Tomi Tuominen
OTM, OTT, dosentti
Eurooppaoikeuden ja valtiosääntöoikeuden apulaisprofessori
Lapin yliopisto
Rovaniemellä 9.3.2026

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa annetun lain, henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa annetun lain, ulkomaalaislain 131 §:n sekä poliisilain 2 luvun 1 §:n muuttamisesta (HE 121/2025 vp)

Kiitän pyynnöstä lausua asiassa ja lausun kunnioittavasti seuraavan.

Yleisiä huomioita

Hallituksen esitykseen sisältyvä arvio lakiesitysten vaikutuksista ihmis- ja perusoikeuksiin on verrattain seikkaperäinen. Siinä on käyty kattavasti läpi niin eduskunnan perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntöä kuin ylimpien eurooppalaisten tuomioistuinten tuomioita. Ainakin Euroopan unionin tuomioistuimen tuomioiden osalta esitykseen sisältyvä otos on nähdäkseni kattava. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen asiaa koskevaan oikeuskäytäntöön en ole valitettavasti ehtinyt perehtymään.

Hallituksen esitykseen sisältyvät lakiehdotukset koskevat biometristen henkilötietojen käyttötarkoituksen laajentamista useammassa, keskenään varsin erilaisessa tilanteessa: i) merkittävän vaaran estäminen; ii) vakavien rikosten estäminen ja paljastaminen; iii) vakavien rikosten selvittäminen; iv) Euroopan unionin maahanmuutto- ja turvapaikkajärjestelmän toiminta; v) maanpuolustuksen suojaaminen; ja vi) kansallisen turvallisuuden suojaaminen. Esitystä lukiessa on vaikea pysyä kärryillä siitä, mitä näistä tilanteista kulloinkin käsitellään. Esityksen ihmis- ja perusoikeusvaikutuksia koskevissa kohdissa ei mielestäni erotella riittävän tarkasti, mistä tilanteesta on kulloinkin kyse.

Nähdäkseni perusoikeuksien rajoitustestiin sisältyvän suhteellisuusharkinnan (toimen *soveltuvuus* suhteessa asetettuun tavoitteeseen nähden; toimen *välttämättömyys* suhteessa asetettuun tavoitteeseen nähden; toimella tavoitellun päämäärän ja rajoitetun perusoikeuden välinen *intressipunninta*) suorittaminen tulisi tehdä kussakin edellä mainitussa tilanteessa erikseen. Vakavan, jo tapahtuneen rikoksen selvittäminen, ja esimerkiksi varsin abstraktin ”maanpuolustuksen suojaamisen” välillä on selvästi ero, kun arvioidaan toimen painoarvoa suhteellisuusharkinnan puntarissa. Hallituksen esitys jättää toivomisen varaa

suhteellisuusharkinnan yksityiskohtaisuuden suhteen nimenomaan siinä, missä määrin tarkastelu kohdistuu jokaiseen edellä mainituista tilanteista.

Hallituksen esityksen ihmis- ja perusoikeusvaikutuksia koskevat perustelut tuovat esiin useampia valtiosääntöoikeudellisessa kirjallisuudessa viime aikoina käsiteltyjä perusoikeuksien soveltamiseen liittyviä ongelmakohtia. Käsittelen lausunnossani kolmea tällaista teema. Yhteistä näille kaikille on, että perustuslakivaliokunta voi vaikuttaa ongelmien muodostumiseen oman argumentaationsa kautta. Keskeisin syy sille, miksi argumentaation soisi olevan täsmällistä ja kattavaa on koherentin doktriinin kehittäminen. Lisäksi argumentaation täsmällisyys tekee näkyväksi perusoikeuksien soveltamiseen sisältyvän harkintavallan, ja lisää näin valiokunnan lausuntojen legitimiteettiä.

Perusoikeuksien rajoitusedellytystestiin kuuluva suhteellisuusharkinta

Kuten totesin jo aiemmin, hallituksen esityksen soisi olevan täsmällisempi sen suhteen, minkä eri tilanteen (esim. tapahtuneen rikoksen selvittäminen vai maanpuolustuksen suojaaminen) näkökulmasta kulloinkin arvioidaan esityksen ihmis- ja perusoikeusvaikutuksia, erityisesti esitettyjen toimien soveltuvuutta ja välttämättömyyttä.

Perusoikeuksia koskevassa kirjallisuudessa on käsitelty verrattain kattavasti myös suomalaiseen perusoikeuksien rajoitustestiin sisältyvää suhteellisuusharkintaa. Yleinen kritiikki on, etteivät tuomioistuimet, tai perustuslakivaliokunta, onnistu erottelemaan toisistaan testiin sisältyvää kolmea itsenäistä vaihetta: soveltuvuus, välttämättömyys ja intressipunninta. Erityisesti kritiikin kohteeksi on joutunut testin välttämättömyys-edellytys.[1] Perinteisesti välttämättömyys on ymmärretty siten, että toimi on välttämätön vain silloin, jos ei ole tunnistettavissa ehdotettua toimea vähemmän perusoikeuksia rajoittavaa toimenpidettä, jolla asetettu tavoite voitaisiin saavuttaa.

Hallituksen esityksessä käsitellään lukuisissa kohdin esitettyjen lakien välttämättömyyttä, mutta perustelut eivät aina vakuuta. Esimerkiksi esityksen lopussa olevassa oikeaa säätämisjärjestystä koskevassa lyhyessä yhteenvedossa todetaan seuraavaa:

> ”Merkittävän hengelle, terveydelle tai vapaudelle aiheutuvan vaaran estämiseen, esityksessä tarkoitettujen vakavien rikosten estämiseen, paljastamiseen ja selvittämiseen, maanpuolustuksen suojaamiseen sekä kansallisen turvallisuuden suojaamiseen sitä vakavasti uhkaavalta toiminnalta liittyy siinä määrin painavia henkilökohtaiseen ja yleiseen turvallisuuteen kytkeytyviä intressejä, että ehdotettua rajattua biometristen tietojen käsittelyä voidaan pitää välttämättömänä.” (HE 121/2025 vp, s. 134)

[1] Ks. Susanna Lindroos-Hovinheimo, Välttämättömyys ja valtiosääntö. Lakimies 7–8/2025, s. 1206–1234.

Kyseisessä kohdassa hallituksen esitykseen sisältyvien lakien välttämättömyys johdetaan siis esityksen tavoitteiden yhteiskunnallisesta tärkeydestä – mutta ei niiden faktuaalisesta toimivuudesta ja vaihtoehtojen puutteesta.

Nähdäkseni ainakin vakavien rikosten selvittämisen kohdalla välttämättömyysharkinta, kuten koko suhteellisuustesti, jäsentyisi kohtuu selkeästi: Sormenjälkitietojen käyttö soveltuu rikoksen selvittämisen keinoksi. Jos kaikki tavanomaiset tutkintatoimet on jo suoritettu, sormenjälkitietojen käyttöä voidaan pitää välttämättömänä nimenomaan viimesijaisuuden näkökulmasta. Vakavien rikosten kohdalla päätyisin myös siihen, että sormenjälkitietojen käyttötarkoituksen laajentaminen on perusteltua eli toimi olisi oikeutettu myös oikeushyvien välisen intressipunninnan valossa.

Puolestaan muiden asiaryhmien kohdalla, joissa on käsittääkseni pitkälti kyse etukäteisestä puuttumisesta ja mahdollisista uhkista, jotka ovat vieläpä luonteeltaan verrattain abstrakteja, suhteellisuusharkinnan läpäiseminen on epävarmempaa. Tältä osin toivoisinkin hallituksen esitykseltä yksityiskohtaisempia perusteluja.

Miten perustuslain 7 §:ään sisältyvä oikeus henkilökohtaiseen turvallisuuteen tulisi ymmärtää?

Hallituksen esityksessä esitetty argumentaatio ottaa lähtökohdakseen sen, että perustuslain 7 §:n 1 momentissa turvattu oikeus henkilökohtaiseen turvallisuuteen, luettuna yhdessä perustuslain 22 §:ään sisältyvän perusoikeuksien turvaamisvelvollisuuden kanssa, lähestulkoon velvoittaa esitettyjen lakien säätämiseen, tai vähintäänkin niin, että 7 ja 22 § luovat hyväksyttävän syyn rajoittaa perustuslain 10 §:ssä turvattua yksityiselämän suojaa ja henkilötietojen suojaa kyseisessä tapauksessa. Näkökulma perustuu toki perustuslakivaliokunnan aiempaan lausuntokäytäntöön ja perusoikeusuudistuksen yhteydessä luotuun käsitykseen perustuslain 7 §:ään silloin lisätyn henkilökohtaisen turvallisuuden merkityksestä (ks. HE 309/1993 vp, s. 47; PeVL 7/1997 vp, s. 2; PeVL 5/1999 vp, s. 2; PeVL 14/2018 vp, s. 8), mutta sitä voidaan myös kritisoida.[2]

Ottamalla perustuslain 7 §:ssä turvattu henkilökohtainen turvallisuus tällä tavoin muiden perusoikeuksien rajoittamisen oikeuttamisen lähtökohdaksi luodaan tarpeeton perusoikeuksien välinen kollisio. Hallituksen esityksen tavoitteita voisi perustella pelkästään perusoikeuksien yleisillä rajoitusedellytyksillä, testin tunnistamalla ”yleisellä järjestyksellä ja turvallisuudella” rajoituksen oikeuttavana syynä.

---

[2] Ks. esim. Kaarlo Tuori, Yleinen järjestys ja turvallisuus – perusoikeusko? Lakimies 6–7/1999, s. 920–931; Juha Lavapuro, Yleinen järjestys ja turvallisuus: kollektiivinen hyvä. Lakimies 3/2000, s. 412–422; Niklas Vainio, Viestinnän yksityisyyden suojan turvallisuusperusteinen rajoittaminen perustuslakivaliokunnan käytännössä. Lakimies 6/2017, s. 813–837;Joonas Widlund, Kansallinen turvallisuus: vapauden ehto vai rajoitus? Oikeus 2/2020, s. 134–153.

Ottaen huomioon hallituksen esitykseen sisältyvät ongelmat liittyen eri soveltamistilanteiden välisten erojen riittämättömään yksilöintiin ja suhteellisuusharkintaan kuuluvan välttämättömyys-edellytyksen perusteluun, pitäisin perusteltuna, että valiokunta pyrkii itse mahdollisimman seikkaperäiseen argumentaatioon, jos se päätyy seuraamaan hallituksen esityksessä omaksuttua käsitystä perustuslain 7 §:ään sisältyvän henkilökohtaisen turvallisuuden merkitykselle nyt käsiteltävänä olevan asian kannalta.

Perusoikeuksiin kohdistuvien rajoitusten vaiheittainen laajentaminen

Biometristen tunnistetietojen kerääminen itsessään loukkaa yksityisyyden suojaa ja henkilötietojen suojaa (ks. PeVL 51/2018 vp). Jo kerättyjen biometristen tietojen käyttötarkoituksen laajentaminen on siten aiemmin hyväksytyn perusoikeuden rajoituksen laajentamista. Näin ollen asiaa tulee arvioida, kuten hallituksen esityksessä aivan oikein huomautetaan (HE 121/2025 vp, s. 132), ei ainoastaan nyt käsillä olevan yksittäisen rajoituksen merkittävyyden kannalta vaan myös kyseiseen oikeuteen saman sääntely-ympäristön kokonaisuudessaan muodostamien rajoitteiden kannalta. Kuten perustuslakivaliokunta on asian ilmaissut: ”Vähäinenkin laajennus toimivaltuuteen, jonka perustuslakivaliokunta on aikaisemmassa lausunnossa arvioinut olevan valtiosääntöoikeudellisesti moitteeton, voi antaa aihetta muuttaa välttämättömyyden ja oikeasuhtaisuuden arviointia.” (PeVL 99/2022 vp, kohta 3).

Tämä yksittäisten muutosten kumulatiivisia vaikutuksia koskeva oppi on vielä jossain määrin jäsentymätön perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä. Tämän vuoksi toivonkin, että valiokunta kiinnittää asiaan erityistä huomiota arvioidessaan käsillä olevaa hallituksen esitystä ja muotoillessaan lopullista kannanottoaan esityksen yhteensopivuudesta ihmis- ja perusoikeuksien kanssa. Tässä on selkeä paikka doktriinin edelleenkehittämiselle.

Kannanotto käsittelyjärjestyksestä

Esityksellä ei perusteta uusia biometrisiä tietoja sisältäviä rekistereitä. Esityksellä ei myöskään laajenneta jo olemassa oleviin rekistereihin rekisteröitävien tietojen alaa. Esityksellä laajennetaan nykyisiin rekistereihin sisältyvien tietojen käyttömahdollisuuksia. *En näe välittömiä esteitä sille, etteikö hallituksen esitykseen sisältyviä lakiehdotuksia voisi hyväksyä tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä, edellyttäen kuitenkin, että perusteita sille, miksi ehdotetut lait läpäisevät perusoikeuksien rajoitusedellytyksiin lukeutuvan suhteellisuusharkinnan täsmennetään.*