Tuomas Ojanen
18.2.2026

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

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

Pääasiallinen sisältö

1. Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa annettua lakia, ulkomaalaislakia, henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa annettua lakia sekä poliisilakia.
2. Henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa annetun lain, ulkomaalaislain ja henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa annetun lain säännöksiä biometristen tietojen käsittelystä muutettaisiin 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. Ehdotetut lait on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian.
3. Hallituksen esityksen säätämisjärjestysperusteluissa (jakso 11, s. 99-135) lakiehdotusten suhdetta perustuslakiin tarkastellaan erityisesti perustuslain 7 §:ssä säädetyn oikeuden elämään sekä henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen ja 10 §:ssä säädetyn yksityiselämän suojan kannalta. Lisäksi lakiehdotuksia on tarkasteltu perustuslain 6 §:ssä säädetyn yhdenvertaisuuden, 9 §:ssä säädetyn liikkumisvapauden sekä 21 §:ssä säädetyn oikeusturvan kannalta.
4. Hallituksen käsityksen mukaan lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä. Esityksen valmistelussa on kuitenkin noussut esiin kysymyksiä ehdotettujen perusoikeusrajoitusten välttämättömyydestä, oikeasuhtaisuudesta, täsmällisyydestä ja tarkkarajaisuudesta sekä oikeusturvakeinojen riittävyydestä. Hallitus pitää tästä syystä suotavana, että esitys saatetaan perustuslakivaliokunnan käsiteltäväksi.

Valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin lähtökohdat

5. Hallituksen esityksen säätämisjärjestysperusteluissa (jakso 11, s. 99-135) on tehty selkoa esityksessä ehdotetun sääntelykokonaisuuden suhteesta perustuslain 10 §:ään, samoin kuin useisiin muihin perustuslain perusoikeussäännöksiin ottaen samalla huomioon perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntöä. Tällöin eräiden perusoikeussäännösten turvaamiin seikkoihin, kuten varsinkin perustuslain 7 §:ssä turvattuun oikeuteen elämään sekä henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen, on esityksessä vedottu oikeuttamisperusteena (justifikaationa) ehdotettavalle sääntelylle, joka esityksen itsensäkin mukaan merkitsee puuttumista perustuslain 10 §:ssä turvattuun yksityiselämän ja henkilötietojen suojaan.
6. Hallituksen esityksen säätämisjärjestysperusteluista ilmenevään voidaan monelta osin viitata lakiehdotusten valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin lähtökohtina. Toinen asia on, millaisia johtopäätelmiä ehdotetun sääntelykokonaisuuden perustuslainmukaisuudesta on oikeudellisesti perusteltua tehdä.
7. Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Perustuslakivaliokunnan tehtävänä on perustuslain 74 §:n mukaan antaa lausuntonsa sen käsittelyyn tulevien lakiehdotusten ja muiden asioiden perustuslainmukaisuudesta sekä suhteesta kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin.
8. Näin ollen arvioitavana olevien lakiehdotusten tulee olla sopusoinnussa perustuslain ohella myös Suomea sitovien kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden, kuten nyt erityisesti Euroopan ihmisoikeussopimuksen kanssa, sitä koskeva Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntö huomioon ottaen. Perustuslakivaliokunta on korostanut, että perustuslaissa turvattu perusoikeussuojan taso voi olla korkeampi kuin suojan vähimmäistason asettavista ihmisoikeusvelvoitteista johtuu (PeVM 4/2018 vp, s. 9, PeVL 59/2017 vp, PeVL 35-36/2018 vp, PeVL 43/2016 vp, PeVL 24/2016 vp, PeVL 59/2014 vp). Lisäksi perusoikeuksien yleisiin rajoitusedellytyksiin kuuluu nimenomainen vaatimus siitä, että rajoitukset eivät saa olla ristiriidassa Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa (PeVM 25/1994 vp, s. 5/II).
9. Perustuslakivaliokunnan valtiosääntöisiin tehtäviin perustuslain 74 §:n nojalla ei lähtökohtaisesti kuulu EU-oikeuden kansallisen täytäntöönpanosääntelyn arviointi EU:n aineellisen lainsäädännön kannalta. Nyt käsillä olevien lakiehdotusten arvioinnissa perustuslakivaliokunnan tehtävänä on kuitenkin huolehtia säädettävän lain sopusoinnusta EU:n perusoikeuskirjassa turvattujen perusoikeuksien kanssa, koska tässä tapauksessa tällainen arviointi nojautuu perustuslakiin tai ihmisoikeussopimuksiin liittyvään perusteeseen (ks. esim. PeVL 19/2021 vp, kappale 14 ja PeVL 79/2018 vp, ks. myös esim. PeVL 35-36/2018 vp). Myös arvioitavana olevassa hallituksen

esityksessä on lähdetty aivan oikein siitä, että ehdotettava sääntely on merkityksellistä EU-oikeuden kannalta, EU:n perusoikeuskirjassa turvatut perusoikeudet mukaanlukien.

> Tässä yhteydessä on kuitenkin syytä huomauttaa siitä, että EU:n ns. passiasetus ei ole aikanaan velvoitettanut sormenjälkien (tai muiden biometristen tietojen) tallettamiseen ja ns. passirekisterin perustamiseen. Sitä vastoin passirekisterin perustaminen on ollut jäsenvaltioiden kansallisessa harkintavallassa, kuitenkin niin, että kansallisen harkintavallan käyttöä ovat rajoittaneet muualta EU-oikeudesta kuin passiasetuksesta, samoin kuin Euroopan ihmisoikeussopimuksesta, sellaisina kuin ne täsmentyvät Eurooppa-tuomioistuinten oikeuskäytännössä, seuraavat vaatimukset (ks. myös eurooppaoikeudellisista vaatimuksista passirekisteriä perustettaessa PeVL 14/2009 vp).
>
> Perustuslakivaliokunta katsoikin aikanaan lausunnossaan PeVL 14/2009 vp ns. passirekisteristä, että "sormenjälkien tallettaminen passirekisteriin ei näyttäisi olevan hallituksen esityksessä esitettyjen rekisterin perustamista puoltavien perusteiden kannalta täysin välttämätöntä ja oikeasuhtaista, etenkin kun otetaan huomioon rekisterin olemassaoloon ja käyttöön liittyvät huomattavat riskit." Valiokunta kiinnitti huomiota myös siihen, että useissa EU:n jäsenvaltioissa — muun muassa Ruotsissa ja Tanskassa — sormenjälkirekisteriä ei aiota perustaa." Perustuslakivaliokunnan mukaan hallintovaliokunnan olikin "henkilötietojen ja yksityiselämän suojaan liittyvistä syistä tarpeen vakavasti harkita sormenjälkitietojen rekisteröimistä koskevan sääntelyn poistamista lakiehdotuksesta ainakin siinä tapauksessa, jos tietoturvajärjestelyjä ei ole rekisterin käyttöönottohetkeen mennessä saatettu vaadittavalle korkealle tasolle. Lähes koko Suomen aikuisväestön kattavaa sormenjälkirekisteriä ja siihen liittyviä korostettuja tietoturvavaatimuksia voidaan valiokunnan mielestä tarvittaessa jatkossa paremmin arvioida laajempana kysymyksenä esimerkiksi biometrisiä tunnisteita ja niiden käyttöä koskevan yleisen henkilötietojen suojaa koskevan lainsäädännön valmistelun yhteydessä (ks. HE 234/2008 vp, s. 64/I)." (PeVL 14/2009 vp). Kuten tiedetään, perustuslakivaliokunnan epäilyksistä huolimatta Suomeen perustettiin passirekisteri, toisin kuin moniin muihin EU:n jäsenvaltioihin, kuten Alankomaihin, Saksaan, Ruotsiin ja Tanskaan.

10. Perustuslakivaliokunta on toistuvasti todennut, että Euroopan unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan unionin lainsäädäntö on ensisijaista suhteessa kansallisiin säännöksiin oikeuskäytännössä määriteltyjen edellytysten mukaisesti (ks. esim. PeVL 20/2017 vp, s. 6 ja PeVL 51/2014 vp, s. 2/II), eikä suomalaisessa lainsäädännössä ole syytä pyrkiä EU-oikeuden kanssa ristiriidassa oleviin ratkaisuihin (esim. PeVL 19/2021 vp, kappale 14). EU:n perusoikeuskirjassa turvattujen perusoikeuksien kannalta on myös huomattava, että Euroopan ihmisoikeussopimus, sellaisena kuin se täsmentyy Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä, asettaa vain EU:n perusoikeuskirjassa turvatun perusoikeussuojan vähimmäistason perusoikeuskirjan 52 artiklan 3 kohdan mukaan (ks. esim. EUT, *Tele2 ja Watson*, kohta 129).
11. Arvioitavassa hallituksen esityksessä on säätämisjärjestysperustelujaksossa tehty selkoa lakiehdotusten suhteesta Suomen kansainvälisiin ihmisoikeusvelvoitteisiin, erityisesti Euroopan ihmisoikeussopimukseen, samoin kuin EU-oikeuteen, merkityksellistä Eurooppa-tuomioistuinten, (Euroopan ihmisoikeustuomioistuin ja Euroopan unionin tuomioistuin), oikeuskäytäntöä huomioiden varsinkin siltä osin kuin on kysymys erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien tietojen käsittelystä (jakso 11.2.2, s. 104-111) ja henkilötietojen käsittelystä muuhun kuin alkuperäiseen käsittelytarkoitukseen (jakso 11.2.3, s. 111-118).

12. Nähdäkseni voidaan sinällään monelta osin viitata hallituksen esityksestä ilmenevään myös siltä osin kuin on kysymys käsillä olevien lakiehdotusten arvioinnin lähtökohdista Euroopan ihmisoikeussopimuksen ja EU-oikeuden kannalta. Toinen asia on sitten se, mitä oikeudellisia johtopäätöksiä Eurooppa-tuomioistuinten oikeuskäytännöstä tulisi tehdä siltä osin kuin on kysymys ehdotettavan sääntelyn sopusoinnusta EU-oikeuden ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen kanssa.
13. Kuten esityksestä tulee ilmi, perustuslakivaliokunta on poliisin henkilötietolain voimaantulon jälkeen arvioinut käyttötarkoitussidonnaisuudesta poikkeamista muun muassa Schengenin tietojärjestelmän käyttöä koskevia asetuksia täydentävän lainsäädännön yhteydessä nyt 2020-luvulla (PeVL 40/2021 vp ja PeVL 23/2022 vp). Tuolloin perustuslakivaliokunta on linjannut, ettei sen mielestä varsin vakiintuneesta käyttötarkoitussidonnaisuutta koskevasta tulkintakäytännöstä ole syytä irtaantua etenkään sääntelyn perusteiden osalta ilman riittäviä perusteluita ja huolellista harkintaa. Mahdollinen käyttötarkoitussidonnaisuutta rajaava sääntely olisi hyväksyttävien perusteluiden vallitessa perusteltava ja laadittava huolellisesti asianmukaisin vaikutusarvioin ja arvioin yhteensopivuudesta sekä perus- että ihmisoikeuksiin ottaen huomioon EU:n tietosuojasääntelyn vaikutukset.
14. Perustuslakivaliokunta on edellä mainituissa lausunnoissaan edelleen katsonut, että erityisen vakavien rikosten ennalta estämiseen, paljastamiseen tai selvittämiseen voi liittyä sellaisia painavia, perusoikeusjärjestelmäänkin palautuvia yhteiskunnallisia intressejä, jotka riittävästi perustelevat käyttötarkoitussidonnaisuudesta poikkeamista. Näiltä osin on valiokunnan mukaan 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. Perustuslakivaliokunnan mielestä sanottu on syytä ottaa huomioon valtioneuvoston piirissä tehtävässä lainvalmistelussa ja selvitystyössä. Valiokunta nosti tässä yhteydessä esiin myös selvityksen passirekisteriin tai henkilökorttirekisteriin talletettujen sormenjälkien käyttämisestä rikostorjunnassa (ks. PeVL 23/2022 vp).

Arvio

15. Hallituksen esityksessä ehdotetaan muutettavaksi poliisin henkilötietolakia, ulkomaalaislakia, henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa annettua lakia sekä poliisilakia siten, että biometrisia tietoja olisi jatkossa mahdollista käyttää ja luovuttaa nykyistä huomattavasti laajemmin muuhun kuin niiden alkuperäiseen käsittelytarkoitukseen. Ehdotetut muutokset koskisivat poliisin passirekisteriin ja henkilökorttirekisteriin talletettuja biometrisia tietoja sekä poliisin ja maahanmuuttoviraston rekistereihin talletettuja ulkomaalaisten biometrisia tietoja. Esityksen mukaan biometrisia tietoja olisi jatkossa sallittua käsitellä henkilöllisyyden selvittämiseksi, uhrin

tunnistamiseksi, merkittävän vaaran estämiseksi sekä eräiden vakavien rikosten ennalta estämiseksi, paljastamiseksi ja selvittämiseksi sekä kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi. Lisäksi biometrisiä tietoja saisi luovuttaa nykyistä laajemmin Schengenin tietojärjestelmään (SIS) ja muille viranomaisille.

16. Perustuslakivaliokunnan vakiintuneen lausuntokäytännön mukaan biometrisissä tiedoissa on kyse arkaluonteisista tiedoista (esim. PeVL 40/2021 vp, PeVL 51/2018 vp ja PeVL 14/2009 vp). Esimerkiksi sormenjäljet sisältävät yksilöstä sellaista informaatiota, joka mahdollistaa hänen tarkan tunnistamisensa hyvin erilaisissa yhteyksissä (ks. esimerkiksi Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio S. and Marper v. the United Kingdom, 4.12.2008, kohta 84). Biometristen tietojen kaltaisten arkaluonteisten tietojen käsittely koskee perustuslakivaliokunnan mukaan yksityiselämään kuuluvan henkilötietojen suojan ydintä (ks. esim. PeVL 40/2021 vp, kappale 8 ja PeVL 37/2013 vp, s. 2/I). Tämän johdosta esimerkiksi jo sormenjälkitietojen tallentaminen rekisteriin voi antaa aihetta huoleen yksityiselämän suojan kannalta (ks. esim. S. and Marper v. the United Kingdom, kohta 85, ks. myös esityksen s. 105-106 mainittu EIT:n oikeuskäytäntö). Myös EU:n tuomioistuimen mukaan sormenjälkien ottaminen ja tallentaminen puuttuu perusoikeuskirjan 7 ja 8 artiklassa tarkoitettuun yksityiselämän ja henkilötietojen suojaan (Schwarz vastaan Stadt Bochum C-291/12, tuomion kohta 30, ks. myös esityksen jakso s. 106-107 mainittu EU-tuomioistuimen oikeuskäytäntö).
17. Jo yksin edellä esitetyn perusteella voidaan arvioida, että lakiehdotukset muodostavat laajan - ja myös varsin vaikeaselkoisen - sääntelykokonaisuuden, joka etenkin kokonaisuutena merkitsee syvälle käyvää puuttumista perustuslain 10 §:ssä turvattuun yksityiselämän ja henkilötietojen suojaan.
18. Vastaavasti lakiehdotukset merkitsevät syvälle käyvää puuttumista Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklassa turvattuun yksityiselämän suojaan sekä yksityiselämän suojaan sisältyvään henkilötietojensuojaan, sellaisena kuin 8 artikla täsmentyy Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä. Sama voidaan niin ikään todeta lakiehdotuksista EU:n perusoikeuskirjan 7 ja 8 artiklassa turvattujen yksityiselämän ja henkilötietojen suojan perusoikeuksien kannalta, sellaisena kuin ne täsmentyvät EU-tuomioistuimen oikeuskäytännössä.
19. Ehdotetun sääntelykokonaisuuden keskeiset ongelmat sekä perustuslain että Euroopan ihmisoikeussopimuksen ja EU:n perusoikeuskirjan kannalta liittyvät jäljempänä tarkemmin selostettavista syistä ehdotetun sääntelyn merkitsemien perus- ja ihmisoikeusrajoitusten hyväksyttävyyteen, välttämättömyyteen ja oikeasuhtaisuuteen. Ehdotettujen perus- ja ihmisoikeuksiin puuttuvien toimenpiteiden hyväksyttävyyttä, välttämättömyyttä ja oikeasuhtaisuutta ei ole esityksessä kyetty riittävällä tavalla osoittamaan, vaikka esityksen laatijan perusteluvelvollisuus ehdotettujen rajoitusten hyväksyttävyyden ja välttämättömyyden sekä oikeasuhtaisuuden puolesta on korkealla, koska ehdotettu sääntely puuttuu

edellä todetusti syvälle käyvästi yksityisyydensuojan ja henkilötietojen suojan perus- ja ihmisoikeuksiin.

20. Ehdotetun sääntelyn ongelmia hyväksyttävyyden ja välttämättömyyden kannnalta ei poista tai edes merkittävästi vähennä se, että esityksessä on tukeuduttu perustuslain 7 §:n 1 momentissa turvattuun henkilökohtaisen turvallisuuden perusoikeuteen yhtenä oikeuttamisperusteena (justifikaationa) muiden perusoikeuksien, so. tässä tapauksessa erityisesti yksityiselämän ja henkilötietojen suojan, syvälle käyville rajoituksille. Henkilökohtaiseen turvallisuuteen on nimittäin esityksessä tukeuduttu jo liian laveasti muiden perusoikeuksien yleisenä rajoitusperusteena lopputuloksella, että henkilökohtaisen turvallisuuden perusoikeuden yksilökohtainen suojavaikutus sekä siihen perustuvat yksilölliset oikeudet ovat esityksessä muuntuneet eräänlaiseksi kollektiiviseksi turvallisuuden perusoikeudeksi, joka antaa yleispätevän perusteen (justifikaation) muiden perus- ja ihmisoikeuksien rajoittamiselle.

> Perustuslain esitöiden mukaan perustuslain 7 §:n 1 momentin säännös henkilökohtaisesta turvallisuudesta ”koostaa julkisen vallan positiivisia toimintavelvoitteita yhteiskunnan jäsenten suojaamiseksi rikoksilta ja muilta heihin kohdistuvilta oikeudenvastaisilta teoilta, olivatpa niiden tekijät julkisen vallan käyttäjiä tai yksityisiä tahoja” (HE 309/1993 vp, s. 47). Henkilökohtianen turvallisuus on myös mainittu Euroopan ihmisoikeussopimuksen 5 artiklassa ja YK:n KP-sopimuksen 9 artiklassa.
>
> Huomionarvoista kuitenkin on, että Euroopan ihmisoikeussopimuksen tulkintakäytännössä henkilökohtaiselle turvallisuudelle ei ole annettu erityistä itsenäistä merkitystä, vaan 5 artiklan katsotaan säätelevän ainoastaan varsinaisia vapaudenriistotilanteita. Samoin YK:n ihmisoikeuskomitea on pitänyt henkilökohtaista turvallisuutta rajattuna, yksilökohtaisena oikeutena pikemminkin kuin yleisen muiden ihmisoikeuksien rajoitusperusteena (ks. Hallberg et al. (toim), Perusoikeudet, Helsinki 2011, s. 286).
>
> Passilakia koskeneessa hallituksen esityksessä HE 234/2008, s. 80) oli vedottu perustuslain 7 §:n 1 momentin säännökseen henkilökohtaisesta turvallisuudesta perusteluna ehdotetulle sormenjälkien laajalle rekisteröinnille. Huomionarvoista kuitenkin on, ettei perustuslakivaliokunta viitannut lausunnossaan lainkaan perustuslain 7 §:n 1 momentissa turvattuun henkilökohtaiseen turvallisuuteen, vaan ainoastaan samassa momentissa turvattuun henkilökohtaisen koskemattomuuden perusoikeuteen perustuslain 10 §:ssä turvattujen yksityiselämän ja henkilötietojen suojan ohella (PeVL 14/2009 vp).

21. Erityisenä ongelmana esityksessä on, että ehdotettu sääntelykokokonaisuus (ks. erit. 1. lakiehdotuksen 15 d, e ja f §:t) laajentaa olennaisesti passi- ja henkilökorttirekisteriin sekä poliisin ja maahanmuuttoviraston ulkomaalaisia koskeviin rekistereihin tallennettujen biometristen tietojen käytön alaa niiden alkuperäiseen käyttötarkoitukseen verrattuna. Tällä tavoin ehdotettu sääntelykokonaisuus loukkaa henkilötietojen suojan perusoikeuden perusteisiin kuuluvaa ns. käyttötarkoitussidonnaisuuden periaatetta, ja ilman, että esityksessä osoitettaisiin, että rikosten estäminen, paljastaminen ja selvittäminen tai kansallinen turvallisuus tehostuvat niin olennaisesti, että

tämä oikeuttaisi niin laajamittaiseen käyttötarkoitussidonnaisuudesta poikkeamiseen, mitä ehdotettu sääntelykokonaisuus tarkoittaa.

22. Kuten edellä on jo todettu, perustuslakivaliokunta on korostanut arkaluonteisten tietojen käsittelyn välttämättömyyden vaatimuksen ohella erityisesti käyttötarkoitussidonnaisuuden vaatimusta ja pitänyt mahdollisena tehdä käyttötarkoitussidonnaisuudesta vain täsmällisiä ja vähäisiksi luonnehdittavia poikkeuksia (PeVL 40/2021 vp, kappale 15). Tällainen sääntely ei valiokunnan mielestä myöskään saa johtaa siihen, että muu kuin alkuperäiseen käyttötarkoitukseen liittyvä toiminta muodostuu rekisterin pääasialliseksi tai edes merkittäväksi käyttötavaksi (ks. PeVL 15/2018 vp, s. 45, PeVL 1/2018 vp, s. 4, PeVL 14/2017 vp, s. 5—6). Nähdäkseni on selvää, että ehdotettu sääntely ei ole sopusoinnussa näiden perustuslakivaliokunnan vakiintuneen lausuntokäytännön sisältämien vaatimusten kanssa. Ehdotettuun sääntelyyn sisältyy reaalinen riski siitä, että muu kuin alkuperäiseen käyttötarkoitukseen liittyvä toiminta, so. muun muassa rikosten estäminen, paljastaminen ja selvittäminen, muodostuu ajan oloon ainakin rekisterin huomattavan merkittäväksi käyttötavaksi, vaikka rekisterin alkuperäinen käyttötarkoitus säilyisikin rekisterin (määrällisesti) yleisimpänä käyttötapana.
23. Yhtenä ongelmana ehdotettavassa sääntelyssä edelleen on, että passi- ja henkilökorttirekisteriin sekä poliisin ja maahanmuuttoviraston ulkomaalaisia koskeviin rekistereihin tallennettuja tietoja käytettäisiin oikeudellisesti toisiinsa nähden huomattavan yhteismitattomiin tarkoitusperiin, so. henkilöllisyyden selvittämiseen, uhrin tunnistamiseen, merkittävän vaaran estämiseen, eräiden vakavien rikosten ennalta estämiseen, paljastamiseen ja selvittämiseen sekä kansallisen turvallisuuden suojaamiseeen. Siinä missä kansallinen turvallisuus voi tietyin edellytyksin olla perus- ja ihmisoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävä peruste varsin pitkällekin meneviin perus- ja ihmisoikeusrajoituksiin, rikosten, ei edes vakavien rikosten, (ennalta) ehkäiseminen, paljastaminen ja selvittäminen eivät voi kuitenkaan oikeuttaa läheskään yhtä pitkälle meneviä perus- ja ihmisoikeusrajoituksia.
24. Erityisen ongelmallinen on tässä yhteydessä ehdotus rekistereihin tallennettujen biometristen tunnisteiden käytöstä rikosten (ennalta) estämiseksi ja paljastamiseksi (ks. 1. Lakiehdotuksen 15 e ja f §:t). Kysymys on täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimuksen kannalta liian väljästä rajoitusperusteesta, joka irtautuu rikosperusteisesta toiminnasta, ja joka tulisi siten sovellettavaksi myös epämääräiseksi jäävässä joukossa tilanteita, joissa rekistereihin tallennettujen biometristen tunnisteiden käyttöä ei rajaa ja suuntaa konkreettinen ja yksilöity rikosepäily (ks. myös jäljempänä ennalta estämisen ja paljastamisen kohteena olevien rikosten "eriparisuudesta" todettu).
25. Kaikkiaan esityksen yhtenä ongelmana on, että siinä on käsitelty biometristen tietojen erilaisia käyttötarkoituksia yhtenä ja samana "möykkynä" ilman, että esityksessä olisi kyetty riittävästi perustelemaan, miksi juuri nyt ehdotetut biometristen tietojen käyttötarkoitukset ovat oikeasuhtaisia ja

välttämättömiä esimerkiksi rikosten torjuntaan ja kansallisen turvallisuuden suojaamiseen liittyvien tavoitteiden saavuttamiseksi. Esityksessä ei ole siis tehty tarvittavia erillisiä oikeasuhtaisuus- ja välttämättömyystarkasteluja ja -arvioita rikosten estämiseen, paljastamiseen ja selvittämiseen, kansallisen turvallisuuden suojaamiseen ja merkittävän vaaran estämiseen liittyvien, toisiinsa nähden oikeudellisesti yhteismitattomien intressien osalta. Tässä yhteydessä on huomautettava siitä, että perusoikeuksien yleisiin rajoitusedellytyksiin kuuluvaan suhteellisuusvaatimukseen sisältyy yhtenä keskeisenä osavaatimuksena soveltuvuusvaatimus, so. "perusoikeutta rajoittavan sääntelyn tulee olla tarkoitukseensa soveltuva, eli sen tulee olla sellainen, että sen avulla voidaan ylipäätään saavuttaa toivottu seuraus eli tavoite, jota voidaan pitää hyväksyttävänä perusoikeuden rajoitusperusteena." (Viljanen, Perusoikeuksien rajoittaminen, teoksessa Hallberg et al., Perusoikeudet, Helsinki 2011, s. 157).

26. Edellä selostettuja eri käyttötarkoitusperusteiden oikeudelliseen yhteismitattomuuteen, mutta samalla ehdotetun sääntelyn hyväksyttävyyteen, oikeasuhtaisuuteen ja välttämättömyyteen, liittyviä ongelmia lisää se, että 1. lakiehdotuksen 15 e §:n mukaan biometrisiä tietoja voitaisiin käyttää toisiinsa nähden huomattavan erilaisten rikosten estämiseen, paljastamiseen ja selvittämiseen sekä muihin tarkoitusperiin. 1. lakiehdotuksen 15 e §:n 1 kohdassa yksilöidysti viitatuissa rikoslain säännöksissä olevien rikosten enimmäisrangaistukset vaihtelevat 2 vuodesta 4 vuoteen vankeutta, kun taas 15 e §:n 2 kohdalla ulotettaisiin biometristen tietojen käyttö sellaisten rikosten estämiseen, paljastamiseen ja selvittämiseen, joista laissa säädetty ankarin rangaistus on vähintään kuusi vuotta vankeutta. Lisäksi muualla lakiehdotuksessa mahdollistettaisiin biometristen tietojen luovuttaminen esimerkiksi sotilastiedusteluviranomaiselle (21 b §), joka voisi käsitellä biometrisiä tietoja kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi (52 a §). Tarkempi katsaus lakiehdotuksen 15 e §:n 1 kohdassa viitattuihin rikoslain säännöksiin tai kaikkiin sellaisiin rikoksiin, joista laissa säädetty ankarin rangaistus on vähintään kuusi vuotta vankeutta, ei ole tarpeellista tässä. Riittävää on todeta, että 1. lakiehdotuksen 15 e §:n 1 ja 2 kohdissa mainitut rikokset ovat toisiinsa nähden yhteismitattomia, ja että kansallinen turvallisuus on perus- ja ihmisoikeurajoitusten oikeuttamisperusteena ylipäätään eri asemassa kuin esimerkiksi rikosten estäminen, paljastaminen ja selvittäminen.

> Hallituksen esityksessä mainittujen eri rajoitusperusteiden oikeudellista yhteismitattomuutta tuo esiin selvästi varsinkin EU-tuomioistuimen oikeuskäytäntö.
>
> EU-tuomioistuimen mukaan kansallisen turvallisuuden takaamista koskeva tavoite vastaa ensisijaisen tärkeää intressiä suojella valtion keskeisiä tehtäviä ja yhteiskunnan perustavanlaatuisia etuja torjumalla toimia, jotka ovat omiaan horjuttamaan vakavasti maan perustavanlaatuisia perustuslaillisia, poliittisia, taloudellisia tai yhteiskunnallisia rakenteita ja erityisesti uhkaamaan suoraan yhteiskuntaa, väestöä tai valtiota sellaisenaan, ja niistä rankaisemalla (ks. esim. tuomio 6.10.2020, *La Quadrature du Net ym.*, C-511/18, C-512/18 ja C-520/18, EU:C:2020:791, 135 kohta ja tuomio 20.9.2022, *SpaceNet*

ja Telekom Deutschland, C-793/19 ja C-794/19, EU:C:2022:702, 92 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

EU-tuomioistuin on edelleen katsonut, että kansallisen turvallisuuden takaamista koskeva tavoite, luettuna SEU 4 artiklan 2 kohdan valossa[1], on sellainen unionin perusoikeuskirjan 52 artiklan 1 kohdassa tarkoitettu unionin tunnustama yleisen edun mukainen tavoite, joka on tärkeämpi kuin esimerkiksi rikollisuuden, jopa vakavan rikollisuuden, torjumista yleisesti ja yleisen turvallisuuden suojaamista koskevat tavoitteet. Näin ollen kansallisen turvallisuuden takaamista koskevalla tavoitteella voidaan EU-tuomioistuimen mukaan perustella toimenpiteitä, joilla puututaan perusoikeuksiin vakavammin kuin toimenpiteillä, jotka voitaisiin perustella näillä muilla tavoitteilla (ks. erit. tuomio 6.10.2020, *La Quadrature du Net ym*., C-511/18, C-512/18 ja C-520/18, 136 kohta).

Sanottu ei kuitenkaan merkitse kansalliselle lainsäätäjälle rajoituksetonta toimivaltaa poiketa EU-oikeudesta edes kansallisen turvallisuuden perusteella, kuten EU-tuomioistuimen oikeuskäytännöstä ilmenee (ks. esim. tuomio 17.12.2020, komissio v. Unkari, C-808/18, EU:C:2020:102; ks. myös esim. PeVL 35-36/2018 vp).

Vaikka SEU 4 artiklan 2 kohdan mukaan mukaan ”kansallinen turvallisuus säilyy yksinomaan kunkin jäsenvaltion vastuulla”, jäsenvaltioiden toimenpiteet kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi eivät ensinnäkään rajaudu kokonaisuudessaan EU-oikeuden soveltamisalan ja edelleen unionin perusoikeuskirjan velvoittavuuden ulkopuolelle. Päin vastoin: EU-tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan pelkästään se, että kansallinen toimenpide on annettu kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi, ei voi johtaa siihen, ettei unionin oikeutta sovelleta, ja että jäsenvaltio vapauu velvollisuudestaan noudattaa unionin oikeutta (ks. esim. tuomio 4.6.2013, *ZZ*, C-300/11, EU:C:2013:363, 38 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen; tuomio 20.3.2018, *komissio v. Itävalta* (Valtion painatuskeskus), C-187/16, EU:C:2018:194, 75 ja 76 kohta ja tuomio 2.4.2020, *komissio v. Puola, Unkari ja Tšekki* (Tilapäinen mekanismi kansainvälisen suojelun hakijoiden siirtämiseksi), C-715/17, C-718/17 ja C-719/17, EU:C:2020:257, 143 ja 170 kohta).

EU-tuomioistuin on edelleen todennut, että jäsenvaltio ei voi poiketa unionin perussopimuksen määräyksistä ainoastaan viittaamalla kansallisen tai yleisen turvallisuuden kaltaisiin poikkeusperusteisiin (ks. esim. *tuomio komissio v. Suomi*, EU:C:2009:778, 47 kohta ja *tuomio Insinööritoimisto InsTiimi*, EU:C:2012:324, 35 kohta). Sitä vastoin jäsenvaltion on aina osoitettava tarve turvautua poikkeukseen keskeisten turvallisuusetujensa turvaamiseksi (ks. esim. tuomio *komissio v. Suomi*, EU:C:2009:778, 49 kohta ja tuomio *Insinööritoimisto InsTiimi*, EU:C:2012:324, 45 kohta).

EU-tuomioistuin on myös todennut, että perussopimuksissa turvattuihin perusvapauksiin kohdistuvia poikkeuksia muun muassa kansallisen turvallisuuden perusteella on tulkittava suppeasti (ks. mm. *tuomio komissio v. Suomi*, C-284/05, EU:C:2009:778, 46 kohta ja tuomio *Insinööritoimisto InsTiimi*, C-615/10, EU:C:2012:324, 35 kohta). Samaa suppean tulkinnan tarvetta on vastaavasti painottunut perustuslakivaliokunta (ks. esim. PeVM 4/2018 vp ja PeVL 35-36/2018 vp).

Lisäksi EU-tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan kansallisen turvallisuuden perusteella tehtyjen toimien on oltava unionin oikeuden yleisten periaatteiden, joihin

[1] Euroopan unionista tehdyn sopimuksen (SEU) 4 artiklan 2 kohdan mukaan ”– – [Unioni] kunnioittaa keskeisiä valtion tehtäviä, erityisesti niitä, joiden tavoitteena on valtion alueellisen koskemattomuuden turvaaminen, yleisen järjestyksen ylläpitäminen sekä kansallisen turvallisuuden takaaminen. Erityisesti kansallinen turvallisuus säilyy yksinomaan kunkin jäsenvaltion vastuulla.”

> kuuluu muun muassa suhteellisuusperiaate, ja perusoikeuskirjassa taattujen perusoikeuksien mukainen. Vaikka kansallinen turvallisuus oikeuttaa pidemmälle meneviä rajoituksia perusoikeuksiin kuin esimerkiksi rikollisuuden, jopa vakavan rikollisuuden torjuminen, kansallisen turvallisuudenkin perusteella tehtävät perusoikeuksien rajoitukset on täytettävä perusoikeuskirjan 52 artiklan 1 kohdan mukaiset rajoitusedellytykset, kuten vaatimuksen siitä, että toimenpiteet kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi ovat suhteellisuusperiaatteen mukaisesti tarpeen ja vastaavat tosiasiallisesti Euroopan unionin tunnustamia yleisen edun mukaisia tavoitteita. Käytännössä jäsenvaltion on aina osoitettava, että kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi tehty toimenpide soveltuu kansallisen turvallisuuden suojaamiseen sekä on välttämätön kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi.
>
> Perusoikeuskirjan 52 artiklan 1 kohdan mukaiset rajoitusedellytykset koskevat tietenkin myös esimerkiksi rikosten estämiseksi, paljastamiseksi ja selvittämiseksi tehtäviä perusoikeusrajoituksia. Ne eivät kuitenkaan voi olla niin pitkälle meneviä kuin kansallisen turvallisuuden perusteella tehtävät perusoikeusrajoitukset, koska kansallinen turvallisuus on sellainen perusoikeuskirjan 52 artiklan 1 kohdassa tarkoitettu unionin tunnustama yleisen edun mukainen tavoite, joka "on tärkeämpi" kuin esimerkiksi rikollisuuden, jopa vakavan rikollisuuden, torjumista yleisesti ja yleisen turvallisuuden suojaamista koskevat tavoitteet (tuomio 6.10.2020, *La Quadrature du Net ym.*, C-511/18, C-512/18 ja C-520/18, 136 kohta).

27. Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön mukaan biometrisiä tunnisteita sisältäviin laajoihin tietokantoihin saattaa liittyä tietoturvaan ja tietojen väärinkäyttöön liittyviä vakavia riskejä, jotka voivat viime kädessä muodostaa uhan henkilön identiteetille (PeVL 40/2021 vp, kappale 9, PeVL 13/2016 vp, s. 4, PeVL 14/2009 vp, s. 3/I). Perustuslakivaliokunta on katsonut, että tällaisten rekisterien perustamista on arvioitava perusoikeuksien rajoitusedellytysten, erityisesti rajoitusten hyväksyttävyyden ja oikeasuhtaisuuden, kannalta (PeVL 21/2012 vp, PeVL 47/2010 vp ja PeVL 14/2009 vp). Perustuslakivaliokunnan vakiintuneen käytännön mukaan kysymys on kaiken kaikkiaan siitä, että lainsäätäjän tulee turvata oikeus yksityiselämän suojaan tavalla, jota voidaan pitää hyväksyttävänä perusoikeusjärjestelmän kokonaisuudessa (ks. esim. PeVL 13/2016 vp, s. 3—4).
28. Näistä lähtökohdista ehdotettu biometristen tietojen laajamittaista käsittelyä koskeva sääntelykokonaisuus varsinkin monimutkaisuudessaan sisältää reaalisia tietoturvasriskejä. Tällainen laajamittainen biometristen tietojen käsittely voi myös muodostua ongelmalliseksi perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuus- ja syrjintäkieltosääntelyn sekä syrjinnän kieltoa koskevien ihmisoikeusvelvoitteiden, samoin kuin EU:n perusoikeuskirjan 20 ja 21 artiklan yhdenvertaisuus- ja syrjintäkieltomääräysten kannalta, jos se alkaa saada lainvalvonnassa ns. etnisen profiloinnin piirteitä.
29. Lopuksi on huomautettava ehdotettavan sääntelykokonaisuuden ongelmista valvonnan ja oikeusturvan kannalta. Eurooppa-tuomioistuinten oikeuskäytäntö nähdäkseni edellyttäisi, että ehdotetun sääntelyn mukainen biometristen tietojen käsittely vaatii tuomioistuimen tai muun vastaavan

riippumattoman lainvalvontaelimen luvan.[2] Ehdotettava sääntely ei kuitenkaan sisällä sen paremmin ennakollista kuin jälkikäteistä tuomioistuimen lupa- tai valvontasääntelyä suhteessa biometristen tietojen käsittelyyn rikosten estämiseksi, paljastamiseksi ja selvittämiseksi.

[2] Ks. myös esim. EUT, 548/21 *CG v. Bezirkshauptmannschaft Lande*ck ja PeVL 33/2025 vp. Tuomion mukaan toimivaltaisen viranomaisen mahdollisuus saada pääsy matkapuhelimen sisältämiin tietoihin rikosten torjuntaa, tutkintaa, selvittämistä ja syyteharkintaa varten edellyttää asianmukaisesti perusteltuja kiireellisiä tapauksia lukuun ottamatta sitä, että tällaisen mahdollisuuden käyttämisen edellytykseksi on asetettu kansallisessa lainsäädännössä tuomioistuimen tai riippumattoman hallintoelimen suorittama etukäteisvalvonta.
Vaikka tuomiossa ja sen pohjalta syntyneesssä pakkokeinolain muutoksessa on kyse tuomioistuimen etukäteisvalvonnasta ns. laite-etsinnässä, se kuitenkin havainnollistaa tarvetta tuomioistuimen tai muun riippumattoman valvontaelimen suorittamaan etukäteisvalvontaan tilanteissa, joissa lainvalvonnassa puututaan syvälle käyvästi yksityiselämän ja henkilötietojen suojan perusoikeuksiin, kuten nyt arvioitavassa esityksessä ehdotettavassa sääntelyssä on laita.