

17.6.2022

SUPO 382/01.04.01.02/2022

Sisäministeriö/
Poliisiosasto

Viite Lausuntopyyntönnne 4.5.2022 VN/5608/2022

SUOJELUPOLIISIN LAUSUNTO PASSIREKISTERIN JA HENKILÖKORTTIREKISTERIN BIOMETRISTEN TIETOJEN KÄYTTÄMISESTÄ RIKOSTORJUNNASSA

Sisäministeriö on pyytänyt Suojelupoliisin lausuntoa hallintovaliokunnalle annettavan selvityksen antamista varten. Eduskunta on edellyttänyt, että sisäministeriö selvittää oikeudelliset ja muut edellytykset lainmuutokselle, jolla passirekisteriin tai henkilökorttirekisteriin talletettujen sormenjälkien käyttäminen olisi mahdollista ainakin kaikkein törkeimpien rikosten ennalta estämiseksi, paljastamiseksi tai selvittämiseksi ja antaa hallintovaliokunnalle asiasta erillisen selvityksen viimeistään syysistuntokauden 2022 alkuun mennessä. (HaVM 8/2021 vp., EV 81/2021 vp.)

Poliisi pitää sekä passirekisteriä, että henkilökorttirekisteriä passilaissa ja henkilökorttilaissa poliisille, ulkoministeriölle ja Suomen edustustolle säädettyjen tehtävien suorittamiseksi. Molempiin rekistereihin talletetaan muiden tietojen ohella henkilön valokuva ja sormenjäljet. Passirekisteriin ja henkilökorttirekisteriin tallennettujen tietojen käytöstä poliisitoiminnassa säädetään viittaussäännösten perustella poliisin henkilötietolain 11–15 §:ssä.

Passi- ja henkilökorttirekistereihin tallennettujen biometrinen tietojen käyttöä on rajoitettu poliisin henkilötietolain 2 luvun 15 §:ssä. Säännöksen 2 momentin mukaan henkilökorttilaissa ja passilaissa säädettyjen tehtävien suorittamiseksi käsiteltäviä biometrisiä tietoja saa käyttää muuhun kuin niiden alkuperäiseen käsittelytarkoitukseen vain, jos se on välttämätöntä luonnononnettomuuden, suuronnettomuuden, muun katastrofin tai rikoksen kohteeksi joutuneen tai muuten tunnistamattomaksi jääneen uhrin tunnistamiseksi. Oikeus tiedon käyttöön on vain sillä, jonka työtehtävien hoitaminen välttämättä edellyttää tiedon käyttöä. Vertaamista varten otettuja tietoja voidaan käyttää vain vertaamisen ajan, ja ne on hävitettävä välittömästi sen jälkeen.

Sormenjälkitietojen hyödyntämistä poliisitoiminnassa, erityisesti vakavien rikosten torjunnassa, on arvioitu kattavasti sisäministeriön vuonna 2010 asettamassa työryhmässä, jonka arviomuistio on julkaistu vuonna 2014 (Sisäministeriön julkaisu 20/2014). Työryhmä näki passirekisterin sormenjälkitietojen rikostorjuntakäytölle vakavien rikosten osalta selkeän toiminnallisen tarpeen, mutta katsoi tuolloin, ettei passirekisteriin talletettujen sormenjälkitietojen käytön laajentaminen ole perustuslakivaliokunnan kannanottojen perusteella mahdollista. Työryhmä ei tämän vuoksi ehdottanut lainsäädäntöhankkeen perustamista passirekisterin sormenjälkitietojen käytön

laajentamiseksi edes vakavimpien rikosten torjuntaan, koska sillä ei perustuslaillisten sormenjälkien rajoitusperiaatteiden vuoksi olisi käytännössä menestymisen mahdollisuuksia.

Sittemmin voimaan tullessa Euroopan unionin tietosuojalainsäädännössä biometrisiksi tiedoiksi on määritelty luonnollisen henkilön yksiselitteiseen tunnistamiseen tarkoitetut sormenjäljet sekä kasvokuvat. Biometrisillä tiedoilla tarkoitetaan luonnollisen henkilön fyysisiin ja fysiologisiin ominaisuuksiin tai käyttäytymiseen liittyvällä teknisellä käsittelyllä saatuja henkilötietoja, joiden perusteella kyseinen luonnollinen henkilö voidaan tunnistaa tai kyseisen henkilön tunnistaminen voidaan varmistaa. Siten esimerkiksi rekisteriin tallennettu kasvokuva ei pelkkänä valokuvana muodostu biometriseksi tiedoksi. Biometriset tiedot ovat osa erityisiä henkilötietoryhmiä, joiden käsittely on sallittu vain tiettyjen tarkemmin määriteltyjen kriteerien täytyessä. Perustuslakivaliokunnan mukaan tällaiset biometriset tunnistetiedot ovat monin tavoin rinnastettavissa arkaluonteisiin tietoihin.

EU-lainsäädännön asettamat rajoitukset

Sisäministeriö on lausuntopyyntönsään pyytänyt arviomaan mahdollistaako EU:n tietosuojalainsäädäntö kansallisen sääntelyn passirekisterin ja henkilökorttirekisterin biometristen tietojen käyttämisestä rikosten ennalta estämiseksi, paljastamiseksi ja/tai selvittämiseksi.

Kansalliseen passirekisteriin tallennettujen biometristen tietojen käsittely on ollut esillä ainakin Unionin tuomioistuimen yhdistetyssä asiassa C-446/12 ja C-449/12, jossa kantajat kieltäytyivät toimittamasta näitä tietoja siitä syystä, että niiden ottaminen ja säilyttäminen merkitsee heidän ruumiillisen koskemattomuutensa ja heidän yksityiselämän suojaa koskevan oikeutensa vakavaa loukkausta. Kantajat väittivät lisäksi, että viranomaiset voivat tulevaisuudessa käyttää biometrisiä tietoja muihin tarkoituksiin, kuin mihin ne on niille toimitettu. Erityisesti näiden tietojen tallentamista tietokannassa voitaisiin käyttää tuomioistuinlaitoksen sekä tiedustelu- ja turvallisuuspalvelujen tarkoituksiin. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin kysyi ennen kaikkea, onko Euroopan unionin neuvoston ID-asetuksen (EU 2252/2004) 4 artiklan 3 kohtaa, luettuna yhdessä henkilötiedodirektiivin (95/46/EY) 6 ja 7 artiklan sekä perusoikeuskirjan 7 ja 8 artiklan kanssa, tulkittava siten, että se velvoittaa jäsenvaltiot takaamaan, että asetuksen perusteella kerättyjä ja tallennettuja biometrisiä tietoja ei saada kerätä, käsitellä ja käyttää muihin tarkoituksiin kuin passin tai matkustusasiakirjan myöntämistä varten. Tuomioistuin katsoi, että ID-asetusta on tulkittava siten, että siinä ei velvoiteta jäsenvaltioita takaamaan lainsäädännössään, että mainitun asetuksen perusteella kerättyjä ja tallennettuja biometrisiä tietoja ei kerätä, käsitellä ja käytetä muihin tarkoituksiin kuin passin tai matkustusasiakirjan myöntämistä varten, koska tämä näkökohta ei kuulu mainitun asetuksen soveltamisalaan. (Kohta 53) Vaikka tuomiosta ei voida suoraan johtaa oikeusohjetta lausuttavana olevaan asiaan, heijastaa se Suojelupoliisin näkemyksen mukaan osaltaan EU-tuomioistuimen sallivampaa linjaa passi- tai henkilökorttirekisteriin tallennettujen tietojen hyödyntämiseen, mitä kansalliseen lainsäädäntöön on omaksuttu.

Hallintovaliokunta on mietinnössään 8/2021 vp tuonut esiin, että samanaikaisesti EU:n tietosuojalainsäädännön kokonaisuudistuksen kanssa EU-oikeudessa on ollut havaittavissa kehityskulku, jossa sormenjälkien

hyödyntäminen rikostorjunnassa on rajoitetusti mahdollista. Suojelupoliisin käsityksen mukaan kyse on ennen kaikkea ns. tietojärjestelmien yhteentoimivuutta koskevasta kokonaisuudesta (Interoperability), johon liittyvissä EU-säädöksistä on mahdollistettu biometrinen tietojen käsittely varsinaisen käsittelytarkoituksen ohella varsin laajasti myös lainvalvontatarkoituksiin. Esimerkkinä voidaan mainita Euroopan rajanylitystietojärjestelmää (EES) (EU 2017/2226) koskeva asetus. Euroopan rajanylitystietojärjestelmä muodostaa erittäin laajan tietokannan Unionin alueelle saapuneista kolmansien maiden kansalaisista ja rinnastuneet tietosisällöltään pitkälti ulkomaalaislain 131 §:n perusteella kerättäviin ulkomaalaisten tuntomerkitietoihin. Säädös mahdollistaa rekisteriin tallennettujen biometrinen tietojen automaattisen vertailun lainvalvontatarkoituksissa, niin rikoksesta epäillyn tunnistamiseksi, kuin rikoksen selvittämiseksi tilanteissa, joissa latentit sormenjäljet ovat ainoita rikospaikalta löytyneitä todisteita.

Biometrinen tietojen hyödyntämistä Schengenin tietojärjestelmässä on arvioitu hiljattain hallituksen esityksen HE 35/2021 vp käsittelyn yhteydessä. SIS-asetusten mukaan biometriset tiedot on tallennettava kuulutuksiin, jos ne ovat saatavilla. Kansallisiin henkilötietolakeihin asetettujen rajoitteiden johdosta Suomen laatimiin kuulutuksiin ei liitetä säännönmukaisesti henkilön kuvaa tai sormenjälkitietoa. SIS-kuulutusten kannalta merkittävimpiä biometrisiä tietoja ovat ulkomaalaislain 131 §:n nojalla käsiteltävät tuntomerkitiedot. Kuitenkin joissain tapauksissa passi- tai henkilökorttirekisteriin tallennettu tieto voi muodostua ainoaksi lähteeksi, josta laadulliset kriteerit täyttävä kuva on saatavilla. Komissio on toistuvasti huomauttanut Suomea siitä, ettei se liitä kasvokuvaa tai sormenjälkitietoja SIS-kuulutuksiin. Käytännössä pelkän nimen ja syntymäajan käyttäminen kuulutuksessa mahdollistaa esimerkiksi viranomaisen toimenpiteiden virheellisen kohdentumisen. Suojelupoliisin käsityksen mukaan ainakin joissain jäsenvaltioissa lainsäädäntö mahdollistaa kasvokuva- ja sormenjälkitietojen syöttämisen SIS-järjestelmään myös sellaisista kansallisista rekistereistä, joiden alkuperäinen käsittelytarkoitus ei liity rikostorjuntaan. Suojelupoliisi katsoo, että asiassa voisi olla syytä tehdä kansainvälinen vertailu, jossa selvitetäisiin, miten laajasti eri jäsenvaltiot voivat hyödyntää passi- ja henkilökorttirekistereihin tallennettuja tai ulkomaalaisasioihin liittyviä biometria tietoja lainvalvontatarkoituksiin.

Biometrinen tietojen käytön rajaus ja käsittelyä edellytetyt suojatoimet

Suojelupoliisin toimintaedellytysten kannalta passi- ja henkilökorttirekisteriin tallennettuja biometrisiä tietoja tulisi voida tapauskohtaisesti käsitellä ainakin sellaisten rikosten ennalta estämiseksi ja paljastamiseksi, jotka on lueteltu poliisilain 5 luvun 3 §:ssä. Pykälä koskee rikoksia, joiden paljastamiseksi voidaan käyttää 5 luvussa säädettyjä salaisia tiedonhankintakeinoja. Luettelossa mainitut rikokset ovat RL 12 luvussa kriminalisoituja vakavalaatuisia maanpetos- ja vakoilurikoksia sekä RL 34 a luvun terrorismirikoksia. Kysymys on siten lähinnä Suojelupoliisin tehtäviin kuuluvien rikosten paljastamisesta.

Suojelupoliisin näkemyksen mukaan edellä mainittuja tietoja tulisi kuitenkin voida käyttää rikostorjunnan ohella myös laajemmin kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi. Kansallisen turvallisuuden suojaaminen lisättiin poliisin tehtäviin siviilitiedustelulainsäädännön voimaantulon yhteydessä ja on nimenomaisesti säädetty Suojelupoliisin tehtäväksi. Suojelupoliisin näkemyksen mukaan uhat

jotka voivat vaarantaa kansallista turvallisuutta, siten kun ne on siviilitiedustelun kohteina kuvattu poliisilain 5 a luvun 3 §:ssä, ovat itsessään niin vakavia, että niiden torjumiseksi tietoja tulisi voida yksittäistapauksissa käyttää.

Passi- ja henkilökorttirekisterit muodostavat biometrisia tunnisteita sisältävän laajan tietokannan. On selvää, että tällaisen tietokannan käyttöön saattaa liittyä merkittäviä tietoturvaan ja tietojen väärinkäyttöön liittyviä riskejä, jotka viime kädessä voivat muodostaa uhan henkilön identiteetin suojalle. Tietosuojasetus edellyttää, että henkilötietojen käsittelyä lähestytään riskiperustaisen lähestymistavan mukaisesti, kiinnittämällä huomiota tietojen käsittelyn aiheuttamiin uhkiin ja riskeihin. Mitä suurempi riski käsittelystä aiheutuu luonnollisen henkilön oikeuksille ja vapauksille, sitä perustellumpaa on yksityiskohtaisempi sääntely. Perustuslakivaliokunta on korostanut tämän merkitystä erityisesti arkaluonteisten tietojen käsittelyn osalta.

Suojelupoliisin näkemyksen mukaan keskeisiä tietojen käyttämiseen liittyviä suojatoimia, voisivat olla esimerkiksi tehostettu lokitietojen kerääminen, päätöstekotason asettaminen riittävän korkealle organisaatiossa ja päätösten perusteluvollisuus.

Kansallisesti tietojen käsittelyä koskevista suojatoimista on säädetty esimerkiksi laissa lentoliikenteen matkustajarekisteritietojen käytöstä terrorismirikosten ja vakavan rikollisuuden torjunnassa (657/2019). Lain nojalla perustettu matkustajatietorekisteri muodostaa laajan tietokannan. Lain 8 §:n 2 momentin mukaan tiedot voidaan toimittaa toimivaltaisille viranomaisille näiden asianmukaisesta ja perustellusta pyynnöstä käsitellä tietoja terrorismirikosten tai vakavan rikollisuuden ennalta estämistä, paljastamista ja tutkintaa varten. Tiedot voidaan toimittaa 8 §:n 3 momentin mukaan ainoastaan tapauskohtaisesti. Säädös perustuu EU-direktiiviin. Säädökset sisältävät myös muita tietosuojaan liittyviä huomioita.

EU-lainsäädännössä EU:n matkustajatietojärjestelmään tallennettujen tietojen, mukaan lukien biometrinen tietojen, hakeminen EES:n tietokannasta lainvalvontatarkoituksiin on katsottava olevan oikeasuhteista, jos asia on ylivoimaisen tärkeä yleisen turvallisuuden kannalta. Kaikki haut on perusteltava asianmukaisesti, ja niiden on oltava oikeasuhteisia mainittuun etuun nähden. Tietojen katsomiseen oikeutetut viranomaiset on nimettävä erikseen. Nimettyjen viranomaisten operatiivisten yksiköiden on toimitettava EES:n tietoihin pääsyä koskevat pyynnot keskusyhteyspisteeseen. Kyseiset operatiiviset yksiköt, joilla on valtuudet esittää pyyntö pääsystä EES:n tietoihin, eivät saa toimia todentavina viranomaisina. Keskusyhteyspisteiden olisi oltava riippumattomia nimetyistä viranomaisista, ja niiden olisi vastattava itsenäisesti siitä, että tässä asetuksessa säädettyjä EES:ään pääsyn edellytyksiä noudatetaan tiukasti. Suomessa keskusyhteyspisteet on ehdotettu perustettavaksi Keskusrikopoliisiin ja Tulliin.

Edellä mainitut matkustajatietorekisteri ja Euroopan rajanylitystietorekisteri ovat luonteeltaan erilaisia, kuin kattavasti Suomen kansalaisia koskevia tietoja sisältävät passi- ja henkilökorttirekisterit. Suojelupoliisin näkemyksen mukaan vastaavan tyyppisiä suojatoimia kuin edellä mainituissa säädöksissä saattaisi kuitenkin olla mahdollista hyödyntää passi- ja henkilökorttirekistereihin tallennettujen biometrinen tietojen käyttämisessä lainvalvontatarkoituksiin.

Passi- ja henkilökorttireksiterien sisältämien tietojen merkitys Suojelupoliisin toiminnassa

Passi- tai henkilökorttirekisteriin tallennetut biometriset tiedot voivat yksittäistapauksissa olla erittäin tärkeitä poliisille. Suojelupoliisin toiminnan kannalta merkittäviä biometrisiä tietoja sisältäviä muita tietolähteitä ovat erityisesti poliisin tietojärjestelmiin rikosperusteisesti tallennetut tuntomerkkítiedot sekä ulkomaalaislain nojalla käsiteltävät ulkomaalaisten tuntomerkkítiedot. On kuitenkin tilanteita, joissa riittävän laadukkaita tietoja ei ole saatavilla muualta, kuin passi- tai henkilökorttirekisteristä. Vaikka kansalliseen turvallisuuteen kohdistuvat uhat tyypillisesti kumpuavat ulkomailta, voidaan esimerkiksi hybriditoiminnassa hyödyntää Suomen kansalaisuuden saaneita henkilöitä, joilla ei välttämättä ole rikollista taustaa.

Terrorismin torjunnassa passi- ja henkilökorttirekisteriin tallennettuja biometristä tietoa voisi olla tarve hyödyntää esimerkiksi tilanteissa, joissa kansainvälisessä yhteistyössä saadun tiedustelutiedon johdosta on perusteltua syytä epäillä Suomen kansalaisen oleskelevan konfliktialueella ja mahdollisesti osallistuvan siellä terroristiseen toimintaan. Kyseeseen saattaa myös tulla esimerkiksi tilanne, jossa Suojelupoliisin tiedonhankinnan yhteydessä löydetään kemikaaleja, joita voidaan käyttää räjähdysaineiden valmistamiseen ja paikalta taltioidaan sormenjälki, jota ei saada muutoin tunnistettua.

Suojelupoliisin päällikkö
Poliisineuvos



Antti Pelttari

Ylitarkastaja



Antti Wahlroos

Liitteet

-

Jakelu

SM/KTY

Tiedoksi

-