PERUSTUSLAKIVALIOKUNNALLE

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

Perustuslakivaliokunta on pyytänyt arvioimaan lakiehdotuksia (ml. oikeusturvajärjestelyt) EU:n perusoikeuskirjan ja sitä koskevan EU-tuomioistuimen ratkaisukäytännön kannalta ja tässä yhteydessä myös tarkastelemaan kysymystä siitä, missä määrin ehdotettu sääntely kuuluu perusoikeuskirjan soveltamisalan piiriin.

Viittaan soveltuvin osin 11.2.2026 päivättyyn hallituksen esityksestä antamaani ensimmäiseen lausuntoon ja esitän kunnioittaen seuraavaa.

EU:n perusoikeuskirjan soveltaminen

Peruskirjan 7 artiklassa turvataan yksityis- ja perhe-elämän suoja ja 8 artiklassa henkilötietojen suoja. Hallituksen esitykseen sisältyvä sääntely tarkoittaa rajoituksia henkilötietojen suojaan, joten 8 artikla soveltuu. Säädettävä menettely on myös sellaista, että se joissakin tapauksissa voi rajoittaa yksityiselämän suojaa. Nähdäkseni hallituksen esitystä tarkasteltaessa on kiinnitettävä huomiota myös perusoikeuskirjan 47 artiklaan, jossa säädetään oikeussuojasta.

EU:n peruskirjaa sovelletaan silloin, kun EU-oikeus soveltuu. Nyt tarkasteltavassa hallituksen esityksessä ehdotettu toiminta on sellaista, että siihen soveltuu SEUT 16 artikla, jonka mukaan jokaisella on oikeus henkilötietojensa suojaan. Lisäksi EU:ssa on säädetty muuta lainsäädäntöä, joka kattaa tämän asiayhteyden. Merkittävimpiä ovat yleinen tietosuoja-asetus sekä rikosasioiden tietosuojadirektiivi.

EUT:lla on jo jonkin verran ratkaisukäytäntöä rikosasioiden tietosuojadirektiivin tulkinnasta ja varsin paljon yleisen tietosuoja-asetuksen tulkinnasta. Molemmissa yhteyksissä tuomioistuin tulkitsee lainsäädäntöä perusoikeuskirjan asettamia rajoja silmällä pitäen.

EU on antanut sekundaarilainsäädäntöä myös henkilökorteista (EU) 2019/1157 sekä voimassa oleva (EU) 2025/1208 (ID-asetus) ja passeista (EY) 2252/2004 (passiasetus). Molemmat soveltuvat siihen toimintaan, mitä hallituksen esityksellä ehdotetaan kansallisesti säädettäväksi. Nämäkin asetukset tarkoittavat käytännössä sitä, että EU on säätänyt hallituksen esityksessä ehdotettavasta aiheesta, joten perusoikeuskirja soveltuu. EUT on säännönmukaisesti oikeuskäytännössään tulkinnut näitäkin instrumentteja eksplisiittisesti perusoikeuskirjan valossa.

Nähdäkseni EU-sääntely kattaa hallituksen esityksessä ehdotetun sääntelyalueen siten, ettei ole epäilystäkään perusoikeuskirjan soveltumisesta.

EUT:n oikeuskäytäntö

EU:n passiasetusta koskevassa oikeuskäytännössään EUT on jo pitkän aikaa lähtenyt siitä, että biometristen tietojen kerääminen ja käyttö tarkoittaa rajoitusta henkilötietojen suojaan ja yksityiselämän kunnioittamiseen. Tämä silloinkin, kun ne rajoitus tapahtuu passiasetuksen edellyttämin tavoin. Kysymys tuomioistuimessa on ollut siitä, ovatko nämä loukkaukset perusteltavissa. Tuomioistuin on todennut, että sormenjälkien ja kasvokuvien ottaminen on perusteltavissa sillä, että niiden avulla voidaan vähentää passien väärinkäytön riskiä ja ehkäistä laitonta maahantuloa. Tuomioistuin on myös painottanut, että passiasetuksen 4 artiklan 3 kohdassa täsmennetään nimenomaisesti, että sormenjälkiä saadaan käyttää ainoastaan passin aitouden toteamiseksi ja sen haltijan henkilöllisyyden varmistamiseksi (asia C-291/12 Schwarz, kohta 30).

Kyseinen artiklan kohta on asetuksessa yhä. Sen mukaan biometriset tiedot on kerättävä ja tallennettava passien ja matkustusasiakirjojen tallennusvälineeseen tällaisten asiakirjojen myöntämistä varten. Asetuksen soveltamiseksi passien ja matkustusasiakirjojen sisältämiä biometrisiä tunnisteita saa käyttää ainoastaan: a) passin tai matkustusasiakirjan aitouden toteamiseksi; b) haltijan henkilöllisyyden varmistamiseksi vertaamalla biometrisiä tunnisteita suoraan saatavilla oleviin tunnisteisiin tilanteessa, jossa passi tai matkustusasiakirja on lain mukaan esitettävä. EUT on kuitenkin tulkinnut asetuksen soveltamisalaa suppeasti. Asetus ei anna oikeusperustaa kerätä ja käyttää biometrisiä tietoja muuhun kuin passien ja matkustusasiakirjojen tarkoituksiin. Toisaalta siinä ei velvoiteta jäsenvaltioita takaamaan lainsäädännössään, että mainitun asetuksen perusteella kerättyjä ja tallennettuja biometrisiä tietoja ei kerätä, käsitellä ja käytetä muihin tarkoituksiin kuin passin tai matkustusasiakirjan myöntämistä varten, koska tämä näkökohta ei EUT:n mukaan kuulu asetuksen soveltamisalaan (yhdistetyt asiat C-446/12–C-449/12 Willems ja muut).

EUT on katsonut EU:n ID-asetuksen pätemättömäksi tuomiollaan asiassa C-61/22 Landeshauptstadt Wiesbaden. Syynä oli se, että asetus oli säädetty väärällä oikeusperustalla. Uudesta ID-asetuksesta (EU) 2025/1208 ei ole EUT:n oikeuskäytäntöä. Asetuksen 10 artiklan 3 kohdassa säädetään, että henkilökorttien tai oleskeluasiakirjojen yksilöintiä varten tallennetut biometriset tunnisteet on säilytettävä erittäin turvallisesti ja enintään 90 päivää kyseisen asiakirjan myöntämispäivästä. Tämän jälkeen kyseiset biometriset tunnisteet on välittömästi poistettava tai hävitettävä. Tämä ei rajoita niiden säilyttämistä, jos sitä edellytetään unionin oikeudessa tai kansallisessa lainsäädännössä unionin tietosuojalainsäädännön mukaisesti. Siten asetus jättää kansallista liikkumavaraa säätää säilyttämisestä, mutta sen on tapahduttava tietosuojalainsäädännön mukaisesti.

Hallituksen esityksessä ehdotetun sääntelyn kannalta merkittävin tietosuojainstrumentti on rikosasioiden tietosuojadirektiivi. Sen 10 artiklan mukaan sellaisten henkilötietojen käsittely, joista ilmenee esimerkiksi rotu tai etninen alkuperä sekä luonnollisen henkilön yksiselitteiseen tunnistamiseen tarkoitettujen biometristen tietojen käsittely sallitaan vain, jos se on ehdottoman välttämätöntä ja edellyttäen, että rekisteröidyn oikeuksia ja vapauksia koskevat asianmukaiset suojatoimet on toteutettu.

Rikosasioiden tietosuojadirektiiviä koskevassa ratkaisukäytännössään EUT on useasti arvioinut biometristen tietojen käsittelyä ja korostanut sitä, että tiedot ovat arkaluonteisia. EUT on todennut että 10 artikla on erityissäännös, jolla säännellään erityisten henkilötietoryhmien ja muun muassa biometristen ja geneettisten tietojen käsittelyä. Tällä säännöksellä pyritään varmistamaan rekisteröidyn tehostettu suoja siltä osin kuin kyseiset tiedot voivat erityisen arkaluonteisuutensa ja sen asiayhteyden, jossa niitä käsitellään, vuoksi merkitä huomattavia riskejä perusoikeuksille ja -vapauksille, kuten yksityiselämän kunnioittamista koskevalle oikeudelle ja henkilötietojen suojaa koskevalle oikeudelle, jotka on taattu perusoikeuskirjan 7 ja 8 artiklassa (asia C-205/21 Ministerstvo na vatreshnite raboti, kohta 116).

EUT:n oikeuskäytännöstä on nähdäkseni johdettavissa (ainakin) kaksi pääsääntöä. Ensinnäkin jäsenvaltion lainsäädännöllä mahdollistettavan biometristen tietojen keräämisen, säilyttämisen ja käytön on oltava ehdottoman välttämätöntä. Toiseksi, jäsenvaltion on säädettävä tehokkaista oikeussuojakeinoista. Tulkitsen EUT:n ratkaisukäytäntöä sitoutuen uusimpiin ratkaisuihin.

EUT on painottanut, että arkaluonteisten tietojen käsittelyn on rikosasioiden tietosuojadirektiivin 10 artiklan mukaisesti oltava ehdottoman välttämätöntä. EUT:n mukaan tämä merkitsee erityisen tiukkaa tietojen minimointiperiaatteen noudattamisen valvontaa. Välttämättömyysvaatimus täyttyy, jos tietojen käsittelyn tavoitetta ei voida kohtuudella saavuttaa yhtä tehokkaasti muilla rekisteröityjen perusoikeuksia vähemmän rajoittavilla keinoilla. Huomioiden arkaluonteisten tietojen käsittelyyn liittyvä korotettu suojan taso, tämä edellyttää sen varmistamista, ettei tavoitetta voida saavuttaa turvautumalla muihin kuin arkaluonteisiin henkilötietoihin (asia C-118/22 Direktor na Glavna direktsia "Natsionalna politsia" pri MVR – Sofia, sekä tuomiossa viitattu oikeuskäytäntö). Olen hallituksen esityksestä antamassani aiemmassa lausunnossa arvioinut, ettei hallituksen esityksessä esitetä riittävän voimakkaita perusteita sille, miksi ehdotettu tietojen käsittely olisi välttämätöntä.

Asiassa C-118/22 tuomioistuin arvioi rikosasioiden tietosuojadirektiivin – tulkittuna perusoikeuskirjan valossa – sääntelyä siltä kannalta, miten kauan ja missä laajuudessa poliisiviranomaiset saavat säilyttää rikosten ennalta estämistä, tutkimista, paljastamista tai rikoksiin liittyviä syytetoimia tai rikosoikeudellisten seuraamusten täytäntöönpanoa varten biometrisiä ja geneettisiä tietoja henkilöistä. Tuomioistuin arvioi, että sellainen lainsäädäntö, jonka mukaan poliisin rekisteriin merkityt rekisteröityjen biometriset ja geneettiset tiedot säilytetään rekisteröityjen

kuolemaan asti silloin, kun heidän osaltaan on annettu lainvoimainen rikostuomio, tämän säilyttämisen soveltamisala on liian laaja niihin tarkoituksiin nähden, joita varten näitä tietoja käsitellään (kohta 67).

Asiassa C-118/22 tuomioistuin totesi myös, että biometristen ja geneettisten tietojen säilyttämisen voidaan katsoa täyttävän rikosasioiden tietosuojadirektiivin 10 artiklassa tarkoitetun ehdottoman välttämättömyyden vaatimuksen jos siinä otetaan huomioon lainvoimaiseen rikostuomioon johtaneen rikoksen luonne ja vakavuus tai muut olosuhteet, kuten erityinen asiayhteys, jossa tämä rikos on tehty, sen mahdollinen yhteys muihin vireillä oleviin menettelyihin taikka tuomitun henkilön tausta tai profiili. Tietojen säilyttämisen ehdotonta välttämättömyyttä arvioitaessa on siten tehtävä varsin yksityiskohtainen arvio, johon sisältyy tietojen keräämisen alkuperäinen käyttötarkoitus ja sen yhteys uuteen käyttötarkoitukseen. EUT:n ratkaisussa oli kyse sellaisten henkilöiden biometrisistä tiedoista, joille on annettu lainvoimainen tuomio. Silti EUT katsoi, että tietojen säilyttäminen ei rajoittunut ehdottoman välttämättömään. Hallituksen esityksessä ehdotetaan huomattavasti laajempaa tietojen käyttöä.

Ehdottoman välttämättömyyden vaatimusta EUT arvioi siis kohdistamalla huomiota siihen, mitä tietoja käsitellään, miten kauan tietoja säilytetään, mitä kaikkia tietoja käsitellään missäkin tarkoituksissa ja mitä kaikkia tarkoituksia tietojen käsittelylle esitetään. Nähdäkseni hallituksen esityksessä ehdotettu käsittely olisi hyvin laajaa. Hallituksen esityksessä ei esitetä vakuuttavia perusteluja sille, että kaikki se käsittely kaikissa muodoissaan ja kaikissa tarkoituksissaan olisi ehdottoman välttämätöntä. Sovellettaessa C-118/22-tuomiota sääntelyyn, jota hallituksen esityksessä ehdotetaan, on nähdäkseni arvioitava, ettei ehdotettu sääntely täytä EUT:n asettamia ehtoja.

Vuonna 2024 antamassaan tuomiossa asiassa C-80/23 Ministerstvo na vatreshnite raboti (Poliisin suorittama biometristen ja geneettisten tietojen rekisteröinti) II tuomioistuin korosti, että kansallinen lainsäädäntö, jossa säädetään kaikkien henkilöiden, joiden osalta on aloitettu esitutkinta virallisen syytteen alaisesta tahallisesta rikoksesta, biometristen ja geneettisten tietojen järjestelmällisestä keräämisestä, mutta jossa ei säädetä toimivaltaisen viranomaisen velvollisuudesta tarkastaa, onko tämä tietojen kerääminen ”ehdottoman välttämätöntä”, on lähtökohtaisesti rikosasioiden tietosuojadirektiivin 10 artiklan vastainen, koska tällainen lainsäädäntö voi johtaa erottelematta ja yleisesti useimpien henkilöiden, joiden osalta on aloitettu esitutkinta, biometristen ja geneettisten tietojen keräämiseen (kohta 55, ks. vastaavasti tuomio asiassa C-205/21 Ministerstvo na vatreshnite raboti (biometristen ja geneettisten tietojen rekisteröinti) I kohdat 128, 129 ja 135).

Siten on todettava, että a) EUT ei näe erottelematonta ja yleistä useimpien henkiköiden biometristen tietojen keräämistä rikosasioiden tietosuojadirektiivin mukaiseksi edes silloin, kun henkilöiden osalta on aloitettu esitutkinta. Lisäksi on todettava, että b) EUT edellyttää, että keräämisen tarkastaa toimivaltainen viranomainen, joka arvioi välttämättömyysvaatimuksen edellytystä jopa sellaisissa

tapauksissa, joissa kerääminen kohdistuu ainoastaan sellaisten henkilöiden tietoihin, joiden osalta on aloitettu esitutkinta. Nähdäkseni hallituksen esityksessä ehdotettu sääntely ei täytä näitä tuomioistuimen asettamia ehtoja. Viittaan perusoikeuskirjan 47 artiklassa säädetyn oikeussuojan osalta myös aiempaan hallituksen esitystä koskevaan lausuntooni.

EUT:n oikeuskäytännön mukaan vain vakavan rikollisuuden torjuminen ja yleiseen turvallisuuteen kohdistuvien vakavien uhkien ehkäiseminen sekä kansallisen turvallisuuden takaaminen voivat suhteellisuusperiaatteen mukaisesti oikeuttaa henkilötietojen kuten liikenne- ja paikkatietojen säilyttämisestä johtuvan kaltaiset vakavat puuttumiset perusoikeuskirjan 7 ja 8 artiklassa vahvistettuihin perusoikeuksiin (ks. esim. asia C-548/21 Bezirkshauptmannschaft Landeck ja asia C-162/22 A.G. v Lietuvos Respublikos generalinė prokuratūra sekä näissä viitattu oikeuskäytäntö). Hallituksen esityksessä ehdotettavassa sääntelyssä mahdollistettaisiin myös muun kuin vakavana pidettävän rikollisuuden torjuminen.

Minkälaisia johtopäätöksiä EUT:n suhtautumisesta erilaisiin tietotyyppeihin voidaan vetää? Yleistäen voidaan todeta EUT:n katsoneen, ettei sellaisten biometristen tietojen kuten sormenjälkien käsittely aina välttämättä rajoita perusoikeuskirjan 7 artiklassa suojattua yksityiselämän suojaa merkittävällä tavalla, jos tiedoista ei voida päätellä ihmisen yksityiselämään liittyviä seikkoja. Silti nämä tiedot ovat EUT:n mukaan arkaluonteisia ja siten niiden suojassa on kyse erityisesti perusoikeuskirjan 8 artiklan tarkoittamasta henkilötietojen suojasta. Toisenlaisten tietojen, kuten esimerkiksi paikkatietojen tai teletietojen, kohdalla on usein kyse molemmista, sekä 7 artiklan suojaaman yksityiselämän että 8 artiklan suojaaman henkilötietojen suojan rajoittamisesta. Kasvokuvat kuuluvat nähdäkseni jälkimmäiseen kategoriaan, erityisesti siksi, että niiden avulla ihmisiä voidaan myös profiloida.

Oikeussuojan osalta voidaan todeta EUT:n pääsääntöisesti edellyttäneen, että toimivaltaisten kansallisten viranomaisten oikeus saada säilytettyjä tietoja edellyttää tuomioistuimen tai riippumattoman hallinnollisen elimen etukäteisvalvontaa ja sitä, että kyseisen tuomioistuimen tai elimen ratkaisu annetaan perustellusta pyynnöstä, jonka nämä viranomaiset esittävät rikoksen torjunta-, selvittämis- tai syyteharkintamenettelyssä (C-746/18 Prokuratuur, kohta 51 oikeuskäytäntöviittauksineen; C-140/20 Commissioner of An Garda Síochána, kohta106). Saman EUT toisti asiassa C-548/21 Bezirkshauptmannschaft Landeck, jossa se niin ikään edellytti tuomioistuimen tai riippumattoman hallintoelimen etukäteen myöntämää lupaa.

Hallituksen esityksessä ei käy selvästi ilmi, miten tietoja käytettäisiin ja millä kaikilla tekniikoilla niitä käsiteltäisiin. Jos, tai kun, tietoja käsittelisi algoritmi, tulee arvioitavaksi myös se, missä määrin automaattinen käsittely tai tekoälyn käyttö itsessään tarkoittaa rajoitusta perusoikeuksien suojaan. Tällä on merkitystä myös oikeussuojan kannalta.

Kuten aiemmassa lausunnossani arvioin, kokonaisuutena arvioiden vaikuttaa siltä, ettei hallituksen esitykseen sisälly juurikaan yksilön kannalta tehokkaita oikeussuojakeinoja. Hallituksen esityksen perusteella yksilö ei saisi tietää, onko hänen biometrisiä tietojaan käytetty alkuperäisen käyttötarkoituksen lisäksi muuhun tarkoitukseen. Tässä on syytä muistaa, että käsittely voisi kohdistua rikoksesta epäiltyyn tai muuhun henkilöön, joten perusoikeusrajoitusten henkilöllinen ala on laaja. Jos käsittely olisi automaattista – ja varsinkin jos siihen käytetään tekoälyä – on myös epäselvää, minkälaisin tekniikoin mahdolliset virheet järjestelmässä havaittaisiin tai korjattaisiin. Yksilön olisi nähdäkseni mahdotonta kiistää vertailun tulos ja hankalaa sitä olisi jälkeen päin myöskään tuomioistuimen arvioida, jos asia tuomioistuimeen asti päätyisi.

Nähdäkseni lainvalvonnassa käytettävien kasvojentunnistusmenetelmien perusoikeusvaikutuksia ei tule arvioida pelkästään yksityisyyden tai tietosuojan näkökulmasta. Näitä tekniikoita käyttämällä on mahdollista rajoittaa tehokkaasti muita oikeuksia, kuten yhdistymisvapautta ja yhdenvertaisuutta. Järjestelmien toimintalogiikka voi myös olla sellainen, että se tuottaa syrjiviä tuloksia. Sormenjälkien kohdalla riskit eivät välttämättä ole yhtä suuret, mutta kasvokuvia voidaan käyttää yksilöiden profiloimiseen ja luokittelemiseen heidän henkilökohtaisten ominaisuuksiensa perusteella – eli sen päättelemiseen, kuuluuko henkilö tiettyyn ryhmään biometristen ominaisuuksien, kuten sukupuolen, iän tai rodun, perusteella.

Jos hallituksen esityksessä ehdotetulla sääntelyllä on tarkoitus mahdollistaa kasvokuvien käyttö reaaliaikaiseen valvontaan, esimerkiksi julkisilla paikoilla tapahtuvaan kameravalvontaan, tulee tätä tarkoitusta arvioida erikseen. Siihen liittyy erityisiä perusoikeuskysymyksiä, joita sekä EUT että EIT ovat arvioineet runsaasti.

Yhteenveto

Hallituksen esityksessä ehdotettu sääntely on selkeästi jännitteisessä suhteessa perusoikeuskirjassa turvattujen perusoikeuksien (yksityiselämän suoja, henkilötietojen suoja ja oikeus tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin) kanssa.

Roomassa 20.3.2026
Susanna Lindroos-Hovinheimo