Poliisihallituksen asiantuntijalausunto: HE 35/2021 vp

Eduskunnan hallintovaliokunta on pyytänyt Poliisihallituksen asiantuntijaa kuultavaksi ja kirjallista asiantuntijalausuntoa.

Poliisihallitukselta pyydetään lausuntoa siitä, mihin tapauksiin hallituksen esityksen esittämä ehdotus olisi mahdollistanut biometristen tunnisteiden käsittelyn ja mihin ei, sekä mihin kuulutuksiin perustuslakivaliokunnan lausunnossa kuvailtu sääntely mahdollistaisi biometristen tunnisteiden käsittelyn ja mihin ei.

Esityksen valmistelussa on arvioitu edellytyksiä, joilla poliisin, Rajavartiolaitoksen ja Maahanmuuttoviraston kansallisiin rekistereihin sisältyviä biometrisia tietoja olisi mahdollista luovuttaa SIS-järjestelmään. Käyttötarkoitussidonnaisuuden periaate ja kansallisessa lainsäädännössä tietojen sallituille käyttötarkoituksille asetetut rajoitukset huomioon ottaen SIS-kuulutuksiin olisi ehdotetun sääntelyn nojalla mahdollista tallentaa ainoastaan poliisin ja Rajavartiolaitoksen rekistereihin rikosperusteisesti tallennettuja tuntomerkkitietoja. Rikosperusteisia tuntomerkkitietoja olisi mahdollista käyttää niiden alkuperäistä käsittelytarkoitusta vastaavasti myös SIS-järjestelmään, Eurodac-järjestelmään ja viisumitietojärjestelmään lainvalvontatarkoituksessa tehtävissä hauissa, kun se olisi käsittelytarkoituksen kannalta välttämätöntä.

SiS-kuulutusten kannalta merkityksellisiä biometrisia tietoja sisältyy rikosperusteisten tuntomerkkitietojen lisäksi erityisesti tietoihin, jotka tallennetaan poliisin kansalliseen rekisteriin ulkomaalaislain 131 §:n nojalla.

Ulkomaalaislain nojalla kansalliseen rekisteriin tallennettujen biometristen tietojen ei arvioida olevan SIS-asetuksissa tarkoitetulla tavalla saatavilla. Esityksessä ei ehdoteta laajennuksia käsittelytarkoituksiin, joihin tietoja voidaan voimassa olevan kansallisen lainsäädännön nojalla käyttää.

<u>Mihin tapauksiin hallituksen esityksen esittämä ehdotus olisi mahdollistanut biometristen tunnisteiden käsittelyn</u>

1. Kuulutuksiin henkilöistä joita etsitään kiinniottoa ja eurooppalaisen pidätysmääräyksen tai luovutussopimuksen perusteella tapahtuvaa luovuttamista varten (Asetus 2018/1860 artikla 26) – Siltä osin kuin kyse on rikosperusteisesti tallennetuista tuntomerkkitiedoista. Sekä poliisin että Rajavartiolaitoksen rekistereihin talletetaan rikosperusteisia tuntomerkkitietoja, joiden tallentamisesta ja käsittelystä säädetään poliisin henkilötietolaissa ja Rajavartiolaitoksen henkilötietolaissa. Sormenjäljet ja DNA-tiedot talletetaan myös Rajavartiolaitoksen osalta poliisin rekisterinpitoon.

Poliisi ja Rajavartiolaitos saavat käsitellä erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tietoja vain, jos käsittely on käsittelytarkoituksen kannalta välttämätöntä

(poliisin henkilötietolain 15 § ja Rajavartiolaitoksen henkilötietolain 4 §). Rikosperusteisesti talletettujen tuntomerkkitietojen sallituista käsittelytarkoituksista säädetään poliisin henkilötietolain ja Rajavartiolaitoksen henkilötietolain 2 luvussa.

2. Kuulutukset henkilöistä salaista tarkkailua, tiedustelutarkastuksia tai erityistarkastuksia varten (Asetus 2018/1860 artikla 36 – rajallisesti

3. Kuulutukset tuntemattomien etsintäkuulutettujen kansallisen lainsäädännön mukaista tunnistamista varten (Asetus 2018/1860 artikla 40). Poliisin kansalliseen rekisteriin rikosperusteisesti tallennettuja sormenjälkitietoja voitaisiin tallentaa 40 artiklan mukaisiin kuulutuksiin voimassa olevaa lainsäädäntöä noudattaen.

Mihin tapauksiin hallituksen esitys ei mahdollista biometristen tunnisteiden käsittelyä

1. Palauttamista koskeviin kuulutuksiin (Asetus 2018/1860 artikla 3)

2. Maahantulon ja maassa oleskelun epäämistä koskeviin kuulutuksiin ”maahantulokieltokuulutus” (Asetus 2018/1861 artikla 24)

3. Kuulutukset kadonneista tai haavoittuvassa asemassa olevista henkilöistä, joiden matka olisi estettävä (Asetus 2018/1860 artikla 32)

Mihin kuulutuksiin perustuslakivaliokunnan lausunnossa kuvailtu sääntely mahdollistaisi biometristen tunnisteiden käsittelyn ja mihin ei?

Perustuslakivaliokunta ei suoranaisesti kuvaile uutta sääntelyä tai ota kantaa aineelliseen oikeuteen (alla kohta 21). Perustuslakivaliokunnan lausunnon kohtien (17-18, 22) perusteella biometrisia tietoja voitaisiin kuitenkin tallentaa kuulutuksiin kadonneista ja haavoittuvassa asemassa olevista henkilöistä, koska muutoin EU-sääntelyn tavoite katsotaan vaarantuvan.

Lausunnon kohtien (20, 22) perusteella kansallista sääntelyä tulee täydentää myös laajemmin, mikäli sen ei arvioida oleva yhteensopivaa EU-sääntelyn tavoitteiden kanssa. Tämä arvio koskisi paitsi yllä todettuja lasten oikeuksia turvaavaa sääntelyä, mutta myös tapauksia jotka liittyvät esimerkiksi lainvalvontaan liittyviin kuulutuksiin. Mikäli arviossa päädyttäisiin muokkaamaan tai laajentamaan kansallisessa sääntelyssä määriteltyä käyttötarkoitussidonnaisuutta (UlkL § 131), olisi biometrisia tunnisteita tällöin mahdollista hyödyntää myös palautus- ja maahantulokieltokuulutuksissa.

Perustuslakivaliokunnan lausunnon vastaavat kohdat:

(17) Perustuslakivaliokunta on pitänyt tärkeänä, että siltä osin kuin Euroopan unionin lainsäädäntö edellyttää kansallista sääntelyä tai mahdollistaa sen, tätä kansallista liikkumavaraa käytettäessä otetaan huomioon perus- ja ihmisoikeuksista seuraavat vaatimukset (ks. PeVL 25/2005 vp). Valiokunnan mielestä nyt ehdotettava sääntely vastaa tältä osin valiokunnan käytäntöä koskien biometristen tunnisteiden käsittelyä. Valiokunta kiinnittää

kuitenkin erityistä huomiota siihen, että hallituksen esityksessä (s. 14) viitataan erityisesti EU-asetuksen ennakollista kuulutusta koskevaan sääntelyyn, jonka mukaan SIS-järjestelmään voidaan tallentaa kuulutus, jos on olemassa konkreettinen ja ilmeinen vaara siitä, että lapsi saatetaan viedä jäsenvaltiosta laittomasti. Ennakolliset kuulutukset koskevat paitsi vanhemman, perheenjäsenen tai huoltajan tekemiä lapsikaappaustilanteita myös tilanteita, joissa lapseen kohdistuu ihmiskaupan, pakkoavioliiton, sukuelinten silpomisen tai muuntyyppisen sukupuoleen perustuvan väkivallan uhka, vaara joutua terrorismirikosten uhriksi tai osalliseksi näihin rikoksiin, vaara tulla värvätyksi tai kutsutuksi aseelliseen ryhmään tai vaara tulla pakotetuksi osallistumaan aktiivisesti sotatoimiin.

(18) Perustuslakivaliokunnan mielestä tällaiselle sääntelylle on osoitettavissa erittäin painavat, perusoikeusjärjestelmään välittömästi kytkeytyvät perusteet. Hallituksen esityksen säätämisjärjestysperusteluissa (s. 49) viitataan kuitenkin siihen, että käyttötarkoitussidonnaisuuden johdosta ulkomaalaislain nojalla kansalliseen rekisteriin tallennettujen biometristen tietojen ei arvioida olevan SIS-poliisiyhteistyöasetuksen 22 artiklassa tarkoitetulla tavalla saatavilla kadonneita tai haavoittuvassa asemassa olevia henkilöitä koskevien kuulutusten tekemiseksi. **Valiokunnan käsityksen mukaan nyt ehdotettu sääntely rajaa biometristen tunnisteiden käyttöä sanotuissa tarkoituksissa siten, että sääntelyn tavoite vaarantuu.**

(20) Perustuslakivaliokunta **kiinnittää sanotun lisäksi huomiota saamaansa selvitykseen, jonka mukaan nyt kansallisesti täydennettävät SIS-asetukset tai niiden tavoitteet saattavat edellyttää nyt ehdotettua laajempaa biometristen tunnisteiden käsittelyä paitsi edellä kosketellussa lasten oikeuksia turvaavassa sääntelyssä myös eräissä muissa tapauksissa, jotka liittyvät esimerkiksi lainvalvontaan liittyviin kuulutuksiin.**

(21) Perustuslakivaliokunnan valtiosääntöisiin tehtäviin ei kuitenkaan kuulu kansallisen täytäntöönpanosääntelyn arviointi EU:n aineellisen lainsäädännön kannalta.

(22) Perustuslakivaliokunnan mielestä valtiosääntöistä estettä ei ole nyt ehdotettua sääntelyä laajemmalle biometristen tunnisteiden käytölle haavoittuvassa asemassa olemassa henkilöiden, kuten lapsien, oikeuksien turvaamiseksi edellä kuvatulla tavalla tai muussa nyt täydennettävien SIS-asetusten EU-oikeudellisen etusijan edellyttämässä tilanteessa tai tarkoituksessa. **Hallintovaliokunnan on tarkkaan selvitettävä voimassa olevan EU-oikeuden sisältö, ja varmistuttava, että sääntely on yhteensopivaa EU-oikeuden kanssa. Sääntelyä on syytä tarvittaessa täydentää.**

Muut asiakokonaisuuteen keskeisesti vaikuttavat tekijät

1. EU-sääntelyn tulkinta ja kansallinen liikkumavara

SIS-asetuksissa todetaan, että biometriset tunnisteet tulee tallentaa kuulutuksiin ’’jos ne ovat saatavilla’’. Kansallinen sääntely ei kuitenkaan mahdollista biometristen tunnisteiden liittämistä kuulutuksiin, vaikka tiedot olisivat tosiallisesti tallennettuina kansallisiin rekistereihin. Komissio on todennut tämän kansallisen tulkinnan olevan ristiriidassa EU:n sääntelyn tavoitteiden kanssa (lausunnon liite).

Suomen omaksuma tulkinta ei liity kansalliseen liikkumavarasäännökseen. Hallituksen esityksen perusteluissa on selostettava, miltä osin kansalliset säädösehdotukset johtuvat EU-oikeuden velvoitteista ja vastaavasti miltä osin kansallista sääntelyä ehdotetaan puhtaasti kansallisten tarpeiden vuoksi.

2. Käyttötarkoitussidonnaisuus ja EU-sääntelyn tavoite

Ulkomaalaislain nojalla tallennettuja biometrisia tietoja ei voida nykytilassa käyttää missään SIS-kuulutuksissa, koska alkuperäisen käyttötarkoituksen lisäksi tietoja voitaisiin mahdollisesti hyödyntää myös vakavien rikosten ennaltaehkäisemisessä ja torjumisessa (=SIS-poliisiasetuksen mukaiset kuulutukset).

Tämä johtaa tilanteeseen, jossa Suomella ei ole mahdollisuutta liittää jatkossakaan mitään biometrisia tietoja yllä todettuihin palautus- ja maahantulokieltokuulutuksiin. Tämä aiheuttanee ristiriidan EU-sääntelyn ensisijaisen tavoitteen kanssa, mikä on henkilön luotettava tunnistaminen: samoilla aakkosnumeerisilla tiedoilla matkustavia ja asiakirjat omaavia henkilöitä on paljon. Nykyisen tulkintamme mukaan suljemme henkilön luotettavaan tunnistamiseen käytettävät tiedot pois toissijaisen käyttötarkoituksen johdosta, joka vaikuttaa olevan ristiriidassa asetusten tavoitteiden kanssa.

3. Biometriset tiedot vain rajallisesti SIS-poliisiasetuksen kuulutuksiin

Suomessa SIS-kuulutusten kannalta operatiivisesti tarkoituksenmukaisia biometrisia tunnisteita sisältyy erityisesti poliisin ja Rajavartiolaitoksen rikosperusteisesti talletettuihin tuntomerkkitietoihin, poliisin passirekisteriin ja henkilökorttirekisteriin, poliisin rekisteriin tallennettuihin ulkomaalaisten tunnistamistietoihin sekä Maahanmuuttoviraston rekisterinpitoon maahanmuuttohallinnon henkilötietolain nojalla tallennettuihin tietoihin. Kansallisissa henkilötietolaeissa on kuitenkin asetettu kuulutusten tallentamisen kannalta merkityksellisiä rajoituksia erityisesti biometrisiin tietoihin kuuluvien tietojen käsittelylle ja luovuttamiselle.

SIS-poliisiasetuksen mukaisiin kuulutuksiin, joiden tarkoituksena on luotettava henkilön tunnistaminen kun kyse on rikosten ennalta estämisestä, paljastamisesta ja tutkimisesta tai rikoksiin liittyvien syytetoimien toteuttamisesta, rikosoikeudellisten seuraamusten täytäntöönpanoa varten sekä yleisen turvallisuuden uhkien ehkäisemiseksi yhdessä tai useammassa ns. listarikosten (2002/584/YOS) mukaisissa tilanteissa, voidaan tallentaa rikosperusteisesti tallennettuja biometrisia tietoja.

Tämä tarkoittaa käytännössä sitä, että henkilö josta meillä on kansallisesti tallennettuina biometriset tunnistetiedot esimerkiksi ulkomaalaislain nojalla, voi syyllistyä vakavaan rikokseen, poistua maasta ja ainoat tiedot mitä voisimme SIS-kuulutukseen tallentaa suoraan kansallisesta rekisteristä ovat aakkosnumeeriset tiedot olettaen, että rikospaikalta ei ole löydetty dna-näytteitä. Olemme siis tilanteessa, jossa luotettavat biometriset tunnistetiedot olisivat tosiasiallisesti kyseisestä henkilöstä saatavilla, mutta niitä ei voitaisi suoraan hyödyntää SIS-kuulutuksissa.

Voitaneen siis pohtia sitä, katsotaanko yksityisyyden suojan sääntelyn voivan rajaavan henkilön tunnistamista tilanteissa, jossa henkilö on syyllistynyt vakavaan rikokseen.