



Satakunnan ammattikorkeakoulu
Satakunta University of Applied Sciences

KATRI SOINI

Toimivalta, tehtävät ja tiedon käyttötarkoitus käyttöoikeushallinnan näkökulmasta

LIIKETALouden TUTKINTO-OHJELMA
2022

Tekijä Soini, Katri	Julkaisun laji Opinnäytetyö, AMK	17.4.2022
	Sivumäärä 58	Julkaisun kieli Suomi
Julkaisun nimi Toimivalta, tehtävät ja tiedon käyttötarkoitus käyttöoikeushallinnan näkökulmasta		
Tutkinto-ohjelma Liiketalous		
Tiivistelmä Opinnäytetyössä laadittiin käyttöoikeusmalli monen eri viranomaisen käyttämää yhteiskyselyjärjestelmää ja yhteentoimivuusasetusten mukaisia useisiin EU:n tietojärjestelmiin tehtäviä kyselyitä varten. Työssä selvitettiin, missä tilanteissa ja käyttötarkoituksissa tarkastellut viranomaiset poliisi, Tulli, Rajavartiolaitos ja Maahanmuuttovirasto saavat tehdä kyselyitä näihin tietojärjestelmiin toimivaltansa mukaisesti. Eri viranomaisten toimivalta limittyy erityisesti poliisin, Tullin ja Rajavartiolaitoksen kesken, sillä ne on kansallisesti nimetty toimivaltaisiksi toistensa tehtäviin ja osin myös maahanmuuttoviranomaisiksi. Tämä lisää käyttöoikeusmallin monimutkaisuutta. Opinnäytetyö laadittiin laadullisena tutkimuksena. Tarkempi tutkimustapa oli toimintatutkimus, sillä opinnäytetyön tekijä työskentelee itse tilaajaorganisaatiossa ja osallistuu yhteiskyselyjärjestelmän kehitykseen ja on siten osa tutkittavaa ilmiötä. Tutkimuksessa käytetystä aineistosta valtaosa oli lainsäädäntöä kansalliselta ja EU:n tasolta. Sääntely oli osin keskeneräistä, sillä osa keskeisistä laeista oli vielä eduskunnassa käsittelyssä. Käsitelty aineisto koski tarkasteltujen viranomaisten toimintaa koskevia lakeja, niiden henkilötietolakeja, tiedonhallintalakia ja tietosuojasääntelyä. Tärkeimmät EU-asetukset olivat yhteentoimivuusasetukset sekä EU:n tietojärjestelmiä koskevat asetukset. Opinnäytetyön johtopäätöksenä on, että käsiteltyjen viranomaisten toimivalta, tehtävät ja henkilötietojen käsittelyä koskeva sääntely mahdollistavat kyselyt EU:n tietojärjestelmiin useassa eri käyttötarkoituksessa. Lisäksi yhteentoimivuusasetuksilla perustettavaa yhteentoimivuuskomponenttia, eurooppalaista hakuportaalia, voitaisiin käsitellä kuin se olisi itsenäinen järjestelmä, mutta asiassa tulisi kuulla yhteiskyselyjärjestelmän käyttäjiä.		
Avainsanat Tietosuoja, käyttöoikeus, yhteentoimivuus, tiedonsaantioikeus, toimivalta		

Author Soini, Katri	Type of Publication Bachelor's thesis	17.4.2022
	Number of pages 58	Language of publication: Finnish
Title of publication Competence, duties and the purpose limitation of information from access control perspective		
Degree programme Business Administration		
Abstract In this thesis a user access model was created for single search interface that is used by several different authorities to run queries to EU's information systems based on interoperability regulation. Situations and purposes of queries were examined in the thesis. Queries are made by police, Customs, Border Guard and Finnish Immigration Service to EU's information systems. The jurisdiction of different authorities is overlapped especially between police, Customs and Border Guard as they are nationally designated to have competence on each others' duties and to some extent as immigration authority. This adds complexity to the user access model. The thesis was made as qualitative research. The precise method was an action study as the writer is working in the subscribing organisation and is also participating the development of the single search interface and is therefore part of the studied phenomenon. The material used in the study was mainly legislation from the national and EU level. Legislation is partly unfinished as part of the essential laws were under legislative process in the Finnish parliament. The legislative material was about the tasks of reviewed authorities, their personal data acts, Act on Information Management in Public Administration, and acts on data protection. The most important EU regulation was interoperability regulation and regulation on EU information systems. The conclusion of the thesis was that the legislation on competence, duties, and the rights to use personal data allows the reviewed authorities to use EU information systems for several different purposes. Also, the interoperability component, the European Search Portal, which is established with interoperability regulation, could be treated as an independent information system, but the end-users of the single search interface should be heard on the matter.		
Keywords Data protection, access control, interoperability, right of access to information, competence		

SISÄLLYS

1 JOHDANTO	6
2 OPINNÄYTETYÖN TAUSTA	7
2.1 Toimeksiantaja ja tavoiteltu hyöty	7
2.2 Opinnäytetyöongelma	9
2.3 Teoreettinen viitekehys	9
2.4 Tutkimusmenetelmät	15
2.5 Aineiston keruu	16
3 YHTEENTOIMIVUUSASETUKSET	17
3.1 Tavoite ja kansallinen sääntelyehdotus	17
3.2 EU:n tietojärjestelmien käyttötarkoitus	19
4 VIRANOMAISTEN TOIMIVALTA JA TEHTÄVÄT	22
4.1 Toimivalta	22
4.2 Poliisi	23
4.3 Rajavartiolaitos	23
4.4 Tulli	24
4.5 Maahanmuuttovirasto	25
5 HENKILÖTIEDOT VIRANOMAISTEN TOIMINNASSA	26
5.1 Poliisi	26
5.2 Rajavartiolaitos	29
5.3 Tulli	31
5.4 Maahanmuuttovirasto	33
6 KÄYTTÖOIKEUKSIEN SÄÄNTELY	34
6.1 Henkilötietojen käsittely tietosuojasääntelyssä	34
6.2 Rekisterinpitäjän vastuu	35
6.3 Käyttöoikeudet ja katseluyhteys	36
7 KÄYTTÖOIKEUSMALLI	37
7.1 Käyttöoikeuksien hallintamalli	39
7.2 Käyttöoikeus ja käyttötarkoitus	40
7.3 Käyttäjäpolku	41
7.4 EU:n tietojärjestelmien ja yhteentoimivuuskomponentin käyttöoikeudet	42
8 JOHTOPÄÄTÖKSET JA OPINNÄYTETYÖONGELMA	45
9 POHDINTA JA JATKOSELVITYSEHDOTUKSET	48
LÄHTEET	
LIITTEET	

KÄSITELUETTELO

EU:n tietojärjestelmä

EU:n vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueeseen liittyviä laaja-alaisia tietojärjestelmiä ovat EES-, VIS-, ETIAS-, Eurodac-, SIS- ja ECRIS-TCN-järjestelmät.

Europol

Euroopan unionin lainvalvontayhteistyövirasto.

INTERPOL

Kansainvälinen rikospoliisiorganisaatio, johon kuuluu 195 jäsenvaltiota.

Käyttöoikeudet

Tekninen ja hallinnollinen toimi, jolla määritellään käyttäjän pääsy ja oikeudet tehdä toimia tietojärjestelmässä toimivaltuuksiensa ja tehtäviin perustuvan käyttötarpeen mukaisesti.

Käyttötarkoitussidonnaisuus

Tietojen käsittely niiden laillisessa ja nimenomaisessa keräämistarkoituksessa (Krakau, 2020, s. 198).

Yhteiskyselykäyttöliittymä

Poliisin kehittämä käyttöliittymä Renki, jolla voi tehdä kyselyitä useisiin muihin eri tietojärjestelmiin ja jota useat eri viranomaiset voivat käyttää. Renki liitetään yhteen-toimivuusasetuksilla perustettavaan eurooppalaiseen hakuportaaliin.

1 JOHDANTO

Euroopan parlamentti ja neuvosto ovat antaneet vuonna 2019 kaksi asetusta, niin sanottu yhteentoimivuusasetukset, joiden tavoitteena on parantaa tietokantojen yhteentoimivuutta sisäisen turvallisuuden, rajaturvallisuuden ja muuttoliikkeen hallinnan tietojärjestelmissä. Asetuksilla vahvistetaan poliisiyhteistyötä, oikeudellista yhteistyötä, sekä rajoja ja viisumipolitiikkaa. (Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukset (EU) 2019/817; Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukset (EU) 2019/818). Uuden sääntelyn mukainen yhteentoimivuus tarkoittaa Suomessa usean eri viranomaisen toimivaltaan kuuluvien tehtävien yhteydessä käytettäviä tietojärjestelmiä. Esimerkiksi esitutkintaviranomaisia, jotka vastaavat mm. terrorismirikosten ja muiden vakavien rikosten tutkinnasta, ovat poliisi-, tullin-, rajavartiolaitos- ja sotilasviranomaiset ja myös syyttäjä osallistuu esitutkintaan (Esitutkintalaki 805/2011, 2 luku 1 §).

Tietojärjestelmien oikeasta käytöstä huolehditaan mm. tiedonhallintalain (906/2019) mukaisilla tietoturvallisuuden vaatimuksilla. Näitä ovat esimerkiksi henkilöturvallisuusselvitykset, tietojärjestelmien vikasietoisuus, salattujen tai suojattujen tiedonsiirtotapojen käyttäminen, aineistojen virheettömyys, käyttöoikeuksien hallinta, lokitietojen kerääminen ja asiakirjojen turvallisuusluokittelu. (Laki julkisen hallinnon tiedonhallinnasta 906/2019, 4 luku.)

Viranomaiskäytössä olevien tietojärjestelmien käyttöoikeushallinnalla varmistetaan, että tieto on vain sellaisten henkilöiden saatavilla, joiden työtehtävät mahdollistavat tiedonsaantioikeuden. Tietojärjestelmiä perustetaan erilaisiin käyttötarkoituksiin, mutta niihin tallennettua tietoa voi olla sallittua käyttää myös muuhun tarkoitukseen. Yksittäisen käyttäjän näkökulmasta eri tietojärjestelmien käyttötilanteet voivat olla hyvinkin vaihtelevia ja voi olla vaikea hahmottaa ja muistaa useaa eri tietolähdettä käytettäessä, mitkä ovat kunkin tiedon käytön oikeutuksen perusteet eri tehtävissä, joita tiedon käsittelijällä on hoidettavanaan. Toisaalta rekisterinpitäjän on voitava varmistua tietojärjestelmien lainmukaisesta käytöstä, jotta järjestelmään rekisteröidyn oikeudet toteutuvat.

Tässä opinnäytetyössä perehdytään siihen, millaista sääntelyä yhteentoimivuusasetusten käsittelemien tietojärjestelmien käyttöön liittyy moniviranomaistilanteissa, joissa eri viranomaisten tietotarpeet ja tiedonsaantioikeudet vaihtelevat keskenään käytettäessä samoja tietojärjestelmiä saman käyttöliittymän kautta ja miten näitä käyttötilanteita voitaisiin kehittää laadukkaasti käyttöoikeushallinnan keinoin. Tietosuojasääntelyn tavoitteena on varmistua rekisteröidyn oikeuksista, mutta käyttöoikeushallinnan onnistumista voidaan arvioida niin käyttäjän kuin rekisterinpidon vastuiden näkökulmista. Työn lopputuloksena on käyttöoikeuksien toteuttamistyötä helpottava malli, joka tukee niin rekisterinpidon kuin tietojärjestelmäkehityksen tehtäviä ja jonka avulla tietojärjestelmien oikeanlaista käyttöä voidaan helpottaa tietojärjestelmien käyttäjille.

Paneudun käyttöoikeuksien hallinnan sääntelyyn ja tiedonhallintalakiin. Tarkastelen opinnäytetyössä poliisin, Tullin, Rajavartiolaitoksen ja Maahanmuuttoviraston toimivaltuuksia ja tehtäviä, yhteentoimivuusasetuksia, tietosuojasetusta ja rikosasioiden tietosuojalakeja, eri tietojärjestelmien perustamisesta annettuja asetuksia sekä eri viranomaisten toiminnasta annettuja henkilötietolakeja. Täydennän ymmärrystäni käyttöoikeusmallin suunnittelemiseksi myös esimerkiksi oikeuskirjallisuudella ja hallituksen lainsäädäntöesityksillä. Opinnäytetyö tehtiin laadullisena toimintatutkimuksena ja aihe liittyy omaan työhöni poliisin yhteiskyselyjärjestelmää kehittävän Renki-hankkeen projektipäällikkönä.

2 OPINNÄYTETYÖN TAUSTA

2.1 Toimeksiantaja ja tavoiteltu hyöty

Työn toimeksiantaja on Poliisihallitus. Poliisihallitus on sisäministeriön alainen keskushallintoviranomainen, joka toimii poliisin yliohtona poliisiyksiköille eli keskusrikospoliisille, Poliisiammattikorkeakoululle ja poliisilaitoksille. Poliisihallituksen tehtäviin kuuluu mm. suunnitella, kehittää, johtaa ja valvoa poliisitoimintaa

sekä vastata poliisin tehtäviin kuuluvien kansalaisten palvelujen tasapuolisesta saatavuudesta. (Laki poliisin hallinnosta 110/1992, 1 § ja 4 §.)

Poliisihallituksessa on käynnissä tiedonvaihtojärjestelmien kehittämisohjelma, jossa vastataan mm. yhteentoimivuusasetuksissa säädettyjen tiedonvaihtotehtävien rakentamisesta yhteiskyselyjärjestelmään. Työskentelen ohjelmassa projektipäällikkönä tietojärjestelmähankkeessa, jossa kehitetään yhteiskyselyjärjestelmän käyttöliittymää, Renkiä. Yhteiskyselyjärjestelmän tavoitteena on olla poliisin kansallinen käyttöliittymä yhteentoimivuusasetusten perusteella rakennettavalle eurooppalaiselle hakuportaalille. Tässä työssä olen jo suunnitellut yhdessä Poliisihallituksen eri asiantuntijoiden kanssa nykyisin käytössä olevan yhteiskyselyjärjestelmäversion käyttöliittymän käyttöoikeushallinnan. Yhteentoimivuusasetusten täytäntöönpanon myötä tämän yhteiskyselyjärjestelmän käyttöoikeushallintaa on täydennettävä, sillä jo olemassa olevia että uusia tietovarantoja voidaan alkaa kysellä yhtä aikaa usean eri viranomaisen toimesta.

Konkreettinen hyöty on käyttöoikeusmalli, joka voidaan muuntaa määrittelyksi poliisin yhteiskyselyjärjestelmän kehitykseen. Keskityn tässä työssä poliisin lisäksi Tullin, Rajavartiolaitoksen ja Maahanmuuttoviraston mahdolliseen yhteiskyselyjärjestelmän käyttöön. Opinnäytetyön lopputuloksena olevalla käyttöoikeuksien hallintamallilla määritellään kehitettävän tietojärjestelmän teknistä ja toiminnallista toteutusta siten, että se palvelee toimeksiantajan lisäksi muitakin yhteentoimivuusasetusten toimivaltaisia viranomaisia. Erityisesti mallilla tavoitellaan uuden sääntelyn mukaisten käyttöoikeuksien määrittelyn yhdenmukaisuutta eri viranomaisten eri tehtävissä ja suhteessa eri tietolähteisiin, joita yhteiskyselykäyttöliittymällä voi käyttää. Siten opinnäytetyössä suunniteltu malli hyödyntää kaikkia poliisin yhteiskyselyjärjestelmää käyttäviä viranomaisia. Tämän lisäksi mallin avulla voidaan tunnistaa ja suunnitella yhteinen käyttöoikeuksien toteutustapa kaikkien yhteentoimivuusasetusten tehtävien osalta toimivaltaisten viranomaisten kesken. Tällaisesta yhdenmukaisesta toteutuksesta hyötyvät poliisi, Tulli, Rajavartiolaitos ja Maahanmuuttovirasto. Yhteinen käyttöoikeuksien toteutus vähentää työtä myös käyttöoikeuksien hallintajärjestelmään tarvittavassa teknisessä työssä.

2.2 Opinnäytetyöongelma

Opinnäytetyössäni pyrin löytämään vastauksen seuraaviin kysymyksiin:

Millaisia velvoitteita lainsäädäntö asettaa käyttöoikeushallinnalle ja miten se ohjaa käyttöoikeuksien hallintaa?

Miten varmistetaan, että pääsy yhteiskyselyjärjestelmään ja sen kautta yhteentoimivuusasetuksissa määriteltyihin tietoihin tapahtuu kontrolloidusti, tapauskohtaisesti määriteltyihin tietoihin mahdollisimman käyttäjäystävällisesti?

Miten tietojärjestelmän käyttöliittymän on toimittava, että sitä käyttävä virkamies ymmärtää tietojensaantiin liittyvät rajoitukset ja että nämä rajoitukset toimivat mahdollisimman automaattisesti?

2.3 Teoreettinen viitekehys

Työn teoreettinen viitekehys muodostuu lainsäädännöstä. Lähtökohtana ovat Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukset 2019/817, nk. rajayhteentoimivuusasetus ja 2019/818, nk. poliisiyhteentoimivuusasetus. Näissä asetuksissa määritellään tietojärjestelmät, joita tarkastelen sekä viranomaiset, jotka voivat käyttää niitä samoin kuin tehtävät, joissa tietojärjestelmien sisältämiä tietoja voidaan käyttää. Asetukset edellyttävät kansallisten säädösten antamista, mikäli jäsenmaa haluaa antaa poliisiviranomaiselle mahdollisuuden tehdä tiettyjä kyselyitä biometrisillä tiedoilla (Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukset (EU) 2019/817, art. 20; Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukset (EU) 2019/818, art. 20). Siksi yhteentoimivuusasetusten osalta viitekehykseen kuuluu myös hallituksen esitys kansallisesta yhteentoimivuudesta HE 134/2021, jonka käsittely on vielä kesken eduskunnassa. Taulukossa 1 on yhteentoimivuusasetusten täydelliset nimet ja kansallisen säädöshetimit.

Taulukko 1. Yhteentoimivuusasetukset ja ehdotus kansalliseksi laiksi.

Säädöksen nimi	Säädöksen numero	Lyhenne tai viittaus
Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2019/817, annettu 20 päivänä toukokuuta 2019, kehyksen vahvistamisesta rajoja ja viisumipolitiikkaa koskevien EU:n tietojärjestelmien yhteentoimivuudelle ja Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusten (EY) N:o 767/2008, (EU) 2016/399, (EU) 2017/2226, (EU) 2018/1240, (EU) 2018/1726 ja (EU) 2018/1861 sekä neuvoston päätösten 2004/512/EY ja 2008/633/YOS muuttamisesta	2019/817	Rajayhteentoimivuus-asetus
Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2019/818, annettu 20 päivänä toukokuuta 2019, kehyksen vahvistamisesta poliisiyhteistyötä ja oikeudellista yhteistyötä sekä turvapaikka- ja muuttoliikeasioita koskevien EU:n tietojärjestelmien yhteentoimivuudelle ja asetusten (EU) 2018/1726, (EU) 2018/1862 ja (EU) 2019/816 muuttamisesta	2019/818	Poliisiyhteentoimivuus-asetus
Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Euroopan unionin tietojärjestelmien yhteentoimivuudesta	HE 134/2021	Esitys kansallisesta yhteentoimivuuslaista

Yhteentoimivuusasetusten käsittelemistä tietojärjestelmistä on omat perustamisasetukset, joista tarkastelen niihin tallennettujen tietojen käyttötarkoitusta ja tietoon pääsyä. Yhteentoimivuusasetuksissa käsitellään myös INTERPOLin tietokantoja ja Europolin tietoa, mutta niiden osalta ei ole erillistä omaa EU:n antamaa perustamisasetusta, sillä ne eivät ole ns. EU:n vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueeseen liittyviä laaja-alaisia tietojärjestelmiä. Lisäksi INTERPOLin tietojen käyttöön liittyy vielä toistaiseksi ratkaisematon ristiriita yhteentoimivuusasetusten ja INTERPOLin tiedon käsittelysääntöjen välillä. Tämän ristiriidan osalta on päätetty neuvotteluista EU:n ja INTERPOLin yhteistyösopimuksesta (Neuvoston päätös (EU) 2021/1313). Sen vuoksi niitä ei käsitellä tässä opinnäytetyössä. Tarkasteltavien EU:n tietojärjestelmien perustamisasetukset on listattu taulukossa 2.

Taulukko 2. Yhteentoimivuusasetuksissa käsiteltyjen EU:n vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueeseen liittyvien laaja-alaisten tietojärjestelmien perustamisasetukset

Säädöksen nimi	Säädöksen numero	Säätelyn kohde/järjestelmä	Säätelyn kohde suomeksi	Lyhenne tai viittaus
Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2017/2226, annettu 30 päivänä marraskuuta 2017, 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	2017/2226	Entry-Exit System	Rajanylitystietojärjestelmä	EES-asetus
Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2018/1240, annettu 12 päivänä syyskuuta 2018, 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	2018/1240	European Travel Information and Authorisation System	Matkustustieto- ja -lupajärjestelmä	ETIAS-asetus
Hallituksen esitys eduskunnalle rajanylitystietojärjestelmää ja Euroopan matkustustieto- ja -lupajärjestelmää koskevaksi täydentäväksi lainsäädännöksi	HE 173/2021	Entry-Exit System, European Travel Information and Authorisation System	Rajanylitystietojärjestelmä, Matkustustieto- ja -lupajärjestelmä	Esitys kansallisesta EES- ja ETIAS-laista
Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 603/2013, annettu 26 päivänä kesäkuuta 2013, Eurodac-järjestelmän perustamisesta sormenjälkien vertailua varten kolmannen maan kansalaisen tai kansalaisuudettoman henkilön johonkin jäsenvaltioon jättämän kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelystä vastuussa olevan jäsenvaltion määrittämisperusteiden ja -menettelyjen vahvistamisesta annetun asetuksen (EU) N:o 604/2013	603/2013	Eurodac	Eurodac-järjestelmä	Eurodac-asetus

tehokkaaksi soveltamiseksi sekä jäsenvaltioiden lainvalvontaviranomaisten ja Europolin esittämistä, Eurodac-tietoihin lainvalvontatarkoituksessa tehtäviä vertailuja koskevista pyynnöistä sekä vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen laaja-alaisen tietojärjestelmien operatiivisesta hallinnoinnista vastaavan eurooppalaisen viraston perustamisesta annetun asetuksen (EU) N:o 1077/2011 muuttamisesta				
Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2018/1860, annettu 28 päivänä marraskuuta 2018, Schengenin tietojärjestelmän käytöstä laittomasti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten palauttamiseksi	2018/1860	Schengen Information System	Schengenin tietojärjestelmä	Palautuspäätösasetus
Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2018/1861, annettu 28 päivänä marraskuuta 2018, Schengenin tietojärjestelmän (SIS) perustamisesta, toiminnasta ja käytöstä rajatarkastuksissa, Schengenin sopimuksen soveltamisesta tehdyn yleissopimuksen muuttamisesta ja asetuksen (EY) N:o 1987/2006 muuttamisesta ja kumoamisesta	2018/1861	Schengen Information System	Schengenin tietojärjestelmä	Rajatarkastusasetus
Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2018/1862, annettu 28 päivänä marraskuuta 2018, Schengenin tietojärjestelmän (SIS) perustamisesta, toiminnasta ja käytöstä poliisiyhteistyössä ja rikosasioissa tehtävässä oikeudellisessa yhteistyössä, neuvoston päätöksen 2007/533/YOS muuttamisesta ja kumoamisesta sekä Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 1986/2006 ja komission päätöksen 2010/261/EU kumoamisesta	2018/1862	Schengen Information System	Schengenin tietojärjestelmä	Poliisiyhteistyöasetus
Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 767/2008, annettu 9 päivänä heinäkuuta 2008, viisumitietojärjestelmästä (VIS) ja lyhytaikaista oleskelua varten myönnettäviä viisumeja koskevasta jäsenvaltioiden välisestä tietojenvaihdosta (VIS-asetus) Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2021/1133, annettu 7 päivänä heinäkuuta 2021, asetusten (EU) N:o 603/2013, (EU) 2016/794, (EU) 2018/1862, (EU) 2019/816 ja (EU) 2019/818 muuttamisesta viisumitietojärjestelmän tarkoituksia varten tapahtuvan muihin EU:n tietojärjestelmiin pääsyn edellytysten vahvistamisen	767/2008 2021/1133 2021/1134	VIS	Viisumitietojärjestelmä	VIS-asetukset

osalta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2021/1134, annettu 7 päivänä heinäkuuta 2021, Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusten (EY) N:o 767/2008, (EY) N:o 810/2009, (EU) 2016/399, (EU) 2017/2226, (EU) 2018/1240, (EU) 2018/1860, (EU) 2018/1861, (EU) 2019/817 ja (EU) 2019/1896 muuttamisesta ja neuvoston päätösten 2004/512/EY ja 2008/633/YOS kumoamisesta viisumitietojärjestelmän uudistamiseksi				
Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2019/816, annettu 17 päivänä huhtikuuta 2019, niiden jäsenvaltioiden tunnistamista koskevan keskitetyn järjestelmän perustamisesta, joilla on kolmansien maiden kansalaisten ja kansalaisuudettomien henkilöiden tuomioita koskevia tietoja (ECRIS-TCN), eurooppalaisen rikosrekisteritietojärjestelmän täydentämiseksi ja asetuksen (EU) 2018/1726 muuttamisesta	2019/816	ECRIS-TCN	ECRIS-TCN	Ecris-asetus

Seuraava tarkastelunäkökulma on kansallisten viranomaisten tehtävät ja toimivalta, joista on säädetty useissa eri laeissa. Lait on listattu taulukossa 3.

Taulukko 3. Tarkasteltujen kansallisten viranomaisten toimivaltaa ja tehtäviä koskevat lait.

Säädöksen nimi	Säädöksen numero
Laki poliisin hallinnosta 110/1992	110/1992
Laki Tullin hallinnosta 960/2012	960/2012
Poliisilaki 872/2011	872/2011
Pakkokeinolaki 806/2011	806/2011
Rajavartiolaki 578/2005	578/2005
Ulkomaalaislaki 301/2004	301/2004
Laki Maahanmuuttovirastosta 156/1995	156/1995

Eri viranomaisten henkilötietolait ottavat vielä erikseen kantaa siihen, missä viranomaisen tehtävässä henkilötietoja saa käsitellä. Nämä henkilötietojen käsittelyä koskevat lait ovat taulukossa 4.

Taulukko 4. Tarkasteltujen viranomaisten henkilötietojen käsittelyä koskevat lait.

Säädöksen nimi	Säädöksen numero	Lyhenne tai viittaus
Laki henkilötietojen käsittelystä poliisi-toimessa	616/2019	PolHetil
Laki henkilötietojen käsittelystä Tullissa	650/2019	TulliHetil
Laki henkilötietojen käsittelystä Raja-vartiolaitoksessa	639/2019	RVLHetil
Laki henkilötietojen käsittelystä maa-hanmuuttohallinnossa	615/2020	MaahanmuuttoHetil
Laki henkilötietojen käsittelystä rikosasioissa ja kansallisen turval-lisuuden ylläpitämisen yhteydessä	1054/2018	Rikosasioiden tieto-suojalaki

Henkilötietojen suojaa ja siihen liittyviä tehtäviä ja vastuita käsitellään sekä EU:n tasolla että kansallisessa lainsäädännössä. Niissä otetaan kantaa mm. rekisterinpitoon ja käyttöoikeuksien hallintaan. Nämä säädökset on lueteltu taulukossa 5.

Taulukko 5. Henkilötietojen suojaa ja käsittelyä koskevat säädökset.

Säädöksen nimi	Säädöksen numero	Lyhenne tai viittaus
Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2016/679, annettu 27 päivänä huhtikuuta 2016, luonnollisten henkilöiden suojelusta henkilöiden tietojen käsittelystä sekä näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta ja direktiivin 95/46/EY kumoamisesta (yleinen tietosuoja-asetus) (ETA:n kannalta merkityksellinen teksti)	2016/679	Yleinen tietosuoja-asetus
Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2016/680, annettu 27 päivänä huhtikuuta 2016, luonnollisten henkilöiden suojelusta toimivaltaisten viranomaisten suorittamassa henkilötietojen käsittelystä rikosten ennalta estämistä, tutkimista, paljastamista tai rikoksiin liittyviä syytetoimia tai rikosoikeudellisten seuraamusten täytäntöönpanoa varten sekä näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta ja neuvoston puitepäättöksen 2008/977/YOS kumoamisesta	2016/680	Rikosasioiden tietosuojadirektiivi
Tietosuojalaki 1050/2018	1050/2018	Tietosuojalaki
Laki julkisen hallinnon tiedonhallinnasta 906/2019	906/2019	Tiedonhallintalaki, TiHL

2.4 Tutkimusmenetelmät

Opinnäytetyö laaditaan kvalitatiivisella eli laadullisella menetelmällä. Laadullinen menetelmä sopii tutkittavaan aiheeseen ja tutkimusongelmaan, jossa on tavoitteena saada syvälinen ymmärrys aihepiiristä. Tavoitteena on ilmiön ymmärtäminen. (Kananen, 2017, s. 32.) Laadullinen tutkimus on luonteeltaan kuvailevaa, siinä käsitellään yksittäistä tapausta ja tutkitaan pääasiassa prosesseja (Kananen, 2017, s. 36). Laadullisessa tutkimuksessa aineiston analyysi etenee syklisenä toimintana ja se ohjailee tutkimusprosessia ja tiedonkeruuta (Kananen, 2014, s. 21). Siten se sopii tutkimusongelmaan ja käyttöoikeusmallin suunnitteluun, jossa käyttöoikeusmallin laatiminen edellyttää usean eri näkökulman huomioimista.

Yksi useista laadullisista tutkimustavoista on toimintatutkimus. Toimintatutkimusta tehdään elävässä elämässä, eikä rajatussa ja kontrolloidussa tutkimusasetelmassa. Sen piirteisiin kuuluvat yhteistyö tutkimuksen kohteen kanssa, opitun välitön käyttöönottaminen ja iteraatio. Iteraatiolla viitataan toimintatutkimuksen sykliseen etenemiseen, jossa tehdään arviointia onnistumisesta ja sen myötä myös tarvittavia muutoksia. Toimintatutkimukseen kuuluu joustavuus, subjektiivisuus ja kontekstisidonnaisuus. (Willis & Edwards, 2014, s. 4, 58.) Tämän opinnäytteen tutkimuskohde on uuden sääntelyn johdosta eteentulevan käytännön tehtävän ratkaiseminen. Se on siten kontekstisidonnainen, johtaa iteraation kautta käyttöönottoon ja sen valmistumiseksi tehdään yhteistyötä tutkimuskohteen kanssa. Tutkimuskohteen kanssa tehtävä yhteistyö ilmenee esimerkiksi työssäni kyseisen yhteiskyselyjärjestelmän projektipäällikkönä, jolloin voin osallistua iterointiin mallin suunnittelussa.

Toimintatutkimus on esimerkiksi oman työn tutkimista ja kehittämistä. Sillä pyritään ratkaisemaan käytännön ongelmia ja se voi johtaa muutokseen. (Kananen, 2014, s. 11.) Toimintatutkimukseen voidaan viitata tutkimusstrategiana, jolla lähestytään ja hankitaan tietoa ilmiöstä, jotta muutos voidaan toteuttaa. Toimintatutkimuksessa tutkija selvittää ilmiötä usein osallistuvalla havainnoinnilla tai on osa tutkittavan ilmiön toimintaa ja tutkittavan yhteisön jäsen. (Kananen, 2014, s. 13, 28.) Toimintatutkimuksen tuloksia voivat olla esimerkiksi uudet tuotekonseptit tai parannukset työviihtyvyydessä, eikä niistä voi tehdä yleistyksiä. Toimintatutkimus etenee tyypillisesti ongelman määrittelystä ratkaisuesitykseen ja ratkaisun kokeilusta sen

arviointiin (Kananen, 2014, s. 33–34). Työssäni vastaan kehitettävän yhteiskyselyjärjestelmän käyttöoikeussuunnittelusta ja olen siten osallinen tutkittavassa ilmiössä. Opinnäytetyöprosessin myötä lisääntyvä teoriaosaaminen suuntaa tiedonhakua ja ohjaa käyttöoikeusmallin suunnittelua ja auttaa tunnistamaan sitä koskevan sääntelyn velvoitteet. Tässä opinnäytetyössä ei ehditä edetä ratkaisun kokeiluun asti keskenäisen säädöstyön ja hitaan tietojärjestelmäkehitystyön vuoksi, mutta käyttöoikeuksien hallintamallia arvioidaan ja kehitetään mallin tasolla ja siitä tulee osa tietojärjestelmän määrittelyä.

Aineiston avulla pyrin vastaamaan opinnäytetyöongelmaan (Kananen, 2017, s. 67). Edellä listatun lainsäädännön perusteella selvitän, millaisissa tehtävissä kukin viranomainen voi käyttää yhteentoimivuusasetuksissa kuvattuja järjestelmiä. Tämän jälkeen tarkastelen, millaisia velvollisuuksia ja tehtäviä käyttöoikeushallintaan kohdistuu ja sillä hoidetaan. Tässä tarkastelussa hyödynnän lisäksi säädösvalmistelua ja kirjallisuutta. Näiden aineistojen sisällön perusteella suunnittelen mallin, jonka tavoitteena on kattaa niin rekisterinpidon kuin käyttäjienkin tarpeet käyttöoikeushallinnalle, mahdollistaa tietojärjestelmäkehitystyön ja on toiminnallisesti käyttökelpoinen.

2.5 Aineiston keruu

Laadullisen tutkimuksen aineiston kerää tutkija itse, siten aineistoa koskevat näkemykset ja tulkinnat voivat kehittyä tutkimusprosessin edetessä. Silloin tutkimustoiminta muuttuu ymmärryksen lisääntyessä ja muodostuu oppimistapahtumaksi. (Kiviniemi, 2018, s. 62.) Tämä voi käytännössä tarkoittaa sitä, että aineistonkeruuta ei ole välttämättä määriteltävä tarkasti etukäteen ja että tutkimuksen edetessä aineistonkeruu suuntautuu uudelleen tutkimuksen (Kiviniemi, 2018, s. 67).

Laadullisen tutkimuksen aineistonkeruumenetelmiä ovat dokumentit, havainnointi ja teemahaastattelut (Kananen, 2017, s. 67). Koska teoreettinen viitekehys tässä opinnäytetyössä perustuu lähtökohtaisesti lainsäädäntöön, käytetty aineisto on suurilta osin erilaisia asetuksia ja lakeja tai niiden valmisteluaineistoa ja oikeuskirjallisuutta. Lainsäädäntöaineiston käsittelyssä pyrin tunnistamaan ja ymmärtämään opinnäytetyöongelman kannalta merkitykselliset tiedot. Tässä ammennan

merkittävällä tavalla työkokemustani, sillä olen työskennellyt poliisin kansainvälisen tiedonvaihdon ja käyttöoikeuksien parissa n. 20 vuotta.

Koodaus on tapa eritellä aineistosta olennaiset kohdat ja luokitella niitä. Se on tekniikka, jolla aineistoa voi tiivistää ja jolla voi etsiä aineistosta samanlaisuutta tai erilaisuutta. (Kananen, 2014, 107–109.) Sovellan koodasmenetelmää arkisella tavalla kopioimalla lainsäädäntöaineistoa OneNote-sovellukseen, jossa merkitsen asiasanoilla toimivaltaa, tehtäviä, tiedon käyttöön oikeutettuja viranomaisia ja käyttöoikeuksia koskevia tietoja. Menetelmä helpottaa laajan aineiston lukemista ja olennaisten kohtien löytymistä. Merkitsemisprosessi on olennainen oman tulkintani kehittymisen kannalta.

3 YHTEENTOIMIVUUSASETUKSET

3.1 Tavoite ja kansallinen sääntelyehdotus

Yhteentoimivuusasetusten säätämisen taustalla on mm. EU-komission tiedonanto vahvemmissa ja älykkäämmistä tietojärjestelmistä rajaturvallisuuden ja sisäisen turvallisuuden tueksi (Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2019/818, johdanto-osan 1 kappale). Tiedonannossa todetaan, että Schengen-alueen ulkorajojen ylityksiä oli vuonna 2015 yli 200 miljoonaa ja että näiden matkustajavirtojen lisäksi erilaisten kriisien vuoksi tehtiin 1,8 miljoonaa sääntöjenvastaista rajanylitystä. Rajanylitykset ja Pariisissa vuonna 2015 ja Brysselissä vuonna 2016 tehdyt terrori-iskut muistuttivat Euroopan sisäiseen turvallisuuteen kohdistuvista uhista ja korostivat tarvetta kehittää rajaturvallisuutta, muuttoliikettä ja sisäistä turvallisuutta koskevia EU:n yhteistyökehyksiä ja tietojärjestelmiä. (Komission tiedonanto Euroopan parlamentille ja neuvostolle 6.4.2016, johdanto-osa 1 kappale.)

EU:n tietojärjestelmiä ovat rajanylitysjärjestelmä EES, viisumitietojärjestelmä VIS, Euroopan matkustustieto- ja -lupajärjestelmä ETIAS, Eurodac, Schengenin tietojärjestelmä SIS sekä eurooppalainen rikosrekisteritietojärjestelmä ECRIS-TCN.

(Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2019/817, johdanto-osan 9 kappale). Näistä on jo käytössä VIS, SIS ja Eurodac ja muiden kehitys on vielä meneillään eu-LISA:ssa (European Agency for the Operational Management of Large-Scale IT Systems in the Area of Freedom, Security and Justice) (eu-LISA, 2021).

Yhteentoimivuusasetusten mukaan EU:n tietojärjestelmät tulee saada yhteentoimiviksi, jotta järjestelmät ja niiden tiedot täydentäisivät toisiaan yksilön perusoikeuksia kunnioittavalla tavalla. Tavoitteena on parantaa tarkastusten tuloksellisuutta ja tehokkuutta ulkorajoilla, edistää laittoman maahantulon ehkäisemistä, parantaa yhteisen viisumipolitiikan täytäntöönpanoa, helpottaa kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten tutkintaa, edistää terrorismirikosten ja muiden vakavien rikosten torjumista, havaitsemista ja tutkimista ja helpottaa uhrien ja tunnistamattomaksi jääneiden ihmisten jäännösten tunnistamista. Jotta tietojärjestelmien yhteentoimivuus voidaan mahdollistaa, asetuksilla perustetaan eurooppalainen hakuportaali (ESP), yhteinen biometrinen tunnistuspalvelu (yhteinen BMS), yhteinen henkilöllisyystietovaranto (CIR) ja rinnakkaishenkilöllisyyksien tunnistin (MID). (Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2019/817, johdanto-osan 9 kappale.)

EU:n tietojärjestelmiä käyttävien viranomaisten tulisi kyetä riittävän luotettavasti todentamaan sellaisten henkilöiden henkilöllisyys, joiden tietoja on tallennettu eri järjestelmiin. Lisäksi asetuksessa todetaan, että EU:n tietojärjestelmien toteutus edellyttää henkilöiden virheetöntä tunnistamista. Biometrisiä tietoja pidetään paljon aakkosnumeerisia tietoja luotettavampina henkilön tunnistamisessa. (Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2019/817, johdanto-osan 18, 38 ja 40 kappale.)

Yhteentoimivuusasetusten 7 artiklassa määritellään eurooppalaisen hakuportaalin käyttö sellaisille viranomaisille, joilla on pääsy vähintään yhteen EU:n tietojärjestelmään, Europolin tietoihin tai INTERPOLin tietokantoihin. Lisäksi pääsy on sellaisilla viranomaisilla, joilla on pääsy yhteentoimivuusasetusten perusteella yhteentoimivuuskomponentteihin CIR:iin ja MID:iin. (Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2019/817, art. 7.)

Yhteentoimivuusasetuksissa sanotaan, että mikäli jäsenvaltio haluaa antaa poliisiviranomaiselle mahdollisuuden tehdä kyselyitä henkilöllisyystietovarantoon biometrisillä tiedoilla, on sen annettava kansallinen säädös. Tässä kansallisessa

säädöksessä on täsmennettävä laittoman maahantulon estämisen ja torjumisen edistämisen, korkean turvallisuustason edistämisen tai yleisen järjestyksen ylläpitämisen ja turvallisuuden takaamisen tarkoitus sekä nimettävä toimivaltaiset poliisiviranomaiset. Lisäksi asetuksissa vaaditaan henkilöllisyyden selvittämisen menettelyt, edellytykset ja kriteerit. (Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukset (EU) 2019/817, art. 20; Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukset (EU) 2019/818, art. 20.) Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Euroopan unionin tietojärjestelmien yhteentoimivuudeksi määrittelee, että rajayhteentoimivuusasetuksessa ja poliisiyhteentoimivuusasetuksessa tarkoitettuja toimivaltaisia viranomaisia, joilla on pääsy yhteiseen henkilöllisyystietovarantoon art. 20 perusteella, ovat poliisi, Rajavartiolaitos ja Tulli (HE 134/2021, 2 §). Siten esimerkiksi Maahanmuuttovirastolla ei ole pääsyä henkilöllisyystietovarantoon henkilön tunnistamiseksi. Lisäksi esityksessä rajataan kansallinen soveltamisala laittoman maahanmuuton estämisen ja torjumisen edistämiseen tai yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseen. Maininta korkean turvallisuustason edistämisestä jää kokonaan pois kansallisesta säädösehdotuksesta (HE 134/2021, s. 28.)

3.2 EU:n tietojärjestelmien käyttötarkoitus

Yhteentoimivuusasetuksilla varmistetaan yhteentoimivuus EES-, VIS-, ETIAS-, Eurodac-, SIS- ja ECRIS-TCN-järjestelmien välillä erillisten yhteentoimivuuskomponenttien avulla (Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukset (EU) 2019/817, 1 art.). Niinpä tiedon käyttötarkoitusta on tarkasteltava myös tietojärjestelmäkohtaisesti, ei yksinomaan yhteentoimivuusasetusten tavoitteiden ja tarkoitusten kautta.

EES-järjestelmän käyttötarkoituksia ovat rajanviranomaisen tekemä henkilöllisyyden todentaminen (Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukset (EU) 2017/2226, 23 art.), viisumiviranomaisen viisumihakemusten tutkiminen ja niitä koskevien päätösten tekeminen (Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukset (EU) 2017/2226, 24 art.), johtavan rajavartijan tai sitä korkeamman tason toimesta tehtävä kansalliseen helpottamisohjelmaan pääsyn tutkiminen (Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukset (EU) 2016/399, 8 art.; Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukset (EU) 2017/2226, 25 art.), maahanmuuttoviranomaisen tekemä henkilöllisyyden todentaminen jäsenvaltion alueella (Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukset (EU) 2017/2226, 26 art.),

rajaviranomaisen tai maahanmuuttoviranomaisen pääsy aiemmin EES:ään rekisteröidyn henkilön tunnistamiseksi (Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2017/2226, 27 art.) ja jäsenvaltioiden nimeämät viranomaiset lainvalvontatarkoituksessa (Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2017/2226, 29 art.). Hallituksen esityksessä rajanylitystietojärjestelmää ja Euroopan matkustustieto- ja -lupajärjestelmään koskevaksi täydentäväksi lainsäädännöksi lainvalvontatarkoitukseen nimetyillä viranomaisilla tarkoitetaan viranomaisia, joilla on kansallisen lainsäädännön mukaan vastuu terrorismirikosten tai muiden vakavien rikosten torjunnasta, havaitsemisesta tai tutkinnasta. Suomessa tällaisia viranomaisia ovat poliisi, Rajavartiolaitos, Tulli ja Puolustusvoimat. (HE 173/2021, luku 3.2.)

ETIAS-järjestelmän käyttötarkoituksia ovat ETIAS-asetuksen mukaan rajaviranomaisten tekemä ulkorajatarkastus (Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2018/1240, 8 luku 47 art.), maahanmuuttoviranomaisen tekemä tarkistus jäsenvaltion alueelle tulon ja siellä oleskelun edellytyksistä (Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2018/1240, 9 luku 49 art.) sekä nimettyjen jäsenvaltioiden viranomaisten lainvalvontatarkoitus (Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2018/1240, 50 art.).

VIS-järjestelmän käyttötarkoituksia ovat VIS-asetusten perusteella jäsenvaltion alueelle tulon ja siellä oleskelun tarkistamiseen oikeutetulla viranomaisella viisumin haltijan henkilöllisyyden todentamiseksi, viisumin aitouden ja jäsenvaltion alueelle tulon ja siellä oleskelun edellytysten tarkistamiseksi (Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 767/2008, 19 art.), jäsenvaltion alueelle tulon ja siellä oleskelun tarkistamiseen oikeutetulla viranomaisella tunnistaaksen henkilöitä, jotka eivät ehkä enää täytä jäsenvaltion alueelle tulon tai siellä oleskelun edellytyksiä, turvapaikkaviranomainen turvapaikkahakemuksen käsittelystä vastaavan jäsenvaltion määrittämiseksi (Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 767/2008, 21 art.) ja turvapaikkaviranomainen turvapaikkahakemuksen käsittelyä varten (Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 767/2008, 22 art.). Näiden lisäksi jäsenvaltioiden nimetyt viranomaiset voivat saada tietoja terrorismirikosten ja muiden vakavien rikosten torjumiseksi, havaitsemiseksi ja tutkimiseksi (Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 767/2008, 3 art.; Neuvoston päätös 2008/633/YOS, 3 art.).

Eurodac-järjestelmä on perustettu auttamaan sen määrittämisessä, mikä on kolmannen maan kansalaisen tai kansalaisuudettoman henkilön kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelystä vastuussa oleva jäsenmaa (Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 603/2013, 1 art.). Eurodac-järjestelmään on pääsy Eurodac-asetuksen mukaan lainvalvontatarkoituksessa. Nimetyt jäsenvaltioiden viranomaiset voivat käyttää järjestelmää terrorismirikosten tai muiden vakavien rikosten torjumiseksi, havaitsemiseksi tai tutkimiseksi (Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 603/2013, 5 art.).

Schengenin tietojärjestelmän (SIS) perustamisesta on kolme asetusta, laittomasti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten palauttamiseksi (nk. palautuspäätösetus), käytöstä rajatarkastuksissa (nk. rajatarkastusasetus) ja käytöstä poliisiyhteistyössä ja rikosasioissa tehtävässä yhteistyössä (nk. poliisiyhteistyöasetus). Palautuspäätösetus viittaa käyttötarkoituksen ja toimivaltaisten viranomaisten osalta rajatarkastusasetukseen (Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2018/1860, 17 art.).

Rajatarkastusasetuksen mukaan SIS-järjestelmän pääsyoikeus on kolmansien maiden kansalaisten tunnistamisesta vastuussa olevilla viranomaisilla ulkorajavalvonnassa, poliisi- ja tullitarkastuksissa, terrorismirikosten ja muiden vakavien rikosten ennalta estämisessä, paljastamisessa, tutkimisessa tai näiden rikosten syytetoimissa ja seuraamusten täytäntöönpanossa. Lisäksi viranomaisilla on pääsy SIS-järjestelmään maahantulon ja jäsenvaltioiden alueella oleskelun edellytysten tutkimiseksi ja oleskelupa-, kansalaisuus-, viisumi- ja palauttamispäätösten vuoksi sekä turvatarkastuksissa, jotka tehdään kansainvälistä suojelua hakeville kolmansien maiden kansalaisille (Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2018/1861, 34 art.).

Poliisiyhteistyöasetuksen mukaan pääsy SIS-järjestelmään on kansallisilla toimivaltaisilla viranomaisilla ulkorajavalvonnassa, poliisi- ja tullitarkastuksissa, terrorismirikosten tai muiden vakavien rikosten ennalta estämisessä, paljastamisessa tai tutkimisessa tai näihin liittyvissä syytetoimissa tai seuraamusten täytäntöönpanossa, kolmansien maiden kansalaisten maahantulon tai jäsenvaltioiden alueella oleskelun edellytysten tutkimisessa ja kansalaisuudesta, oleskeluvista, viisumeista ja

palauttamisesta päättämisessä, turvatarkastuksissa, jotka tehdään kansainvälistä suojelua hakeville kolmansien maiden kansalaisille (Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2018/1862, 44 art.). Asetuksissa määritellään myös, että Schengenin tietojärjestelmän eri tietoluokkiin oikeutetut viranomaiset ilmoitetaan vuosittain ja että tämä luettelo julkaistaan EU:n virallisessa lehdessä (Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2018/1861, 41 art.; Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2018/1862, 56 art.).

ECRIS-TCN on perustettu täydentämään eurooppalaista rikosrekisterijärjestelmää kolmansien maiden kansalaisten ja kansalaisuudettomien henkilöiden tiedoilla. Sen tarkoituksena on mahdollistaa kolmansien maiden kansalaisten ja kansalaisuudettomien rikosrekisteritietojen nopea ja tehokas selvittäminen jäsenvaltioissa. Järjestelmää käytetään sen jäsenvaltion tunnistamiseen, jolla on tietoja henkilöstä. (Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2019/816, johdanto-osa.) ECRIS-TCN:n tietoja voidaan käyttää mm. henkilöä koskevan rikosasian käsittelyssä, viisumimenettelyssä, turvallisuusselvityksissä ja maahanmuuttomenettelyssä (Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2019/816, 7 art.). ECRIS-TCN:n osalta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusta on täydennetty myös ECRIS-TCN-direktiivillä, jota koskeva kansallinen lainvalmistelu on vielä kesken oikeusministeriössä (Oikeusministeriö, 2022).

4 VIRANOMAISTEN TOIMIVALTA JA TEHTÄVÄT

4.1 Toimivalta

Toimivalta ei ole sama asia kuin viranomaisten välinen työnjako, vaan sillä viitataan kelpoisuuteen tehdä virkatoimia. Toimivaltaan kuuluu valta tehdä hallintopäätöksiä, valta vaatia selvityksiä, valta toimittaa tarkastuksia tai käyttää pakkokeinoja. Yleisemmin kuvattuna toimivalta on viranomaisen oikeutta käyttää julkista toimivaltaa suhteessa yksityiseen oikeussubjektiin. (Husa & Pohjolainen, 2014, s. 229.)

Viranomaiselle säädöksissä määritellyt tehtävät eivät itsessään anna toimivaltaa käyttää julkista valtaa näissä tehtävissä. Toimivalta tehtävien toteuttamiseen perustuu yleensä erityissäännöksiin, joissa määriteltyä toimivaltaa voi käyttää toimialan rajoissa tehtävien toteuttamiseksi. (Mäenpää, 2017, s. 276.)

4.2 Poliisi

Poliisilaki alkaa listaamalla poliisin tehtävät: “...oikeus- ja yhteiskuntajärjestyksen turvaaminen, kansallisen turvallisuuden suojaaminen, yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen sekä rikosten ennalta estäminen, paljastaminen, selvittäminen ja syyteharkintaan saattaminen“. Lisäksi poliisin tehtäviin kuuluvasta rikosten esitutkinnasta säädetään esitutkintalaissa ja rikosten esitutkinnassa käytettävistä pakkokeinoista pakkokeinolaissa. (Poliisilaki 872/2011, 1 luku 1 §.)

Poliisilain toinen luku käsittelee mm. seuraavia toimivaltuuksia: henkilöllisyyden selvittäminen, tarvittaessa henkilötuntemerkkien perusteella, etsintäkuulutetun kiinniottaminen, sisäänpääsy ja etsintä vaara- ja vahinkotilanteissa, paikan ja alueen eristäminen, väkijoukon hajottaminen, turvallisuustarkastus, voimakeinojen käyttö, ampuma-aseen käyttö sekä rajatarkastus ja tullitoimenpiteet ja niin edelleen (Poliisilaki, 2 luku). Lisäksi poliisilaissa määritellään oikeus saada muulta viranomaiselta, yksityiseltä yhteisöltä tai henkilöltä poliisin tehtävän suorittamiseksi tarpeelliset tiedot tai käyttää salaisia tiedonhankintakeinoja (Poliisilaki, 4 ja 5 luku). Näiden lisäksi on poliisin, Tullin ja Rajavartiolaitoksen yhteistoiminnasta säädetty laki, jossa säädetään rikostorjuntaan, valvontatoimintaan tai kansainväliseen yhteistyöhön liittyvän toimenpiteen suorittamisesta toisen PTR-viranomaisen apuna tai puolesta (Laki poliisin, Tullin ja Rajavartiolaitoksen yhteistoiminnasta 687/2009, 1 §).

4.3 Rajavartiolaitos

Rajavartiolaitoksen tehtävistä ja toimivaltuuksista säädetään rajavartiolaitaissa, henkilötietojen käsittelystä Rajavartiolaitoksessa annetussa laissa ja meripelastuslaissa. Lisäksi rajavartiolaitoksen tehtävistä rikostorjunnassa määrätään rikostorjunnasta Rajavartiolaitoksessa annetussa laissa (Rajavartiolaitaki 578/2005, 1 §). Rajavartiolaitain

mukaan rajavartiolaitoksen tehtäviä ovat rajaturvallisuuden ylläpitäminen, erikseen säädetyt valvontatehtävät sekä toimenpiteet rikosten ennalta estämiseksi, paljastamiseksi, selvittämiseksi ja syyteharkintaan saattamiseksi sekä poliisi- ja tulitehtäviä, etsintä-, pelastus- ja ensihoitotehtäviä sekä sotilaallista maanpuolustusta (Rajavartiolaitoslaki, 3 §). Saman lain 5 luku käsittelee toimivaltuussäännöksiä. Rajavalvonnassa voi esimerkiksi ilman rikosepäilyä estää henkilön poistuminen, ottaa haltuun asiakirjoja, suorittaa rekisterikyselyitä ja tehdä rekisterimerkintöjä sekä tehdä henkilöntarkastus. Luku käsittelee myös toimivaltuuksia ylläpitää yleistä järjestystä ja turvallisuutta tietyissä paikoissa, mikä tarkoittaa esimerkiksi väkijoukon hajottamista, häiritsijän kiinniottamista, teknistä kuuntelua ja katselua tai tietyissä tilanteissa poliisilain 2 ja 3 luvuissa olevia toimivaltuuksia. Rajavartiomiehellä on myös toimivalta henkilöllisyyden selvittämiseen, tarvittaessa henkilötuntomerkkien perusteella. (Rajavartiolaitoslaki, 28, 32–33, 36 §.)

4.4 Tulli

Tullin tehtäviä ovat tulliselvityksestä huolehtiminen, tulli-, valmiste- ja autoverotus, maahantuonnin arvonlisäverotus, maahan tuotavien ja maasta vietävien tavaroiden ja ulkomaanliikenteen tullivalvonta, tullirikosten estäminen ja paljastaminen sekä muut tullitoimenpiteet ja tullirikosten esitutkinta (Laki Tullin hallinnosta 960/2012, 2 §). Tullilain mukaan unionin tullilainsäädännössä tarkoitettu tulliviranomainen on Tulli. Sen lisäksi rajavartiolaitos ja poliisilaki määrittävät rajavartiolaitoksen ja poliisimiehen oikeudesta suorittaa tullitoimenpiteitä. (Tullilaki 304/2016, 3–5 §.) Tullitoimenpiteen suorittamiseksi voi mm. tarkastaa tavarat ja asiakirjat, tehdä tavarat haltuunotto, pysäyttää ja tarkastaa kulkuneuvo, selvittää henkilöllisyys, tarvittaessa myös henkilötuntomerkkien perusteella tai tehdä henkilöön kohdistuva etsintä (Tullilaki, 3 luku). Lisäksi tullilaki antaa toimivaltuuden mm. voimankäyttöön, tekniseen valvontaan, rajatarkastukseen ja etsintäkuulutetun kiinniottamiseen (Tullilaki, 4–5 luku).

Tullin toimivaltaa käsitellään myös Tullin rikostorjunnasta annetulla lailla. Sen mukaan Tulli vastaa tullirikostorjunnasta ja on esitutkintalaissa tarkoitettu esitutkintaviranomainen. Tullirikostorjunnassa tullimies voi Tullin suorittamassa esitutkinnassa ryhtyä esitutkintalain mukaisiin tutkintatoimenpiteisiin ja käyttää pakkokeinolain

mukaisia pakkokeinoja kuin poliisimies poliisiviranomaisen suorittamassa esitutkin-
nassa. (Laki rikostorjunnasta Tullissa 623/2015, 3–4 §.) Laki rikostorjunnasta Tullista
mahdollistaa myös henkilöllisyyden selvittämisen, tarvittaessa henkilötuntemerkkien
avulla sekä salaisen tiedonhankinnan (Laki rikostorjunnasta Tullissa, 2 luku 15 §, 3
luku). Poliisin, Tullin ja Rajavartiolaitoksen yhteistoimintalain mukainen toimivalta
toisen PTR-viranomaisen tehtäväalueella yksittäisissä rikostorjunnan toimenpiteissä
kunkin viranomaisen omilla rikostorjunnan toimivaltuuksilla antaa myös Tullille näitä
valtuuksia (Laki poliisin, Tullin ja Rajavartiolaitoksen yhteistoiminnasta, 2 §).

4.5 Maahanmuuttovirasto

Maahanmuuttoviraston tehtäviä ovat kansainvälistä suojelua hakevien ja tilapäistä su-
ojelua saavien vastaanoton käytännön toiminta, suunnittelu ja valvonta, säilöön-
toyksiköiden käytännön toiminnan ohjaus ja valvonta, valtion vastaanotto- ja jär-
jestelykeskusten sekä valtion säilöönottoyksiköiden ylläpito ja ihmiskaupan uhrien
auttamisen toimeenpanon ohjaus (Laki Maahanmuuttovirastosta 156/1995, 2 §). Maa-
hanmuuttoviraston tehtäviä ja toimivaltaa säännellään merkittävästi Ulko-
maalaislaissa. Ulkomaalaislain muutosta koskevassa hallituksen esityksessä todetaan,
että tiettyjen tehtävien siirto poliisilta ja Rajavartiolaitokselta Maahanmuuttovirastolle
tekee siitä käytännössä yksinomaisen ulkomaalaisten lupaviranomaisen (HE 64/2016,
johdanto).

Ulkomaalaislain mukaan mm. oleskelulupahakemus jätetään Maahanmuuttovirastolle
ja Maahanmuuttovirasto myöntää ja peruuttaa oleskelulupia sekä muukalaispasseja ja
pakolaisen matkustusasiakirjoja, päättää maahantulokielloista, käännättämisestä ja
maasta karkottamisesta ja rekisteröi unionin kansalaisen oleskelun (Ulkomaalaislaki
301/2004, 60, 67, 139, 152, 159 §). Lisäksi ulkomaalaislaissa annetaan toimivalta lain
ja sen nojalla annettujen säännösten valvontaan Maahanmuuttovirastolle, poliisille ja
Rajavartiolaitokselle ja että ulkomaalaisten maahantuloa ja maastalähtöä koskevien
säännösten noudattamista valvovat rajatarkastusviranomaiset (Ulkomaalaislaki, 212
§).

5 HENKILÖTIEDOT VIRANOMAISTEN TOIMINNASSA

5.1 Poliisi

Poliisin henkilötietolaki (PolHetiL, 616/2019) antaa poliisille mahdollisuuden käsitellä erikseen lueteltuja henkilön tietoja (PolHetiL, 4 §). Tutkinta- ja valvontatehtävissä tapahtuvalla henkilötietojen käsittelyllä tarkoitetaan esitutinnan, poliisitutinnan tai muun rikoksen selvittämiseen tai syyteharkintaan saattamiseen liittyvän tehtävän, yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseen liittyvän tehtävän tai poliisille säädetyn valvontatehtävän suorittamisesta johtuvaa henkilötietojen käsittelyä. Edellytyksenä on, että käsiteltävät tiedot liittyvät sellaisiin henkilöihin, jotka ovat epäiltyjä rikoksesta, alle 15-vuotiaita rikollisesta teosta epäiltyjä, esitutinnan, poliisitutinnan tai poliisin toiminnan kohteita, rikoksen ilmoittajia tai asianomistajia, todistajia, uhreja, kenttätehtäviin tai erillisiin valvontatehtäviin liittyviä henkilöitä tai muutoin antavat lisätietoja tehtäviin. (PolHetiL, 5 §.) Tutkinta- ja valvontatehtävissä käsiteltävien henkilötietojen sisällöstä laissa todetaan, että perustietojen lisäksi voidaan käsitellä mm. tuntomerkkitietoja henkilöllisyyden toteamiseksi, joita ovat esimerkiksi sormen-, käden- ja jalanjäljet, DNA-tunniste, kasvokuva ja muut biometriset tiedot (PolHetiL, 6 §).

Rikosten ennalta estämiseksi tai paljastamiseksi tehtävällä henkilötietojen käsittelyllä tarkoitetaan niihin liittyvän tehtävän suorittamiseksi tehtävää henkilötietojen käsittelyä. Lisäedellytyksenä on, että tiedot liittyvät henkilöihin, joiden voidaan perustellusti olettaa syyllistyneen tai syyllistyvän rikokseen, josta laissa säädetty ankarin rangaistus on vankeutta, ovat yhteydessä edellä kuvattuun henkilöön tai tavataan tämän seurassa ja voidaan yhteydenpidon olosuhteiden tai toistuvuuden tai henkilön oman käyttäytymisen vuoksi olettaa olevan yhteys rikokseen ja jotka ovat poliisilain mukaisen tarkailun tai poliisin toimenpiteen kohteena. Jos rikoksen estämiseksi tai paljastamiseksi on välttämätöntä, poliisi voi käsitellä myös rikoksen todistajien, uhrien, ilmoittajien tai asianomistajien henkilötietoja. (PolHetiL, 7 §.) Rikosten ennalta estämisen tai paljastamisen johdosta tehtävästä henkilötietojen käsittelystä sanotaan laissa sisällön osalta, että perustietojen lisäksi voidaan käsitellä poliisin tehtävään, toimenpiteeseen tai tapahtumaan liittyviä yksilöintitietoja, henkilön yhteyksiä, elämäntapoja,

harrastuksia tms. koskevia tietoja, tuntomerkkitietoja henkilöllisyyden toteamiseksi sekä turvallisuuden varmistamiseksi mm. henkilön terveydentilaa tai sairauden hoitoa koskevia tietoja (PolHetiL, 8 §).

Henkilötietojen käsittely on sallittua myös poliisin muiden lakisääteisten tehtävien yhteydessä. Tällaisia tehtäviä ovat esimerkiksi lupahallinto tai poliisille erikseen laissa säädettävät valvontatehtävät (PolHetiL, 11 §). Näissä tehtävissä käsiteltävien henkilötietojen sisältö voi olla esimerkiksi henkilökorttilaissa (663/2016) tai passilaissa (671/2006) säädettyjen tehtävien yhteydessä hakijalta otettavat biometriset sormenjälkitiedoet ja kasvokuva, hallinnollisia seuraamuksia koskevat tiedot tai viranomaisen toimenpiteitä koskevat tiedot (PolHetiL, 12 §).

Poliisi voi lisäksi käsitellä henkilötietoja muuhun kuin niiden alkuperäiseen käsittelytarkoitukseen. Silloin kyse on oltava rikoksen ennalta estämisestä tai paljastamisesta, rikoksen, josta säädetty ankarin rangaistus on vankeutta, selvittämisestä, etsintäkuulutetun tavoittamisesta, syyttömyyttä tukevasta selvityksestä, hengelle, terveydelle tai vapaudelle aiheutuvan merkittävän vaaran tai huomattavan ympäristö-, omaisuus- tai varallisuusvahingon estämisestä, kansallisen turvallisuuden suojaamisesta, henkilöllisyyden selvittämisestä suoritettaessa sellaista poliisin toimenpidettä, joka välttämättä edellyttää henkilöllisyyden varmistamista tai poliisin toiminnan suuntaamisesta. (PolHetiL, 13 §.)

Erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvista tiedoista poliisin henkilötietolaissa todetaan, että niiden käsittely edellyttää välttämättömyyttä käsittelytarkoituksen kannalta. Ulko-maalaislain 131 §:ssä säädettyjen tehtävien suorittamiseksi käsiteltäviä biometrisiä tietoja saa käyttää rikoslaissa olevien tiettyjen rikosten ennalta estämiseksi, paljastamiseksi tai selvittämiseksi. Näitä ovat esimerkiksi sotarikokset ja rikokset ihmisyyttä vastaan, maanpetosrikokset, valtiopetosrikokset ja rikokset poliittisia oikeuksia vastaan sekä mellakkarikokset, valtionrajarikos, alueloukkaus, törkeä lait-toman maahantulon järjestäminen, törkeä tuhotyö, törkeä terveyden vaarantaminen, terrorismirikokset tai säännöstelyrikokset. (PolHetiL, 15 §.)

Poliisilla on lisäksi oikeus saada tietoja tehtäviensä suorittamista ja henkilörekisteri-ensä ylläpitämistä varten teknisen käyttöyhteyden avulla. Tämä oikeus koskee

esimerkiksi tietojen saamista Rikosseuraamuslaitoksen tietojärjestelmästä, matkustajatietoja majoitustoiminnan harjoittajilta ja Rajavartiolaitoksen ja Tullin henkilökistereistä, ulkoministeriön tietojärjestelmistä mm. viisumia koskevasta asiasta ja Maahanmuuttoviraston tietojärjestelmistä. Rajavartiolaitoksen ja Tullin tietoja voi saada PolHetiL 13 ja 14 §:n perusteella ja Maahanmuuttoviraston järjestelmistä esitutkintaa ja poliisille ulkomaalaislaissa säädettyjen tehtävien suorittamista varten. (PolHetiL, 16 §.) EU:n viisumitietojärjestelmästä poliisi voi saada tietoja ulkomaalaislaissa säädetyn tehtävän suorittamiseksi VIS-asetuksen mukaisesti sekä terrorismirikosten ja rikoksen johdosta tapahtuvasta luovuttamisesta annetun lain (1286/2003) tarkoittamien rikosten ehkäisemiseksi ja selvittämiseksi (PolHetiL, 18 §). Rikoksen johdosta tapahtuvasta luovuttamisesta säädetty laki listaa 32 tekoa, joita ovat esimerkiksi rikollisjärjestöön osallistuminen, terrorismi, ihmiskauppa, rahanpesu, tietoverkkorikollisuus, rasismi ja muukalaisviha, ryöstötapainen kiristys ja kiristys, ilma-aluksen ja aluksen kaappaus, murhapoltto, petollinen menettely ja niin edelleen (Laki rikoksen johdosta tapahtuvasta luovuttamisesta Suomen ja muiden Euroopan unionin jäsenvaltioiden välillä 1286/2003, 3 § 2 mom.).

Poliisin henkilötietolain 18 §:ään ehdotetaan joitain muutoksia hallituksen esityksessä eduskunnalle Schengenin tietojärjestelmän käyttöä koskevia asetuksia täydentäväksi lainsäädännöksi. Kyse ei ole SIS-asetuksista johtuvista muutoksista, vaan muutoksilla halutaan yhdenmukaistaa ja selventää kansainvälistä tiedonvaihtoa koskevaa sääntelyä. Esityksessä ehdotetaan, että pykälä koskisi VIS-järjestelmän lisäksi myös Eurodacia ja tietojen saanti rajattaisiin terrorismirikosten ja vakavien rikosten estämiseen, paljastamiseen ja selvittämiseen. (HE 35/2021, s. 35–36.) Rajanylitystietojärjestelmää ja Euroopan matkustustieto- ja -lupajärjestelmää koskevassa hallituksen esityksessä ehdotetaan poliisin henkilötietolakiin uutta pykälää 18 a §, joka mahdollistaisi poliisille tietojensaannin EES- ja ETIAS-järjestelmistä terrorismirikosten ja vakavien rikosten estämiseksi, paljastamiseksi ja selvittämiseksi (HE 173/2021, s. 126).

Poliisin henkilötietolaki kuvaa myös henkilötietojen luovuttamista. Tutkinta- ja valvontatehtävissä, rikosten ennalta ehkäisyssä ja paljastamisessa ja muissa lakisääteisissä tehtävissä käsiteltävät henkilötiedot voidaan luovuttaa suojelupoliisille, Tullille, Rajavartiolaitokselle, Puolustusvoimille jne. Henkilötietoja voidaan luovuttaa rikosasioiden tietosuojalaissa tarkoitettulle toimivaltaiselle viranomaiselle kyseisessä

laissa säädettyä tehtävää varten. (PolHetiL, 21 §.) Lisäksi henkilötietoja voi luovuttaa mm. Rajavartiolaitokselle rajavilvontaa sekä rajaturvallisuuden ja rajajärjestyksen ylläpitämistä varten, muihin alkuperäistä käsittelytarkoitusta vastaaviin tarkoituksiin sekä muuhun tarkoitukseen Rajavartiolaitoksesta annetun lain 16 ja 17 § mukaisissa tapauksissa. Tietoja voi luovuttaa myös Tullille tullivalvontaa, verovalvontaa, henkilöiden maahantulon ja maastalähdön valvontaa ja siihen kuuluvan rajatarkastuksen suorittamista varten, haasteen tai muun tiedoksiannon suorittamista varten sekä muihin alkuperäistä käsittelytarkoitusta vastaaviin tarkoituksiin sekä muuhun tarkoitukseen Tullin henkilötietolain (650/2019) 15 § mukaisissa tapauksissa. Maahanmuuttovirastolle tietoja voi puolestaan luovuttaa ulkomaalaisia ja Suomen kansalaisuutta koskevien asioiden käsittelemistä varten, jotka on säädetty Maahanmuuttoviraston tehtäviksi sekä Maahanmuuttoviraston valvontatehtäviä varten. (PolHetiL, 22 §.)

5.2 Rajavartiolaitos

Laki henkilötietojen käsittelystä Rajavartiolaitoksessa (RVLHetiL, 639/2019) mahdollistaa henkilön perustietojen käsittelyn esimerkiksi rajavilvonnassa, rajaturvallisuuden ja rajajärjestyksen ylläpitämisessä, rikosten selvittämiseksi ja yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämisessä, rikosten ennalta estämisessä ja paljastamisessa ja muissa lakisääteisissä tehtävissä (Laki henkilötietojen käsittelystä Rajavartiolaitoksessa 639/2019, 6 §). Jos henkilötietoja käsitellään rikosten selvittämiseksi tai yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi, edellytyksenä on, että tiedot liittyvät sellaisiin henkilöihin, jotka ovat rikoksesta tai siihen osallisuudesta epäiltyjä, alle 15-vuotiaita rikollisesta teosta epäiltyjä, esitutinnan tai Rajavartiolaitoksen toimenpiteen kohteita, rikoksen ilmoittajia tai asianomistajia, todistajia, uhreja tai muutoin antavat lisätietoja tehtävästä (RVLHetiL, 8 §). Näissä tehtävissä voidaan käsitellä henkilön perustietojen lisäksi myös tuntomerkkitietoja henkilöllisyyden toteamiseksi, joita voivat olla sormen-, käden- ja jalanjäljet, DNA-tunniste, kasvokuva ja muut biometriset tiedot (RVLHetiL, 9 §).

Jos henkilötietoja käsitellään rikosten ennalta estämiseksi tai paljastamiseksi, käsittelyn edellytyksenä on, että tiedot liittyvät henkilöihin, joiden voidaan perustellusti olettaa syyllistyneen tai syyllistyvän rikokseen, josta säädetty ankarin rangaistus on

vankeutta. Lisäksi käsittely voi kohdistua henkilöihin, jotka ovat yhteydessä edellä tarkoitettuun henkilöön, tavataan tämän seurasta ja yhteydenpidosta tai tapaamisista voidaan olettaa olevan yhteys rikokseen tai ovat tarkkailun tai Rajavartiolaitoksen muun toimenpiteen kohteena. (RVLHetiL, 10 §.) Tässä tehtävässä voidaan henkilön perustietojen lisäksi käsitellä mm. tuntomerkkitietoja tai muita biometrisiä tietoja (RVLHetiL, 11 §). Rajavartiolaitoksen muissa lakisääteisissä tehtävissä on myös mahdollista käsitellä henkilötietoja. Tällaisia tehtäviä ovat mm. sille säädetty valvontatehtävät ja tullitehtävät (RVLHetiL, 15 §).

Rajavartiolaitos voi käsitellä henkilötietoja myös muissa kuin tietojen alkuperäisessä käyttötarkoituksessa. Tällaisen käsittelyn edellytyksenä on muun muassa, että se tapahtuu rikosten ennalta estämiseksi tai paljastamiseksi, sellaisen rikoksen selvittämiseksi, jossa säädetty ankarin rangaistus on vankeutta, etsintäkuulutetun tavoittamiseksi, syyttömyyttä tukevana selvityksenä, kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi, hengelle, terveydelle tai vapaudelle aiheutuvan merkittävän vaaran tai huomattavan ympäristö-, omaisuus- tai varallisuusvahingon estämiseksi tai Rajavartiolaitoksen toiminnan suuntaamiseksi. (RVLHetiL, 16 §.)

Rajavartiolaitoksella on tiedonsaantioikeus viranomaiselta ja julkista tehtävää hoitavalta taholta virkatehtävän suorittamiseksi (RVLHetiL, 19 §). Lisäksi Rajavartiolaitoksella on oikeus saada tietoja eräistä rekistereistä ja tietojärjestelmistä. Tällaisia ovat esimerkiksi merivalvonnan tietojärjestelmät valvontatehtävää varten ja matkustajatiedot poliisin, Tullin ja Rajavartiolaitoksen yhteistoiminnasta annetussa laissa tarkoitetussa yhteistoimintatehtävässä. (RVLHetiL, 22 §.) Rajavartiolaitos saa myös tietoja ulkorajan ylittävässä kulkuneuvossa olevista henkilöistä rajavalvontaa ja rajaturvallisuuden ylläpitoa varten. Lisäksi se saa lentoliikenteen matkustajatiedot ja alus- ja junaliikenteen matkustajatiedot (RVLHetiL, 24–26 §). Tietoja saa käyttää rajatarkastusten helpottamiseksi ja laittoman maahantulon ja -muuton torjumiseksi sekä Rajavartiolaitokselle, poliisille tai Tullille määrättyssä muussa tehtävässä (RVLHetiL, 27 §).

Vastaavasti Rajavartiolaitos saa luovuttaa henkilötietoja rikosasioiden tietosuojalain mukaisille toimivaltaisille viranomaisille. Luovutus koskee kyseisen lain 1 §:n mukaisia tehtäviä ja tietoja voi luovuttaa esimerkiksi poliisille ja Tullille. (RVLHetiL, 32

§.) Muu tietojen luovuttaminen viranomaisille on esimerkiksi tietojen luovuttaminen poliisille rajatarkastusten suorittamiseksi tai tietojen alkuperäiseen käyttötarkoitukseen sekä PolHetiL 13 § ja 14 § 1 mom. tarkoitetuissa tilanteissa, Tullille esimerkiksi tullivalvontaa, verovalvontaa ja rajatarkastuksen suorittamista tai Tullin henkilötietolain (650/2019) 15 § tarkoitetuissa tapauksissa. Tietojen luovutus on mahdollista myös Maahanmuuttovirastolle sen valvontatehtäviä ja ulkomaalaisia sekä Suomen kansalaisuutta koskevien tehtävien hoitamiseksi. (RVLHetiL, 33 §.)

5.3 Tulli

Laki henkilötietojen käsittelystä Tullissa (TulliHetiL, 650/2019) antaa mahdollisuuden henkilötietojen käsittelyyn mm. tutkintatehtävissä, rikosten ennalta estämisessä ja paljastamisessa, tulli- ja verovalvonnassa ja muissa Tullin lakisääteisissä tehtävissä (Laki henkilötietojen käsittelystä Tullissa 650/2019, 6 §). Edellytyksenä henkilötietojen käsittelylle tutkintatehtävissä on, että tiedot liittyvät henkilöihin, jotka ovat rikoksesta tai rikokseen osallisuudesta epäiltyjä, alle 15-vuotiaita rikollisesta teosta epäiltyjä, esitutinnan kohteena, rikoksen ilmoittajia tai asianomistajia, todistajia, uhreja tai lisätietojen antajia (TulliHetiL, 7 §). Tutkintatehtävissä on mahdollista käsitellä henkilön perustietojen lisäksi myös tuntomerkitietoja henkilöllisyyden toteamiseksi, mukaan lukien sormen-, käden- ja jalanjäljet, DNA-tunniste, kasvokuva ja muut biometriset tiedot (TulliHetiL, 8 §).

Jos henkilötietoja käsitellään rikosten ennalta estämiseksi tai paljastamiseksi, edellytyksenä on, että henkilön epäillään perustellusti syyllistyneen tai syyllistyvän rikokseen, josta laissa säädetty ankarin rangaistus on vankeutta. Henkilötietoja saa käsitellä, jos henkilön epäillään olevan yhteydessä edellä kuvatuslaiseen henkilöön siten, että yhteydenpidon toistuvuuden, olosuhteiden tai henkilön käyttäytymisen perusteella voidaan olettaa olevan yhteys rikokseen. Myös tarkkailun, tullivalvonnan tai tullirikostorjunnan kohteena olevan henkilön tietoja saa käsitellä. Lisäksi rikoksen todistajan, uhrin, ilmoittajan tai asianomistajan tietoja voi käsitellä. (TulliHetiL, 9 §.) Rikosten ennalta estämisessä tai paljastamisessa voidaan henkilön perustietojen lisäksi käsitellä mm. tuntomerkitietoja ja muita biometrisiä tietoja henkilöllisyyden toteamiseksi (TulliHetiL, 10 §).

Henkilötietoja voi käsitellä myös tull- ja verovalvonnassa ja muissa Tullin lakisääteisissä tehtävissä, kuten rajatarkastustehtävässä. Tulli voi käsitellä henkilötietoja myös muissa kuin niiden alkuperäisessä käsittelytarkoituksessa mm. tullirikoksen ennalta estämiseksi tai paljastamiseksi, sellaisen tullirikoksen selvittämiseksi, josta säädetty ankarin rangaistus on vankeutta, etsintäkuulutetun tavoittamiseksi, syyttömyyttä tukevan selvityksen tekemiseksi, hengelle, terveydelle tai vapaudelle aiheutuvan merkittävän vaaran tai huomattavan ympäristö-, omaisuus- tai varallisuusvahingon estämiseksi, kansallisen turvallisuuden suojelemiseksi, henkilöllisyyden selvittämiseksi tehdessä sellaista Tullin toimenpidettä, joka välttämättä edellyttää henkilöllisyyden varmistamista tai Tullin rikostorjunnan suuntaamiseksi. (TulliHetiL, 12–15 §.)

Tullilla on oikeus saada tietoja joistain rekistereistä ja tietojärjestelmistä. Näitä tietoja ovat esimerkiksi verohallinnon tiedot verovalvontaa, perintää ja tullirikostorjuntaa varten tai poliisin henkilörekisterien tiedot tull- ja verovalvontaa sekä tullirikostorjuntaa varten. Tulli voi saada myös Maahanmuuttoviraston tiedot matkustusasiakirjasta, oleskelusta, kansainvälisestä suojelusta, maastapoistamisesta, maahantulokiellostä tai kansalaisuusasiasta Tullin ulkomaalaissa säädettyjen tehtävien ja tull- ja verovalvonnan sekä tullirikostorjunnan tehtäviä varten. Lisäksi Tulli saa tietoja muilta viranomaisilta, esimerkiksi poliisilta, Rajavartiolaitokselta ja sotilasviranomaisilta etsintäkuuluttamistaan henkilöistä ja poliisilta ja Rajavartiolaitokselta ulkomaalaisten tunnistamistietoja tullirikosten estämiseksi, paljastamiseksi ja selvittämiseksi. (TulliHetiL, 16–17 §.)

Vastaavasti Tulli voi luovuttaa henkilötietoja mm. poliisille ja Rajavartiolaitokselle rikosasioiden tietosuojalaissa 1 § tarkoitettua viranomaisen tehtävää varten. Lisäksi tietoja voi luovuttaa poliisille mm. henkilöiden maahantulon ja maastalähdön valvontaa ja niihin kuuluvaa rajatarkastusta varten ja ulkomaalaisia koskevien säännösten noudattamisen valvontaa varten. Rajavartiolaitokselle tietoja voi luovuttaa mm. rajavalvontaa sekä rajaturvallisuuden ja rajajärjestyksen ylläpitämistä, ulkomaalaisia koskevien säännösten noudattamisen valvontaa ja meripelastuslaissa säädettyjä tehtäviä varten. Maahanmuuttovirastolle Tulli voi luovuttaa tietoja

ulkomaalaisia ja Suomen kansalaisuutta koskevien asioiden käsittelemistä varten. (TulliHetiL, 20–21 §.)

5.4 Maahanmuuttovirasto

Laki henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa (Maahanmuuttohallinnon henkilötietolaki 615/2020) käsittelee ulkomaalaisen maahantuloa ja maastalähtöä sekä oleskelua koskevien asioiden käsittelyä ja niitä koskevaa päätöksentekoa ja valvontaa, Suomen kansalaisuuden saamista, säilyttämistä, menettämistä ja kansalaisuudesta vapautumista. Lisäksi se käsittelee kansalaisuusaseman määrittämistä koskevien asioiden käsittelyä ja päätöksentekoa, kansainvälistä suojelua hakevan ja tilapäistä suojelua saavan vastaanottoa, ihmiskaupan uhrien auttamista sekä ilman huoltajaa olevan lapsen edustajatoimintaa osana vastaanottotoimintaa sekä näiden ohjausta, suunnittelua ja valvontaa, ulkomaalaisen sijoittamista vastaanottoyksikköön, ulkomaalaisen kohtelua säilöönottoyksikössä ja säilöönottoyksikön järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämistä sekä kuntaan osoittamista. (Laki henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa 615/2020, 1 §.)

Maahanmuuttohallinnon henkilötietolaissa määritellään, miten ulkomaalaisasioiden asiankäsittelyjärjestelmään tallennettuja tietoja saa käsitellä. Lähtökohtana on, että kukin viranomainen voi käsitellä tallentamiaan tietoja lakisääteisten tehtäviensä hoitamisessa, esimerkiksi Maahanmuuttovirasto kaikissa edellisessä kappaleessa luetelluissa tarkoituksissa, poliisi ja Rajavartiolaitos ulkomaalaisten maahantuloa ja maastalähtöä sekä oleskelua koskevien asioiden käsittelemiseksi ja niitä koskevassa päätöksenteossa ja valvonnassa siten, kuin poliisitoimen ja Rajavartiolaitoksen henkilötietolaeissa on säädetty. (Maahanmuuttohallinnon henkilötietolaki, 3 §.)

6 KÄYTTÖOIKEUKSIEN SÄÄNTELY

6.1 Henkilötietojen käsittely tietosuojasääntelyssä

Yleistä tietosuoja-asetusta 2016/679 ei sovelleta mm. toimivaltaisten viranomaisten suorittamassa rikosten ennalta estämisessä, tutkimisessa, paljastamisessa tai yleisen turvallisuuden uhkilta suojelemisessa tai näiden uhkien ehkäisyssä (Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusta (EU) 2016/679, 2 art.). Näissä tehtävissä tehdystä henkilötietojen käsittelystä säädetään rikosasioiden tietosuojadirektiivissä. Direktiivi edellyttää, että luonnollisten henkilöiden perusoikeuksia ja -vapauksia ja oikeutta henkilötietojen suojaan on suojeltava (Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2016/680, 1 art.). Direktiivi on kansallisesti pantu täytäntöön rikosasioiden tietosuojalailla 1054/2018, joka sisältää myös henkilötietojen käsittelyn kansallisen turvallisuuden ylläpitämisen yhteydessä (Laki henkilötietojen käsittelystä rikosasioissa ja kansallisen turvallisuuden ylläpitämisen yhteydessä, 1 §).

Esimerkiksi Rajavartiolaitoksen, poliisin ja Tullin tehtäviin voi kuulua rajatarkastusten tekeminen, mutta se ei ole rikosten ennalta estämistä tutkimista tai paljastamista, joten tietosuojasääntely tulee yleisestä tietosuoja-asetuksesta ja sitä täsmentävästä kansallisesta tietosuojalaista 1050/2018. Tietosuojalain mukaan henkilötietoja saa käsitellä, kun se on tarpeen ja oikeasuhtaista viranomaisen toiminnassa yleisen edun mukaisen tehtävän suorittamiseksi (Tietosuojalaki 1050/2018, 4 §).

Tietosuoja-asetus määrittelee henkilötiedot tunnistettuun tai tunnistettavissa olevaan henkilöön liittyviksi tiedoiksi. Tunnistettavissa olevalla tarkoitetaan sitä, että henkilö voidaan suoraan tai epäsuorasti tunnistaa tunnistetietojen perusteella, joita ovat esimerkiksi henkilötunnus, sijaintitieto, nimi tai jopa hänelle tunnusomainen kulttuurinen tai sosiaalinen tekijä. Henkilötietojen käsittelyyn kohdistuu mm. vaatimukset lainmukaisesta ja läpinäkyvästä käsittelystä, niiden tulee olla kerätty tiettyyn tarkoitukseen, tiedot on minimoitu ja ne ovat täsmällisiä, ne säilytetään muodossa, josta rekisteröity on tunnistettavissa ja vain niin kauan kuin on tarpeen ja niitä käsitellään tavalla, jolla varmistetaan turvallisuus ja suojaaminen luvattomalta tai lainvastaiselta käsittelyltä. Rekisterinpitäjä vastaa näistä vastuista ja sen on pystyttävä osoittamaan,

että vaatimuksia on noudatettu. (Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2016/679, 4–5 art.)

Rikosasioiden tietosuojalaki edellyttää, että henkilötietojen käsittely on tarpeen viranomaiselle määrätyn, laissa sanotun tehtävän suorittamiseksi. Edellytyksenä on myös, että niitä käytetään vain tiettyjä ja oikeutettuja tarkoituksia varten, ellei laissa ole muuta säädetty ja että käsittely on asianmukaista ja tarpeellista eikä se saa olla liian laajaa käsittelyn tarkoituksen kannalta (Laki henkilötietojen käsittelystä rikosasioissa ja kansallisen turvallisuuden ylläpitämisen yhteydessä, 4–6 §).

6.2 Rekisterinpitäjän vastuu

Sekä yleinen tietosuoja-asetus että rikosasioiden tietosuojalaki käyvät erikseen läpi rekisterinpitäjän tehtäviä ja vastuita. Niitä ovat mm. velvollisuus toteuttaa tekniset ja organisatoriset toimenpiteet, joilla voidaan osoittaa ja varmistaa, että käsittelyssä noudatetaan tietosuoja-asetusta. Vaatimuksena on myös, että henkilötietojen käsittely on minimoitu niin kerätyn tiedon määrän kuin käsittelyn laajuuden, säilytysajan ja saatavilla olon kannalta ja että tietosuoja on sisäänrakennettua ja oletusarvoista (Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2016/679, 24–25 art.; Laki henkilötietojen käsittelystä rikosasioissa ja kansallisen turvallisuuden ylläpitämisen yhteydessä, 14–15 §).

Tietosuoja-asetuksessa määrätään, mitä rekisterinpitäjän on tehtävä, jotta se varmistaa ja osoittaa, että henkilötietojen käsittely on asianmukaista. Asianmukaisuuden arviointi riippuu siitä, millaista henkilötietojen käsittely on, kuinka laajaa se on, missä yhteydessä se tapahtuu ja missä tarkoituksessa ja millaisia riskejä luonnollisen henkilön oikeuksiin ja vapauksiin kohdistuu. (Korpisaari ym., 2018, s. 268–269.)

Organisatorisilla toimenpiteillä tarkoitetaan esimerkiksi organisaatiojärjestelyjä, toimintalinjauksia, periaatteita, ohjeistusta ja vastuiden määrittelyä. Rekisterinpitäjän vastuuseen kuuluu huolehtia siitä, että käyttäjien oikeudet vastaavat heidän vastuitaan ja että pääsy on vain niihin tietoihin, joihin on työtehtävien hoitamiseksi tarpeen saada pääsy. Mitä syvemmälle yksityisyyteen puuttuvista tiedoista on kyse, sitä rajatumpia

henkilötietojen käsittelyoikeuksien tulee olla ja tarpeen mukaan on voitava seurata tietojen käsittelyä. Siksi organisaation yleistunnuksin käytettäviä ratkaisuja ei tulisi välttämättä hyväksyä, jos siten on mahdollista käsitellä henkilötietoja ja henkilökoh-
taisia kirjautumistapoja tulisi suosia. Tekniset toimenpiteet ovat esimerkiksi tietojen ja järjestelmien luvattoman käytön estäminen, tietoliikenteen alkuperävalvonta ja jär-
jestelmien käyttöoikeuksien määrittely. (Korpisaari ym., 2018, s. 272–273.)

Sisäänrakennetulla ja oletusarvoisella tietosuojalla viitataan tietosuojasetuksessa si-
ihen, että jo tietojärjestelmien suunnittelussa otetaan alusta alkaen huomioon tieto-
suoja ja että järjestelmien suunnitteluun osallistuvien henkilöiden tulisi erityisesti
tehdä niin (Korpisaari ym., 2018, s. 277). Tästä on kyse myös yhteiskyselykäyttöliit-
tymän käyttöoikeuksien hallintamallin suunnittelussa tässä opinnäytetyössä.

6.3 Käyttöoikeudet ja katseluyhteys

Laki julkisen hallinnon tiedonhallinnasta 906/2019 edellyttää, että tietojärjestelmästä
vastuussa olevan viranomaisen on määriteltävä järjestelmän käyttöoikeudet. Käyt-
töoikeuksien on oltava ajantasaisia ja niiden on perustuttava käyttäjän tehtävistä
juontuviin käyttötarpeisiin. Lain mukaan viranomainen voi avata katseluyhteyden
toiselle viranomaiselle, jos toisella viranomaisella on tiedonsaantioikeus tietoihin.
Katseluyhteyden pitää olla rajattu yksittäisiin hakuihin ja tietojen hakemisen
yhteydessä selvitetään tietojen käyttötarkoitus. (Tiedonhallintalaki, 16, 23 §).

Hallituksen esitys tiedonhallintalaiksi täsmentää, että tietojärjestelmien ylläpito ja sen
mukanaan tuomat vastuut tulisi määritellä tiedonhallintamalleissa, joista kävisi ilmi
kenen vastuulle käyttöoikeuksien määrittely ja ylläpito kuuluvat. Verkottuneissa
usean viranomaisen yhteiskäytössä olevissa tietojärjestelmissä käyttöoikeuksiin liit-
tyviä vastuita voitaisiin jakaa siten, että vastuuviranomainen määrittelisi käyttöoikeu-
det, mutta tietojärjestelmää käyttävä viranomainen ylläpitäisi niitä ajan tasalla. (HE
284/2018, s. 95–96.)

Hallituksen esityksessä kuvataan myös, mitä katseluyhteyden avaamisella tar-
koitetaan. Sillä ei tarkoiteta rajoittamatonta pääsyä henkilörekistereihin, vaan pääsyä

tietoon silloin kun katseluyhteyden saavalla viranomaisella on tiedonsaantioikeus katseluyhteydellä saatavaan tietoon julkisuuslain tai erityislainsäädännön perusteella. Tämäkään ei vielä riitä, vaan katseluyhteyden avaamiseksi edellytetään suojatoimia lainvastaisen tietojen käsittelyn ja tarpeettoman tiedonhankinnan varalta. Yksi edellytyksistä on, että katseluyhteys voidaan rajata vain tiedonsaantioikeuden mukaisiin tarpeellisiin tai välttämättömiin tietoihin, jotka ovat viranomaisen tehtävän kannalta tarpeellisia tai välttämättömiä.

Lisäksi tiedon hakemisen yhteydessä tulee selvittää tietojen käyttötarkoitus. Käytännön toteutusehdotuksena hallituksen esityksessä mainitaan tietojen hakemisen perusteen syöttäminen tai valitseminen valikosta. Käyttäjän tulee aina tietoja hakiessaan arvioida ennen haun tekemistä, että se on virka- tai työtehtävien kannalta tarpeen. (HE 284/2018, s. 108–110.)

Valtiovarainministeriö suosittaa lisäksi, että katseluyhteyden näkymä määritellään tiedonsaantioikeuksien perusteella kullekin viranomaiselle erikseen, jolloin se voi olla erilainen eri viranomaisille. Katseluyhteyden käyttöoikeus perustuu myös tiedonsaantioikeuteen ja -tarpeeseen. Käyttöoikeuden saanut viranomainen vastaa siitä, että käyttöoikeuksia käytetään vain niiden myöntämistarkoitukseen eikä tietoja tai tunnuksia luovuteta oikeudettomille henkilöille. Käyttöoikeuden saanut viranomainen vastaa siitä, että käyttöoikeudet ovat ajan tasalla, esimerkiksi muuttamalla, jäädyttämällä ja poistamalla niitä. (Valtiovarainministeriö, 2021, s. 13.)

7 KÄYTTÖOIKEUSMALLI

Käyttöoikeuksien määrittäminen edellyttää viranomaiselta tiedonsaantioikeutta jokaiseen yhteiskyselykäyttöliittymän lähdejärjestelmään viranomaisen toimivallan ja tehtävien mukaisesti. Luvuissa 3–4 kuvatun aineiston perusteella olen muodostanut käsityksen siitä, mihin yhteentoimivuusasetusten käsittelemiin järjestelmiin eri viranomaisilla on pääsy toimivaltansa ja tehtäviensä sekä EU:n tietojärjestelmien käyttötarkoituksen perusteella. Tehtävät, joiden johdosta eri viranomaisilla on

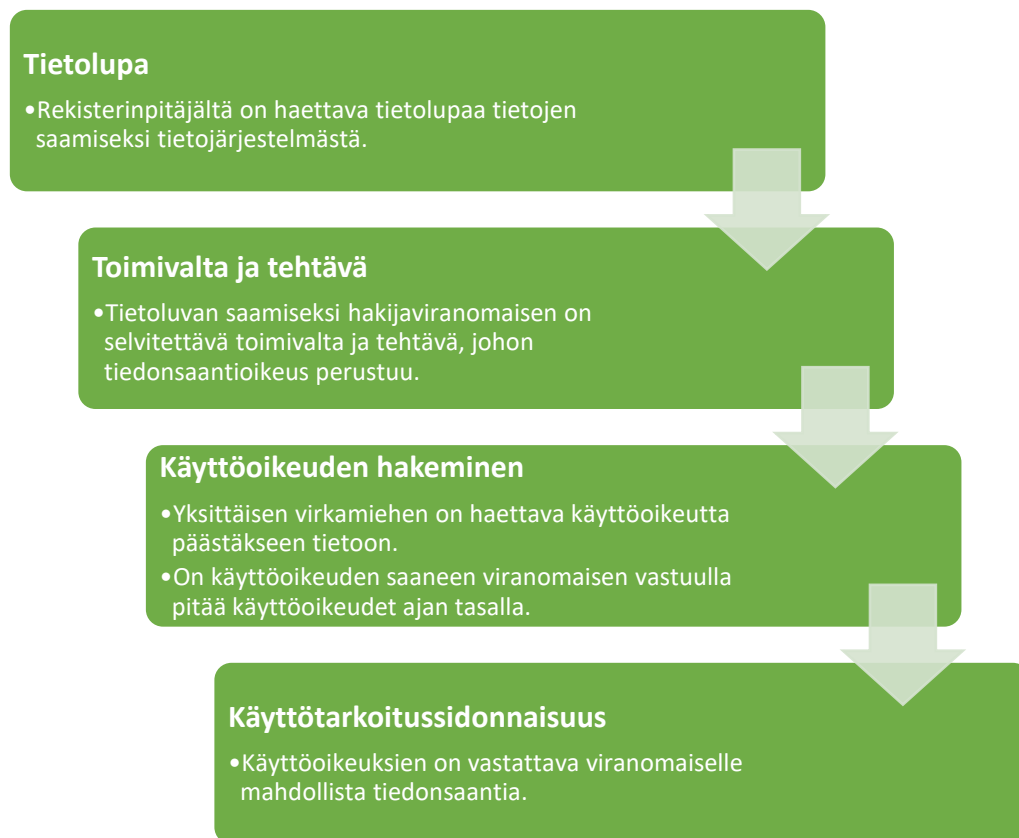
mahdollisuus saada pääsy EU:n eri tietojärjestelmien tietoihin, on esitetty taulukossa 6. Taulukossa huomioidaan myös eurooppalainen hakuportaali ESP, joka ei ole itsenäinen tietojärjestelmä, mutta jota voisi käyttöoikeusmallissa käsitellä siten kuin se olisi. Kuvailen vaihtoehtoja eurooppalaisen hakuportaalin osalta kappaleessa 7.4.

Taulukko 6. Viranomaisten tehtävät ja pääsy EU:n tietojärjestelmiin.

Viran- omai- nen	EES	ETIAS	Eurodac	ECRIS-TCN	SIS	VIS	ESP
Poliisi	Maahan- muuttovi- ranomai- nen, Terrorismi- ja vakava ri- kollisuus, Rajaviran- omainen	Terrorismi- ja vakava ri- kollisuus, Rajaviran- omainen	Terrorismi- ja vakava ri- kollisuus	Esitutkinta- viranomai- nen, Maahan- muuttovi- ranomai- nen	Poliisiviran- omainen	Maahan- muuttovi- ranomai- nen, Terrorismi- ja vakava ri- kollisuus	Tunnistami- nen (CIR), Linkkien kä- sittely (MID), Terrorismi- ja vakava ri- kollisuus, EU:n järjes- telmien käyttäjä
Tulli	Terrorismi- ja vakava ri- kollisuus, Rajaviran- omainen	Terrorismi- ja vakava ri- kollisuus	Terrorismi- ja vakava ri- kollisuus	Esitutkinta- viranomai- nen	Tulliviran- omainen, Terrorismi- ja vakava ri- kollisuus, Rajaviran- omainen	Terrorismi- ja vakava ri- kollisuus	Tunnistami- nen (CIR), Linkkien kä- sittely (MID), Terrorismi- ja vakava ri- kollisuus, EU:n järjes- telmien käyttäjä
Rajavar- tiolaitos	Rajaviran- omainen, Maahan- muuttovi- ranomai- nen, Terrorismi- ja vakava ri- kollisuus	Rajaviran- omainen, Terrorismi- ja vakava ri- kollisuus	Terrorismi- ja vakava ri- kollisuus	Esitutkinta- viranomai- nen, Maahan- muuttovi- ranomai- nen	Rajaviran- omainen	Rajaviran- omainen, Maahan- muuttovi- ranomai- nen, Terrorismi- ja vakava ri- kollisuus	Tunnistami- nen (CIR), Linkkien kä- sittely (MID), Terrorismi- ja vakava ri- kollisuus, EU:n järjes- telmien käyttäjä
Maa- han- muutto- virasto	Maahan- muuttovi- ranomai- nen	Maahan- muuttovi- ranomai- nen	Turvapaik- kaviran- omainen	Maa- hanmuut- tovirano- mainen, Viisumi- virano- mainen	Maahan- muuttovi- ranomai- nen	Maahan- muuttovi- ranomai- nen, Turvapaik- kaviran- omainen, Viisumivi- ranomai- nen	EU:n järjes- telmien käyttäjä

7.1 Käyttöoikeuksien hallintamalli

Rekisterinpitäjän velvollisuuksien näkökulmasta edellä luvussa 6 kerrotun perusteella tunnistin neljä tehtävää. Tietolupahakemuksella viranomainen voi saada rekisterinpitäjältä luvan päästä tietoon. Tietolupahakemuksessa viranomaisen on selvitettävä rekisterinpitäjälle, mihin sen tiedonsaantioikeus perustuu. Jos tietolupa myönnetään, käyttöoikeuden saaneen viranomaisen on vastattava siitä, että yksittäisten virkamiesten käyttöoikeudet ovat ajan tasalla kyseisen tietolähteen osalta. Se tarkoittaa esimerkiksi käyttöoikeuden myöntämistä tai poistamista, jos virkamiehen työtehtävät vaihtuvat. Lisäksi käyttäjävirkamiehen käyttöoikeuksien on vastattava tiedonsaantioikeuksia. Tämä tarkoittaa sitä, että haettavana pitää olla tarvittaessa monenlaisia käyttöoikeuksia. Nämä vaiheet on esitetty kuviossa 1 käyttöoikeuksien hallintamallina.



Kuvio 1. Käyttöoikeuksien hallintamalli päätöksentekoa varten.

7.2 Käyttöoikeus ja käyttötarkoitus

Käyttöoikeudella on voitava rajata saatavilla olevien tietojen näkyvyyttä vastaamaan toimivaltaa ja tehtäviä. Lisäksi jokaisen tietojenluovutuksen yhteydessä on saatava tieto kyselyn käyttötarkoitussidonnaisuudesta. Esimerkiksi poliisi, Tulli ja Rajavartiolaitos voivat toimia useissa eri tehtävissä yhteentoimivusasetuksissa käsiteltyjen tietojärjestelmien ja niiden sallitun käytön kannalta. Tehtävä rinnastuu käyttötarkoitukseen. Luvussa 6 käsitellyn teoria-aineiston perusteella katson, että tätä tehtävää on kyseltävä käyttäjältä ja sitä tulisi voida vaihtaa käytön aikana, jos tehtävä vaihtuu. Vaikka tämä osuus on mukana käyttöoikeuksien hallintamallin tasolla, se on todellisuudessa tehtävä teknisesti siihen tietojärjestelmään, jota yksittäinen virkamies käyttää tiedonhaussa. Vain virkamies itse voi tietää, miksi hän kulloinkin on hakemassa tietoa.

Tosiasiallisen käyttöoikeusmallin pitää tuntea erilaisia käyttöoikeusrooleja erilaisille kyseltäville järjestelmille. Jokaisella virkamiehelle pitää voida muodostua yksilöllinen, tehtäviin perustuva pääsy eri tietolähteisiin yhteiskyselyjärjestelmässä. Tämän lisäksi tietoja hakiessa käyttötarkoituksen selvittämisen tulisi toimia rajaavana ja suodattaa virkamiehelle valitussa käyttötarkoituksessa mahdottomat tiedot pois. Katson, että tämä on tarpeellista käytettävyyden kannalta ja siksi, että käyttäjävirkamies varmasti ymmärtää käsillä olevan tehtävän laadun ja ettei järjestelmä mahdollista tietojen hakua tilanteissa, joissa se ei oikeasti ole sallittua. Käytännön esimerkkinä estettävästä mahdollisuudesta on vaikkapa se, että Maahanmuuttoviraston virkamies ei voi kysellä tietoja rikosten ennaltaehkäisemiseksi tai että poliisin tehtävässä henkilön tunnistamiseksi tehtävä kysely toimii eri tavalla kuin vakavien rikosten torjumiseksi tehtävä kysely.

Käyttöoikeusmallissa pitää aineiston perusteella mielestäni selvittää ensin se, mitä viranomaista käyttäjä edustaa. Seuraavaksi mallissa tulee käytettävyyden vuoksi huomioida, mitkä eri käyttötarkoitukset ovat eri viranomaisille mahdollisia. Näistä käyttäjävirkamiehen tulee voida valita käsillä olevan tehtävän mukainen käyttötarkoitus. Kun tiedon käyttötarkoitus on selvillä, kyselyn on teknisesti noudatettava yhteentoimivuusasetusten mukaisia tai kunkin EU:n tietojärjestelmän teknisen dokumentaation mukaisia käyttäjäprofiileita (Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU)

2019/817, 8 art.; Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2019/818, 8 art.). Käyttöoikeusmallin avulla käyttäjästä ja käyttäjältä selvittävät tiedot on esitetty kuviossa 2.



Kuvio 2. Käyttöoikeusmalli kyselyn tekemiseen tarvittavista tiedoista.

7.3 Käyttäjäpolku

Yhteiskyselyjärjestelmää käyttävän virkamiehen näkökulmasta edellä kuvattuja vaiheita pitäisi voida automatisoida mahdollisimman pitkälle, jotta järjestelmässä tarvitsisi klikkailla mahdollisimman vähän tai ettei tarvitse tuntee yksityiskohtaisesti eri tietojärjestelmien ja käyttäjähallinnan taustalla olevia säädöksiä. Toisaalta, vain käyttäjä itse tietää, minkä tehtävän johdosta hän on tekemässä kyselyitä eri järjestelmiin. Käyttäjän organisaatiotieto on tärkeä, koska sillä rajataan yhteiskyselyjärjestelmässä käytettävissä olevia tietolähteitä ja käyttötarkoituksia. Organisaatiotiedon saaminen yhteiskyselyjärjestelmälle voidaan automatisoida. Käyttäjän pitää valita tietojärjestelmät, joita hän tarvitsee. Valmiita oletusvalintoja ei voida käyttää, sillä käyttötilanteet ovat uniikkeja ja aina ei esimerkiksi tarvita tietoa kaikista mahdollisista käytettävissä olevista järjestelmistä. Käyttötarkoitukset ovat lähdejärjestelmäriippuvaisia ja jopa kyselytapariippuvaisia. Aineiston perusteella kyselytapa vaikuttaa

esimerkiksi siihen, tarvitaanko eurooppalaisen hakuportaalin osalta tieto tunnistamistarpeesta vai onko määriteltävä tarkemmin siitä, onko kyse esim. uhrintunnistuksesta. Uhrintunnistus on mahdollista vain poliisille, mutta muut mahdolliset käyttötarkoitukset, kuten yleinen järjestys ja turvallisuus, ovat mahdollisia myös Tullille ja Rajavartiolaitokselle. Kuviossa 3 esitellään, miten käyttäjäpolku etenee, kun virkamies käynnistää yhteiskyselyjärjestelmän.



Kuvio 3. Käyttäjäpolku yhteiskyselyjärjestelmässä

7.4 EU:n tietojärjestelmien ja yhteentoimivuuskomponentin käyttöoikeudet

Yhteentoimivuusasetuksissa perustettavilla yhteentoimivuuskomponenteilla ei tarkoiteta erillisiä tietojärjestelmiä ja rekistereitä. Siten niille ei tarvita omaa käyttöoikeushallintaa. Yhteentoimivuusasetuksissa säädetään, että eurooppalaisen hakuportaalin käytöstä tulee antaa omat täytäntöönpanosäädökset, joissa määritellään käyttäjäprofiilit (Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2019/817, art. 8; Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2019/818, art. 8). Tällaisten profiilien käyttäminen edellyttää yleensä tietojärjestelmän teknisessä toteutuksessa sitä, että tieto käyttäjäprofiilista, jolla kysely tehdään, pitää lähettää kyselyn mukana lähdetietojärjestelmään. Käyttäjäprofiili pitää jollain tavalla kytkeä käyttäjään. Koska eri viranomaisilla voi olla useita käyttötarkoituksia tehdä kyselyitä, yksittäisellä

käyttäjillä voi olla työtehtäviensä vuoksi tarve käyttää useampaa kuin yhtä profiilia. Niinpä profiilin kytkeminen käyttäjään ei riitä, jos hänellä voi olla niitä useita, vaan eri tehtävissä kyselyitä pitää voida tehdä eri profiileilla. Siten käytettävää profiilia, eli käytännössä käyttötarkoitusta, on kysyttävä käyttäjältä yhteiskyselyjärjestelmän käytön yhteydessä.

Tästä syystä eurooppalaista hakuportaalia olisi mielestäni tarpeen käsitellä yhteiskyselyjärjestelmän kannalta omana lähdetietojärjestelmänään. Pääsy yhteiseen henkilöllisyysvarantoon eurooppalaisen hakuportaalin avulla ei ole identtinen eri viranomaisten kesken ja toisaalta, sen avulla palautetaan erilaisia tietoja vastauksena käyttäjälle. Käyttöoikeuksien hallintaan ja käyttöoikeusmalliin ja siten poliisin yhteiskyselyjärjestelmään voitaisiin lisätä erillisenä järjestelmänä eurooppalainen hakuportaali ESP, vaikka se ei itsenäinen järjestelmä olekaan. Tällaisella suhtautumisella eurooppalaiseen hakuportaaliin mahdollistetaan käyttäjähallinta ja pääsyn tarkistaminen sekä käyttötarkoituksen ilmoittaminen. Liitteessä 1 kuviossa 1 kuvataan ehdotukseni ESP:tä varten perustettavaksi käyttöoikeudeksi. Ehdotuksessa kuvattuihin käyttöoikeusrooleihin määriteltäisiin vastaavuudet yhteentoimivuusasetusten ESP:n käyttäjäprofiileista annettavan täytäntöönpanosäädöksen mukaisesti, jotta kyselyt kulkisivat myös teknisesti oikein.

ESP:n käyttöoikeudet tulisi nimetä varsinaisessa toteutustyössä kuviossa olevia artikla viittauksia kuvaavammin, jotta loppukäyttäjien on helpompi hakea juuri oikeanlaista käyttöoikeutta ja tehdä oikea valinta yhteiskyselyjärjestelmää käyttäessään. ESP:n käyttöoikeuksissa on huomioitava erikseen henkilön tunnistamiseksi yhteiseen henkilöllisyystietovarantoon tehtävät kyselyt eli asetusten art. 20 mukaiset kyselyt. Nämä kyselyt voidaan asetusten mukaan tehdä sekä biografisilla että biometrisillä tiedoilla. Biometrisillä tiedoilla tehtäville kyselyille on asetettu erityisehtoja ja sen voi tehdä eri viranomaisten kesken hieman toisistaan poikkeavista syistä. (Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukset (EU) 2019/817, art. 20; Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukset (EU) 2019/818, art. 20.) Niihin vaikuttaa myös PTR-laki, joka mahdollistaa poliisin, Tullin ja Rajavartiolaitoksen toimimisen toistensa tehtävissä tietyillä edellytyksillä. Siksi ESP:tä käytettäessä art. 20 perusteella on vielä erikseen selvitettävä käyttäjältä, mikä on kyselyn yksityiskohtainen tarkoitus.

Toinen vaihtoehto on, että eurooppalaisen hakuportaalin täytäntöönpanosäädöksillä asetettavat käyttäjäprofiilit sisällytettäisiin mukaan EU:n eri tietojärjestelmien tunnistamiin käyttöoikeuksiin. Asetuksissa määritellään, että eurooppalaisen hakuportaalin käyttäjiä ovat ne viranomaiset, joilla on pääsy vähintään yhteen EU:n tietojärjestelmään (Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2019/817, art. 7; Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2019/818, art. 7). Käytännössä tällainen ratkaisu tarkoittaisi sitä, että kun käyttäjä valitsee jonkun EU:n tietojärjestelmästä, minkä tahansa niistä mihin hänellä on pääsy, kyselyidensä kohteeksi, haku tehtäisiin samalla myös eurooppalaisen hakuportaalin kautta yhteiseen henkilötietovarantoon ja rinnakkaishenkilöllisyyksien tunnistimen tietoihin.

Tällaisessakin tilanteessa tulisi kuitenkin tietää, missä käyttötarkoituksessa kysely tehdään, jolloin sitä olisi kyseltävä käyttäjältä ennen kyselyn käynnistämistä ainakin niiltä käyttäjiltä, jotka voivat tehdä kyselyitä useassa eri käyttötarkoituksessa. Taulukossa 6 esitetyn perusteella tiedämme, että useat eri käyttötarkoitukset ovat mahdollisia tarkasteltavien viranomaisten käyttäjille. Toisaalta käyttäjäpolun kannalta olisi järkevää, että käyttäjälle tehtävät lisäkyselyt yhteiskyselyjärjestelmässä aktivoituvat vain, jos käyttäjällä on työtehtävien perusteella mahdollisuus ja tarve tehdä tämä tietty kysely. Yhteentoimivuusasetusten 7 artiklan perusteella tiedämme jo, että EES-, Eurodac-, ETIAS-, ECRIS-TCN- ja VIS-kyselyissä on käytettävä eurooppalaista hakuportaalaa ja SIS-kyselyissä sitä voi käyttää.

Onkin erikseen punnittava ja ideaalitalanteessa selvitettävä käyttäjiltä itseltään, kumpi on arjen työssä parempi ratkaisu. Käyttäjäselvityksen tekeminen tulisi ulottaa mahdollisimman erilaisiin yhteiskyselyjärjestelmän käyttäjäryhmiin. Lisäksi esimerkiksi poliisitoiminnan ohjauksessa Poliisihallituksen olisi otettava kantaa siihen, onko esimerkiksi useilla eri identiteeteillä esiintymisen selvittäminen yhteentoimivuuskomponenttien avulla pakollista aina silloin kun on se on mahdollista, vai halutaanko se jättää yksittäisen työntekijän harkinnan varaan. Tämä edellyttää yhteentoimivuusasetusten tavoitteiden toteutumisen tärkeyden punnintaa ja linjausten tekemistä asetusten tavoitteiden täyttämisen velvoittavuudesta.

Muiden EU:n tietojärjestelmien käyttöoikeudet käsitellyille viranomaisille on kuvattu järjestelmittain liitteessä 1 kuvioissa 2–5. Näistä SIS (kuvio 2) ja Eurodac (kuvio 5)

ovat jo olemassa olevia tietojärjestelmiä ja EES (kuvio 3) ja ETIAS (kuvio 4) ovat vielä kehitysvaiheessa. ECRIS-TCN- ja VIS-järjestelmiä ei ole huomioitu kuviossa, sillä niiden sääntely on paraikaa muutoksessa, eikä niiden käyttöä voi vielä tarkentaa käyttöoikeuksien tasolle riittävällä varmuudella. Lisäksi on huomioitava, että myös SIS- ja Eurodac-järjestelmiin kohdistuu vielä säädösmuutoksia tai vielä kesken olevia kansallisia lakeja, joten niiden käyttöoikeuksiin voi tulla muutoksia.

8 JOHTOPÄÄTÖKSET JA OPINNÄYTETYÖONGELMA

Opinnäytetyön tehtävänä oli löytää vastaus siihen, millaisia velvoitteita lainsäädäntö asettaa käyttöoikeushallinnalle ja miten se ohjaa käyttöoikeuksien hallintaa. Tietosuojasääntely ja tiedonhallintalaki edellyttävät, että henkilötietoja voi käsitellä vain viranomaiselle määrätyn tehtävän hoitamiseksi ja että viranomainen osoittaa ja varmistaa henkilötietojen käsittelyn olevan asianmukaista. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että käyttöoikeudet on suunniteltu vastaamaan oikeanlaista tietojen käsittelyä ja että käyttöoikeuksien ajantasaisuudesta on huolehdittu. Opinnäytetyössä selvitettiin tarkasteltujen viranomaisten tehtävät ja tiedonsaantioikeudet suhteessa EU:n tietojärjestelmien käyttötarkoitukseen, ne on listattu taulukossa 6. Suunnitellussa käyttöoikeuksien hallintamallilla (kuvio 1) varmistutaan eri viranomaisten tiedonsaantioikeudesta ja käyttäjäviranomaiselle kuuluvasta käyttöoikeuksien hallinnasta.

Opinnäytetyössä etsittiin myös keinoa varmistaa, että pääsy yhteiskyselyjärjestelmään ja sen kautta kyseltäviin yhteistoimivuusasetuksissa määriteltyihin tietoihin tapahtuu kontrolloidusti ja tapauskohtaisesti käyttäjäystävällisellä tavalla. Kolmantena tehtävänä opinnäytetyössä tuli ottaa kantaa yhteiskyselyjärjestelmän käyttöliittymän toimintaan siten, että tietojensaantiin liittyvät rajoitukset ovat ymmärrettäviä käyttäjille ja toisaalta toimivat mahdollisimman automaattisesti. Kuviossa 3 on kuvattu käyttäjäpolku, jonka mukaisesti käyttäjän pääsyä tulisi hallita ja tarvittaessa rajata ja miten tietojen käyttötarkoitusta voidaan selvittää käyttäjältä. Käyttäjän käyttäjätunnuksesta voidaan päätellä organisaatietieto, joka muodostaa ensimmäisen suodatuksen tietoon pääsyyn ja käyttötarkoituksiin, joihin käyttäjällä voi olla

tiedonsaantioikeus. Tiedon käyttötarkoitusta kysellään käyttäjältä erikseen sen mukaan, mitä tietolähteitä hän valitsee käytettäväksi ja henkilön tunnistamistilanteessa myös kyselytapa aiheuttaa tarkentavan kyselyn käyttötarkoituksesta. Erillisillä pakollisilla valinnoilla, kuten käyttötarkoituskyselyillä, pysäytetään käyttäjä harkitsemaan kyselyn oikeutusta ja ottamaan siihen kantaan. Vaikka käyttäjäpolku keskeytyy, kyselyillä kuitenkin tehdään käyttäjälle näkyväksi tietojensaantiin liittyvät ehdot ja rajoitukset. Lisäksi opinnäytetyössä laadittiin liitteessä 1 olevat käyttöoikeudet EU:n tietojärjestelmiin ja yhteentoimivuuskomponenttiin, jotka toimisivat tietoon pääsyn edellytyksinä.

Yhteisen käyttöoikeusmallin ja yhteiskyselykäyttöliittymän rakentaminen moniviranomaiskäyttöä varten luo erittäin kompleksisen tilanteen, jossa määrittelyjä on vaikea saada toimimaan käyttäjän kannalta ymmärrettävästi ja helposti. Rakentamisessa on mentävä pikkutarkkojen detaljien tasolle, jotta erot viranomaisten toimivaltuuksissa ja tehtävissä tulevat ilmi. Tietojärjestelmäkehitystä varten on kuitenkin saatava loppuun asti mietittyjä käyttäjäpolkuja ja käyttötilanteita, jotta erilaiset variaatiot voidaan ottaa huomioon ja että voidaan ylipäätään rakentaa malli, joka estää asiaan kuulumattomat pääsyt lähdetietojärjestelmiin.

Ehdotettu käyttöoikeuksien hallintamalli ja käyttöoikeusmalli ovat kaksivaiheinen prosessi. Ensimmäisessä vaiheessa on kyse lähtökohtaisesti rekisterinpidon vastuista ja tarpeista siihen, miten eri viranomaiset voivat saada tiedonhallintalain tarkoittaman katseluoikeuden rekisterinpitoviranomaisen vastuulla olevaan tietoon. Toisessa vaiheessa on kyse käytännön pääsystä tietoon ja miten kyselyitä tulee teknisesti ja läpinäkyvällä tavalla ohjata tapahtumaan oikein. Tällä varmistetaan, että tiedon katselu tapahtuu vain siinä laajuudessa ja tarkoituksessa kuin tietoa koskeva sääntely sallii ja että käyttäjävirkamies tietää mihin ja miten hän on saatavillaan olevaa tietoa käyttämässä.

Rekisterinpidon tehtävien osalta asia on hieman yksinkertaisempi, sillä siinä ei tarvitse päästä tarkan teknisen määrittelyn tasolle ja asioita voi kuvailla sanallisesti. Lisäksi Poliisihallituksessa on jo valmiita prosesseja rekisterinpidon tehtävien hoitamiseksi. Uuden sääntelyn osalta on kuitenkin harkittava, tarvitaanko yhteentoimivuusasetuksilla perustettavalle yhteentoimivuuskomponenteille erillistä rekisterinpitovastuuta

ja missä se olisi, jos sellainen tulee määritellä. Tämä kysymys on tärkeä, jotta tiedetään eri viranomaisten vastuut ja oikeudet ja että voidaan koordinoita eri järjestelmien käyttöä moniviranomaistilanteessa. Käytännössä tämä tarkoittaa esimerkiksi sitä, että poliisi on rekisterinpitäjä yhteiskyselyjärjestelmälle, mutta ei kaikille sen lähdetietojärjestelmille, joita voi käyttää myös kolmas viranomainen. Siksi tietolupaprosessissa on varmistettava, että käyttöoikeushallinnan mekanismit tunnistavat ja huolehtivat erikseen yhteiskyselykäyttöliittymään ja sen lähdetietojärjestelmiin pääsystä. Erityisen tärkeää on, että viranomaisten kesken on ymmärrys ja tieto siitä, millä edellytyksin viranomaiset voivat käyttää yhteiskyselyjärjestelmää.

Käyttöoikeusmalli sisältää ehdotuksen eurooppalaisen hakuportaalin uudeksi käyttöoikeudeksi ja lisäksi kuvataan varsinaisten EU:n tietojärjestelmien käyttöoikeudet siltä osin, kuin se on tässä vaiheessa säädöstyötä mahdollista (liite 1). Eurooppalaisen hakuportaalin käyttöoikeutta suunniteltaessa on huomioitu se, että tehtäessä kysely biometrisellä hakuehdolla henkilön tunnistamiseksi kyselyn käyttötarkoitukset vaihtelivat. Yhteentoimivuusasetuksissa ja niistä annetussa esityksessä kansalliseksi laiksi tunnistetaan suorat käyttötarkoitukset, mutta laki poliisin, Tullin ja Rajavartiolaitoksen yhteistoiminnasta laajentaa tätä hieman. Kyseessä on PTR-viranomaisia koskeva mahdollisuus toimia toistensa tietyissä tehtävissä tietyissä olosuhteissa. EU:n tietojärjestelmien osalta eri viranomaisten pääsy järjestelmiin on yksiselitteisempi ja selkeämmin toteutettavissa. Käsittelen myös vaihtoehtoa pääsystä eurooppalaiseen hakuportaaliin EU:n tietojärjestelmän kautta.

Käyttäjapolun kannalta on kriittistä tunnistaa jo pelkästään käyttäjän tietojen perusteella tehtävät rajaukset eri kysely- ja käyttötarkoitushallinnaksi. Se selkiyttää varsinaista kyselyn tekemistä, kun käyttäjän tehtäväksi jäävät valinnat voidaan karsia minimiin. Lisättäessä uusia kyseltäviä järjestelmiä yhteiskyselyn piiriin on aina arvioitava tilannetta myös käyttäjapolun näkökulmasta. Sillä varmistetaan yhteiskyselyn käytön johdonmukaisuus ja tuetaan käyttäjää laaja-alaiseen sääntelyyn perustuvassa käyttötilanteessa. Ei pidä unohtaa sitä, että käyttötilanteet voivat olla hektisiä operatiivisen toiminnan tilanteita, joissa järjestelmän käyttämiseen keskittymisen sijaan käyttäjän on huomioitava esimerkiksi tilanteen turvallisuus.

9 POHDINTA JA JATKOSELVITYSEHDOTUKSET

EU-sääntely ja siinä kulloinkin määritellyt toimivaltaiset viranomaiset ovat suomalaisessa kontekstissa haastavia. Tämä johtuu siitä, että Suomessa poliisi-, raja-, tulli-, maahanmuutto- sekä viisumiviranomaisena voivat toimia muutkin kuin poliisi poliisiviranomaisena, Maahanmuuttovirasto maahanmuuttoviranomaisena ja niin edelleen. Toimivaltaisten viranomaisten nimeäminen eri tehtäviin on käytävä huolella läpi. Lisäksi se aiheuttaa haasteita tietojärjestelmien käytettävyydelle. Käyttäjän on tehtävä ylimääräisiä valintoja käyttäessään järjestelmää suhteellisen harvinaisten poikkeustilanteiden vuoksi. Samalla kuitenkin saavutetaan tietosuojasääntelyn vaatimukset ja henkilötietojen käsittelyn ehdot ovat käyttäjälle näkyvämpiä ja siten tiedon oikeanlainen käsittely on helpompaa.

Keskeinen selvitettävä seikka on, voiko EU:n tietojärjestelmiä käyttää myös suoraan, ilman yhteentoimivuuskomponentti ESP:tä ja millaisissa olosuhteissa. Onko esimerkiksi poliisin liikenteenvalvonnan yhteydessä tekemä etsintäkuulutusten tarkistaminen edelleen mahdollista suoraan Schengenin tietojärjestelmästä ja INTERPOLin tietokannoista? Jos tällaisten kyselyiden ei katsota kuuluvan yhteentoimivuusasetusten piiriin, niin yhteiskyselyjärjestelmässä on voitava tehdä ero näiden kyselyiden tekemiselle käyttötarkoitussidonnaisuuden selvittämiseksi ja kyselyn ohjaamiseksi teknisesti oikeaa reittiä. Yhteentoimivuusasetukset itsessään antavat soveltamisvaraa. Poliisiyhteentoimivuusasetuksen 7 artiklassa todetaan, että ESP:tä on käytettävä hakiessa henkilöihin tai heidän matkustusasiakirjoihinsa liittyviä tietoja Eurodacista ja ECRIS-TCN:stä ja ESP:tä voi käyttää haettaessa tietoja SIS-järjestelmästä. Vastaava kirjaus rajayhteentoimivuusasetuksessa on, että hakiessa tietoja EES-, VIS- ja ETIAS-järjestelmistä on käytettävä ESP:tä ja sitä voi käyttää haettaessa tietoja SIS-järjestelmästä. (Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2019/817, art. 7; Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2019/818, art. 7.)

Kyselymahdollisuus joko suoraan lähdejärjestelmään tai ESP:n kautta lisäisi käyttöoikeusmallin ja sen perusteella tehtävän teknisen määrittelyn kompleksisuutta entistään. Kyse on siitä, miten sekä käyttäjät että yhteiskyselyjärjestelmä saadaan ymmärtämään kyselyiden käyttäjäpolkujen ja teknisen reitityksen muutos erilaisissa

käyttötilanteissa. Tämän sääntelyä koskevan tulkinnan tekeminen on tärkeää ja välttämätöntä käyttöoikeusmallin loppuun saattamisen kannalta.

Yhteentoimivuusasetukset luovat tilanteen, jossa eri viranomaisten kesken tehtävä yhteinen suunnittelu hyödyttäisi käyttöoikeushallintaa ja vähentäisi erikseen tehtävää teknistä ja suunnittelutyötä. Tähän ei ole valmiita konsepteja, joskin viranomaistyhteistyö yleisesti on sujuvaa ja mahdollistaa yhteisen suunnittelun. Viranomaisyhteistyö on jo laajasti käytettyä operatiivisessa toiminnassa. Tietojärjestelmäkehityksen kannalta voisi olla hyvä selvittää ja luoda rakenteellisia tapoja yhteisen tekemisen tilanteiden tunnistamiseen ajoissa ja oikeiden yhteistyökumppaneiden löytämiseen. Tietojärjestelmäkehitys on hidasta ja käyttöoikeuksiin ja käyttäjäpolkuihin liittyvät tekniset ratkaisut ovat kauaskantoisia ja kalliita korjata. Siihen liittyviä riskejä ja työmääriä voitaisiin hallita hyvällä ja varhaisella yhteistyöllä ja suunnittelulla.

LÄHTEET

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 767/2008, annettu 9 päivänä heinäkuuta 2008, viisumitietojärjestelmästä (VIS) ja lyhytaikaista oleskelua varten myönnettäviä viisumeja koskevasta jäsenvaltioiden välisestä tietojenvaihdosta (VIS-asetus). Haettu 15.1.2022 osoitteesta <http://data.europa.eu/eli/reg/2008/767/2021-08-03>

Esitutkintalaki 805/2011. Haettu 22.1.2022 osoitteesta <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2011/20110805>

eu-LISA. Haettu 22.1.2022 osoitteesta <https://www.eulisa.europa.eu/>

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2016/399, annettu 9 päivänä maaliskuuta 2016, henkilöiden liikkumista rajojen yli koskevasta unionin säännöstöstä (Schengenin rajasäännöstö). Haettu 29.1.2022 osoitteesta <http://data.europa.eu/eli/reg/2016/399/oj>

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2016/679, annettu 27 päivänä huhtikuuta 2016, luonnollisten henkilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä sekä näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta ja direktiivin 95/46/EY kumoamisesta (yleinen tietosuoja-asetus) (ETA:n kannalta merkityksellinen teksti). Haettu 31.1.2022 osoitteesta <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2016/679/oj>

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2017/2226, annettu 30 päivänä marraskuuta 2017, rajanylitystietojärjestelmän (EES) perustamisesta jäsenvaltioiden ulkorajat ylittävien kolmansien maiden kansalaisten maahantuloa, maastalähtöä ja pääsyn epäämistä koskevien tietojen rekisteröimiseksi ja edellytysten määrittämiseksi. Haettu 15.1.2022 osoitteesta <http://data.europa.eu/eli/reg/2017/2226/2021-08-03>

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2018/1860, annettu 28 päivänä marraskuuta 2018, Schengenin tietojärjestelmän käytöstä laittomasti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten palauttamiseksi. Haettu 15.1.2022 osoitteesta <http://data.europa.eu/eli/reg/2018/1860/oj>

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2018/1861, annettu 28 päivänä marraskuuta 2018, Schengenin tietojärjestelmän (SIS) perustamisesta, toiminnasta ja käytöstä rajatarkastuksissa, Schengenin sopimuksen soveltamisesta tehdyn yleissopimuksen muuttamisesta ja asetuksen (EY) N:o 1987/2006 muuttamisesta ja kumoamisesta. Haettu 15.1.2022 osoitteesta <http://data.europa.eu/eli/reg/2018/1861/oj>

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2018/1862, annettu 28 päivänä marraskuuta 2018, Schengenin tietojärjestelmän (SIS) perustamisesta, toiminnasta ja käytöstä poliisiyhteistyössä ja rikosasioissa tehtävässä oikeudellisessa yhteistyössä, neuvoston päätöksen 2007/533/YOS muuttamisesta ja kumoamisesta sekä Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 1986/2006 ja komission päätöksen 2010/261/EU kumoamisesta. Haettu 15.1.2022 osoitteesta <http://data.europa.eu/eli/reg/2018/1862/oj>

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2019/816, annettu 17 päivänä huhtikuuta 2019, niiden jäsenvaltioiden tunnistamista koskevan keskitetyn järjestelmän perustamisesta, joilla on kolmansien maiden kansalaisten ja kansalaisuudettomien henkilöiden tuomioita koskevia tietoja (ECRIS-TCN), eurooppalaisen rikosrekisteritietojärjestelmän täydentämiseksi ja asetuksen (EU) 2018/1726 muuttamisesta. Haettu 15.1.2022 osoitteesta <http://data.europa.eu/eli/reg/2019/816/2021-08-03>

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2019/817, annettu 20 päivänä toukokuuta 2019, kehyksen vahvistamisesta rajoja ja viisumipolitiikkaa koskevien EU:n tietojärjestelmien yhteentoimivuudelle ja Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusten (EY) N:o 767/2008, (EU) 2016/399, (EU) 2017/2226, (EU) 2018/1240, (EU) 2018/1726 ja (EU) 2018/1861 sekä neuvoston päätösten 2004/512/EY ja 2008/633/YOS muuttamisesta. Haettu 15.1.2022 osoitteesta <http://data.europa.eu/eli/reg/2019/817/2021-08-03>

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2019/818, annettu 20 päivänä toukokuuta 2019, kehyksen vahvistamisesta poliisiyhteistyötä ja oikeudellista yhteistyötä sekä turvapaikka- ja muuttoliikeasioita koskevien EU:n tietojärjestelmien yhteentoimivuudelle ja asetusten (EU) 2018/1726, (EU) 2018/1862 ja (EU) 2019/816 muuttamisesta. Haettu 15.1.2022 osoitteesta <http://data.europa.eu/eli/reg/2019/818/oj>

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 603/2013, annettu 26 päivänä kesäkuuta 2013, Eurodac-järjestelmän perustamisesta sormenjälkien vertailua varten kolmannen maan kansalaisen tai kansalaisuudettoman henkilön johonkin jäsenvaltioon jättämän kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelystä vastuussa olevan jäsenvaltion määrittämisperusteiden ja -menettelyjen vahvistamisesta annetun asetuksen (EU) N:o 604/2013 tehokkaaksi soveltamiseksi sekä jäsenvaltioiden lainvalvontaviranomaisten ja Europolin esittämistä, Eurodac-tietoihin lainvalvontatarkoituksessa tehtäviä vertailuja koskevista pyynnöistä sekä vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen laaja-alaisen tietojärjestelmien operatiivisesta hallinnoinnista vastavaan eurooppalaisen viraston perustamisesta annetun asetuksen (EU) N:o 1077/2011 muuttamisesta. Haettu 15.1.2022 osoitteesta <http://data.europa.eu/eli/reg/2013/603/2013-06-29>

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 767/2008, annettu 9 päivänä heinäkuuta 2008, viisumitietojärjestelmästä (VIS) ja lyhytaikaista oleskelua varten myönnettäviä viisumeja koskevasta jäsenvaltioiden välisestä tietojenvaihdosta (VIS-asetus). Haettu 29.1.2022 osoitteesta <http://data.europa.eu/eli/reg/2008/767/oj>

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2016/680, annettu 27 päivänä huhtikuuta 2016, luonnollisten henkilöiden suojelusta toimivaltaisten viranomaisten suorittamassa henkilötietojen käsittelyssä rikosten ennalta estämistä, tutkimista, paljastamista tai rikoksiin liittyviä syytetoimia tai rikosoikeudellisten seuraamusten täytäntöönpanoa varten sekä näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta ja neuvoston puitepäättöksen 2008/977/YOS kumoamisesta. Haettu 31.1.2022 osoitteesta <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2016/680/oj>

HE 134/2021. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Euroopan unionin tietojärjestelmien yhteentoimivuudesta. Haettu 24.1.2022 osoitteesta <https://finlex.fi/fi/esitykset/he/2021/20210134>

HE 173/2021. HE 173/2021. Hallituksen esitys eduskunnalle rajanylitystietojärjestelmää ja Euroopan matkustustieto- ja -lupajärjestelmää koskevaksi täydentäväksi lainsäädännöksi. Haettu 15.1.2022 osoitteesta <https://www.finlex.fi/fi/esitykset/he/2021/20210173>

HE 284/2018. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi julkisen hallinnon tiedonhallinnasta sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi. Haettu 9.2.2022 osoitteesta https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/HallituksenEsitys/Documents/HE_284+2018.pdf

HE 35/2021. HE 35/2021. Hallituksen esitys eduskunnalle Schengenin tietojärjestelmän käyttöä koskevia asetuksia täydentäväksi lainsäädännöksi. Haettu 15.1.2022 osoitteesta [https://www.finlex.fi/fi/esitykset/he/2021/20210035?search%5Btype%5D=pika&search%5Bpika%5D=HE 35%2F2021](https://www.finlex.fi/fi/esitykset/he/2021/20210035?search%5Btype%5D=pika&search%5Bpika%5D=HE%2035%2F2021)

HE 64/2016. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi ulkomaalaislain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta. Haettu 31.1.2022 osoitteesta <https://www.finlex.fi/fi/esitykset/he/2016/20160064#idm45237815642976>

Husa, J. & Pohjolainen, T. (2014). Julkisen vallan oikeudelliset perusteet: johdatus julkisoikeuteen. Teoksessa Alma Talent Oy (4., uudistettu pain...). Talentum.

Kananen, J. (2014). Toimintatutkimus kehittämistutkimuksen muotona: miten kirjoitan toimintatutkimuksen opinnäytetyönä? Jyväskylän ammattikorkeakoulu.

Kananen, J. (2017). Laadullinen tutkimus pro graduna ja opinnäytetyönä. Jyväskylän ammattikorkeakoulu. Haettu 17.1.2022 osoitteesta <https://sopimusasiakkaat-booky-fi.lillukka.samk.fi/>

Kiviniemi, K. (2018). Laadullinen tutkimus prosessina. Teoksessa Teoksessa R. Valli (toim.) Ikkunoita tutkimusmetodeihin. 2, Näkökulmia aloittelevalle tutkijalle tutkimuksen teoreettisiin lähtökohtiin ja analyysimenetelmiin. PS-kustannus.

Komission tiedonanto Euroopan parlamentille ja neuvostolle. Vahvemmat ja älykkäämmät tietojärjestelmät rajaturvallisuuden ja sisäisen turvallisuuden tueksi 6.4.2016. Haettu 22.1.2022 osoitteesta <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/?uri=CELEX%3A52016DC0205>

Korpisaari, P., Pitkänen, O. & Warma-Lehtinen, E. (2018). Uusi tietosuojalainsäädäntö. Alma Talent.

Krakau, T. (2020). Tietopyynnöt ja henkilötietojen luovuttaminen: opas julkisuuslain mukaisten tietopyyntöjen ja tietosuoja-asetuksen mukaisten henkilötietojen tarkastuspyyntöjen käsittelyyn sekä muihin tietojen luovutuksiin. Alma Talent Oy.

Laki henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa 615/2020. Haettu 15.1.2022 osoitteesta <https://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2020/20200615>

Laki henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa 616/2019. Haettu 15.1.2022 osoitteesta <https://finlex.fi/fi/laki/alkup/2019/20190616>

Laki henkilötietojen käsittelystä Rajavartiolaitoksessa 639/2019. Haettu 15.1.2022

osoitteesta <https://finlex.fi/fi/laki/alkup/2019/20190639>

Laki henkilötietojen käsittelystä rikosasioissa ja kansallisen turvallisuuden ylläpitämisen yhteydessä 1054/2018.

Laki henkilötietojen käsittelystä Tullissa 650/2019. Haettu 15.1.2022 osoitteesta <https://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2019/20190650>

Laki julkisen hallinnon tiedonhallinnasta 906/2019. Haettu 22.1.2022 osoitteesta <https://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2019/20190906#Lidm45237817145280>

Laki Maahanmuuttovirastosta 156/1995. Haettu 15.1.2022 osoitteesta <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1995/19950156>

Laki poliisin, Tullin ja Rajavartiolaitoksen yhteistoiminnasta 687/2009. Haettu 30.1.2022 osoitteesta <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2009/20090687>

Laki poliisin hallinnosta 110/1992. Haettu 15.1.2022 osoitteesta <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1992/19920110>

Laki rikoksen johdosta tapahtuvasta luovuttamisesta Suomen ja muiden Euroopan unionin jäsenvaltioiden välillä 1286/2003. Haettu 5.2.2022 osoitteesta <https://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2003/20031286>

Laki rikostorjunnasta Tullissa 623/2015. Haettu 30.1.2022 osoitteesta <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2015/20150623>

Laki Tullin hallinnosta 960/2012. Haettu 15.1.2022 osoitteesta <https://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2012/20120960>

Mäenpää, O. (2017). Yleinen hallinto-oikeus (1. painos). Alma Talent Oy. Haettu 15.1.2022 osoitteesta <https://verkkokirjahylly-almatalent-fi.lillukka.samk.fi/>

Neuvoston päätös (EU) 2021/1313, annettu 19 päivänä heinäkuuta 2021, luvan antamisesta aloittaa neuvottelut Euroopan unionin ja Kansainvälisen rikospoliisijärjestön (ICPO – INTERPOL) välisestä yhteistyösopimuksesta. Haettu 27.2.2022 osoitteesta <https://eur-lex.europa.eu/eli/dec/2021/1313/oj>

Neuvoston päätös 2008/633/YOS, tehty 23 päivänä kesäkuuta 2008, jäsenvaltioiden nimeämien viranomaisten ja Europolin pääsystä tekemään hakuja viisumitietojärjestelmästä (VIS) terrorismirikosten ja muiden vakavien rikosten torjumiseksi, havaitsemiseksi ja tutkimiseksi. Haettu 29.1.2022 osoitteesta <http://data.europa.eu/eli/dec/2008/633/oj>

Oikeusministeriö. ECRIS-TCN-asetuksen edellyttämää täydentävää lainsäädäntöä ja ECRIS-TCN-direktiivin edellyttämää täytäntöönpanoa koskevaa lainsäädäntöä valmisteleva työryhmä. Haettu 20.3.2022 osoitteesta <https://oikeusministerio.fi/hanke?tunnus=OM038:00/2021>

Poliisilaki 872/2011. Haettu 30.1.2022 osoitteesta <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2011/20110872#L1P1>

Rajavartiolaki 578/2005. Haettu 30.1.2022 osoitteesta
<https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2005/20050578>

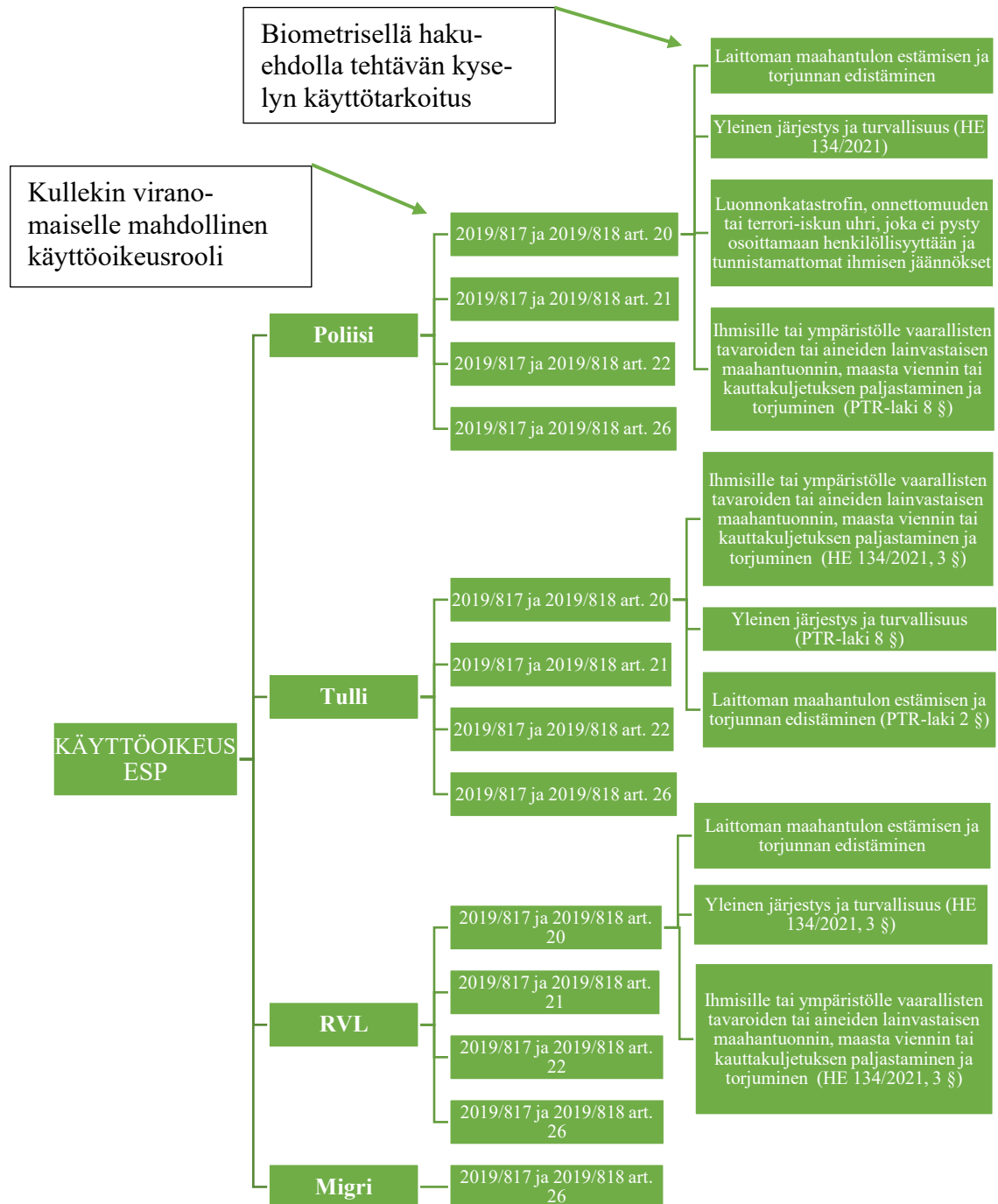
Tietosuojalaki 1050/2018. Haettu 22.1.2022 osoitteesta
<https://finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2018/20181050>

Tullilaki 304/2016. Haettu 30.1.2022 osoitteesta
<https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2016/20160304#L2>

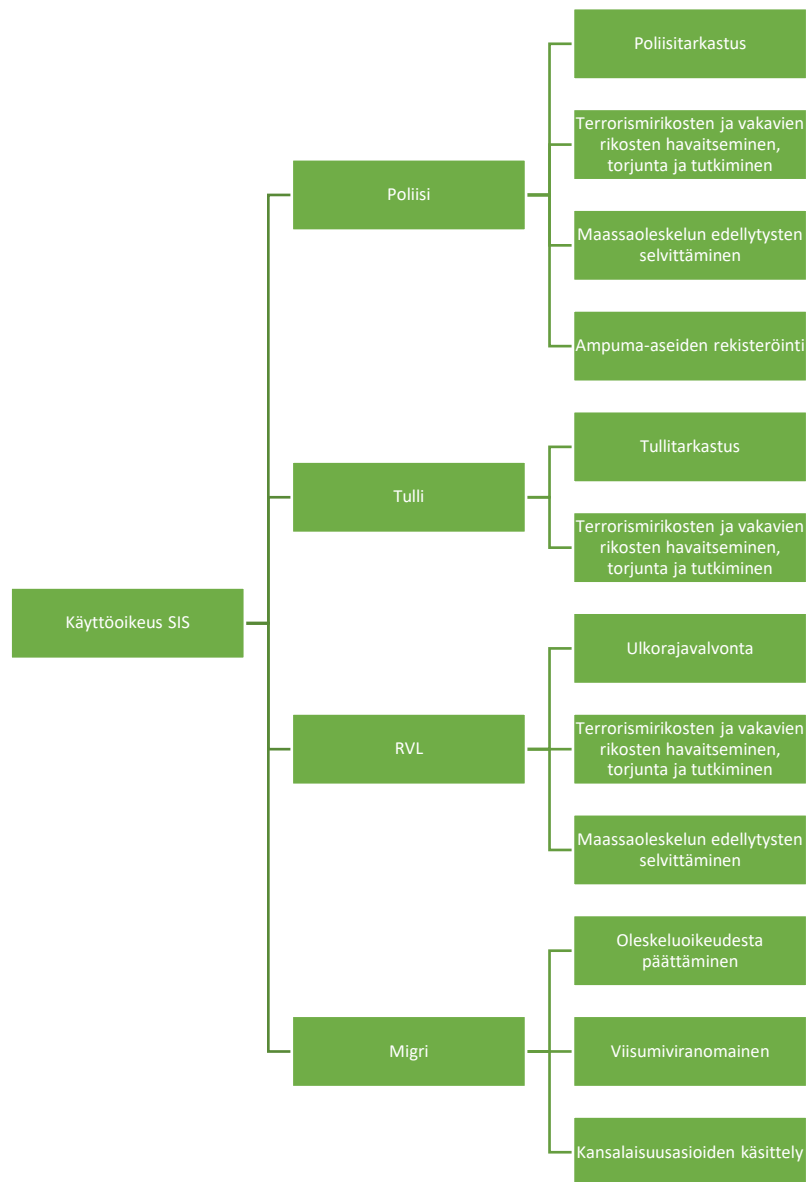
Ulkomaalaislaki 301/2004. Haettu 30.1.2022 osoitteesta
<https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2004/20040301>

Valtiovarainministeriö, 2021. (2021). Teoksessa Suositus teknisistä rajapinnoista ja katseluyhteyksistä (Vsk. 21). Haettu 26.2.2022 osoitteesta
<http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-367-489-9>

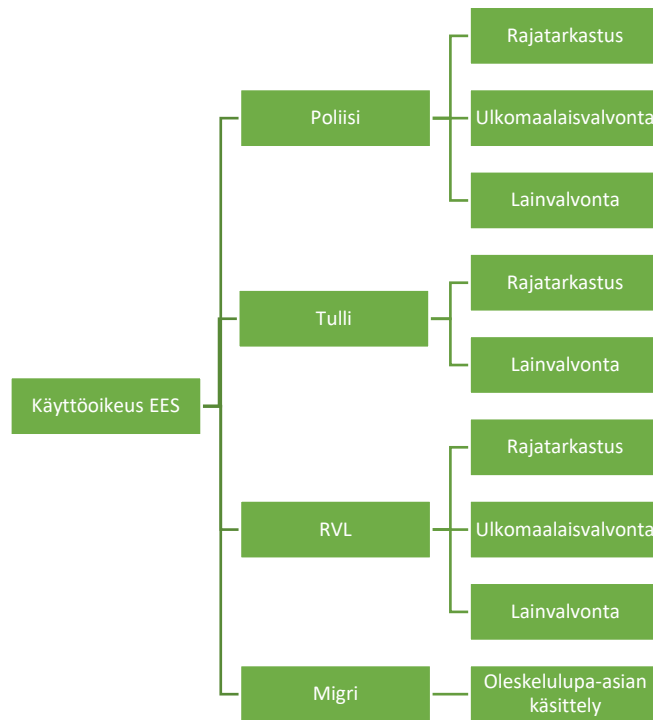
Willis, J. W. & Edwards, C. (2014). Action research: models, methods, and examples. Information Age Publishing Inc.



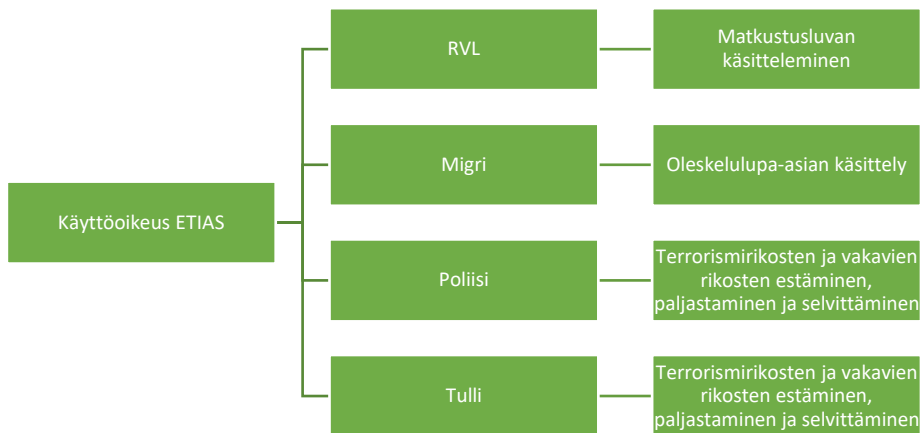
Kuvio 1. Ehdotus eurooppalaisen hakuportaalin ESP:n käyttöoikeudeksi.



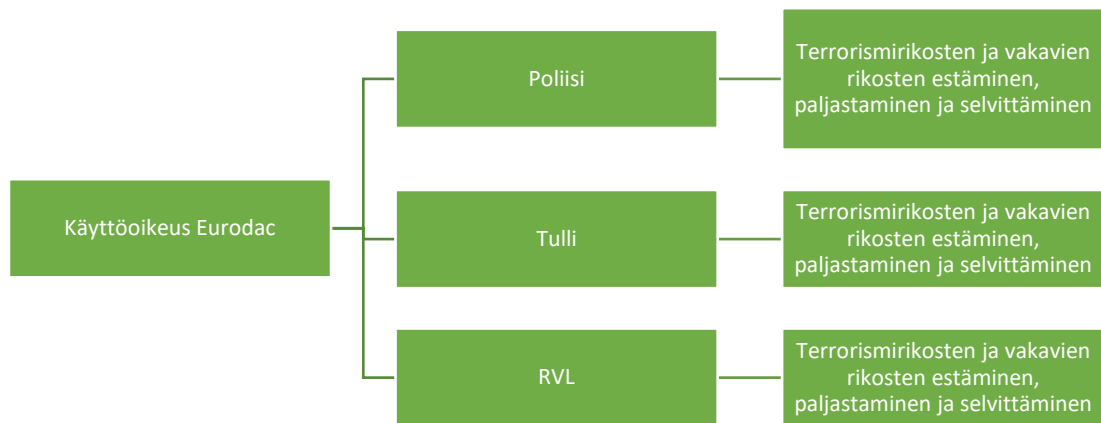
Kuvio 2. Schengenin tietojärjestelmän (SIS) käyttöoikeudet.



Kuvio 3. Entry-Exit Systemin (EES) käyttöoikeudet.



Kuvio 4. European Travel Information and Authorisation Systemin (ETIAS) käyttöoikeudet.



Kuvio 5. Eurodacin käyttöoikeudet.