

30.03.2022

POL-2022-32841

Eduskunnan perustuslakivaliokunta

**Poliisihallituksen asiantuntijalausunto perustuslakivaliokunnalle asiassa: HE 35/2021 vp
Hallituksen esitys eduskunnalle Schengenin tietojärjestelmän käyttöä koskevia asetuksia
täydentäväksi lainsäädännöksi**

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on pyytänyt Poliisihallituksen asiantuntijaa kuultavaksi ja kirjallista asiantuntijalausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi Schengenin tietojärjestelmän (SIS) käyttöä koskevia asetuksia täydentäväksi lainsäädännöksi. Perustuslakivaliokunta on lausunut kyseessä olevasta hallituksen esityksestä kertaalleen jo aiemmin (PeVL 40/20210 vp), jonka jälkeen käsittelyä on jatkettu hallintovaliokunnassa. Poliisihallituksen asiantuntijalausunto kohdistuu tästä syystä ja pyydetyn mukaisesti vain sittemmin hallituksen esitykseen tehtyihin muutosehdotuksiin jotka ilmenevän hallintovaliokunnan mietinnöstä.

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 edellytettyyn 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 säännösten määräysten soveltamisessa, ovat Schengenin tietojärjestelmää koskevat asetusuudistukset myös poliisitoiminnan kannalta tärkeitä.

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 (EU) 2018/1861 ja SIS-poliisiyhteistyöasetuksen (EU) 2018/1862 johdanto-osan 20 kappaleen mukaan voitavakin käsitellä biometrisiä tietoja, joiden avulla kyseessä olevat henkilöt voidaan tunnistaa luotettavasti. Edelleen SIS-Poliisiyhteistyöasetuksen artiklan 22 perusteella saatavilla olevat tiedot tulisi liittää SIS-kuulutuksiin.

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. Ristiriita ilmenee tältä osin erityisesti yllä todetun SIS-Poliisiyhteistyöasetuksen artiklan 22 osalta, jossa todetaan, että kuulutuksille tulisi tallentaa saatavilla olevat tiedot. Huomionarvoista on, että komissio on lisäksi toimittanut Suomelle kirjelmän osana täytäntöönpanon seuranta, jossa korostetaan biometristen tietojen keskeistä merkitystä sekä SIS-asetuksia koskevan tulkinnan joka ei ole linjassa suhteessa siihen, miten biometrisia tietoja voitaisiin käyttää lainvalvontatarkoituksessa kansallisen sääntelyn perusteella.

Perustuslakivaliokunta on aiemmassa lausunnossaan kiinnittänyt huomiota saamaansa selvitykseen, jonka mukaan nyt kansallisesti täydennettävät SIS-asetukset tai niiden tavoitteet saattavat edellyttää nyt ehdotettua laajempaa biometristen tunnisteen käsittelyä paitsi edellä kosketellussa lasten oikeuksia turvaavassa sääntelyssä myös eräissä muissa tapauksissa, jotka liittyvät esimerkiksi lainvalvontaan liittyviin kuulutuksiin. Hallituksen esityksessä käyttötarkoitussidonnaisuuden perusteella poisrajatut tiedot vaikuttaisivat kuitenkin edelleen muodostavan ristiriidan kansallisen lain ja unionitason lainsäädännön kesken, mikä vaikuttaa SIS III:n käyttömahdollisuuksiin Suomessa.

Huomioiden hallintovaliokunnan ehdottamat muutokset aiempaan esitykseen nähden, SIS-Poliisiyhteistyöasetusta koskevien artikla 32 mukaisiin kuulutuksiin (kuulutukset kadonneista tai haavoittuvassa asemassa olevista henkilöistä, joiden matka olisi estettävä) voitaisiin jatkossa lisätä myös ulkomaalaislain 131 §:n nojalla tallennettuja biometrisia tietoja. Lisäksi kuulutuksiin jotka koskevat henkilön kiinniottoa (artikla 26) voitaisiin jatkossa lisätä biometriset tiedot, kun kuulutettava henkilö on syylistynyt tai hänen epäillään syylistyneen sellaiseen rikoslain 25 luvussa tarkoitettuun vapautteen kohdistuvaan rikokseen, jonka uhrista on tehty SIS-poliisiyhteistyöasetuksen 32 artiklan mukainen kuulutus.

Hallintovaliokunnan mietinnössä huomioidaan lisäksi päivitetyn VIS-asetuksen suhdetta SIS-kuulutuksiin. Muutettu VIS-asetus ei jätä biometristen tietojen luovuttamiseen vastaavaa kansallista liikkumavaraa kuin SIS-asetukset ja mikäli tiedot kerätään unionin tai kansallisen lain mukaan, ne on myös tallennettava viisumitietojärjestelmään. Koska VIS-järjestelmään voidaan tehdä haku lainvalvontatarkoituksessa, tarkoittaisi se käytännössä SIS-asetuksen perusteella evättyjen biometristen tietojen käyttömahdollisuutta kuitenkin VIS-asetuksen puitteissa, joka olisi epäjohtonmukaista nyt esitettyihin tiedon käytettävyyden rajoituksiin nähden. Hallintovaliokunta kuitenkin toteaa, että VIS-asetuksesta johtuvia kansallisia säädöstarpeita selvitetään edelleen.

Hallintovaliokunnan mietinnön kohdassa 4.2 *Sääntelyn arviointia* todetaan seuraavaa:

-Ulkomaalaislain nojalla kerättyjä biometrisiä tietoja (Maahanmuuttoviraston rekisterit) ei voida tallentaa SIS-järjestelmään, koska niitä ei saa käyttää rikostorjuntaan.

— Ulkomaalaislain nojalla kerättyjä biometrisiä tietoja (poliisin rekisterit) ei voida tallentaa SIS-järjestelmään, koska tietoja saa käyttää rikostorjunnassa vain hyvin rajatusti. SIS-asetukset mahdollistavat laajemman käytön kuin kansallinen laki.

Olennaista on kuitenkin se, että niiden SIS-asetusten mukaisten kuulutusten, joihin yllä todettuja tietoja pääasiassa tallennettaisiin, ensisijainen käyttötarkoitus vastaa täysimääräisesti ulkomaalaislaissa todettuja käyttötarkoitussidonnaisuuden edellytyksiä. Vasta toissijaisesti, muiden jäsenvaltioiden lainvalvontaviranomaiset voisivat hyödyntää tietoja myös rikostorjuntaan liittyvissä tarkoituksissa.

Mietinnössä todetaan komission lausunnon koskien SIS-asetusten tulkintaa ja edellytyksiä keskittyvän nykyiseen voimassaolevaan SIS-sääntelyyn, minkä perusteella lausunto ei olisi painoarvoltaan merkittävä. Komissio on kuitenkin korostanut osana EU-tietojärjestelmien täytäntöönpanoa koskevassa seurannassa, että sama edellytys on voimassa myös käsillä olevan SIS III täytäntöönpanon osalta ja koskee korostetusti uusia SIS-asetuksia, joiden nimenomaisena tavoitteena on tehostaa biometristen tietojen käytettävyyttä osana EU-tietojärjestelmien yhteentoimivuutta.

Ehdotetut muokkaukset ja täsmennykset hallituksen esitykseen erityisesti ulkomaalaislain 131 §:n suhteen ovat perusteltuja ja mahdollistavat alkupe räiseen esitykseen nähden hieman laaja-alaisemman biometristen tunnist teiden käytön yllä todetuissa kuulutusluokissa sekä selventävä tietojen käyttöä Eurodac -järjestelmään tallannettavien tietojen suhteen (vakavat- ja ns. listarikokset). Ehdotetut muutokset eivät kuitenkaan vaikuta mahdollisuuteen lisätä biometrisia tunnisteita määrällisesti suurimpiin kuulutusluokkiin (palatuspääätös- ja maahantulokieltokuulutukset) eivätkä näin ollen poista kansallisen sääntelyn ja unionintason lainsäädännön kesken ilmenevää ristiriitaa joka liittyy erityisesti SIS-poliisiasetuksen 22 artiklan edellytykseen ”saatavilla olevista tiedoista”. Lisäksi biometrisia tietoja koskevat käyttötarkoitussidonnaisuuden perusteella tehtävät rajaukset SIS asetuksen osalta eivät vaikuta olevan täysin linjassa muiden EU-tietojärjestelmien kanssa, mutta tältä osin kyse on vielä käsittelyssä olevasta asiakokonaisuudesta.