Valiokunnan lausunto PeVL 24/2026 vp– HE 121/2025 vp

Perustuslakivaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa annetun lain, henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa annetun lain, ulkomaalaislain 131 §:n sekä poliisilain 2 luvun 1 §:n muuttamisesta

Hallintovaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

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): Asia on saapunut perustuslakivaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava hallintovaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:
- johtava asiantuntija Suvi Pato-Oja, sisäministeriö
- lainsäädäntöneuvos Amanda Mäkelä, oikeusministeriö
- lainsäädäntöneuvos Liisa Leppävirta, oikeusministeriö
- eduskunnan oikeusasiamies Jari Råman, eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia
- oikeuskansleri Janne Salminen, Oikeuskanslerinvirasto
- tietosuojavaltuutettu Anu Talus, tietosuojavaltuutetun toimisto
- Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen entinen tuomari Pauliine Koskelo
- yliopistonlehtori Evgeniya Kurvinen
- professori Susanna Lindroos-Hovinheimo
- professori Olli Mäenpää
- professori Tuomas Ojanen
- apulaisprofessori Tomi Tuominen
- professori Jukka Viljanen
- professori Tomi Voutilainen

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:
- professori (emeritus) Teuvo Pohjolainen

Valmis
5.0

Valiokunnan lausunto PeVL 24/2026 vp

HALLITUKSEN ESITYS

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

Ehdotetut lait on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian.

Hallituksen esitykseen sisältyy lakiehdotusten suhdetta perustuslakiin ja säätämisjärjestystä koskeva jakso. Hallituksen käsityksen mukaan lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisessa säätämisjärjestyksessä. Hallitus pitää kuitenkin suotavana, että perustuslakivaliokunta antaisi asiasta lausunnon.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Arvioinnin lähtökohtia

(1) Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi poliisin henkilötietolain ja maahanmuuttohallinnon henkilötietolain säännöksiä passirekisterin ja henkilökorttirekisterin biometristen tietojen sekä ulkomaalaislain nojalla kerättyjen biometristen tietojen käyttämisestä muuhun kuin niiden alkuperäiseen käsittelytarkoitukseen. Tietoja ehdotetaan voitavaksi käsitellä muun muassa merkittävän vaaran torjumiseksi sekä eräiden vakavien rikosten estämiseksi, paljastamiseksi ja selvittämiseksi. Yksittäisiä tietoja saisi käsitellä myös henkilöllisyyden selvittämiseksi viranomaisten toimivaltuuksia koskevan sääntelyn puitteissa.

(2) Hallituksen esityksen (s. 33) mukaan esityksen tavoitteena on erityisesti, 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. Rikostorjunnan tehokkuuden sekä yhteiskunnan ja yksilöiden turvallisuuden lisäksi sääntelyssä olisi huomioitava muiden perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen sekä henkilötietojen käsittelyyn sovellettavan yleislainsäädännön vaatimukset. Sääntelyllä mahdollistettava vertailun tekeminen merkitsee käytännössä puuttumista lähes koko väestön arkaluonteisten biometristen henkilötietojen suojaan.

(3) Arvioitavana oleva ehdotus merkitsee puuttumista yksityiselämän ja henkilötietojen suojaan. Perustuslakivaliokunta on arvioidessaan tällaista sääntelyä yleensä katsonut, että sääntelyä on tarkasteltava perustuslain 10 §:n kannalta. Sen 1 momentin mukaan henkilötietojen suojasta säädetään tarkemmin lailla. Valiokunta on aiemmin arvioinut EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen soveltamisen alkamisen merkitystä henkilötietojen suojalle. Valiokunnan mukaan tietosuoja-asetuksen yksityiskohtainen sääntely, jota tulkitaan ja sovelletaan EU:n perusoikeuskirjassa turvattujen oikeuksien mukaisesti, muodostaa yleensä riittävän säännöspohjan myös perustuslain 10 §:ssä turvatun yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta (PeVL 14/2018 vp, s. 4).

(4) Euroopan unionin perusoikeuskirjan 7 artiklassa turvataan yksityiselämän suoja ja 8 artiklassa henkilötietojen suoja. EU:n tuomioistuimen antamat tuomiot määrittävät näiltä osin yksityiselämän ja henkilötietojen suojan keskeistä sisältöä (ks. esim. PeVL 14/2018 vp, s. 3—4). Samoin Euroopan ihmisoikeussopimuksen yksityiselämän suojaa koskevan 8 artiklan on Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä katsottu kattavan myös henkilötietojen suojan.

(5) Esityksessä ehdotetaan henkilötietojen käsittelyä koskevaa sääntelyä, joka annettaisiin osittain yleisen tietosuoja-asetuksen ja EU:n SIS-asetusten kansallisen liikkumavaran puitteissa ja osittain rikosasioiden tietosuojadirektiivin kansallista täytäntöönpanolainsäädäntöä täydentävänä erityissääntelynä.

(6) Eduskunnan perustuslakivaliokunnan mukaan on lähtökohtaisesti riittävää perustuslain 10 §:n 1 momentin kannalta, että sääntely täyttää EU:n yleisessä tietosuoja-asetuksessa asetetut vaatimukset. Valiokunnan mukaan henkilötietojen suoja tulee turvata ensisijaisesti EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen ja kansallisen yleislainsäädännön nojalla. Kansallisen erityislainsäädännön säätämiseen tulee siten suhtautua pidättyvästi ja rajata sellainen vain välttämättömään tietosuoja-asetuksen salliman kansallisen liikkumavaran puitteissa (ks. PeVL 14/2018 vp, s. 4—5).

(7) Tietosuoja-asetuksen 2 artiklan mukaan asetusta ei sovelleta henkilötietojen käsittelyyn, jota toimivaltaiset viranomaiset suorittavat rikosten ennalta estämistä, tutkintaa, paljastamista tai rikoksiin liittyviä syytetoimia varten tai rikosoikeudellisten seuraamusten täytäntöönpanoa varten, mukaan lukien yleiseen turvallisuuteen kohdistuvilta uhkilta suojelua ja tällaisten uhkien ehkäisyä varten. Henkilötietojen käsittelyyn poliisin rikosperustaisissa tehtävissä sovelletaan yleislakina henkilötietojen käsittelystä rikosasioissa ja kansallisen turvallisuuden ylläpitämisen yhteydessä annettua lakia. Rikosasioiden tietosuojalailla on pantu täytäntöön niin sanottu poliisidirektiivi.

(8) Perustuslakivaliokunta katsoi osana perustuslain 10 §:n tulkintakäytäntöön kohdistuvaa tarkistusta, että toisin kuin suoraan sovellettava tietosuoja-asetus, poliisidirektiivi ei sisällä sellaista yksityiskohtaista sääntelyä, joka muodostaisi riittävän säännöspohjan perustuslain 10 §:ssä turvatun yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta (PeVL 14/2018 vp, s. 7). Perustuslakivaliokunnan mielestä henkilötietojen käsittelyä koskevaa sääntelyä on sanotun johdosta tällaisissa perusoikeusherkissä sääntelykonteksteissa edelleen arvioitava valiokunnan aiemman sääntelyn lakitasoisuutta, täsmällisyyttä ja kattavuutta korostaneen käytännön pohjalta (ks. myös PeVL 14/2018 vp, s. 7).

(9) Ehdotettu sääntely koskee erityisesti viranomaisten oikeutta käsitellä biometrisiä tietoja. 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).

(10) Perustuslakivaliokunta on korostanut arkaluonteisten tietojen käsittelyn välttämättömyyden vaatimuksen ohella erityisesti käyttötarkoitussidonnaisuuden vaatimusta (PeVL 40/2021 vp, kappale 15). Valiokunta on pitänyt mahdollisena tehdä käyttötarkoitussidonnaisuudesta vain täsmällisiä ja vähäisiksi luonnehdittavia poikkeuksia. Tällainen sääntely ei ole myöskään saanut 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 ja PeVL 14/2017 vp, s. 5—6). Valiokunta on ulkomaalaislain muuttamista koskevassa lausunnossa (PeVL 47/2010 vp, s. 4) pitänyt säätämisjärjestyskysymyksenä, että ulkomaalaislain 131 §:n perusteella kerättyjen sormenjälkien käyttäminen rajoitetaan vain niiden keräämis- ja tallettamistarkoitusta vastaavaan tarkoitukseen. Tällainen tarkoitus voi valiokunnan mukaan sinänsä liittyä myös tarkasti määriteltyjen rikosten estämiseen ja selvittämiseen, mutta ainoastaan siinä laajuudessa kuin tällä toiminnalla on kiinteä yhteys alkuperäiseen keräämis- ja tallettamistarkoitukseen.

(11) Perustuslakivaliokunta on käyttötarkoitussidonnaisuuden osalta sittemmin arvioinut, että erityisen vakavien rikosten ennalta estämiseen, paljastamiseen tai selvittämiseen voi liittyä sellaisia painavia, perusoikeusjärjestelmäänkin palautuvia yhteiskunnallisia intressejä, jotka riittävästi perustelevat käyttötarkoitussidonnaisuudesta poikkeamista (PeVL 18/2024 vp, kappale 34). 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).

(12) Perustuslakivaliokunta on myös painottanut, että yksityiselämän ja henkilötietojen suoja tulee suhteuttaa toisiin perus- ja ihmisoikeuksiin sekä muihin painaviin yhteiskunnallisiin intresseihin, kuten yleiseen turvallisuuteen liittyviin intresseihin, jotka voivat ääritapauksessa palautua henkilökohtaisen turvallisuuden perusoikeuteen (PeVL 14/2018 vp, PeVL 5/1999 vp). Valiokunta on katsonut, että yksityiselämän ja henkilötietojen suojalla ei ole etusijaa muihin perusoikeuksiin nähden. Arvioinnissa on kyse kahden tai useamman perusoikeussäännöksen yhteensovittamisesta ja punninnasta (ks. esim. PeVL 26/2018 vp, PeVL 14/2018 vp, PeVL 54/2014 vp ja PeVL 10/2014 vp). Valiokunta on tältä kannalta pitänyt sinänsä mahdollisena biometristen tunnisteiden käytön laajentamista haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden, kuten lapsien, oikeuksien turvaamiseksi lapsikaappaustilanteessa (PeVL 40/2021 vp, kappale 18 ja 22).

(13) Perustuslakivaliokunta on katsonut, että poliisitoiminnan tavoitteiden saavuttaminen on yleisen yhteiskunnallisen intressin kannalta tärkeää (PeVL 67/2010 vp, s. 3/I). Perusoikeusjärjestelmän kannalta kysymys on ääritapauksissa perustuslain 7 §:n mukaisen oikeuden henkilökohtaiseen turvallisuuteen suojaamisesta. Tällaisen vahvan intressin olemassaolon on perustuslakivaliokunnan mukaan yleensä katsottu muodostavan sellaisen perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävän syyn, joka valtiosääntöoikeudellisessa merkityksessä oikeuttaa perusoikeuden rajoittamisen, jos muutkin yleiset rajoittamisedellytykset ovat käsillä (ks. PeVL 67/2010 vp, s. 2/I, PeVL 5/1999 vp, s. 2/II). Nyt arvioitavana olevalla ehdotuksella on painavat ja hyväksyttävät perusteet.

(14) Perustuslakivaliokunnan mielestä myös nyt käsillä olevaa ehdotusta on arvioitava perustuslain 10 §:n turvaaman yksityiselämän ja henkilötietojen suojan sekä siihen liittyvän käyttötarkoitussidonnaisuusperiaatteen kannalta ja perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten mukaisesti (PeVM 25/1994 vp, s. 4—5).

Biometristen tietojen käsittely vaaran estämiseksi

(15) Hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen 15 d §:n mukaan poliisi saa verrata yksittäisen tehtävän suorittamisen yhteydessä saatavia biometrisia tietoja poliisin rekisteriin talletettuihin henkilökorttilaissa, passilaissa ja ulkomaalaislain 131 §:ssä säädettyjen tehtävien suorittamiseksi käsiteltäviin biometrisiin tietoihin henkilön tunnistamiseksi tai henkilöllisyyden todentamiseksi, jos se on välttämätöntä hengelle, terveydelle tai vapaudelle aiheutuvan merkittävän vaaran estämiseksi.

(16) Perustuslakivaliokunta kiinnittää huomiota säännökseen sisältyvään edellytykseen hengelle, terveydelle tai vapaudelle aiheutuvan merkittävän vaaran estämisestä. Hallituksen esityksen perustelujen (s. 68—69) mukaan vaaran käsitteellä viitataan esimerkiksi kokonaisturvallisuuden sanastossa hyvin todennäköisesti toteutuvaan tai jo toteutuneeseen, parhaillaan vaikuttavaan haitalliseen tapahtumaan tai kehityskulkuun. Vaara on käytännöllinen ja riskinhallinnallisin toimenpitein käsiteltävä asia. Käsillä olevan merkittävän hengelle, terveydelle tai vapaudelle aiheutuvan vaaran estämiseen liittyy perustelujen mukaan siinä määrin painavia henkilökohtaiseen turvallisuuteen kytkeytyviä intressejä, että ehdotettua henkilötietojen käsittelyä voidaan pitää välttämättömänä. Käytännössä erityisesti poliisin rekistereihin talletetuilla kasvokuvilla on arvioitu olevan merkitystä vaaran estämiseen liittyvissä poliisin tehtävissä.

(17) Konkreettisena esimerkkinä hallituksen esityksessä tuodaan esiin, että kyse voisi olla esimerkiksi kiireellisestä tarpeesta tunnistaa valvontakamerakuvissa näkyvä henkilö, jonka tiedetään altistuvan henkeä uhkaavalle vaaralle. Henkilön tunnistaminen akuuteissa vaaratilanteissa mahdollistaisi esimerkiksi vaaran kohteena olevan henkilön varoittamisen tai muun puuttumisen tilanteeseen, jossa henkilön arvioidaan olevan välittömässä hengen ja terveyden vaarassa. Perustelujen mukaan henkilöiden nopealla tunnistamisella voitaisiin vaikuttaa esimerkiksi katujengien välisen kostonkierteen katkaisemiseen. Poliisi voi saada myös tiedustelun tai vihjeen kautta tiedon merkittävää vaaraa aiheuttavasta uhkatilanteesta, jonka aiheuttajan tai kohteen henkilöllisyyttä ei kyetä selvittämään muilla käytettävissä olevilla keinoilla kuin vertaamalla henkilön tietoja mahdollisimman laajaan kuva-aineistoon.

(18) Perustuslakivaliokunnan mielestä ehdotettu sääntely muodostuu niin sanamuotonsa kuin perustelujensa valossa huomattavan avoimeksi ja laaja-alaiseksi. Ehdotettu sääntely muodostuu perustuslakivaliokunnan mielestä tässä suhteessa ongelmalliseksi ennen kaikkea sääntelyyn kohdistuvan täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimuksen kannalta. Toisaalta valiokunta ei näin ollen ole myöskään voinut täysin vakuuttua nyt ehdotetun huomattavan avoimeksi muodostuvan sääntelyn oikeasuhtaisuudesta eikä siitä, että sääntely täyttää käyttötarkoitussidonnaisuudesta johtuvat vaatimukset. Ehdotettua sääntelyä on nämä kaikki seikat asianmukaisesti huomioiden täsmennettävä merkittävästi. Tämä on edellytyksenä 1. lakiehdotuksen 15 d §:n käsittelemiselle tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

(19) Perustuslakivaliokunta kiinnittää lisäksi huomiota siihen, että 15 d §:ssä ehdotetussa sääntelyssä ehdotetaan säädettäväksi yleisesti biometrisistä tiedoista, vaikka esityksen perustelujen mukaan käytännössä erityisesti poliisin rekistereihin talletetuilla kasvokuvilla on arvioitu olevan merkitystä vaaran estämiseen liittyvissä poliisin tehtävissä. Sikäli kuin sormenjälkitiedoilla ei arvioida olevan merkitystä sääntelyn kannalta, tulisi tämän näkyä myös sääntelyn sanamuodossa.

(20) Perustuslakivaliokunta kiinnittää tässä yhteydessä myös yleisemmin huomiota siihen, että ehdotetussa sääntelyssä ei kokonaisuudessaan tehdä säännöstasolla erottelua erilaisten biometristen tietojen välillä. Ehdotettu ratkaisu vaikeuttaa osaltaan sääntelyn oikeasuhtaisuuden arviointia, eikä sitä voida myöskään sääntelyn täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden osalta pitää edellä mainitut seikat huomioiden ongelmattomana. Hallintovaliokunnan on syytä täsmentää sääntelyä.

Biometristen tietojen käsittely rikoksen estämiseksi, paljastamiseksi ja selvittämiseksi

(21) Hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen 15 e §:n mukaan poliisi saa verrata yksittäisen tehtävän suorittamisen yhteydessä saatavia biometrisia tietoja poliisin rekisteriin talletettuihin henkilökorttilaissa ja passilaissa säädettyjen tehtävien suorittamiseksi käsiteltäviin biometrisiin tietoihin, jos se on välttämätöntä: 1) rikoslain 12 luvun 7, 8, 10 tai 11 §:ssä, 13 luvun 3 tai 4 §:ssä, 20 luvun 19 tai 21 §:ssä, 21 luvun 6 a §:ssä, 25 luvun 2 §:ssä, 31 luvun 4 §:ssä, 34 luvun 1, 2 tai 4 §:ssä, 34 a luvun 1 §:n 1 momentin 2 kohdassa, 2, 4 b, 5 c tai 5 e §:ssä taikka 41 luvun 2 §:ssä tarkoitetun rikoksen estämiseksi, paljastamiseksi tai selvittämiseksi; 2) sellaisen rikoksen estämiseksi, paljastamiseksi tai selvittämiseksi, josta laissa säädetty ankarin rangaistus on vähintään kuusi vuotta vankeutta.

(22) Pykälän 1 momentissa luetellaan rikokset, joiden estämiseksi, paljastamiseksi ja selvittämiseksi poliisi saisi verrata yksittäisen tehtävän suorittamisen yhteydessä saamiaan tietoja passirekisterin ja henkilökorttirekisterin biometrisiin tietoihin. Yleisenä edellytyksenä olisi kaikkien rikosten osalta välttämättömyys. Tällä tarkoitetaan esityksen perustelujen (s. 66) mukaan sitä, että säännöksessä tarkoitettuja biometrisia tietoja ei saisi käsitellä, jos tavoitteena oleva rikoksen estäminen, paljastaminen tai selvittäminen voidaan saavuttaa jollain muulla, rekisteröidyn oikeuksiin vähemmän puuttuvalla, keinolla.

(23) Perustuslakivaliokunta kiinnittää ensinnäkin huomiota siihen, että ehdotettu sääntely on huomattavan laajaa ja pitää sisällään perustuslakivaliokunnan vakiintuneen käytännön kannalta

hyvin monentyyppisiä ulottuvuuksia, kun siinä säädetään tietojen saamisesta niin rikoksen estämisen, paljastamisen kuin selvittämisen tarkoituksessa. Ehdotettu sääntely myös kohdistuu varsin runsaslukuiseen määrään rikoksia, joiden nimikkeitä yksilöidään perusteluissa runsaan kahden sivun verran (s. 70—72).

(24) Perustuslakivaliokunnan mielestä kyseisiä rikoksia voidaan sinänsä pitää moitittavina, ja niiden estämiseen, paljastamiseen ja selvittämiseen liittyy sinänsä olennaisia yhteiskunnallisia intressejä. Toisaalta luetteloihin sisältyy kuitenkin myös sellaisia rikoksia, joista voi saada rangaistukseksi pelkkää sakkoa tai maksimissaan kaksi vuotta vankeutta (esim. RL 12 luvun 8 § ja 11 § sekä RL 13 luvun 4 §) tai vielä lievemmän rangaistuksen, kuten sakkoa tai enimmillään yhden vuoden vankeutta (esim. RL 12 luvun 10 §).

(25) Perustuslakivaliokunta korostaa, että biometristen tietojen käsittelyyn arkaluonteisina tietoina kohdistuu erittäin merkittäviä ja perustavia henkilötietojen suojaan liittyviä riskejä. Vaikka ehdotettu sääntely on sinänsä sidottu välttämättömyysvaatimukseen ja sen voidaan arvioida lähtökohtaisesti täyttävän rajoitukseen kohdistuvan välttämättömyyden vaatimuksen, ei sääntelyä perustuslakivaliokunnan mielestä voida edellä mainitut riskit huomioiden pitää nyt ehdotettujen rikosten osalta kokonaisuudessaan oikeasuhtaisuusvaatimuksen kannalta ongelmattomana. Valiokunta kiinnittää tältä osin huomiota myös siihen, ettei esityksessä myöskään ole tehty tältä kannalta tarvittavia erillisiä oikeasuhtaisuus- ja välttämättömyystarkasteluja sellaisessa laajuudessa, joka mahdollistaisi ehdotetun sääntelyn täsmällisemmän arvioinnin. Arvioinnin kannalta merkityksellisenä on pidettävä myös sitä, että valiokunta on käyttötarkoitussidonnaisuuden osalta korostanut, että alkuperäisestä käyttötarkoituksesta poikkeaminen on mahdollista vain erityisen vakavien rikosten osalta. Perustuslakivaliokunnan mielestä nyt ehdotettu sääntely ei rajaudu ainoastaan erityisen vakaviin rikoksiin.

(26) Perustuslakivaliokunnan mielestä nyt ehdotettu sääntely ei kokonaisuudessaan täytä oikeasuhtaisuutta koskevia vaatimuksia. Esityksen 1. lakiehdotuksen 15 e §:ssä säädettäväksi ehdotettua rikosten joukkoa on tästä johtuen edellä kuvatut seikat asianmukaisesti huomioiden rajattava niin, että siihen kuuluvat vain rangaistusasteikoltaan erityisen moitittavat teot ja valtion turvallisuuden suojaamiseen kiinteästi liittyvät rikokset. Tämä on edellytyksenä 1. lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

Ulkomaalaislain 131 §:ssä säädettyjen tehtävien suorittamiseksi käsiteltävien biometristen tietojen käsittely rikoksen estämiseksi, paljastamiseksi ja selvittämiseksi

(27) 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. Pykälän 2 momentissa puolestaan ehdotetaan säädettäväksi poliisin oikeudesta käsitellä biometrisiä tietoja muiden kuin edellä tarkoitettujen rikosten estämiseksi, paljastamiseksi ja selvittämiseksi. Säännöksessä luetellut rikokset vastaavat edellä käsiteltyjä poliisin henkilötietolain 15 e §:n 1 momentissa lueteltuja rikoksia.

(28) 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). Perustuslakivaliokunnan mielestä nyt ehdotetun 15 f §:n 1 momentin osalta sääntelyn voidaan katsoa kiinnittyvän varsin läheisesti niihin tarkoituksiin, joiden vuoksi tietoja on alun perinkin kerätty. Ehdotettua sääntelyä ei tältä osin voida pitää käyttötarkoitussidonnaisuuden kannalta ongelmallisena. Kansallisen turvallisuuden suojaamiseen kiinteästi liittyvänä ehdotettu säännös ei valiokunnan mielestä muodostu ongelmalliseksi myöskään oikeasuhtaisuuden kannalta.

(29) Pykälän 2 momentin osalta ehdotettu sääntely vastaa edellä kuvattua 15 e §:ää. Tältä osin ehdotettu sääntely pitää lähtökohtaisesti sisällään samoja valtiosääntöisiä ongelmia, joihin perustuslakivaliokunta on jo kiinnittänyt huomiota edellä 15 e §:n osalta. Esityksen perusteluista ei myöskään käy ilmi seikkoja, joiden valossa sääntelyä olisi valiokunnan mielestä tässä suhteessa syytä arvioida sääntelyn oikeasuhtaisuuden ja käyttötarkoitussidonnaisuuden kannalta eri tavalla kuin 15 e §:ää on edellä arvioitu. Ehdotettua 15 f §:n 2 momentin mukaista rikosten joukkoa on edellä 15 e §:n osalta esiin tuodut seikat asianmukaisesti huomioiden rajattava merkittävästi. Tämä on edellytyksenä 1. lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

Tietojen luovuttaminen sotilastiedusteluviranomaiselle ja kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi

(30) Esityksen 1. lakiehdotuksen 21 b §:n mukaan sotilastiedusteluviranomainen saa verrata yksittäisen tehtävän suorittamisen yhteydessä saatavia biometrisia tietoja poliisin rekisteriin talletettuihin henkilökorttilaissa ja passilaissa säädettyjen tehtävien suorittamiseksi käsiteltäviin biometrisiin tietoihin, jos se on välttämätöntä maanpuolustuksen suojaamiseksi taikka kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi sitä vakavasti uhkaavalta toiminnalta. Lakiehdotuksen 52 a §:n mukaan Suojelupoliisi saa verrata yksittäisen tehtävän suorittamisen yhteydessä saatavia biometrisia tietoja poliisin rekisteriin talletettuihin henkilökorttilaissa ja passilaissa säädettyjen tehtävien suorittamiseksi käsiteltäviin biometrisiin tietoihin, jos se on välttämätöntä rikoslain 12, 13 tai 34 a luvussa tarkoitetun rikoksen estämiseksi tai paljastamiseksi taikka kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi sitä vakavasti uhkaavalta toiminnalta.

(31) Perustuslakivaliokunta kiinnittää huomiota siihen, että kansallinen turvallisuus on henkilötietojen suojan kannalta muun muassa EU-tuomioistuimen oikeuskäytäntökin huomioon ottaen rajoitusten oikeuttamisperusteena ylipäätään eri asemassa kuin esimerkiksi rikosten estäminen, paljastaminen ja selvittäminen. Kansallinen turvallisuus on vakiintuneesti hyväksytty EUT:n oikeuskäytännössä oikeutetuksi tavoitteeksi rajoittaa perusoikeuksia (esim. tuomio komissio v. Suomi, C-284/05, 45, 47 ja 49 kohta). Perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella säädetyn siviilitiedustelumenetelmien käytön edellytyksiä koskevan poliisilain 5 a luvun 4 §:n mukaan tiedustelumenetelmän käytön yleisenä edellytyksenä siviilitiedustelussa on, että sen käyttäminen on välttämätöntä tärkeiden tietojen saamiseksi sellaisesta siviilitiedustelun kohteena olevasta toiminnasta, joka vakavasti uhkaa kansallista turvallisuutta. Ehdotettu sääntely ei tältä

osin muodostu samalla tavoin ongelmalliseksi oikeasuhtaisuusvaatimuksen ja käyttötarkoitussidonnaisuuden kannalta kuin valiokunta on edellä arvioinut ehdotettujen 15 e ja 15 f §:n osalta.

(32) Perustuslakivaliokunta kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että ehdotettu, pelkästään kansallisen turvallisuuden käsitteeseen kiinnittyvä sääntely muodostuu ehdotetussa muodossaan varsin avoimeksi. Hallintovaliokunnan on syytä täsmentää sääntelyä, esimerkiksi kiinnittämällä se säädöstasolla nimenomaisesti perusteluissa (s. 90) kuvatulla tavalla kansanvaltaista valtio- ja yhteiskuntajärjestystä, yhteiskunnan perustoimintoja, suuren ihmismäärän henkeä tai terveyttä tai kansainvälistä rauhaa ja turvallisuutta uhkaavan toiminnan havaitsemiseen, estämiseen ja paljastamiseen.

Oikeusturva

(33) Esityksen 1. lakiehdotuksen 15 g §:ssä ehdotetaan säädettäväksi henkilökorttilaissa, passilaissa ja ulkomaalaislain 131 §:ssä säädettyjen tehtävien suorittamiseksi käsiteltävien biometristen tietojen käsittelyä koskevasta päätöksenteosta. Pykälän 1 momentin mukaan pidättämiseen oikeutettu poliisimies päättää 15 c §:ssä tarkoitetusta biometristen tietojen vertaamisesta uhrin tunnistamiseksi, 15 d §:ssä tarkoitetusta biometristen tietojen vertaamisesta vaaran estämiseksi sekä 15 e §:n 1 momentissa ja 15 f §:n 2 momentissa tarkoitetusta biometristen tietojen vertaamisesta rikoksen estämiseksi, paljastamiseksi ja selvittämiseksi. Lisäksi 1. lakiehdotuksen 21 a §:ssä ehdotetaan säädettäväksi pitkälti tätä vastaavasti ehdotuksen 21 §:n 2 ja 3 momentissa tarkoitetun biometristen tietojen luovuttamisen edellyttämästä päätöksenteosta tietoja pyytävässä viranomaisessa, eli Tullissa, Rajavartiolaitoksessa ja Puolustusvoimissa.

(34) Perustuslakivaliokunta kiinnittää huomiota siihen, että esityksessä säädettäväksi ehdotettavassa päätöksentekomenettelyssä ei vaadita toimenpanovallasta riippumattoman toimielimen ennakkolupaa eikä vertailun kohteelle tehtävää jälkikäteistä ilmoitusta. Ottaen huomioon, että kysymys on hyvin laaja-alaiseen rekisteriin sisältyvien biometristen tietojen hyödyntämisestä ja siten arkaluontoisten tietojen käytöstä olennaisesti toisenlaisiin tarkoituksiin kuin mitä varten ne on alun perin kerätty ja tallennettu, ehdotettu sääntely vaikuttaa perustuslakivaliokunnan mielestä oikeusturvan riittävyyden näkökulmasta ongelmalliselta. Valiokunnan mielestä ei ole riittävää, että ehdotetussa sääntelyssä valvonnan ja oikeussuojan järjestelyt rakentuvat hyvin pitkälti pelkästään Tietosuojavaltuutetun toimivaltuuksien varaan.

(35) Perustuslakivaliokunnan mielestä ehdotettuun sääntelyyn sisältyvät päätöksentekomenettelyä ja oikeusturvaa koskevat ratkaisut eivät täytä perusoikeuksien rajoittamiseen liittyvää vaatimusta huolehtia riittävistä oikeusturvajärjestelyistä. Valiokunnan saaman selvityksen valossa ehdotetun sääntelyn ongelmattomuudesta EU-oikeuden (ks. esim. 548/21 CG v. Bezirkshauptmannschaft Landeck) ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen (ks. esim. Big Brother Watch and Others v. Yhdistynyt Kuningaskunta sekä Centrum för Rättvisa v. Ruotsi) kannalta ei voida myöskään täysin vakuuttua. Myös Euroopan unionin perusoikeuskirjan 7 ja 8 artiklaa koskeva EU-tuomioistuimen ratkaisukäytäntö ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklan soveltamiskäytäntö puoltavat perustuslakivaliokunnan mielestä ennakollisen oikeusturvajärjestelmän säätämistä.

(36) Perustuslakivaliokunnan mielestä ennakkovalvonta on ainoa keino turvata vertailun kohteena olevien, eli käytännössä lähes kaikkien, kansalaisten oikeusturva, kun on kyse niinkin laajamittaisesta tietojen käytöstä ja siten puuttumisesta perustuslain 10 §:ssä turvattuihin oikeuksiin kuin nyt ehdotetussa sääntelyssä. Ehdotettua sääntelyä on edellä kuvatut seikat huomioiden välttämätöntä muuttaa siten, että siinä säädetään vertailua koskevasta ennakollisesta lupajärjestelmästä, jossa luvan myöntäjä on asian kannalta merkityksellisestä toimeenpanovallasta riippumaton elin. Tällainen elin ei voi esimerkiksi olla suorittamassa sitä rikostutkintaa, jossa tietoja tarvitaan. Lisäksi laissa tulee säätää vertailun kohteelle tehtävästä jälkikäteisestä ilmoituksesta, jonka perusteella tämän on mahdollista saattaa tietojensa käsittely tuomioistuimen ratkaistavaksi. Nämä muutokset ovat edellytyksenä 1. lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisjärjestyksessä. Valiokunnan käsityksen mukaan sinänsä ei ole estettä säätää päätöksenteon kiireellisyyden huomioimisesta vertailun tekemisestä päätettäessä.

EU-oikeuden mukaisuus

(37) Perustuslakivaliokunta on edellä kiinnittänyt huomiota siihen, että ehdotetun sääntelyn hyväksyttävyys EU-oikeuden näkökulmasta jää valiokunnan saaman selvityksen valossa erityisesti oikeusturvan osalta osin epäselväksi.

(38) Kuten perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti todennut, ei valiokunnan valtiosääntöisiin tehtäviin kuulu kansallisen täytäntöönpanosääntelyn arviointi EU:n aineellisen lainsäädännön kannalta (ks. esim. PeVL 12/2019 vp, PeVL 31/2017 vp). Lakiehdotusten EU-oikeudellinen arviointi kuuluu perustuslakivaliokunnan tehtäviin vain siinä tapauksessa, että tällainen arviointi nojautuu perustuslakiin tai ihmisoikeussopimuksiin liittyvään perusteeseen (PeVL 79/2018 vp, s. 3). Nyt käsillä olevassa arviointitilanteessa myös EU:n perusoikeuskirja on merkittävä arviointiperusta. Perustuslakivaliokunnan mukaan on ollut selvää, että Euroopan unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan unionin lainsäädäntö on ensisijaista suhteessa kansallisiin säännöksiin oikeuskäytännössä määriteltyjen edellytysten mukaisesti (ks. esim. PeVL 14/2018 vp, s. 13 ja PeVL 20/2017 vp, s. 6), eikä suomalaisessa lainsäädännössä tule pyrkiä EU-oikeuden kanssa ristiriidassa oleviin ratkaisuihin (PeVL 15/2018 vp, s. 49, PeVL 14/2018 vp, s. 13, PeVL 26/2017 vp, s. 42). Perustuslakivaliokunta on erityisesti käyttötarkoitussidonnaisuusperiaatteen osalta katsonut, että on valtiosääntöisesti mahdollista tehdä rajattuja poikkeuksia käyttötarkoitussidonnaisuuden periaatteeseen, mikäli huolellisesti laadittu sääntely on yhteensopivaa EU-oikeuden asettamien vaatimusten kanssa. Käyttötarkoitussidonnaisuuden periaate pohjautuu EU:n perusoikeuskirjan 8 artiklaan, jota voidaan rajoittaa ainoastaan perusoikeuskirjan 52 artiklan edellytysten täyttyessä ja jonka koskemattomaan ytimeen ei voi kajota.

(39) Perustuslakivaliokunta korostaa, että esityksen jatkovalmistelussa on pyrittävä erityisen huolellisesti varmistumaan esityksen sopusoinnusta EU:n sekundäärilainsäädännön kanssa.

Asian jatkovalmistelu

(40) Perustuslakivaliokunta kiinnittää huomiota siihen, että 1. lakiehdotukseen edellytetyt muutokset vaikuttavat koskevan lakiehdotuksen perusratkaisuja ja valiokunnan edellyttämien

muutosten tekeminen saattaa vaatia merkittävää säädösvalmistelua. Hallintovaliokunnan on syytä harkita tarkasti, ovatko muutokset lakiehdotuksiin tältä osin valmisteltavissa eduskuntakäsittelyssä. Perustuslakivaliokunta on perusoikeusherkissä sääntely-yhteyksissä edellyttänyt perusratkaisuihin olennaisesti vaikuttavien ja merkittävien muutosten saattamista uudestaan perustuslakivaliokunnan arvioitaviksi (ks. esim. PeVL 4/2021 vp, kappale 41). Jos hallintovaliokunta päätyy itse valmistelemaan perustuslakivaliokunnan lausunnossa edellytetyt muutokset, on hallintovaliokunnan mietintöluonnos saatettava perustuslakivaliokunnan käsiteltäväksi.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Perustuslakivaliokunta esittää,

> *että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä,1.lakiehdotus kuitenkin vain, jos valiokunnan 15 d, 15 e,15 f ja 15 g §:stä, oikeusturvasta sekä tarpeesta saattaa hallintovaliokunnan mietintöluonnos perustuslakivaliokunnan käsiteltäväksi esittämät valtiosääntöoikeudelliset huomautukset otetaan asianmukaisesti huomioon.*

Helsingissä 16.4.2026

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Heikki Vestman kok
varapuheenjohtaja Onni Rostila ps
jäsen Petri Honkonen kesk
jäsen Hannu Hoskonen kesk
jäsen Arja Juvonen ps
jäsen Atte Kaleva kok
jäsen Teemu Keskisarja ps
jäsen Kimmo Kiljunen sd
jäsen Jarmo Lindberg kok
jäsen Mira Nieminen ps
jäsen Karoliina Partanen kok
jäsen Ville Skinnari sd
jäsen Johannes Yrttiaho vas

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Johannes Heikkonen

Eriävä mielipide

Perustelut

Yhdyn muilta osin valiokunnan lausuntoon, mutta esitän eriävän mielipiteen valiokunnan lausunnossa kansallisen turvallisuuden käsitteestä ja esityksen jatkovalmistelusta esitettyyn.

Esityksen 1. lakiehdotuksen 21 b §:n mukaan sotilastiedusteluviranomainen saa verrata yksittäisen tehtävän suorittamisen yhteydessä saatavia biometrisia tietoja poliisin rekisteriin talletettuihin henkilökorttilaissa ja passilaissa säädettyjen tehtävien suorittamiseksi käsiteltäviin biometrisiin tietoihin, jos se on välttämätöntä maanpuolustuksen suojaamiseksi taikka kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi sitä vakavasti uhkaavalta toiminnalta. Lakiehdotuksen 52 a §:n mukaan Suojelupoliisi saa verrata yksittäisen tehtävän suorittamisen yhteydessä saatavia biometrisia tietoja poliisin rekisteriin talletettuihin henkilökorttilaissa ja passilaissa säädettyjen tehtävien suorittamiseksi käsiteltäviin biometrisiin tietoihin, jos se on välttämätöntä rikoslain 12, 13 tai 34 a luvussa tarkoitetun rikoksen estämiseksi tai paljastamiseksi taikka kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi sitä vakavasti uhkaavalta toiminnalta.

Valiokunnan lausunto ei viittaa valiokunnan aiempaan lausuntokäytäntöön kansallisen turvallisuuden perusteella tapahtuvaa biometristen tietojen käyttöä koskien. Perustuslakivaliokunta on katsonut, että kansallinen turvallisuus ei voi olla peruste kuinka laajalle tahansa biometristen tietojen käsittelyoikeudelle. Perustuslakivaliokunnan vakiintuneen käytännön mukaan erityisesti arkaluonteisiin tietoihin rinnastuvien biometristen tunnisteiden käsittely on rajattava täsmällisillä ja tarkkarajaisilla säännöksillä välttämättömään. (PeVL 48/ 2022 vp, kappale 15) Vastaavasti EU-tuomioistuin on korostanut myös kansalliseen turvallisuuteen liittyvässä oikeuskäytännössä sitä, että poikkeukset henkilötietojen suojaan ja sitä koskevat rajoitukset toteutetaan täysin välttämättömän rajoissa ja että laki, jolla sallitaan puuttuminen näihin oikeuksiin, määrittelee asianomaisen oikeuden käyttämiselle asetettavien rajoitusten laajuuden (ks. kootusti tuomio 6.10.2020, La Quadrature du Net ym., C-511/18, C-512/18 ja C520/18, erit. kappaleet 65—68, ks. myös C-623/17 Privacy International).

Vaikka kansallinen turvallisuus on henkilötietojen suojan kannalta muun muassa EU-tuomioistuimen oikeuskäytäntökin huomioon ottaen rajoitusten oikeuttamisperusteena eri asemassa kuin esimerkiksi rikosten estäminen, paljastaminen ja selvittäminen, muodostuu ehdotettu, pelkästään laveaan kansallisen turvallisuuden käsitteeseen yleisesti kiinnittyvä sääntely ehdotetussa muodossaan varsin avoimeksi ja tulkinnanvaraiseksi. Kyse ei tällaisenaan olisi valiokunnan hyväksymästä täsmällisestä ja vähäisestä poikkeuksesta käyttötarkoitussidonnaisuudesta.

Nähdäkseni hallintovaliokunnan on välttämätöntä täsmentää sääntelyä myös tältä osin ja myös tällaisten muutosten tulisi olla edellytyksenä 1. lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

Lakiehdotuksiin edellytetyt muutokset koskevat merkittäviltä osin lakiehdotusten perusratkaisuja. Katson, että sääntelyn asianmukainen muuttaminen ei ole mahdollista

eduskunnassa, vaan muutos olisi toteutettava hallituksen esityksellä. Perustuslakivaliokunta on pitänyt välttämättömänä ja hyvään lainsäädäntötapaan kuuluvana, että etenkin silloin, kun laajakantoiseen hallituksen esitykseen esitetään tehtäviksi hyvin merkittäviä ja esityksen perusratkaisuihin olennaisesti vaikuttavia muutoksia, asian valmistelu osoitetaan valtioneuvoston tehtäväksi (PeVL 9/2020 vp, s. 3, PeVL 26/2017 vp, s. 76, ks. myös PeVL 75/2014 vp, s. 8/II). Lisäksi perustuslakivaliokunta on perusoikeusherkissä sääntelykonteksteissa edellyttänyt perusratkaisuihin olennaisesti vaikuttavien ja merkittävien muutosten saattamista uudestaan perustuslakivaliokunnan arvioitaviksi (ks. esim. PeVL 4/2021 vp, kappale 41). Jos hallintovaliokunta edellä todetusta huolimatta päätyy itse valmistelemaan edellytetyt muutokset, on hallintovaliokunnan mietintöluonnos saatettava perustuslakivaliokunnan käsiteltäväksi. Katson, että myös tämä on edellytyksenä lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

Mielipide

Edellä olevan perusteella esitän,

> *että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä, 1. lakiehdotus kuitenkin vain, jos valiokunnan 15 d, 15 e, 15 f, 15 g, 21 b ja 52 a §:stä, oikeusturvasta sekä tarpeesta saattaa hallintovaliokunnan mietintöluonnos perustuslakivaliokunnan käsiteltäväksi esittämät valtiosääntöoikeudelliset huomautukset otetaan asianmukaisesti huomioon.*

Helsingissä 16.4.2026

Johannes Yrttiaho vas