



Erityisasiantuntija Suvi Pato-Oja

Eduskunnan hallintovaliokunnalle

HE 35/2021 vp

Hallituksen esitys eduskunnalle Schengenin tietojärjestelmän käyttöä koskevia asetuksia täydentäväksi lainsäädännöksi

Kuulutusten tallentaminen SIS-järjestelmään

SIS-poliisiyhteistyöasetuksessa (EU) 2018/1862, SIS-rajatarkastusasetuksessa (EU) 2018/1861 ja niitä täydentävässä SIS-palauttamisasetuksessa (EU) 2018/1860 säädetään SIS-järjestelmään tallennettavista tietoluokista. Kuulutusten tallentaminen SIS-järjestelmään edellyttää asetusten mukaan tiettyjä vähimmäistietoja. SIS-poliisiyhteistyöasetuksen mukaisiin vähimmäistietoihin kuuluvat sukunimet, syntymäaika, kuulutuksen syy sekä toteutettava toimenpide, kun saadaan osuma. SIS-rajatarkastusasetuksen mukaisten maahantulokieltokuulutusten tallentamiseksi järjestelmään on edellä mainittujen tietojen lisäksi tallennettava viittaus päätökseen, jonka perusteella kuulutus on tehty sekä tieto siitä, perustuuko maahantulon ja oleskelun epäminen aiempaan tuomioon, vakavaan turvallisuushkaan, maahantuloa ja maassa oleskelua koskevan unionin tai kansallisen lainsäädännön kiertämiseen, maahantulokieltoon taikka rajoittavaan toimenpiteeseen. SIS-palauttamisasetuksen mukaiset palauttamiskuulutukset puolestaan edellyttävät viittausta päätökseen, jonka perusteella kuulutus on tehty, tietoa vapaaehtoista paluuta varten mahdollisesti määrätyn ajanjakson viimeisestä päivästä sekä tietoa siitä, onko palauttamispäätöksen lisäksi määrätty maahantulokielto, jonka perusteella voidaan tehdä maahantulokieltoa ja oleskelukieltoa koskeva kuulutus SIS-rajatarkastusasetuksen 24 artiklan 1 kohdan b alakohdan nojalla. Näiden vähimmäistietojen luovuttamiselle ei ole kansallisessa lainsäädännössä asetettu erityisiä rajoituksia yleisten henkilötietojen luovuttamiselle asetettujen edellytysten lisäksi.

Valokuvat, kasvokuvat, sormenjälkitiedot sekä muut SIS-asetuksissa määriteltyihin tietoluokkiin kuuluvat tiedot on tallennettava SIS-kuulutuksiin, jos ne ovat saatavilla. Esityksessä on katsottu, että tietojen voidaan katsoa olevan saatavilla, kun kansallinen lainsäädäntö mahdollistaa niiden luovuttamisen SIS-järjestelmään. Kansallisissa henkilötietolaeissa on asetettu kuulutusten tallentamisen kannalta merkityksellisiä rajoituksia erityisesti biometrisiin tietoihin kuuluvien tietojen käsittelylle ja luovuttamiselle. Kuulutukset on kuitenkin mahdollista tehdä SIS-järjestelmään ilman biometrisia tietoja, sillä biometriset tiedot eivät sisälly SIS-asetuksissa edellytettyyn kuulutusten vähimmäisisältöön.

Biometrinen tietojen käsittely SIS-järjestelmässä

SIS-järjestelmässä olisi SIS-rajatarkastusasetuksen ja SIS-poliisiyhteistyöasetuksen johdanto-osan 20 kappaleen mukaan voitava käsitellä biometrisiä tietoja, joiden avulla kyseessä olevat henkilöt voidaan tunnistaa luotettavasti. Valokuvien, kasvokuvien tai sormenjälkitietojen tallentaminen ja tällaisten tietojen käyttö olisi rajoitettava siihen, mikä on tarpeen asetettuihin tavoitteisiin nähden, niiden olisi oltava sallittuja unionin lainsäädännössä, kunnioitettava perusoikeuksia, myös lapsen etua, ja oltava unionin tietosuojalainsäädännön, myös SIS-asetuksissa vahvistettujen tietosuojasäännösten, mukaisia. 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. Koska tiedot eivät aina ole saatavilla, esimerkiksi silloin, kun palauttuspäätös tehdään asianomaisen henkilön poissa ollessa, näissä tapauksissa olisi oltava mahdollista poikkeuksellisesti poiketa tästä vaatimuksesta.

Valokuvien, kasvokuvien ja sormenjälkitietojen tallentamista koskevista erityissäännöistä säädetään SIS-rajatarkastusasetuksen VI luvussa ja SIS-poliisiyhteistyöasetuksen XII luvussa, joista jälkimmäinen sisältää erityissäännöt myös DNA-tunnisteiden tallentamiseksi. Ennen tällaisten tietojen tallentamista on muun muassa tehtävä laatutarkastus, jossa varmistetaan, että vähimmäislaatuvaatimuksia ja teknisiä eritelmiä on noudatettu.

SIS-rajatarkastusasetuksen VI luvussa ja SIS-poliisiyhteistyöasetuksen XII luvussa säädetään myös biometrinen tietojen avulla tapahtuvasta todentamisesta ja hausta. Kansallisiin rekistereihin sisältyvien biometrinen tietojen luovuttamisen kannalta merkityksellistä on, että SIS-järjestelmään tallennettuihin tietoihin voidaan tietyin edellytyksin tehdä hakuja lainvalvontatarkoituksessa tutkittavana olevien vakavien rikosten tai terrorismirikosten tekopaikoilta löydettyjen täydellisten tai epätäydellisten sormenjälkien tai kämmenenjälkien perusteella. Valokuvia ja kasvokuvia saadaan myös käyttää henkilön tunnistamiseen laillisilla rajanylityspaikoilla heti kun se on teknisesti mahdollista edellyttäen, että varmistetaan erittäin korkea luotettavuuden taso. Lisäksi komissiolle siirretään valta antaa delegoituja säädöksiä, joilla määritetään muut olosuhteet, joissa valokuvia ja kasvokuvia saadaan käyttää henkilöiden tunnistamiseksi.

Biometrinen tietojen luovuttaminen SIS-järjestelmään

SIS-asetukset ovat suoraan sovellettavaa oikeutta. Järjestelmään tallennettavien tietojen sisältö määritellään täsmällisesti asetuksissa. Julkisuuslain 29 §:n mukaisesti salassa pidettävien tietojen luovuttamisesta tulee kuitenkin säätää erikseen. Ehdotettu henkilötietojen luovuttamista koskeva kansallinen sääntely on arvioitu tarpeelliseksi salassapidon murtavalle sääntelylle asetettujen edellytysten vuoksi.

Esityksessä ehdotetut säännökset mahdollistaisivat kuulutusten tallentamisen, mutta tietojen luovuttamisessa olisi noudatettava kansallisissa henkilötietolaeissa olevia biometrinen tietojen käsittelyä koskevia rajoituksia. Biometrinen tietojen käsittelyä rikostorjuntaan liittyvissä tarkoituksissa on kansallisessa lainsäädännössä rajattu tiukemmin kuin SIS-asetuksissa. Biometrisiä tietoja ei voitaisi tallentaa SIS-kuulutuksiin, jos niitä käytettäisiin luovutuksen jälkeen SIS-järjestelmässä laajemmin kuin kansallinen lainsäädäntö mahdollistaa. Tiedot eivät tällöin ole SIS-asetuksissa tarkoitettulla tavalla saatavilla.

Suomessa SIS-kuulutusten kannalta operatiivisesti tarkoituksenmukaisia biometrisiä 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. Kansallisiin rekistereihin sisältyvien biometrinen tietojen luovuttamisen edellytykset vaihtelevat tietojen alkuperäisestä käsittelytarkoituksesta riippuen.

Esityksessä biometristen tietojen käyttömahdollisuuksia on arvioitu seuraavasti:

- **Rikosperusteiset tuntomerkkítiedot (poliisin ja Rajavartiolaitoksen rekisterit)**
- tiedot voidaan tallentaa SIS-järjestelmään, kun se on välttämätöntä.
- **Passin ja henkilökortin biometriset tiedot (poliisin rekisterit)**
- tietoja ei voida tallentaa SIS-järjestelmään, koska niitä ei saa käyttää rikostorjuntaan.
- **Ulkomaalaislain nojalla kerätyt biometriset tiedot (Maahanmuuttoviraston rekisterit)**
- tietoja ei voida tallentaa SIS-järjestelmään, koska niitä ei saa käyttää rikostorjuntaan.
- **Ulkomaalaislain nojalla kerätyt biometriset tiedot (poliisin rekisterit)**
- tietoja ei voida tallentaa SIS-järjestelmään, koska tietoja saa käyttää rikostorjunnassa vain hyvin rajatusti (SIS-asetukset mahdollistavat laajemman käytön kuin kansallinen laki).

Erityisesti ulkomaalaislain nojalla poliisin rekisteriin talletettujen biometristen tietojen hyödyntäminen SIS-kuulutuksissa olisi usein tarkoituksenmukaista asetusten tavoitteiden kannalta. Poliisin rekisteriin voidaan ulkomaalaislain 131 §:n nojalla tallentaa sormenjäljet, valokuva sekä muut henkilötuntemerkit. Tietojen alkuperäisiä käsittelytarkoituksia ovat henkilöllisyyden todentaminen, ulkomaalaisten maahantuloa ja maastalähtöä sekä oleskelua ja työntekoa koskevien asioiden käsittely, päätöksenteko ja valvonta sekä valtion turvallisuuden suojaaminen. Tietoja voidaan poliisin henkilötietolain 15 §:n mukaan käsitellä muuhun kuin alkuperäiseen käsittelytarkoitukseen samoin edellytyksin kuin passin ja henkilökortin biometrisia tietoja. Lisäksi tietoja voidaan käyttää, jos se on välttämätöntä 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.

SIS-poliisiyhteistyöasetuksen mukaisissa kuulutuksissa on kyse tietojen käyttämisestä rikoksen ennalta estämiseksi, paljastamiseksi ja selvittämiseksi. SIS-järjestelmään poliisiyhteistyöasetuksen mukaisesti tallennettujen tietojen käsittelytarkoitukset eivät vastaa ulkomaalaislaissa määriteltyjä alkuperäisiä käsittelytarkoituksia tai poliisin henkilötietolaissa sallittuja muita käsittelytarkoituksia. SIS-rajatarkastusasetuksen ja SIS-palauttamisasetuksen mukaisissa kuulutuksissa tietojen alkuperäinen käyttötarkoitus vastaisi ulkomaalaislain 131 §:n 1 momentissa säädettyjä käsittelytarkoituksia, mutta SIS-järjestelmään luovutettuja biometrisia tietoja on mahdollista luovutuksen jälkeen käyttää terrorismirikosten ja vakavien rikosten selvittämiseksi laajemmin kuin kansallinen lainsäädäntö sallii. Ulkomaalaislain nojalla poliisin rekisteriin tallennettuja biometrisia tietoja ei siten käyttö-tarkoitussidonnaisuuden periaatteen vuoksi ole arvioitu mahdolliseksi luovuttaa SIS-järjestelmään.

Biometristen tietojen luovuttaminen SIS-järjestelmään on kansallisen lainsäädännön näkökulmasta ongelmallisempaa kuin tietojen luovuttaminen muihin EU:n yhteisiin tietojärjestelmiin. Esimerkiksi Eurodac-asetuksessa (EU) N:o 603/2013 ei jätetä vastaavaa harkinnanvaraa tietojen luovuttamiselle kuin SIS-asetuksissa. Biometriset tiedot on tallennettava Eurodac-järjestelmään, vaikka niitä voidaan luovutuksen jälkeen käyttää lainvalvontatarkoituksessa laajemmin kuin kansallinen lainsäädäntö sallii. Myöskään viisumitietojärjestelmää (VIS) koskevaan asetukseen EY N:o 767/2008 ei sisälly vastaavaa harkinnanvaraisuutta biometristen tietojen luovuttamisen osalta kuin SIS-asetuksissa. Biometriset tiedot on luovutettava viisumitietojärjestelmään, vaikka niitä voidaan luovutuksen jälkeen käyttää lainvalvontatarkoituksessa.

SIS-asetusehdotuksia käsitellessään perustuslakivaliokunta katsoi, että asetusehdotuksissa yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta keskeisimmäksi muodostui kysymys biometristen tunnisteiden käsittelystä. Arkaluonteisten tietojen käsittely järjestelmässä oli perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännön mukaisesti syytä rajata täsmällisillä ja tarkkarajaisilla säännöksillä vain SIS-järjestelmän kannalta välttämättömään. Lisäksi valiokunta totesi korostaneensa tarvetta varmistaa käyttötarkoitussidonnaisuuden periaatteen toteutuminen henkilötietojen käsittelyssä, minkä johdosta valiokunta painotti tällaisen käyttötarkoituksen rajoitusten varmistamista. (PeVL 13/2017 vp.)

Perustuslakivaliokunta on myös pitänyt säätämisyjärjestelykysymyksenä ulkomaalaislain 131 §:n perusteella poliisin rekisteriin kansallisesti talletettavien sormenjälkitietojen käytön rajoittamista niiden keräämis- ja tallettamistarkoitusta vastaavaan tarkoitukseen. Perustuslakivaliokunta katsoo, että sormenjälkien alkuperäistä käsittelytarkoitusta vastaava tarkoitus voisi sinänsä liittyä myös tarkasti määriteltyjen rikosten estämiseen ja selvittämiseen, mutta ainoastaan siinä laajuudessa kuin tällä toiminnalla on kiinteä yhteys alkuperäiseen keräämis- ja tallettamistarkoitukseen (PeVL 51/2018 vp, PeVL 47/2010 vp). Käyttötarkoitussidonnaisuuden vaatimus ja perustuslakivaliokunnan tulkintakäytäntö huomioon ottaen esityksessä ei ehdoteta laajennuksia voimassa olevaan kansalliseen sääntelyyn, joka koskee biometristen tietojen sallittuja käyttötarkoituksia.