

16.6.2022

POL-2022-53855

Sisäministeriö

Viite: Sisäministeriön lausuntopyyntö 4.5.2022 passi-
rekisterin ja henkilökorttirekisterin biometristen tieto-
jen käyttämisestä rikostorjunnassa (VN/5608/2022)

Poliisihallituksen lausunto passirekisterin ja henkilökorttirekisterin tietojen käyttämiseen rikostorjunnassa

Yleistä

Rikoksiin liittyvät sormenjälkitiedot ja -tutkimukset muodostavat rikostutkinnan kannalta merkittävän ja perinteikkään tutkimusalueen. Perinteisten tutkimusmenetelmien lisäksi lähes kaikkien rikosten tutkimuksessa tarvitaan nykyään myös digitaalisen todistusaineiston hyödyntämiskyvykkyyttä. Digitaalisen todistusaineiston merkitys rikostorjunnalle on kasvanut jatkuvasti, ja on syytä olettaa, että kehitys jatkuu samanlaisena myös tulevaisuudessa.

Poliisin toimintaympäristössä tapahtuneista muutoksista sekä yleisestä digitalisaatiokehityksestä johtuen Poliisihallitus pitää hyvänä, että passi- ja henkilökorttirekisterin tietojen käyttämistä rikostorjunnassa selvitetään. Poliisitoiminnallisesti asiassa painottuvat erityisesti kaikkein törkeimpien rikosten ennalta estämiseen ja paljastamiseen liittyvät näkökulmat ja käyttömahdollisuudet. Poliisin tehtäviin kuuluu rikosten ennalta estämisen, paljastamisen ja selvittämisen lisäksi myös mm. virallisina matkustusasiakirjoina toimivien passien ja henkilökorttien myöntäminen. Lainsäädännön kehittämisessä tulee pyrkiä huomioimaan mahdollisten muutosten vaikutuksia myös rikostorjuntasektorin ulkopuoliseen poliisitoimintaan.

1 Oikeudelliset edellytykset passirekisterin ja henkilökorttirekisterin biometristen tietojen käyttämiselle rikostorjunnassa

1.1 Mahdollistaako EU:n tietosuojalainsäädäntö kansallisen sääntelyn passirekisterin ja henkilökorttirekisterin biometristen tietojen käyttämisestä rikosten ennalta estämiseksi, paljastamiseksi ja/tai selvittämiseksi?

Poliisihallituksen näkemyksen mukaan EU:n tietosuojalainsäädäntö voi mahdollistaa kansallisen sääntelyn passirekisterin ja henkilökorttirekisterin biometristen tietojen käyttämisen rikosten ennalta estämiseksi, paljastamiseksi ja selvittämiseksi, jos poikkeama tietojen alkuperäisestä käyttötarkoituksesta on rajattu riittävän tarkasti ja selkeästi. Näkemys on yhdenmukainen mm. lausuntopyynnössä mainittuihin perustuslakivaliokunnan lausuntoihin (lausunnot PeVL 40/2021 vp ja PeVL 23/2022 vp) nähden. Valiokunnan mielestä erityisen vakavien rikosten ennalta estämiseen, paljastamiseen tai selvittämiseen voi liittyä sellaisia painavia, perusoikeusjärjestelmäänsikin palautuvia yhteiskunnallisia intressejä, jotka riittävästi perustelevat käyttötarkoitussidonnaisuudesta poikkeamista.

1.2 Miten tietojen mahdollista rikostorjuntakäyttöä tulisi rajata lainsäädännössä (esimerkiksi rikosten vakavuusasteeseen liittyvät rajaukset, päätöksentekotasot ja muut käsittelyltä edellytetyt suojatoimet)?

Perusoikeuksien näkökulmasta passi tai henkilökortti mahdollistavat osaltaan mm. perustuslaissa turvatun liikkumisvapauden toteutumisen. Passiin ja henkilökorttiin merkattavista tiedoista säädetään passilaissa (671/2006) ja henkilökorttilaissa (663/2016), ja niihin sisältyvät myös sormenjälkitiedot sekä biometrisessä muodossa tallennettu kasvokuva. Passi- ja henkilökorttirekisteriin tallennettuja sormenjälkitietoja- ja biometrisiä kuvatietoja käytetään nykyisen lainsäädännön puitteissa ensisijaisesti passin tai henkilökortin haltijan tunnistamiseen. Liikkumisvapauden ja normaaliin elämään liittyvien tunnistautumistilanteiden kannalta välttämättömän asiakirjan saaminen edellyttää laissa määrättyjen tietojen antamista viranomaisille. Tietojen rikostorjunnallinen käyttöala on rajoittunut nykyisin puitteissa lähinnä tunnistamattomien vainajien tunnistamiseen. Onkin selkeää, että tietojen mahdollinen rikostorjunnallinen käyttö poikkeaisi merkittävästi tietojen nykyisestä käyttötarkoituksesta. Mahdollinen poikkeaminen tulee tällaisissa tapauksissa määritellä selkeästi ja riittävän tarkkarajaisesti viranomaistoiminnan julkisen luottamuksen varmistamiseksi ja ihmisten perusoikeuksia kunnioittaen. Viranomaistoimenpiteiden ja poliisin tutkintamenetelmien tulee olla tehokkaita, mutta samanaikaisesti niiltä edellytetään myös suhteellisuutta ja yhteiskunnallista hyväksyttävyyttä. Käyttötapausten selkeä rajaaminen on myös tutkinnallisesti toivottavaa, sillä tulkinnanvaraiset käyttöedellytykset ovat omiaan estämään tehokasta viranomaistoimintaa nykyistenkin toimivaltuuksien osalla. Epämääräinen käyttötarkoituksen poikkeama voisi vaikuttaa negatiivisesti poliisin lupapalveluihin.

Riittävän selkeän käyttörajausten (esimerkiksi tyhjentävä luettelo käytön mahdollistavista rikosnimikkeistä) lisäksi käytön edellytyksenä tulisi olla perusteltu näkemys siitä, että tietojen käyttäminen em. tarkoituksiin olisi välttämätöntä tietyn tapauksen estämisessä, paljastamisessa tai tutkimisessa. Toisena mahdollisena rajaustapana voisi olla käytön rajaaminen ainoastaan vakaviin rikoksiin, rikosten törkeisiin tekemuotoihin, tai rangaistusasteikoltaan tietyn tason mukaisiin rikoksiin. Kotimaisen lainsäädännön ja EU-oikeuden vakavan rikollisuuden määritelmät ovat vaihtelevia, joten tällainen määrittely on kuitenkin lähtökohtaisesti haasteellinen. Kaikkien poliisitoiminnallisesti merkittävien käyttötapausten rajaaminen rikosnimikeperusteisesti on vaikeaa, sillä mm. hybridivaikuttamiseen liittyvien toimien rikosnimikkeet ovat hyvin kirjavaa. Näiden tilanteiden osalta rajaaminen voitaisiin toteuttaa sallimalla tietojen käyttö esimerkiksi henkeä tai terveyttä, valtion turvallisuutta tai ympäristöä uhkaavan vakavan vaaran torjumiseksi.

Päätöksentekotasojen osalta olisi luontevaa, että asiaa tarkasteltaisiin suhteessa pakkokeino- ja poliisilain mukaisten salaisten pakkokeinojen ja tiedonhankintamenetelmien käytöstä päättämiseen. Salaisten pakkokeinojen osalta päätöksentekijänä toimii pääsääntöisesti vähintään pidättämiseen oikeutettu virkamies.

Poliisihallituksen ja poliisiyksiköiltä kerättyjen näkemyksien mukaan passi- ja henkilökorttitietojen rikostorjunnallista käyttöä kannattaisi edistää ensisijaisesti kaikkein vakavimpien rikosten, kuten törkeiden väkivalta-, terrorismi- ja seksuaalirikosten sekä valtio- ja maanpetosrikosten ennalta estämisessä, paljastamisessa ja tutkimisessa. Rikosten yleinen estämisintressi korostuu erityisesti törkeiden rikosten kohdalla. Esimerkiksi suunnitteilla olevan ja poliisin tietoon tulleen henkirikoksen tai maanpetosrikoksen estämiseen on vahva yhteiskunnallinen velvoite myös perusoikeusnäkökulmasta katsottuna. Kyseiset rikokset voivat uhata jopa useiden ihmisten henkeä ja terveyttä, ja siten niiden estämisessä on perusteltua käyttää laajoja ja poikkeuksellisiakin tutkintamenetelmiä. Sormenjälkien tai biometristen valokuvatietojen käyttöä näiden rikosten estämisessä voidaan perustella tietyiltä osin myös tapausten

ominaispiirteillä. Vakavia väkivalta- ja henkirikoksia suunnittelevilla tai terrorismirikoksia suunnittelevilla henkilöillä ei välttämättä ole aiempaa rikoshistoriaa, vaan rikosten tekemotiivit voivat olla ideologisia, tai johtua mielenterveyden ongelmista. Näissä tapauksissa rikoksia valmistelevien henkilöiden sormenjälki- tai biometriset valokuvatiedot eivät siis välttämättä ole poliisin saatavilla rikosten estämiseen muun lainsäädännön tai rekisteröintiperusteiden avulla.

Tietojen käsittelyssä tarvittavia suojatoimia ja yhdenmukaisia toimintamalleja on pystytty kehittämään tehokkaasti ja taloudellisesti mm. salaisten pakkokeinojen kohdalla keskittämällä toimenpidepyyntöjen käsittely tietylle yksikölle. Vastaavia menettelyjä kannattaisi käyttää myös tämän toimivaltuuden kohdalla keskittämällä pyynnöt esimerkiksi Keskusrikospoliisin rikostekniseen laboratorioon, joka toimii jo nyt kansallisena keskusasteena sormenjälkitutkimusten osalta. Tarvittavan avoimuuden varmistamiseksi tietojen vuosittaiset käyttömäärät tulisi raportoida ainakin lukumäärällisesti. Yksityiskohtaisten käyttötietojen antaminen voisi kuitenkin joissakin tapauksissa vaarantaa käynnissä olevien rikostutkimusten ja rikosten estämistä. Tämä kannattaa huomioida käytön raportoinnissa ja sen suunnittelussa.

2 Biometristen tietojen hyödyt vakavien rikosten ennalta estämisessä, paljastamisessa tai selvittämisessä

2.1 Millaisissa tapauksissa seuraavien passirekisterin ja henkilökorttirekisterin tietojen nykyistä laajempi käyttö voisi merkittävästi tehostaa vakavien rikosten ennalta estämistä, paljastamista tai selvittämistä: sormenjälkitiedot, biometriset kuvatiedot (esim. automaattinen kasvokuvavertailu)

Sormenjäljet:

Poliisihallituksen näkemyksen mukaan on pidettävä kohtuullisen selkeänä, että sormenjälkitietojen käyttöoikeuden laajentuminen voisi tehostaa yleisesti rikostorjuntaa. Tehostumisvaikutus perustuisi lähtökohtaisesti nykyistä tilannetta laajemman vertailuaineiston käyttömahdollisuuteen sormenjälkien vertailussa ja henkilöiden tunnistamisessa. Poliisin tuntomerkkirekisterissä on noin 308 000 henkilön sormenjälkitiedot. Passi- ja henkilökorttirekisterissä puolestaan on tällä noin kolmen miljoonan henkilön sormenjälkitiedot, joten vertailuaineiston laajuus kasvaisi erityisesti suomalaisten henkilöiden osalta merkittävästi. Passin tai henkilökortin hakijalta otetaan hakuprosessin yhteydessä vain kahden sormen jäljet, joten tältä osin vertailuaineiston määrän kasvaminen ei ole kuitenkaan täysin verrattavissa rikosepäilyn perusteella rekisteröityjen henkilöiden määrään. Rikosperusteisessa henkilörekisteröinnissä henkilöltä otetaan sormenjälkinäytteet kaikista sormista, ja tämän lisäksi häneltä taltioidaan myös kämmenen jäljet.

Sormenjälkitietojen merkityksellisyys rikostutkinnalle vaihtelee rikoslajeittain. Merkitys on suuri rikoksissa, joiden tekemiseen liittyy mm. esineiden koskettelua. Tietoverkkoavusteisissa rikoksissa sormenjälkitiedoilla ei välttämättä ole minkäänlaista rikostutkinnallista merkitystä. Jos mahdollisuus tietojen rikostorjunnalliseen käyttöön laajenisi, niin passi- ja henkilökorttirekisterin tietojen vertailua tehtäisiin todennäköisesti rikoksissa, joita ei ole kyetty selvittämään muilla keinoilla. Oheinen Keskusrikospoliisin rikosteknisen laboratorion tilasto kuvaa tilannetta tiettyjen törkeiden rikosten osalta.

Rikosnimike	Pimeät jutut	Sormenjälkitietoja	%
MURHA	38	7	18,4
MURHAN YRITYS	21	3	14,3
RAISKAUS	2334	11	0,5
TÖRKEÄ RAISKAUS	301	5	1,7
TAPON YRITYS	271	17	6,3
TAPPO	57	4	7,0
TÖRKEÄ HUUMAUSSAINERIKOS	1215	102	8,4
TÖRKEÄ PAHOINPITELY	4468	79	1,8
TÖRKEÄ RYÖSTÖ	1233	71	5,8
TÖRKEÄ VAPAUDENRIISTO	62	10	16,1
Yhteensä	10000	293	2,9

Tilasto kuvaa poliisin tuntomerkkirekisterissä toukokuussa 2022 olevien ns. pimeiden rikosten määrää sekä kyseisiin rikoksiin liittyvien tunnistamattomien sormenjälkitietojen määriä tiettyjen törkeiden rikosnimikkeiden osalta. Tilaston perusteella passi- ja henkilökorttirekisterien tietojen rikostorjunnallinen käyttö voisi tehostaa erityisesti murhien sekä törkeiden vapaudenriistojen tutkintaa. Myös törkeiden huumausainerikosten kohdalla tietojen laajempi käyttö voisi mahdollistaa muutoin pimeiden juttujen tutkintaa kohtuullisen paljon. Raiskausrikoksissa tiedoista ei näyttäisi tämän tilaston perusteella olevan murhiin, törkeisiin vapaudenriistoihin tai törkeisiin huumausainerikoksiin verrattavaa hyötyä.

Teknologinen kehitys on luonut myös sormenjäljille uusia rikostorjunnallisia käyttötärpeita perinteisten vertailututkimusten lisäksi. Sormenjälkiä käytetään laajasti mm. erilaisten tietoteknisten laitteiden lukitsemiseen ja avaamiseen. Laajempi vertailuaineisto voisikin parantaa rikosten estämistä, paljastamista ja selvittämistä myös näiden ns. uusien käyttötarkoitusten kautta.

Biometriset kuvatiedot ja automaattinen kasvokuvavertailu:

Erilaisten kuva- ja videotietojen merkitys rikostorjunnalle on kasvanut jatkuvasti digitalisaation myötä. Rikoksiin liittyvillä valvontakameratallenteilla on toki perinteisestikin ollut erittäin tärkeä merkitys rikostutkinnoille, mutta digitalisaation myötä käyttötapauksen määrä on laajentunut valtavasti. Joissakin rikoslajeissa (esim. grooming-tyyppiset lasten seksuaaliset hyväksikäytöt) kuvat muodostavat keskeisen osan rikollisesta toiminnasta. Törkeissä väkivaltarikoksissa puolestaan uhrien pahoinpitelyä ja jopa kidutusta saatetaan kuvata ja jakaa edelleen sosiaalisen median kautta. Valitettavan usein rikosten uhrit eivät uskalla ilmoittaa rikoksista poliisille kostotoimien vuoksi. Esitutkintaviranomaisilta edellytetäänkin nykyään merkittäviä digitaalisen todistusaineiston hyödyntämiskyvykkyksiä mm. edellä kuvattujen rikosten torjunnassa ja selvittämisessä.

Passi- ja henkilökorttirekisterin kuvatietojen rikostorjunnallisen käytön laajentuminen voisi mahdollistaa rikostorjunnan tehostamista -teknologisen kehityksen puitteissa- jopa sormenjälkitietoja laajemmin. Arvio perustuu digitalisaation etenemiseen ja digitaalisen todistusaineiston määrän kasvamisen edelleen. Passi- ja henkilökorttirekisterissä on tällä hetkellä noin 4.5 miljoonan henkilön biometrinen kuvatieo. Kuvatietojen vertailuun käytettävä teknologia on kehittynyt nopeasti, ja sen avulla voidaan parhaimmillaan säästää merkittävästi henkilöiden tunnistamiseen kuluva aiaa. On kuitenkin huomattava, että kasvojen automaattiseen tunnistamiseen käytetyn teknologian avulla ei päästä samaan tunnistustarkkuuteen kuin sormenjälkitietojen avulla. Toisaalta tämä ei ole kaikissa tapauksissa edes tarpeellista, sillä kohdehenkilön tunnistamista voidaan usein jatkaa muilla keinoilla.

Käyttömahdollisuuksien laajentumisen ja teknologisen kehityksen myötä rikolliseen toimintaan liittyviä kuvamateriaaleja voitaisiin vertailla nykyistä tilannetta merkittävästi laajemmin ja tehokkaammin, ja tunnistaa materiaalin joukosta rikoksiin liittyviä henkilöitä. Yksittäisiin rikoksiin voi liittyä laajoja, jopa useiden viikkojen mittaisia videotallenteita, joiden manuaalinen läpikäyminen vie merkittävästi aikaa. Automaattisen kasvokuvavertailun avulla voitaisiin tietyissä tilanteissa välttää myös rikoksiin liittyvien henkilöiden julkaisutilanteita, sillä onnistunut vertailu poistaisi tarpeen kuvien julkaisemiseen henkilöiden tunnistamiseksi. Yksittäisten rikostutkintojen lisäksi kuvien automaattisella vertaamisella on merkitystä myös rikosten sarjoittamiselle.

Pimeisiin rikoksiin liittyvistä kuva- tai videotallenteista ei ole saatavilla sormenjälkitietoihin verrattavia tilastotietoja, joiden avulla kuvatietojen rikostorjunnallista potentiaalia tiettyjen rikosten tutkinnalle voitaisiin selvittää lukumäärällisesti. On kuitenkin ilmeistä, että selvittämättömien törkeiden rikosten tutkintojen yhteydessä esitutkintaviranomaisten haltuun on päätynyt erittäin merkittävä määrä kuva- ja videomateriaalia, joissa esiintyvien henkilöiden nykyistä tehokkaampi tunnistaminen voisi edesauttaa rikosten selvittämistä ja uusien rikosten estämistä. Poliisihallituksen ja poliisiyksiköiden näkemysten mukaan tunnistamiskyvyyden lisääntyminen voisi tehostaa erityisesti seksuaalirikosten tutkintaa, sillä näiden rikosten tutkintaan liittyy huomattavan paljon kuva- ja videomateriaalia. Materiaalin määrä on merkittävä useissa muissakin rikoslajeissa, joten kuva- ja videotiedostoissa esiintyvien henkilöiden tunnistamismahdollisuuksien kehittyminen voisi tehostaa rikostorjuntaa hyvin rikoslajineutraalisti.

3 Kansallisen sääntelyn muutostarpeet

3.1 Mahdolliset tunnistetut lainsäädännön muutostarpeet erityisesti seuraavien säännösten osalta: poliisin henkilötietolain 15 §:n 2 ja 3 momentti (henkilökorttilaissa ja passilaissa säädettyjen tehtävien suorittamiseksi käsiteltävien biometristen tietojen käyttäminen muuhun kuin niiden alkuperäiseen käsittelytarkoitukseen) poliisin henkilötietolain 4 luku (henkilötietojen luovuttamista koskeva sääntely)

Poliisihallituksen tunnistamat lainsäädännön muutostarpeet liittyvät mainitun poliisin henkilötietolain 15 §:n lisäksi mm. ulkomaalaislain (301/2004) 131 §:n mukaisten henkilötuntemerkkien, kuten sormenjälkien ja biometrisessä muodossa tallennettujen valokuvatietojen käytöstä annettuihin säännöksiin.

Poliisin henkilötietolain 15 § ei mahdollista esimerkiksi henkirikokseen liittyvästä tekovälineestä löydetyn ja mahdollisesti rikoksen tekijälle kuuluvan sormenjäljen vertaamista passi -tai henkilökorttirekisterin sormenjälkitietoihin, sillä tietoja saa 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. 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.

Ulkomaalaislain 131 §:n perusteella käsiteltäviä tietoja saa käyttää rikostorjunnassa vain rajoitetusti. Tietojen käyttö muuhun kuin niiden alkuperäiseen käyttötarkoitukseen on sallittua, jos tietojen käyttäminen on välttämätöntä 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. Oikeus tiedon käyttöön on vain sillä, jonka työtehtävien hoitaminen välttämättä edellyttää tiedon käyttöä.

Jos Suomen kansalaisten passi- ja henkilökorttirekisterien tietojen rikostorjunnallista käyttöä laajennettaisiin, tulisi myös ulkomaalaislain perusteella tallennettujen tietojen käyttöä säädellä vastaavalla tavalla. Tilannetta, jossa Suomen kansalaisten tietoja voitaisiin käyttää rikostorjuntatarkoituksiin ulkomaalaisten henkilöiden tietoja laajemmin ei voida pitää perusoikeuksien kannalta asianmukaisena. Kansallisen lainsäädännön kehittämisessä tulee huomioida myös turvapaikanhakijoita koskevan Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen EU/603/2013 (Eurodac-asetus) säännökset, ja suunnitella mahdollinen poikkeus tietojen alkuperäisestä käytöstä myös tältä osin henkilöiden yhdenvertaisuus huomioiden.

4 Muut huomiot passirekisterin ja henkilökorttirekisterin biometristen tietojen käsittelyedellytyksistä

Sormenjälkitietojen ja biometristen kuvatietojen käsittelyn rikostorjunnallisen käytön kehittämisen käytännön edellytykset ovat lainsäädännön lisäksi riippuvaisia myös teknologisesta kehityksestä. Lainsäädännön kehittämisessä tulee huomioida teknologisten ratkaisujen mahdollisuudet, mutta toisaalta myös rajoitukset ja tehtyjen valintojen taloudelliset vaikutukset jo olemassa oleviin ja tuleviin teknologiaratkaisuihin. Lainsäädännön kehittämishankkeiden kannattaakin lisätä vuoropuhelua teknologioiden kehittäjien sekä nykyisiä järjestelmiä hallinnoivien viranomaisten kanssa toimivien ratkaisujen etsimiseksi.

Poliisijohtaja

Sanna Heikinheimo

Poliisitarkastaja

Pertti Sovelius

Asiakirja on sähköisesti allekirjoitettu asianhallintajärjestelmässä. Poliisi 16.06.2022 klo 13:48. Allekirjoituksen oikeellisuuden voi todentaa kirjaimosta.

Liitteet

Jakelu

Sisäministeriö

Tiedoksi