Evgeniya Kurvinen, OTT, yliopistonlehtori

Lausunto perustuslakivaliokunnalle

Perustuslakivaliokunta on pyytänyt minulta lausuntoa hallituksen esityksestä 121/2025 vp laeiksi henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa annetun lain, henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa annetun lain, ulkomaalaislain 131 §:n sekä poliisilain 2 luvun 1 §:n muuttamisesta. Esitän valiokunnalle lausuntonani kunnioittavasti seuraavaa:

1. Käyttötarkoitussidonnaisuus ja siitä poikkeaminen

Hallituksen esityksessä ehdotetaan muutettavaksi henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa annettua lakia (616/2019, poliisin henkilötietolaki), siten, että poliisin passirekisteriin ja henkilökorttirekisteriin tallennettuja biometrisia tietoja sekä poliisin ja Maahanmuuttoviraston rekistereihin talletettuja ulkomaalaisten biometrisia tietoja olisi mahdollista käsitellä muihin kuin niiden alkuperäisiin käsittelytarkoituksiin. Nämä käsittelytarkoitukset liittyvät rikostorjuntaan, (kansallisen) turvallisuuden suojaamiseen sekä henkilöllisyyden selvittämiseen.

Lakiehdotuksen kannalta keskeisen valtiosääntöisen reunaehdon muodostaa perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännössä vakiintunut käyttötarkoitussidonnaisuus, jonka ydinajatuksena on, että henkilötietoja ei saa käsitellä myöhemmin muuhun tarkoitukseen kuin ne on alun perin kerätty. Käyttötarkoitussidonnaisuudesta säädetään myös EU:n yleisessä tietosuoja-asetuksessa (2016/679, TsA) sekä henkilötietojen käsittelystä rikosasioissa ja kansallisen turvallisuuden ylläpitämisen yhteydessä annetussa laissa (1054/2018, rikosasioiden tietosuojalaki). Lakiehdotuksen kohteena olevia tietoja ei alun perin kerätä tai tallenneta rikostorjuntaan liittyvissä tarkoituksissa, joten niiden käsittelyssä sovelletaan tietosuoja-asetusta. Tietosuoja-asetus mahdollistaa alkuperäisen käyttötarkoituksen vastaisen käsittelyn, jos käsittely perustuu unionin tai jäsenvaltion lainsäädäntöön ja sillä pyritään turvaamaan asetuksen 23 artiklassa tarkoitettuja yleiseen tai yksityiseen etuun liittyviä tärkeitä tavoitteita. Tällaiselta lailta edellytetään siinä säädettyjen toimenpiteiden oikeasuhtaisuutta ja välttämättömyyttä demokraattisessa yhteiskunnassa.

Perustuslakivaliokunta on korostanut erityisesti arkaluonteisten tietojen käsittelyn käyttötarkoitussidonnaisuuden vaatimusta. Valiokunnan mukaan tietojen käyttämiseen muihin tarkoituksiin kuin ne on alun perin kerätty tai tallennettu laajojen biometrisiä tunnisteita sisältävien rekisterien yhteydessä syytä suhtautua *kielteisesti*. Käyttötarkoitussidonnaisuudesta voidaan tehdä vain *täsmällisiä* ja *vähäisiksi* luonnehdittavia *poikkeuksia*. Sääntely ei saa johtaa siihen, että muu kuin alkuperäiseen käyttötarkoitukseen liittyvä toiminta muodostuu rekisterin pääasialliseksi tai edes merkittäväksi käyttötavaksi. Myöhemmän käsittelyn käyttötarkoitus on määriteltävä *täsmällisesti* ja *tarkkarajaisesti* (PeVL 14/2009 vp, s. 4; PeVL 11/2018 vp, s. 5).

Perustuslakivaliokunta on katsonut, että *erityisen vakavien* rikosten ennalta estämiseen, paljastamiseen tai selvittämiseen voi liittyä sellaisia painavia, perusoikeusjärjestelmäänkin palautuvia yhteiskunnallisia intressejä, jotka riittävästi perustelevat käyttötarkoitussidonnaisuudesta poikkeamista. Valiokunnan mielestä on näiltä osin valtiosääntöisesti mahdollista tehdä *rajattuja poikkeuksia* käyttötarkoitussidonnaisuuden periaatteeseen, mikäli huolellisesti laadittu sääntely kokonaisuutena arvioiden täyttää perus- ja ihmisoikeuksien vaatimukset ja on yhteensopivaa EU-oikeuden asettamien vaatimusten kanssa. Samassa yhteydessä valiokunta on korostanut, ettei vakiintuneesta käyttötarkoitussidonnaisuutta koskevasta tulkintakäytännöstä ole syytä irtaantua ilman riittäviä

perusteluita ja huolellista harkintaa (PeVL 23/2022 vp, kappale 21 ja 23 sekä PeVL 18/2024 vp, kappale 34).

Henkilökortti- ja passirekisteriin tallennettujen sekä ulkomaalaislain (301/2004) 131 §:ssä säädettyjen tehtävien suorittamiseksi käsiteltävien biometristen tietojen käyttäminen rikostorjuntatarkoituksiin ja turvallisuuden edistämisen tarkoituksiin merkitsee poikkeusta niiden alkuperäisestä käyttötarkoituksesta ja siten edellyttää sitä, että poikkeus on täsmällinen ja vähäinen sekä rajoittuu *erityisen vakavien* rikosten ennalta estämiseen, paljastamiseen tai selvittämiseen, joihin liittyy painavia, perusoikeusjärjestelmäänkin palautuvia yhteiskunnallisia intressejä.

2. Biometristen tietojen käsittely merkittävän vaaran estämiseen ja rikostorjuntaan liittyvissä tarkoituksissa

Ehdotetun poliisin henkilötietolain 15 d §:ssä säädettäisiin edellytyksistä, joilla poliisi voi käsitellä henkilökorttirekisterin ja passirekisterin biometrisia tietoja sekä ulkomaalaislain 131 §:n nojalla talletettuja biometrisia tietoja *hengelle, terveydelle tai vapaudelle aiheutuvan merkittävän vaaran estämiseksi*. Hallituksen esityksen säännöskohtaisissa perusteluissa merkittävän vaaran käsitettä ei ole määritelty, vaan määrittely on tehty esimerkinomaisesti vaaran käsitteen kautta (s. 68–69). Kuvatut esimerkkitilanteet liittyvät kasvokuvien hyödyntämiseen erilaisten vaaratilanteiden estämiseksi. Hallituksen esityksen mukaan ehdotettu käsittelytarkoitus vastaisi merkittävän vaaran osalta poliisilain (872/2011) 5 luvun 54 §:n 5 momenttia ja pakkokeinolain (806/2011) 10 luvun 56 §:n 5 momenttia.

Ongelmallisesti muodostuu kuitenkin se, että poliisilaissa tai pakkokeinolaissa taikka niiden esitöissä merkittävän vaaran käsitettä ei ole määritelty. Lakiehdotuksessa käsittelyä ei myöskään ole rajattu kasvokuvien käyttöön. Vaikka merkittävän vaaran estämiseen liittyvä poliisin biometristen tietojen käsittelyoikeus on sidottu välttämättömyysedellytyksen täyttymiseen, välttämättömyyttä ei voida arvioida, kun käyttötarkoitusta ei ole tarkasti määritelty. Käsittelyoikeutta ei ole tarkoitettu koskemaan minkä tahansa vaarantilanteen estämistä vaan nimenomaan hengelle, terveydelle tai vapaudelle *merkittävän* vaaran estämistä. Lakiehdotuksessa ei kuitenkaan ole määritelty, mitä sillä tarkoitetaan ja miten se eroaa tavanomaisista vaaratilanteista. Käsittelyoikeuden ulottaminen tavanomaisiin vaaratilanteisiin merkitsisi selkeästi muuta kuin täsmällistä ja vähäistä poikkeusta käyttötarkoitussidonnaisuuteen. Lisäksi merkittävän vaaran estämistä koskevan säännöksen suhde ehdotettuihin rikosten estämistä koskeviin säännöksiin on epäselvä.

Ehdotetun poliisin henkilötietolain 15 e §:ssä säädettäisiin edellytyksistä, joilla passirekisteriin ja henkilökorttirekisteriin talletettuja biometrisia tietoja saisi käyttää *rikoksen estämiseksi, paljastamiseksi ja selvittämiseksi*. Pykälän 1 momentin 1 kohdassa luetellaan rikokset, joiden estämiseksi, paljastamiseksi ja selvittämiseksi, tietoja saisi käsitellä. Näistä rikoksista laissa säädetty ankarin rangaistus on alle 6 vuotta vankeutta. Hallituksen esityksen (s. 70–71) mukaan luetteloon sisältyvät rikokset ovat vakavalaatuisia maanpetos- ja vakoilurikoksia sekä terrorismirikoksia tai niissä on kyse kansallisen turvallisuuden suojaamisesta. Luetteloon kuuluvat myös eräät yleisvaaralliset rikokset sekä lasta seksuaalisesti esittävän kuvan levittäminen ja hallussapito. Pykälän 1 momentin 2 kohdan mukaan tietoja saisi käsitellä myös sellaisen rikoksen estämiseksi, paljastamiseksi tai selvittämiseksi, josta laissa säädetty ankarin rangaistus on vähintään 6 vuotta vankeutta.

Valtiosääntöisesti keskeinen kysymys liittyy siihen, voidaanko 1 kohdassa tarkoitettuja rikoksia pitää perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännössä tarkoittamalla tavalla *erityisen vakavina*, mikä perustelisi käyttötarkoitussidonnaisuudesta poikkeamista. Perustuslakivaliokunta on aiemmin arvioinut, että sormenjälkitietojen käytön laajentaminen ehdotuksen mukaiseen vakavuusasteen ylittävien rikosten

torjuntaan, havaitsemiseen tai tutkimiseen ei voida pitää vähäisenä poikkeuksena eikä myöskään hyväksyttävänä. *Vakavilla rikoksilla* kyseisessä yhteydessä tarkoitettiin sellaisia rikoksia, joista seurauksena määrättävän rangaistuksen enimmäisaika kansallisen lainsäädännön mukaan on vähintään kolme vuotta (PeVL 21/2012 vp, s. 4).

Rajavedon tekeminen vakavan ja erityisen vakavan rikoksen välillä ei ole yksiselitteinen. Seuraamusjärjestelmämme perustuu ajatukseen asteittain ankaroituvasta rangaistusjärjestelmästä, jonka mukaan seuraamuksen määrää ja lajia ankaroitetaan asteittain rikoksen *vakavuusasteen* ja uusimisen mukaan. Rikoksen *vakavuus* viittaa ensi sijassa ulkoiseen teonkuvaukseen, ennen kaikkea aiheutettuun vahinkoon ja teolla tuotettuun vaaraan (HE 177/2000 vp, s. 18). Biometristen tietojen alkuperäisestä käyttötarkoituksesta poikkeaminen rikosperustaisissa tarkoituksissa tulisi lähtökohtaisesti rajoittua kaikkein vakavimpien rikosten estämiseen, paljastamiseen ja selvittämiseen, jotta kyse olisi perustuslakivaliokunnan tarkoittamasta vähäisestä poikkeuksesta. Vaikka ehdotuksessa on kyse sinänsä vakavista ja erikseen yksilöidyistä rikoksista, toisin kuin kuuden vuoden vankeusrangaistuksen ylittävien rikosten kohdalla, niitä ei välttämättä kaikissa tilanteissa voida pitää erityisen vakavina.

Ehdotetun poliisin henkilötietolain 15 f §:ssä säädettäisiin edellytyksistä, joilla poliisin rekisteriin ulkomaalaislain 131 §:n nojalla talletettuja tietoja saisi käsitellä rikoksen estämiseksi, paljastamiseksi ja selvittämiseksi. Pykälän 1 momentti koskee tietojen käsittelyä valtion turvallisuuden suojaamisen *kiinteästi liittyvien* rikosten ennalta estämiseksi, paljastamiseksi ja selvittämiseksi. 2 momentissa säädettäisiin poliisin oikeudesta käsitellä biometrisiä tietoja muiden kuin edellä tarkoitettujen rikosten estämiseksi, paljastamiseksi ja selvittämiseksi. Säännöksessä luetellut rikokset vastaavat ehdotetun poliisin henkilötietolain 15 e §:n 1 momentissa lueteltuja rikoksia. Perustuslakivaliokunta on aiemmin katsonut, että ulkomaalaislain 131 §:n nojalla kerättyjen sormenjälkitietojen käyttäminen on rajoitettava vain niiden keräämis- ja tallentamistarkoitusta vastaavaan tarkoitukseen. Tällainen tarkoitus voi valiokunnan mielestä sinänsä liittyä myös tarkasti määriteltyjen rikosten estämiseen ja selvittämiseen, mutta ainoastaan siinä laajuudessa kuin tällä toiminnalla *on kiinteä yhteys alkuperäiseen keräämis- ja tallettamistarkoitukseen* (PeVL 47/2010 vp, s. 4). Ehdotuksen perusteluissa tällaista kiinteää yhteyttä alkuperäiseen keräämis- ja tallentamistarkoitukseen ei ole kuitenkaan osoitettu.

Lakiehdotuksen käsittelyssä on myös syytä huomioida, että sääntely, jolla mahdollistetaan passi- ja henkilökorttirekistereissä olevien biometristen tietojen käyttö rikostorjuntatarkoituksissa, voi johtaa tosiasiallisesti muuhun kuin vähäiseksi luonnehdittavaan poikkeukseen käyttötarkoitussidonnaisuudesta, kun myös EU-maiden lainvalvontaviranomaisille olisi yhdenvertaisen pääsyn ja saatavuusperiaatteiden mukaisesti mahdollistettava pääsy kyseisiin tietoihin.

3. Biometristen tietojen alkuperäisestä käyttötarkoituksesta poikkeaminen henkilön henkilöllisyyden todentamiseksi

Ehdotetun poliisin henkilötietolain 15 b §:ssä säädettäisiin henkilön henkilöllisyyden todentamisesta henkilökorttirekisterin ja passirekisterin biometristen tietojen sekä ulkomaalaislain 131 §:n nojalla talletettujen biometristen tietojen avulla. Sen perusteella *yksittäisiä rekisteritietoja* voisi käsitellä myös henkilöllisyyden selvittämiseksi tilanteissa, joissa viranomaisten voimassa oleva toimivaltuussääntely mahdollistaa henkilöllisyyden selvittämisen henkilötuntomerkkien avulla. Tietojen käyttäminen henkilöllisyyden selvittämisessä olisi rajattu täsmällisesti ainoastaan *yksittäisiin tietoihin kohdistuviin hakuihin henkilöllisyyden todentamiseksi*, eikä säännös mahdollistaisi laajempia muiden rekisteröityjen tietoihin kohdistuvia vertailuja henkilön tunnistamiseksi (s. 115).

Lakiehdotuksen perusteella biometristen tietojen käsittelyn laajuutta ja säännönmukaisuutta henkilöllisyyden selvittämiseksi on hankala arvioida. Perustuslakivaliokunta on kuitenkin aiemmassa tulkintakäytännössään pitänyt ongelmallisena sääntelyä, joka mahdollistaisi sen, että passirekisteriin tallennettujen sormenjälkitiedot olisivat yleisesti käytettävissä poliisin operatiivisissa tehtävissä, mikäli henkilön tunnistaminen on niissä välttämätöntä (PeVL 14/2009 vp, s. 4). Ehdotettu sääntely saattaa kuitenkin merkitä sitä, että henkilökorttireksiteriin, passirekisteriin ja ulkomaalaislain 131 §:n nojalla tallennetut biometriset tiedot olisivat yleisesti käytettävissä poliisin operatiivisissa tehtävissä, mikäli henkilön tunnistaminen on niissä välttämätöntä.

4. Biometristen tietojen luovuttaminen

Poliisin henkilötietolain 21 §:ään ehdotetaan lisättäväksi neljä uutta momenttia, joissa säädettäisiin poliisin oikeudesta luovuttaa henkilökorttirekisterin ja passirekisterin biometrisia tietoja sekä ulkomaalaislain 131 §:n nojalla poliisin rekisteriin talletettuja biometrisia tietoja eräille muille rikosasioiden tietosuojalaissa tarkoitetuille toimivaltaisille viranomaisille. Hallituksen esityksen mukaan (s. 79–80) tietojen luovuttaminen olisi kytketty 15 b–15 f §:n mukaisiin käsittelytarkoituksiin ja edellytyksiin. Ehdotetussa poliisin henkilötietolain 21 §:ssä tietojenluovuttamisoikeutta ei kuitenkaan ole lakiteknisesti sidottu välttämättömyysedellytyksen täyttymiseen (PeVL 21/2025 vp, s. 3).

Ehdotetun poliisin henkilötietolain 21 b §:ssä säädettäisiin edellytyksistä, joilla sotilastiedusteluviranomainen *saa verrata* yksittäisen tehtävän suorittamisen yhteydessä saatavia biometrisia tietoja poliisin rekisteriin tallennettuihin biometrisiin tietoihin maanpuolustuksen suojaamiseksi sekä kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi sitä vakavasti uhkaavalta toiminnalta. Toisin kuin pykälän otsikko antaa ymmärtää, ehdotetussa pykälässä ei nimenomaisesti säädetä *tietojen luovuttamisesta* sotilastiedusteluviranomaiselle. Hallituksen esityksen (s. 84) säännöskohtaisten perustelujen mukaan tietojen luovutus toteutettaisiin antamalla sotilastiedusteluviranomaiselle oikeus verrata biometrisia tietoja poliisin rekisteriin tallennettuihin tietoihin, mikä edellyttäisi päätöksen tekemistä. Lakiehdotuksessa olisi tarpeen täsmentää biometristen tietojen saantiin ja käsittelyyn oikeutettu viranomainen. Sotilastiedusteluviranomaiset määritellään sotilastiedustelusta annetun lain (590/2019) 11 §:ssä. Sotilastiedusteluviranomaisia ovat pääesikunta ja Puolustusvoimien tiedustelulaitos. Henkilötietojen käsittelystä Puolustusvoimissa annetun lain (332/2019) 37 §:ssä taas säädetään Puolustusvoimien oikeudesta saada pykälässä tarkoitetut tiedot, mukaan lukien poliisin henkilörekistereistä.

Ehdotetun poliisin henkilötietolain 52 a §:ssä säädettäisiin edellytyksistä, joilla suojelupoliisi saisi verrata yksittäisen tehtävän suorittamisen yhteydessä saatavia biometrisia tietoja poliisin rekistereihin tallennettuihin biometrisiin tietoihin rikoslain 12, 13 ja 34 a luvussa tarkoitetun rikoksen estämiseksi tai paljastamiseksi *sekä* kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi sitä vakavasti uhkaavalta toiminnalta. Hallituksen esityksen säännöskohtaisten perustelujen mukaan (s. 90) kansallista turvallisuutta vakavasti uhkaavalla toiminnalla tarkoitetaan kansanvaltaista valtio- ja yhteiskuntajärjestystä, yhteiskunnan perustoimintoja, suuren ihmismäärän henkeä tai terveyttä tai kansainvälistä rauhaa ja turvallisuutta uhkaavaa toimintaa. Säännöksessä viitatuissa rikoslain 12, 13 ja 34 a luvuissa säädetään rangaistavaksi maanpetosrikokset, valtiopetosrikokset ja terrorismirikokset. Kun otetaan huomioon, että säännöksen tarkoituksena on mahdollistaa suojelupoliisille vertailujen tekeminen itse, tulisi vertailun käyttötarkoitukset määritellä tarkemmin. Tietojen käsittely kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi sitä vakavasti uhkaavalta toiminnalta olisi mahdollista rajata kansanvaltaista valtio- ja yhteiskuntajärjestystä, yhteiskunnan perustoimintoja, suuren ihmismäärän henkeä tai terveyttä tai kansainvälistä rauhaa ja turvallisuutta uhkaavan toiminnan havaitsemiseen, estämiseen ja paljastamiseen.

5. Muut huomiot

Biometriset tiedot ovat arkaluonteisia tietoja, joiden käsittelyn on oltava välttämätöntä ja sääntelyn täsmällistä ja tarkkarajaista (PeVL 11/2024 vp, s. 3; PeVL 55/2022 vp, s. 3). Seuraavassa esitetään joitakin huomioita, joilla voidaan edistää sääntelyn täsmällisyyttä ja tarkkarajaisuutta.

Ehdotetun sääntelyn kohteena ovat henkilökorttilaissa (663/2016), passilaissa (671/2006) ja ulkomaalaislain 131 §:ssä säädettyjen tehtävien suorittamiseksi käsiteltävät *biometriset tiedot*. Henkilökorttilaissa, passilaissa ja ulkomaalaislaissa ei käytetä biometrisen tietojen käsitettä. Henkilökorttirekisteriin tallennettavista tiedoista säädetään henkilökorttilain 31 §:ssä. Passirekisteriin tallennettavista tiedoista säädetään passilain 29 §:ssä. Ulkomaalaislain 131 §:n 1 momentin perusteella ja siinä säädetyin edellytyksin saa ottaa sormenjäljet, valokuvan sekä muut henkilötuntomerkit ulkomaalaisesta. Sääntelyn täsmällisyys- ja tarkkarajaisuuden kannalta olisi perusteltua käyttää alkuperäisen tietolähteen kanssa yhtäläisiä käsitteitä.

Biometrisillä tiedoilla lakiehdotuksessa tarkoitetaan sormenjälkiä ja kasvokuvia. Hallituksen esityksen mukaan edellytykset tietojen käsittelylle olisivat samat sekä sormenjälkien että kasvokuvien osalta. Vertailua olisi kuitenkin harvoin välttämätöntä tehdä molempiin tietoryhmiin. Mikäli henkilö on mahdollista tunnistaa vain sormenjälkien tai vain kasvokuvien avulla, ei molempien tietojen käyttö olisi välttämätöntä eikä siten myöskään sallittua (s. 110–111). Lakiehdotuksen sanamuodoista ei kuitenkaan käy ilmi biometristen tietojen tarkoittavan ainoastaan sormenjälkiä ja kasvokuvia eikä myöskään se, että vertailussa tulee käyttää vain toista tietoryhmää (ks. 46–47).

Ehdotuksen perusteella viranomainen *saa verrata* yksittäisen tehtävän suorittamisen yhteydessä saatavia biometrisiä tietoja poliisin rekisteriin tallennettuihin biometrisiin tietoihin tietyissä tarkoituksissa. Lakiehdotus (s. 110–111) koskee henkilöiden *automaattista* tunnistamista ja löytämistä sekä henkilöllisyyden *automaattista* todentamista biometristen tietojen avulla. Lakiehdotuksen sanamuodoista ei kuitenkaan käy ilmi, että kyse on automaattisesta vertailusta eikä myöskään, missä vaiheessa vertailua suorittavalle virkamiehelle avautuu pääsy tietoon tai että vertailun suorittava virkamies saa pääsyn vain sellaiseen vertailun tulokseen, jossa vertailu on tuottanut osuman. Tämä koskee myös ehdotettua sotilastiedusteluviranomaisen oikeutta verrata biometrisia tietoja. Lakiehdotusta tulisi tältä osin tarkentaa perustuslakivaliokunnan edellyttämän sääntelyn täsmällisyyden varmistamiseksi.

Ehdotetun poliisin henkilötietolain 60 a §:ssä säädettäisiin Poliisihallituksen velvollisuudesta tilastoida lakiehdotuksen mukaista biometristen tietojen käsittelyä ja antaa vuosittain selvitys biometristen tietojen käsittelystä tietosuojavaltuutetulle. Tässä on havaittavissa pyrkimys henkilötietojen käsittelyn sisäiseen ja ulkoiseen kontrolliin. Perustuslakivaliokunta on edellyttänyt *henkilötietojen käsittelyn rajoittamista riittävillä kontrolleilla välttämättömään (*PeVL 21/2025 vp, s. 3). Tilastojen laatiminen edellyttää biometristen tietojen käsittelyä koskevien päätösten käsittelyä. Päätökset puolestaan sisältävät salassa pidettäviä tietoja. Tämän perusteella laissa tulee erikseen säätää oikeudesta saada ja käsitellä biometrisia tietoja salassapitosäännösten estämättä tilastointia ja raportointia varten.

Joensuussa 17.2.2026
Evgeniya Kurvinen OTT, julkisoikeuden yliopistonlehtori