Teuvo Pohjolainen

26.3.2026

Lausunto eduskunnan perustuslakivaliokunnalle hallituksen esityksestä 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)

Eduskunnan perustuslakivaliokunnan pyytämänä lausuntona otsikossa mainitusta hallituksen esityksestä esitän kunnioittavasti seuraavan.

1 Yleistä

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa annettua lakia, ulkomaalaislakia, henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa annettua lakia sekä poliisilakia.

Henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa annetun lain, ulkomaalaislain ja henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa annetun lain säännöksiä biometristen tietojen käsittelystä ehdotetaan muutettavaksi siten, että tietoja olisi mahdollista käsitellä nykyistä laajemmin muuhun kuin niiden alkuperäiseen käsittelytarkoitukseen. Muutokset koskisivat poliisin passirekisteriin ja henkilökorttirekisteriin talletettuja biometrisia tietoja sekä poliisin ja Maahanmuuttoviraston rekistereihin talletettuja ulkomaalaisten biometrisia tietoja. Tietoja saisi käyttää ja luovuttaa muun muassa hengelle, terveydelle tai vapaudelle aiheutuvan merkittävän vaaran estämiseksi sekä eräiden vakavien rikosten ennalta estämiseksi, paljastamiseksi ja selvittämiseksi. Tietoja saisi luovuttaa nykyistä laajemmin myös Schengenin tietojärjestelmään sekä maanpuolustuksen suojaamiseksi ja kansallisen

turvallisuuden suojaamiseksi sitä vakavasti uhkaavalta toiminnalta. Lisäksi poliisilain säännöstä henkilöllisyyden selvittämisestä henkilötuntomerkkien avulla täsmennettäisiin.

Esityksen tavoitteena on, että poliisin ja Maahanmuuttoviraston hallussa olevia biometrisia tietoja olisi mahdollista käyttää nykyistä laajemmin vakavimpien rikosten torjunnassa. Näiden rikosten estämiseen, paljastamiseen ja selvittämiseen arvioidaan liittyvän painava yhteiskunnallinen intressi. Muutoksilla edistettäisiin myös maanpuolustuksen suojaamista sekä kansallisen turvallisuuden suojaamista sitä vakavasti uhkaavalta toiminnalta.

Esityksen tavoitteena on myös täydentää suoraan sovellettavien SIS-asetusten sääntelyä mahdollistamalla poliisin ja Maahanmuuttoviraston rekistereihin tallennettujen biometristen tietojen luovuttaminen Schengenin tietojärjestelmään tehtäviin kuulutuksiin nykyistä laajemmin. Näin tuettaisiin SIS-palauttamisasetuksen tavoitetta vahvistaa EU:n palautuspolitiikan täytäntöönpanoa ja tehokkuutta sekä SIS-rajatarkastusasetuksessa ja SIS poliisiyhteistyöasetuksessa Schengenin tietojärjestelmälle säädettyä tavoitetta varmistaa turvallisuuden korkea taso unionin vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueella, mukaan lukien yleisen järjestyksen ylläpitäminen sekä turvallisuuden takaaminen jäsenvaltioiden alueella, ja varmistaa niiden alueella henkilöiden liikkuvuutta koskevien SEUT-sopimuksen kolmannen osan V osaston 2, 4 ja 5 luvun määräysten soveltaminen kyseisellä järjestelmällä toimitettujen tietojen avulla.

Nähdäkseni esitys on huolella valmisteltu ja siinä on asianmukaisesti huomioitu mm. perustuslakivaliokunnan tulkintakäytäntö ja perusteltu hyvin tarve lainmuutoksiin.

Esitykseen liittyykin mittavat säätämisjärjestysperustelut, joissa esitystä on arvioitu suhteessa perustuslain 7 §:ssä säädettyyn oikeuden elämään sekä henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen ja 10 §:ssä säädettyyn yksityiselämän suojaan. Esitystä on lisäksi arvioitu perustuslain 6 §:ssä säädetyn yhdenvertaisuuden, 9 §:ssä säädetyn liikkumisvapauden sekä 21 §:ssä säädetyn oikeusturvan kannalta.

Esityksen mukaan lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä. Esityksen valmistelussa on kuitenkin noussut esiin kysymyksiä ehdotettujen perusoikeusrajoitusten välttämättömyydestä, oikeasuhtaisuudesta, täsmällisyydestä ja

tarkkarajaisuudesta sekä oikeusturvakeinojen riittävyydestä. Hallitus on katsonut tästä syystä suotavana, että esitys saatetaan perustuslakivaliokunnan käsiteltäväksi.

Minulla ei ole huomautettavaa esityksestä sen suhteesta yhdenvertaisuuteen, liikkumisvapauteen tai oikeusturvan vaatimuksiin. Voin myös yhtyä siihen, mitä esityksessä on todettu sen suhteesta henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen.

2 Esityksen valtiosääntöoikeudellinen arviointi

Esityksessä on tunnistettu hyvin, että ehdotus on merkityksellinen perustuslain 10 §:n 1 momentissa ja EU:n perusoikeuskirjan 8 artiklassa turvatun henkilötietojen suojan suhteen. Esitysluonnoksessa on tuotu esiin, että esitykseen liittyvä henkilötietojen käsittely kuuluu osittain EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen (EU) 2016/679 (jäljempänä tietosuoja-asetus) ja osittain niin kutsutun rikosasioiden tietosuojadirektiivin (EU) 2016/680 soveltamisalaan

Esityksen valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa on perusteltua huomata se hallituksen esityksessäkin todettu seikka, että eduskunnan perustuslakivaliokunta on vastikään poliisilain, pakkokeinolain ja esitutkintalain muuttamista koskevien esitysten yhteydessä todennut, että kyseisten lakien toimivaltasääntelylle on ollut ominaista kehitys, jossa toimivaltuuksia lisätään tai niitä laajennetaan vähittäin. Näillä lainmuutoksilla toteutettavat laajennukset ovat valiokunnan mukaan voineet olla sinänsä vähäisiä, mutta välttämättömyyden ja oikeasuhtaisuuden valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa on otettava huomioon myös jo aiemmin säädetyt valtuudet. Valiokunnan mukaan vähäinenkin laajennus toimivaltuuteen, jonka perustuslakivaliokunta on aiemmassa lausunnossaan arvioinut olevan valtiosääntöoikeudellisesti moitteeton, voi antaa aihetta muuttaa välttämättömyyden ja oikeasuhtaisuuden arviointia (PeVL 99/2002 vp ja PeVL 98/2022 vp). Valiokunta on lisäksi esitutkinta- ja pakkokeinolainsäädännön osalta todennut, että tällaiset osittaismuutokset ovat omiaan vaikeuttamaan kokonaiskuvan saamista kyseisestä lainsäädännöstä ja sen vaikutuksista (PeVL 98/2022 vp).

Olennainen kysymys esityksessä on välttämättömyyden ja oikeasuhtaisuuden ohella sen suhde käyttötarkoitussidonnaisuuteen. Yleisen tietosuoja-asetuksen 5 artiklan 1

kohdan b alakohdan mukaisesti henkilötiedot on kerättävä tiettyä, nimenomaista ja laillista tarkoitusta varten, eikä niitä saa käsitellä myöhemmin näiden tarkoitusten kanssa yhteensopimattomalla tavalla. Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöstä käy ilmi, että se merkitsee ensinnäkin sitä, että tarkoitukset on yksilöitävä viimeistään henkilötietojen keruun yhteydessä, toiseksi sitä, että käsittelyn tarkoitukset on ilmaistava selvästi, ja lopuksi sitä, että kyseisillä tarkoituksilla taataan erityisesti asetuksen 2016/679 6 artiklan 1 kohdassa tarkoitettu lainmukainen käsittely.

Sitä, että rekisterinpitäjä tallentaa vastaluotuun tietokantaan toisessa tietokannassa säilytettyjä henkilötietoja ja säilyttää niitä kyseisessä uudessa tietokannassa, on pidettävä kyseisten tietojen myöhempänä käsittelynä. (ks. esim. tuomio 20.10.2022, C-77/21, Digi Távközlési és Szolgáltató Kft., jäljempänä ”Digi”, 27 ja 29 kohta)

Tuomioistuin on katsonut, että kysymys henkilötietojen myöhemmän käsittelyn yhteensopivuudesta kyseisten tietojen alkuperäisen keruun tarkoitusten kanssa herää vain siinä tapauksessa, että mainitun myöhemmän käsittelyn tarkoitukset eivät ole samat kuin alkuperäisen keruun tarkoitukset. Tuomioistuin on lisäksi katsonut, että yleisen tietosuoja asetuksen 5 artiklan 1 kohdan b alakohdassa säädetty käyttötarkoitussidonnaisuuden periaate ei ole esteenä tietojen myöhemmälle käsittelylle toisessa tietokannassa, jos tällainen myöhempi käsittely sopii yhteen niiden erityisten tarkoitusten kanssa, joita varten henkilötiedot on alun perin kerätty. (Digi-tuomion 34 ja 45 kohta)

Tietojen käyttötarkoitussidonnaisuuden ohella tuomioistuin on kiinnittänyt huomiota 5 artiklan 1 kohdan c alakohdan mukaiseen tietojen minimoinnin periaatteeseen, jonka mukaan henkilötietojen on oltava asianmukaisia ja olennaisia ja rajoitettuja siihen, mikä on tarpeen suhteessa niihin tarkoituksiin, joita varten niitä käsitellään. Tuomioistuin on tässä yhteydessä myös kiinnittänyt huomiota siihen, että kun vain osa tiedoista vaikuttaa tarpeellisilta, on harkittava tietojen suojaamista koskevia lisätoimenpiteitä, kuten yleisen tietosuoja-asetuksen 4 artiklan 5 alakohdassa tarkoitettua rekisteröityjen nimien pseudonymisoimista tai mitä tahansa muuta toimenpidettä, jolla pyritään minimoimaan tällaisen asiakirjan esittämisestä aiheutuvaa henkilötietojen suojaa koskevan oikeuden rajoitusta. (tuomio 2.3.2023, C268/21, Norra Stockholm Bygg, 54 ja 56 kohta)

Perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti korostanut arkaluonteisten tietojen käsittelyn välttämättömyyden vaatimuksen ohella erityisesti käyttötarkoitussidonnaisuuden vaatimusta. Valiokunta on pitänyt mahdollisena tehdä käyttötarkoitussidonnaisuudesta vain täsmällisiä ja vähäisiksi luonnehdittavia poikkeuksia. Tällainen sääntely ei kuitenkaan saa johtaa siihen, että muu kuin alkuperäiseen käyttötarkoitukseen liittyvä toiminta muodostuu rekisterin pääasialliseksi tai edes merkittäväksi käyttötavaksi (ks. PeVL 37/2024 vp, kappale 14, PeVL 40/2021 vp, s. 5 kappale 15, PeVL 15/2018 vp, s. 45, PeVL 1/2018 vp, s. 4, PeVL 14/2017 vp, s. 5–6).

Sallittaessa henkilötietojen käsittely muuhun kuin niiden alkuperäiseen käyttötarkoitukseen on lisäksi huomioitava, että rekisteröidyn oikeuksiin puuttuvan lainsäädäntötoimenpiteen, jolla rajoitetaan käyttötarkoitussidonnaisuuden vaatimuksen soveltamista, on erityisesti oltava demokraattisessa yhteiskunnassa välttämätön ja oikeasuhteinen toimenpide.

Sääntelyssä on siis tarpeen huomioida kyseisten tietojen mahdollinen arkaluonteisuus (tuomio 7.12.2023, yhdistetyt asiat C 26/22 ja C 64/22, Schufa Holding, 73 kohta).

Perustuslain 10 §:ssä säädetään yksityiselämän suojasta. Pykälän ensimmäisen momentin mukaan jokaisen yksityiselämä, kunnia ja kotirauha on turvattu. Momentin toisen lauseen lakivarauksen mukaan henkilötietojen suojasta säädetään tarkemmin lailla. Perustuslakivaliokunta on arvioinut arkaluonteisten tietojen käsittelyä pitäen lähtökohtana, että yksityiselämän suojaan kohdistuvia rajoituksia on arvioitava kulloisessakin sääntely-yhteydessä perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten valossa (ks. PeVL 42/2016 vp ja siinä viitatut lausunnot). Perustuslakivaliokunnan vakiintuneen käytännön mukaan lainsäätäjän liikkumavaraa on rajoittanut se, että henkilötietojen suoja osittain sisältyy samassa momentissa turvatun yksityiselämän suojan piiriin. Lainsäätäjän tulee turvata tämä oikeus tavalla, jota voidaan pitää hyväksyttävänä perusoikeusjärjestelmän kannalta kokonaisuudessaan (ks. esim. PeVL 14/2018 vp, PeVL 13/2016 vp).

Esillä olevassa hallituksen esityksessä olennaiseksi muodostuukin se, miten esitys suhtautuu perusoikeuksien yleisiin rajoitusedellytyksiin. Esitetyissä muutoksissa on kyse erityisen arkaluonteisina pidettävistä biometrisista tiedoista, joiden käsittely edellyttää siitä aiheutuvien riskien vuoksi täsmällistä ja tarkkarajaista sääntelyä.

Ehdotetut säännökset on hallituksen esityksessä arvioitu välttämättömiksi, minkä lisäksi ehdotuksia on arvioitava perusoikeuksien muiden rajoitusedellytysten, erityisesti rajoitusten hyväksyttävyyden ja oikeasuhtaisuuden, kannalta (ks. esim. PeVL 48/2018 vp ja siinä viitatut lausunnot). Perustuslakivaliokunnan mielestä arkaluonteisten tietojen käsittelyä koskevaa sääntelyä on syytä arvioida lisäksi aiemman sääntelyn lakitasoisuutta koskevan käytännön pohjalta. Perustuslakivaliokunta on arvioinut, että biometriset tunnistetiedot ovat monin tavoin arkaluonteisia tietoja. Sormenjäljet sisältävät yksilöstä sellaista informaatiota, joka mahdollistaa hänen tarkan tunnistamisensa hyvin erilaisissa yhteyksissä (PeVL 29/2016 vp, ks. myös Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio S. and Marper v. Yhdistynyt Kuningaskunta, 4.12.2008). Perustuslakivaliokunta on painottanut arkaluonteisten tietojen käsittelyn aiheuttamia uhkia. Valiokunnan mielestä arkaluonteisia tietoja sisältäviin laajoihin tietokantoihin liittyy tietoturvaan ja tietojen väärinkäyttöön liittyviä vakavia riskejä, jotka voivat viime kädessä muodostaa uhan henkilön identiteetille (PeVL 13/2016 vp, PeVL 14/2009 vp).

Suhteellisuusperiaatteen mukaisesti rajoituksia voidaan säätää ainoastaan, jos ne ovat välttämättömiä ja vastaavat tosiasiallisesti unionin tunnustamia yleisen edun mukaisia tavoitteita tai tarvetta suojella muiden henkilöiden oikeuksia ja vapauksia.

> *Poliisin tehtävänä on poliisilain 1 luvun 1 §:n mukaan oikeus- ja yhteiskuntajärjestyksen turvaaminen, kansallisen turvallisuuden suojaaminen, yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen sekä rikosten ennalta estäminen, paljastaminen, selvittäminen ja syyteharkintaan saattaminen. Perustuslakivaliokunta on katsonut, että poliisitoiminnan tavoitteiden saavuttaminen on yleisen yhteiskunnallisen intressin kannalta tärkeää. Perusoikeusjärjestelmässä kysymys on ääritapauksissa perustuslain 7 §:n mukaisen oikeuden henkilökohtaiseen turvallisuuteen suojaamisesta. Tällaisen vahvan intressin olemassaolo on perustuslakivaliokunnan mukaan yleensä katsottu muodostavan sellaisen perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävän syyn, joka oikeuttaa valtiosääntöoikeudellisessa merkityksessä perusoikeuden rajoittamisen, jos muutkin yleiset rajoittamisedellytykset ovat käsillä (ks. PeVL 99/2022 vp, PeVL 67/2010 vp, PeVL 5/1999 vp).*

Perustuslakivaliokunnan käytännön valossa esityksen kannalta keskeiseksi muodostuu erityisesti ehdotettavien perusoikeusrajoitusten hyväksyttävyys ja oikeasuhtaisuus. Perustuslakivaliokunta on korostanut, että yksityiselämän suojan rajoituksella tulisi olla hyväksyttävä yhteiskunnallinen intressi ja rajoituksen tulisi olla oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään. Tämä merkitsee, että rajoitusten tulee olla välttämättömiä hyväksyttävän tarkoituksen saavuttamiseksi. Perusoikeuden rajoittaminen on sallittua ainoastaan, jos tavoite ei ole saavutettavissa perusoikeuteen vähemmän puuttuvin keinoin.

Perusoikeusjärjestelmässä kysymys voi olla ääritapauksissa perustuslain 7 §:n mukaisen oikeuden henkilökohtaiseen turvallisuuteen suojaamisesta (PeVL 6/2024 vp, PeVL 99/2022 vp). Oikeudella henkilökohtaiseen turvallisuuteen korostetaan julkisen vallan positiivisia toimintavelvoitteita ihmisten suojaamiseksi rikoksilta ja muilta heihin kohdistuvilta oikeudenvastaisilta teoilta (ks. PeVL 44/1998 vp).

Rajoitus ei kuitenkaan saa mennä pidemmälle kuin on perusteltua ottaen huomioon rajoituksen taustalla olevan yhteiskunnallisen intressin painavuus suhteessa rajoitettavaan oikeushyvään (PeVM 25/1994 vp, ks. myös esimerkiksi PeVL 56/2014 vp ja PeVL 18/2013 vp).

> *Edellä on todettu, että esityksen tavoite on hyväksyttävä. Esityksessä todetaan, että ehdotetulla poliisilain muutoksella ja nykyistä laajemmalla oikeudella yksittäisten rekisteritietojen käyttämiseen vähennettäisiin tarvetta käyttää henkilön oikeuksiin enemmän puuttuvia keinoja kuten kiinniottamista, jonka tulisi olla viimesijainen keino henkilöllisyyden selvittämiseksi.*
>
> *Perustuslakivaliokunnan vakiintuneen tulkinnan mukaan, perusoikeusrajoitusten tulee olla täsmällisiä ja tarkkarajaisia. Oikeus tietojen käyttöön on HE:ssä rajattu sellaisiin säännöksissä täsmällisesti yksilöityihin rikoksiin, joiden tehokasta estämistä, paljastamista ja selvittämistä voidaan pitää erityisen tärkeänä sekä yksilöiden että yhteiskunnan turvallisuuden kannalta. Näiden rikosten estämiseen, paljastamiseen ja selvittämiseen arvioidaan liittyvän painava yhteiskunnallinen intressi.*

Henkilötietojen suojaan liittyvät sääntelyn kattavuuden, täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimukset voidaan joiltain osin täyttää myös tietosuoja asetuksen soveltamisalan

ulkopuolella kansalliseen oikeuteen sisältyvällä yleislailla (ks. PeVL 26/2018 vp, PeVL 14/2018 vp, PeVL 51/2018 vp). Perustuslakivaliokunta on pitänyt tärkeänä, että siltä osin kuin Euroopan unionin lainsäädäntö edellyttää kansallista sääntelyä tai mahdollistaa sen, tätä kansallista liikkumavaraa käytettäessä otetaan huomioon perus- ja ihmisoikeuksista seuraavat vaatimukset (ks. PeVL 25/2005 vp).

Edellä esitetyn perusteella katson, että esitetyt lainmuutokset voidaan säätää tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä.