviranomaiselle. Edunsaajaotteen voivat saada vain ne tahot, joilla on tiedoille rahanpesulain mukainen käyttötarkoitus. Huomioitavaa on, että rahastorahoituksen saajalle ei ole säädetty vastaavaa laajaa ja maksutonta tietojensaantioikeutta kuin rahastoviranomaisille.

Rahastosääntely jättää asian avoimeksi ja rahastojen hyödyntäjätahot epävarmaan tilanteeseen. Hallituksen esityksessä on todettu, että rajapintoja Patentti- ja rekisterihallituksen edunsaajarekisteriin tai Kaupparekisteriin ei rakenneta niiden hintavuuden vuoksi, mutta muilta osin tietojen saaminen,

käsittely ja luovutus on jäänyt avoimeksi. Henkilötietojen, mukaan lukien edellä kuvattujen tosiasiallisten omistajien ja edunsaajien henkilötietojen, käsittely tietojärjestelmässä on kuitenkin mahdollistettu ehdotetussa sääntelyssä.

Asia on merkityksellinen, sillä muun muassa poliisi toteuttaa laajasti erilaisia tietojärjestelmähankkeita, joissa on tyypillistä hyödyntää ulkopuolisia tahoja. Tietojen saamiseen ja edelleen luovutukseen liittyvän epävarmuuden lisäksi laaja toimittajatietojen keruu voi muodostaa riskin viranomaisten toiminnan turvallisuudelle. Toimittaja- ja alihankkijaorganisaatioiden omistajatahojen henkilötietojen vuotaminen joko tahallisesti tai tahattomasti voi mahdollisesti vaarantaa hakijaorganisaation turvallisuuden tai paljastaa salassa pidettäviä teknisiä / taktisia tietoja sekä altistaa henkilöitä toimittaja- ja alihankkijaorganisaatioissa rikollisille vaikuttamisyrityksille.

2. Rajapintaratkaisut

Hallituksen esityksessä ehdotetaan, että tietoja voitaisiin siirtää teknisen rajapinnan avulla ja rajapintoja olisi ensivaiheessa tarkoitus rakentaa Handi-palveluun ja tulevaisuudessa mahdollisesti Valtiokonttorin ylläpitämiin Haeavustuksia.fi sekä Tutkiavustuksia.fi -palveluihin.

Tulevaisuudessa toteutettavaksi kaavailtuihin rajapintoihin Haeavustuksia.fi ja Tutkiavustuksia.fi -palveluihin, on rahastorahoituksen hakijoilla oltava jo etukäteen, ennen rahastohakuun osallistumista, tieto siitä, mitä tietoja rahaston tuella toteutettavista hankkeista sivustoilla on tarkoitus julkaista ja erityisesti jos ko. sivustoilla julkaistava tieto on laajempaa mitä jo nykyisellään EUSA -rahastojen julkisilla www-sivuilla ja muissa kanavissa julkaistaan.

3. Lopuksi

EU:n sisäasioiden rahastojen rahoitus on poliisille merkittävää, täydentävää rahoitusta, jolla voidaan edistää erityisesti EU:n yhteisten, pakollisten tietojärjestelmien rakentamista, mutta myös rahastojen sallimissa rajoissa operatiivisen toiminnan kehittämistä ja hankintoja. Aiemmalla rahastokaudella 2014-2020 poliisi on ollut yksi suurimmista rahastojen hyödyntäjätahoista ja toteuttanut yhteensä 47 erilaista hanketta rahastojen tuella. Rahastojen tuen merkitys korostuu valtion talouden liikkumavaran kiristyessä ja poliisin käytettävissä olevien resurssien ohjautuessa yhä enenevässä määrin ydintoimintojen turvaamiseen.

Poliisin on kuitenkin punnittava rahastojen hyödyntämismahdollisuudet jatkossa entistä tarkemmin nykyisessä, muuttuneessa toimintaympäristössä, huomioiden rahastolainsäädäntöön ehdotetut varsin laajat tietojensaanti-, käsittely- ja edelleen luovutusoikeudet suhteessa tunnistettuihin riskeihin, mitä muun muassa tietojen tahattomastakin vuotamisesta voi aiheutua.

Hallituksen esityksen vaikutusten arvioinnissa ei ole huomioitu edellä mainittujen tietojen käsittelyyn ja edelleen luovutukseen liittyvän sääntelyn vaikutuksia viranomaisten toimintaan ja rahastojen hyödyntämismahdollisuuksiin.

Huolena on, että rahastohankkeiden aineistoja käsittelevien tahojen piiriin laajentuessa ja osin jäädessä määrittämättä, poliisi ei pysty hyödyntämään EU:n sisäasioiden rahastoja täysimääräisesti, jolloin aiempaa enemmän keskeistä kehitystyötä ja hankintoja jäisi toteutettavaksi rajallisen kansallisen rahoituksen varaan tai jopa kokonaan toteuttamatta.

Ylitarkastaja

Kaisa Turunen

Asiakirja on sähköisesti allekirjoitettu asianhallintajärjestelmässä. Poliisi 21.11.2022 klo 10:52. Allekirjoituksen oikeellisuuden voi todentaa kirjaa-
mosta.

Jakelu

Eduskunnan hallintovaliokunta

Tiedoksi

Poliisihallituksen yksiköt