

Asia: VN/27189/2023

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

Lausunnonantajan lausunto

1. Poliisin henkilötietolakiin ehdotetut muutokset

Hallituksen esityksen luonnoksessa ehdotetaan poliisin henkilötietolakiin ja maahanmuuttohallinnon henkilötietolakiin sääntelyä, jolla mahdollistettaisiin passirekisterin ja henkilökorttirekisterin biometrinen tietojen sekä poliisin ja Maahanmuuttoviraston rekistereihin talletettujen ulkomaalaisten biometrinen tietojen käyttäminen nykyistä laajemmin muuhun kuin niiden alkuperäiseen käyttötarkoitukseen, muun muassa eräiden vakavien rikosten estämiseksi, paljastamiseksi ja selvittämiseksi.

Keskityn lausunnossani poliisin henkilötietolakiin ehdotettuihin muutoksiin. Totean, että minulla on ollut vain rajallinen mahdollisuus perehtyä ehdotuksiin. Alustavana käsityksenäni totean seuraavan.

1 Ehdotetut muutokset muuhun kuin alkuperäiseen käsittelytarkoitukseen

Voimassa olevassa henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa annetun lain 15 §:n 2–4 momentissa säädetään erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien tietojen käsittelystä muuhun kuin niiden alkuperäiseen käsittelytarkoitukseen seuraavasti:

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.

Henkilökorttilaissa ja passilaissa säädettyjen tehtävien suorittamiseksi käsiteltäviä biometrisiä tietoja saadaan lisäksi käyttää, jos se on välttämätöntä henkilökortin tai passin hakijan tunnistamiseksi hänen myöhemmin hakiessaan henkilöllisyyttä osoittavaa asiakirjaa, ja asianomaisen henkilön suostumuksella myös tällaisen asiakirjan valmistamiseen.

Ulkomaalaislain (301/2004) 131 §:ssä säädettyjen tehtävien suorittamiseksi käsiteltäviä biometrisiä tietoja saa käyttää muuhun kuin niiden alkuperäiseen käsittelytarkoitukseen vain edellä 2 momentissa tarkoitetuissa tilanteissa sekä silloin, 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. Vertaamista varten otettuja tietoja voidaan käyttää vain vertaamisen ajan, ja ne on hävitettävä välittömästi sen jälkeen.

Lausuttavana olevassa hallituksen esityksessä henkilökorttilaissa, passilaissa ja ulkomaalaislain 131 §:ssä säädettyjen tehtävien suorittamiseksi käsiteltävien biometrinen tietojen käsittelystä muuhun kuin alkuperäiseen tarkoitukseen ehdotetaan säädettäväksi poliisin henkilötietolain 15 a–f §:ssä.

Ehdotetun muutoksen mukaan poliisi saisi voimassa olevan sääntelyn lisäksi muun muassa:

- verrata henkilöltä vertaamista varten otettuja biometrisiä tietoja yksittäisiin poliisin rekisteriin talletettuihin henkilökorttilaissa, passilaissa ja ulkomaalaislain 131 §:ssä säädettyjen tehtävien suorittamiseksi käsiteltäviin biometrisiin tietoihin, jos se on välttämätöntä henkilön henkilöllisyyden todentamiseksi poliisilain 2 luvun 1 §:n 2 momentissa tarkoitettussa tilanteessa eikä henkilöllisyyttä voida luotettavasti todentaa henkilöllisyyttä osoittavan asiakirjan tai muiden käytettävissä olevien tietojen avulla (ehdotettu 15 b § 1);
 - verrata yksittäisen tehtävän suorittamisen yhteydessä saatavia biometrisiä tietoja poliisin rekisteriin talletettuihin henkilökorttilaissa, passilaissa ja ulkomaalaislain 131 §:ssä säädettyjen tehtävien suorittamiseksi käsiteltäviin biometrisiin tietoihin, jos se on välttämätöntä hengelle, terveydelle tai vapaudelle aiheutuvan merkittävän vaaran estämiseksi (ehdotettu 15 d §)
 - verrata yksittäisen tehtävän suorittamisen yhteydessä saatavia biometrisiä tietoja poliisin rekisteriin talletettuihin henkilökorttilaissa ja passilaissa säädettyjen tehtävien suorittamiseksi käsiteltäviin biometrisiin tietoihin, jos se on välttämätöntä (15 e §)
- 1) rikoslain 12 luvun 7 §:ssä, 21 luvun 6 a §:ssä, 25 luvun 2 §:ssä, 31 luvun 4 §:ssä, 34 luvun 1, 2 tai 4 §:ssä, 34 a luvun 1 §:n 1 momentin 2 kohdassa, 2, 4 b, 5 c tai 5 e §:ssä taikka 41 luvun 2 §:ssä tarkoitetun rikoksen estämiseksi, paljastamiseksi tai selvittämiseksi;
 - 2) sellaisen rikoksen estämiseksi, paljastamiseksi tai selvittämiseksi, josta laissa säädetty ankarin rangaistus on vähintään 6 vuotta vankeutta;
 - 3) kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi sitä vakavasti uhkaavalta toiminnalta. (1 mom.)

Edellä 1 momentissa tarkoitetun vertailun edellytyksenä on, ettei henkilöä ole tunnistettu tai hänen henkilöllisyyttä saatu todennettua 5–8 §:ssä tarkoitettujen tietojen avulla. (3 mom.)

Poliisi saisi käsitellä yksittäisiä poliisin rekisteriin talletettuja henkilökorttilaissa ja passilaissa säädettyjen tehtävien suorittamiseksi käsiteltäviä biometrisiä tietoja 1 momentin 1–3 kohdassa

säädettyyn käsittelytarkoitukseen, jos se on välttämätöntä 2 momentissa tarkoitettun henkilön löytämiseksi. (4 mom.)

- verrata yksittäisen tehtävän suorittamisen yhteydessä saatavia biometrisia tietoja poliisin rekisteriin talletettuihin ulkomaalaislain 131 §:ssä säädettyjen tehtävien suorittamiseksi käsiteltäviin biometriisiin tietoihin, jos se on välttämätöntä:

- 1) rikoslain 21 luvun 6 a §:ssä, 25 luvun 2 §:ssä, 31 luvun 4 §:ssä, 34 luvun 1, 2 tai 4 §:ssä taikka 41 luvun 2 §:ssä tarkoitettun rikoksen estämiseksi, paljastamiseksi tai selvittämiseksi;
- 2) sellaisen rikoksen estämiseksi, paljastamiseksi tai selvittämiseksi, josta laissa säädetty ankarin rangaistus on vähintään 6 vuotta vankeutta. (ehdotettu 15 f § 2)

Poliisi saisi käsitellä 15 e §:n 1 momentissa ja 15 f §:n 2 momentissa tarkoitettun vertailun tuloksia:

1. rikoksen selvittämiseksi, jos se on välttämätöntä sellaisen henkilön tunnistamiseksi tai henkilöllisyyden todentamiseksi, jonka on syytä epäillä syyllistyneen 1 momentissa tarkoitettuun rikokseen;
2. rikoksen estämiseksi ja paljastamiseksi, jos se on välttämätöntä sellaisen henkilön tunnistamiseksi tai henkilöllisyyden todentamiseksi, jonka voidaan perustellusti olettaa syyllistyneen tai syyllistyvän 1 momentissa tarkoitettuun rikokseen;
3. rikoksen estämiseksi, paljastamiseksi ja selvittämiseksi, jos se on välttämätöntä 1 momentissa tarkoitettun rikoksen uhrin tunnistamiseksi tai henkilöllisyyden todentamiseksi. (15 e § 2 ja 15 f § 3)

2 Edellytykset alkuperäisestä käyttötarkoituksesta poikkeamiselle ja perusoikeuksien rajoittamiselle

Passirekisterin ja henkilökorttirekisterin biometriset tiedot kerätään passilaissa (671/2006) ja henkilökorttilaissa (663/2016) poliisille, ulkoministeriölle ja Suomen edustustolle säädettyjen tehtävien suorittamiseksi. Esityksessä ehdotetussa sääntelyssä on kysymys tietojen käyttämisestä muuhun kuin niiden alkuperäiseen käsittelytarkoitukseen.

Tietosuoja-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.

Tietosuoja-asetuksen 9 artiklan 1 kohdan mukaan muun muassa erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien biometrinen tietojen käsittely henkilön yksiselitteistä tunnistamista varten on kiellettyä. Artiklan 2 kohdan g alakohdan mukaan 1 kohdan kieltoa ei sovelleta muun muassa silloin, jos käsittely on tarpeen tärkeää yleistä etua koskevasta syystä unionin oikeuden tai jäsenvaltion lainsäädännön nojalla, edellyttäen että se on oikeasuhtainen tavoitteeseen nähden, siinä noudatetaan keskeisiltä osin oikeutta henkilötietojen suojaan ja siinä säädetään asianmukaisista ja erityisistä toimenpiteistä rekisteröidyn perusoikeuksien ja etujen suojaamiseksi.

Henkilökorttirekisterin ja passirekisterin tietojen käyttöä koskevan kansallisen sääntelyn on esitysluonnoksessa arvioitu olevan tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 3 ja 4 kohdan mukaisen liikkumavaran puitteissa annettavaa kansallista lainsäädäntöä. Mainitun 6 artiklan 3 kohdassa tarkoitetun jäsenvaltion lainsäädännön on täytettävä yleisen edun mukainen tavoite ja oltava oikeasuhteinen sillä tavoiteltuun oikeutettuun päämäärään nähden.

Tietosuoja-asetuksen 23 artiklan 1 kohdan d alakohdan nojalla lailla voidaan säätää tietojen käyttöä käyttötarkoituksesta poikkeavasti, jos kyseisessä rajoituksessa noudatetaan keskeisiltä osin perusoikeuksia ja -vapauksia ja se on välttämätön ja oikeasuhteinen demokraattisen yhteiskunnan toimenpide rikosten ennalta estämiseksi, tutkimiseksi, paljastamiseksi tai rikoksiin liittyviä syytetoimia taikka rikosoikeudellisten seuraamusten täytäntöönpanoa varten, mukaan lukien yleiseen turvallisuuteen kohdistuvilta uhkilta suojelu tai tällaisten uhkien ehkäisy.

Henkilötietojen käsittelyyn sovellettava yleislainsäädäntö määräytyy tietojen käyttötarkoituksen mukaan. Tietosuoja-asetusta ja tietosuojalakia ei sovelleta henkilötietojen käsittelyyn, jota toimivaltaiset viranomaiset suorittavat rikosten ennalta estämistä, tutkintaa, paljastamista tai rikoksiin liittyviä syytetoimia varten tai rikosoikeudellisten seuraamusten täytäntöönpanoa varten, mukaan lukien yleiseen turvallisuuteen kohdistuvilta uhkilta suojelua ja tällaisten uhkien ehkäisyä varten. Henkilötietojen käsittelyyn mainittuihin tarkoituksiin sovelletaan ns. rikosasioiden tietosuojadirektiiviä (EU) 2016/6802.

Rikosasioiden tietosuojalain 2 luvussa säädetyt henkilötietojen käsittelyä koskevat periaatteet vastaavat pitkälti tietosuoja-asetuksen mukaisia periaatteita.

Esitysluonnoksen mukaan suurin osa esityksessä ehdotetusta henkilötietojen käsittelyä koskevasta sääntelystä kuuluu rikosasioiden tietosuojalain soveltamisalaan. Ehdotetussa henkilötietojen käsittelyssä on noudatettava rikosasioiden tietosuojalaissa biometristen tietojen käsittelylle asetettuja edellytyksiä.

Perustuslain 10 §:n 1 momentin mukaan jokaisen yksityiselämä, kunnia ja kotirauha on turvattu. Henkilötietojen suojasta säädetään tarkemmin lailla.

Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen.

Kun kysymys on perustuslaissa turvatun yksityiselämän suojan piiriin kuuluvasta henkilötietojen suojasta, tulee sitä rajoittavan sääntelyn täyttää myös perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset, jotka ovat pääosin seuraavat (PeVM 25/1994, s. 4–5):

- Hyväksyttävyyttä tarkoittaa, että rajoituksen tulee olla painavan yhteiskunnallisen tarpeen vaatima. Perusoikeuksien hyväksyttävänä rajoitusperusteina voivat yleisesti ottaen tulla kysymykseen muiden perusoikeuksien turvaaminen tai jokin muu painava yhteiskunnallinen intressi.
- Suhteellisuusvaatimukseen kuuluu, että rajoitusten tulee olla välttämättömiä hyväksyttävän tarkoituksen saavuttamiseksi ja rajoitus on sallittu ainoastaan, jos rajoituksen taustalla oleva tavoite ei ole saavutettavissa perusoikeuteen vähemmän puuttuvilla keinoin. Rajoitus ei saa mennä myöskään pidemmälle kuin on perusteltua, kun otetaan huomioon rajoituksen taustalla olevan yhteiskunnallisen intressin painavuus suhteessa rajoitettavaan oikeushyvään.
- Rajoitusten on oltava tarkkarajaisia ja riittävän täsmällisesti määriteltyjä. Rajoitusten olennaisen sisällön tulee ilmetä laista.

- Perusoikeuksia rajoitettaessa tulee huolehtia riittävästä oikeusturvajärjestelystä.

3 Perustuslakivaliokunnan kannanottoja

Lausunnossaan hallituksen esityksestä EU:n yleistä tietosuojasetusta täydentäväksi lainsäädännöksi (PeVL 14/2018 vp) perustuslakivaliokunta kiinnitti erityistä huomiota siihen, että arkaluonteisten tietojen käsittely on syytä rajata täsmällisillä ja tarkkarajaisilla säännöksillä vain välttämättömään (ks. esim. PeVL 3/2017 vp, s. 5). Arkaluonteisten tietojen käsittelyä koskevaa sääntelyä on sanotun johdosta, tietosuojasetuksen mahdollistamissa puitteissa, edelleen syytä arvioida myös aiemman sääntelyn lakitasoisuutta koskevan käytännön pohjalta. Yleistä tietosuojasetusta yksityiskohtaisemman lakitasoisen sääntelyn tarve tulee kuitenkin perustella myös tietosuojasetuksen puitteissa tapauskohtaisesti. Sääntelyn tarpeen osalta on syytä kiinnittää huomiota myös asetuksessa omaksuttuun riskiperusteiseen lähestymistapaan. Valiokunta painottaa, että myös arkaluonteisten henkilötietojen käsittelyä koskevan sääntelyn kohdalla on syytä pyrkiä selkeään ja ymmärrettävään lainsäädäntöön (s. 5–6). Valiokunta korosti, että siltä osin kuin Euroopan unionin lainsäädäntö edellyttää kansallista sääntelyä tai mahdollistaa sen, tätä kansallista liikkumavaraa käytettäessä otetaan huomioon perus- ja ihmisoikeuksista seuraavat vaatimukset (s. 7). Valiokunta painotti, että yksityiselämän ja henkilötietojen suoja tulee suhteuttaa toisiinsa perus- ja ihmisoikeuksiin sekä muihin painaviin yhteiskunnallisiin intresseihin, kuten esimerkiksi yleiseen turvallisuuteen liittyviin intresseihin, jotka voivat ääritapauksessa palautua henkilökohtaisen turvallisuuden perusoikeuteen (s. 8).

Perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti korostanut arkaluonteisten tietojen käsittelyn välttämättömyyden vaatimuksen ohella erityisesti käyttötarkoitussidonnaisuuden vaatimusta (PeVL 40/2021 vp, kappale 15). Valiokunta on pitänyt mahdollisena tehdä käyttötarkoitussidonnaisuudesta vain täsmällisiä ja vähäisiksi luonnehdittavia poikkeuksia. Tällainen sääntely ei ole myöskään saanut 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). Valiokunta on ulkomaalaislain muuttamista koskevassa lausunnossa (PeVL 47/2010 vp, s. 4) pitänyt säätämisyjärjestyskysymyksenä, 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. (PeVL 37/2024, kohta 14)

Perustuslakivaliokunta on käsitellessään hallituksen esitystä passilain muuttamiseksi (HE 234/2008 vp) todennut, että sormenjälkitietojen käyttämisestä muuhun kuin keräämis- ja tallettamistarkoitusta vastaavaan tarkoitukseen on kyseessä olevan kaltaisten laajojen biometrisiä tunnisteita sisältävien rekisterien yhteydessä syytä suhtautua kielteisesti. Käyttötarkoitussidonnaisuudesta voidaan tällöin tehdä vain täsmällisiä ja vähäisiksi luonnehdittavia poikkeuksia. Sääntely ei saa johtaa siihen, että muu kuin alkuperäiseen käyttötarkoitukseen liittyvä

toiminta muodostuu rekisterin pääasialliseksi tai edes merkittäväksi käyttötavaksi. (PeVL 14/2009 vp, s. 4)

Perustuslakivaliokunta piti edellä mainittua huomiotaan ehdotetusta silloisen poliisin henkilötietolain 16 a §:stä säätämisyjärjestyskysymyksenä. Hallituksen esityksen perusteella mainitun 16 a §:n 1 momentin mukaan poliisi olisi saanut käyttää passin sormenjälkitietoja muuhun kuin niiden keräämis- ja tallettamistarkoitusta vastaavaan tarkoitukseen vain, jos tiedot olivat tarpeen henkilöllisyyden selvittämiseksi suoritettaessa sellaista poliisin yksittäistä tehtävää, joka välttämättä edellyttää henkilöllisyyden varmistamista.

Perustuslakivaliokunnan lausunnon vuoksi hallintovaliokunta muutti hallituksen esitystä. Hallintovaliokunnan mietinnön (HaVM 9/2009 vp) perusteella lakiin säädettiin 16 a §, jonka 1 momentin mukaan passin sormenjälkitietoja sai käyttää muuhun kuin niiden keräämis- ja tallettamistarkoitusta vastaavaan tarkoitukseen vain, jos se on välttämätöntä luonnononnettomuuden, suuronnettomuuden tai muun katastrofin taikka rikoksen kohteeksi joutuneen tai muuten tunnistamattomaksi jääneen uhrin tunnistamiseksi.

Ns. Eurodac-asetusehdotusta käsittelevässä lausunnossaan perustuslakivaliokunta arvioi, että sormenjälkitietojen käytön laajentamista Eurodac-asetusehdotuksessa tarkoitettujen terrorismirikosten tai muiden vakavien rikosten torjuntaa, havaitsemista tai tutkimista varten ei voida pitää vähäisenä poikkeuksena. Vakavilla rikoksilla tarkoitettiin sellaisia rikoksia, joista seurauksena määrättävän rangaistuksen enimmäisaika kansallisen lainsäädännön mukaan on vähintään kolme vuotta. Tämänkaltainen käyttötarkoituksen laajentaminen sormenjälkitietojen ollessa kyseessä ei perustuslakivaliokunnan näkemyksen mukaan olisi ollut ainakaan kansallisen lainsäädännön yhteydessä valtiosäännön kannalta hyväksyttävää (PeVL 21/2012 vp).

Perustuslakivaliokunnan on arvioinut Schengenin tietojärjestelmään liittyvää käyttötarkoitussidonnaisuudesta poikkeamista. Valiokunnan mielestä 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. (PeVL 23/2022 vp, kohta 23)

4 Arvioinnin kriteereitä

Koska kysymys on erityisistä henkilötietoryhmistä, tietojen käsittelyn tietosuoja-asetuksen 9 artiklan 1 kohdassa säädetystä poikkeavasti on täytettävä 9 artiklan 2 kohdan g alakohdan edellytykset. Käsittelyn on oltava 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.

Käyttötarkoitussidonnaisuudesta poikkeamisesta esitysluonnoksen mukaisesti säädetävän kansallisen tulisi täyttää 23 artiklassa säädetty edellytykset. Sen tulisi noudattaa keskeisiltä osin perusoikeuksia ja -vapauksia ja se olisi oltava välttämätön ja oikeasuhteinen demokraattisen yhteiskunnan toimenpide rikosten ennalta estämiseksi, tutkimiseksi, paljastamiseksi.

Kysymyksen ollessa perustuslailla turvatusta yksityiselämän suojasta, johon kuuluvasta henkilötietojen suojasta säädetään tarkemmin lailla, tulee lailla säädetyn suojaan puuttumisen täyttää myös perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset.

Edellä esitetyn perusteella tietosuojalain, rikosasioiden tietosuojadirektiiviin perustuvan rikosasioiden tietosuojalain ja perusoikeuksien rajoittamisedellytysten asettamat kriteerit ehdotusten arvioinnille ovat pitkälti yhtenevät. Niitä ovat muun muassa tärkeä yleinen etu, välttämättömyys, oikeasuhtaisuus, tarkkarajaisuus ja täsmällisyys.

Esitysluonnoksen ehdotuksia voidaan siten arvioida perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten ja seuraavien perustuslakivaliokunnan lausuntoihin perustuvien kriteereiden valossa:

- 1) Käyttötarkoitussidonnaisuuteen on mahdollista tehdä vain täsmällisiä ja vähäisiä luonnehdittavia poikkeuksia.
- 2) Muu kuin alkuperäiseen käyttötarkoitukseen liittyvä toiminta ei saa muodostua rekisterin pääasialliseksi tai edes merkittäväksi käyttötavaksi.
- 3) Toiminnalla tulee olla kiinteä yhteys alkuperäiseen keräämis- ja tallettamistarkoitukseen.
- 4) Erityisen vakavien rikosten ennalta estämiseen, paljastamiseen tai selvittämiseen voi liittyä sellaisia painavia, perusoikeusjärjestelmäänkin palautuvia yhteiskunnallisia intressejä, jotka riittävästi perustelevat käyttötarkoitussidonnaisuudesta poikkeamista.
- 5) Poikkeusten tulee olla rajattuja ja sääntelyn tulee kokonaisuutena täyttää perus- ja ihmisoikeuksien vaatimukset ja olla yhteensopivaa EU-oikeuden asettamien vaatimusten kanssa.

Kysymyksen ollessa erityisistä henkilötietoryhmistä käyttötarkoituksesta poikkeamiselle on lisäksi välttämättömyysedellytys.

Merkittävin nyt ehdotetuista muutoksista koskisi sitä, että passi- ja henkilökorttirekisteriin talletettuja biometrisiä tietoja saisi käyttää ehdotetussa 15 e §:ssä lueteltujen rikosten rikostorjuntaan (estäminen, paljastaminen, selvittäminen).

Käyttötarkoituksesta poikkeamisen perusterikoksiin (15 e § 1 mom. 1 kohdan mukaan) kuuluisivat:

- turvallisuussalaisuuden paljastaminen (RL 12:7, vank. 4 kk–4 v)
- törkeän henkeen tai terveyteen kohdistuvan rikoksen valmistelu (RL 21:6 a, vank. enint. 4 v)
- törkeä vapaudenriisto (RL 25:2, vank. 4 kk–4 v)
- törkeä kiristys (RL 31:4, vank. 4 kk–4 v)
- tuhotyö, liikennetuhotyö, terveyden vaarantaminen (RL 34:1, 2 ja 4 §:t, vank. 4 kk– 4 v)
- terroristisessa tarkoituksessa tehty tahallinen vaaran aiheuttaminen, tahallinen räjähdერიკος, vaarallisia esineitä koskevien säännösten rikkominen tai 17 luvun 1 §:ssä tarkoitettu julkinen kehottaminen rikokseen (RL 34 a luvun 1 §:n 1 mom. 2 kohta, vank. 4 kk–4 v)
- terroristisessa tarkoituksessa tehtävän rikoksen valmistelu (RL 34 a:2, sakko–3 v vank.)
- kouluttautuminen terrorismirikoksen tekemistä varten (RL 34 a:4 b, sakko–3 v vank.)
- matkustaminen terrorismirikoksen tekemistä varten (RL 34 a:5 c, sakko–2 v vank.)
- terrorismirikokseen liittyvä julkinen kehottaminen (RL 34 a:5 e, sakko–2 v vank.)
- törkeä ampuma-aserikos (RL 41:2, vank. 4 kk–4 v)

- rikokset, joista laissa säädetty ankarin rangaistus on vähintään 6 vuotta vankeutta (15 e § 1 mom. 2 kohta)

Lisäksi perusteeksi käyttötarkoituksesta poikkeamiselle ehdotetaan säädettäväksi kansallisen turvallisuuden suojaaminen sitä vakavasti uhkaavalta toiminnalta (15 e § 1 mom. 3 kohta).

Esitysluonnoksen mukaan mahdollisuus kysymyksessä olevien tietojen käyttöön rajattaisiin ”sellaisiin säännöksissä yksilöityihin rikoksiin, joiden tehokasta estämistä, paljastamista ja selvittämistä voidaan pitää erityisen tärkeänä sekä yksilöiden että yhteiskunnan turvallisuuden kannalta. Kyse olisi muun muassa vakavaa laatuista maanpetos- ja vakoilurikoksista sekä terrorismirikoksista, yleisvaarallisista rikoksista, järjestäytyneeseen rikollisuuteen tyypillisesti kytkeytyvistä rikoksista sekä rikoksista, joista laissa säädetty ankarin rangaistus on vähintään 6 vuotta vankeutta”. (s. 28–29)

PAINAVA YHTEISKUNNALLINEN TARVE

Perusoikeuksien rajoitusedellytyksiin kuuluvaan hyväksyttävyyteen kuuluu se, että rajoitukselle on painava yhteiskunnallinen tarve. Vakavan rikollisuuden torjunnan on sinänsä vakiintuneesti katsottu perustelevan perusoikeusrajoitusten edellyttämän painavan yhteiskunnallisen intressin.

”Vakava rikollisuus” on käsitykseni mukaan sisällöltään vakiintumaton. Ns. Eurodac-asetuksessa vakavilla rikoksilla tarkoitettiin sellaisia rikoksia, joista seurauksena määrättävän rangaistuksen enimmäisaika kansallisen lainsäädännön mukaan on vähintään kolme vuotta. Rikoslain 6 luvun 5 §:n 2 momentin – joka perustuu ns. Palermon sopimukseen, HE 263/2014 vp, s. 15 – mukaan ”vakava rikos” tarkoittaa käyttäytymistä, jonka enimmäisrangaistus on vähintään neljä vuotta vankeutta tai ankarampi rangaistus.

Esitysluonnokseen sisällyttävistä rikoksista valtaosa sinänsä mahtuu näihin vakavan rikoksen käsitteisiin.

Se, vaatiiko painava yhteiskunnallinen intressi esitysluonnoksen mukaista lainmuutosta, edellyttää mielestäni lisäksi arviota siitä, onko rikollisuustilanne muuttunut sellaiseksi, että ehdotettuihin yksityisyyteen ja henkilötietojen suojaan laajasti kajoaviin perusoikeusrajoituksiin on nyt ilmaantunut välttämätön tarve. Esitysluonnoksessa ei ole esitetty tietoja sellaisesta rikollisuustilanteen muuttumisesta, joka perustelisi ehdotuksia. Oman käsitykseni mukaan rikollisuustilanteessa ei ole tapahtunut sellaista muutosta. Mielestäni mahdollista hallituksen esitystä tulisi täydentää tällaisilla tiedoilla.

Käytettävissä olevien tietojen valossa en ole täysin vakuuttunut siitä, että ehdotukset kaikilta osin nojautuisivat sellaisiin perusoikeusjärjestelmään palautuviin yhteiskunnallisiin intresseihin, jotka riittävästi perustelevat käyttötarkoitussidonnaisuudesta poikkeamista (kriteeri 4).

SUHTEELLISUUSVAATIMUKSESTA

Suhteellisuusvaatimukseen kuuluu, että rajoitusten tulee olla välttämättömiä hyväksyttävän tarkoituksen saavuttamiseksi. Rajoitus on sallittu ainoastaan, jos rajoituksen taustalla oleva tavoite ei ole saavutettavissa perusoikeuteen vähemmän puuttuvin keinoin

Esityksellä arvioidaan olevan myönteisiä vaikutuksia yksityiseen ja yleiseen turvallisuuteen sekä kansalliseen turvallisuuteen. Ehdotetut lakimuutokset tehostaisivat esitutkintaviranomaisten mahdollisuuksia tunnistaa rikokseen syyllistyneitä tai syyllistyviä henkilöitä, koska viranomaisilla olisi mahdollisuus käyttää aiempaa merkittävästi laajempaa biometristen tunnisteiden vertailuaineistoa.

Poliisilla on jo nyt ajan kuluessa merkittävästi laajentuneet salaisen tiedonhankinnan ja salaisten pakkokeinojen sekä tiedustelun toimivaltuudet. Tämäkin on otettava huomioon harkittaessa poliisin uusien toimivaltuuksien suhteellisuutta.

Rikostorjunnan kohteena olevan rikoksen vakavuus on yksi tärkeimmistä kriteereistä arvioitaessa perusoikeuksiin puuttumisen oikeasuhteisuutta. Mitä vakavammasta rikoksesta on kysymys, sitä perustellumpaa on poiketa käyttötarkoituksesta.

Suhteellisuuden osalta herättää kysymyksen ainakin ehdotuksen sisältyvät vähäisimmät rikokset, joiden rangaistusmaksimi on vain kaksi vuotta vankeutta. Vaikka kaikki rikosnimikkeet, joissa esiintyy ”terrorismi”, kuulostavat vakavilta, eri rikosten paheksuttavuutta tulee arvioida niiden rangaistusarvon perusteella, jota niiden rangaistusasteikot ilmentävät.

Lausunnossaan PeVL 21/2012 vp perustuslakivaliokunta arvioi, että sormenjälkitietojen käytön laajentamista Eurodac-asetusehdotuksessa tarkoitettujen terrorismirikosten tai muiden vakavien rikosten torjuntaa, havaitsemista tai tutkimista varten ei voitu pitää vähäisenä poikkeuksena. Asetusehdotuksen mukainen käyttötarkoituksen laajentaminen sormenjälkitietojen ollessa kyseessä ei valiokunnan näkemyksen mukaan olisi ollut ainakaan kansallisen lainsäädännön yhteydessä valtiosäännön kannalta hyväksyttävää.

Nähdäkseni nyt ehdotettu ei poikkea tästä.

Toiminnan merkittävyyttä arvioitaessa keskeistä on se, millä intensiteetillä rekistereitä käytettäisiin alkuperäisestä poikkeavaan tarkoitukseen. Luonnoksessa ei kuitenkaan ole arviota siitä, kuinka paljon ehdotettuja rikosnimikkeitä vuosittain tulisi estämisen, paljastamisen tai selvittämisen kohteeksi ja kuinka monessa henkilössä ei olisi saatu todennettua lain 5–8 §:ssä tarkoitetuilla tiedoilla.

Esitetyt säännökset mahdollistaisivat luonnoksen mukaan lähes kaikkien Suomen kansalaisten ja Suomessa ulkomaalaislain nojalla rekisteröityjen ulkomaalaisten biometrinen tietojen käyttämisen vertailuaineistona tilanteissa, joissa uusien säännösten edellytykset täyttyisivät. (s. 31)

Luonnoksen sivulla 32 esitetyn Poliisihallituksen selvityksen mukaan eräiden törkeiden rikosnimikkeiden yhteensä 8118 rikosilmoituksesta ainoastaan 70:ssä on taltioitu sellaisia tunnistamattomia sormenjälkiä, jotka voisivat olla tunnistettavissa kysymyksessä oleviin rekistereihin tehtävällä vertailulla. Pelkästään tällaisissa tilanteissa rekisterien käyttötarkoituksesta poikkeava käyttäminen ei siis näyttäisi olevan lukumääräisesti kovin merkittävää.

Toisaalta erityisesti passi- ja henkilökorttirekistereiden kasvokuvien käytön mahdollisuuden nähdään tuovan merkittävää hyötyä rikostorjunnalle, koska digitalisaation myötä kuva- ja videomateriaalien merkitys rikosten tutkinnassa ja estämisessä on kasvanut (s. 35). Esitysluonnoksessa on todettu (s. 10), että Suomessa voimassa oleva kansallinen lainsäädäntö ei tällä hetkellä mahdollista reaaliaikaista biometrinen etätunnistamista poliisin lainvalvontatehtävissä. ”Poliisi käyttää kuitenkin jälkikäteistä biometrinen etätunnistamista nykyisen kansallisen toimivaltuussäätelyn puitteissa. Esityksessä ei ehdoteta muutoksia poliisin oikeuteen käyttää biometrinen etätunnistamista tehtäviensä suorittamiseksi.” Luonnoksesta ei ilmene, että mihin toimivaltuussäätelyyn poliisin nykyinen toiminta perustuu ja miten se käytännössä tapahtuu. Mielestäni mahdollisessa hallituksen esityksessä tulisi esittää selvitys näistä seikoista.

Esitysluonnoksesta ei myöskään ilmene, minkälainen virhemahdollisuus etätunnistamiseen liittyy. Tästäkin olisi syytä tehdä selkoa mahdollisessa hallituksen esityksessä.

Ehdotetun alkuperäisestä poikkeavan käyttötavan merkittävyyttä lisää vielä ehdotetun 21 §:n 2 momentin säätely mahdollisuudesta luovuttaa tietoja suojelupoliisille, Rajavartiolaitokselle, Tullille ja Puolustusvoimille erikseen säädetyissä tilanteissa.

Ottaen huomioon ehdotuksessa esitettyjen rikosnimikkeiden suuren lukumäärän pidän mahdollisena, että esitetty alkuperäiseen käyttötarkoitukseen liittymätön toiminta voisi käytännössä muodostua rekisterien vähintäänkin merkittäväksi käyttötavaksi, ja joka tapauksessa ehdotettu säätely mahdollistaisi sen. Tämä olisi ristiriidassa edellä kohdan 2) kriteerin kanssa.

Viitaten perustuslakivaliokunnan lausuntoon PeVL 21/2012 vp esitetyt poikkeukset käyttötarkoitussidonnaisuuteen eivät myöskään ainakaan kaikilta osin ole vähäisiä, mikä on yksi perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännöstä ilmenevä edellytys rekisterin käyttötarkoitukseen tehtävälle poikkeukselle (kriteeri 1).

Ehdotetulla toiminnalla ei ole myöskään kiinteää yhteyttä alkuperäiseen keräämis- ja tallettamistarkoitukseen (kriteeri 3).

Edellä olevilla perusteilla ehdotus on mielestäni ongelmallinen perusoikeusrajoitusten edellytyksenä olevan suhteellisuusvaatimuksen kannalta.

Sinänsä oikeasuhtaisuuteen kuuluva rajoitusten välttämättömyys näyttää otetun huomioon siinä, että ennen vertailun suorittamista tulisi säännösten (ehdotetut 15 e § 3 ja 15 f § 4) mukaan aina varmistaa, ettei henkilöä ole mahdollista tunnistaa poliisin tutkinta- ja valvontatehtäviä varten tai rikosten ennalta estämistä ja paljastamista varten käsiteltävien tietojen, kuten ns. rikosperusteisten tuntomerkkitietojen avulla.

SÄÄNTELYN TARKKARAJAISUUS

Vaatus siitä, että perusoikeusrajoitusten on oltava tarkkarajaisia ja riittävän täsmällisesti määriteltyjä tarkoittaa sitä, että poikkeuksista on säädetty selkeästi ilman tulkinnanvaraa. Rajoitusten olennaisen sisällön tulee ilmetä laista.

Ehdotettu käsittely hengelle, terveydelle tai vapaudelle aiheutuvan merkittävän vaaran estämiseksi (15 d §) vastaisi luonnoksen mukaan esimerkiksi poliisilain ja pakkokeinolain salaisilla tiedonhankinta- ja pakkokeinoilla saadun ylimääräisen tiedon käyttöä. (s. 44) Kyse voisi olla esimerkiksi kiireellisestä tarpeesta tunnistaa valvontakamerakuvissa näkyvä henkilö, jonka tiedetään altistuvan henkeä uhkaavalle vaaralle. Vastaavasti valvontakamerakuvista voidaan pyrkiä tunnistamaan myös uhkaa aiheuttava henkilö esimerkiksi ampumavälikohtauksissa osallisena olleiden henkilöiden joukosta. (s. 45)

Mielestäni täsmällisyysvaatimus edellyttää, että tietojen käsittelyn perusteet ehdotetun hengelle, terveydelle tai vapaudelle aiheutuvan merkittävän vaaran estämiseksi selviää itse säädöstekstistä, eikä vain niin, että se "vastaisi esimerkiksi" toisessa laissa säädettyä. Käsittelytarkoituksesta poikkeamisen sääntelyn täsmällisyysvaatimus edellyttää tältä osin sitä, että asiaa koskevassa laissa asia ilmaistaan tarkasti.

Mielestäni ilmaisu hengelle, terveydelle tai vapaudelle aiheutuva "merkittävä vaara" on liian avoin.

Siltä osin kuin rekisteritietoja esitetään käytettäväksi kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi sitä vakavasti uhkaavalta toiminnalta (15 e § 1 mom. 3 kohta), luonnoksen sivulla 69 viitataan perustuslakivaliokunnan mietintöön PeVM 4/2018 hallituksen esitykseen perustuslain muuttamisesta. Mietinnön mukaan perustuslain 10 §:n 4 momentin vakavasti kansallista turvallisuutta uhkaavalla toiminnalla tarkoitetaan kansanvaltaista valtio- ja yhteiskuntajärjestystä, yhteiskunnan perustoimintoja, suuren ihmismäärän henkeä tai terveyttä tai kansainvälistä rauhaa ja turvallisuutta uhkaavaa toimintaa. Edellytyksenä olisi se, että toiminnalla olisi jokin kytkentä Suomeen ja että se uhkasi nimenomaan Suomen kansallista turvallisuutta, vaikka toiminta voisikin maantieteellisesti tapahtua Suomen rajojen ulkopuolella. Kyse voisi olla esimerkiksi Suomen

kansallista turvallisuutta vakavasti uhkaavasta terrorismiin liittyvästä toiminnasta, väkivaltaisesta radikalisoitumisesta tai ulkomaisten tiedustelupalvelujen toiminnasta taikka Suomen turvallisuuden kannalta keskeisen valtion levottomuuksista. (s. 8)

Mielestäni esitetty sääntely ei tältäkään osin täytä edellytettyä täsmällisyyttä. Viittaaminen perusteluissa toisen lain säätämisen yhteydessä valiokunnan lausumiin ei voi riittää perusoikeusrajoitukselta edellytetyksi täsmälliseksi sääntelyksi, vaan täsmällisuusvaatimus edellyttää tarkempaa sääntelyä laissa.

Ehdotetun 15 e §:n 4 momentin mukaan poliisi saisi lisäksi käsitellä yksittäisiä poliisin rekisteriin talletettuja henkilökorttilaissa ja passilaissa säädettyjen tehtävien suorittamiseksi käsiteltäviä biometrisia tietoja 1 momentin 1–3 kohdassa säädettyyn käsittelytarkoitukseen, jos se on välttämätöntä 2 momentissa tarkoitetun henkilön löytämiseksi.

Ehdotuksen perustelujen mukaan (s. 49) säännös ennakoisi mahdollista tulevaa reaaliaikaista biometristä kasvon tunnistusta. Sellaiseen tarkoitukseen ehdotettu säädös ei täytä tarkkarajaisuuden ja täsmällisyyden vaatimuksia, sillä sanotunlaisen käytön mahdollisuus ei ilmene säädöksestä.

OIKEUSTURVAJÄRJESTELYISTÄ

Vaikka esitysluonnoksessa ehdotetaan poliisille varsin merkittäviä uusia toimivaltuuksia, esityksessä ei ole pohdittu uusien oikeusturvajärjestelyjen tarvetta (esim. virheellisten kasvontunnistusten varalta).

6 Suhde perustuslakiin

Esitysluonnosta on sen säätämisyjärjestysperusteluissa arvioitu perustuslain 7 §:n ja 10 §:n sekä 6 §:n ja 9 §:n kannalta.

Perustuslain 9 §:ssä turvatun liikkumisvapauden osalta on todettu, että ”tietojen sallittujen käyttötarkoitusten laajentuminen voi välillisesti vaikuttaa maasta poistumisen vapauteen sellaisten henkilöiden osalta, jotka jättävät asiakirjan hakematta rekisteritietojen uusien käyttötarkoitusten takia”.

Tätä paljon suurempi ongelma on se, että passi- tai henkilökorttirekisteriin jo rekisteröidyillä henkilöillä eli lähes kaikilla suomalaisilla ei ole mahdollisuutta edellä mainittuun harkintaan, vaan heidän kaikkien biometriset tunnistet ovat käytettävissä lakiehdotuksen mukaisesti alkuperäisestä käyttötarkoituksesta poikkeavaan tarkoitukseen.

Passin hakeminen on hallintoasia, jossa on noudatettava perustuslain 21 §:ssä taattu hyvä hallinnon periaatteita. Niihin kuuluu hallintolain 6 §:ssä säädetyin mukaisesti ns. luottamuksensuojan periaate, jonka vastainen ehdotus mielestäni on. Mahdollisessa hallituksen esityksessä tulisi arvioida perustuslain 21 §:n tätä ulottuvuutta.

2.Maahanmuuttohallinnon henkilötietolakiin ehdotetut muutokset

-

3.Ulkomaalaislakiin ehdotetut muutokset

-

4. Esityksen pääasialliset vaikutukset

-

5. Muut huomiot esitysluonnoksesta

-

Eteläpää Mikko

Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia - Oikeusasiamies Petri Jääskeläinen