

Demokratia- ja julkisoikeusosasto  
EU-oikeus ja tietosuoja

**Lausuntoluonnos**

17.6.2022

VN/5608/2022

Sisäministeriölle

## Oikeusministeriön lausunto koskien passirekisterin ja henkilökorttirekisterin käyttämistä rikostentorjunnassa

### Yleistä

Sisäministeriö on pyytänyt oikeusministeriöltä lausuntoa koskien passirekisterin ja henkilökorttirekisterin sormenjälkitietojen ja biometrinen kuvatioiden käyttämistä rikostentorjunnassa. Lausuntopyyntö liittyy poliisin henkilötietolain uudistusta koskevaan eduskunnan vastaukseen EV 81/2021 vp, jossa eduskunta on edellyttänyt sisäministeriötä selvittämään oikeudelliset ja muut edellytykset lainmuutokselle, jolla passirekisteriin tai henkilökorttirekisteriin talletettujen sormenjälkien käyttäminen olisi mahdollista ainakin kaikkein törkeimpien rikosten ennalta estämiseksi, paljastamiseksi tai selvittämiseksi<sup>1</sup>. Sisäministeriö on asettanut 18.3.2022 asian selvittämiseksi erillisen hankkeen, jonka tehtävänä laatia asiaa koskeva selvitys eduskunnan hallintovaliokunnalle syysistuntokauden 2022 alkuun mennessä<sup>2</sup>.

Oikeusministeriö pitää tärkeänä, että erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien biometrinen tietojen käsittelyä koskevat oikeudelliset ja muut edellytykset selvitetään ja varmistetaan, että kansallinen sääntely ja mahdolliset säädösmuutosehdotukset vastaavat EU-oikeuden asettamia sekä valtiosäännöllisiä reunaehtoja.

Ministeriö lausuu sisäministeriön asettamiin kysymyksiin seuraavaa:

<sup>1</sup> Ks. HE 206/2020 vp; Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi henkilökorttilain, passilain, henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa annetun lain 15 ja 38 §:n sekä ulkomaalaislain 33 a ja 159 §:n muuttamisesta.

<sup>2</sup> Selvitys tulee antaa joko osana poliisin henkilötietolainsäädännön toimeenpanoa koskevaa selvitystä tai erillisenä selvityksenä hallintovaliokunnalle viimeistään syysistuntokauden 2022 alkuun mennessä. Sisäministeriö antoi hallintovaliokunnalle selvityksen poliisin henkilötietolainsäädännön toimeenpanosta 31.1.2022; ks. O 1/2022 vp.

## Oikeudelliset edellytykset passirekisterin ja henkilökorttirekisterin biometrinen tietojen käyttämiseksi rikostorjunnassa

### *Tietosuojasääntelystä*

Henkilötietojen käsittelystä säädetään suoraan sovellettavassa Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksessa (EU) 2016/679 luonnollisten henkilöiden suojelusta henkilö-tietojen käsittelyssä sekä näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta ja direktiivin 95/46/EY kumoamisesta, jäljempänä yleinen tietosuoja-asetus, sekä sitä täydentävässä ja täsmentävässä tietosuojalain (1050/2018). Yleistä tietosuoja-asetusta sovelletaan laajasti henkilötietojen käsittelyyn. Asetus sisältää säännökset muun muassa henkilö-tietojen käsittelyn yleisistä periaatteista, käsittelyn oikeusperusteista, rekisterinpitäjän ja henkilötietojen käsittelijän vastuista sekä rekisteröidyn oikeuksista. Tietosuojalaki sisältää yleistä tietosuoja-asetusta täydentäviä yleisesti sovellettavia säännöksiä muun muassa kansallisen valvontaviranomaisen eli tietosuojavaltuutetun osalta. Kun on kyse tietosuoja-asetuksen soveltamisalaan kuuluvasta henkilötietojen käsittelystä, kansallinen erityislainsäädäntö on mahdollista silloin, kun tietosuoja-asetus nimenomaisesti jättää jäsenvaltioille kansallista sääntelyliikkumavaraa. Sääntelyliikkumavaraa liittyy useaan tietosuoja-asetuksen artiklaan.

Sääntelyliikkumavaraa voidaan ensinnäkin käyttää, kun henkilötietojen käsittely perustuu tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan c tai e alakohtaan, eli silloin, kun käsittely on tarpeen rekisterinpitäjän lakisääteisen veloitteen noudattamiseksi, tai kun käsittely on tarpeen yleistä etua koskevan tehtävän suorittamiseksi tai rekisterinpitäjälle kuuluvan julkisen vallan käyttämiseksi. Käsittelyn tarkoitus määrittää kyseisessä käsittelyn oikeusperusteessa. Tarkentava lainsäädäntö voi näissä tapauksissa sisältää erityisiä säännöksiä tietosuoja-asetuksen säännösten soveltamisen mukauttamiseksi, muun muassa käsittelyn lainmukaisuutta koskevia edellytyksiä, käsiteltävien tietojen tyyppiä, rekisteröityjä, säilytysaikoja, käyttötarkoitussidonnaisuutta ja käsittelytoimia koskevia säännöksiä. Jäsenvaltion lainsäädännön on 6 artiklan 2 ja 3 kohdan mukaan täytettävä yleisen edun mukainen tavoite ja oltava oikeasuhteinen sillä tavoiteltuun oikeutettuun päämäärään nähden. Ottaen huomioon tietosuoja-asetuksen suoran sovellettavuuden sekä perustuslakivaliokunnan lailla säätämistä koskevan viimeaikaisen tulkintakäytännön (ks. erityisesti PeVL 14/2018 vp), erityissääntely tulisi rajoittaa vain välttämättömimpään.

Kansallista sääntelyliikkumavaraa sisältyy myös erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien henkilötietojen käsittelyn osalta yleisen tietosuoja-asetuksen 9 artiklan 2 kohdan b, g, h, i ja j alakohtaan sekä 4 kohtaan. Erityisten henkilötietoryhmiin kuuluvien tietojen käsittelyä koskevan 9 artiklan 2 kohdan g alakohdan mukaan erityisiä henkilötietoryhmiä voidaan käsitellä, kun se on tarpeen tärkeää yleistä etua koskevasta syystä unionin oikeuden tai jäsenvaltion lainsäädännön nojalla. Sääntelyn on myös oltava oikeasuhtaista tavoitteeseen nähden, siinä on noudatettava keskeisiltä osin oikeutta henkilötietojen suojaan ja siinä on säädettävä asianmukaisista ja erityisistä toimenpiteistä rekisteröidyn perusoikeuksien ja etujen suojaamiseksi.

Lausuntopyynnössä on tunnistettu, että henkilötietojen käsittely passilain (671/2006) ja henkilökorttilain (663/2016) mukaisissa tehtävissä kuuluu yleisen tietosuoja-asetuksen soveltamisalaan. Oikeusministeriö toteaa, että EU:n tietosuojasääntelyssä kantavana periaatteena on niin sanottu käyttötarkoitussidonnaisuuden periaate. Tämä periaate pohjautuu jo EU:n perusoikeuskirjaan (8 artikla) ja se on vahvistettu yleisessä tietosuoja-asetuksessa (5 artikla). Asetuksen 5 artiklan 1 kohdan b alakohdan niin kutsutun käyttötarkoitussidonnaisuuden periaatteen mukaan henkilötiedot on kerättävä tiettyä, nimenomaista ja laillista tarkoitusta varten, eikä niitä saa käsitellä myöhemmin näiden tarkoitusten kanssa yhteensopimattomalla tavalla. Mikäli henkilötietojen käsittely tapahtuu muuta kuin sitä tarkoitusta varten, jonka vuoksi tiedot on kerätty, on sääntelyä arvioitava käyttötarkoitussidonnaisuuden periaatetta vasten siten, kuten tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 4 kohdassa säädetään. Sääntelyn on oltava välttämätön ja oikeasuhtainen toimenpide yleisen tietosuoja-asetuksen 23 artiklan 1 kohdassa tarkoitettujen tavoitteiden turvaamiseksi.

Yleisen tietosuoja-asetuksen 23 artikla sallii, että jäsenvaltion lainsäädännössä voidaan rajoittaa asetuksen 12–22 artiklassa ja 34 artiklassa, sekä 5 artiklassa, siltä osin kuin sen säännökset vastaavat 12–22 artiklassa säädettyjä oikeuksia ja velvollisuuksia, säädettyjen velvollisuuksien ja oikeuksien soveltamisalaa. Tietosuoja-asetuksen 23 artiklan 1 kohdassa säädetään niistä tavoitteista, joiden takaamiseksi 12–22 artiklasta ja 34 artiklasta sekä 5 artiklasta on sallittua poiketa. Näin ollen tietosuoja-asetuksen 23 artiklan nojalla jäsenvaltioiden lainsäädännössä on mahdollista rajoittaa 5 artiklassa säädettyjä oikeuksia ja velvollisuuksia, kun kyse on yhden tai useamman 23 artiklan 1 kohdan a–h alakohdassa tarkoitettujen tavoitteiden takaamisesta. Yksi tällainen tavoite on rikosten ennalta estäminen, tutkinta, paljastaminen tai rikoksiin liittyvät syytetoimet taikka rikosoikeudellisten seuraamusten täytäntöönpano, mukaan lukien yleiseen turvallisuuteen

kohdistuvilta uhkilta suojele tai tällaisten uhkien ehkäisy (asetuksen 23 artiklan 1 kohdan d alakohta). Rajoituksissa tulee noudattaa keskeisiltä osin perusoikeuksia ja -vapauksia ja lainsäädäntötoimen tulee olla demokraattisessa yhteiskunnassa välttämätön ja oikeasuhteinen toimenpide kyseessä olevan tavoitteen toteuttamiseksi. Rajoitusten edellytyksenä on lisäksi, että jäsenvaltion lainsäädännön säännökset vastaavat näissä artikloissa säädettyjä oikeuksia ja velvollisuuksia. Artiklan 2 kohdassa säädetään niistä vähimmäisvaatimuksista, jotka olisi sisällytettävä tarpeen mukaan lainsäädäntöön, jolla rajoituksista säädetään.

### *Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntö*

Selvitettäessä sitä, voitaisiinko passirekisteriin tai henkilökorttirekisteriin talletettuja sormenjälkitietoja käyttää ainakin kaikkein törkeimpien rikosten ennalta estämiseksi, paljastamiseksi tai selvittämiseksi, on syytä kiinnittää huomiota edellä mainittuun yleisen tietosuojaa-asetuksen sääntelyyn sekä sen sisältämään sääntelyliikumavaraan. Arvioinnissa on syytä kiinnittää huomiota myös perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntöön käyttötarkoitussidonnaisuudesta poikkeamisesta. Perustuslakivaliokunta on korostanut erityisesti arkaluonteisten tietojen käsittelyn käyttötarkoitussidonnaisuuden vaatimusta<sup>3</sup>. Valiokunta on pitänyt mahdollisena tehdä siitä vain täsmällisiä ja vähäisiä luonnehdittavia poikkeuksia. Tällainen sääntely ei myöskään saa johtaa siihen, että muu kuin alkuperäiseen käyttötarkoitukseen liittyvä toiminta muodostuu rekisterin pääasialliseksi tai edes merkittäväksi käyttötavaksi (ks. PeVL 15/2018 vp, s. 45, PeVL 1/2018 vp, s. 4; PeVL 14/2017 vp, s. 5—6).

Perustuslakivaliokunta on arvioinut aiemmin sormenjälkitietojen käsittelyedellytyksiä passilain ja ulkomaalaislain lakiehdotusten käsittelyn yhteydessä myös erityisesti käyttötarkoitussidonnaisuuden kannalta (PeVL 14/2009 vp, PeVL 47/2010 vp). Valiokunta on katsonut, että henkilötietojen käyttämiseen varsinaisen keräämis- ja tallettamistarkoituksen ulkopuolelle jääviin tarkoituksiin on passirekisterin kaltaisten laajojen

---

<sup>3</sup> Perustuslakivaliokunta on arvioinut, että biometriset tunnistetiedot ovat monin tavoin arkaluonteisia tietoja. Sormenjäljet sisältävät yksilöstä sellaista informaatiota, joka mahdollistaa hänen tarkan tunnistamisensa hyvin erilaisissa yhteyksissä (PeVL 29/2016 vp, ks. myös Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio *S. and Marper v. the United Kingdom*, 4.12.2008, kohta 84). Arkaluonteisten tietojen käsittelyn salliminen koskee yksityiselämään kuuluvan henkilötietojen suojan ydintä (PeVL 37/2013 vp, s. 2/1). Tämän johdosta jo sormenjälkitietojen tallentaminen tällaiseen rekisteriin voi antaa aihetta huoleen yksityiselämän suojan kannalta (ks. myös *S. and Marper v. the United Kingdom*, kohta 85). Myös EU:n tuomioistuin on katsonut, että sormenjälkien ottaminen ja tallentaminen puuttuu perusoikeuskirjan 7 ja 8 artiklassa tarkoitettuun yksityiselämän ja henkilötietojen suojaan (*Schwarz vastaan Stadt Bochum C- 291/12*, tuomion kohta 30).

biometrisiä tunnisteita sisältävien rekisterien yhteydessä syytä suhtautua kielteisesti. Käyttötarkoitussidonnaisuudesta voidaan tällöin tehdä vain täsmällisiä ja vähäisiä luonnehdittavia poikkeuksia. Sääntely ei saa johtaa siihen, että muu kuin alkuperäiseen käyttötarkoitukseen liittyvä toiminta muodostuu rekisterin pääasialliseksi tai edes merkittäväksi käyttötavaksi. Valiokunta on ulkomaalaislain muuttamista koskevassa lausunnossaan (PeVL 47/2010 vp, s. 4) pitänyt säätämisympäristönsä, 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 määriteltujen rikosten estämiseen ja selvittämiseen, mutta ainoastaan siinä laajuudessa kuin tällä toiminnalla on kiinteä yhteys alkuperäiseen keräämis- ja tallettamistarkoitukseen (ks. myös PeVL 40/2021 vp, PeVL 14/2017 vp ja PeVL 33/2016 vp sekä niissä viitatuksi valiokunnan lausunnot).

Perustuslakivaliokunta (PeVL 23/2022 vp) on Schengenin tietojärjestelmän käyttöä koskevia asetuksia täydentävää kansallista lainsäädäntöehdotusta käsitellessään (HE 35/2021 vp) katsonut, että valiokunnan varsin vakiintuneesta käyttötarkoitussidonnaisuudesta koskevasta tulkintakäytännöstä ei ole syytä irtaantua etenkin sääntelyn perusteiden osalta ilman riittäviä perusteluja ja huolellista harkintaa. Mahdollinen käyttötarkoitussidonnaisuutta rajaava sääntely olisi hyväksyttävien perusteluiden vallitessa perusteltava ja laadittava huolellisesti asianmukaisin vaikutusarvioin ja arvioin yhteensopivuudesta sekä perus- että ihmisoikeuksiin ottaen huomioon myös EU:n tietosuojasääntelyn vaikutukset. Perustuslakivaliokunta on tässä yhteydessä tuonut esiin lausuntopyynnössä mainitun eduskunnan vastauksen (EV 81/2021 vp), jossa sisäministeriön edellytetään selvittävän oikeudelliset ja muut edellytykset lainmuutokselle, jolla passirekisteriin tai henkilökorttorekisteriin talletettujen sormenjälkien käyttäminen olisi mahdollista ainakin kaikkein törkeimpien rikosten ennalta estämiseksi, paljastamiseksi tai selvittämiseksi. Valiokunta on tältä osin katsonut, että erityisen vakavien rikosten ennalta estämiseen, paljastamiseen tai selvittämiseen voi liittyä sellaisia painavia, perusoikeusjärjestelmäänkin palautuvia yhteiskunnallisia intressejä, jotka riittävästi perustelevat käyttötarkoitussidonnaisuudesta poikkeamista. Perustuslakivaliokunnan mielestä on näiltä osin valtiosääntöisesti mahdollista tehdä rajattuja poikkeuksia käyttötarkoitussidonnaisuuden periaatteeseen, mikäli huolellisesti laadittu sääntely kokonaisuutena arvioiden täyttää perus- ja ihmisoikeuksien vaatimukset ja on yhteensopivaa EU-oikeuden asettamien vaatimusten kanssa. Perustuslakivaliokunnan mielestä sanottu on syytä ottaa huomioon valtioneuvoston piirissä tehtävässä lainvalmistelussa ja selvitystyössä.

Oikeusministeriö toteaa, että selvitetessä niitä oikeudellisia ja muita edellytyksiä, jotka mahdollistaisivat passi- ja henkilökorttirekisteriin tallennettujen biometrinen tietojen käsittelyn rikosten ennalta estämiseksi, paljastamiseksi tai selvittämiseksi, on otettava huomioon niin EU:n perusoikeuskirjasta, EU:n tietosuojasäätelyä, perustuslaista kuin perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännöstä johtuvat reunaehdot. Lausuntopyyntöä koskevassa asiassa on syytä huomioida, että biometrinen tietojen käsittely rikosten ennalta estämiseksi, paljastamiseksi tai selvittämiseksi poikkeaisi merkittävästi niin kutsuttujen EU:n ID-asetuksen (EU) 2019/1157<sup>4</sup> sekä passiasetuksen (EY) N:o 2252/2004<sup>5</sup> alkuperäisestä käyttötarkoituksesta. Mahdollisten säädösehdotusten tulee kokonaisuutena arvioiden täyttää perus- ja ihmisoikeuksien vaatimukset ja olla yhteensopivaa EU-oikeuden asettamien vaatimusten kanssa. Säädösehdotusten tulee täyttää yleiset perusoikeuksien rajoittamisedellytykset, toisin sanoen niiden tulee olla välttämättömiä ja oikeasuhteisia toimenpiteitä tavoitellun päämäärän saavuttamiseksi. Välttämättömyisedellytyksellä tarkoitetaan, että tavoitetta ei ole mahdollista saavuttaa muilla, vähemmän yksityiselämän ja henkilötietojen suojaa puuttuvilla toimenpiteillä.

### *EU-oikeuden sääntelyliikkumavara*

Oikeusministeriö kiinnittää edellä mainitun ohella huomiota siihen, että EU:n tietosuojasäätelyn ohella EU-oikeuden mukaisuuden arvioinnissa on olennaista huomioida myös EU:n ID-asetuksen sekä passiasetuksen sallima sääntelyliikkumavara. Sääntelyliikkumavaran käytön osalta tulee huomioida ensinnäkin EU-oikeuden sallima sääntelyliikkumavaran käyttö sekä toiseksi sääntelyliikkumavaran käytön suhde perusoikeuksien suoja koskeviin velvoitteisiin. Siltä osin kuin EU-lainsäädäntö edellyttää kansallista sääntelyä tai mahdollistaa sen, kansallista liikkumavaraa käytettäessä tulee ottaa huomioon perus- ja ihmisoikeuksista seuraavat vaatimukset. Erityisesti perusoikeuksien kannalta merkityksellisen sääntelyn osalta syytä tehdä selkoa kansallisen liikkumavaran alasta.

EU:n ID-asetuksessa vahvistetaan turvavaatimukset, joita sovelletaan henkilökortteihin, joita jäsenvaltiot myöntävät kansalaisilleen sekä oleskeluasiakirjoihin, joita jäsenvaltiot

<sup>4</sup> Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukset (EU) 2019/1157, annettu 20 päivänä kesäkuuta 2019, unionin kansalaisten henkilökorttien sekä oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen käyttäville unionin kansalaisille ja heidän perheenjäsenilleen myönnettävien oleskeluasiakirjojen turvallisuuden lisäämisestä

<sup>5</sup> Neuvoston asetukset (EY) N:o 2252/2004, annettu 13 päivänä joulukuuta 2004, jäsenvaltioiden myöntämien passien ja matkustusasiakirjojen turvatekijöitä ja biometriikkaa koskevista vaatimuksista

myöntävät unionin kansalaisille ja heidän perheenjäsenilleen heidän käyttäessään oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen unionissa. Asetuksen 10 ja 11 artiklassa säädetään erikseen biometrinen tietojen keräämisestä sekä henkilötietojen suojasta. Asetuksen 11 artiklan 6 kohdassa todetaan nimenomaisesti, että henkilökorttien ja oleskeluasiakirjojen tallennusvälineeseen tallennettuja biometrisiä tietoja saa käyttää ainoastaan toimivaltaisten kansallisten viranomaisten ja unionin virastojen asianmukaisesti valtuutettu henkilöstö unionin oikeuden ja kansallisen lainsäädännön mukaisesti joko henkilökortin tai oleskeluasiakirjan aitouden todentamiseen (a alakohta) tai asiakirjan haltijan henkilöllisyyden todentamiseen vertaamalla biometrisiä tunnisteita suoraan saatavilla ja verrattavissa oleviin tunnisteisiin tilanteessa, jossa henkilökortti tai oleskeluasiakirja on lain mukaan esitettävä (b alakohta). EU:n ID-asetuksen johdanto-osan 21 kappaleessa todetaan, ettei asetus luo oikeusperustaa kansallisen tason tietokantojen perustamiselle tai ylläpitämiselle biometrinen tietojen tallentamista varten jäsenvaltioissa, mikä kuuluu kansallisen lainsäädännön piiriin, jonka on oltava tietosuojaa koskevan unionin oikeuden mukainen. Asetus ei myöskään anna oikeusperustaa unionin tason keskitetyn tietokannan perustamiselle tai ylläpitämiselle. Asetuksen johdanto-osan 43 kappaleessa on todettu, että asetuksessa täsmennetään perusta tietojen keräämiselle ja tallentamiselle henkilökorttien ja oleskeluasiakirjojen tallennusvälineeseen. Jäsenvaltioiden olisi unionin oikeuden tai kansallisen lainsäädäntönsä mukaisesti sekä tarpeellisuus- ja suhteellisuusperiaatteita noudattaen voitava tallentaa muita tietoja tallennusvälineeseen sähköisiä palveluja varten tai muihin henkilökorttiin tai oleskeluasiakirjaan liittyviin tarkoituksiin. Tällaisten muiden tietojen käsittelyyn, mukaan lukien niiden kerääminen ja niiden mahdolliset käyttötarkoitukset, olisi annettava lupa unionin oikeudessa tai kansallisessa lainsäädännössä. Kaikkien tällaisten kansallisten tietojen olisi oltava fyysisesti tai loogisesti erillään tässä asetuksessa tarkoitetuista biometrisistä tiedoista, ja niitä olisi käsiteltävä asetuksen (EU) 2016/679 mukaisesti.

EU:n passiasetuksessa säädetään niistä turvallisuutta koskevista vähimmäisvaatimuksista, jotka koskevat jäsenvaltioiden myöntämiä passeja ja matkustusasiakirjoja. Asetuksen 4 artiklan 3 kohdan mukaan biometriset tiedot on kerättävä ja tallennettava passien ja matkustusasiakirjojen tallennusvälineeseen tällaisten asiakirjojen myöntämistä varten. Asetuksen soveltamiseksi passien ja matkustusasiakirjojen sisältämiä biometrisiä tunnisteita saa käyttää ainoastaan passin tai matkustusasiakirjan aitouden toteamiseksi (a alakohta) tai haltijan henkilöllisyyden varmistamiseksi vertaamalla biometrisiä tunnisteita suoraan saatavilla oleviin tunnisteisiin tilanteessa, jossa passi tai matkustusasiakirja on lain mukaan esitettävä (b alakohta). Lausuntopyynnössä on

todettu, ettei EU:n passiasetus muodosta oikeusperustaa biometristen tietojen tallettamiseen käytettävien tietokantojen perustamiselle tai ylläpitämiseksi jäsenvaltioissa.

Sisäministeriön lausuntopyynnössä on todettu, että kansallisiin rekistereihin talletettujen biometristen tietojen sallitut käsittelytarkoitukset poikkeavat asiakirjan tekniseen osaan eli sirulle talletettujen tietojen käyttöoikeuksista. Asiakirjan tekniseen osaan tallennettujen sormenjälkien ja kasvokuvien lukemisesta säädetään EU:n passiasetuksessa ja EU:n ID-asetuksessa sekä täydentävästi kansallisessa passilaissa (671/2006; ks. 29 §) ja henkilökorttilaissa (663/2016; ks. 31 §). Lausuntopyynnön mukaan valmisteilla oleva selvitys ei koskisi passien ja henkilökorttien tekniseen osaan tallennettuja tietoja, vaan tavoitteena on selvittää eduskunnan lausuman mukaisesti kansalliseen passi- ja henkilökorttirekisteriin tallennettujen tietojen käsittelyedellytyksiä. Oikeusministeriö pitää tärkeänä, että hankkeessa tehdään perusteellinen arviointi siitä, asettaako edellä esiin tuodut ID-asetuksen 11 artiklan 4 kohta ja/tai passi-asetuksen 4 artiklan 3 kohta rajoituksia siihen, voidaanko biometrisia tietoja käsitellä muihin kuin edellä mainituissa asetuksissa mainittuihin tarkoituksiin.

Oikeusministeriö toteaa, ettei lausuntopyynnöstä käy nyt selkeästi ilmi, millä perusteella on arvioitu mahdolliseksi poiketa asetusten nimenomaisesta sanamuodosta ja niissä säädetyistä käyttötarkoituksista. Tältä osin on syytä huomauttaa, ettei edellä mainittujen asetusten johdanto-osan kappaleet riitä sellaisenaan sääntelyliikkumavaran käytön perusteeksi. Tältä osin olisi syytä kiinnittää huomiota muun muassa siihen yleiseen EU-lainsäädäntöä koskevaan sääntöön, jonka mukaisesti pelkästään artikkelit ovat sitovia. EU-säädöksen johdanto-osa on tarkoitettu lähinnä tukemaan säädöksen tulkintaa. EU:n tuomioistuimen oikeuskäytännössä on myös vahvistettu se, että unionin säädöksen johdanto-osalla ei ole "sitovaa oikeusvaikutusta eikä johdanto-osaan voida vedota kyseisen säädöksen varsinaisista säännöksistä poikkeamiseksi eikä näiden säännösten tulkittamiseksi tavalla, joka on selvästi niiden sanamuodon vastainen" (ks. esim. C308/97, Manfredi, tuomio 25.11.1998, kohta 30; C-136/04, Deutsches Milch-Kontor, tuomio 24.11.2005, kohta 32 ja C-134/08, Tyson Parketthandel, tuomio 2.4.2009, kohta 16).

### *Sääntelyliikkumavaran käytön suhde perusoikeuksien suojaa koskeviin velvoitteisiin*

EU-oikeuden salliman sääntelyliikkumavaran ohella on tärkeää arvioida myös sääntelyliikkumavaran käytön suhdetta perusoikeuksien suojaa koskeviin velvoitteisiin.



Lausuntopyyntöä koskevan asian osalta merkityksellistä on ennen muuta EU:n perusoikeuskirjan 7 ja 8 artikla sekä 52 artikla. Selvittäessä mahdollisuutta säätää passi- ja henkilökorttirekisteriin tallennettujen biometrinen tietojen käsittelystä uuteen käyttötarkoitukseen, huomiota olisi syytä kiinnittää julkisasiamiehen ratkaisuehdotukseen asiassa C-817/19 Ligue des droits humains vastaan Conseil des ministres.<sup>6</sup> Kyseinen ennakkoratkaisupyyntö koskee matkustajarekisteritietojen (PNR) käytöstä terrorismirikosten ja vakavan rikollisuuden ennalta estämistä, paljastamista ja tutkintaa sekä tällaisiin rikoksiin liittyviä syytetoimia varten 27.4.2016 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin (EU) 2016/681 (jäljempänä PNR-direktiivi) pätevyyttä ja tulkintaa. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin on tiedustellut unionin tuomioistuimelta, onko PNR-direktiivin 6 artiklaa, luettuna yhdessä perusoikeuskirjan 7 ja 8 artiklan sekä 52 artiklan 1 kohdan kanssa, tulkittava siten, että se on esteenä sellaiselle kansalliselle lainsäädännölle, jossa hyväksytään PNR-tietojen käsittelytarkoitukseksi ”tiedustelu- ja turvallisuuspalvelujen silmälläpitämisen toiminnan seuranta”. Ennakkoratkaisupyyntöstä ilmenee, että tällaista toimintaa harjoittavat valtion turvallisuuspalvelu sekä yleinen tiedustelu- ja turvallisuuspalvelu kansallisen turvallisuuden suojelemiseen liittyvän tehtävänsä yhteydessä (ks. kohta 256).

Julkisasiamies on ratkaisuehdotuksessaan katsonut, että PNR-direktiiviä ja erityisesti sen 1 artiklan 2 kohtaa ja 6 artiklaa on tulkittava siten, että se on esteenä kansalliselle lainsäädännölle, jossa hyväksytään PNR-tietojen käsittelytarkoitukseksi tiedustelu- ja turvallisuuspalvelujen silmälläpitämisen toiminnan seuraaminen, jos jäsenvaltion matkustajatietoyksikkö joutuu tällaisen käsittelytarkoituksen yhteydessä käsittelemään kyseisiä tietoja ja/tai siirtämään niitä tai niiden käsittelyn tuloksia näille palveluille muita tarkoituksia varten kuin niissä tarkoituksissa, jotka luetellaan tyhjentävästi kyseisen direktiivin 1 artiklan 2 kohdassa, mikä kansallisen tuomioistuimen on tarkistettava (ks. kohdat 263 ja 287)<sup>7</sup>. EU:n tuomioistuin ei ole vielä antanut asiassa ratkaisuaan.

---

<sup>6</sup> Asia C-817/19 Ligue des droits humains vastaan Conseil des ministres. Julkisasiamiehen ratkaisuehdotus Giovanni Pitruzzella 27 päivänä tammikuuta 2022; ECLI:EU:C:2022:65.

<sup>7</sup> Julkisasiamies toteaa, että henkilötietojen käyttötarkoitusten rajoittaminen on olennainen suojoitoimi, jota on noudatettava, jotta perusoikeuskirjan 7 ja 8 artiklassa vahvistettuihin perusoikeuksiin puuttumiset eivät ylitä sitä, mikä on välttämätöntä unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä tarkoitettulla tavalla. Edelleen ratkaisuehdotuksessa todetaan, että PNR-direktiivin mukaisten perusoikeuksiin puuttumisten kohdalla unionin lainsäätäjän tehtävänä on muun muassa perusoikeuskirjan 52 artiklan 1 kohdassa vahvistettujen laillisuus- ja suhteellisuusperiaatteen noudattamiseksi säätää selkeistä ja täsmällisistä säännöistä, jotka koskevat tällaisia perusoikeuksiin puuttumisia sisältävien toimenpiteiden ulottuvuutta ja soveltamista (ks. kohta 257; ks. myös kohdat 107 ja 108). Julkisasiamies katsoo, että PNR-direktiivissä on säädetty nimenomaisesti siitä, mihin käyttötarkoituksiin PNR-tietoja voidaan käsitellä, mukaan lukien jatkokäsitellä (ks. kohdat 258–262).

*Kansallisen sääntelyn muutostarpeet ja muut huomiot passirekisterin ja henkilökorttirekisterin biometrinen tietojen käsittelyedellytyksistä*

Sisäministeriön lausuntopyynnössä on pyydetty tunnistamaan mahdollisia muutostarpeita voimassa olevaan sääntelyyn. Erytishuomiota on pyydetty kiinnittämään poliisin henkilötietolain 15 §:n 2 ja 3 momenttiin, joka koskee henkilökorttilaissa ja passilaissa säädettyjen tehtävien suorittamiseksi käsiteltävien biometrinen tietojen käyttämistä muuhun kuin niiden alkuperäiseen käsittelytarkoitukseen sekä poliisin henkilötietolain 4 lukua, jossa säädetään henkilötietojen luovuttamisesta. Oikeusministeriö toteaa, että selvityksessä olisi syytä arvioida ja varmistaa, että myös voimassa oleva sääntely on EU-oikeuden mukaista sekä ottaa huomioon niin perus- ja ihmisoikeuksista seuraavat vaatimukset kuin perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön.

Muina huomioina oikeusministeriö haluaa tuoda esiin unionin tuomioistuimessa vireillä olevan ennakkoratkaisupyynnön, joka koskee EU:n ID-asetuksen 3 artiklan 5 kohdan pätevyyttä (asia C-61/2022 RL vastaan Landeshauptstadt Wiesbaden). ID-asetuksen 3 artiklan 5 kohta edellyttää, että henkilökortteihin sisällytetään erittäin turvallinen tallennusväline, jonka on sisällettävä biometrisiä tietoja, jotka ovat kortin haltijan kasvokuva ja kaksi sormenjälkeä yhteentoimivassa digitaalisessa muodossa. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin on epävarma siitä, onko sormenjälkien ottaminen ja näin ollen puuttuminen perusoikeuskirjan 7 ja 8 artiklassa vahvistettuihin oikeuksiin perusteltua myös henkilökorttien tapauksessa, erityisesti kun otetaan huomioon perusoikeuskirjan 52 artikla ja 8 artiklan 2 kohta. Perusoikeuskirjan 8 artiklan 2 kohdassa vahvistetaan, että henkilötietoja voidaan käsitellä vain asianomaisen henkilön suostumuksella tai muun laissa säädetyn oikeuttavan perusteen nojalla. Edelleen on kyseenalaistettu, voidaanko sääntelyä pitää oikeasuhteisena ja EU:n tietosuojasääntelyn mukaisena (tietojen minimointiperiaate; kyse erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvista tiedoista). Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin on tarkastellut asiaa myös ID-asetuksen tavoitteet (vapaaan liikkuvuuden edistäminen) huomioiden ja katsoo, ettei henkilökorttia voida tosiasiallisesti eikä oikeudellisesti rinnastaa passiin, vaan näiden asiakirjojen käyttöön liittyy selviä eroja. ID-asetuksen 3

artiklan 5 kohdassa näitä kahta asiakirjaa kohdellaan kuitenkin sormenjälkien osalta yhdenmukaisesti (ks. kohdat 17–39).<sup>8</sup>

EU:n ID-asetuksen johdosta kansallista henkilökorttilakia päivitettiin muun muassa siten, että valokuvien ohella henkilökorttirekisteriin tallennetaan myös henkilön sormenjäljet. Sormenjälkien katsottiin mahdollistavan henkilökorttilain 9 §:ssä säädetyn henkilökortin hakemisen turvallisuus ja henkilöllisyyden luotettava varmistaminen (ks. HE 206/2020 vp, s. 34). Edellä mainittua ennakkoratkaisupyyntöä olisi syytä seurata ja tarvittaessa arvioida, täyttääkö henkilökorttilain 31 §:n 4 kohta kokonaisuutena arvioiden perus- ja ihmisoikeuksien vaatimukset ja onko se yhteensopivaa EU-oikeuden, ennen muuta EU:n tietosuojasääntelyn, asettamien vaatimusten kanssa.

Osastopäällikkö

Johanna Suurpää

Erityisasiantuntija

Amanda Mäkelä

---

<sup>8</sup> ID-asetusta säädettäessä arvioitiin kansallisesti hyväksyttäväksi, että matkustusasiakirjoina käytettäviin henkilökortteihin tallennetaan sama biometriikka kuin passeihin, sillä tämän katsottiin lisäävän asiakirjojen ja henkilön tunnistamisen luotettavuutta (ks. HE 206/2020 vp, s. 5–6).

**VN/5608/2022-OM-14**

Seuraavat henkilöt ovat allekirjoittaneet tämän asiakirjan sähköisesti /

Följande personer har undertecknat denna handling elektroniskt /

This document has been signed electronically by the following persons: