

8.10.2008

Dnro 2960/5/08

**Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamiehen sijainen Jussi Pajuoja**

**Esittelijä: Oikeusasiamiehensihteeri Jari Pirjola**

## **LAUSUNTO LUONNOKSESTA HALLITUKSEN ESITYKSEKSI LAIKSI PASSILAIN JA ERÄIDEN SIIHEN LIITTYVIEN LAKIEN MUUTTAMISEKSI**

### **1. Yleistä**

Sisäasiainministeriön poliisiosaston 9.3.2005 asettama työryhmä on valmistellut luonnoksen hallituksen esitykseksi passilain ja eräiden muiden lakien muuttamiseksi. Kyseessä on toisen biometrisen tunnisteiden, sormenjäljen, käyttöönotto passeissa ja muissa matkustusasiakirjoissa. Sormenjälkien lisäämistä passin siruun edellyttää Euroopan unionin neuvoston asetus jäsenvaltioiden myöntämien passien ja matkustusasiakirjojen turvatekijöitä ja biometriikkaa koskevista vaatimuksista (EY 2252/2004).

Lisäksi luonnoksessa ehdotetaan passin siruun tallennettavien sormenjälkien tallettamista kansalliseen tietokantaan. Edellä mainittu EU:n passiasetus ei kuitenkaan edellytä, että jäsenvaltiot tallettaisivat passeihin ja matkustusasiakirjoihin talletettavat biotunnisteet kansallisiin tietojärjestelmiin.

Hallituksen esityksen luonnokseen on liitetty asiaa valmistelleiden työryhmän jäsenten eriäviä lausumia. Oikeusministeriön mukaan biometristen sormenjälkien tallettamista passirekisteriin ei voida pitää tarpeellisena eikä myöskään suhteellisuusperiaatteen kannalta puolustettavana, kun otetaan huomioon toisaalta biometrisistä sormenjälkitiedoista saatava vähäinen hyöty ja toisaalta sormenjälkien laajasta rekisteröinnistä kansalaisten yksityisyyden suojalle aiheutuvat haitat ja riskit. Samasta syystä olisi oikeusministeriön mukaan luovuttava myös passirekisteriin käytettyjen tietojen rikostutkinnallisesta käytöstä.

Tietosuojavaltuutetun lausumassa kiinnitetään huomiota muun muassa siihen, että nyt kyseessä olevasta hallituksen esityksestä ei käy ilmi, että passinhakijan tai passinhaltijan tunnistamisessa nykyisin olisi sen laatuista erityisiä ongelmia, jotka edellyttäisivät sormenjälkien rekisteröintiä. Lausumassa katsotaan, että sikäli kuin sormenjälkitietoja halutaan käyttää rikostutkinnan tarpeisiin, tulisi tästä säätää pakkokeinolaissa.

Liikenne- ja viestintäministeriön lausumassa puolestaan todetaan, että sormenjälkiä ei tulisi tallentaa mahdolliseen kansalliseen rekisteriin sellaisenaan, vaan tulisi käyttää ns. mallinteita, jotka ovat tietomurtotapauksissa murtautujille arvottomia. Tällainen ei kuitenkaan lausuman mukaan ole tällä hetkellä mahdollista. Asiaa tulisi liikenne- ja viestintäministeriön mukaan vielä selvittää perinpohjaisesti.

Omalta osaltani totean, että yksityisyyden suoja on keskeinen perustuslain 10 §:ssä turvattu oikeus. Perustuslain 10 §:n säännöksen yksityiselämän suojasta voidaan katsoa sisältävän ainakin henkilökohtaisen identiteetin suojan, henkilötietojen suojan ja esimerkiksi moraalisen ja fyysisen koskemattomuuden suojan. Perustuslaissa turvattun yksityiselämän suojan lähtö-

kohtana on, että yksilöllä tulee olla oikeus elää omaa elämäänsä ilman viranomaisten tai muiden tahojen aiheutonta puuttumista hänen yksityiselämäänsä.

Se että passin tietosiriuun tallennettu sormenjälki tallennettaisiin mahdolliseen yhteiseen rekisteriin, merkitsee nähdäkseni merkittävää puuttumista perustuslaissa turvattuun yksityisyyden suojaan. Periaatteessa kaikkiin kansalaisiin ulottuva sormenjälkirekisteri yksilöisi tarkasti jokaisen ihmisen sähköiseen rekisteriin, jonka väärinkäyttöriskiä ei voida sulkea pois. Nyt kyseessä olevaa ehdotusta, joka liittyy perusoikeuden rajoittamiseen, onkin tarkasteltava sekä ihmisoikeussopimusten rajoitusperiaatteiden että perusoikeuksien yleisten rajoittamista koskevien vaatimusten avulla.

Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimuksen 8 artiklan 2 kappale sisältää tyhjentävän luettelon niistä periaatteista, joita yksityiselämään puuttuminen edellyttää. Tällaisia periaatteita ovat esimerkiksi kansallinen ja yleinen turvallisuus, epäjärjestyksen ja rikollisuuden estäminen tai muiden henkilöiden oikeuksien ja vapauksien suojaaminen. Perusoikeuden rajoitusperusteiden tulee puolestaan perustuslakivaliokunnan tulkinnan mukaan olla hyväksyttäviä ja painavan yhteiskunnallisen tarpeen vaatimia. Hyväksyttävyyden arvioinnissa merkitystä voi olla esimerkiksi juuri Euroopan ihmisoikeussopimuksen vastaavanlaista oikeutta koskevilla määräyksillä, ainakin siltä osin kuin niihin sisältyy edellä mainittu luettelo hyväksyttävistä ihmisoikeuksien rajoitusperiaatteista. Perusoikeuksien rajoitusten tulee lisäksi aina olla suhteellisuusvaatimuksen mukaisia, eivätkä rajoitukset voi mennä pitemmälle kuin on perusteltua ottaen huomioon rajoituksen taustalla olevan yhteiskunnallisen intressin painavuus.

Tässä yhteydessä on kysyttävä, onko sormenjälkitietojen tallentamiselle rekisteriin olemassa edellä kuvattuja, esimerkiksi turvallisuuden lisääntymiseen tai rikollisuuden estämiseen liittyviä, hyväksyttäviä ja painavia yhteiskunnallisia perusteita?

Onko turvallisuus esityksessä nostettu eräänlaiseksi "superperusoikeudeksi", joka menee yksityisyyden suojan ohi ja ovatko esitetyt yksityisyyden suojan rajoitukset oikeassa suhteessa sääntelyn tavoitteen kanssa.

Hallituksen esityksessä ei ole tehty konkreettista vertailua tai arviota esimerkiksi siitä, kuinka paljon sormenjälkirekisteriä käytettäisiin passilain tarkoituksiin ja kuinka paljon ehdotetun 16 a §:n tarkoituksiin. Esityksessä ei ole juurikaan yksilöity, mitä olisivat 16 a §:n 1-kohdan mukaiset henkilöllisyyden varmistamistarpeet, paljonko tarvetta todella on ja kuinka välttämätön uusi valtuus on. Lähtökohtanahan tulisi olla passilainsäädännön tarpeet. On epäselvää, tulisiko 16 a §:ssä mainituista sormenjälkitietojen käyttötavoista lähes koko aikuisväestön kattavan sormenjälkirekisterin pääkäyttötarkoitus ja passilainsäädännön tarpeet ehkä olisivatkin vähäisempiä.

Hallituksen esityksen luonnoksessa perustellaan yhteisen tietokannan tarpeellisuutta erityisesti sillä, että matkustusasiakirjoja myönnetään yhä lisääntyvässä määrin ulkomaalaistaustaisille henkilöille, joiden luetettava tunnistaminen on vaikeaa. Tältä osin on syytä korostaa, että ulkomaalaislain 131 § (henkilötuntemerkkien ottaminen) jo nykyisin mahdollistaa sen, että poliisi tai rajatarkastusviranomainen ottaa ulkomaalaiselta sormenjäljet, valokuvan tai muut henkilötuntemerkit ja tallentaa tiedot poliisiin ylläpitämään rekisteriin. Esityksestä ei mielestäni täysin selviä, millä tavalla ehdotettu uusi rekisteri tältä osin merkittävästi parantaisi nykyistä tilannetta.

Totean vielä, että nyt ehdotettua rekisteriä ei ole hyväksytty muissa Pohjoismaissa. Esimerkiksi Tanska ei aio tallentaa passin siruun tallennettavia sormenjälkitietoja kansalliseen rekiste-

riin. Koska Suomen lainsäädäntöä valmisteltaessa Pohjoismaat ovat keskeinen vertailukohde, hallituksen esityksen yleisperusteluihin tulisi muun muassa kirjata, millä perusteella Tanska on päätenyt ratkaisuunsa.

## 2. Yksityiskohtaisia huomioita

Esitän seuraavaksi joitakin huomiota, jotka liittyvät lähinnä esityksen 16 a §:ään.

**Esityksen 16 a §:n 1 momentin 1-kohta** on mielestäni varsin avoin, koska henkilöllisyyden selvittäminen tulee kysymykseen hyvin laajassa kirjossa poliisitoimintaa. Tällaista sääntelyä voi pitää yhteen sopimattomana sen kanssa, että perusoikeuksien rajoitusten tulee olla tarkkarajaisia ja riittävän täsmällisesti määriteltyjä. Perustuslakivaliokunta on myös todennut, että perusoikeuksien rajoitusten olennaisen sisällön tulee ilmetä laista. Sinänsä pidän perusteltuna vainajien tunnistustapausta, mutta siihen ei nähdäkseni tarvita näin laveaa säännöstä. Tässä tapauksessa tietoturvariskit ovat myös pienet.

**16 §:n 1 momentin 2-kohta:** Esityksessä ei ole selvitetty, miten ja missä määrin ja kuinka välttämätöntä on käyttää sormenjälkitietoja rikosten ennalta estämisessä. Esitystä on vaikea arvioida, koska siinä ei ole konkreettisesti kerrottu mitä 2-kohdan perusteella on tarkoitus tehdä.

Kun on kysymys rikosten ennalta ehkäisemisestä, nousee esiin kysymys siitä, mitä tarkoitetaan 16 a §:n 1 momentin edellytyksellä "jos tiedolla voidaan olettaa olevan erittäin tärkeä merkitys rikoksen selvittämiseksi". 16 §:n 1 momentin 2-kohdassahan viitataan rikosten ennalta ehkäisemiseen, jolloin mitään rikosta ei ole tehty. Edelleen jää epäselväksi, viittaako tämä edellytys ("jos tiedolla voidaan olettaa olevan erittäin tärkeä merkitys rikoksen selvittämiseksi") myös 1-kohtaan ja jos näin on, niin mitä tällä tarkoitetaan.

Esitutkintaan liittyvä rekisteritiedon käyttö on nähdäkseni paremmin hahmotettavissa. Siitäkään ei tosin ole esitetty, miten ja missä määrin ja kuinka välttämätöntä on käyttää nimenomaan passirekisterin sormenjälkitietoja esitutkinnassa. Lailla ei voitane tarkoittaa sitä, että rutiininomaisesti tehtäisiin tiedonhakuja "pimeissä" jutuissa poliisin DNA-rekisterin tapaan.

Passin sormenjälkitietojen sitominen 16 a §:ssä pakkokeinolain 5 a luvun 3 §:ssä tarkoitettuihin rikoksiin ei mielestäni ole onnistunut ratkaisu. Se sopii huonosti yhteen esityksen yleisperustelujen korostukseen (s.26) siitä, että poliisi voisi käyttää passin sormenjälkitietoja "erityisen törkeiksi luokiteltujen ja yhteiskunnallisesti merkittävien rikosten" ehkäisemisessä ja selvittämisessä. Pakkokeinolain 5 a luvun 3 §:ään viittaaminen 16 a §:n yhteydessä tuo mukanaan myös rangaistusasteikoltaan tai rangaistuskäytännöltään varsin lieviä rikoksia.

**16 a §:n 2 momentin** osalta on syytä kiinnittää huomiota siihen, että tällä laajennettaisiin huomattavan paljon pakkokeinolain 6 luvun 4 §:ssä säädeltyä toimivaltuutta sormenjälkien ottamiseen. Ennen kaikkea toimenpide voitaisiin kohdistaa hyvinkin laajasti niihin henkilöihin, joita ei epäillä rikoksesta.

**16 a §:n 3 momentin** osalta totean, että kysymys olisi selvä poikkeama niistä poliisitoiminnan alueista, joista poliisi nykyään antaa eduskunnan oikeusasiamiehelle (EOA) kertomuksen. Siksi olisi odottanut, että ehdotusta olisi jotenkin perusteltu. Nyt yksityiskohtaisissa perusteluissa on vain toistettu lainkohdan sisältö. Tässä yhteydessä on erityisesti painotettava sitä, että jos lainsäädäntöuudistuksessa on yksilön oikeusturvaa vaarantavia piirteitä, ei kertomus oikeusasiamiehelle voi olla patenttiratkaisu näihin kysymyksiin. Sinänsä viime vuosina on ollut

taipumusta suosia raportointia EOA:lle, kun poliisille on myönnetty uusia toimivaltuuksia. Oikeusasiamies on kuitenkin varsin kaukana itse toiminnasta, eikä hän voi ryhtyä ohjaamaan viranomaisten toimintaa tai muutoinkaan olla keskeinen rajojen asettaja, joka korjaisi oikeusturvan heikkoudet. Lisäksi jatkuvasti laajeneva raportointi ja sen vaatima panostus vie voimavaroja oikeusasiamiehen kanslian muulta laillisuusvalvonnalta. Kun esitykselle ei tältä osin ole esitetty perusteluja, suhtaudun siihen erittäin varauksellisesti.

Esitän kuitenkin vielä seuraavat näkökohdat.

Esityksessä ei ole perusteltu sitä, miksi kertomusvelvollisuutta ei olisi 16 a §:n 1 momentin 1-kohdan tilanteiden osalta. Edellä kyseisestä lainkohdasta esittämäni perusteella se olisi perusteltua, jos kertomusvelvollisuuteen ylipäättään päädytään.

Kun kyse on rekisteritietojen käyttämisestä, niin nähdäkseni varsin luonnollinen ajatus olisi, että tietosuojavaltuutettu tuon alan erityisvalvontaviranomaisena olisi EOA:ta sopivampi kertomuksen vastaanottaja.

Vakavana puutteena on pidettävä sitä, että luonnoksessa ei ole säännöstä poliisin sisäisestä kyseisen toiminnan valvonnasta. Jos katsotaan, että tähän toimintaan liittyy piirteitä, jotka edellyttävät kertomuksen antamista hallinnon ulkopuolelle, tulisi laissa ehdottomasti ja nimenomaisesti säätää poliisin sisäisestä erityisvalvonnasta (ks. esim. pakkokeinolain 5 a luvun 15 §:n 1 momentti).

### **3. Lopuksi**

Parhaillaan on valmisteilla pakkokeino-, esitutkinta- ja poliisilain kokonaisuudistus. Sen yhteydessä on tarkoitus kokonaisvaltaisesti arvioida poliisin tiedonhankintakeinot. Näin muun muassa siksi, että osittaisuudistusten myötä toimivaltuuksien kokonaisuudesta on syntynyt osin vaikeaselkoinen ja epä johdonmukainen. Olisikin syytä harkita, pitäisikö passin sormenjälkitietojen rikostutkinnallinen käyttö arvioida kyseisen kokonaisuudistuksen yhteydessä.