

09.11.2020

POL-2020-61636

Keskusrikospoliisin lausunto sisäministeriölle luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle Schengenin tietojärjestelmän käyttöä koskevia asetuksia täydentäväksi lainsäädännöksi

Lausunnon viite SMDno-2019-1052

Sisäministeriö on pyytänyt keskusrikospoliisilta lausuntoa (SM2027332) luonnoksesta hallituksen esitykseksi (SM019:00/2019) eduskunnalle Schengen tietojärjestelmän käyttöä koskevia asetuksia täydentäväksi lainsäädännöksi.

Keskusrikospoliisi pitää esitysluonnosta perusteltuna ja hyvin valmisteltuna. Keskusrikospoliisi esittää luonnokseen muutosehdotuksen koskien poliisin toimivaltaa ja lausuu näkemyksensä biometristen tunnisteen käytön edellytyksistä ja tarkennetummin Ulkomaalaislain (2004/301) 131 §:n nojalla tallennettujen alkuperäistä käyttötarkoitusta vastaavien tietojen luovuttamisesta Schengenin tietojärjestelmään.

Schengenin tietojärjestelmän merkitys

Schengenin tietojärjestelmän (SIS) käyttöä edellytetään valtakunnallisella tasolla ja sitä hyödynnetään laaja-alaisesti usean eri viranomaisen toimesta. SIS-järjestelmä kuuluu EU-alueella tärkeimpiin kompensoiviin toimenpiteisiin, joilla edistetään turvallisuuden tason säilyttämistä unionin vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueella tukemalla kansallisten toimivaltaisten viranomaisten, jotka vastaavat rikosten ennalta estämisestä, paljastamisesta, tutkimisesta tai rikoksiin liittyvistä syytetoimista taikka rikosoikeudellisten seuraamusten täytäntöönpanosta ja operatiivista yhteistyötä. Vaikka SIS-järjestelmän oikeusperusta koostuu erillisistä säädöksistä, SIS-järjestelmä muodostaa yhden ainoan tietojärjestelmän johon kuuluu lisätietojen vaihtoa varten kansallinen SIRENE-toimisto.

Keskusrikospoliisin yhtenä ydintehtävänä valtakunnallisena toimijana on torjua kansainvälistä, järjestäytyntä, ammattimaista, taloudellista ja muuta vakavaa rikollisuutta sekä suorittaa näihin liittyvää tutkintaa. Keskusrikospoliisi paljastaa vakavinta, erityisesti järjestäytyntä rikollisuutta, joka ei muutoin tulisi viranomaisten tietoon. Mainittujen keskusrikospoliisin vastuulla olevien tehtävien hoitaminen ei olisi mahdollista ilman laaja-alaista kansainvälistä viranomais- ja oikeudellista yhteistyötä. Sisäinen turvallisuus on ensisijaisesti jäsenvaltioiden vastuulla, mutta ne eivät enää pysty takaamaan sitä kaikilta osin yksin. Viime vuosina on ilmaantunut uusia ja moniulotteisia uhkia, jotka korostavat tarvetta lisätä synergiaa ja tiivistää yhteistyötä kaikilla tasoilla. EU:ssa on jo otettu käyttöön erilaisia Euroopan sisäisen turvallisuuden alueeseen liittyviä oikeudellisia, käytännöllisiä ja tukivälineitä, joiden tehostaminen ja täysimääräinen hyödyntäminen on Keskusrikospoliisin tehtävien kannalta olennaista. SIS-järjestelmän kehittäminen ja järjestelmään sisältyvien uusien toimintojen tehostaminen tulisikin nähdä keskeisenä Schengen järjestelmän painopisteenä.

SIS-asetusten mukainen kansallinen keskus Suomessa on Keskusrikospoliisin SIRENE-toimisto, jonka kautta tapahtuu myös järjestelmään syötettävien tietojen kansallinen valvonta sekä Schengen-kuulutusten lisätietojen välittäminen. Ehdotetun lain täytäntöönpanolla on tästä syystä merkittäviä vaikutuksia arvioitaessa KRP:n vastuulla olevia tehtäviä ja kansallisia edellytyksiä kuulutuksissa käytettävään lisätietojenvaihtoon, jolla pyritään mm, henkilöiden tunnistamiseen. Keskusrikospoliisi on ollut mukana SIS-asetuksia käsitellessä työryhmissä, vastannut pääosin SIS-kokonaisuuteen liittyvistä Suomen puheenjohtajuuskauden velvoitteista sekä toimii valtakunnallisesti järjestettävän SIS-koulutuksen sisältövastuun tuottajana.

Biometriset tunnisteen

Yhtenä SIS-asetusuudistusten keskeisenä tavoitteena on ollut vahvistaa edellytykset sormenjälkitietojen, valokuvien ja kasvokuvien käytölle tunnistamis- ja varmentamistarkoituksiin. Suomeen tehdyssä

KESKUSRIKOSPOLIISI

SIS-järjestelmän käyttöä tarkastelevassa Schengen-evaluatiossa, komissio kiinnitti huomiota siihen, että Suomen henkilökuulutuksissa on nykyisin erittäin vähän valokuvia (204) ja sormenjälkiä (90) verrattuna henkilökuulutusten määrään (3552). Hallituksen esityksen perusteella biometrinen tunnistaminen käyttäen kuitenkin rajoitettuihin nykytilaan nähden.

Suomessa SIS-kuulutusten kannalta operatiivisesti tarkoituksenmukaisia biometrisiä tunnistamistietoja sisältyy erityisesti poliisin ja Rajavartiolaitoksen rikosperusteisesti talletettuihin tunto- ja tunnistamistietoihin, poliisin passirekisteriin ja henkilökorttirekisteriin, poliisin rekisteriin tallennettuihin ulkomaalaisten tunnistamistietoihin sekä Maahanmuuttoviraston rekisterinpitöön maahanmuuttotoiminnan henkilötietolain nojalla tallennettuihin tietoihin. Kansallisissa henkilötietolaeissa on kuitenkin asetettu kuulutusten tallentamisen kannalta merkityksellisiä rajoituksia erityisesti biometriin tietoihin kuuluvien tietojen käsittelylle ja luovuttamiselle. Kansallisiin rekistereihin sisältyvien biometrinen tietojen luovuttamisen edellytykset vaihtelevat tietojen alkuperäisestä käsittelytarkoituksesta riippuen.

Henkilökorttilaissa ja passilaissa säädettyjen tehtävien suorittamiseksi käsiteltäviä biometrisiä tietoja saa poliisin henkilötietolain 15 §:n mukaan käyttää muuhun kuin niiden alkuperäiseen käsittelytarkoitukseen vain, jos se on välttämätöntä luonnononnettomuuden, suuronnettomuuden tai muun katastrofin taikka rikoksen kohteeksi joutuneen tai muuten tunnistamattomaksi jääneen uhrin tunnistamiseksi. Passirekisterin ja henkilökorttirekisterin biometrisiä tietoja ei voitaisi siten esityksessä todetun mukaisesti tallentaa SIS-järjestelmään. Vastaavasti, ehdotuksen sivulla 29 todetaan, että ulkomaalaislain nojalla kerättävien ja tallennettävien biometrinen tietojen hyödyntäminen Suomen SIS-kuulutuksissa on valmistelussa arvioitu mahdottomaksi.

Kansallinen sääntely on siten omiaan vahvistamaan henkilötietojen suojaa verrattuna SIS-asetuksiin, joiden mukaan biometriset tiedot on tallennettava kuulutuksiin, mikäli ne ovat saatavilla. Samalla kansallisista rajoituksista seuraa kuitenkin, että asetusten yksilöiden suojeluun, rikosentorjuntaan ja turvallisuuteen liittyviä tavoitteita ei arvioida voitavan saavuttaa täysimääräisesti. Muuttoliikkeen hallintaan liittyvien tavoitteiden saavuttamiseen vaikuttaa vastaavasti se, että ulkomaalaislain nojalla kerätyt biometrisiä tietoja ei arvioida voitavan tallentaa myöskään SIS-rajatarkastusasetuksen ja SIS-palauttamisasetuksen mukaisesti kuulutuksiin.

Biometrinen tunnistaminen 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 rajoittaa henkilön oikeusturvaa esimerkiksi tilanteessa, jossa kuulutus on syötetty ilman biometrisiä tunnistamistietoja ja viranomaisen kanssa asioivan henkilön henkilöllisyyttä ei voida näiden puuttuessa varmistaa riittävällä tarkkuudella. Näin kuulutuksen perusteena olevia toimenpiteitä ei voida lainkaan kohdistaa, tai väärä henkilö joutuu odottelemaan selvitysten tuloksia, pahimmillaan useita kertoja.

EU-yhteistyön suurimpina hyötyinä ovat tuloksellinen rikosten selvittäminen ja ennaltaehkäiseminen, kansainvälisten haasteiden tunnistaminen sekä tätä kautta parantunut turvallisuus ja rikosvastuun toteutuminen. EU:n sisällä luotujen toimivien rikosentorjuntayhteistyön ja terrorismintorjunnan yhteistyömekanismien hyötyinä on eri maiden lainvalvontaviranomaisten nopea, yhdenmukainen ja luotettava operatiivinen tiedonvaihto, joka mahdollistaa tarkoituksenmukaiset toimenpiteet ja reagoinnin ilman turhia viiveitä vakavan ja järjestäytyneen rikollisuuden sekä terrorismin uhkien tunnistamisessa, torjumisessa sekä tutkimisessa.

Biometrinen tunnistaminen käytön rajoittaminen ehdotetussa mittakaavassa sekä yllä todetut Suomea koskevat tilastot johtavat siihen, että hallituksen esityksen sivulle 4 kirjattu toteamus, että päivitetty säännöt tehostavat jäsenvaltioiden välistä tiedonvaihtoa ja tukevat siten EU-maiden yhteistyötä hallitsemattoman muuttoliikkeen, terrorismin ja kansainvälisen rikollisuuden ehkäisemiseksi hallitusohjelman tavoitteiden mukaisesti ei toteutune täysimääräisesti kaikilta osin.

Ulkomaalaislain 131 §:n nojalla tallennettujen henkilötietojen luovuttaminen SIS-järjestelmään

Palautus- ja maahantulokieltokuulutukset

Ulkomaalaislain 131 §:n nojalla kerättyjen henkilötuntemerkkien käyttötarkoitussidonnaisuus koskee ulkomaalaisten maahantuloa ja maastalähtöä sekä oleskelua ja työntekoa koskevien asioiden käsittelyä, päätöksentekoa ja valvontaa sekä valtion turvallisuuden suojaamista. Ulkomaalaislain 131 §:n nojalla tallennettujen biometristen tunnisteiden käyttö on mahdollista niiden alkuperäisessä käsittelytarkoituksessa. Valokuvien ja sormenjälkien lisääminen palautus- ja maahantulokieltokuulutuksiin vastaa yhtenevästi niiden alkuperäistä käyttötarkoitusta, johon sisältyy henkilöllisyyden todentaminen, ulkomaalaisten maahantulo, maastalähtö ja valvonta sekä valtion turvallisuuden suojaaminen. Näin ollen lähtökohtaisesti Schengenin tietojärjestelmän palautus- ja maahantulokieltokuulutuksissa voitaisiin hyödyntää ulkomaalaislain nojalla tallennettuja tuntemerkkejä koska kuulutusten edellytykset ja tavoitteet sisältyvät 131 §:ssä mainittuihin perusteisiin. Hallituksen esityksen sivulla 39 todetaan, että SIS-järjestelmän tietojen käsittely lainvalvontatarkoituksessa laajenee kansallisessa lainsäädännössä sallittujen käsittelytarkoitusten ulkopuolelle. Ulkomaalaislain nojalla kansalliseen rekisteriin tallennettujen biometristen tietojen ei siten arvioida olevan asetuksen 22 artiklassa tarkoitettulla tavalla saatavilla.

Hallituksen esityksestä ei ilmene riittävällä tarkkuudella, mitkä perusteet valmistelussa ovat johtaneet siihen, että ulkomaalaislain nojalla tallennettujen biometristen tietojen hyödyntämisen kaikissa SIS-kuulutuksissa, ml. alkuperäistä käyttötarkoitusta vastaavissa kuulutuksissa, todetaan mahdottomaksi. Ulkomaalaislain 131 § edellytyksiä pohditaan hallituksen esityksen s. 21, mutta kappaleesta ei ilmene punnintaa alkuperäisten tallennusperusteiden ja SIS-asetusten mainitseman tietojen saatavilla olemissä välillä maahantulokieltoto- ja palautuskuulutuksiin liittyen.

Maahantulokieltokuulutukset ovat lukumäärältään suurin henkilökuulutusluokka. Olisi tärkeää, että biometrisia 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. SIS-asetuksen alkukappaleessa todetun mukaisesti kuulutukset lapsista, joiden matka olisi estettävä heidän suojelemisekseen, olisi tallennettava SIS-järjestelmään, jos on olemassa konkreettinen ja ilmeinen vaara siitä, että lapsi voidaan viedä pois tai että hän poistuu jäsenvaltion alueelta. Tällainen kuulutus olisi tallennettava, jos lapsen matka voisi aiheuttaa vaaran joutua ihmiskaupan, pakkoavioliiton, naisten sukuelinten silpomisen tai muuntyyppisen sukupuoleen perustuvan väkivallan uhriksi taikka vaaran joutua terrorismirikosten uhriksi tai osalliseksi näihin rikoksiin tai vaaran tulla värvätyksi tai kutsutuksi aseelliseen ryhmään tai pakotetuksi osallistumaan aktiivisesti sotatoimiin.

Näissä tapauksissa ulkomaalaislain nojalla tallennetut kuvat ja sormenjäljet ovat usein ainoat viranomaisten käytössä olevat tunnisteet (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 tunnisteet. Kuten esityksessä mainitaan, ennaltaehkäisevät kuulutukset tukevat osaltaan hallitusohjelman tavoitteita ja parantavat viranomaisten keinoja esimerkiksi lapsiin kohdistuvien rikosten torjumiseen ja haavoittuvassa asemassa olevien uhrien auttamiseen. Mitä paremmat tiedot viranomaisilla on kuulutuksessa, sitä paremmin pystymme kansallisesti vastaamaan tähän tehtävään. Henkilön luotettava tunnistaminen on ensiarvoisen tärkeää heikoimmassa asemassa olevien suojelussa ja näin ollen asetusten tavoitteiden saavuttamisessa.

Oletettavaa on, että kuulutusten määrä tulee lisääntymään merkittävästi uuden palauttamista koskevan, ja muiden uusien kuulutusluokkien myötä. Huomionarvoista on lisäksi, että SIRENE-toimistojen manuaalisen työn määrän voidaan olettaa kasvavan luotettavien tunnistetietojen puuttuessa. Mikäli

tunnisteet ovat liitetty kuulutukseen, vältetään siltä, että osumatilanteessa tunnisteet jouduttaisiin lähettämään SIRENE-toimistojen välityksellä erikseen. On myös kaikkien asianosaisten oikeuksien kannalta tärkeää, että henkilön kohtaavat viranomaiset esimerkiksi rajatarkastuksessa pystyvät varmentumaan oikeasta henkilöllisyydestä ilman tarpeettomia viiveitä, jotka johtuisivat mm. tunnisteiden puuttumiseen rajoittavasta kansallisesta lainsäädännöstämme.

Poliisin rekistereihin ulkomaalaislain 131 §:n nojalla tallennetut tiedot: vakavat rikokset

Jotta poliisin rekistereihin ulkomaalaislain 131 §:n nojalla tallennettuja tietoja voitaisiin hyödyntää SIS-kuulutuksissa yhdenmukaisesti muiden EU-asetusten suhteen, tulisi harkittavaksi poliisin henkilötietolain muuttaminen 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 niiden käsittely olisi edelleen mahdollista SIS-järjestelmässä, vaikka SIS:iin onkin uuden asetuksen myötä annettu hakumahdollisuus rikostorjuntatarkoituksessa. Käsittely olisi edelleen myös yhtenevä siltä osin, että kansallisesti muutenkin tallennamme ulkomaalaisten biometrisia tietoja osaan EU:n yhteisistä tietojärjestelmistä (Eurodac ja VIS), joihin jo nyt saa tehdä hakuja myös vakavien rikosten torjuntatarkoituksessa. Perusoikeuksien kannalta ei liene eroa siinä, onko ulkomaalaisen henkilön biometriset tunnisteet tallennettu EU:n tietojärjestelmiin viisumihakemusta (VIS), turvapaikkahakemusta (Eurodac) vai turvapaikkahakemusta, oleskelulupahakemusta (perheside, pakolaiskiintiö) varten tai silloin, kun henkilö on päätetty käännäyttää tai karkottaa (Ulkomaalaislaki 131 §/SIS).

VIS-päätöksen (2008/633/YOS) 2 artiklan mukaan tarkoitetaan 'vakavilla rikoksilla' rikoksia, jotka ovat puitepäätöksen 2002/584/YOS 2 artiklan 2 kohdassa tarkoitettuja tai niitä vastaavia rikoksia (EAW:n listarikokset). Eurodac-asetuksen (EU) 603/2013 2 artiklan mukaan tarkoitetaan 'vakavilla rikoksilla' rikoksia, jotka ovat puitepäätöksen 2002/584/YOS 2 artiklan 2 kohdassa tarkoitettuja tai niitä vastaavia rikoksia, jos niistä voi seurata kansallisen lainsäädännön mukaan vapaudenmenetyksen käsittävä rangaistus tai vapaudenmenetystä koskeva määräys, jonka enimmäisaika on vähintään kolme vuotta;

Taloudelliset vaikutukset

Taloudelliset vaikutukset on kuvattu tarkkarajaisesti ja kattavasti, huomioiden asetusten vaikutukset laaja-alaisena kokonaisuutena poliisin toimintaan. Keskusrikospoliisin näkemyksen mukaan esitykseen kirjatut vaikutukset tulisi säilyttää muuttumattomina.

Muutosehdotukset

Esitysluonnoksen s. 14 todetaan, että ”Poliisi voi toimia lastensuojelutilanteissa vain sosiaalihuollon viranomaisen virka-apupyynnön perusteella.” Ehdotamme virkkeen laajentamista siten, että tässä huomioitaisiin lapsikaappaustilanteet, joissa poliisi voisi toimia kiiretilanteen sitä edellyttäessä myös oman toimivaltansa puitteissa lapsen edun turvaamiseksi.

Apulaispäällikkö

Tero Kurenmaa

Ylitarkastaja

Tony Everhall

Asiakirja on sähköisesti allekirjoitettu asianhallintajärjestelmässä. Poliisi 09.11.2020 klo 11:25. Allekirjoituksen oikeellisuuden voi todentaa kirjaimosta.