



SM019:00/2019

Lausuntotiivistelmä; luonnos hallituksen esitykseksi Schengenin tietojärjestelmän (SIS) käyttöä koskevia asetuksia täydentäväksi lainsäädännöksi

Euroopan neuvoston ja parlamentin asetukset Schengenin tietojärjestelmän (SIS) käytöstä tulivat voimaan joulukuussa 2018. Poliisiyhteistyötä koskeva asetus (EU) 2018/1862 ja rajatarkastuksia koskevat asetus (EU) 2018/1861 muodostavat SIS-järjestelmän oikeusperustan ja niitä täydentää kolmansien maiden kansalaisten palauttamista koskeva asetus (EU) 2018/1860. Asetusten tavoitteena on tehostaa terrorismin ja vakavan rikollisuuden torjuntaa, varmistaa turvallisuuden korkea taso kaikkialla EU:ssa sekä edistää muuttoliikkeen hallintaa.

Sisäministeriö asetti 1.10.2019 hankkeen valmistelemaan ehdotuksen poliisin, maahanmuuttohallinnon ja Rajavartiolaitoksen toimialaa koskevan lainsäädännön muutoksiksi, jotka ovat tarpeen Schengenin tietojärjestelmää (SIS) koskevien säännösten saattamiseksi ajan tasalle. Hallituksen esityksen luonnos valmisteltiin työryhmässä, jossa olivat edustettuina sisäministeriön poliisiosasto, rajavartio-osasto, maahanmuutto-osasto ja kansallisen turvallisuuden yksikkö sekä Poliisihallitus, keskusrikospoliisi, suojelupoliisi, Rajavartiolaitoksen esikunta ja Maahanmuuttovirasto. Valtiovarainministeriön ja Tullin kuulemisen perusteella hankkeessa sovittiin valmisteltavaksi myös henkilötietojen käsittelystä Tullissa annetun lain muutokset. Valtiovarainministeriön asiantuntijat ovat osallistuneet työryhmän työskentelyyn ja esitysluonnoksen valmisteluun.

Työryhmän laatimasta esitysluonnoksesta järjestettiin lausuntokierros 2.10.-13.11.2020. Lausunnon antoivat ulkoministeriö, oikeusministeriö, valtiovarainministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö, sisäministeriön maahanmuutto-osasto, rajavartio-osasto ja kansallisen turvallisuuden yksikkö, Poliisihallitus, keskusrikospoliisi, suojelupoliisi, Maahanmuuttovirasto, Tulli, Liikenne- ja viestintävirasto ja Syyttäjälaitos. Tietosuoja-valtuutetun toimistolla ei ollut lausuttavaa luonnoksen johdosta.

Lausunnot ovat luettavissa lyhentämättöminä julkisessa palvelussa osoitteessa <https://intermin.fi/hankkeet> tunnuksella SM019:00/2019.

Esitysluonnosta ja sen tavoitteita pidettiin lausunnoissa yleisesti kannatettavina ja ehdotettuja muutoksia tarkoituksenmukaisina. Useissa lausunnoissa kiinnitettiin kuitenkin huomiota tarpeeseen täsmentää biometristen tietojen sekä muiden erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien ja arkaluonteisten tietojen käsittely-edellytyksiä. Lisäksi lausunnoissa nostettiin esiin muun muassa ehdotetun sääntelyn taloudellisia vaikutuksia koskevat kirjaukset sekä sääntelyn suhde julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annettuun lakiin.

Biometrinen tietojen ja muiden arkaluonteisten tietojen käsittely

Oikeusministeriö nostaa lausunnossaan esiin, että tietojen luovuttamista koskevien rajoitusten olisi syytä ilmetä esitysluonnoksessa ehdotettua tarkemmin perusteluiden lisäksi myös tiedonluovutusta koskevista säännöksistä. Esitysluonnoksessa viitatu erityislakien säännökset erityisten henkilötietoryhmien käsittelystä näyttäytyvät epätasapainoisina suhteessa henkilötietojen luovuttamista koskeviin säännöksiin. Lisäksi muiden valtiosääntöoikeudellisesti arkaluonteisten ja salassapidettävien tietojen osalta ehdotetun sääntelyn riittävyys on oikeusministeriön näkemyksen mukaan kyseenalaista. SIS-asetuksista ei oikeusministeriön käsityksen mukaan seuraa estettä sille, etteikö salassapidettävien, erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien tai muutoin arkaluonteisten henkilötietojen luovuttamiselle voisi asettaa miltään osin yksityiskohtaisempia ja tarkkarajaisempia edellytyksiä. Lisäksi voimassa olevissa henkilötietolaeissa säädetyt biometrinen tietojen säilytysajat ovat oikeusministeriön näkemyksen mukaan SIS-asetusten säännösten valossa huomattavan pitkiä.

Esitystä olisi oikeusministeriön mukaan täsmennettävä oleellisesti siltä osin kuin on kyse ehdotetun sääntelyn suhteesta Schengenin asetuksiin. Jatkovalmistelussa tulisi selvittää myös ehdotetun sääntelyn

jakautumista rikosasioiden tietosuojalain ja yleisen tietosuoja-asetuksen soveltamisalaan. Oikeusministeriö nostaa lausunnossaan esiin myös muun muassa tarpeen selvittää esityksessä ehdotetun sääntelyn tarpeellisuutta sekä arvioida laajemmin ehdotettujen säännösten perusoikeusvaikutuksia.

Sisäministeriön maahanmuutto-osaston näkemyksen mukaan kolmansien maiden kansalaisista kansallisiin tietokantoihin kerättyjä biometrisiä tietoja ei tule käyttää tallennettaessa tietoja SIS-järjestelmiin. Maahanmuutto-osasto painottaa kuitenkin, että biometriset tiedot ovat luotettavin tapa tunnistaa SIS-järjestelmään rekisteröidyt henkilöt. Niillä on siten merkitystä SIS-järjestelmän toimivuuden ja sillä tavoiteltavien vaikutusten kannalta. Jatkovalmistelussa olisi hyvä arvioida, olisiko poliisin mahdollista kerätä maasta poistamista koskevan päätöksen tiedoksiannon yhteydessä henkilöltä tämän biometriset tiedot ja tallentaa ne suoraan SIS-järjestelmään. Tämä edellyttäisi muutosta ulkomaalaislakiin. Maahanmuutto-osasto nostaa esiin, että nykyisen SIS-järjestelmän evaluaatioissa Suomea on kehoitettu lisäämään kuulutuksiin myös henkilöiden biometriset tiedot. Toisaalta SIS-asetusten sanamuodon ei voi katsoa velvoittavan keräämään biometrisiä tietoja erikseen tätä tarkoitusta varten. Jatkovalmistelussa olisi syytä vielä arvioida, onko perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntö huomioiden mahdollista säätää kansallisesti biometrinen tietojen keräämisestä SIS-järjestelmää varten, jos SIS-asetukset eivät tähän suoraan velvoita.

Maahanmuutto-osasto nostaa myös esiin, että unionin yhteisiin tietojärjestelmiin tullaan jatkossa keräämään hyvin laajasti kolmansien maiden kansalaisten ja kansalaisuudettomien henkilöiden henkilötietoja mukaan lukien biometrisiä tietoja. Näissä tietojärjestelmissä on usein myös mahdollistettu tietojen käyttö muuhun kuin alkuperäiseen keräämistarkoitukseen. Maahanmuutto-osasto pitää tärkeänä, että kansallisten kolmansien maiden kansalaisten biometrisiä tietoja sisältävien rekisterien tarve ja niitä koskevan sääntelyn sisältö arvioitaisiin kokonaisuutena uudelleen. Lisäksi maahanmuutto-osasto tuo esiin, että maahanmuuttohallinnon uusi henkilötietolaki ei sisällä sormenjälkiä vastaavaa sääntelyä biometrisen kasvokuvan käsittelystä. Maahanmuutto-osasto pitää tärkeänä, että biometrisen kasvokuvan käsittelyä koskevat säännöt päivitetään pikimmiten.

Poliisihallitus pitää kestävämmänä sitä, että Eurodac-asetuksen sallimat toissijaiset käyttötarkoitukset kansainvälistä suojelua hakevien henkilöiden sormenjälkitietojen osalta on kansallisella tasolla toteutettu suppeammin kuin mitä Eurodac-asetus sallii eivätkä sormenjälkitietojen tarkistukset ja hyödyntämiset toteudu EU-lainsäädännön sallimassa laajuudessa. Ristiriita kansallisen lain ja unionitason lainsäädännön välillä vaikuttaa SIS-järjestelmän käyttömahdollisuuksiin Suomessa. Tulevina vuosina sillä on merkitystä EU-tason tietojärjestelmien yhteentoimivuutta toteutettaessa. Myös henkilön oikeusturvan kannalta on epäsuotuisaa, että kansallisessa lainsäädännössämme on ristiriita EU-lainsäädännön kanssa ja henkilön luotettava tunnistaminen jää tekemättä tai siinä epäonnistutaan.

Poliisihallitus kiinnittää huomiota myös esityksen kirjauksiin, joiden mukaan ulkomaalaislain nojalla kerättyjä biometrisiä tietoja ei arvioida voitavan tallentaa myöskään SIS-rajatarkastusasetuksen ja SIS-palauttamisasetuksen mukaisiin tilanteisiin. Ulkomaalaislain 131 §:ssä säädettyjä tietoja voidaan käyttää ainoastaan hyvin rajatuissa vakavan rikoksen tilanteissa, mikä on kestävämpiä SIS-järjestelmän tavoitteita ajatellen. Poliisihallituksen mukaan joka tapauksessa esityksen perusteluja tulisi täydentää ja kirjata auki ne syyt, joiden vuoksi biometrinen tietojen hyödyntäminen jää hyvin vaillinaiseksi Suomen tekemissä kuulutuksissa.

Keskusrikospoliisi nostaa esiin, että yhtenä SIS-asetusuudistusten keskeisenä tavoitteena on ollut vahvistaa edellytykset sormenjälkitietojen, valokuvien ja kasvokuvien käytölle tunnistamis- ja varmentamistarkoituksiin. Suomeen tehdyssä SIS-järjestelmän käyttöä tarkastelevassa Schengen-evaluaatiossa komissio kiinnitti huomiota siihen, että Suomen henkilökuulutuksissa on nykyisin erittäin vähän valokuvia ja sormenjälkiä verrattuna henkilökuulutusten määrään. Biometrinen tunnistaminen rajoittaminen johtaa tilanteeseen, jossa henkilöä ei voida kaikissa tilanteissa tunnistaa riittävällä tarkkuudella. Tällöin alkuperäinen yksityisyyden suojan korostaminen voi rajoittaa henkilön oikeusturvaa esimerkiksi tilanteessa, jossa kuulutus on syötetty ilman biometrisiä tunnistamistietoja ja viranomaisen kanssa asioivan henkilön henkilöllisyyttä ei voida näiden puuttuessa varmistaa. Näin kuulutuksen perusteena olevia toimenpiteitä ei voida lainkaan kohdistaa, tai väärä henkilö joutuu odottelemaan selvitysten tuloksia, pahimmillaan useita kertoja.

Keskusrikospoliisin näkemyksen mukaan esitysluonnoksesta ei ilmene riittävällä tarkkuudella, miksi ulkomaalaislain nojalla tallennettujen biometrinen tietojen hyödyntämisen myös alkuperäistä käyttötarkoitusta vastaavissa maahantulokielto- ja palauttamiskuulutuksissa todetaan mahdottomaksi. Maahantulokielto-

kuulutukset ovat lukumäärältään suurin henkilökuulutuserä. Olisi tärkeää, että biometrisiä tietoja voisi tallentaa palautuskuulutuksiin ja maahantulokieltokuulutuksiin ulkomaalaisen henkilön oman oikeusturvan kannalta, jotta henkilöllisyydestä pystytään varmentumaan nopeasti ja tehokkaasti, erityisesti silloin, kun kyseessä on suojelua tarvitseva lapsi tai haavoittuvassa asemassa oleva aikuinen. Ulkomaalaislain nojalla tallennetut kuvat ja sormenjäljet ovat usein ainoat viranomaisten käytössä olevat tunnistetiedot (esimerkiksi silloin, kun kyseessä on turvapaikanhakija). Jos esimerkiksi lasta tai haavoittuvaa henkilöä ollaan viemässä Schengen-alueelta laittomasti väärän henkilöllisyyden turvin, viranomaisten ainoa keino tunnistaa uhri SIS-kuulutuksen perusteella on se, että kuulutukseen on liitetty biometriset tunnistetiedot.

Jotta poliisin rekistereihin ulkomaalaislain 131 §:n nojalla tallennettuja tietoja voitaisiin hyödyntää SIS-kuulutuksissa yhdenmukaisesti muiden EU-asetusten suhteen, tulisi keskusrikospoliisin mukaan harkita poliisin henkilötietolain muuttamista siten, että 131 §:n perusteella tallennettuja biometrisiä tietoja saisi käyttää nykyistä laajemmin vakavien rikosten ennalta estämiseksi, paljastamiseksi tai selvittämiseksi.

Suojelupoliisin näkemyksen mukaan esityksessä voisi tuoda laajemmin esiin syitä, minkä takia kansallisessa lainsäädännössä muodostuu rajoituksia ulkomaalaislain perustella kerättyjen biometristen tietojen hyödyntämiseksi muuhun kuin niiden alkuperäiseen käsittelytarkoitukseen.

Maahanmuuttovirasto toteaa, että komissio on edellyttänyt Suomelta ja muun muassa Maahanmuuttovirastolta toimia, joilla edistetään teknisiä tai toiminnallisia ratkaisuja biometristen tunnistetietojen liittämiseksi SIS-kuulutuksiin. Toimien toteuttamisen tarkoituksenmukaisuus heikkenee, mikäli kansallisiin rekistereihin tallennettuja biometrisiä tietoja ei kansallisen lainsäädännön asettamien rajoitusten vuoksi voida käyttää kuulutuksissa. Biometristen tunnistetietojen käyttäminen on luotettavin keino oikean henkilöllisyyden varmistamiseen ja siten tärkeä esimerkiksi asetuksissa tarkoitettujen rikollisten, maahantulokieltolain määrättyjen tai haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden tunnistamisen kannalta. Tämän vuoksi biometristen tunnistetietojen käyttäminen kuulutuksissa on keskeistä asetusten tavoitteiden näkökulmasta. Biometristen tunnistetietojen puuttumisesta kuulutuksissa seuraa oikean henkilöllisyyden toteuttamisen vaikeutuminen ja todennäköisesti myös paljon manuaalista lisätyötä, erityisesti SIRENE-toimistoille. Biometriset tiedot ovat samalla kuitenkin tietosuojasetuksen tarkoittamia erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tietoja ja siten henkilötietojen suojan ehdotonta ydintä. Maahanmuuttovirasto pitää perusteltuna ehdotettua esityksen saattamista perustuslakivaliokunnan käsiteltäväksi ja toteaa, että biometristen tietojen käyttöä koskevien säännösten kokonaisvaltainen uudistaminen voisi olla tarpeen.

Taloudelliset vaikutukset ja tiedonhallinta

Valtiovarainministeriö nostaa esiin tarpeen tarkistaa esitysluonnoksen taloudellisia vaikutuksia. Kyseessä ei ole talousarvioesitykseen liittyvä esitys ja ehdotettava lainsäädäntö tulee saattaa voimaan käytettävissä olevien voimavarojen puitteissa. Päätökset esityksestä aiheutuvien kustannusten kattamisesta tehdään julkisen talouden suunnitelman ja valtion talousarvioiden valmistelun yhteydessä. Tulevan julkisen talouden suunnitelman sisältöön ei voida lakiesityksessä ottaa kantaa. Viranomaisen tulee hoitaa sille osoitetut tehtävät vuosittain myönnettyjen toimintamenojensa puitteissa. Tarvittaessa käytettävissä olevaa rahoitusta tulee uudelleen kohdentaa välttämättömiin tarpeisiin.

Valtiovarainministeriö kiinnittää lausunnossaan huomiota myös tiedonhallintalain sääntelyyn, jonka mukaan toimialasta vastaavan ministeriön tulisi jo valmisteluvaiheessa laatia muutosvaikutusarviointi, kun valmisteltavat säännökset vaikuttavat tietoa-aineistoihin ja tietojärjestelmiin. Lisäksi on arvioitava suunniteltujen säännösten vaikutukset asiakirjojen julkisuuteen ja salassapitoon. Merkittävimpien muutosvaikutusten olisi hyvä käydä ilmi esityksen perusteluista. Esityksessä olisi valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan hyvä tuoda esiin, aiheutuuko tiedonhallintalain tietojen luovutustapaa koskevista velvoitteista muutostarpeita tietojen luovuttamisen toteuttamiseen käytännössä. Myöskin voisi olla hyvä tuoda esille, mikä on tiedonhallintalain tietojen luovuttamistapaa koskevien velvoitteiden suhde perusteluissa esille tuotuun SIS-asetusten vastaavaan sääntelyyn. Valtiovarainministeriö nostaa myös esiin, että sisäministeriön tulisi arvioida henkilötietojen käsittelystä poliisitoimissa annetun lain tietojen luovutustapaa koskevat säännökset ja niiden suhde tiedonhallintalakiin kattavasti sekä tämän perusteella valmistella mahdolliset tarvittavat muutokset.

Ulkoministeriö toteaa, että esityksessä on huomioitu vaikutukset ulkoministeriön ylläpidossa olevaan kansalliseen viisumitietojärjestelmäympäristöön liityntöineen.

Sisäministeriön rajavartio-osaston mukaan uusista SIS-asetuksista suoraan seuraavat vaikutukset Rajavartiolaitoksen toimintaan ja niistä aiheutuvat kustannukset on kuvattu riittävällä tarkkuudella esityksen perusteluissa.

Poliisihallituksen ja keskusrikospoliisin mukaan taloudelliset ja muut vaikutukset on kuvattu esitysluonnoksessa kattavasti ja kirjaukset ehdotuksen vaikutuksista tulee säilyttää muuttumattomina.

Maahanmuuttovirasto pitää hyvänä, että EU:n SIS-asetuksista ja kansallisesta sääntelystä aiheutuvat taloudelliset vaikutukset on arvioitu esityksessä kokonaisuutena. Rahoitus on ehdoton edellytys tietojärjestelmien saattamiseksi jäsenvaltioilta edellytetylle tasolle. Maahanmuuttoviraston näkemyksen mukaan taloudelliset vaikutukset on kuvattu esityksessä tarkkarajaisesti parhaan tässä vaiheessa saatavilla olevan arvion mukaan.