20.09.2021 POL-2021-115159

Hallintovaliokunta

Poliisihallituksen asiantuntijalausunto asiassa: HE 35/2021 vp Hallituksen esitys eduskunnalle Schengenin tietojärjestelmän käyttöä koskevia asetuksia täydentäväksi lainsäädännöksi

Eduskunnan hallintovaliokunta on pyytänyt Poliisihallituksen asiantuntijaa kuultavaksi ja kirjallista asiantuntijalausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi Schengenin tietojärjestelmän (SIS) käyttöä koskevia asetuksia täydentäväksi lainsäädännöksi.

Poliisihallitus on osallistunut SM:n puheenjohtaman, lainsäädäntöehdotusta valmistelevan työryhmän työhön ja sen näkemyksiä on huomioitu hallituksen esityksen laadinnassa hyvin. EU:n asetukset ovat yksityiskohtaiset ja ne ovat sellaisenaan suoraan velvoittavaa ja sovellettavaa lainsäädäntöä, joten kansallisen tason lainsäädäntötyö on rajoittunut ainoastaan sallittuun tai nimenomaisesti edellytettyyn täydentävään säätelyyn. EU jäsenvaltioiden välillä tapahtuva tiedonvaihto ja lainvalvontaviranomaisten välinen yhteistyö on merkitykseltään keskeistä. Koska Schengenin tietojärjestelmä on keskeinen väline osaksi Euroopan unionia sisällytetyn Schengenin säännöstön määräysten soveltamisessa, ovat Schengenin tietojärjestelmää koskevat asetusuudistukset myös poliisitoiminnan kannalta tärkeitä.

SIS-järjestelmä kuuluu tärkeimpiin kompensoiviin toimenpiteisiin, joilla edistetään turvallisuutta tukemalla kansallisten toimivaltaisten viranomaisten, erityisesti rajavartijoiden, poliisin, tulliviranomaisten, maahanmuuttoviranomaisten sekä oikeusviranomaisten operatiivista yhteistyötä. SIS-järjestelmän kehittäminen ja järjestelmään sisältyvien uusien toimintojen tehostaminen tulisikin nähdä olennaisena Schengen järjestelmän painopisteenä.

Schengen-alueen turvallisuuden varmistamisessa tärkeässä roolissa ovat tiedon käytettävyys, tietojärjestelmien yhteentoimivuus ja eri tiedonvaihdon menetelmiä koskevan sääntelyn täysimääräinen hyödyntäminen. Sisäisen turvallisuuden ylläpitäminen vapaan liikkuvuuden alueella edellyttää, että henkilöt kyetään tunnistamaan luotettavasti yhtenevin menetelmin eri jäsenvaltioiden alueilla. SIS-järjestelmässä olisi SIS-rajatarkastusasetuksen ja SIS-poliisiyhteistyöasetuksen johdanto-osan 20 kappaleen mukaan voitavakin käsitellä biometrisiä tietoja, joiden avulla kyseessä olevat henkilöt voidaan tunnistaa luotettavasti.

Schengen asetusuudistusten tavoitteena on tehostaa henkilön tunnistamista luotettavin menetelmin ja mahdollistaa tai edellyttää kuulutuksesta riippuen, näiden tallentaminen SIS-järjestelmään aiempaa moninaisemmissa tilanteissa. Aiempaan SIS-sääntelyn nähden voidaankin todeta, että järjestelmään tallennettua tietoa ja tiedon käytön edellytyksiä pyritään tehostamaan entisestään lainvalvontaviranomaisten välisessä yhteistyössä. Hallituksen esityksessä todetun mukaisesti, SIS-

POLIISIHALLITUS
Vuorimiehentie 3, PL 1000, 02151 ESPOO
kirjaamo.poliisihallitus@poliisi.fi
Puh. +358 295 480 181, Faksi +358 295 411 780

järjestelmää ei kuitenkaan voitaisi kansallisesti hyödyntää täysimääräisesti johtuen biometrisia tietoja koskevasta kansallisesta käyttötarkoitussidonnaisuuden edellytyksestä. Voidaankin todeta, että siinä missä SIS-asetusuudistusten tavoitteena on tehostaa tiedon käytettävyyttä, kansallinen sääntely puolestaan rajoittaa entisestään mahdollisuutta tallentaa erityisesti biometrisia tietoja SIS-järjestelmään.

Yllä todettu huomioiden, hallituksen esityksessä erityisesti käyttötarkoitussidonnaisuuden perusteella poisrajatut tiedot vaikuttaisivat luovan ristiriidan kansallisen lain ja unionitason lainsäädännön kesken, mikä vaikuttaa SIS III:n käyttömahdollisuuksiin Suomessa. Tulevina vuosina tietojen käytettävyydellä on lisäksi merkitystä tietojärjestelmien yhteentoimivuutta toteutettaessa. SIS-palauttamisasetuksen johdanto-osan 11 kappaleen mukaan sormenjälkien ja valokuvien tai kasvokuvien käyttäminen on luotettava menetelmä henkilöiden tunnistamisessa, joten ne olisi aina sisällytettävä palauttamista koskeviin kuulutuksiin. Esimerkiksi ulkomaalaislain 131 §:ssä tarkoitettuja biometrisia tietoja tulisikin voida tältä pohjalta luovuttaa SIS-rajatarkastusasetuksen ja SIS-palauttamisasetuksen mukaisiin maahantulokielto- ja palauttamiskuulutuksiin – mikä ei esityksen perusteella olisi kuitenkaan mahdollista.

SIS-poliisiyhteistyöasetuksen mukaisissa kuulutuksissa on kyse tietojen käyttämisestä rikoksen ennalta estämiseksi, paljastamiseksi ja selvittämiseksi. Biometrisia tietoja ei usein ole saatavissa muutoin kuin kansallisista rekistereistä etenkään silloin, kun on kyse SIS-poliisiyhteistyöasetuksen mukaisista kuulutuksista. Ulkomaalaisasioiden asiankäsittelyjärjestelmään tallennettuja biometrisia tietoja ei käyttötarkoitussidonnaisuuden periaatteen vuoksi ole mahdollista luovuttaa SIS-järjestelmään SIS-poliisiyhteistyöasetuksen mukaisten kuulutusten tekemiseksi. Tämä toissijainen mahdollinen käyttötarkoitus koskee osin myös Eurodac -järjestelmää. Ulkomaalaislain 131 §:n tiedot ovat Eurodac-sormenjälkiä, jotka on otettu kansainvälistä suojelua hakevilta henkilöiltä. Kansallinen sääntely on toteutettu rajoitetumpana kuin Eurodac-asetuksessa, jonka mukaan sormenjälkiä voidaan käyttää EAW-rikosten torjunnassa.

Biometristen tunnisteiden tallentamisen rajoittaminen voi, ja mitä luultavammin johtaa tilanteeseen, jossa henkilöä ei voida kaikissa tilanteissa tunnistaa riittävällä tarkkuudella – samoja nimiä ja syntymäaikoja esiintyy paljon. Tällöin alkuperäinen yksityisyyden suojan korostaminen voi toisaalta myös rajoittaa henkilön oikeusturvaa esimerkiksi tilanteessa, jossa kuulutus on syötetty ilman biometrisiä tunnisteita ja viranomaisen kanssa asioivan henkilön henkilöllisyyttä ei voida näiden puuttuessa varmistaa riittävällä tarkkuudella. Näin kuulutuksen perusteena olevia toimenpiteitä ei voida lainkaan kohdistaa, tai väärä henkilö joutuu odottelemaan selvitysten tuloksia, pahimmillaan useita kertoja. Huomionarvoista on, että tunnistamisen edellytys koskee myös niitä kuulutuksia, jotka tehdään kadonneista tai haavoittuvassa asemassa olevista henkilöistä, joiden matka olisi estettävä, jotta

voidaan huolehtia heidän suojelemisestaan. Esimerkiksi tällaisessa tilanteessa henkilön luotettava tunnistaminen voitaisiin nähdä erityisesti oikeussuojaa lisäävänä tekijänä. SIS-järjestelmään suojelun vuoksi tallennettavissa ennaltaehkäisevissä kuulutuksissa kohteena onkin usein suojan tarpeessa oleva lapsi tai aikuinen, jonka biometriset tunnisteet on tallennettu kansalliseen rekisteriin ulkomaalaislain perusteella. Ulkomaalaislain nojalla kerättävien ja tallennettavien biometristen tietojen hyödyntäminen Suomen SIS-kuulutuksissa on kuitenkin valmistelussa arvioitu mahdottomaksi.

Euroopan komissio on Schengenin järjestelmää koskevassa arvioinnissaan todennut, että Suomen tulisi lisätä nykyistä useammin biometriseksi luettavia tietoja kuten henkilön kasvokuvan sellaisiin kuulutuksiin, joissa tällaista lähtökohtaisesti edellytetään silloin, kun tiedot ovat kansallisesti saatavilla. Hallituksen esityksen perusteella jatkossa kuulutuksille lisättävät tiedot tulevat kuitenkin olemaan nykyistäkin rajoitetummat.

Poliisihallitusta on pyydetty lisäksi tarkentamaan poliisihallituksen rekisterinpitovastuuseen liittyvää N.SIS toimintoa. N.SIS järjestelmällä viitataan kunkin jäsenvaltion kansalliseen tietojärjestelmään, joka sisältää SIS-keskusjärjestelmään yhteydessä olevat kansalliset tietojärjestelmät. Tähän kansalliseen SIS-keskusjärjestelmään, eli N.SIS-järjestelmään, voidaan sisällyttää myös kansallinen kopio, joka sisältäisi tietyn asteisen kopion SIS-tietokannasta. Suomella ei ole käytössä SIS-tietokannan kansallista kopiota. Esityksessä ei ehdoteta muutoksia SIS-järjestelmän ylläpitoa ja rekisterinpitoa koskevaan vastuunjakoon. Poliisihallitus nimettäisiin nykyistä vastaavasti Schengenin tietojärjestelmän kansallisen järjestelmän rekisterinpitäjäksi. Esityksessä ei myöskään ehdoteta muutoksia voimassa olevaan asiakirjojen julkisuutta ja salassapitoa koskevaan sääntelyyn. Poliisihallitus toimii voimassa olevan lain mukaan Schengenin tietojärjestelmän kansallisen järjestelmän rekisterinpitäjänä. Poliisihallitus nimettäisiin samassa yhteydessä myös SIS-asetuksissa tarkoitetuksi N.SIS-toimistoksi.

Poliisitarkastaja Tony Everhall