

20.10.2021

POL-2021-123928

Poliisitarkastaja Tony Everhall

---

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on pyytänyt Poliisihallituksen asiantuntijaa kuultavaksi ja kirjallista asiantuntijalausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi Schengenin tietojärjestelmän (SIS) käyttöä koskevia asetuksia täydentäväksi lainsäädännöksi. Perustuslakivaliokunta on pyytänyt tarkempaa esittelyä hallituksen esityksen vaikutuksista viranomaistoimintaan.

Poliisihallitus on osallistunut SM:n puheenjohtaman, lainsäädäntöehdotusta valmistelleen työryhmän työhön ja sen näkemykset on huomioitu hallituksen esityksen laadinnassa hyvin. EU:n asetukset ovat osin yksityiskohtaiset ja ne ovat sellaisenaan suoraan velvoittavaa ja sovellettavaa lainsäädäntöä, joten kansallisen tason lainsäädäntötyö on rajoittunut ainoastaan sallittuun tai nimenomaisesti edellytettyn täydentävään sääntelyyn. EU jäsenvaltioiden välillä tapahtuva tiedonvaihto ja lainvalvontaviranomaisten välinen yhteistyö on merkitykseltään keskeistä. Koska Schengenin tietojärjestelmä on olennainen 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 rajavartioiden, poliisin, tulliviranomaisten, maahanmuuttoviranomaisten sekä oikeusviranomaisten operatiivista yhteistyötä. SIS-järjestelmän kehittäminen ja järjestelmään sisältyvien uusien toimintojen tehostaminen tulisi nähdä olennaisena Schengen järjestelmän painopisteenä. SIS-asetuksilla ja SIS-järjestelmään tehdyillä uudistuksilla pyritään tehostamaan ja laajentamaan järjestelmän käyttöä, mutta hallituksen esityksessä esitetty kansallinen näkemys biometristen tunnisteidien käytöstä SIS-järjestelmässä rajoittaa mahdollisuuksia toteuttaa tehokkaasti viranomaisille annettuja tehtäviä turvata EU-alueen sisäistä turvallisuutta, hallita laitonta maahanmuuttoa sekä suojata lapsia ja haavoittuvia henkilöitä.

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-järjestelmää ei kuitenkaan voitaisi kansallisesti hyödyntää täysimääräisesti johtuen biometrisia tietoja koskevasta kansallisesta käyttötarkoitussidonnaisuuden edellytyksestä ja saatavilla olevien tietojen rajoituksista johtuen.

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 kun ne ovat saatavilla. Esimerkiksi ulkomaalaislain (301/2014) 131 §:ssä tarkoitettuja biometrisia tietoja tulisivatkin voida tältä pohjalta luovuttaa SIS-rajatarkastusasetuksen ja SIS-palauttamisasetuksen mukaisiin maahantulokielto- ja palauttamiskuulutuksiin – mikä ei esityksen perusteella olisi kuitenkaan mahdollista. Vastavasti tietojärjestelmien yhteentoimivuuden myötä tehtävät monihenkilöllisyyksien varmentaminen on mahdotonta ilman, että taustajärjestelmiin on tallennettuna biometrisia tietoja.

Suomen henkilöä koskevia SIS-kuulutuksia on yhteensä 2556, joiden lisäksi ns. aliaskuulutuksia on 1124. Aliaskuulutuksella tarkoitetaan, että henkilöllä on ollut käytössä myös jokin muu henkilöllisyys. Rinnakkaishenkilöllisyyksien ongelma on jo näiden lukujen valossa todellinen. Lisäksi eri henkilöillä saattaa olla samankaltaiset henkilötiedot, joten olisi myös tärkeä pystyä erottamaan kyseiset henkilöt toisistaan myös heidän oman oikeusturvan kannalta.

SIS-poliisiyhteistyöasetuksen mukaisissa kuulutuksissa on kyse tietojen käyttämisestä rikoksen ennalta estämiseksi, paljastamiseksi ja selvittämiseksi. Biometrisia tietoja ei usein ole saatavissa muutoin kuin kansallisista rekistereistä etenkin 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.

SIS asetuksen mukaisiin palautuskuulutuksiin tulisi lisätä sormenjäljet, mutta koska näitä kuulutuksia voi asetuksen mukaan käyttää toissijaisesti myös rikostorjuntaan on hallituksen esityksessä katsottu tämä käyttötarkoitussidonnaisuuden vastaiseksi. Tosiasiassa kuitenkin sormenjälkien puuttuminen estää tai ainakin merkittävästi haittaa Suomen tekemien maastapoistamiskuulutusten tarkoituksen toteutumista ja samaan aikaan ainakin turvapaikanhakijoiden osalta samat sormenjäljet ovat useimpien EU-maiden lainvalvontaviranomaisten käytettävissä Eurodacin kautta vakavien rikosten torjuntaan. Jotta tämä ristiriita saataisiin purettua tulisi tämän hallituksen esityksen yhteydessä muuttaa lakia henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa (616/2019) 15 § siten, että ulkomaalaislain 131§:n mukaan kerättyjä sormenjälkiä saataisiin käyttää myös niin sanottujen EAW-rikosten torjuntaan.

Biometristen tunnistajien 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 kuultu on syötetty ilman biometrisiä tunnistajia ja viranomaisen kanssa asioivan henkilön henkilöllisyyttä ei voida näiden puuttuessa varmistaa riittävällä tarkkuudella tai nopeasti. Näin kuultu 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 suojelamisestaan. 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 tunnistajat 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 edellisessä Suomen Schengenin tietojärjestelmän käyttöä koskevassa arvioinnissaan vahvasti todennut ja suosittanut, 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 eivätkä vastaa tähän Komission suositukseen.

Voidaankin todeta, että siinä missä SIS-asetusuudistusten tavoitteena on tehostaa tiedon käytettävyyttä jotta kuultu kohteen olevat henkilöt

voitaisiin tunnistaa luotettavin menetelmin, kansallinen sääntely puolestaan rajoittaa entisestään mahdollisuutta tallentaa erityisesti biometrisia tietoja SIS-järjestelmään. Tästä ristiriidasta aiheutuva tilanne saattaa olla ongelmallinen EU-oikeuden välittömän oikeusvaikutuksen ja etusijaperiaatteen kannalta tarkasteltuna.