Keskusrikospoliisin lausunto eduskunnan hallintovaliokunnalle hallituksen esityksestä Schengenin tietojärjestelmän käyttöä koskevia asetuksia täydentäväksi lainsäädännöksi

Eduskunnan hallintovaliokunta on pyytänyt Keskusrikospoliisilta asiantuntijalausuntoa hallituksen esityksestä Schengenin tietojärjestelmän käyttöä koskevia asetuksia täydentäväksi lainsäädännöksi (35/2021 vp).

Keskusrikospoliisi on osallistunut hallituksen esitystä valmistelleen työryhmän työhön. Schengenin tietojärjestelmää (SIS) koskevat asetukset ovat suoraan sovellettavaa oikeutta, mutta kansallisella lainsäädännöllä on suuri merkitys siinä, kuinka tehokkaasti pystymme hyödyntämään SIS-järjestelmän tarjoamia instrumentteja. SIS-asetusten tavoitteena on tehostaa terrorismin ja vakavan rikollisuuden torjuntaa, varmistaa turvallisuuden korkea taso kaikkialla EU:ssa sekä edistää muuttoliikkeen hallintaa.

Keskusrikospoliisin tehtävänä on torjua kansainvälistä, järjestäytynyttä, ammattimaista, taloudellista ja muuta vakavaa rikollisuutta sekä suorittaa näihin liittyvää tutkintaa. Näiden tehtävien hoitamiseksi tarvitaan laaja-alaista kansainvälistä viranomais- ja oikeudellista yhteistyötä. Sisäisen turvallisuuden takaamiseksi on edelleen tehostettava yhteistyötä EU:ssa, sillä viime vuosina olemme kohdanneet uusia moniulotteisia uhkia, joiden torjumiseen tarvitaan entistä tehokkaampaa tiedonvaihtoa jäsenvaltioiden viranomaisten kesken. SIS-järjestelmä on yksi tärkeimmistä välineistä EU:n jäsenvaltioiden välisessä lainvalvontayhteistyössä. Siksi sen tehokas hyödyntäminen on erityisen tärkeää.

Schengenin tietojärjestelmään tulee uusien asetusten myötä merkittäviä uudistuksia, jotka vaikuttavat Keskusrikospoliisissa toimivan SIRENE-toimiston tehtäviin. SIRENE-toimisto vastaa Schengenin tietojärjestelmään syötettävien tietojen kansallisesta valvonnasta ja SIS-kuulutuksiin liittyvien lisätietojen vaihtamisesta. SIRENE-toimisto myös toimii valtakunnallisen SIS-koulutuksen sisällön tuottajana.

SIS-asetuksiin ja SIS-järjestelmään tehdyt uudistukset ovat tervetulleita, mutta hallituksen esityksessä esitetty kansallinen näkemys biometristen tunnisteiden käytöstä SIS-järjestelmässä rajoittaa mahdollisuuksia toteuttaa tehokkaasti viranomaisille annettuja tehtäviä turvata EU-alueen sisäistä turvallisuutta, hallita laitonta maahanmuuttoa sekä suojata lapsia ja haavoittuvia henkilöitä.

Biometristen tunnisteiden tallentaminen on tärkeää kuulutusten toiminnan tehokkuuden kannalta. SIS-asetukset edellyttävät sormenjälkien ja valokuvien tai kasvokuvien lisäämistä kuulutuksiin luotettavan tunnistamisen varmistamiseksi. Suomeen tehdyssä SIS-järjestelmän käyttöä tarkastelta-vassa Schengen-maatarkastuksessa komissio kiinnitti huomiota siihen, että Suomen henkilökuulutuksissa on nykyisin erittäin vähän valokuvia (204) ja sormenjälkiä (90) verrattuna henkilökuulutusten määrään (3552).

Maahantulokielto- ja palauttamista koskeva kuulutus

Suurin osa näistä kuulutuksista on maahantulokieltokuulutuksia, joilla pyritään puuttumaan EU:n alueella laittomasti oleskevien henkilöiden liikkumiseen. 15.9.2021 Suomella oli SIS-järjestelmässä 2108 maahantulokieltokuulutusta, kun henkilökuulutusten kokonaismäärä samana päivänä oli 2726. Hallituksen esityksen perusteella biometristen tunnisteiden käyttöä kuitenkin entisestään rajoitettaisiin nykytilaan nähden kansallisen lainsäädännön vuoksi.

Tuoreessa Schengen-maatarkastuksen seurantatoimia käsittelevässä kirjeessään komissio toteaa, että Suomen seurantaraportissa esittämä kansallinen näkemys siitä, että kansallisiin rekistereihin ulkomaalaislain nojalla tallennetut valokuvat ja sormenjäljet eivät ole tarkoitussidonnaisuusperiaatteen vuoksi kansallisesti saatavilla lisättäväksi SIS-järjestelmään maahantulokieltokuulutuksiin, on EU-lainsäädännön / SIS asetusten vastainen. Jatkossa tämä sama ongelma tulee koskettamaan myös uusia kuulutuksia kolmansien maiden kansalaisista, jotka ovat saaneet palauttamispäätöksen. Myös näissä kuulutuksissa biometristen tunnisteiden käyttäminen SIS-kuulutuksissa on hallituksen esityksessä todettu mahdottomaksi, siitä huolimatta että maahantulokiellon ja palauttamista koskevien kuulutusten on katsottu vastaavan alkuperäistä käyttötarkoitusta. Palauttamisasetuksen johdanto-osan perustelukappaleessa 11 todetaan, että palautuskuulutuksiin tulisi aina sisällyttää valokuvat ja sormenjäljet.

Poliisin rekistereihin ulkomaalaislain 131 §:n nojalla tallennettavien sormenjälkien ja valokuvien alkuperäisiä käsittelytarkoituksia ovat henkilöllisyyden todentaminen, ulkomaalaisten maahantuloa ja maastalähtöä sekä oleskelua ja työntekoa koskevien asioiden käsittely, päätöksenteko ja valvonta sekä valtion turvallisuuden suojaaminen. Lisäksi näitä tunnisteita voidaan käyttää eräiden tarkasti rajattujen rikosten ennaltaestämiseksi, paljastamiseksi tai selvittämiseksi.

Maahanmuuton hallintaa varten tarkoitetut maahantulokielto ja palauttamista koskeva kuulutus vastaavat ulkomaalaislain nojalla tallennettijen biometristen tunnisteiden alkuperäistä käyttötarkoitusta, kuten hallituksen esityksessäkin todetaan. Niiden käyttäminen SIS-järjestelmässä on kuitenkin katsottu mahdottomaksi, sillä luovutuksen jälkeen biometrisiä tunnisteita on asetusuudistusten myötä mahdollista käyttää terrorismirikosten ja vakavien rikosten selvittämiseksi laajemmin kuin kansallinen lainsäädäntö sallii. Rajatarkastusasetuksen 33 artiklan 3 nojalla maahantulokieltokuulutuksiin ja palauttamista koskeviin kuulutuksiin tallennettuihin sormenjälkitietoihin voidaan tehdä hakuja vakavien rikosten tai terrorismirikosten tekopaikoilta löydettyjen täydellisten tai epätäydellisten sormenjälkien tai kämmenenjälkien perusteella, jos voidaan osoittaa, että ne erittäin todennäköisesti kuuluvat rikoksentekijälle.

Kansallinen sääntely on tältä osin ristiriitainen, sillä Suomi tallentaa jo turvapaikanhakijoiden ja laittomasti Schengen alueelle tulleiden henkilöiden sormenjälkiä EURODAC-järjestelmään ja viisuminhakijoiden sormenjälkiä VIS-järjestelmään, joihin on jo mahdollista tehdä hakuja vakavien rikosten torjuntatatarkoituksessa. Näin ollen on epäjohdonmukaista, että biometrisiä tunnisteita ei tällä perusteella voisi tallentaa SIS-järjestelmään, jossa pääasiallinen käyttötarkoitus vastaa kuitenkin biometristen tunnisteiden tallentamisen alkuperäistä käyttötarkoitusta. VIS-päätöksen (2008/633/YOS) 2 artiklan mukaan tarkoitetaan 'vakavilla rikoksilla' rikoksia, jotka ovat puitepäätöksen 2002/584/YOS 2 artiklan 2 kohdassa tarkoitettuja tai niitä vastaavia rikoksia (EAW:n listarikokset). Eurodac-asetuksen (EU) 603/2013 2 artiklan mukaan tarkoitetaan 'vakavilla rikoksilla' rikoksia, jotka ovat puitepäätöksen 2002/584/YOS 2 artiklan 2 kohdassa tarkoitettuja tai niitä vastaavia rikoksia, jos niistä voi seurata kansallisen lainsäädännön mukaan vapaudenmenetyksen käsittävä rangaistus tai vapaudenmenetystä koskeva määräys, jonka enimmäisaika on vähintään kolme vuotta.

Jotta poliisin rekistereihin ulkomaalaislain 131 §:n nojalla tallennettuja tietoja voitaisiin hyödyntää SIS-kuulutuksissa yhdenmukaisesti muiden EU-asetusten suhteen, tulisi harkita poliisin henkilötietolain 15 §:n muuttamista siten, että 131 §:n perusteella tallennettuja biometrisia tietoja saisi käyttää myös muiden vakavien rikosten kuin rikoslain 11–14 luvussa, 17 luvun 2–4, 7, 7 c tai 8 a §:ssä, 34 luvun 3 tai 5 §:ssä, 34 a luvussa taikka 46 luvun 1 tai 2 §:ssä tarkoitetun rikoksen ennalta estämiseksi, paljastamiseksi tai selvittämiseksi. Tällöin niiden käsittely olisi edelleen mahdollista SIS-järjestelmässä, vaikka SIS:iin onkin uuden asetuksen myötä annettu tunnistamattomien rikoksentekijöiden tunnistamiseksi tehtävä sormenjälkien hakumahdollisuus rikostorjuntatarkoituksessa.

Myöskään muita ulkomaalaislain nojalla kerättäviä valokuvia ja sormenjälkiä ei hallituksen esityksen mukaan voi liittää SIS-kuulutuksiin käyttötarkoitussidonnaisuuden periaate ja erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien tietojen käsittelyä koskeva välttämättömyysvaatimus huomioiden.

Tämä johtaa kuitenkin kestämättömään tilanteeseen. Maahantulokielto- ja palauttamista koskevilla kuulutuksilla pyritään puuttumaan laittomaan maahanmuuttoon ja lisäämään palauttamispäätöksen saaneiden henkilöiden palauttamisastetta EU:ssa. Henkilöiden nopea ja luotettava tunnistaminen on näiden kuulutusten osalta ensiarvoisen tärkeää. Laittoman maahantulon tai oleskelun yhteydessä on tavanomaista käyttää vääriä henkilötietoja ja mikäli SIS-kuulutuksesta puuttuvat kokonaan biometriset tunnisteet, ei henkilö näissä tapauksissa löydy tarkastuksissa. Biometriikkaa lisäämällä on EU:ssa pyritty tarttumaan multihenkilöllisyyksien aiheuttamaan ongelmaan. Jatkossa SIS-järjestelmä tulee myös olemaan yksi keskeisistä järjestelmistä EU:n yhteentoimivien tietojärjestelmien joukossa. Mikäli suurimmasta osasta Suomen syöttämiä SIS-kuulutuksia puuttuvat kokonaan valokuvat ja

sormenjäljet, emme saa näistä järjestelmistä täysimääräisesti sitä vaikuttavuutta, mihin SIS- asetukset ja yhteentoimivuusasetukset tähtäävät.

Biometristen tunnisteiden puuttumisesta aiheutuu myös suuri kuormitus SIRENE-toimistolle, jonka tehtävänä on välittää kuulutuksiin liittyvää lisätietoa esimerkiksi henkilöllisyyden varmistamiseen liittyen. Mikäli biometriset tunnisteet puuttuvat itse kuulutuksesta, niitä joudutaan lähettämään erikseen mahdollisessa hittitilanteessa. Tässä tulee huomioitavaksi nimenomaan maahantulokielto- ja palauttamista koskevien kuulutusten suuri määrä.

Kuulutukset kadonneista tai haavoittuvassa asemassa olevista henkilöistä, joiden matka olisi estettävä

Rikostorjunnallisten tehtävien rinnalla lainvalvontaviranomaisilla on myös kadonneiden henkilöiden etsimiseen, lapsen edun turvaamiseen ja haavoittuvien henkilöiden suojaamiseen liittyviä tehtäviä. Yhtenäisellä Schengen-alueella on tärkeä etsiä henkilöä koko alueen kattavan SIS-tietojärjestelmän avulla.

Hallituksen esityksen kirjausten perusteella viranomaisrekistereistä ainoastaan rikosperusteisesti poliisin rekisteriin tallennetut biometriset tunnisteet ovat jatkossa käytettävissä SIS-järjestelmään tallennettavissa etsintäkuulutuksissa. Kadonneista henkilöistä, lapsikaappauksen uhreista ja haavoittuvista henkilöistä ei näin ollen lähes koskaan ole mahdollista tallentaa lainkaan biometrisia tunnisteita SIS-kuulutuksiin. Tämä asettaa suuria haasteita lainvalvontaviranomaisen toiminnalle ja heikentää kaikista haavoittuvimpien henkilöiden mahdollisuuksia henkilökohtaiseen koskemattomuuteen.

Yksi tärkeä uudistus SIS-kuulutusten joukossa on uusi ennaltaestävä kuulutus, jonka voi syöttää henkilön suojelemiseksi esimerkiksi lapsista, joiden matka olisi estettävä heihin kohdistuvan lapsikaappauksen, ihmiskaupan, pakkoavioliiton, naisten sukuelinten silpomisen tai muuntyyppisen sukupuoleen perustuvan väkivallan, terrorismirikosten tai aseelliseen ryhmään värväämisen riskin vuoksi tai muista haavoittuvista henkilöistä joiden matka olisi estettävä heidän suojelemisekseen, jos on konkreettinen vaara siitä, että he joutuvat ihmiskaupan tai sukupuoleen perustuvan väkivallan uhreiksi.

Ulkomaalaislain nojalla tallennetut kuvat ja sormenjäljet ovat usein ainoat viranomaisten rekistereissä olevat tunnisteet (esimerkiksi silloin, kun kyseessä on turvapaikanhakija). Jos esimerkiksi suojan tarpeessa olevaa lasta tai haavoittuvaa henkilöä ollaan viemässä Schengen-alueelta laittomasti väärän henkilöllisyyden turvin, viranomaisten ainoa keino löytää ja tunnistaa uhri SIS-kuulutuksen perusteella on se, että kuulutukseen on liitetty biometriset tunnisteet. Näiden puuttuessa henkilö on helpompi kuljettaa pois Schengen-alueelta. Esimerkiksi lapsikaappausta on huomattavasti vaikeampi selvittää, jos lapsi saadaan vietyä EU-alueen ulkopuolelle.

Sivullisen oikeusturva

On tärkeää, että SIS-kuulutusten viranomaisilta edellyttämät toimenpiteet kohdistuvat oikeaan henkilöön, jotta sivullisten oikeusturva ei vaarannu. Biometristen tunnisteiden puuttuminen aiheuttaa todennäköisesti ongelmia sivullisille henkilöille. Mikäli henkilöllä on sama nimi ja syntymäaika, mutta henkilön valokuva ja sormenjäljet puuttuvat kuulutuksesta, henkilöllisyyden varmistaminen toisen valtion viranomaisen kanssa vie paljon aikaa. Näissä tilanteissa on mahdollista, että väärä henkilö joutuu odottelemaan tilanteen selvittämistä tarpeettoman pitkään esimerkiksi rajatarkastuksessa, mistä saattaa aiheutua ongelmia henkilölle, esimerkiksi lennolta myöhästymisen muodossa.

Taloudelliset vaikutukset

Taloudelliset vaikutukset on kuvattu tarkkarajaisesti ja kattavasti, huomioiden asetusten vaikutukset laaja-alaisena kokonaisuutena poliisin toimintaan.

Päällikkö Robin Lardot

Rikostarkastaja Teemu Aittamaa

Automaattisesti päivittyvä allekirjoitusfraasi. Älä poista tätä kenttää, jos allekirjoitat asiakirjan sähköisesti.