

Asia: VN/27189/2023

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

Lausunnonantajan lausunto

1.Poliisin henkilötietolakiin ehdotetut muutokset

-

2.Maahanmuuttohallinnon henkilötietolakiin ehdotetut muutokset

-

3.Ulkomaalaislakiin ehdotetut muutokset

-

4. Esityksen pääasialliset vaikutukset

-

5. Muut huomiot esitysluonnoksesta

Ihmisoikeuskeskus lausuu omasta aloitteestaan sisäministeriön esitysluonnoksesta poliisin ja Maahanmuuttoviraston rekistereihin tallennettuja biometrisia tietoja koskevan sääntelyn muuttamiseksi.

Sisäministeriö esittää luonnoksessaan lainsäädäntömuutoksia, joiden tarkoituksena on laajentaa viranomaisten lain nojalla keräämien biometrinen tietojen käyttöä.

Biometrinen tietojen keruu ja rekisteröinti perustuvat passilakiin sekä henkilökorttilakiin, joiden mukaisista tehtävistä vastaavat poliisi, ulkoministeriö sekä Suomen edustustot. Poliisilla sekä Maahanmuuttovirastolla on lisäksi ulkomaalaislakiin ja maahanmuuttohallinnon henkilötietolakiin perustuvat biometrisia tunnisteita koskevat rekisterit. Nyt ehdotettu lakimuutos laajentaisi

biometrinen tietojen käyttömahdollisuuksia näiden kaikkien rekisterien (jatkossa ”sormenjälkirekisterit”) osalta.

Biometrinen tietojen laajennetulla käytettävällä poikettaisiin merkittävästi siitä alkuperäisestä tarkoituksesta, joita varten tietoja on kerätty. Kyse olisi sormenjälkirekistereihin rekisteröityjen tietojen käyttöönotosta varsinkin rikostorjunnan ja rikosten selvittämisen tarkoituksiin. Ihmisoikeuskeskuksen lausunnossa lähestytään asiaa tätä yleistä taustaa vasten.

Sormenjälkien rekisteröinti otettiin alun perin käyttöön vuonna 2009 passilakia koskevan uudistuksen yhteydessä. Biometriikkasirun käyttöönotto passeissa oli tuolloin osa EU:n passiasetuksen täytäntöönpanoa. Sormenjälkiä tallettavan rekisterin perustaminen ei sitä vastoin kuulunut EU-oikeuden asettamiin vaatimuksiin ja se perustettiin vain kansallisia tarpeita varten (PeVL 14/2009 vp, s. 2). Uudistus merkitsi ensimmäistä kertaa tilannetta, jossa lähes koko maan aikuisväestön sormenjäljet tallennettiin yhteen tietokantaan. Valmistelussa kiinnitettiin huomiota perusoikeuksiin, tietoturvaan ja tietojen väärinkäyttöön liittyviin riskeihin, ottaen huomioon myös tietokannan poikkeuksellinen laajuus.

Nyt annetun esitysluonnoksen mukaan sormenjälkirekistereihin kerättyjä tietoja käytettäisiin henkilöllisyyden selvittämiseksi mm. merkittävän vaaran torjumiseksi sekä vakavien rikosten estämiseksi, paljastamiseksi ja selvittämiseksi. Esitys on osa Petteri Orpon hallituksen ohjelman tavoitetta vahvistaa rikostorjuntaa kansalaisten turvallisuuden lisäämiseksi ja viranomaisia kohtaan koetun luottamuksen lisäämiseksi.

Ihmisoikeuskeskus katsoo, että tehokkaampi rikostorjunta ja vakavien yhteiskunnallisten vaarojen ehkäisy ovat kannatettavia tavoitteita. Samaan aikaan keskus painottaa, että kun yhteiskunnallisen turvallisuuden kasvua tavoitellaan merkittäväällä perus- ja ihmisoikeuksiin puuttumisella, asiaan liittyvältä oikeudelliselta arvioinnilta vaaditaan tarkkuutta. Nyt kyseessä olisi varsin järeä viranomaistoimivallan lisäys, jolla samalla kasvatettaisiin puuttumista perus- ja ihmisoikeuksissa turvatun yksityiselämän suojan toteutumiseen.

Esitysluonnoksessa kiinnitetään huomiota perustuslain (7 §) mukaiseen veloitteeseen turvata jokaisen elämä, henkilökohtainen vapaus, koskemattomuus ja turvallisuus. Asia rinnastuu mm. Euroopan ihmisoikeussopimuksen 2 artiklan vastaavaan velvollisuuteen. Ehdotettujen lakimuutosten vahvaksi intressiksi ja tavoitteeksi on nimetty juuri perustuslaissa edellytetty henkilökohtaisen turvallisuuden suojaaminen.

Euroopan ihmisoikeussopimus tunnistaa henkilökohtaisen turvallisuuden tai rikostorjunnan intressit sellaisiksi lähtökohdiksi, joiden perusteella yksityiselämän suojaan voi olla mahdollista puuttua. Yksityselämän suojaan tällaisissa tilanteissa kohdistuvat rajoitustoimenpiteet tulee kuitenkin nähdä kokonaisarvioinnissa hyväksyttävänä ja välttämättöminä. Asiassa on myös huomioitava Euroopan

ihmisoikeustuomioistuimen pitkäaikainen lähtökohta, jonka mukaan rikostorjunnan toimintamahdollisuuksia vääjäämättä rajaa velvoite toimia rikosprosessuaalisten takeiden sekä perus- ja ihmisoikeuksien asettamien rajoitusten sisällä (ks. esim. Osman v. the United Kingdom, no. 23452/94, § 116, ECHR 1998-VIII). Lähtökohta asettaa vaatimuksen tarkalle punninnalle siitä, miten pitkälle meneviä perus- ja ihmisoikeuksiin tehtäviä rajoituksia voidaan pitää tarkoituksenmukaisina ja välttämättöminä lakiesityksen tavoitteiden saavuttamiseksi.

Biometriset tiedot kytkeytyvät kiinteällä ja arkaluontoisella tavalla yksilöiden yksityisyyteen ja yksityiselämään, jotka turvaa Suomessa perustuslaki (10 §). Yksityiselämän suojan kunnioittamiseen velvoittaa lisäksi Euroopan ihmisoikeussopimus (8 artikla) sekä YK:n kansalais- ja poliittisia oikeuksia koskeva yleissopimus (17 artikla). Suoja kuuluu kansainvälisten ihmisoikeussopimusten keskeisiin vapausoikeuksiin.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on todennut, että pelkkä sormenjälkien hallussapito viranomaisrekisterissä on jo itsessään merkittävä puuttuminen yksityiselämän suojaan (ks. esim. S. and Marper v. the United Kingdom, no. 30566/04, § 85, ECHR 2008). Asian on todennut myös perustuslakivaliokunta, joka passien sormenjälkirekisteriä perustettaessa peräänkuulutti asiassa tarkkaa hyväksyttävyyden ja oikeasuhtaisuuden perusoikeudellista arviointia. Valiokunta korosti arviossaan, että rekisterin perustaminen on sidottava tiukasti sen aiottuun käyttötarkoitukseen. Perustuslakivaliokunta nimenomaisesti totesi, että rekisterin silloisen perustamisen puoltavaksi syyksi ei voida katsoa rekisterin mahdollista soveltuvuutta myös passilain ulkopuolisiin käyttötarkoituksiin, kuten poliisin muun toiminnan tehostamiseen tai sen yhteydessä tapahtuvaan yksilöiden tunnistamiseen (PeVL 14/2009 vp, s. 3).

Perustuslakivaliokunta on käytännössään korostanut, että arkaluontoisia tietoja sisältävien rekisterien käyttötarkoitussidonnaisuuteen on lainsäädännöllä mahdollista tehdä vain täsmällisiä ja vähäisiä poikkeuksia ilman, että käyttötarkoitukseen liittyvä toimintaa muodostuu rekisterin merkittäväksi käyttötavaksi (esim. PeVL 15/2018 vp, s. 45). Esitysluonnoksen antama näkemys (s. 32) siitä, että rekisterit eivät ehdotettujen muutosten myötä muodostuisi käyttötavaltaan merkittävästi erilaisiksi nykyisestä on varsin kyseenalainen, varsinkin otettaessa huomioon se, miten valtavaa ihmisjoukkoa sormenjälkirekisterit koskettavat. Merkittävyyttä uudelle käyttötavalle toisi myös se varsin laaja rikosnimikkeiden joukko, joiden tutkintaan sormenjälkirekisterit oltaisiin esitysluonnoksessa valjastamassa.

Ihmisoikeuskeskus katsoo, että ehdotetut lakimuutokset edellyttävät huomattavasti täsmällisempää perusoikeuksien rajoitusedellytyksiä koskevaa analyysia, mikäli nykyiset sormenjälkirekisterit avattaisiin rikostutkintaan ja muihin luonnoksessa esitettyihin tarkoituksiin. Käyttötarkoitussidonnaisuudesta seuraa, että lakimuutosten myötä sormenjälkirekisteri olisi faktisesti ajateltava kokonaan uudeksi rekisterikseen. Perusoikeuksien rajoitusedellytyksiä koskevassa analyysissä tulisi ottaa huomioon se kielteinen kanta, joka perustuslakivaliokunnalla oli poikkeamisiin käyttötarkoitussidonnaisuudesta, kun sormenjälkirekisteriä vuonna 2009 perustettiin.

Jatkovalmistelussa tulisi myös varmistua siitä, olisiko lakimuutosten jälkeen ylipäättään mahdollista hyödyntää niitä biometrisia tietoja, jotka on kerätty ennen lakimuutosten voimaantuloa. Huomioon tulisi ottaa käyttötarkoitussidonnaisuutta koskevat vaatimukset myös EU:n tietosuojasetuksessa (GDPR, art. 5, 6) sekä Euroopan neuvoston yksilöiden suojelusta henkilötietojen automaattisessa tietojenkäsittelyssä annetussa yleissopimuksessa (SopS 35/1992, art. 5).

Nyt ehdotetuissa muutoksissa biometrisia tietoja voisi käyttää esityksessä listatuissa erinäisissä vakavissa rikosepäilyissä. Niitä voisi käyttää myös kaikkien sellaisten rikosten tutkinnassa, joissa enimmäisrangaistus on vähintään 6 vuotta vankeutta. Ihmisoikeuskeskus katsoo, että vakavat rikokset tällä tavalla yhteen niputtava kaatoluokka ei ole riittävän täsmällinen. Perusoikeuksien rajoitusedellytysten tarkkarajaisuusvaatimuksesta seuraa, että sisällöllisille muutoksille altis rikosnimikkeiden ryhmä ei ole asianmukainen sääntelyssä, jossa perusoikeuksiin puututaan näin selvällä tavalla.

Rajaamalla biometrinen tietojen hyödyntämismahdollisuus vain vakavalaatuisten rikosten tutkintaan on tunnistettu se lähtökohta, että sormenjälkirekistereihin voitaisiin turvautua vain painavista syistä. Ihmisoikeuskeskus kuitenkin katsoo, että esitysluonnoksessa ei olla riittävästi arvioitu sitä konkreettista vaikutusta, joka sormenjälkirekisterien käytön laajentamisella voi olla sivullisten mahdollisuuteen joutua osaksi rikostutkintoja. Valmistelussa tulisikin kiinnittää selkeämmin huomiota sellaisiin tilanteisiin, joissa rikostutkintojen piiriin päätyy rikospaikoilta kerättyjä, täysin rikokseen liittymättömien henkilöiden sormenjälkiä. On johdonmukaista ajatella, että tällaiset henkilöt voivat tällaisissa tilanteissa joutua tarpeettomasti osaksi rikostutkintoja, mahdollisesti jopa epäillyn asemaan. Asian vakavuutta alleviivaisi, että tilanteissa olisi kyse juuri vakavia rikosnimikkeitä koskevista tutkinnoista.

Perus- ja ihmisoikeudellinen arviointi vaatisi ainakin tässä mielessä lakimuutosten vaikutusten arviointia myös oikeusturvan (perustuslain 21 §) ja oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin (Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artikla) asettamien vaatimusten kannalta. Näitä vaatimuksia luovat mm. rikosprosessuaalinen syyttömyysolettama sekä itsekriminointisuoja. Ihmisoikeuskeskus muistuttaa, että perusoikeuksien rajoittamistilanteet edellyttävät valtiosääntöisessä käytännössä myös rajoittamisesta seuraavien oikeusturvakysymysten arviointia.

Teknisessä valossa biometrinen tunnistetietojen laajamittainen käyttö on helppo tapa toteuttaa toimenpiteitä, jotka voivat olla valjastettavissa myös yhteiskunnan sisäisen turvallisuuden lisäämiseen esimerkiksi rikosten ehkäisyn muodossa. Tätä koskevassa sääntelyssä tulee kuitenkin arvioida tarkasti sen oikeudelliset rajat, jotta yksilöiden perustuslailliset oikeudet tulevat samalla turvatuiksi. Sääntelyn tarkkuudella voidaan samalla ehkäistä yhteiskunnallisen turvallisuuspuheen myöhempää valjastamista ihmisoikeuksien tai oikeusvaltion perusperiaatteiden heikentämiseen. Vaikka Suomen tilanne on tässä suhteessa kansainvälisesti katsoen hyvä, kokemus eri puolilta maailmaa osoittaa, että biometriikkaan perustuva massavalvonta on helposti valjastettavissa yksityiselämän suojaa ja muita ihmisoikeuksia loukkaavaan toimintaan.

Pursimo Mikko
Ihmisoikeuskeskus