

Asia: VN/27189/2023

Lausuntopyyntö ehdotuksesta poliisin ja Maahanmuuttoviraston rekistereihin tallennettuja biometrisia tietoja koskevan sääntelyn muuttamiseksi

Lausunnonantajan lausunto

1. Poliisin henkilötietolakiin ehdotetut muutokset

Yleistä

Ehdotuksessa tarkoitettu henkilötietojen käsittely passilain (671/2006) ja henkilökorttilain (663/2016) mukaisissa tehtävissä kuuluu EU:n yleisen tietosuojasetuksen (EU) 2016/679 soveltamisalaan ja on tietosuojasetuksen 6 artiklan 3 kohdan sekä 9 artiklan 2 kohdan g alakohdan mukaisen liikkumavaran piiriin kuuluvaa lainsäädäntöä. Osa ehdotetusta sääntelystä kuuluu rikosasioiden tietosuojadirektiivin (EU) 2016/680 soveltamisalaan.

EU:n oikeus asetetaan etusijalle kansalliseen oikeuteen nähden, jolloin EU:n oikeus syrjäyttää kaikki EU:n säännöistä poikkeavat kansalliset säännökset. Uusia EU:n oikeuden vastaisia kansallisia lainsäädäntötoimia ei voida toteuttaa.

Arvioidessaan SIS-järjestelmän käyttöä koskevia asetuksia täydentävää lainsäädäntöä perustuslakivaliokunta totesi, ettei sen valtiosääntöisiin tehtäviin kuulu kansallisen täytäntöönpanosääntelyn arviointi EU:n aineellisen lainsäädännön kannalta. Valiokunnan mukaan on kuitenkin ollut selvää, että Euroopan unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan unionin lainsäädäntö on ensisijaista suhteessa kansallisiin säännöksiin oikeuskäytännössä määriteltyjen edellytysten mukaisesti, eikä suomalaisessa lainsäädännössä tule pyrkiä EU-oikeuden kanssa ristiriidassa oleviin ratkaisuihin. (ks. esim. PeVL 40/2021 vp ja siinä viitatu lausunnot).

Poliisin henkilötietolakiin ehdotetut muutokset

Yleinen tietosuoja-asetus

Käyttötarkoitussidonnaisuus on tietosuoja-asetuksen oleellisimpia periaatteita. Tieto-suoja-asetuksen 5 artiklan 1 kohdan b alakohdan mukaan henkilötiedot on kerättävä tiettyä, nimenomaista ja laillista tarkoitusta varten, eikä niitä saa käsitellä myöhemmin näiden tarkoitusten kanssa yhteensopimattomalla tavalla; myöhempää käsittelyä yleisen edun mukaisia arkistointitarkoituksia taikka tieteellisiä tai historiallisia tutkimustarkoituksia tai tilastollisia tarkoituksia varten ei katsota 89 artiklan 1 kohdan mukaisesti yhteensopimattomaksi alkuperäisten tarkoitusten kanssa ("käyttötarkoitussidonnaisuus").

Tietosuoja-asetuksen 9 artiklassa säädetään erityisiä henkilötietoryhmiä koskevasta käsittelystä. Artiklan 1 kohdan mukaan erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien biometrinen tietojen käsittely henkilön yksiselitteistä tunnistamista varten on kiellettyä. Poikkeamisperusteesta säädetään asetuksen 9 artiklan 2 kohdan g alakohdassa. Mainitun alakohdan mukaan erityisiä henkilötietoryhmiä voidaan käsitellä, kun käsittely on tarpeen tärkeää yleistä etua koskevasta syystä unionin oikeuden tai jäsenvaltion lainsäädännön nojalla, edellyttäen että se on oikeasuhteinen tavoitteeseen nähden, siinä noudatetaan keskeisiltä osin oikeutta henkilötietojen suojaan ja siinä säädetään asianmukaisista ja erityisistä toimenpiteistä rekisteröidyn perusoikeuksien ja etujen suojaamiseksi.

Passirekisterissä ja henkilökorttirekisterissä on yhteensä noin neljän miljoonan henkilön tiedot. Ulkomaalaislain 131 §:n nojalla rekisteröityjä henkilöitä on noin 79 000.

Esitetyt säännökset mahdollistaisivat Suomen kansalaisten ja Suomessa ulkomaalaislain nojalla rekisteröityjen ulkomaalaisten biometrinen tietojen käyttämisen vertailuaineistona. Tässä yhteydessä on tärkeää ottaa huomioon, että henkilötietojen käsittelyn, eli vertailun kohteeksi voisivat joutua ehdotetun lainsäädännön perusteella kaikki henkilöt, joiden biometrinen henkilötietoja on tallennettu passi- ja henkilökorttirekisteriin, eivätkä ainoastaan ne, joiden osalta tietojen vertailussa löytyisi tuloksia. Kysymys olisi siten yli neljän miljoonan henkilön biometrinen tietojen käsittelystä.

Poliisihallitus on vuonna 2024 selvittänyt eräiden rikosnimikkeiden osalta, miten monissa selvittämättömissä tapauksissa olisi käytettävissä tunnistamattomia sormenjälkiä (liikennetuhotyö, murha, murhan yritys, raiskaus, tapon yritys, tappo, terveyden vaarantaminen, tuhotyö, törkeä huumausainerikos, törkeä kiristys, törkeä pahoinpitely, törkeä ryöstö, törkeä vapaudenriisto). Näihin rikosnimikkeisiin liittyvistä yhteensä 8118 rikosilmoituksesta ainoastaan 70 ilmoituksen yhteydessä on taltioitu sellaisia tunnistamattomia sormenjälkiä, jotka voisivat olla tunnistettavissa. Kasvokuvien osalta vastaavia tilastoja ei ole saatavissa, mutta kasvokuvavertailuiden arvioidaan olevan käyttökelpoisia useammassa tapauksissa kuin sormenjälkivertailuiden.

Vertailuaineistona voitaisiin käyttää passi- ja henkilökorttirekisterissä olevia neljän miljoonan henkilön tietoja, ehdotuksessa ei ole esitetty mitään muuta lukumäärätietoja kuin 70 ilmoituksen yhteydessä tallennettuja tunnistamattomia sormenjälkiä, jotka voisivat olla tunnistettavissa. Osumia sormenjälkihakuun voisi näin ollen tapahtua vain 0,0000175 prosentissa haettavista tiedoista, silloin kun käsiteltäisiin neljän miljoonan henkilön henkilötietoja. Vaikka sormenjälkihakua varten vertailuaineistoa rajattaisiin jollain tavalla, olisi mahdollinen osumaprosentti edelleen hyvin alhainen.

Jatkovalmistelussa olisi kiinnitettävä huomioita oikeasuhtaisuuden edelleen arvioimiseen ja perustelujen kehittämiseen tältä osin, sillä ehdotetut säännökset eivät esitetystä muodostaan olisi tietosuoja-asetuksen 9 artiklan 2 kohdan g alakohdassa tarkoitettulla tavalla oikeasuhtaisia niille ehdotettuun tavoitteeseen nähden, eivätkä noudattaisi keskeisiltä osin oikeutta henkilötietojen suojaan

Rikosasioiden tietosuojadirektiivin (EU) 2016/680 II luvun 4 artiklan c kohdan mukaan jäsenvaltioiden on säädettävä siitä, että henkilötiedot ovat asianmukaisia ja olennaisia eivätkä ne ole liian laajoja niihin tarkoituksiin, joita varten niitä käsitellään. Direktiivi on tältä osin pantu täytäntöön rikosasioiden tietosuojalain 2 luvun 6 §:n 1 momentilla.

Biometrinen henkilötietojen vertailuaineisto ehdotuksessa mainittuihin tarkoituksiin koskisi yli 70 prosenttia koko Suomen väestöstä. Eli 70 prosenttia koko väestöstä koskevista biometrisistä henkilötiedoista annettaisiin poliisin ja eräiden muiden viranomaisten käyttöön alkuperäisestä käyttötarkoituksesta poikkeavasti.

Jatkovalmistelussa olisi kiinnitettävä huomioita siihen, että ehdotuksen mukainen biometrinen henkilötietojen käsittely on rikosasioiden tietosuojadirektiivin II luvun 4 artiklan c kohdan perusteella arvioiden hyvin laajaa verrattuna tarkoituksiin, joita varten niitä tulnaisiin ehdotuksen mukaan käsittelemään. Tältä osin asiaa tulisi vielä arvioida ja hallituksen esityksen perusteluita kehittää rikosasioiden tietosuojadirektiivin oikeasuhtaisuuden näkökulmasta.

Perustuslakivaliokunta on korostanut erityisesti arkaluonteisten tietojen käsittelyn käyttötarkoitussidonnaisuuden vaatimusta. Tietojen käyttämiseen varsinaisen keräämis- ja tallettamistarkoituksen ulkopuolelle jääviin tarkoituksiin on perustuslakivaliokunnan mielestä laajojen biometrisiä tunnistevien sisältävien rekisterien yhteydessä ollut 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 (ks. mm. PeVL 15/2018 vp, PeVL 1/2018 vp, PeVL 14/2017 vp sekä passilain muuttamista koskeva PeVL 14/2009 vp).

Ehdotuksen mukaan rikosten selvittämiseksi tehtävien vertailujen ei voida katsoa johtavan siihen, että muu kuin alkuperäiseen käyttötarkoitukseen liittyvä toiminta muodostuisi rekisterin pääasialliseksi tai edes merkittäväksi käyttötavaksi. Tätä toteamusta ei ole perusteltu lukumääräisillä tiedoilla tai vertailulla, eikä esimerkiksi selvitetty sitä missä määrin passi- ja henkilökorttirekisterin tietoja käsitellään niiden alkuperäiseen käyttötarkoitukseen.

Ehdotettujen säännösten perusteella käsiteltäisiin yli neljän miljoonan henkilön biometrisiä passi- ja henkilökorttirekisteriin tallennettuja tietoja alkuperäisestä käyttötarkoituksesta poikkeavalla tavalla. Tällaisen henkilötietojen käsittelyn ei voida katsoa olevan vähäistä. Jatkovalmistelussa ehdotettua henkilötietojen käsittelyä tulisi tästä syystä arvioida edelleen ottaen erityisesti huomioon edellä mainituissa perustuslakivaliokunnan lausunnoissa sanottu.

Ulkomaalaislain muuttamista koskevassa lausunnossaan (PeVL 47/2010 vp) perustuslakivaliokunta on pitänyt säätämisyjärjestyskysymyksenä sitä, 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 määriteltyjen rikosten estämiseen ja selvittämiseen, mutta ainoastaan siinä laajuudessa kuin tällä toiminnalla on kiinteä yhteys alkuperäiseen keräämis- ja tallettamistarkoitukseen.

Ehdotukseen ei sisälly arviota passeja ja henkilökortteja varten kerättyjen biometrinen henkilötietojen alkuperäisen ja ehdotetun käytön yhteensopivuudesta, vaikka asia on aiemmin ollut esillä sisäasiainministerin tekemässä selvityksessä. Sisäministeriön selvityksessä passirekisterin ja henkilökorttirekisterin biometrinen tietojen käyttämisestä rikostorjunnassa (VN/5608/2022), todetaan viitaten vuonna 2014 laadittuun arvomuistioon, että passirekisterin osalta pääasiallisena käyttötarkoituksena voidaan pitää henkilön luotettavaa tunnistamista ja asiakirjan aitouden varmistamista. Työryhmän selvityksen perusteella edellytys kiinteä/selkeä yhteydestä alkuperäiseen käyttö- ja tallettamistarkoitukseen ei toteudu, koska sormenjälkien alkuperäisen keräämis- ja tallettamistarkoituksen ja vakavimpien rikosten selvittämisen välillä ei ollut löydettävissä perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä edellytettyä selkeää ja kiinteää yhteyttä.

Jatkovalmistelussa olisi kiinnitettävä huomioita siihen, että ehdotuksessa tarkoitettujen passi- ja henkilökorttirekisteriin tallennettujen biometrinen henkilötietojen ehdotetulla käytöllä ei ole kiinteää yhteyttä henkilötietojen alkuperäiseen keräämis- tai tallettamistarkoitukseen siten kuin edellä mainituissa perustuslakivaliokunnan lausunnoissa on tuotu esille. Jotta käyttötarkoitussidonnaisuuden rajoittamista hallituksen esitysluonnoksessa tarkoitettua käyttötarkoitusta varten on mahdollista arvioida, tulisi käyttöä muuhun kuin alkuperäiseen tarkoitukseen perustella vielä tarkemmin/laajemmin.

Perustuslakivaliokunta on pitänyt merkityksellisenä, että EU:n perusoikeuskirjan 7 artiklassa turvataan yksityiselämän suoja ja 8 artiklassa jokaisen oikeus henkilötietojensa suojaan. Perustuslakivaliokunta on painottanut, että EU:n henkilötietojen käsittelyä koskevaa lainsäädäntöä

sovellettaessa on otettava huomioon mainitut perusoikeuskirjan artiklat kiinnittäen huomiota siihen, että EU:n tuomioistuimen antamat tuomiot määrittävät näiltä osin yksityiselämän ja henkilötietojen suojan keskeistä sisältöä (PeVL 14/2018 vp, PeVL 21/2017 vp).

EU:n perusoikeuskirjan 52 artiklan 1. kohdan mukaa tässä perusoikeuskirjassa tunnustettujen oikeuksien ja vapauksien käyttämistä voidaan rajoittaa ainoastaan lailla, ja kyseisten oikeuksien ja vapauksien olennaista sisältöä noudattaen. Suhteellisuus-periaatteen mukaisesti rajoituksia voidaan tehdä ainoastaan, jos ne ovat välttämättömiä ja vastaavat tosiasiallisesti unionin tunnustamia yleisen edun mukaisia tavoitteita tai tarvetta suojella muiden henkilöiden oikeuksia ja vapauksia.

Biometrinen henkilötietojen vertailu ehdotuksessa mainittuihin tarkoituksiin koskisi yli 70 prosenttia koko Suomen väestöstä, eikä ehdotuksessa ole yksityiskohtaisesti perustellen tuotu esille muuta ehdotetun sääntelyn perusteella tapahtuvaa käyttöä kuin vertaaminen 70 ilmoituksen yhteydessä tallennettuihin sormenjälkiin. Kasvokuvien osalta vastaavia tilastoja ei ole saatavissa, mutta ehdotuksessa arvioidaan kasvokuvavertailuiden olevan käyttökelpoisia useammassa tapauksissa kuin sormenjälkivertailuiden. Muutoin ehdotusta perustellaan mm. tulevaisuudessa mahdollisesti konkretisoituvalla reaaliaikaisella kasvojentunnistuksella, johon poliisilla ei tällä hetkellä ole toimivaltuuksia.

Edellä mainituilla perusteilla jatkovalmistelussa tulisi arvioida ehdotuksen yhteensopivuutta EU:n perusoikeuskirjan 52 artiklassa säädetyn suhteellisuusperiaatteen kanssa.

Neuvoston asetukset 2252/2004 (passiasetus) 2019/1157 (henkilökorttiasetus)

EUT ottanut kantaa kansalliseen passirekisteriin tallennettujen biometrinen tietojen käsittelyyn yhdistetyssä asiassa C-446/12-C449/12 (Willems) 16.4.2015 antamassaan tuomioissa. Kantajat väittivät muun ohella, että viranomaiset voivat tulevaisuudessa käyttää biometrisiä tietoja muihin tarkoituksiin, kuin mihin ne on niille toimitettu. EUT:n tuomion mukaan EU:n passiasetusta 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.

Ehdotuksessa edellä mainittua tuomioita ja kysymystä muutoinkin on arvioitu siten, että ”EU:n passiasetuksesta ei ole katsottava seuraavan estettä kansalliseen passi-rekisteriin talletettujen biometrinen tietojen käsittelylle muuhun kuin niiden alkuperäiseen käyttötarkoitukseen.”

Ehdotuksen perusteluissa tulkintaa lavennetaan merkittävästi alkuperäiseen asiayhteyteen nähden, sillä, asiassa C-446/12-C449/12 ei ole otettu kantaa siihen, voidaanko tietoja käyttää muihin tarkoituksiin, vaan ainoastaan tuomion sanamuodon mukaisesti siihen, että jäsenvaltiolla ei ole velvoitetta nimenomaisesti säätää, että tietoja ei voida käyttää muuhun tarkoitukseen.

Ehdotuksen perusteluissa mainittu tulkinta on liian laventava, koska asiassa C-446/12-C449/12 ei ole otettu kantaa siihen, voidaanko tietoja käyttää muihin tarkoituksiin, vaan ainoastaan tuomion sanamuodon mukaisesti siihen, että jäsenvaltiolla ei ole velvoitetta nimenomaisesti säätää, että tietoja ei voida käyttää muuhun tarkoitukseen.

Ehdotettujen säännösten EU-oikeudenmukaisuutta arvioitaessa tulee kuitenkin erityisesti huomioon otettavaksi EUT:n tuomio C-61/22. Euroopan unionin tuomioistuin antoi 21.3.2024 ratkaisun asiassa C-61/22 (RL vs. Landeshauptstadt Wiesbaden). Ehdotuksessa tämä tuomio on esille sivuilla s. 15, 65 ja 68, mutta ehdotuksessa ei ole tuotu esille ehdotetun sääntelyn kannalta merkittävimpiä kohtia, jotka ovat tuomi-on kohdat 112 ja 113.

Tuomion kohta 112

Toiseksi tietojen tallentamisesta on todettava, että yhtäältä asetuksessa 2019/1157 veloitetaan jäsenvaltiot tallentamaan kasvokuva ja kaksi sormenjälkeä biometrisinä tietoina. Tältä osin tämän asetuksen johdanto-osan 21 perustelukappaleessa täsmennetään nimenomaisesti, että asetus ei anna ”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”, ja ettei se myöskään anna ”oikeusperustaa unionin tason keskitetyn tietokannan perustamiselle tai ylläpitämiselle”. Toisaalta mainitun asetuksen 10 artiklan 3 kohdassa säädetään, että ”biometriset tunnistet on säilytettävä ainoastaan asiakirjan noutopäivään asti ja joka tapauksessa enintään 90 päivää kyseisen asiakirjan myöntämispäivästä”, ja siinä täsmennetään, että ”tämän jälkeen biometriset tunnistet on välittömästi poistettava tai hävitettävä”.

Tuomion kohta 113

Tästä seuraa erityisesti, että asetuksen 2019/1157 (henkilökorttiasetus) 10 artiklan 3 kohdassa ei sallita jäsenvaltioiden käsittelevän biometrisiä tietoja muihin kuin tässä asetuksessa säädettyihin tarkoituksiin. Lisäksi tämä säännös on esteenä sormenjälkien keskitetylle säilyttämiselle, joka ylittää näiden sormenjälkien väliaikaisen tallentamisen henkilökorttien yksilöintiä varten.

Ehdotuksen mukaan ”Kuten EU:n passiasetuksesta, myöskään EU:n ID-asetuksesta ei arvioida seuraavan esteitä biometrinen tietojen tallentamiselle kansallisiin tietokantoihin tai tallennettujen tietojen käyttämiselle muihin kuin ID-asetuksen mukaisiin tarkoituksiin. Kansallisen tason tietokantojen perustamista ja käyttöä koskevan kansallisen lainsäädännön on noudatettava tietosuojalainsäädännön vaatimuksia.”

Kansallisten tietokantojen perustamista on pidetty mahdollisena ja se on jätetty kansallisen säätelyn piiriin. Tämä ei kuitenkaan tarkoita sitä, että myös näiden tietojen käyttötarkoituksesta voitaisiin vapaasti säätää kansallisesti (edellä EUT:n tuomion-kohta 113). Kansallinen liikkumavara koskee toki mahdollisuutta perustaa kansallinen tietokanta ja säätää siitä, miten sitä käytetään alkuperäiseen tarkoitukseen, kuten Suomessakin on tehty.

Edellä mainittu Euroopan unionin tuomioistuin ratkaisu C-61/22 tulee ottaa huomioon myös silloin, kun arvioidaan Neuvoston asetuksen 2252/2004 (passiasetus) perusteella käsiteltävien biometrinen henkilötietojen käsittelyä muihin kuin alkuperäiseen käyttötarkoitukseen. Ei ole perusteltua syytä siihen, miksi passiasetuksen perusteella kerättyjä biometrisiä henkilötietoja voitaisiin käsitellä eri tavalla kuin henkilökortti-asetuksen perusteella kerättyjä samanlaisia biometrisiä henkilötietoja.

Jatkovalmistelussa tulisi ehdotusta arvioida EUT:n tuomion C-61/22 kohdan 113 kohdan perusteella, erityisesti siinä suhteessa, millä edellytyksillä ehdotusta voidaan pitää edellä selostettu huomioon ottaen tietosuojalainsäädännön mukaisena.

Säännöskohtaisia kommentteja

Poliisin henkilötietolain 15 d §

Pykälässä säädettäisiin biometrinen tietojen käsittelystä vaaran estämiseksi. Ehdotuksen mukaan käytännössä erityisesti poliisin rekistereihin talletetuilla kasvokuvilla on arvioitu olevan merkitystä vaaran estämiseen liittyvissä poliisin tehtävissä, lisäksi perusteluissa mainitaan eräitä esimerkkejä mahdollisista tilanteista. Ehdotettu säännös on perusteltu suppeasti. Säännöksessä ei ole eräiden esimerkkien lisäksi kuvattu tai arvioitu mitä säännökseen sisältyvät vaarat käytännössä olisivat. Viitaukset poliisilaisissa ja pakkokeinolaisissa säädetyihin ylimääräisen tiedon käsittelyedellytyksiin eivät ole tarkoituksenmukaisia referenssejä silloin, kun säädetään biometrinen henkilötietojen käsittelystä muuhun kuin alkuperäiseen tarkoitukseen. Edellä mainituilla perusteilla ehdotettu säännös ei ole tarkkarajainen eikä täsmällinen, vaan se jäisi tulkinnanvaraiseksi.

Lisäksi perusteluna mainitaan mahdollinen tulevaisuudessa toteutuva käyttö biometrisessä etätunnistamisessa, mikäli sellainen tulevaisuudessa otettaisiin käyttöön. Tämä asia on tarkoituksenmukaista selvittää vasta silloin kun biometristä etätunnistusta koskevaa mahdollista lainsäädäntöä selvitetään.

Poliisin henkilötietolain 15 e §

Lain 15 e §:n 1 kohta

Pykälässä säädettäisiin henkilökorttilaissa ja passilaissa säädettyjen tehtävien suorittamiseksi käsiteltävien biometristen tietojen käsittely rikoksen estämiseksi, paljastamiseksi ja selvittämiseksi sekä kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi. Pykälän 1 momentin 1 ja 2 kohdissa on esitetty luettelo eri rikosnimikkeistä ja rangaistusmaksimeja, joiden osalta pykälän perustelut ovat suppeita. Perusteluissa ei esimerkiksi ole kuvattu rikosnimikkeittäin mainittujen rikosten määriä tai arvioitu säännöksen oikeasuhtaisuutta.

Edellä ehdotettuja säännöksiä ei ole arvioitu rikosasioiden tietosuojalain (1054/2018) 2 luvussa säädettyjen henkilötietojen käsittelyn periaatteiden näkökulmasta, eikä myöskään rikosasioiden tietosuojadirektiivin (EU) 2016/680 artiklan 4 mukaisten periaatteiden näkökulmasta. Käytännössä tämä arvio onkin haastavaa, koska kysymyksessä on pääosin pelkkiä rikosnimikkeitä tai rangaistusmaksimeja sisältävä säännös.

Poliisin henkilötietolain 15 f §

Ulkomaalaislain 131 §:ssä tarkoitettuja henkilötuntemerkkejä voidaan poliisin henkilötietolain 15 §:n 4 momentin mukaan käsitellä muuhun kuin alkuperäiseen käsittelytarkoitukseen 2 momentissa tarkoitetuissa tilanteissa eli tunnistamattomaksi jääneen uhrin tunnistamiseksi. Lisäksi tietoja voidaan käyttää, jos se 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. Näiden rikosten on katsottu olevan kiinteässä yhteydessä tietojen alkuperäisiin käsittelytarkoituksiin kuuluvaan valtion turvallisuuden suojaamiseen (ks. HaVM 39/2018 vp, s. 40). Tietojen käsittely lainvalvonnallisissa tarkoituksissa on siten rajoitetusti sallittua toisin kuin passirekisterin ja henkilökorttirekisterin biometristen tietojen, joten käyttötarkoitussidonnaisuutta koskeva arviointi ei tässä asiassa täysin samantyyppistä kuin ehdotetun lain 15 d ja e kohdissa.

Ehdotuksen 15 f §:ssä esitetään kuitenkin pääosin samanlaista laajennusta biometristen henkilötietojen käsittelyyn kuin 15 e pykälässä. Tämän laajennuksen osalta kiinteätä yhteyttä alkuperäiseen käyttötarkoitukseen ei olisi, joten tältä osin tulee huomioon otettavaksi edellä 15 e lausuttu.

Poliisin henkilötietolain 21 §

Ehdotettu pykälä laajentaisi edelleen biometristen henkilötietojen käsittelyä merkittävästi, koska poliisin ohella käsittelijöiksi tulisi vielä neljä muuta viranomaista.

Ehdotetun 21 §:n 1 momentin 2 kohdan mukaan tietoja saisi luovuttaa suojelupoliisille, Rajavartiolaitokselle ja Tullille 15 c ja 15 d §:n mukaisesti käsittelytarkoituksiin. Tietojen luovuttaminen näihin tarkoituksiin edellyttäisi Rajavartiolaitoksen tai Tullin pidättämisen oikeutetun virkamiehen tai suojelupoliisin päällystöön kuuluvan poliisimiehen päätöstä. Ehdotetun säännöksen mukaan rekisterinpitäjä ei tekisi päätöstä luovuttamisesta, vaan sen tekisi tietojen

pyytäjä, kun taas 21 §:n 1 momentin 3 kohta edellyttäisi pidättämiseen oikeutetun virkamiehen tai suojelupoliisin päällystään kuu-luvan virkamiehen tekemää pyyntöä.

2.Maahanmuuttohallinnon henkilötietolakiin ehdotetut muutokset

Lakiin ehdotettu muutos perustuu pääosin viittauksiin ehdotettuihin poliisin henkilö-tietolain säännöksiin, joiden osalta jatkovalmistelussa olisi otettava huomioon edellä näistä ehdotuksista lausuttu.

3.Ulkomaalaislakiin ehdotetut muutokset

Lakiin ehdotettu muutos perustuu pääosin viittauksiin ehdotettuihin poliisin henkilö-tietolain säännöksiin, joiden osalta jatkovalmistelussa olisi otettava huomioon edellä näistä ehdotuksista lausuttu.

4. Esityksen pääasialliset vaikutukset

Vaikutustenarviointi

Yleisen tietosuoja-asetuksen 35 artiklassa ja rikosasioiden tietosuojadirektiivin 27 artiklassa (täytäntöönpantu rikosasioiden tietosuojalain 20 §:llä) säädetään rekisterinpitäjälle velvoite tehdä tietosuoja koskeva vaikutustenarviointi silloin, kun henkilötietojen käsittely aiheuttaa todennäköisesti korkean tai rikosasioiden tietosuoja-lain osalta merkittävän, riskin ihmisten oikeuksille ja vapauksille.

Perustuslakivaliokunta on poliisin henkilötietolain voimaantulon jälkeen arvioinut käyttötarkoitussidonnaisuudesta poikkeamista muun muassa Schengenin tietojärjestelmän käyttöä koskevia asetuksia täydentävän lainsäädännön yhteydessä (HE 35/2021 vp; PeVL 40/2021 vp ja PeVL 23/2022 vp). Perustuslakivaliokunnan mielestä varsin vakiintuneesta käyttötarkoitussidonnaisuutta koskevasta tulkintakäytännöstä ei ole syytä irtaantua etenkin sääntelyn perusteiden osalta ilman riittäviä perusteluita 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 tietosuoja-sääntelyn vaikutukset.

Perustuslakivaliokunnan mielestä on selvää, että erityislainsäädännön tarpeellisuutta on arvioitava myös tietosuoja-asetuksen edellyttämän riskiperustaisen lähestymistavan mukaisesti kiinnittämällä huomiota tietojen käsittelyn aiheuttamiin uhkiin ja riskeihin. Mitä korkeampi riski käsittelystä aiheutuu luonnollisen henkilön oikeuksille ja vapauksille, sitä perustellumpaa on yksityiskohtaisempi sääntely. Tällä seikalla on erityistä merkitystä arkaluonteisten tietojen käsittelyn kohdalla (ks. esim. PeVL 51/2018 vp ja PeVL 14/2018 vp).

Jatkovalmistelussa tulisi ottaa huomioon, se että ehdotukseen ei sisälly vaikutustenarviointia rekisteröidyille mahdollisesti aiheutuvista riskeistä, eikä myöskään arvioita yhteensopivuudesta.

Riski on kuitenkin ollut aikaisemmin esillä sisäministeriön selvityksessä passirekisterin ja henkilökorttirekisterin biometrinen tietojen käyttämisestä rikostorjunnassa (VN/5608/2022), jossa todetaan, että ”kasvojen automaattiseen tunnistamiseen käytetyn teknologian avulla ei päästä samaan tunnistustarkkuuteen kuin sormenjälkitietojen avulla. Teknologian käyttöedellytyksien arvioinnin kannalta merkittävää on myös se, että kasvojentunnistusjärjestelmien käyttöön on tunnistettu liittyvän perus-oikeuksia mahdollisesti heikentäviä riskejä sekä yksityisyyden että syrjimättömyyden näkökulmasta. Kasvojentunnistusalgoritmit voivat esimerkiksi tuottaa systemaattisesti epätarkempia ennusteita tietyille väestöryhmille.”

5. Muut huomiot esitysluonnoksesta

Kansainvälinen vertailu

Koska kysymyksessä on suurelta osin EU-oikeuden soveltamisalaan kuuluva henkilötietojen käsittely, jatkovalmistelussa olisi tarkoituksenmukaista selvittää passi- ja henkilökorttiasetuksen perusteella rekisteröityjen sormenjälkien ja kasvokuvien käyttöä rikostorjunnallisessa tarkoituksessa muissa EU-jäsenvaltioissa. Selvittäen erityisesti se, voidaanko biometrisiä henkilötietoja käyttää muissa EU-jäsenvaltioissa samantapaisiin käyttötarkoituksiin kuin ehdotuksessa esitetään.

Reaaliaikainen kasvojentunnistus ja tekoälyn käyttö

Säännöksen perusteluissa viitataan mahdollisuuteen käyttää reaaliaikaista kasvojen-tunnistusta, johon poliisilla ei nykyisin ole oikeutta. Tämä toiminto tulisi mahdolliseksi, mikäli sellainen myöhemmin otettaisiin käyttöön EU:n tekoälyasetusta (EU 2024/1689) täydentävällä kansallisella lainsäädännöllä.

Esityksessä ei ehdoteta muutoksia poliisin oikeuteen käyttää biometristä etätunnistamista tehtäviensä suorittamiseksi. Ehdotuksen mukaan siinä on kuitenkin pyritty huomioimaan EU:n tekoälyasetuksesta seuraavat reunaehdot siten, että passirekisterin ja henkilökorttirekisterin sekä ulkomaalaisten biometriset tiedot olisivat asian-mukaisessa laajuudessa lainvalvontaviranomaisten käytettävissä myös tekoälyasetuksen mukaisessa biometrisessä etätunnistamisessa.

Reaaliaikainen kasvojentunnistus/tekoälyasetuksen mukainen biometrinen etätunnistus ovat erittäin perusoikeusherkkiä kysymyksiä. Tältä osin passi- ja henkilökorttirekisteriin tallennettujen sekä ulkomaislain 131 pykälän perusteella tallennettujen biometrinen henkilötietojen käyttö tulisi arvioida erikseen mahdollisesti käynnistyvän lainsäädäntöhankkeen yhteydessä. Mahdollisesti tulevaisuudessa konkretisoituvia täsmentymättömiä biometrinen henkilötietojen käsittelytapoja ei

tule käyttää perusteena biometrinen henkilötietojen käsittelyn laajentamiselle kysymyksessä olevassa lainvalmistelussa.

Valvonta ja menettelytavat

Arvioitaessa nyt tarkastelussa olevaa kokonaisuutta, on huomiota kiinnitettävä erityisesti tietosuojaa koskevan sääntelyn kokonaiskehikoon. Ottaen erityisesti huomioon tässä asiassa kyseessä olevan hyvin perusoikeusherkkä sääntelykokonaisuus, jossa suhteellisuuspunninta edellyttää vielä perusteellista arviointia, tulee kokonais-arvioinnissa kiinnittää huomiota siihen, miten tehokkaaseen valvontaan valvontaviranomaisella olisi mahdollisuus sikäli kuin ehdotus etenisi ja mahdollistaisi passirekisterin sormenjälkitietojen vertailun nyt esitetyllä tavalla.

Tässä arvioinnissa korostuu yhtäältä henkilötietojen käsittelyn tehokkaan valvonnan merkitys ja toisaalta tehokkaan seuraamusjärjestelmän merkitys. Nykyisellään tieto-suojavaltuutetun toimiston resurssit eivät mahdollistaisi ehdotetun henkilötietojen käsittelyn tehokasta valvontaa.

Nykysääntelyllä on myös rajoitettu seuraamusjärjestelmän soveltamista julkiselle sektorille, julkisen sektorin toimijoille ei ole mahdollista määrätä hallinnollista seuraamusmaksua. Näillä seikoilla on huomattavaa merkitystä arvioitaessa edellytyksiä henkilötietojen suoja koskevan perusoikeuden rajoittamiseksi kokonaisvaltaisesti.

Ehdotuksen mukaan vertailut toteutettaisiin aina keskusrikospoliisissa, joka tarkistaisi ennen vertailun suorittamista pyynnön lainmukaisuuden ja vertailulle säädettyjen edellytysten täyttymisen. Ennen vertailun suorittamista tulisi säännösten mukaan myös aina varmistaa, ettei henkilöä ole mahdollista tunnistaa poliisin tutkinta- ja valvontatehtäviä varten tai rikosten ennalta estämistä ja paljastamista varten käsiteltävien tietojen, kuten ns. rikosperusteisten tuntomerkitietojen avulla. Ehdotettuihin säännöksiin ja menettelytapoihin liittyvä tulkinanvara korostaa tältä osin toimivan valvonnan merkitystä.

Sikäli kun ehdotetun kaltaisesta henkilötietojen käsittelystä säädetään ehdotetussa muodossa, aiheuttaisi se tarpeen merkittäväälle oma-aloitteiselle valvonnalle, joka lisäisi tietosuojavaltuutetun toimiston tehtäviä olennaisesti. Tällä olisi merkittävää vaikutusta tietosuojavaltuutetun toimiston resurssien käytölle. Kysymystä on siten arvioitava myös tietosuojavaltuutetun toimiston käytössä olevien resurssien näkökulmasta.

Tietosuojavaltuutetun toimistossa vireille tulleiden asioiden määrä kasvanut huomattavasti, esimerkiksi vuodesta 2016 vuoteen 2023 asioiden määrä on 3,4 kertaistunut. Näin suureen asiamäärien kasvuun ei osattu varautua yleisen tietosuoja-asetuksen täytäntöönpanoon valmistauduttaessa, eikä tilanne ole sittemmin kääntynyt. Vaikuttaa pikemminkin siltä, että asiamäärät kasvavat edelleen. Vaikka työ tilanteen parantamiseksi on ollut johdonmukaista ja

määrätietoista, tietosuojavaltuutetun toimiston resurssit eivät resurssien lisäämisestä ja tehdyistä kehittämistoimenpiteistä huolimatta ole oikeassa suhteessa sille säädettyihin tehtäviin.

Valvonnan tehokkuuden ja onnistumisen näkökulmasta valvontaviranomaisten toimi-valtuuksien laajuus on olennaisen tärkeää. Arvioitaessa viranomaisten valvontaa ja siihen liittyviä mahdollisia tietosuojavaltuutetun toimenpiteitä on kiinnitettävä huomioita siihen, että rikosasioiden tietosuojadirektiivi jättää kansalliseen harkintaan sen, sovelletaanko direktiivissä tarkoitettuihin toimivaltaisiin viranomaisiin rikosoikeudellista vai hallinnollista seuraamusjärjestelmää. Pääministeri Orpon hallitusohjelmaan perustuen oikeusministeriö on arvioinut tietosuojasäännösten seuraamusjärjestelmän toimivuutta. Arvioinnin tavoitteena on selvittää seuraamusjärjestelmän toimivuutta. Lisäksi tavoitteena on tunnistaa valtiosääntöoikeudellisia edellytyksiä, jotka olisi huomioitava siinä tapauksessa, että hallinnollisia seuraamusmaksuja koskevaa järjestelmää haluttaisiin kehittää siten, että seuraamusmaksu voitaisiin määrätä myös viranomaiselle (Lausuntopyynnön diaarinumero: VN/26120/2023).

Huhtiniemi Heikki
Tietosuojavaltuutetun toimisto