



Erityisasiantuntija Suvi Pato-Oja

Eduskunnan hallintovaliokunnalle

HE 35/2021 vp

Hallituksen esitys eduskunnalle Schengenin tietojärjestelmän käyttöä koskevia asetuksia täydentäväksi lainsäädännöksi

Hallintovaliokunta on pyytänyt sisäministeriöltä vastinetta valiokunnalle toimitetuista kirjallisista asiantuntijalausunnoista sekä perustuslakivaliokunnan esityksestä antamasta lausunnosta (PeVL 40/2021 vp). Sisäministeriö toteaa lausuntojen johdosta seuraavaa:

Henkilötietojen luovuttaminen

Toimivaltaisten viranomaisten oikeus saada pääsy SIS-järjestelmään

Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että 1. lakiehdotuksen 26 §:n sääntely toimivaltaisten viranomaisten oikeudesta saada pääsy tietojärjestelmään vaikuttaisi laajentavan tiedonsaanti-oikeuksia nykyiseen verrattuna. Esimerkiksi Hätäkeskuslaitoksen tiedonsaantioikeudelle nykytilassa hätäkeskustoiminnasta annetun lain 19 §:n 2 momentissa säädettyt rajoitukset poistuisivat uuden sääntelytavan myötä. Vastaavasti esityksen säännöskohtaisista perusteluista ilmenee, että Suomen edustuston tiedonsaantioikeudesta muodostuu yleisempi. Muutokset tekevät sääntelystä voimassa olevaan nähden vähemmän täsmällisen ja tarkkarajaisen, eikä tarvetta näille muutoksille ole erikseen perusteltu esityksessä.

Hätäkeskuslaitos toteaa, että Hätäkeskuslaitoksen osalta kyseinen käyttöoikeus jo on kirjattu hätäkeskustoiminnasta annetun lain 19 §:n 1 kohtaan, eli Hätäkeskuslaitoksen käsityksen mukaan esitetyllä muutoksella ei olisi vaikutuksia Hätäkeskuslaitoksen tiedonsaantioikeuksiin eikä hätäkeskustoimintaan. Hätäkeskuslaitoksen osalta kyseessä olisi enemmänkin tekninen muutos.

Perustuslakivaliokunta kiinnittää huomiota siihen, että lakiehdotuksissa säädetään toimivaltaisten viranomaisten pääsyoikeudesta tietojärjestelmän tietoihin sen sijaan, että säänneltäisiin kansallisesti siitä, että poliisi luovuttaa toimivaltaisille viranomaisille tietoja noudattaen, mitä SIS-asetuksissa säädetään. Perustuslakivaliokunta katsoo lausunnossaan kuvatuin perustein, että valittu sääntelytapa ei ole vailla merkitystä yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta. Valiokunnan mielestä voimassaoleva sääntely turvaa yksityiselämän ja henkilötietojen suojaa ehdotettua sääntelyä paremmin.

Sisäministeriön vastaus: Voimassa olevassa poliisin henkilötietolain 26 §:ssä säädetään poliisin oikeudesta luovuttaa Schengenin tietojärjestelmän tietoja toimivaltaisille Schengen-viranomaisille. Säännöstä ehdotetaan esityksessä muutettavaksi siten, että se koskisi toimivaltaisten kansallisten viranomaisten oikeutta saada pääsy Schengenin tietojärjestelmään. Pykälässä lueteltaisiin ne kansalliset viranomaiset, joilla on oikeus saada henkilötietoja SIS-järjestelmästä toimivaltuksiensa rajoissa. Näihin viranomaisiin lisättäisiin nykyisessä poliisin henkilötietolaissa määriteltyjen toimivaltaisten Schengen-viranomaisten lisäksi suojelupoliisi, jonka oikeudesta saada Poliisihallituksen rekisterinpidossa olevia henkilötietoja säädetään myös muilta osin poliisin henkilötietolaissa. Lisäksi viranomaisten luetteloon lisättäisiin Häätäkeskuslaitos, jolla on myös voimassa olevan häätäkeskustoiminnasta annetun lain (692/2010) nojalla oikeus saada tietoja Schengenin tietojärjestelmän kansallisesta järjestelmästä. Suomen edustustojen osalta säännöksen muotoilu muutettaisiin siten, että lainkohdassa säädettäisiin nykyistä yleisemmin Suomen edustustojen oikeudesta saada pääsy järjestelmään. Voimassa olevan lain mukaan Suomen edustusto kuuluu toimivaltaisiin Schengen-viranomaisiin vain, jos ulkoministeriö on antanut tarvittavan valtuuden viisumin myöntämiseen siellä palvelevalle nimetylle Suomen kansalaiselle.

EU:n yhteisten tietojärjestelmien perustamista ja käyttöä koskevat asetukset, mukaan lukien SIS-asetukset, ovat suoraan sovellettavaa oikeutta. Täydentävä kansallinen sääntely on arvioitu tarpeelliseksi julkisuuslaissa ja perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännössä salassa pidettävien tietojen luovuttamiselle asetettujen edellytysten vuoksi. Ehdotettu sääntelytavan muutos perustuu SIS-asetusten säännöksiin, joiden mukaan kansallisilla toimivaltaisilla viranomaisilla on oltava pääsy SIS-järjestelmään tallennettuihin tietoihin. Sisäministeriön näkemyksen mukaan ehdotettu muotoilu vastaa uusia SIS-asetuksia paremmin kuin voimassa olevat kansalliset säännökset.

Sisäministeriön käsityksen mukaan kansallisesti ei ole tarpeen säätää SIS-asetuksia täydentävästi niistä tarkoituksista, joihin toimivaltaiset kansalliset viranomaiset voivat hakea SIS-järjestelmän tietoja. SIS-asetuksissa säädetään tarkkarajaisesti edellytyksistä, joilla kansallisilla toimivaltaisilla viranomaisilla on oikeus päästä SIS-järjestelmässä oleviin tietoihin. Häätäkeskuslaitoksen osalta sovellettavaksi tulee SIS-poliisiyhteistyöasetuksen (EU) 2018/1862 44 artiklan 1 kohdan b alakohta, jonka mukaan kansallisilla toimivaltaisilla viranomaisilla on oltava pääsy SIS-järjestelmään tallennettuihin tietoihin sekä oikeus tehdä hakuja niistä suoraan tai SIS-tietokannan kopiosta asianomaisessa jäsenvaltiossa tehtäviin poliisi- ja tullitarkastuksiin sekä nimettyjen viranomaisten suorittamaan näitä tarkastuksia koskevaan koordinointiin. Suomen edustustojen osalta sovellettavaksi puolestaan tulee SIS-rajatarkastusasetuksen (EU) 2018/1861 34 artiklan 1 kohdan f alakohta, jonka mukaan kansallisilla toimivaltaisilla viranomaisilla on oltava pääsy SIS-järjestelmään sekä oikeus tehdä hakuja niihin suoraan tai SIS-tietojärjestelmän kopiosta viisumihakemusten käsittelyyn ja näitä hakemuksia koskevien päätösten, mukaan lukien viisumin mitätöinnistä, kumoamisesta tai jatkamisesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 810/2009 mukaisesti tehtyjen päätösten tekemiseen. Lisäksi Suomen edustustoja koskee myös SIS-poliisiyhteistyöasetuksen 44 artiklan ja SIS-rajatarkastusasetuksen 34 artiklan 1 kohdan d alakohta, jonka mukaan kansallisilla toimivaltaisilla viranomaisilla on oltava pääsy SIS-järjestelmään sekä oikeus tehdä hakuja niihin suoraan tai SIS-tietojärjestelmän kopiosta kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja jäsenvaltioiden alueella oleskelun edellytysten tutkimiseen ja maahantuloa ja oleskelua, oleskeluluvat ja pitkäaikaiset viisumit mukaan luettuina, sekä heidän palauttamistaan koskevien päätösten tekemiseen ja jäsenvaltioiden alueelle laittomasti saapuvien tai siellä laittomasti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten tarkastusten toteuttamiseen.

SIS-poliisiyhteistyöasetuksessa ja SIS-rajatarkastusasetuksessa säädetään jäsenvaltioiden velvollisuudesta nimetä N.SIS-toimisto eli viranomainen, jolla on keskitetty vastuu kyseisen valtion kansallisesta N.SIS-järjestelmästä (Schengenin tietojärjestelmän kansallisen järjestelmä). Kyseinen viranomainen vastaa N.SIS-järjestelmän moitteettomasta toiminnasta ja turvallisuudesta, huolehtii toimivaltaisten viranomaisten pääsystä SIS-järjestelmään ja toteuttaa tarvittavat toimenpiteet, joilla varmistetaan SIS-asetusten noudattaminen. Suomessa N.SIS-toimistona toimisi Poliisihallitus, joka on jo voimassa olevassa poliisin henkilötietolain 60 §:ssä nimetty Schengenin tietojärjestelmän kansallisen järjestelmän rekisterinpitäjäksi. Poliisihallitus vastaisi siten esimerkiksi käyttövaltuuksien myöntämisestä SIS-järjestelmään.

SIS-järjestelmän tietojen käsittelyedellytyksistä säädetään muun muassa SIS-poliisiyhteistyöasetuksen 56 artiklassa ja SIS-rajatarkastusasetuksen 41 artiklassa. Kansallisille toimivaltaisille viranomaisille annetaan pääsy SIS-tietoihin ainoastaan niiden toimivallan rajoissa ja ainoastaan asianmukaisesti valtuutetulle henkilöstölle. Poliisin henkilötietolain 15 §:ssä erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien tietojen käsittelylle asetettu välttämättömyysvaatimus koskee myös ehdotetussa 26 §:ssä tarkoitettua tietojen luovuttamista viranomaisille, joilla on lakisääteisten tehtäviensä

suorittamiseksi oikeus saada pääsy SIS-järjestelmään. Muiden kuin erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien tietojen luovuttaminen ja muu käsittely on mahdollista tietosuojaan yleislainsäädännön vaatimusten mukaisesti ainoastaan silloin, kun tiedot ovat vastaanottajan lakisääteisten tehtävien suorittamiseksi tarpeellisia. Sisäministeriö ei ehdota muutoksia 1. lakiehdotuksen 26 §:ään.

Henkilötietojen luovuttaminen Euroopan unionin yhteisiin tietojärjestelmiin

Oikeusministeriö toteaa, että esityksen 1. lakiehdotuksen 27 §:ssä, 2 lakiehdotuksen 37 §:ssä ja 3. lakiehdotuksen 24 §:ssä säädettäväksi ehdotetut henkilötietojen luovutusta tietyihin tietojärjestelmiin koskevat ehdotukset ovat täsmentyneet talletettavien tietosisältöjen määrittelyn osalta valmisteluvaiheeseen nähden. Tietosisältöjen määrittely jää kuitenkin edelleen väljäksi ja laajaksi. Koska osaan luovutettavista tiedoista näyttäisi vielä liittyvän kansallista sääntelyliikkumavaraa, olisi erityisesti näiden tietojen luovuttamisen säätämisen valtiosääntöiset reunaehdot arvioitava vielä tarkasti.

Sisäministeriön vastaus: SIS-poliisiyhteistyöasetuksessa, SIS-rajatarkastusasetuksessa ja niitä täydentävässä SIS-palauttamisasetuksessa (EU) 2018/1860 säädetään edellytyksistä, joilla kuulutuksia voidaan tallentaa SIS-järjestelmään. Ennen kuulutuksen tallentamista ja kuulutuksen voimassaoloa jatkaessaan jäsenvaltioiden on muun muassa määritettävä, onko tapaus niin vakava, merkityksellinen ja tärkeä, että siitä tarvitaan kuulutus SIS-järjestelmässä.

SIS-asetuksissa säädetään täsmällisesti myös SIS-järjestelmään tallennettavista tietoluokista. Kuulutusten tallentaminen SIS-järjestelmään edellyttää asetusten mukaan tietyjä 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 epääminen aiempaan tuomioon, vakavaan turvallisuusuhkaan, 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.

SIS-asetuksiin sisältyy joiltain osin harkinnanvaraa järjestelmiin tallennettavien tietojen suhteen. Vähimmäistietojen lisäksi valokuvat, sormenjälkitiedot sekä muut SIS-asetuksissa täsmällisesti 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. Näiden harkinnanvaraisesti tallennettavien tietojen luovuttamisessa olisi noudatettava kansallisessa lainsäädännössä tietojen käsittelylle asetettuja rajoituksia. Erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tietoja on mahdollista luovuttaa SIS-järjestelmään vain, kun se on käsittelytarkoituksen kannalta välttämätöntä. Lisäksi myös muiden kuin erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien tietojen osalta on huomioitava tietosuojalainsäädännön vaatimukset, kuten tietojen minimointi. Henkilötietoja saa käsitellä vain silloin, kun se on tarpeellista käsittelyn tarkoituksen kannalta.

Eurodac-asetus (EU) N:o 603/2013 ja viisumitietojärjestelmää (VIS) koskeva asetus EY N:o 767/2008 eivät sisällä vastaavassa määrin kansallista liikkumavaraa henkilötietojen luovuttamisen suhteen kuin SIS-asetukset. Eurodac-järjestelmän ja viisumitietojärjestelmän osalta esityksessä ehdotetut luovutussäännösten muutokset eivät myöskään aiheuttaisi muutoksia luovutettavien tietojen sisältöön tai luovutustapaan nykytilaan verrattuna. Kyse on voimassa olevien säännösten selkeyttämisestä ja yhdenmukaistamisesta. Myös Eurodac-järjestelmään ja viisumitietojärjestelmään tallennettavien tietojen sisältö määritellään täsmällisesti järjestelmiä koskevissa EU-säädöksissä.

Esityksessä ehdotettujen henkilötietojen luovuttamista koskevien säännösten lisäksi tietojen luovuttamiseen sovelletaan EU:n yhteisistä tietojärjestelmistä annettuja asetuksia sekä muuta voimassa olevaa henkilötietojen käsittelyä koskevaa lainsäädäntöä. Sisäministeriön näkemyksen mukaan säännökset vastaavat salassa pidettävien tietojen ja henkilötietojen luovuttamista koskevalle lainsäädännölle asetettuja edellytyksiä. Perustuslakivaliokunta ei ole kiinnittänyt huomiota tietojen luovuttamista koskeviin säännöksiin esityksestä antamassaan lausunnossa. Sisäministeriö ei ehdota muutoksia 1. lakiehdotuksen 27 §:ään, 2 lakiehdotuksen 37 §:ään ja 3. lakiehdotuksen 24 §:ään.

Henkilötietojen luovuttaminen kolmansiin maihin

Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan SIS-palauttamisasetuksen mukaisessa tietojen luovutuksessa kolmansiin maihin ei sovelleta EU:n tietosuoja-asetuksen mukaista pääsääntöä, jonka mukaan henkilötietojen siirto johonkin kolmanteen maahan tai kansainväliselle järjestölle voidaan toteuttaa vain, jos komissio on päättänyt, että kyseinen kolmas maa tai kolmannen maan alue tai yksi tai useampi tietty sektori tai kyseinen kansainvälinen järjestö varmistaa riittävän tietosuojan tason. Myöskään tietosuoja-asetuksen 46 artiklan mukaisia asianmukaisia suojatoimia henkilötietojen siirtämiseksi kolmansiin maihin sisältäviä takaisinottosopimuksia ei ole voimassa suurimman osan kolmansista maista kanssa. Valiokunnan käsityksen mukaan sääntely johtaa tilanteeseen, jossa henkilötietojen luovuttaminen on mahdollista myös sellaisiin kolmansiin maihin, joiden tietosuojan tasosta ei ole varmuutta.

Sisäministeriön vastaus: SIS-palauttamisasetuksen 15 artiklan mukaan tietojen siirrossa kolmanteen maahan on noudatettava asiaankuuluvia unionin oikeuden säännöksiä, erityisesti henkilötietojen suojaa koskevia säännöksiä, mukaan lukien yleisen tietosuoja-asetuksen (EU) 2016/679 V luku, sekä soveltuvin osin takaisinottosopimuksia ja tietoja siirtävän jäsenvaltion kansallista lainsäädäntöä. Asetuksen johdanto-osan 18 kappaleen mukaan jäsenvaltion tämän asetuksen mukaisesti saamia henkilötietoja ei pitäisi siirtää kolmanteen maahan tai asettaa kolmannen maan saataville. Tästä pääsäännöstä on kuitenkin mahdollista poiketa, kun siirtoon sovelletaan tiukkoja ehtoja ja se on yksittäistapauksissa tarpeellista, jotta helpotetaan kolmannen maan kansalaisen tunnistamista hänen palauttamistaan varten. Johdanto-osan 18 kappaleen mukaan SIS-palauttamisasetuksen nojalla tapahtuva henkilötietojen siirtäminen kolmansien maiden viranomaisille olisi sallittava unionin palauttamispolitiikan täytäntöön panemiseksi.

Unionin perusoikeuskirjan 52 artiklan 1 kohdan mukaan perusoikeuskirjassa tunnustettujen oikeuksien ja vapauksien käyttämistä voidaan rajoittaa ainoastaan lailla sekä kyseisten oikeuksien ja vapauksien keskeistä sisältöä kunnioittaen. Suhteellisuusperiaatteen mukaisesti rajoituksia voidaan säätää ainoastaan, jos ne ovat välttämättömiä ja vastaavat tosiasiallisesti unionin tunnustamia yleisen edun mukaisia tavoitteita tai tarvetta suojella muiden henkilöiden oikeuksia ja vapauksia. Jos käytettävissä ei ole tietosuoja-asetuksen 45 artiklan 3 kohdan mukaista tietosuojan tason riittävyyttä koskevaa päätöstä tai ei ole toteutettu tietosuoja-asetuksen 46 artiklassa tarkoitettuja asianmukaisia suojatoimia, tiedot voidaan siirtää kolmanteen maahan tai kansainväliselle järjestölle tietosuoja-asetuksen 49 artiklan 1 kohdan d alakohdan nojalla unionin oikeudessa tai jäsenvaltion lainsäädännössä tunnustettua yleistä etua koskevista tärkeistä syistä. Eurooppalaisesta raja- ja merivartiostosta sekä asetusten (EU) N:o 1052/2013 ja (EU) 2016/1624 kumoamisesta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 2019/1896 johdanto-osan 79 kappaleen mukaan sellaisten kolmansien maiden kansalaisten palauttaminen, jotka eivät täytä tai jotka eivät enää täytä jäsenvaltioihin tulon tai jäsenvaltioissa oleskelun tai asumisen edellytyksiä, on olennainen osa kattavia toimia, joilla pyritään puuttumaan laittomaan maahanmuuttoon, sekä tärkeää yleistä etua koskeva merkittävä kysymys.

Vaikka SIS-palauttamisasetuksessa mahdollistetaan tietojen siirtäminen kolmansille valtioille myös tietosuoja-asetuksen 49 artiklan 1 kohdan d alakohdan mukaisesti unionin palauttamispolitiikan täytäntöön panemiseksi, siirroille on SIS-palauttamisasetuksessa säädetty suojatoimia. SIS-palauttamisasetuksen 15 artiklan mukaan tietosuoja-asetuksen 51 artiklan 1 kohdassa tarkoitetut riippumattomat valvontaviranomaiset valvovat erityisesti asetuksen 49 artiklan 1 kohdan d alakohtaan perustuvien siirtojen käyttöä. SIS-palauttamisasetuksessa on rajoitettu myös luovutettavaa tietosisältöä, eikä kansallisen lainsäädännön ole katsottu mahdollistavan kansallisiin rekistereihin tallennettujen biometristen tietojen käyttämistä SIS-palauttamiskäytöksissä. SIS-palauttamisasetuksessa on lisäksi edellytetty, että tietojen siirto ei vaikuta kansainvälistä suojelua hakevien tai saavien henkilöiden oikeuksiin erityisesti palauttamiskiellon osalta, eivätkä kieltoon paljastaa tai hankkia tietoja menettelydirektiivin 2013/32/EU 30 artiklan mukaisesti. Tietojen siirtäminen tai asettaminen kolmannen maan saataville edellyttää SIS-palauttamisasetuksen 15 artiklan mukaan myös palauttamiskäytöksen tehneen jäsenvaltion suostumusta.

Ulkomaalaislain 131 §:n mukaan poliisi voi salassapitosäännösten estämättä luovuttaa ulkomaalaisen tunnistetiedot ulkomaan viranomaiselle tunnistamista varten huomioiden yleisen tietosuoja-asetuksen ja poliisin henkilötietolain luovuttamista koskevan sääntelyn. Poliisin henkilötietolain 31 §:ssä säädetään poliisin oikeudesta luovuttaa tiedot ulkomaan viranomaiselle palauttamista varten. Perustuslain 9 §:n 4 momentissa ja ulkomaalaislain 147 §:ssä palautuskiellon periaatetta ei ole rajattu vain kansainvälistä suojelua hakeviin ja saaviin henkilöihin. Poliisi voi kieltäytyä tietojen siirtämisestä kolmannelle valtiolle, jos se arvioi luovuttamisen olevan vastoin

kansallista sääntelyä tai perustuslakivaliokunnan käytännössään omaksumaa perustuslain 9 §:n 4 momentin tulkintavaikutusta (PeVL 51/2002 vp). Sisäministeriö ei ehdota muutoksia kansalliseen tietojen luovuttamista kolmansille maille koskevaan sääntelyyn.

Biometrinen tietojen käsittely

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

Poliisihallitus nostaa lausunnossaan esiin, 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 (301/2004) perusteella. Ulkomaalaislain nojalla kerättävien ja tallennettavien biometrinen tietojen hyödyntäminen Suomen SIS-kuulutuksissa on kuitenkin valmistelussa arvioitu mahdottomaksi.

Keskusrikospoliisi toteaa, että ulkomaalaislain nojalla tallennetut kuvat ja sormenjäljet ovat usein ainoat viranomaisten rekistereissä olevat tunnisteet. Kadonneista henkilöistä, lapsikaappauksen uhreista ja haavoittuvista henkilöistä ei esityksen mukaan lähes koskaan ole mahdollista tallentaa biometrisia tunnisteita SIS-kuulutuksiin. Tämä asettaa suuria haasteita lainvalvontaviranomaisen toiminnalle ja heikentää kaikista haavoittuvimpien henkilöiden mahdollisuuksia henkilökohtaiseen koskemattomuuteen.

Perustuslakivaliokunta kiinnittää lausunnossaan erityistä huomiota siihen, että hallituksen esityksessä viitataan erityisesti EU-asetuksen ennakkolista 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 muuntotyypin 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. Perustuslakivaliokunnan mielestä tällaiselle sääntelylle on osoitettavissa erittäin painavat, perusoikeusjärjestelmään välittömästi kytkeytyvät perusteet. Hallituksen esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa viitataan kuitenkin siihen, että käyttötarkoitussidonnaisuuden johdosta ulkomaalaislain nojalla kansalliseen rekisteriin tallennettujen biometrinen tietojen ei arvioida olevan SIS-poliisiyhteistyöasetuksen 22 artiklassa tarkoitettulla tavalla saatavilla kadonneita tai haavoittuvassa asemassa olevia henkilöitä koskevien kuulutusten tekemiseksi. Valiokunnan käsityksen mukaan nyt ehdotettu sääntely rajaa biometrinen tunnisteiden käyttöä sanotuissa tarkoituksissa siten, että sääntelyn tavoite vaarantuu. Perustuslakivaliokunnan mielestä ei ole valtiosääntöistä estettä ehdotettua sääntelyä laajemmalle biometrinen tunnisteiden käytölle haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden, kuten lapsien, oikeuksien turvaamiseksi edellä kuvatulla tavalla tai muussa SIS-asetusten EU-oikeudellisen etusijan edellyttämässä tilanteessa tai tarkoituksessa.

Sisäministeriön vastaus: Esityksen mukaan poliisin henkilötietolain 27 §:ssä säädettäisiin henkilötietojen luovuttamisesta Schengenin tietojärjestelmään. Ehdotettu sääntely mahdollistaisi sekä lapsia että muita haavoittuvassa asemassa olevien henkilöitä koskevien kuulutusten tallentamisen SIS-järjestelmään. Tietojen luovuttamisessa olisi kuitenkin esityksen mukaan otettava huomioon kansallisessa lainsäädännössä tietojen käsittelylle asetetut rajoitukset, kuten poliisin henkilötietolain 15 §:n säännökset erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien tietojen käsittelystä.

SIS-kuulutusten kannalta merkityksellisiä biometrisia tietoja on esityksessä arvioitu sisältyvän rikosperusteisten tuntomerkitietojen lisäksi erityisesti tietoihin, jotka tallennetaan poliisin kansalliseen rekisteriin ulkomaalaislain 131 §:n nojalla. Poliisi tai rajatarkastusviranomaisella saa ulkomaalaislain 131 §:n 1 momentin mukaan henkilöllisyyden todentamiseksi, ulkomaalaisten maahantuloa ja maastalähtöä sekä oleskelua ja työntekoa koskevien asioiden käsittelyä, päätöksentekoa ja valvontaa varten ja valtion turvallisuuden suojaamiseksi ottaa sormenjäljet, valokuvan sekä muut henkilötuntemerkit momentissa tarkoitetuista henkilöryhmistä. Tiedot tallennetaan 2 momentin mukaan poliisin

rekisteriin. Pykälän 4 momentin mukaan 1 momentissa tarkoitetut henkilötiedot voidaan salassapitosäännösten estämättä luovuttaa ulkomaan viranomaiselle ja Euroopan raja- ja merivartiovirastolle ulkomaalaisen tunnistamista varten ottaen huomioon, mitä yleisessä tietosuojaa-asetuksessa, rikosasioiden tietosuojalaissa ja poliisin henkilötietolaissa säädetään.

Poliisin henkilötietolain 15 §:n 4 momentissa säädetään ulkomaalaislain 131 §:ssä tarkoitettujen tehtävien suorittamiseksi käsiteltävien biometristen tietojen sallituista toissijaisista käsittelytarkoituksista. Ulkomaalaislain nojalla kansalliseen rekisteriin tallennettujen biometristen tietojen ei ole arvioitu olevan SIS-asetuksissa tarkoitettulla tavalla saatavilla kadonneita tai haavoittuvassa asemassa olevia henkilöitä koskevien kuulutusten tekemiseksi, koska tietoja voitaisiin luovutuksen jälkeen käyttää lainvalvontatarkoituksissa laajemmin kuin kansallinen lainsäädäntö sallii. Esityksessä on myös arvioitu, että SIS-asetusten yksilöiden suojeluun liittyviä tavoitteita ei tämän takia voida saavuttaa täysimääräisesti.

Sisäministeriö pitää SIS-asetusten tavoitteiden ja henkilökohtaisen turvallisuuden suojaamisen kannalta perusteltuna suojelun tarpeessa olevan lapsen tai aikuisen biometristen tietojen tallentamista SIS-järjestelmään myös silloin, kun biometriset tiedot on alun perin tallennettu kansalliseen poliisin rekisteriin ulkomaalaislain nojalla. Sisäministeriö esittää tämän johdosta uuden 5 momentin lisäämistä ulkomaalaislain 131 §:ään:

Edellä 1 momentissa tarkoitetut henkilötiedot voidaan lisäksi salassapitosäännösten estämättä luovuttaa Schengenin tietojärjestelmän (SIS) perustamisesta, toiminnasta ja käytöstä poliisiyhteistyössä ja rikosasioissa tehtävässä oikeudellisessa yhteistyössä, neuvoston päätöksen 2007/533/YOS muuttamisesta ja kumoamisesta sekä Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 1986/2006 ja komission päätöksen 2010/261/EU kumoamisesta annetussa Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksessa (EU) 2018/1862 tarkoitettuun SIS-järjestelmään mainitun asetuksen 32 artiklassa tarkoitetun kuulutuksen tekemiseksi sen estämättä, mitä henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa annetun lain 15 §:n 4 momentissa säädetään.

Ehdotettu säännös mahdollistaisi sisäministeriön käsityksen mukaan poliisin rekisteriin ulkomaalaislain 131 §:n nojalla talletettujen biometristen tietojen käyttämisen SIS-kuulutuksissa haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden, kuten lapsien, oikeuksien turvaamiseksi perustuslakivaliokunnan lausunnossa tarkoitettulla tavalla.

Poliisin henkilötietolain 15 §:n 1 momentin mukaan poliisi saa käsitellä erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tietoja vain, jos käsittely on käsittelytarkoituksen kannalta välttämätöntä. Välttämättömyysvaatimus koskee muun henkilötietojen käsittelyn ohella myös tietojen luovuttamista. Ulkomaalaislain 131 §:ssä tarkoitettuja biometrisia tietoja, kuten muitakin erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tietoja, voitaisiin poliisin henkilötietolain 15 §:n 1 momentin mukaisesti luovuttaa SIS-järjestelmään vain, kun se on välttämätöntä.

Ulkomaalaislain 131 §:n nojalla poliisin kansalliseen rekisteriin kerättävät tuntomerkkitiedot vastaavat osittain Eurodac-järjestelmään tallennettavia tietoja. Ulkomaalaislaissa ei sisäministeriön näkemyksen mukaan kuitenkaan ole tarpeen säätää tuntomerkkitietojen luovuttamisesta Eurodac-järjestelmään, koska sormenjälkitiedot otetaan ja tallennetaan järjestelmään suoraan sovellettavan Eurodac-asetuksen nojalla.

Sisäministeriö nostaa lisäksi esiin, että 7.7.2021 viisumitietojärjestelmän uudistamiseksi annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusta (EU) 2021/1134 sisältää säännöksen, jonka mukaisesti EU:n viisumitietojärjestelmän tietoja voidaan käyttää SIS-kuulutusten tekemiseksi kadonneista tai haavoittuvassa asemassa olevista henkilöistä. Komissio vahvistaa uudistetun viisumitietojärjestelmän toiminnan aloituspäivän viimeistään 31.12.2023. Asetuksen mukaan viisumitietojärjestelmään tallennetaan jatkossa myös pitkäaikaista viisumia ja oleskelulupaa koskevat hakemustiedot, mukaan lukien sormenjäljet ja kasvokuva, siltä osin kuin hakija on velvollinen toimittamaan ne asiaan kuuluvan unionin tai kansallisen oikeuden mukaisesti.

Muut kuulutusluokat

Poliisihallitus toteaa, että esityksessä erityisesti käyttötarkoitussidonnaisuuden perusteella poissuljetut 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. Esimerkiksi ulkomaalaislain 131 §:ssä tarkoitettuja biometrisia tietoja tulisi Poliisihallituksen näkemyksen mukaan voida luovuttaa SIS-rajatarkastusasetuksen ja SIS-palauttamisasetuksen mukaisiin maahantulokielto- ja palauttamiskuulutuksiin. Poliisihallitus nostaa myös esiin, että biometrisia tietoja ei usein ole saatavissa muutoin kuin kansallisista rekistereistä etenkin silloin, kun on kyse SIS-poliisiyhteistyöasetuksen mukaisista kuulutuksista. Biometristen tunnistajien tallentamisen rajoittaminen voi rajoittaa henkilön oikeusturvaa esimerkiksi tilanteessa, jossa kuulutus on syötetty ilman biometrisiä tunnistajia ja viranomaisen kanssa asioivan henkilön henkilöllisyyttä ei voida näiden puuttuessa varmistaa riittävällä tarkkuudella.

Keskusrikospoliisin näkemyksen mukaan kansallinen sääntely on 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 torjuntatarkoituksessa. Näin ollen on epäohdonmukaista, että biometrisiä tunnistajia ei tällä perusteella voisi tallentaa SIS-järjestelmään, jossa pääasiallinen käyttötarkoitus vastaa kuitenkin biometristen tunnistajien tallentamisen alkuperäistä käyttötarkoitusta. Myöskään muita ulkomaalaislain nojalla kerättäviä valokuvia ja sormenjälkiä ei esityksen mukaan voi liittää SIS-kuulutuksiin käyttötarkoituksidonnaisuuden periaate ja erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien tietojen käsittelyä koskeva välttämättömyysvaatimus huomioiden.

Henkilöiden nopea ja luotettava tunnistaminen on keskusrikospoliisin mukaan maahantulokielto- ja palauttamiskuulutusten osalta ensiarvoisen tärkeää. Jatkossa SIS-järjestelmä tulee myös olemaan yksi keskeisistä järjestelmistä EU:n yhteentoimivien tietojärjestelmien joukossa. Keskusrikospoliisi pitää tärkeänä myös sitä, että SIS-kuulutusten viranomaisilta edellyttämät toimenpiteet kohdistuvat oikeaan henkilöön, jotta sivullisten oikeusturva ei vaarannu. Biometristen tunnistajien puuttumisesta aiheutuu myös suuri kuormitus SIRENE-toimistolle, jonka tehtävänä on välittää kuulutuksiin liittyvää lisätietoa esimerkiksi henkilöllisyyden varmistamiseen liittyen.

Keskusrikospoliisi ehdottaa harkittavaksi 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 tietojen käsittely olisi edelleen mahdollista SIS-järjestelmässä, vaikka SIS:iin onkin uuden asetuksen myötä annettu tunnistamattomien rikoksentehtäjäiden tunnistamiseksi tehtävä sormenjälkien hakumahdollisuus rikostorjuntatarkoituksessa.

Maahanmuuttovirasto toteaa lausunnossaan, että biometristen tunnistajien puuttuminen heikentää SIS-järjestelmän tehokkuutta ja tavoitteiden toteutumista. Lisäksi henkilöiden tunnistamiseksi tehtävä manuaalinen lisätietojen vaihto SIRENE-toimistojen ja viranomaisten välillä aiheuttaa ylimääräistä työtä ja asian selvittelyä. Maahanmuuttovirasto pitää tärkeänä, että biometrisia tunnistajia koskeviin puutteisiin saataisiin SIS-järjestelmän toimintaa ja tarkoitusta sekä viraston prosesseja ja resurssien tehokasta käyttöä palveleva ratkaisu.

Suojelupoliisi korostaa, että henkilön kasvokuva ja muut biometriset tiedot ovat käytännössä ainoa luotettava tapa tunnistaa henkilö. Aakkosnumeeriset tiedot, kuten nimi ja syntymäaika, eivät vastaa tavalla yksilöi henkilöä. Tässä suhteessa on erittäin tärkeää, että toisen jäsenvaltion laatiman SIS-kuulutuksen perusteella toimivalla viranomaisella on välittömästi käytössään mahdollisimman täydelliset tiedot henkilöllisyyden varmistamiseksi. Asia on merkityksellinen paitsi viranomaisten toiminnan, myös kuulutuksen kohteen ja mahdollisesti myös sivullisten henkilöiden oikeusturvan kannalta. Suojelupoliisin näkemyksen mukaan tulevissa lainsäädännön kehittämiseen liittyvissä hankkeissa olisi edelleen syytä arvioida mahdollisuutta hyödyntää kansallisiin tietojärjestelmiin tallennettuja biometrisia tietoja osana SIS-kuulutuksia.

Sisäministeriön vastaus: Sisäministeriö pitää sekä kuulutuksen kohteiden että sivullisten henkilöiden oikeusturvan toteutumista ja henkilöiden luotettavaa tunnistamista tärkeänä ja toteaa, että biometristen tunnistajien tallentaminen SIS-järjestelmään on myös kansallista sääntelyä valmisteltaessa arvioitu kuulutusten toiminnan tehokkuuden kannalta keskeiseksi. Sisäministeriö nostaa kuitenkin esiin, että EU:n yhteiset tietojärjestelmät eroavat toisistaan tietojen tallentamista koskevien säännösten velvoittavuuden osalta. Eurodac-asetuksessa 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 ei sisälly vastaavaa harkinnanvaraisuutta biometristen tietojen luovuttamisen osalta kuin SIS-

asetuksissa. Biometriset tiedot on luovutettava viisumitietojärjestelmään, vaikka niitä voidaan luovutuksen jälkeen käyttää lainvalvontatarkoituksessa. Sen sijaan SIS-kuulutukset on mahdollista tehdä ilman biometrisia tietoja, sillä biometriset tiedot eivät sisälly SIS-asetuksissa edellytettyyn kuulutusten vähimmäissisältöön.

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). Valiokunta toteaa esityksestä antamassaan lausunnossa, että valiokunnan mielestä nyt ehdotettava sääntely vastaa tältä osin valiokunnan käytäntöä koskien biometristen tunnisteiden käsittelyä.

Perustuslakivaliokunta on ulkomaalaislain muuttamista koskevassa lausunnossa (PeVL 47/2010 vp, s. 4) pitänyt säättämisjärjestyskysymyksenä, että ulkomaalaislain 131 §:n perusteella kerättyjen sormenjälkien käyttäminen rajoitetaan vain niiden keräämis- ja tallettamistarkoitusta vastaavaan tarkoitukseen. Tällainen tarkoitus voi valiokunnan mukaan sinänsä liittyä myös tarkasti määriteltyjen rikosten estämiseen ja selvittämiseen, mutta ainoastaan siinä laajuudessa kuin tällä toiminnalla on kiinteä yhteys alkuperäiseen keräämis- ja tallettamistarkoitukseen. Valiokunta toteaa lausunnossaan myös hiljattain kiinnittäneensä erityistä huomiota sormenjälkitietojen käyttötarkoituksen laajentamiseen arvioidessaan sääntelyä henkilötietojen käsittelystä poliisitoimissa annetussa laissa (PeVL 51/2018 vp, s. 14). Valiokunta katsoi, että käyttötarkoitussidonnaisuudesta voitiin tavallisen lain säättämisjärjestyksessä poiketa sääntelyä olennaisesti alkuperäiseen keräämis- ja tallettamistarkoitukseen rajaamatta vain, mikäli sormenjälkitietojen käyttö eräiden Eurodac-asetuksessa tarkoitettujen rikosten ennalta estämiseksi, paljastamiseksi tai selvittämiseksi oli EU:n Eurodac-asetuksessa edellytettyä.

Hallintovaliokunta ehdotti lausunnon PeVL 51/2018 vp johdosta mietinnössään sääntelyn täsmenmistä siten, että esitykseen sisältyvä viittaus Eurodac-asetuksessa tarkoitettuihin terrorismi- ja muihin vakaviin rikoksiin muutettiin viittaukseksi sellaisiin rikoslaisissa tarkoitettuihin rikoksiin, joilla on kiinteä yhteys alkuperäiseen käsittelytarkoitukseen (HaVM 39/2018 vp). Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön valossa sisäministeriö ei pidä mahdollisena esittää tässä yhteydessä laajennuksia ulkomaalaislain 131 §:ssä tarkoitettujen biometristen tietojen sallittuihin toissijaisiin käsittelytarkoituksiin.

Ehdotetun sääntelyn suhde EU-oikeuteen

Keskusrikospoliisi viittaa lausunnossaan komissio tuoreeseen Schengen-maatarkastuksen seuranta-toimia käsittelevään kirjeeseen. Keskusrikospoliisin mukaan komissio toteaa kirjeessään, 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 keskusrikospoliisin näkemyksen mukaan koskettamaan myös uusia kuulutuksia kolmansien maiden kansalaisista, jotka ovat saaneet palauttamispäätöksen.

Perustuslakivaliokunta kiinnittää huomiota samaansa selvitykseen, jonka mukaan 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. Biometrisilla tiedoilla tarkoitetaan SIS-poliisiyhteistyöasetuksen 3 artiklan 12 kohdan määritelmän mukaan valokuvien, kasvokuvien ja sormenjälkitietojen lisäksi myös DNA-tunnisteita. Valiokunnan mukaan on ollut selvää, että Euroopan unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan unionin lainsäädäntö on ensisijaista suhteessa kansallisiin säännöksiin oikeuskäytännössä määriteltyjen edellytysten mukaisesti, eikä suomalaisessa lainsäädännössä tule pyrkiä EU-oikeuden kanssa ristiriidassa oleviin ratkaisuihin.

Sisäministeriön vastaus: Sisäministeriön hallintovaliokunnalle 11.10.2021 antamassa lausunnossa on nostettu esiin, että ministeriö on käynyt sähköpostikeskustelua biometristen tietojen saatavuudesta komission virkamiehen kanssa syyskuussa 2021. Keskustelussa esitettyjen näkemysten mukaan SIS-asetuksissa tarkoitettua tietojen saatavuutta voi haitata joko lainsäädännöllinen este (käyttötarkoitussidonnaisuus) tai tekninen este (ei pääsyä automatisoituun sormenjälkien tunnistusjärjestelmään eli AFIS-järjestelmään). Aiheesta myöhemmin käydyissä jatkokeskusteluissa on korostettu, että biometristen tietojen tallentaminen on komission näkemyksen mukaan tärkeää. Keskusrikospoliisin lausunnossa mainitussa Schengen-maatarkastuksen seuranta-toimia käsittelevässä kirjeessä

on kuitenkin kyse kumottavan SIS II -säädöspohjan mukaisesta SIS II -järjestelmästä, joka eroaa uusien SIS-asetusten mukaisesta järjestelmästä muun muassa lainvalvontakäytön edellytysten osalta. Uusien asetusten mukaiseen SIS-järjestelmään luovutettuja biometrisia tietoja on mahdollista luovutuksen jälkeen käyttää terrorismirikosten ja vakavien rikosten selvittämiseksi laajemmin kuin SIS II -säädöspohja mahdollistaa ja laajemmin kuin kansallinen lainsäädäntö sallii.

Valokuvat, kasvokuvat ja sormenjälkitiedot on uusien SIS-asetusten mukaan tallennettava SIS-kuulutuksiin, jos ne ovat saatavilla. Esityksessä on katsottu, että tietojen voidaan katsoa olevan saatavilla, kun kansallinen lainsäädäntö mahdollistaa niiden luovuttamisen SIS-järjestelmään. Kuulutukset on kuitenkin mahdollista tehdä SIS-järjestelmään ilman biometrisia tietoja, sillä biometriset tiedot eivät sisälly SIS-asetuksissa edellytettyyn kuulutusten vähimmäissisältöön. Sisäministeriön käsityksen mukaan ehdotettu sääntely ei ole ristiriidassa EU-oikeuden vaatimusten kanssa. Sisäministeriö ehdottaa kuitenkin edellä kuvatusti perustuslakivaliokunnan lausunnon johdosta ulkomaalaislakiin muutosta, joka mahdollistaisi poliisin rekisteriin ulkomaalaislain nojalla talletettujen biometrinen tietojen luovuttamisen eräisiin SIS-kuulutuksiin poliisin henkilötietolaissa säädettyjen toissijaisia käsittelytarkoituksia koskevien rajoitusten estämättä.

SIS-poliisiyhteistyöasetuksessa on rajatusti mahdollistettu myös DNA-tunnisteen käyttö, joka helpottaa kadonneiden henkilöiden tunnistamista tapauksissa, joissa sormenjälkitietoja, valokuvia tai kasvokuvia ei ole saatavilla. Sisäministeriön näkemyksen mukaan DNA-tunnisteen tallentaminen SIS-kuulutuksiin on mahdollista poliisin henkilötietolain mukaisin edellytyksin, kun se on käsittelytarkoituksen kannalta välttämätöntä.

Sisäministeriö nostaa lisäksi tässä yhteydessä esiin, että komissio antaa SIS-asetusten mukaan viimeistään 28.12.2021 päätöksen, jossa vahvistetaan uusien asetusten mukaisen SIS-järjestelmän toiminnan aloituspäivämäärä. Komissio tekee päätöksen aloituspäivämäärästä tarkistettuaan, että seuraavat edellytykset täyttyvät: (1) asetusten soveltamisen edellyttämät täytäntöönpanosäädökset on annettu; (2) kansalliset viranomaiset ovat toteuttaneet tarvittavat tekniset ja oikeudelliset järjestelyt, jotta SIS-tietojen käsittely ja lisätietojen vaihto ovat mahdollisia ja (3) eu-LISA on saattanut onnistuneesti päätökseen kaikki testaustoimensa. Sisäministeriön tietojen mukaan käyttöönotto on viivästymässä suunnitellusta aikataulusta. Tämänhetkisen arvion mukaan järjestelmä otettaisiin käyttöön 15.6.2022. Jäsenvaltioiden olisi ilmoitettava komissiolle 6.5.2022 mennessä, että käyttöönoton edellyttämät tekniset ja oikeudelliset järjestelyt on toteutettu.

Biometrinen tietojen julkisuus ja salassapito

Perustuslakivaliokunta kiinnittää huomiota siihen, että biometrisiä tietoja ei ole säädetty kattavasti ja nimenomaisesti salassa pidettäviksi. Valiokunnan mielestä arkaluonteisiin tietoihin lukeutuviin biometrinen tietojen antamiseen kohdistuvalle rajoitukselle voitaisiin sinänsä katsoa tässä yhteydessä olevan perustuslain 12 §:n 2 momentissa tarkoitettuja välttämättömiä syitä. Valiokunta muistuttaa, että eduskunta on julkisuuslainsäädännön kokonaisuudistuksen yhteydessä korostanut pidettävää suhtautumista viranomaisten tietojen salassapitoa koskevien säännösten sijoittamiseen erityislainsäädäntöön.

Sisäministeriön vastaus: Sisäministeriö pitää arkaluonteisiin tietoihin kuuluvien biometrinen tietojen salassapitoa tärkeänä. Valmistelussa on arvioitu, että biometrinen tietojen julkisuutta ja salassapitoa koskevaan sääntelyyn ei ole tarpeen esittää muutoksia nyt käsiteltävänä olevan esityksen yhteydessä. Ehdotetun lainsäädännön kannalta merkityksellisten biometrinen tietojen voidaan katsoa kuuluvan salassapidon piiriin voimassa olevien julkisuuslain 24 §:n 1 momentin kohtien nojalla. Mainitun momentin 4 kohdan nojalla salassa pidettäviä ovat, ellei erikseen muualla säädetä, poliisin ja muun esitutkintaviranomaisen rikosten ehkäisemistä tai niiden selvittämistä varten ylläpitämät rekisterit ja rikosten ehkäisemistä koskevat selvitykset samoin kuin henkilöllisyyden tai matkustusoikeuden todentamista tai varmentamista koskevan hallintoasian käsittelyssä saamat ja ottamat henkilön valokuvat ja muut henkilötuntemerkitiedot sekä henkilölle tai henkilökortille tai matkustusasiakirjalle annetut erityiset tunnisteet. Kohdan perusteluiden mukaan se olisi sovellettavissa poliisin lisäksi myös muun viranomaisen henkilöllisyyden tai matkustusoikeuden todentamista ja varmentamista koskevassa hallintoasiassa saamiin henkilötuntemerkki- ja erityisiin henkilön tai asiakirjan tunnistetietoihin, kuten ulkoasiainhallinnon passiasioiden käsittelyssä saatuihin henkilötuntemerkkeihin (HE 30/1998 vp, s. 91). Momentin 24 kohdassa puolestaan säädetään salassa pidettäväksi asiakirjat, jotka koskevat kansainvälisen suojelun tarvetta, ulkomaalaisen maahantulon edellytyksiä ja maassa oleskeluoikeutta tai niiden perustetta taikka Suomen

kansalaisuuden saamista tai menettämistä taikka kansalaisuusaseman määrittämistä, jos ei ole ilmeistä, että tiedon antaminen niistä ei vaaranna asianosaisen tai hänen läheisensä turvallisuutta.

Tietojen saanti terrorismirikosten ja eräiden muiden vakavien rikosten ennalta estämiseksi, paljastamiseksi ja selvittämiseksi

Poliisin henkilötietolain soveltamisala

Tulli nostaa esiin, että poliisin henkilötietolain 18 §:n muutosehdotuksen mukaan myös Tulli olisi keskusrikospoliisin ja suojelupoliisin ohella VIS-päätöksen 3 artiklan 3 kohdassa tarkoitettu keskusyhteyspiste tietojen saamiseksi viisumitietojärjestelmästä terrorismirikosten ja eräiden muiden vakavien rikosten ennalta estämiseksi, paljastamiseksi ja selvittämiseksi. Tulli esittää, että vastaava ilmaus tai viittaus siihen sisällytettäisiin tässä yhteydessä myös Tullin henkilötietolakiin, sillä poliisin henkilötietolaissa säännellään vain henkilötietojen käsittelystä poliisissa, ei siis Tullissa. Tätä edellyttäisi Tullin näkemyksen mukaan myös lainsäädännön täsmällisyys ja johdonmukaisuus.

Sisäministeriön vastaus: Voimassa olevassa poliisin henkilötietolain 18 §:ssä säädetään poliisin oikeudesta saada tietoja Euroopan unionin viisumitietojärjestelmästä. Lainkohtaa ehdotetaan esityksessä muutettavaksi siten, että se koskisi viisumitietojärjestelmän lisäksi myös tietojen saantia Eurodac-järjestelmästä. Samalla säännökset rajattaisiin koskemaan tietojen saantia terrorismirikosten ja vakavien rikosten estämiseksi, paljastamiseksi ja selvittämiseksi. Säännöstä ei kytkettäisi vain poliisin oikeuteen saada tietoja, koska myös muut kansalliset lainvalvontaviranomaiset pyytävät lainvalvontatarkoituksessa haettavia tietoja säännöksessä nimettävien yhteyspisteiden kautta. Viisumitietojärjestelmään lainvalvontatarkoituksessa tehtävien hakujen keskusyhteyspisteet sijoituisivat keskusrikospoliisiin, suojelupoliisiin ja Tulliin. Eurodac-järjestelmän osalta yhteyspiste toimisi keskusrikospoliisissa.

Sisäministeriön näkemyksen mukaan eurooppalaisten tietojärjestelmien lainvalvontakäyttöä koskeva sääntely on perusteltua keskittää poliisin henkilötietolakiin. Vastaavaa keskitettyä sääntelyä on ehdotettu myös parhaillaan eduskunnan käsiteltävänä olevassa hallituksen esityksessä rajanylitystietojärjestelmää ja Euroopan matkustustieto- ja -lupajärjestelmää koskevaksi täydentäväksi lainsäädännöksi (HE 173/2021 vp). Keskusrikospoliisissa olisi siten paitsi viisumitietojärjestelmän ja Eurodac-järjestelmän, myös rajanylitystietojärjestelmän ja ETIAS-keskusjärjestelmän lainvalvontakäytön yhteyspiste. Keskusrikospoliisi käsitelisi myös niiden lainvalvontaviranomaisten esittämät pyynnöt, joissa ei ole omaa keskusyhteyspistettä.

Kuten Tulli toteaa, poliisin henkilötietolain soveltamisala on kuitenkin lain voimassa olevassa 1 §:ssä rajattu koskemaan ainoastaan poliisilain 1 luvun 1 §:ssä tarkoitettujen poliisille kuuluvien tehtävien suorittamiseksi tarpeellisten henkilötietojen käsittelyä. Sisäministeriön näkemyksen mukaan lain soveltamisalaa olisi tarpeen muuttaa, koska ehdotetussa 18 §:ssä säädettäisiin keskitetysti kaikkien viranomaisten lainvalvontatarkoituksessa tapahtuvasta tiedonsaannista. Tiedonsaantia koskevia säännöksiä sovellettaisiin siten poliisille kuuluvien tehtävien lisäksi myös muiden lainvalvontaviranomaisten tehtävien suorittamiseksi tarpeellisten henkilötietojen käsittelyyn. Sisäministeriö on tästä syystä ehdottanut hallintovaliokunnalle 21.9.2021 antamassaan lausunnossa sekä esityksessä HE 173/2021 vp uuden 3 momentin lisäämistä poliisin henkilötietolain 1 §:ään:

Lisäksi tässä laissa säädetään tietojen saannista eräistä eurooppalaisista tietojärjestelmistä terrorismirikosten ja vakavien rikosten estämiseksi, paljastamiseksi ja selvittämiseksi.

Viittaus rikoslain 34 a lukuun

Sisäministeriö on lausunnossaan 21.9.2021 esittänyt, että poliisin henkilötietolain 18 §:n 1 momentin 1 kohta ja 2 momentin 1 kohta tulisi rikoslain 1 ja 34 a luvun muuttamisesta annetun lain (281/2021) huomioimiseksi muuttaa seuraavaan muotoon:

- 1) rikoslain 34 a luvun 1, 1 a, 2–4, 4 a–4 c, 5 ja 5 b–5 d §:ssä tarkoitettut terrorismirikokset;

Oikeusministeriö on arvioinut kyseistä ehdotusta 10.11.2021 hallintovaliokunnalle antamassaan kirjallisessa lausunnossa. Lausunnon mukaan oikeusministeriön tiedossa ei ole estettä sille, että

henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa annetun lain 18 §:n 1 momentin 1 kohdassa ja 2 momentin 1 kohdassa viitattaisiin myös terroristin rahoittamista koskevaan rikoslain 34 a luvun 5 a §:ään. VIS-asetuksen ja Eurodac-asetuksen terrorismirikosten määritelmät myös jättävät rikosten piiriin jossakin määrin auki. Kysymys on sisäministeriön hallinnonalan lainsäädännöstä, joten sisäministeriön näkemyksellä on oikeusministeriön käsityksen mukaan keskeinen merkitys arvioitaessa edellytyksiä ja tarvetta lisätä kohtiin viittaus myös rikoslain 34 a luvun 5 a §:ään. Asian arvioinnissa on oletettavasti merkitystä myös sillä, mikä merkitys ja vaikutus lisäyksellä olisi käytännön tietojensaantitoiminnan kannalta.

Sisäministeriön vastaus: Sisäministeriön käsityksen mukaan viittaaminen rikoslain 34 a luvun 5 a §:ään on perusteltua. Terroristisessa tarkoituksessa tehtyjen rikosten tekemiseksi toimivan yksittäisen henkilön rahoittaminen ei lähtökohtaisesti ole vähemmän vaarallista kuin rikoslain 34 a luvun 5 b §:ssä tarkoitettu terroristiryhmän rahoittaminen. Yksittäisen henkilönkin toimet voivat toteutuessaan aiheuttaa mittavia henkilö- ja muita vahinkoja ja kohdistua vakavuustasoltaan erilaisten terroristisessa tarkoituksessa tehtyjen rikosten tekemiseen. Kuten oikeusministeriön lausunnossa tuodaan esiin, mainittu terroristisessa tarkoituksessa tehtyjen rikosten tekemistä edistävä rikos on asteikkonsa perusteella vakava rikos ja myös vakavampi rikos kuin useat muut kohdassa viitattut rikokset. Sisäministeriö ehdottaa oikeusministeriön lausunnon johdosta, että poliisin henkilötietolain 18 §:n 1 momentin 1 kohta ja 2 momentin 1 kohta muutettaisiin seuraavaan muotoon:

- 1) rikoslain 34 a luvun 1, 1 a, 2–4, 4 a–4 c, 5 ja 5 a–5 d §:ssä tarkoitetut terrorismirikokset;

Keskusyhteyspisteitä koskevat säännökset

Sisäministeriö nostaa tässä yhteydessä esiin myös 21.9.2021 hallintovaliokunnalle annetussa lausunnossa tarkemmin perustellun ehdotuksen keskusyhteyspisteitä koskevien säännösten muuttamiseksi. Sisäministeriön näkemyksen mukaan säännöksiä tulisi täsmentää seuraavasti:

18 §:n 1 momentti: Keskusrikospoliisissa, suojelupoliisissa ja Tullissa on VIS-päätöksen 3 artiklan 3 kohdassa tarkoitetut keskusyhteyspisteet tietojen saamiseksi viisumitietojärjestelmästä seuraavien rikosten ennalta estämiseksi, paljastamiseksi ja selvittämiseksi:

18 §:n 2 momentti: Keskusrikospoliisissa on Eurodac-asetuksen 3 artiklan 2 kohdassa tarkoitettu kansallinen yhteyspiste sormenjälkitietojen vertailua Eurodac-tietoihin koskevien pyyntöjen esittämiseksi seuraavien rikosten ennalta estämiseksi, paljastamiseksi ja selvittämiseksi:

Tietojen säilytysaika

Oikeusministeriö on lausunnossaan kiinnittänyt säilytysaikojen osalta huomiota erityisesti biometristen henkilötietojen säilytysaikojen pituuteen ja esittänyt säilytysaikasääntelyn tarkempaa arvioimista SIS-asetusten nojalla saatujen tietojen osalta sekä laajemmin kokonaisuutena ja huomioiden vaatimuksen henkilötietojen käsittelyn oikeasuhteisuudesta. Oikeusministeriö toteaa, että perustuslakivaliokunta on pitänyt viiden vuoden säilytysaikaa arkaluonteisten tietojen osalta pitkänä (PeVL 13/2017 vp, s. 6) ja korostanut, että mitä pidemmäksi tietojen säilytysaika muodostuu, sitä olennaisempaa on huolehtia tietoturvasta, tietojen käytön valvonnasta ja rekisteröidyn oikeusturvasta (PeVL 28/2016 vp, s. 7). Valiokunta on kiinnittänyt poliisin henkilötietolakia koskevan esityksen osalta huomiota pitkiin säilytysaikoihin erityisesti arkaluonteisten henkilötietojen säilyttämisen tarpeen kannalta (PeVL 51/2018 vp, s. 15–16). Oikeusministeriön näkemyksen mukaan esityksestä ei käy ilmi, onko säilytysaikasääntelyä arvioitu tarkemmin huomioiden perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntö.

Sisäministeriön vastaus: Kuulutusten poistamisesta säädetään suoraan sovellettavissa SIS-asetuksissa, eikä SIS-järjestelmän tietojen säilyttämisestä ole arvioitu mahdolliseksi antaa täydentävää kansallista sääntelyä. Kansallinen sääntely on kuitenkin SIS-asetusten mukaan tietyn edellytyksin mahdollista, kun on kyse jäsenvaltioiden kansallisissa tiedostoissa säilytettävistä tiedoista. Asetukset eivät rajoita jäsenvaltion oikeutta säilyttää kansallisissa tiedostoissaan SIS-tietoja, jotka liittyvät sen alueella toteutettuihin toimenpiteisiin. Tällaisia tietoja saadaan säilyttää

kansallisissa tiedostoissa enintään kolme vuotta, jollei kansallisen lainsäädännön erityissäännöissä säädetä pidemmästä säilyttämisaikasta. Asetuksissa ei myöskään rajoiteta jäsenvaltion oikeutta säilyttää kansallisissa tiedostoissaan SIS-järjestelmään tallentamaansa tiettyyn kuulutukseen sisältyviä tai liittyviä tietoja.

Yleisen tietosuojasetuksen 5 artiklan 1 kohdan e alakohdan ja rikosasioiden tietosuojadirektiivin 4 artiklan 1 kohdan e alakohdan mukaan henkilötietoja on säilytettävä muodossa, josta rekisteröity on tunnistettavissa, ainoastaan niin kauan kuin on tarpeen henkilötietojen käsittelytarkoitusten toteuttamista varten. Esityksessä on arvioitu, että SIS-asetukset eivät edellytä muutoksia säilytysaikoja koskevaan sääntelyyn. Kansallisiin rekistereihin tallennettuihin tietoihin sovelletaan toimivaltaisia viranomaisia koskevaa henkilötietolainsäädäntöä. Henkilötietojen säilytysajoista säädetään voimassa olevissa sektorikohtaisissa henkilötietolaeissa, joissa on huomioitu säilytyksen rajoittamisen periaate. Muita tietoja lyhyemmän säilytysajan asettaminen arkaluonteisina pidettäville tiedoille johtaisi tilanteisiin, joissa osa samaan tehtävään liittyvistä tiedoista olisi poistettava eri aikaan kuin muut. Hallintovaliokunta on poliisin henkilötietolain uudistusta koskevassa mietinnössään todennut, että tämä olisi ongelmallista etenkin tietojen eheyden kannalta (HaVM 39/2018 vp). Sisäministeriö ei ehdota muutoksia tietojen säilytysaikoja koskeviin säännöksiin.