

**Lausuntoyhteenveto ehdotuksesta poliisin ja
Maahanmuuttoviraston rekistereihin
tallennettuja biometrisia tietoja koskevan
sääntelyn muuttamiseksi**



Sisällys

1	Hanke ja lausuntopyyntö	3
2	Yleisiä huomioita	4
3	Esityksen suhde EU-oikeuteen sekä perus- ja ihmisoikeuksiin	9
3.1	Yksityiselämän ja henkilötietojen suoja	9
3.2	EU:n tekoälyasetus	16
3.3	EU:n passiasetus ja henkilökorttiasetus	18
3.4	Muu Euroopan unionin tuomioistuimen ratkaisukäytäntö	19
3.5	Päätöksentekotasot, vertailujen toteuttaminen ja oikeussuojakeinot	20
4	Säännöskohtaisia huomioita	25
4.1	Henkilöllisyyden selvittäminen	25
4.2	Uhrin tunnistaminen	26
4.3	Merkittävän vaaran estäminen	27
4.4	Rikosten ennalta estäminen, paljastaminen ja selvittäminen	28
4.5	Kansallisen turvallisuuden suojaaminen	32
4.6	Tietojen luovuttaminen	33
4.7	Tietojen poistaminen	37
4.8	Maahanmuuttohallinnon henkilötietolaki	37
5	Esityksen vaikutukset	38
5.1	Rikostorjunnallinen hyöty	38
5.2	Rekisteröidyille aiheutuvat riskit	40
5.3	Vaikutukset lapsiin	41
5.4	Vaikutukset yhdenvertaisuuteen	42
5.5	Taloudelliset ja viranomaisvaikutukset	42
6	Kansainvälinen vertailu	45



1 Hanke ja lausuntopyyntö

Sisäministeriö asetti 25.9.2023 lainsäädäntöhankkeen poliisin rekisteriin tallennettuja biometrisia tietoja koskevan sääntelyn muuttamiseksi. Hankkeen tehtävänä on arvioida lainsäädännön muutostarpeet, jotka koskevat passirekisteriin ja henkilökorttirekisteriin tallennettujen sekä ulkomaalaislain 131 §:n nojalla poliisin rekisteriin tallennettujen biometristen tietojen käsittelyä muuhun kuin niiden alkuperäiseen käsittelytarkoitukseen.

Samassa yhteydessä on asettamispäätöksen toimeksiannon mukaisesti valmisteltu muut välttämättömät ehdotukset hankkeeseen liittyvän lainsäädännön muutoksiksi. Ehdotukset koskevat Maahanmuuttoviraston rekisteriin tallennettujen biometristen tietojen käsittelyä sekä poliisilain sääntelyä henkilöllisyyden selvittämisestä. Esitysluonnos valmisteltiin sisäministeriön poliisiosastolla yhteistyössä keskeisten sidosryhmien kanssa.

Esitysluonnoksesta järjestettiin lausuntokierros 3.2.–17.3.2025. Lausuntopyyntö julkaistiin lausuntopalvelu.fi-sivustolla ja sisäministeriön hankesivulla. Lausuntoja annettiin yhteensä 40 kappaletta, joista 23 lausuntopyynnön vastaanottajilta ja 17 muilta tahoilta.

Lausuntoa pyydettiin seuraavilta tahoilta (tähdellä * merkityt antoivat lausunnon):

Amnesty International Suomen osasto*
Eduskunnan oikeusasiamies*
Electronic Frontier Finland – Effi ry*
Keskusrikospoliisi*
Lapsiasiavaltuutettu*
Liikenne- ja viestintäministeriö*
Maahanmuuttovirasto*
Oikeusministeriö*
Pakolaisneuvonta ry*
Poliisihallitus*
Puolustusministeriö*
Pääesikunta
Sisäministeriön kansallisen turvallisuuden yksikkö
Sisäministeriön maahanmuutto-osasto
Sisäministeriön rajavartio-osasto ja Rajavartiolaitos*
Sosiaali- ja terveysministeriö*
Suojelupoliisi*
Suomen Asianajajat*
Syyttäjälaitos*
Tiedusteluvalvontavaltuutettu*
Tietosuojavaltuutettu*
Tulli*
Tuomioistuinvirasto*
Työ- ja elinkeinoministeriö*
Ulkomministeriö
Valtioneuvoston oikeuskansleri*



Valtiovarainministeriö*
Yhdenvertaisuusvaltuutettu

Lausuntopyynnön vastaanottajien lisäksi lausuntonsa antoivat Ihmisoikeuskeskus, Liberaalipuolue – Vapaus valita r.p, Oikeuspoliittinen yhdistys Demla ry, Pelastakaa lapset ry sekä 13 yksityishenkilöä.

Lausunnoissa esitettyjä huomioita on tiivistetty ja muokattu yhteenvedoa varten. Lausunnot kokonaisuudessaan ovat saatavilla julkisessa palvelussa [hankesivulla](#) lukuun ottamatta niiden yksityishenkilöiden lausuntoja, jotka eivät ole toivoneet lausuntonsa julkaisemista. Lausuntopalvelusta puuttuvat lausunnot ovat saatavissa pyynnöstä sisäministeriön kirjaamosta.

2 Yleisiä huomioita

Turvallisuusviranomaiset ja eräät ministeriöt kannattivat ehdotetun sääntelyn tavoitteita. Erityisesti Poliisihallitus, keskusrikospoliisi, suojelupoliisi, Rajavartiolaitos ja Tulli pitivät ehdotettuja muutoksia tärkeinä ja kannatettavina.

Puolustusministeriö toteaa, että nykyistä laajempi tietojen luovutusmahdollisuus esimerkiksi merkittävän yhteiskunnallisen edun turvaamiseksi, kuten eräiden vakavien rikosten ennalta estämiseksi, paljastamiseksi ja selvittämiseksi, parantaa turvallisuusviranomaisten edellytyksiä kokonaisturvallisuuden mallin mukaiseen viranomaisyhteistyöhön.

Valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan muutokset toteuttaisivat vaikuttavasti hallitusohjelman tavoitteita rikostorjunnan tehostamisesta ja lisäksi myös tavoitetta Poliisin, Tullin ja Rajavartiolaitoksen PTR-yhteistyön edelleen kehittämisestä sekä niiden toimintaedellytysten ja toimivaltuuksien vahvistamisesta.

Työ- ja elinkeinoministeriö pitää sääntelyn tavoitteita kannatettavina.

Poliisihallitus nostaa esiin, että lainsäädännön laajennukset mahdollistaisivat biometristen tunnisteiden käytön lähinnä erittäin törkeiden rikosten estämiseksi, paljastamiseksi ja selvittämiseksi ja kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi. Kyseisten rikosten, kuten henkirikosten ja törkeiden seksuaalirikosten, selvittämistä on yhteiskunnallisesti merkittävä. Poliisi joutuu nykyisin käsittelemään näiden rikostutkintojen yhteydessä merkittävän suuria määriä erilaista kuvamateriaalia ja etsimään rikoksesta epäiltyjä sekä tunnistamaan uhreja materiaalin joukosta. Erityisesti vakavilla ja suunnitelmallisilla rikoksilla on lähes poikkeuksetta kosketuspinta myös verkkoympäristöön ja digitaaliseen materiaaliin. Kyse ei ole marginaalisesta ja vain tiettyihin rikoslajeihin liittyvästä asiasta, vaan yleisen digitalisaatiokehityksen väistämättömästä seurauksesta. Poliisille tämä on tarkoittanut käytännössä erityisesti rikostutkintoihin liittyvien videoiden, kuvien ja nauhoitteiden kasvavaa tarkistustarvetta esimerkiksi asiaan liittyvien henkilöiden tunnistamiseksi. Aineiston käsittelyssä tarvittavien teknologisten apuvälineiden käytön tarkoitukseton rajoittaminen ei ole yhteiskunnan etu. Tarvittavien työkalujen puuttuessa digitaalista materiaalia joudutaan käsittelemään manuaalisesti, mikä on työlästä ja tehotonta.



Keskusrikospoliisi pitää biometrinen tunnistaminen rikostorjuntakäytön laajentamista erittäin tärkeänä ja kannatettavana tavoitteena. Erityisesti biometrisessä muodossa tallennettavien valokuvien merkitys kasvaa rikosten torjunnassa ja selvittämisessä jatkuvasti teknologian kehittyessä. Esimerkkinä voidaan mainita tilanne, jossa on kuvamateriaalia mahdollisesta lapsen seksuaalisesta hyväksikäytöstä. Tällaisessa tilanteessa on erittäin tärkeää ensin tunnistaa sekä rikoksen kohteena oleva alaikäinen uhri että rikolliseen tekoon liittyvä epäilty, jonka jälkeen voidaan suunnata ja kohdentaa tarkempia toimenpiteitä.

Suojelupoliisi kannattaa ehdotusta ja pitää passi- ja henkilörekisteriin talletettujen tietojen käyttämisen mahdollistamista tehtäviensä suorittamista varten erittäin tarpeellisena ja kannatettavana. Turvallisuusympäristön nopean muuttumisen ja heikkenemisen myötä olisi tehtävä kaikki mahdollinen, että turvallisuusviranomaisten kyky vastata tähän muutokseen säilyisi. Suojelupoliisin tiedonhankinnan kohdehenkilöillä ei lähtökohtaisesti ole rikollista taustaa, jolloin heidän biometrisiä tietojaan ei ole talletettu rikosperusteisesti. Tästä syystä passi- ja henkilörekisteriin talletetut tiedot olisivat erittäin keskeisiä ja tarpeellisia kansallista turvallisuutta vakavasti uhkaavan toiminnan kohdehenkilöiden tunnistamiseksi.

Rajavartiolaitoksen esikunta arvioi, että esitetyillä muutoksilla olisi myönteisiä turvallisuusvaikutuksia ja ne tehostaisivat esitutkintaviranomaisten mahdollisuuksia tunnistaa rikokseen syyllistyneitä tai syyllistyviä henkilöitä. Rajavartiolaitoksen esikunta kannattaa esitettyjä muutoksia.

Tulli pitää nykyisessä muuttuvassa turvallisuusympäristössä erittäin tärkeänä pääministeri Orpon hallitusohjelmaan kirjattua tavoitetta rikostorjunnan vahvistamisesta. Tullin näkemyksen mukaan on tarpeellista, että osana tätä tavoitetta biometriikan käytön edellytyksiä lainvalvonta- ja rikostorjuntatarkoituksissa arvioidaan ja parannetaan. Tulli pitää ehdotusta yleisesti kannatettavana.

Useat lausunnonantajat nostivat esiin, että kannatettavista tavoitteista huolimatta ehdotetun sääntelyn oikeasuhtaisuutta ja välttämättömyyttä on tarpeen punnita tarkemmin jatkovalmistelussa. Lausunnoissa nousi esiin myös, että biometrinen tietojen käsittelyä koskevan sääntelyn tulisi olla tarkkarajaista ja täsmällistä. Eräät lausunnonantajista ehdottivat sallittujen käsittelytarkoitusten rajaamista ehdotettua tiukemmin.

Oikeusministeriö toteaa, että esitysluonnoksessa ehdotettava sääntely on erityisen perusoikeusherkkää ja kyse olisi uudesta puuttumisesta perusoikeuksiin, erityisesti yksityiselämän ja henkilötietojen suojaan. Ehdotettavassa sääntelyssä olisi kyse arkaluonteisista biometrisistä tiedoista, jotka kuuluvat henkilötietojen suojan ytimeen ja joihin liittyy vaatimus ydinalueen koskemattomuudesta. Ehdotettavassa sääntelyssä on kyse lisäksi siitä, että biometrinen tietojen käsittelyä laajennettaisiin sellaisiin käyttötarkoituksiin, jotka poikkeavat merkittävästi kyseisten tietojen alkuperäisistä käyttötarkoituksista. Oikeusministeriö korostaa, että perusoikeuksien rajoitusten tulee olla hyväksyttäviä perusoikeusjärjestelmän kokonaisuudessa, ja lainsäätäjän tulee valita perusoikeuksiin vähiten puuttuvat toimenpiteet. Hallituksen esitykseen on sisällytettävä kattava perusoikeusarviointi, jotta voidaan varmistaa, että ehdotettava sääntely vastaa EU-oikeuden asettamia sekä valtiosääntöisiä reunaehtoja rajoitusten välttämättömyydestä ja oikeasuhtaisuudesta.



Puolustusministeriö toteaa, että jatkovalmistelussa olisi hyvä kiinnittää huomioita sääntelyn oikeasuhtaisuuden arvioimiseen. Lausuttavana oleva säädösluonnos liittyy keskeisesti perustuslain 10 §:ssä säädetyn yksityisyydensuojan ja henkilötietojen käyttötarkoitussidonnaisuuden alaan. Yksityisen edun lisäksi Puolustusvoimissa asiaan liittyy vahvasti yleisen intressin suojaamisen tarve (maanpuolustus). Henkilötietojen päätyminen vihamielisen tahon haltuun voisi koskea myös Puolustusvoimissa palvelevien tietoja. Yksityisyydensuoja on perusoikeus ja hallituksen esityksessä liikutaan yleisen ja yksityisen edun suojan herkällä alueella, joka edellyttää lainsäätäjältä huolellista punnintaa ja sen perustelemista ottaen huomioon, että nyt hallituksen esityksessä esitetyt säännökset mahdollistaisivat Suomen kansalaisten ja Suomessa ulkomaalaislain nojalla rekisteröityjen ulkomaalaisten biometristen henkilötietojen käyttämisen lähinnä rajoittamattomana vertailuaineistona.

Liikenne- ja viestintäministeriö pitää tärkeänä, että sormenjälkitietojen vertailu säädetään viimesijaiseksi keinoksi tunnistaa henkilö, jolloin sormenjälkitietojen vertailu olisi mahdollista suorittaa vain, jos henkilöä ei ole mahdollista tunnistaa poliisin tutkinta- ja valvontatehtäviä varten tai rikosten ennalta estämistä ja paljastamista varten käsiteltävien tietojen, kuten rikosperusteisten tuntomerkkitietojen avulla. Esityksessä ehdotettujen muutosten osalta liikenne- ja viestintäministeriö pitää tärkeänä, että biometristen tietojen uusista käyttötarkoituksista aiheutuvat riskit minimoidaan ja sormenjälkitietojen käsittelyn edellytyksistä ja käsittelyyn sovellettavasta menettelystä säädetään täsmällisesti ja yksityiskohtaisesti.

Sosiaali- ja terveysministeriö huomauttaa, että säätämisyjärjestysperusteluissa esityksessä ehdotetun henkilötietojen käsittelyä koskevan sääntelyn arvioidaan olevan välttämätön ja oikeasuhtainen toimenpide ottaen huomioon ehdotusten taustalla olevien tavoitteiden painavuus suhteessa rajoitettavaan perusoikeuteen. Esitysehdotuksessa ei kuitenkaan perustella selkeästi sitä, että esitettävät toimenpiteet olisivat välttämättömiä tai oikeasuhtaisia. Vaikuttaisi siltä, että nyt esitetty sääntely on sellaista, joka rajoittaisi perustuslaissa turvattua yksityiselämän ja henkilötietojen suojan ydinaluetta. Tällä on merkitystä myös kansallisen turvallisuuden ja yleisen turvallisuuden kannalta.

Syyttäjälaitos viittaa sisäministeriön vuonna 2022 tekemää selvitystä varten antamaansa lausuntoon, jonka mukaan biometristen tietojen käyttö auttaisi syyttäjiä näiden perustehtävässä. Syyttäjän tehtävänä on syyttäjälaitoslain 9 §:n mukaan huolehtia rikosoikeudellisen vastuun toteuttamisesta hänen käsiteltävänään olevassa asiassa tasapuolisesti, joutuisasti ja taloudellisesti asianosaisten oikeusturvan ja yleisen edun edellyttämällä tavalla. Syyttäjälaitos nostaa vuoden 2022 lausunnossaan esiin, että harkinnassa on mietittävä tarkasti menettelyn mahdollistamisen merkitystä yleisesti ja sen vaikutusta yksityisyydensuojaan. Rikosten selvittämisintressi on tärkeä yhteiskunnallinen arvo, mutta sen on oltava oikeasuhtaista verrattuna muihin intresseihin.

Poliisihallitus pitää biometristen tietojen rikostorjuntakäytön laajentamista tärkeänä, mutta huomioi että erittäin suureen ihmismäärään potentiaalisesti vaikuttavan lainsäädännön valmisteluun ja vaikutusten arviointiin tulee kiinnittää riittävästi huomiota. Biometriset tiedot ovat lähtökohtaisesti muuttumattomia ihmisen ominaisuuksia, jotka sisältävät yksilöstä sellaista informaatiota, joka mahdollistaa hänen tarkan tunnistamisensa.



Käyttötarkoitussidonnaisuuden periaatteesta poikkeaminen edellyttää lainsäädännöltä tarkkarajaisuutta ja täsmällisyyttä.

Suomen Asianajajat pitää tärkeänä lainvalvonta- ja rikosentorjuntakeinojen tehokasta toteutumista etenkin vakavien ja yleisvaarallisten rikosten ennaltaehkäisemiseksi, paljastamiseksi ja selvittämiseksi. Niin ikään Suomen Asianajajat tukee toimenpiteitä yhteiskunnan turvallisuuden ja viranomaisia kohtaan koetun luottamuksen vahvistamiseksi. Lakiehdotuksen tavoitteet ovat tästä näkökulmasta tarkasteltuna kannatettavia. Kokonaisuutena arvioiden lakiehdotus ei kuitenkaan ole tasapainoinen suhteessa muihin yhteiskunnassa suojattaviin perusoikeuksiin kuten yksityiselämän ja henkilötietojen suojaan eikä ole kaikilta osin riittävästi perusteltu. Suomen Asianajajat esittää, että jatkovalmistelussa tulisi arvioida lakiehdotuksen sisältöä tarkemmin suhteessa sen perusoikeuksille aiheuttamiin riskeihin ja arvioida uudelleen sitä, onko lakiehdotuksen edistäminen ylipäänsä perusteltua. Toissijaisesti Suomen Asianajajat esittää, että passi- ja henkilörekisteritietojen toissijainen käsittely rajattaisiin poliisin henkilötietolain voimassa olevan 15 §:n tilanteiden ohella ainoastaan niihin tilanteisiin, joissa käsittely olisi välttämätöntä hengelle, terveydelle tai vapaudelle aiheutuvan merkittävän vaaran estämiseksi, ja muilta osin oikeustila jätettäisiin ennalleen.

Ihmisoikeuskeskus katsoo, että tehokkaampi rikosentorjunta ja vakavien yhteiskunnallisten vaarojen ehkäisy ovat kannatettavia tavoitteita. Samaan aikaan keskus painottaa, että kun yhteiskunnallisen turvallisuuden kasvua tavoitellaan merkittäväällä perus- ja ihmisoikeuksiin puuttumisella, asiaan liittyvältä oikeudelliselta arvioinnilta vaaditaan tarkkuutta. Nyt kyseessä olisi varsin järeä viranomaistoimivallan lisäys, jolla samalla kasvatettaisiin puuttumista perus- ja ihmisoikeuksissa turvatus yksityiselämän suojan toteutumiseen. Teknisessä valossa biometristen tunnistetietojen laajamittainen käyttö on helppo tapa toteuttaa toimenpiteitä, jotka voivat olla valjastettavissa myös yhteiskunnan sisäisen turvallisuuden lisäämiseen esimerkiksi rikosten ehkäisyn muodossa. Tätä koskevassa sääntelyssä tulee kuitenkin arvioida tarkasti sen oikeudelliset rajat, jotta yksilöiden perustuslailliset oikeudet tulevat samalla turvatuiksi. Sääntelyn tarkkuudella voidaan samalla ehkäistä yhteiskunnallisen turvallisuuspuheen myöhempää valjastamista ihmisoikeuksien tai oikeusvaltion perusperiaatteiden heikentämiseen. Vaikka Suomen tilanne on tässä suhteessa kansainvälisesti katsoen hyvä, kokemus eri puolilta maailmaa osoittaa, että biometriikkaan perustuva massavalvonta on helposti valjastettavissa yksityiselämän suojaa ja muita ihmisoikeuksia loukkaavaan toimintaan.

Ehdotetun sääntelyn oikeasuhtaisuuden punnintaan kiinnittävät lausunnoissaan huomiota myös **valtioneuvoston oikeuskansleri, eduskunnan oikeusasiamies ja tietosuojavaltuutetun toimisto**, joiden näkemyksiä käsitellään tarkemmin jäljempänä.

Eräät lausunnonantajat vastustavat esitysluonnoksessa ehdotettuja muutoksia kokonaisuudessaan.

Electronic Frontier Finland – Effi ry toteaa, että hallituksen esitykset biometristen rekisterien käytön laajentamisesta herättävät vakavia huolia yksityisyydensuojan ja perusoikeuksien toteutumisen näkökulmasta. Ehdotetut muutokset, jotka mahdollistavat biometristen tietojen, erityisesti kasvopiirteiden, laajemman ja reaaliaikaisen käytön, luovat uhan massavalvonnalle. Etenkin reaaliaikainen kasvojentunnistus julkisilla paikoilla



voi johtaa tilanteeseen, jossa yksilöiden perusoikeudet, kuten oikeus yksityisyyteen, vaarantuvat. Poliisin ja Maahanmuuttoviraston rekistereihin talletetut biometriset tiedot on alun perin kerätty muuhun käyttötarkoitukseen kuin rikosten selvittämiseen ja rikostorjuntaan. Aiempaa lakia säädettäessä käyttö rikostorjuntaan nimenomaisesti rajattiin pois käyttötarkoituksista. Rekisteröidyt ovat luovuttaneet tietonsa rekistereihin sillä oletuksella, että niitä käytetään vain laissa sillä hetkellä määriteltuihin käyttötarkoituksiin. Rekisteröityjen oikeusturvan vuoksi rekisterien käyttötarkoitusta ei tulisi laajentaa alkuperäisestä. Esitysluonnoksessa ei ole perusteltu riittävästi näin voimakkaasti perus- ja ihmisoikeuksiin puuttuvia toimia, joten esityksiä ei Effi ry:n mielestä pidä viedä eteenpäin. Lisäksi tulisi vakaasti harkita passi- ja henkilökorttirekistereiden tuhoamista. EU-oikeus ei edellytä sellaisten olemassaoloa, eikä niitä ole käytössä useassa EU-maassa.

Pakolaisneuvonta ry vastustaa luonnoksessa ehdotettua. Ehdotus tarkoittaa merkittävää puuttumista perus- ja ihmisoikeuksiin, ilman että lakimuutoksille on esitetty asianmukaisia perusteita. Ehdotetut muutokset tulee arvioida perusoikeuksien rajoitusedellytykset huomioiden, mukaan lukien suhteellisuusperiaate sekä painavan yhteiskunnallisen tarpeen osoittaminen. Perusoikeusrajoitusten tulee olla välttämättömiä hyväksyttävän tavoitteen saavuttamiseksi. Ehdotus ei täytä näitä vaatimuksia.

Amnesty International Suomen osasto (Amnesty) katsoo, että esitysluonnos puuttuu voimakkaasti lähes kaikkien Suomessa oleskelevien ihmisten ihmis- ja perusoikeuksiin, kuten yksityiselämän ja henkilötietojen suojaan. Esitysluonnoksessa ei ole esitetty asianmukaisia ja riittäviä perusteluja näin voimakkaasti perus- ja ihmisoikeuksiin puuttuville toimille. Amnesty katsoo, että hallituksen esitysluonnoksesta ei käy yksiselitteisesti ilmi, täyttääkö ehdotettu sääntely kokonaisuutena arvioiden perus- ja ihmisoikeuksien vaatimukset. Pelkkää rikostutkinnan jonkin asteista tehostumista ei voi pitää painavana yhteiskunnallisena perusteena käyttötarkoitussidonnaisuudesta poikkeamiselle. Myöskään kansallisen turvallisuuden osalta tällaista perustetta ei ole esitetty. Amnesty katsoo, että ehdotettuja lakimuutoksia ei tule ottaa käyttöön. Muutoksilla puututtaisiin erittäin voimakkaasti perus- ja ihmisoikeuksiin, eikä hallituksen esitysluonnoksessa ole kyetty osoittamaan niiden välttämättömyyttä ja oikeasuhtaisuutta. Kyse on poliisin toimivaltuuksien rajusta kasvattamisesta ilman, että sille on esitetty todellista tarvetta.

Liberaalipuolue - Vapaus valita r.p. vastustaa esitettyjä muutoksia esimerkiksi perustuslailliseen oikeuteen yksityisyyteen ja syyttömyysolettamaan liittyvistä syistä.

Demla ry näkee koko lakihankkeen erittäin arveluttavana, ja erityisen kielteisesti se suhtautuu biometristen tietojen käyttöön sellaisella perusteella, johon liittyy yksittäisen henkilön suurta harkintavaltaa tapahtuman todennäköisyyden arvioinnissa. Demla ry vastustaa kaikkia ehdotettuja poliisin lisätoimivaltuuksia sekä tietojen jakamisen laajentamista nykyisestä. Ehdotus sisältää kokonaisuudessaan merkittäviä tietoturvariskejä epävakaa maailmanajassa ja se tulisi harkita uudelleen. Demla ry pitää myös kyseenalaisena, lisääkö kaikkien Suomen kansalaisten biometristen tietojen käytön mahdollistaminen potentiaalisten tulevien rikosten estämiseksi tai mahdollisesti jo tapahtuneiden rikosten paljastamiseksi kansalaisten luottamusta. Poliisin valtuuksien lisääminen erityisesti yksittäisen poliisimiehen harkintavaltaa lisäävällä tavalla kasvattaa riskejä asiallisen, avoimen ja oikeudenmukaisen toiminnan laiminlyömiseen. Erityistä huolta



kohdistuu tällä hetkellä poliisissa piilevään rasismiin ja etniseen profilointiin sekä erilaisten mielenosoitusten kohteluun.

Myös suurin osa lausunnon antaneista yksityishenkilöistä vastusti ehdotettuja muutoksia muun muassa käyttötarkoitussidonnaisuuteen, yksityisyyden suojaan ja syyttömyysolettaman noudattamiseen liittyvistä syistä. Yhdessä yksityishenkilön lausunnossa esitettiin rikosperusteisesti rekisteröityjen sormenjälkitietojen tallennusajan pidentämistä 50 vuoteen vaihtoehtona luonnoksessa ehdotetuille käyttötarkoituksen laajennuksille. Osa lausunnonantajista piti esitysluonnosta kansalaisen näkökulmasta vaikeaselkoisena. Eräissä lausunnoissa ehdotettiin myös nykyisen passien ja henkilökorttien sormenjälkiä sisältävän rekisterin poistamista.

3 Esityksen suhde EU-oikeuteen sekä perus- ja ihmisoikeuksiin

3.1 Yksityiselämän ja henkilötietojen suoja

Useat lausunnonantajat kuvasivat lausunnoissaan EU:n tietosuojalainsäädäntöä ja Euroopan unionin tuomioistuimen ratkaisukäytäntöä sekä niistä seuraavia reunaehtoja ehdotetulle sääntelylle. Lausunnoissa kuvattiin myös perustuslakivaliokunnan henkilötietojen suojaa koskevaa lausuntokäytäntöä, erityisesti perustuslakivaliokunnan lausuntoja arkaluonteisten tietojen käsittelystä sekä käyttötarkoitussidonnaisuuden vaatimuksesta. Huomiota kiinnitettiin myös perusoikeuksien yleisiin rajoitusedellytyksiin.

Valtioneuvoston oikeuskansleri toteaa, että esitetyt säännökset mahdollistaisivat lähes kaikkien Suomen kansalaisten ja ulkomaalaislain nojalla rekisteröityjen ulkomaalaisten biometrinen tietojen käyttämisen vertailuaineistona. Potentiaaliset vaikutukset yksityisyyden ja henkilötietojen suojaan olisivat siten huomattavia. Riippumatta siitä, miten usein tai harvoin tietoja hallituksen esityksessä esitettyjen jossain määrin epäselvien arvioiden mukaan nyt vertailtaisiin, tulevaisuudessa tilanne voi olla toinen eritoten siksi, että teknologisen kehityksen myötä poliisi saisi arvatenkin tehokkaampia välineitä vertailun tekemiseen. Siksi ehdotettava sääntely on nähtävä sellaisena, joka sisältää huomattavan rajoituksen yksityiselämän ja henkilötietojen suojaan – rajoituksen, joka lähestyy näiden perusoikeuksien ydinaluetta.

Valtioneuvoston oikeuskansleri viittaa EUT:n ratkaisuun C-268/21 Norra Stockholm Bygg, jossa käyttötarkoitussidonnaisuuden periaatetta on tulkittu varsin tiukasti. Ratkaisua ei mainita hallituksen esityksessä, vaikka siinä muutoin käsitelläänkin kiitettävän runsaasti EUT:n käytäntöä. Norra Stockholm Bygg on kuitenkin siinä määrin merkittävä ratkaisu juuri tämän periaatteen tulkinnassa, että siihen olisi jatkovalmistelussa syytä kiinnittää huomiota eritoten siksi, että siinä tarkastellaan myös asetuksen 5 artiklan suhdetta 23 artiklaan, jossa säädetään rajoituksista.

Valtioneuvoston oikeuskansleri nostaa myös esiin, että automaatio edesauttaa monien hallinnollisten tehtävien suorittamista valtionhallinnossa, mutta siihen sisältyy myös riskejä. Pitkälle automatisoitu laajojen tietomassojen kerääminen, käsittely ja luovuttaminen muodostavat riskialtista tietomassaa, josta on pääteltävissä hyvin erilaisia asioita kuin manuaalisesti käsiteltävistä yksittäisistä tiedoista tai tietoryhmistä. Esimerkiksi ihmisen yksityiselämästä piirtyy huomattavasti yksityiskohtaisempi kuva silloin, kun häntä koskevia



erilaisia tietoja automaattisesti yhdistetään ja verrataan. Tämä automaatioon liittyvä riskiperusteinen lähtökohta on omaksuttu myös tietosuojasääntelyssä. Hallituksen esitykseen on sisällytettävä arvio siitä, täyttääkö ehdotettu lainsäädäntö tietosuoja-asetuksen 22 artiklan ja rikosasioiden tietosuojadirektiivin 11 artiklan mukaiset vaatimukset.

Hallituksen esitysluonnoksessa mainitaan perustuslakivaliokunnan kanta siitä, että muu kuin alkuperäinen käyttötarkoitus ei saa muodostua rekisterin pääasialliseksi tai edes merkittäväksi käyttötavaksi. Valtioneuvoston oikeuskanslerin näkemyksen mukaan hallituksen esityksessä käy ilmi, ettei pääasiallinen käyttötapa varmaankaan olisi käsillä, sillä tietoja käsiteltäisiin yhä ilmeisesti pääasiassa alkuperäisessä käyttötarkoituksessa, eli passin myöntämisen ja sen aitouden varmistamisen vuoksi. Epäselväksi jää, miten hallituksen esityksessä voidaan varmistua siitä, ettei toissijainen käyttötarkoitus tosiasiaa muodostu merkittäväksi käyttötarkoitukseksi. Epävarmaa on, onko ehdotuksessa kyse rajatusta poikkeuksesta käyttötarkoitussidonnaisuuden periaatteeseen sekä se, täyttääkö sääntely perus- ja ihmisoikeuksien vaatimukset ja on yhteensopivaa EU-oikeuden asettamien (sekä tietosuoja- että tekoälysääntelyn) vaatimusten kanssa. Esityksessä on tarkemmin arvioitava sitä, miten ehdotettu sääntely täyttää nämä perustuslakivaliokunnan asettamat ehdot.

Eduskunnan oikeusasiamies toteaa, että kun kysymys on perustuslaissa turvatun yksityiselämän suojan piiriin kuuluvasta henkilötietojen suojasta, tulee sitä rajoittavan sääntelyn täyttää myös perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset. Perusoikeuksien rajoitusedellytyksiin kuuluvaan hyväksyttävyyteen kuuluu se, että rajoitukselle on painava yhteiskunnallinen tarve. Vakavan rikollisuuden torjunnan on sinänsä vakiintuneesti katsottu perustelevan perusoikeusrajoitusten edellyttämän painavan yhteiskunnallisen intressin. Esitysluonnokseen sisältyvistä rikoksista valtaosa mahtuu näihin vakavan rikoksen käsitteisiin. Se, vaatiiko painava yhteiskunnallinen intressi esitysluonnoksen mukaista lainmuutosta, edellyttää lisäksi arviota siitä, onko rikollisuustilanne muuttunut sellaiseksi, että ehdotettuihin yksityisyyteen ja henkilötietojen suojaan laajasti kajoaviin perusoikeusrajoituksiin on nyt ilmaantunut välttämätön tarve. Esitysluonnoksessa ei ole esitetty tietoja sellaisesta rikollisuustilanteen muuttumisesta, joka perustelisi ehdotuksia. Eduskunnan oikeusasiamiehen käsityksen mukaan rikollisuustilanteessa ei ole tapahtunut sellaista muutosta. Käytettävissä olevien tietojen valossa oikeusasiamies ei ole täysin vakuuttunut siitä, että ehdotukset kaikilta osin nojautuisivat sellaisiin perusoikeusjärjestelmään palautuviin yhteiskunnallisiin intresseihin, jotka riittävästi perustelevat käyttötarkoitussidonnaisuudesta poikkeamista.

Poliisilla on jo nyt ajan kuluessa merkittävästi laajentuneet salaisen tiedonhankinnan ja salaisten pakkokeinojen sekä tiedustelun toimivaltuudet. Tämäkin on otettava huomioon harkittaessa poliisin uusien toimivaltuuksien suhteellisuutta. Suhteellisuuden osalta herättää kysymyksen ainakin ehdotuksen sisältyvät vähäisimmät rikokset, joiden rangaistusmaksimi on vain kaksi vuotta vankeutta. Rikosten paheksuttavuutta tulee arvioida niiden rangaistusarvon perusteella, jota niiden rangaistusasteikot ilmentävät. Toiminnan merkittävyyttä arvioitaessa keskeistä on se, millä intensiteetillä rekistereitä käytettäisiin alkuperäisestä poikkeavaan tarkoitukseen. Luonnoksessa ei kuitenkaan ole arviota siitä, kuinka paljon ehdotettuja rikosnimikkeitä vuosittain tulisi estämisen, paljastamisen tai selvittämisen kohteeksi ja kuinka monessa henkilössä ei olisi saatu todennettua lain 5–8 §:ssä tarkoitetuilla tiedoilla.



Ehdotetun alkuperäisestä poikkeavan käyttötavan merkittävyyttä lisää sääntely mahdollisuudesta luovuttaa tietoja suojelupoliisille, Rajavartiolaitokselle, Tullille ja Puolustusvoimille erikseen säädetyissä tilanteissa. Ottaen huomioon ehdotuksessa esitettyjen rikosnimikkeiden suuren lukumäärän eduskunnan oikeusasiamies pitää mahdollisena, että esitetty alkuperäiseen käyttötarkoitukseen liittymätön toiminta voisi käytännössä muodostua rekisterien vähintäänkin merkittäväksi käyttötavaksi, ja joka tapauksessa ehdotettu sääntely mahdollistaisi sen. Ehdotus on ongelmallinen perusoikeusrajoitusten edellytyksenä olevan suhteellisuusvaatimuksen kannalta. Sinänsä oikeasuhtaisuuteen kuuluva rajoitusten välttämättömyys näyttää otetun huomioon siinä, että ennen vertailun suorittamista tulisi aina varmistaa, ettei henkilöä ole mahdollista tunnistaa poliisin tutkinta- ja valvontatehtäviä varten tai rikosten ennalta estämistä ja paljastamista varten käsiteltävien tietojen, kuten ns. rikosperusteisten tuntomerkkietietojen avulla.

Hallituksen esityksessä on myös otettava kantaa siihen, onko nyt esitetty sääntely sellaista, joka rajoittaisi yksityiselämän ja henkilötietojen suojan ydinaluetta. Ehdotetuilla sääntelymuutoksilla parannettaisiin todennäköisesti viranomaisten mahdollisuuksia suorittaa erinäisiä tehtäviään. Se ei kuitenkaan näin merkittävän perusoikeusrajoituksen kohdalla ole riittävää. Perusoikeusrajoitus on hyväksyttävä vain, mikäli se on välttämätön ja oikeasuhtainen toimenpide tavoitteisiinsa nähden.

Tietosuojavaluuttetun toimisto nostaa esiin, että esitysluonnoksen mukaan vertailuaineistona voitaisiin käyttää passi- ja henkilökorttirekisterissä olevia neljän miljoonan henkilön tietoja. Ehdotuksessa ei ole esitetty mitään muuta lukumäärätietoja kuin 70 ilmoituksen yhteydessä tallennettuja tunnistamattomia sormenjälkiä, jotka voisivat olla tunnistettavissa. Osumia sormenjälkihakuun voisi näin ollen tapahtua vain 0,0000175 prosentissa haettavista tiedoista, silloin kun käsiteltäisiin neljän miljoonan henkilön henkilötietoja. Vaikka sormenjälkihakua varten vertailuaineistoa rajattaisiin jollain tavalla, olisi mahdollinen osumaprosentti edelleen hyvin alhainen. Jatkovalmistelussa olisi kiinnitettävä huomioita oikeasuhtaisuuden edelleen arvioimiseen ja perustelujen kehittämiseen tältä osin, sillä ehdotetut säännökset eivät esitetyssä muodossaan olisi tietosuoja-asetuksen 9 artiklan 2 kohdan g alakohdassa tarkoitettulla tavalla oikeasuhtaisia niille ehdotettuun tavoitteeseen nähden, eivätkä noudattaisi keskeisiltä osin oikeutta henkilötietojen suojaan. Ehdotuksen mukainen biometristen henkilötietojen käsittely on myös rikosasioiden tietosuojadirektiivin II luvun 4 artiklan c kohdan perusteella arvioiden hyvin laajaa verrattuna tarkoituksiin, joita varten niitä tultaisiin ehdotuksen mukaan käsittelemään. Tältä osin asiaa tulisi vielä arvioida ja hallituksen esityksen perusteluja kehittää rikosasioiden tietosuojadirektiivin oikeasuhtaisuuden näkökulmasta.

Oikeusministeriö toteaa, että tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 3 kohta mahdollistaa ehdotetun kaltaisen sääntelyn, sikäli kun esityksessä tehdään selkoa liikkumavaran käytöstä ja varmistetaan, että tietosuoja-asetuksen ja perustuslakivaliokunnan asettamat reunaehdot täyttyvät. Tietosuoja-asetuksen valossa perusvaatimuksena kansalliselle erityissääntelylle on, että henkilötietojen käsittely on yleisen edun mukaista ja oikeasuhteista. Biometristen tietojen käsittelyn osalta ehdotettavaa sääntelyä voidaan antaa 9 artiklan 2 kohdan g alakohdan nojalla. Jatkovalmistelussa tulee kiinnittää huomiota ennen muuta siihen, että hallituksen esityksestä kävisi ilmi, missä säännöksissä käytetään miten 9 artiklan 2 kohdan g



alakohdan liikkumavaraa ja miten kyseisen kohdan edellyttämistä suojatoimista on huolehdittu.

Oikeusministeriö toteaa myös, että edellä esitysluonnoksessa esiin tuodut yleisen tietosuojaa-asetuksen 23 artiklan 1 kohdassa tarkoitetut tavoitteet ovat sellaisia painavia yhteiskunnallisia intressejä, joiden nojalla rajoituksia henkilötietojen suojaan ja käyttötarkoitussidonnaisuuden periaatteeseen voidaan tehdä, sikäli kun ne ovat demokraattisessa yhteiskunnassa välttämättömiä ja oikeasuhteisia ja niissä noudatetaan keskeisiltä osin perusoikeuksia ja -vapauksia. Esitysluonnoksen säätämisyjärjestysperusteluissa ei kuitenkaan ole tarkempaa säännöskohtaista arviointia siitä, että poikkeaminen käyttötarkoitussidonnaisuudesta olisi kunkin säännösheidotuksen ja kunkin käyttötarkoituksen osalta välttämätöntä ja oikeasuhteista, ja että ehdotetuissa rajoituksissa kunnioitetaan keskeisiltä osin perusoikeuksia- ja vapauksia. Koska kyse on EU:n perusoikeuskirjan 8 artiklassa turvatu oikeuden rajoittamisesta, kyseiset rajoitukset tulee perustella ennen muuta unionin tietosuojalainsäädännön ja perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön, mutta myös perusoikeuskirjan 52 artiklan 1 kohdan edellyttämällä tavalla.

Esityksen säätämisyjärjestysperusteluja olisi oikeusministeriön mukaan tarpeen täydentää EUT:n arkaluonteisten henkilötietojen käsittelyä ja rikosasoiden tietosuojadirektiiviä (EU) 2016/680 koskevan oikeuskäytännön arvioinnilla, jotta voidaan varmistua, että ehdotettavaa sääntelyä voitaisiin pitää EU:n perusoikeuskirjan 7, 8 ja 52(1) artiklan sekä EU:n tietosuojasääntelyn mukaisena. Oikeusministeriö nostaa myös esiin tarpeen arvioida apulaistietosuojavaltuutetun päätöstä asiassa TSV/16/2023, jossa on otettu kantaa poliisin tekemän henkilötuntemerkkien rekisteröinnin lainmukaisuuteen.

Oikeusministeriö toteaa, että tietosuojaa-asetuksen kansallisesta liikkumavarasta on hyvä tehdä selkoa säännöskohtaisesti ja perustella ehdotetun sääntelyn yleisen edun mukaisuutta ja oikeasuhteisuutta. Oikeusministeriö nostaa myös esiin, ettei ehdotettavaa sääntelyä ole tarkemmin avattu suhteessa perustuslakivaliokunnan arkaluonteisten henkilötietojen käsittelyä koskevaan lausuntokäytäntöön, kuten arkaluonteisten henkilötietojen säilyttämistä koskevaan käytäntöön.

Oikeusministeriö tuo lisäksi esiin perustuslakivaliokunnan käyttötarkoitussidonnaisuudesta poikkeamista koskevaa lausuntokäytäntöä ja toteaa, että esitysluonnoksesta jää epäselväksi, ovatko esitetyt poikkeukset käyttötarkoitussidonnaisuudesta perustuslakivaliokunnan tähänastisessa käytännössä edellytetyn mukaisesti riittävästi rajattuja. Huomio koskee erityisesti merkittävän vaaran estämistä ja kansallisen turvallisuuden suojaamista. Rekisteröidyn olisi haasteellista, jopa mahdotonta tietää, kuinka laajasti ja missä tilanteissa hänen biometrisia tietojansa käsiteltäisiin. Tällä on merkitystä myös perusoikeuksien yleisiin rajoitusedellytyksiin kuuluvan oikeusturvavaatimuksen kannalta.

Oikeusministeriö toteaa, että perustuslakivaliokunnan arvioitavana on ollut useita hallituksen esityksiä, joissa on käsitelty passirekisterin, henkilökorttirekisterin ja ulkomaalaislain 131 §:n nojalla poliisin rekisteriin talletettavien biometrinen tietojen käsittelyä. Tähänastisena lähtökohtana on ollut, että biometrisiä tietoja sisältävän rekisterin tietojen käyttäminen tietojen varsinaisen keräämis- ja tallettamistarkoituksen ulkopuolelle jääviin tarkoituksiin on laajojen biometrisiä tunnistetta sisältävien rekisterien yhteydessä



syytä suhtautua kielteisesti. Käyttötarkoitussidonnaisuudesta on voitu tehdä vain täsmällisiä ja vähäisiä luonnehdittavia poikkeuksia, eikä sääntely ole saanut johtaa siihen, että muu kuin alkuperäiseen käyttötarkoitukseen liittyvä toiminta muodostuu rekisterin pääasialliseksi tai edes merkittäväksi käyttötavaksi. Perusoikeusrajoituksia sisältävän sääntelyn tulee täyttää perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset. Tältä osin perustuslakivaliokunnan käytännön valossa keskeiseksi muodostuu erityisesti esitysluonnoksessa ehdotettavien perusoikeusrajoitusten hyväksyttävyyden ja oikeasuhtaisuuden, joka sisältää sen, että ehdotettavien rajoitusten tulee olla välttämättömiä hyväksyttävän tavoitteen saavuttamiseksi.

Oikeusministeriö kiinnittää huomiota myös siihen, että ehdotetussa sääntelyssä ei tehdä eroa biometristen tietojen käytölle sormenjälkien tai kasvokuvien osalta, vaan sääntelyssä mahdollistetaan lähes kaikissa tilanteissa molempien tietojen käyttö. Esitysluonnoksen perusteluissa todetaan kuitenkin, että sormenjälkien ja kasvokuvien hyödynnettävyys rikosten estämisessä, paljastamisessa ja selvittämisessä vaihtelee rikoslajeittain. Sääntely mahdollistaisi tietojen käsittelyn laajemmin kuin mitä rikostorjunnan intressi kaikissa tilanteissa edellyttäisi. Näin ollen perusoikeusrajoituksen välttämättömyys esitetyssä laajuudessa ja yksilöimättömyydessään asettuu kyseenalaiseksi. Lisäksi perustuslakivaliokunnan käytännössä on edellytetty, että arkaluonteisten henkilötietojen käsittely rajataan täsmällisillä ja tarkkarajaisilla säännöksillä välttämättömään.

Oikeasuhtaisuuteen liittyy myös kysymys biometristen tietojen käsittelyoikeuden sitomisesta tiettyihin rikostunnusmerkistöihin. Esitysluonnoksen säätämisyjärjestysperusteluissa ei ole tarkemmin perusteltu jokaisen tunnusmerkistön osalta erikseen sitä, mikä merkitys sormenjälkien tai kasvokuvien käsittelyllä olisi kyseisen tunnusmerkistön mukaisen rikoksen estämisessä, paljastamisessa tai selvittämisessä. Tämän puutteen merkitys perusoikeusarvioinnin kattavuuden kannalta korostuu vielä sen vuoksi, että säännöksissä asetetaan yksilöitä eri asemaan sen perusteella, minkä maan kansalainen henkilö on. Myöskään kansallisen turvallisuuden suojaamisen osalta säätämisyjärjestysperusteluissa ei ole perusteltu perusoikeusrajoituksen oikeasuhtaisuutta.

Oikeusministeriö kiinnittää vielä huomiota siihen, että perustuslakivaliokunta on hiljattain poliisilain, pakkokeinolain ja esitutkintalain muuttamista koskevien esitysten osalta todennut, että kyseisten lakien toimivaltasääntelylle on ollut ominaista kehitys, jossa toimivaltuuksia lisätään tai niitä laajennetaan vähittäin. Näillä lainmuutoksilla toteutettavat laajennukset ovat valiokunnan mukaan voineet olla sinänsä vähäisiä, mutta välttämättömyyden ja oikeasuhtaisuuden valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa on otettava huomioon myös jo aiemmin säädetyt valtuudet. Valiokunnan mukaan vähäinenkin laajennus toimivaltuuteen, jonka perustuslakivaliokunta on aiemmassa lausunnossaan arvioinut olevan valtiosääntöoikeudellisesti moitteeton, voi antaa aihetta muuttaa välttämättömyyden ja oikeasuhtaisuuden arviointia. Valiokunta on lisäksi esitutkinta- ja pakkokeinolainsäädännön osalta todennut, että tällaiset osittaismuutokset ovat omiaan vaikeuttamaan kokonaiskuvan saamista kyseisestä lainsäädännöstä ja sen vaikutuksista.

Puolustusministeriö nostaa esiin, että biometriset tiedot ovat ns. arkaluonteisia henkilötietoja, jotka kuuluvat EU-tasoisessa henkilötietosääntelyssä ns. erityisiin



henkilötietoryhmiin. Tietoja koskee perustuslakivaliokunnan aikaisemman ratkaisukäytännön perusteella erityinen ja huolellinen perusteluvelvollisuus.

Sosiaali- ja terveysministeriö huomauttaa, että esitetyt säännökset mahdollistaisivat lähes kaikkien Suomen kansalaisten ja Suomessa ulkomaalaislain nojalla rekisteröityjen ulkomaalaisten biometristen tietojen käyttämisen vertailuaineistona. Esitysehdotuksen mahdolliset vaikutukset yksityisyyden ja henkilötietojen suojaan ja käsittelyyn liittyvät riskit voivat siten olla huomattavia. Erityisesti tämän takia ja jotta esitettävän sääntelyn tavoite saavutettaisiin, hallituksen esitysluonnoksen jatkovalmistelussa tulisi ministeriön arvion mukaan kiinnittää huomiota erityisesti neljään eri asiakokonaisuuteen: 1. käyttötarkoitussidonnaisuus ja perusoikeusrajoitusten oikeasuhtaisuus, 2. oikeusturvakeinot, 3. suojatoimet ja 4. tekoälyn käyttö. Jatkovalmistelussa olisi hyvä kiinnittää huomioita esitysehdotuksen perusoikeusrajoitusten oikeasuhtaisuuden arvioimiseen ja myös pykäläkohtaisten ja säätämisyjärjestysperustelujen kehittämiseen. Säännökset eivät ehdotetussa muodossaan liene tietosuoja-asetuksen 9 artiklan 2 kohdan g ja 6 artiklan 3 alakohdissa tarkoitettulla tavalla oikeasuhtaisia niille ehdotettuun tavoitteeseen nähden, eivätkä tämän takia vaikuttaisi noudattavan oikeutta henkilötietojen suojaan siten kuin EU:n yleisessä tietosuoja-asetuksessa ja perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä on edellytetty tehtävän.

Rikosasioiden tietosuojadirektiivin mukaan jäsenvaltioiden on säädettävä siitä, että henkilötiedot ovat asianmukaisia ja olennaisia eivätkä ne ole liian laajoja niihin tarkoituksiin, joita varten niitä käsitellään. Esityksessä arvioidaan, että biometristen henkilötietojen vertailuaineisto ehdotuksessa mainittuihin tarkoituksiin koskisi yli 70 prosenttia koko Suomen väestöstä. Sääntelyllä olisi siis merkittäviä vaikutuksia suurimpaan osaan suomalaisista. Esitysehdotuksen mukainen biometristen henkilötietojen käsittely on rikosasioiden tietosuojadirektiivin perusteella siis hyvin laajaa verrattuna siihen käyttötarkoituksiin, joita varten niitä tulisi esitysehdotuksen mukaan keräämään ja muutoin käsittelemään. Tämän takia esitettävää sääntelyehdotusta ja myös sen perusteluja tulisi oikeasuhtaisuuden näkökulmasta arvioida EU-sääntelyn edellyttämän ja perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön mukaisesti.

Esitysehdotukseen ei myöskään sisälly arviota passeja ja henkilökortteja varten kerättyjen biometristen henkilötietojen alkuperäisen ja nyt ehdotetun toisiokäytön yhteensopivuudesta, vaikka asiaan on aiemmin kiinnitetty huomiota sisäasiainministeriön selvityksessä. Myös tämän osalta tulisi kiinnittää huomiota perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntöön ja toisaalta arvioida ehdotuksen yhteensopivuus EU:n perusoikeuskirjan ja perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön edellyttämän suhteellisuusperiaatteen kanssa.

Pakolaisneuvonta ry:n mukaan luonnoksessa ei ole riittävästi arvioitu, mahdollistaako EU-oikeus kansalliseen passirekisteriin talletettujen biometristen tietojen käsittelyä muuhun kuin niiden alkuperäiseen käyttötarkoitukseen luonnoksessa ehdotetulla tavalla. Luonnoksessa on mainittu, mutta siinä ei ole huomioitu riittävästi EUT:n eikä EIT:n oikeuskäytäntöä. Arkaluonteisten tietojen käsittelyssä on kyse henkilötietojen suojan ytimestä. Yksityiselämän suojaan kohdistuvia rajoituksia on arvioitava perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten, erityisesti rajoitusten hyväksyttävyyden ja oikeasuhtaisuuden,



näkökulmasta. Luonnos ei täytä näitä edellytyksiä. Luonnoksesta ei myöskään selviä miten siinä esitetyn kaltaiset toimivaltuudet olisivat välttämättömiä hyväksyttävän tavoitteen saavuttamiseksi ja ettei tavoitteeseen voida päästä muilla perusoikeuksia vähemmin rajoittavilla keinoilla.

Amnesty toteaa, että muutoksilla biometristen tietojen hyväksikäyttö tehtäisiin Suomessa lähtökohtaisesti sallituksi lainvalvonnassa, kun EU:n säännöksissä niiden käyttö taas lähtökohtaisesti ei ole sallittua. Tarkoituksena EU-oikeudessa ei ole, että kansallisessa lainsäädännössä mentäisiin oikeuksien suojaamisessa heikompaan suuntaan, vaan päinvastoin EU-oikeuden lähtökohta on suojata oikeuksia paremmin. Esitysluonnoksessa ei ole myöskään eroteltu toimien välttämättömyyttä ja oikeasuhtaisuutta rikosasioissa ja kansallisen turvallisuuden kannalta. Ylipäänsä esitysluonnoksen arviointi tässä suhteessa on heikkoa. Amnesty nostaa myös esiin, että perustuslakivaliokunta on aiemmin suhtautunut kielteisesti passi- ja henkilökorttirekistereihin tallennettujen biometristen tietojen käyttämiseen muuhun kuin niiden tallentamiseen liittyvään alkuperäiseen tarkoitukseen. Esitysluonnoksesta ei käy selkeästi ilmi, miksi asiaa nyt pitäisi tulkita eri tavalla.

Ihmisoikeuskeskus nostaa esiin, että Euroopan ihmisoikeussopimus tunnistaa henkilökohtaisen turvallisuuden tai rikostorjunnan intressit sellaisiksi lähtökohdiksi, joiden perusteella yksityiselämän suojaan voi olla mahdollista puuttua. Yksityiselämän suojaan tällaisissa tilanteissa kohdistuvat rajoitustoimenpiteet tulee kuitenkin nähdä kokonaisarvioinnissa hyväksyttävinä ja välttämättöminä. Asiassa on myös huomioitava EIT:n pitkäaikainen lähtökohta, jonka mukaan rikostorjunnan toimintamahdollisuuksia vääjäämättä rajaa velvoite toimia rikosprosessuaalisten takeiden sekä perus- ja ihmisoikeuksien asettamien rajoitusten sisällä. Lähtökohta asettaa vaatimuksen tarkalle punninnalle siitä, miten pitkälle meneviä perus- ja ihmisoikeuksiin tehtäviä rajoituksia voidaan pitää tarkoituksenmukaisina ja välttämättöminä lakiesityksen tavoitteiden saavuttamiseksi.

Ihmisoikeuskeskus pitää kyseenalaisena esitysluonnoksen näkemystä siitä, että rekisterit eivät ehdotettujen muutosten myötä muodostuisi käyttötavaltaan merkittävästi erilaisiksi nykyisestä on, varsinkin kun otetaan huomioon se, miten valtavaa ihmisjoukkoa sormenjälkirekisterit koskettavat. Merkittävyyttä uudelle käyttötavalle toisi myös se varsin laaja rikosnimikkeiden joukko, joiden tutkintaan sormenjälkirekisterit oltaisiin esitysluonnoksessa valjastamassa. Ehdotetut lakimuutokset edellyttävät huomattavasti täsmällisempää perusoikeuksien rajoitusedellytyksiä koskevaa analyysia, mikäli nykyiset sormenjälkirekisterit avattaisiin rikostutkintaan ja muihin luonnoksessa esitettyihin tarkoituksiin. Jatkovalmistelussa tulisi myös varmistua siitä, olisiko lakimuutosten jälkeen ylipäänsä mahdollista hyödyntää niitä biometrisia tietoja, jotka on kerätty ennen lakimuutosten voimaantuloa.

Demla ry toteaa, että lakiesityksiä on tarkasteltava kotimaisten perusoikeuksien rajoitusedellytysten, EU-oikeuden ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen ja tietosuojayleissopimuksen näkökulmasta. Lakiesityksessä tämä perus- ja ihmisoikeuslähtöinen tarkastelu ei kuitenkaan ole ollut lähestymistapana, eikä perus- ja ihmisoikeuksia ole tarkasteltu kokonaisuutena.



Demla ry nostaa myös esiin, että sekä perusoikeuksien rajoitusedellytykset, Euroopan ihmisoikeussopimus että EU:n tietosuoja-asetus velvoittavat kiinnittämään huomiota rajoitus- tai poikkeamisperusteiden hyväksyttävyyteen. Vaikka sekä kansallinen turvallisuus että rikosten torjunta ovat sinänsä painavia yhteiskunnallisia, yleistä etua palvelevia tavoitteita, molemmat käsitteet ovat hyvin laajoja ja siten haastavia täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusnäkökulmasta. Kaikki kansallisen turvallisuuden näkökulmasta kielteiset ilmiöt eivät ole yhteiskunnan elintärkeille toiminnoille yhtä vaarallisia, eikä kaikki rikollisuus ole yhteiskunnalle yhtä vaarallista tai haitallista. Kansallisen turvallisuuden ja rikollisuuden määrittelyssä käydään aina myös arvokeskustelua, jossa on kyse yhteiskunnallisista käsitteikkailuista ja ristiriidoista. Niistä ei vallitse yhteiskunnassa yksimielisyyttä myöskään asiantuntijoiden keskuudessa. On huolestuttavaa, jos Suomessa ollaan päätyvässä tilanteeseen, jossa kansallisella turvallisuudella tai rikostorjunnalla voidaan perustella melkein mitä vain viranomaisten toimivaltuuksien kasvattamista. Vielä huolestuttavampaa on, jos tällaiseen kehitykseen ajavat yksipuoliset, voimakkaan poliittisesti motivoituneet ja tutkimukseen perustumattomat lainvalmistelua ylhäältä ohjaavat painotukset tai valmistelevalle tahon itsensä parissa edustettuna olevat viranomaistoiminnan tehokkuutta yksipuolisesti painottavat mustavalkoiset näkemykset.

3.2 EU:n tekoälyasetus

Eräät lausunnonantajat nostivat esiin ehdotetun sääntelyn suhteen EU:n uuteen tekoälyasetukseen, erityisesti reaaliaikaiseen ja jälkikäteiseen biometriseen etätunnistamiseen.

Valtioneuvoston oikeuskansleri pitää epäselvänä, mahdollistetaanko nyt ehdotettavalla sääntelyllä biometrinen etätunnistaminen passirekisterin ja henkilökorttirekisterin sekä ulkomaalaisten biometrinen tietojen perusteella. Jos tätä tarkoitetaan, on hallituksen esityksessä tehtävä yksityiskohtainen arvio sääntelyn suhteesta tekoälyasetukseen. Hallituksen esityksessä tulee mahdollisimman selkeästi arvioida, käytettäisiinkö ehdotettavassa vertailussa tekoälyjärjestelmää tekoälyasetuksen tarkoittamassa merkityksessä vai ei. Tässä yhteydessä olisi hyvä selvittää myös, käyttäkö poliisi tekoälyjärjestelmää jälkikäteisessä biometrisessä etätunnistamisessa nykyisen kansallisen toimivaltuussääntelyn puitteissa. Hallituksen esityksessä ei myöskään tarkalleen oteta kantaa siihen, käytettäisiinkö biometriikkaa tekoälyasetuksen tarkoittamalla tavalla ennaltaehkäisevään lainvalvontaan. Silti perusteluista käy ilmi, että näin saattaa olla. Tällöin hallituksen esitykseen tulee lisätä seikkaperäinen arvio siitä, onko ehdotettu toiminta tekoälyasetuksen 5 artiklan mukaista kiellettyä käyttöä, vai kenties 6 artiklan mukaista suuririskistä toimintaa. Lisäksi hallituksen esitykseen tulee sisältyä arvio kansallisesta liikkumavarasta sekä tekoälyasetuksen mukainen riskiarvio. Samassa yhteydessä olisi arvioitava ehdotetun toiminnan yhdenmukaisuus tekoälyasetuksen suuririskisiä järjestelmiä koskevien veloitteiden kanssa.

Eduskunnan oikeusasiamies nostaa esiin, että esitysluonnoksen mukaan Suomessa voimassa oleva kansallinen lainsäädäntö ei tällä hetkellä mahdollista reaaliaikaista biometristä etätunnistamista poliisin lainvalvontatehtävissä. Poliisi käyttää kuitenkin jälkikäteistä biometristä etätunnistamista nykyisen kansallisen toimivaltuussääntelyn puitteissa. Esityksessä ei ehdoteta muutoksia poliisin oikeuteen käyttää biometristä



etätunnistamista tehtäviensä suorittamiseksi. Luonnoksesta ei ilmene, mihin toimivaltuussääntelyyn poliisin nykyinen toiminta perustuu ja miten se käytännössä tapahtuu. Mahdollisessa hallituksen esityksessä tulisi esittää selvitys näistä seikoista. Ehdotetun 15 e §:n 4 momentin perustelujen mukaan säännös myös ennakoisi mahdollista tulevaa reaaliaikaista biometristä kasvon tunnistusta. Sellaiseen tarkoitukseen ehdotettu säädös ei täytä tarkkarajaisuuden ja täsmällisyyden vaatimuksia, sillä sanotunlaisen käytön mahdollisuus ei ilmene säädöksestä.

Tietosuojavaltuutetun toimisto toteaa, että reaaliaikainen kasvojen tunnistus/tekoälyasetuksen mukainen biometrinen etätunnistus ovat erittäin perusoikeusherkkiä kysymyksiä. Tältä osin passi- ja henkilökorttirekisteriin tallennettujen sekä ulkomaalaislain 131 pykälän perusteella tallennettujen biometrinen henkilötietojen käyttö tulisi arvioida erikseen mahdollisesti käynnistyvän lainsäädäntöhankkeen yhteydessä. Mahdollisesti tulevaisuudessa konkretisoituvia täsmentymättömiä biometrinen henkilötietojen käsittelytapoja ei tule käyttää perusteena biometrinen henkilötietojen käsittelyn laajentamiselle kysymyksessä olevassa lainvalmistelussa.

Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että säännöksillä mahdollistettaisiin perusteluiden mukaan myös reaaliaikainen biometrinen etätunnistaminen, mikäli sellainen myöhemmin otettaisiin käyttöön EU:n tekoälyasetusta täydentävällä kansallisella lainsäädännöllä. Oikeusministeriö suhtautuu varauksella siihen, että hallituksen esityksessä voitaisiin ennakkolisesti sallia sellainen arkaluonteisten tietojen käsittely, johon liittyy mahdollisesti korkeita riskejä suhteessa perusoikeuksiin ja -vapauksiin. Perusoikeusrajoituksen välttämättömyys asettuu myös kyseenalaiseksi, jos perusoikeutta rajoittavalla säännöksellä vain mahdollistettaisiin reaaliaikainen biometrinen etätunnistaminen, säätämättä tarkemmin tällaista käsittelyä koskevista suojatoimista ja muista tekoälyasetuksen reunaehdoista. Ehdotuksessa ei ole tarkemmin tehty selkoa tekoälyasetuksen tai rikosasioiden tietosuojadirektiivin asettamista reunaehdoista eikä siitä, miten nyt ehdotettavalla sääntelyllä varmistettaisiin kyseisten edellytysten täyttyminen. Esitysluonnoksessa todetaan, että ehdotetussa biometrinen tietojen käsittelyssä on noudatettava tekoälyasetuksen ja sitä jatkossa mahdollisesti täydentävän kansallisen sääntelyn vaatimuksia. Koska tällaista kansallista sääntelyä ei ole annettu, etukäteen ei ole mahdollista tietää, mitä tällainen sääntely pitäisi sisällään ja miten niissä huomioidaan tekoälyasetuksen ja rikosasioiden tietosuojadirektiivin asettamat reunaehdot. Epäselväksi jää lisäksi myös se, voitaisiinko ehdotettua sääntelyä pitää riittävän yksityiskohtaisena ja tarkkarajaisena mahdollistamaan biometrinen etätunnistaminen.

Koska esitysluonnoksessa ei tehdä tarkempaa selkoa siitä, mihin voimassa olevan lainsäädännön säännöksiin jälkikäteinen biometrinen etätunnistaminen perustuu, oikeusministeriölle jää myös epäselväksi, onko poliisin henkilötietolaissa säädetty jälkikäteiseen biometriseen etätunnistamiseen liittyvästä henkilötietojen käsittelystä riittävän selkeästi. Oikeusministeriö viittaa tässä yhteydessä myös automaattisia yksittäispäätöksiä (mukaan lukien profilointi) koskeviin EU:n tietosuojasääntelyn reunaehtoihin, tekoälyasetuksessa jälkikäteiselle biometriselle etätunnistamiselle asetettuihin reunaehtoihin, perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntöön arkaluonteisten tietojen käsittelystä sekä EUT:n arkaluonteisten henkilötietojen käsittelyä koskevaan oikeuskäytäntöön.



Sosiaali- ja terveysministeriö toteaa, että perusteluissa viitataan EU:n tekoälyasetukseen ja mahdollisuuteen käyttää reaaliaikaista kasvojentunnistusta. Tämä esitysehdotuksen mukaan tulisi mahdolliseksi, mikäli sellainen myöhemmin otettaisiin käyttöön EU:n tekoälyasetusta täydentävällä kansallisella lainsäädännöllä. Esityksessä on lyhyesti käyty läpi EU:n tekoälysäätelyä. Jatkovalmistelussa hallituksen esitysluonnosta tulisi kuitenkin usean eri kohdan osalta arvioida suhteesta EU:n tekoälyasetukseen.

Amnesty nostaa esiin, että tekoälyn mahdollinen hyödyntäminen lainvalvonnassa on suuririskistä toimintaa. Esitysluonnos jää epäselväksi sen osalta, onko tekoälyä tarkoitus hyödyntää ehdotetuissa toimissa ja miten. EU:n tekoälyasetuksessa toiminta voisi sijoittua 5 artiklan mukaiseen kiellettyyn käytäntöön tai tulla luokitelluksi suuririskiseksi 6 artiklan mukaisesti. Amnesty myös huomauttaa, että tekoälyn käyttöön lainvalvonnassa tulisikin suhtautua varovasti etenkin, kun teknologia ja siten myös tekoäly sekä niiden käyttömuodot kehittyvät jatkuvasti. Esitysluonnoksen mukaan biometrinen tietojen käyttö myös reaaliaikaisessa etätunnistamisessa olisi mahdollista, mikäli reaaliaikainen etätunnistaminen myöhemmin otettaisiin käyttöön. Amnesty huomauttaa, että tämän esitysluonnoksen nojalla ei voida mahdollisesti tulevaisuudessa ottaa käyttöön reaaliaikaista biometristä etätunnistamista.

Suomen Asianajajat nostaa esiin, että lakiehdotuksen mukaan ehdotettu lainsäädäntö mahdollistaisi henkilökorttirekisterin ja passirekisterin biometrinen tietojen sekä ulkomaalaislain 131 §:n nojalla talletettujen biometrinen tietojen käyttämisen myös reaaliaikaisessa biometrisessä etätunnistamisessa, mikäli sellainen myöhemmin otettaisiin käyttöön. Erikseen on todettu, että poliisin käytössä ei toistaiseksi ole reaaliaikaista biometristä etätunnistamista. Suomen Asianajajat painottaa, että lakiehdotusta ei voida perustella mahdollisella myöhemmin tulevaisuudessa käyttöönotettavilla reaaliaikaiseen biometriseen etätunnistamiseen perustuvilla menettelyillä. Lisäksi tämänkaltaisilla menettelyillä voi olla erittäin huomattavia, tällä hetkellä osin tuntemattomia vaikutuksia oikeusturvan ja perusoikeuksien osalta, ja tällaisten järjestelmien käyttöönoton edellyttämät mahdolliset lainsäädäntömuutokset tulee jo siitä syystä arvioida nyt käsillä olevasta lakiehdotuksesta erillisenä asiana.

Demla ry pitää ongelmallisena, että sääntelyehdotuksissa ei oteta huomioon esimerkiksi EU-oikeudellisen sääntelyn tarkoitusta. Esimerkiksi EU:n tekoälyasetuksen tarkoituksena on rajoittaa viranomaisten pääsyä henkilötietoihin ja varmistaa yksityisyyden suojan toteutuminen, ei kannustaa tämän oikeuden rajoittamiseen. Esitysluonnoksessa lähtökohtana ei kuitenkaan ole pohtia, millaista EU-asetuksen tavoitteiden ja hengen mukainen sääntely olisi, vaan etsiä sen sijaan laajin mahdollinen kansallinen liikkumavara, jonka EU-asetus mahdollistaa.

3.3 EU:n passiasetus ja henkilökorttiasetus

Oikeusministeriö toteaa, että EU:n tietosuojasääntelyn ohella olennaista huomioida myös EU:n niin kutsutun ID-asetuksen (EU) 2019/1157 sekä niin kutsutun passiasetuksen (EY) N:o 2252/2004 sallima sääntelyliikkumavara. Oikeusministeriö toteaa, että toisin kuin esitysluonnoksessa todetaan, EUT ei ole lausunut siitä, että EU:n passiasetuksesta ei seuraisi estettä kansalliseen passirekisteriin talletettujen biometrinen tietojen käsittelylle muuhun kuin niiden alkuperäiseen käyttötarkoitukseen. EUT on asiassa C-446/12-C449/12 (Willems)



todennut ainoastaan sen, ettei jäsenvaltiolla ole velvoitetta nimenomaisesti säätää, että tietoja ei voida käyttää muuhun tarkoitukseen. Oikeusministeriö katsoo, ettei kyseisellä oikeuskäytännöllä voida näin ollen suoraan perustella sitä, että EU:n passiasetuksesta ei seuraisi estettä kansalliseen passirekisteriin talletettujen biometristen tietojen käsittelylle muuhun kuin niiden alkuperäiseen käyttötarkoitukseen.

Oikeusministeriö kiinnittää huomiota myös siihen, että säätämisyjärjestysperusteluiden muotoiluista voi saada harhaanjohtavan käsityksen, että EUT olisi myös ID-asetusta tulkittaessa päätynyt siihen, ettei ID-asetus aseta esteitä biometristen tietojen käsittelyyn muihin tarkoituksiin kuin ID-asetuksessa säädetään. Oikeusministeriö toteaa, että EU-sääntelyliikkumavaran käyttöä tulisi arvioida jatkovalmistelussa tarkemmin myös asian C-61/22 näkökulmasta.

3.4 Muu Euroopan unionin tuomioistuimen ratkaisukäytäntö

Oikeusministeriö katsoo, että EU-sääntelyn liikkumavaran arvioinnin osalta tulisi huomioida lisäksi EUT:n asia C-817/19 (Ligue des droits humains vastaan Conseil des ministres), joka koskee matkustajarekisteritietojen (PNR) käytöstä terrorismirikosten ja vakavan rikollisuuden ennalta estämistä, paljastamista ja tutkintaa sekä tällaisiin rikoksiin liittyviä syytetoimia varten 27.4.2016 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin (EU) 2016/681 (jäljempänä PNR-direktiivi) pätevyyttä ja tulkintaa. Ratkaisu voi olla merkityksellinen myös nyt ehdotettavan sääntelyn osalta, kun arvioidaan EU-oikeuden sääntelyliikkumavaraa.

Oikeusministeriö tuo lisäksi lausunnossaan esiin esitysluonnoksessa käsitellyn sähköisen viestinnän liikenne- ja paikkatietoja (välitystietoja) koskevan EUT:n oikeuskäytännön. Oikeusministeriö korostaa, ettei sähköisen viestinnän liikenne- ja paikkatietoja voida rinnastaa biometriin tietoihin, joissa on kyse arkaluonteisista tiedoista ja tiedoista, jotka kuuluvat henkilötietojen suojan ytimeen. Sähköisen viestinnän liikenne- ja paikkatiedoissa ei ole kyse arkaluonteisista henkilötiedoista.

Oikeusministeriö huomauttaa myös, että esitysluonnoksesta voi saada harhaanjohtavan käsityksen, että EUT olisi sähköisen viestinnän liikenne- ja paikkatietoja koskevassa oikeuskäytännössä asettanut biometristen henkilötietojen käsittelylle matalamman kynnyksen. Oikeusministeriö korostaa, että EUT on esityksessä viitatussa asiassa C-61/22 todennut nimenomaisesti, että biometristen tietojen ”käsittely on - - omiaan antamaan lisätietoja rekisteröityjen yksityiselämästä”. Näin ollen EUT on katsonut, että tällainen käsittely ”voi tapahtua ainoastaan tiukasti rekisteröidyn tunnistamiseen liittyvissä tarkoituksissa ja laissa täsmällisesti määritellyissä olosuhteissa, joissa edellytetään henkilökortin tai oleskeluasiakirjan esittämistä”. Oikeusministeriö korostaa myös, että EUT on myös sähköisen viestinnän liikenne- ja paikkatietoja koskevassa oikeuskäytännössä kiinnittänyt erityistä huomiota tietojen arkaluonteisuuteen perusoikeusrajoitusten oikeasuhteisuutta ja välttämättömyyttä arvioitaessa. Oikeusministeriö toteaa, että esitysluonnosta tulee tältä osin selkeyttää ja selvittää, miksi edellä mainittu EUT:n oikeuskäytäntö on tuotu esiin perusteluissa, ja miten sitä voidaan tosiasiallisesti verrata nyt ehdotettavaan sääntelyyn.



Oikeusministeriö toteaa myös, että nyt ehdotettavaa sääntelyä tulisi arvioida suhteessa edellä viitattuun oikeuskäytäntöön siitä näkökulmasta, että EUT on todennut, etteivät kansallisen turvallisuuden suojaamiseen sekä vakavan rikollisuuden torjuntaan ja yleisen turvallisuuden suojaamiseen liittyvät intressit ole välttämättä yhteiskunnallisesti yhtä painavia intressejä ainakaan kaikissa arviointitilanteissa.

Liikenne- ja viestintäministeriö kiinnittää huomiota siihen, että esityksessä on viitattu EUT:n ratkaisuun asiassa C-140/20, jonka mukaan henkilöllisyyttä koskevien tietojen säilyttämiselle vakavan rikollisuuden torjuntaa varten ei ole samankaltaista estettä kuin muiden viestintään liittyvien tietojen säilyttämiselle. Ratkaisussa henkilöllisyyttä koskevilla tiedoilla tarkoitetaan kuitenkin lähinnä osoitteiden kaltaisia yhteystietoja. Ministeriön näkemyksen mukaan henkilöllisyyttä koskevien tietojen säilyttämiselle ratkaisussa asetettua alempaa puuttumiskynnystä ei voida soveltaa esitysluonnoksen kaltaisessa tilanteessa, koska biometriset tiedot ovat luonteeltaan erityisen arkaluonteisia ja eroavat keskeisesti ratkaisussa C-140/20 tarkoitetuista henkilöllisyyttä osoittavista tiedoista.

Lausunnoissa kiinnitettiin huomiota myös EIT:n ja EUT:n ratkaisukäytäntöön koskien riippumattoman toimielimen ennakovalvontaa. Asiaa käsitellään tarkemmin seuraavassa jaksossa (4. Päätöksentekotas, vertailujen toteuttaminen ja oikeussuojakeinot).

3.5 Päätöksentekotas, vertailujen toteuttaminen ja oikeussuojakeinot

Valtioneuvoston oikeuskansleri toteaa, että sekä EIT:n että EUT:n ratkaisukäytännössä laajojen tietomassojen (teletiedot, sijaintitiedot ym.) käsittely muuhun kuin niiden alkuperäiseen käyttötarkoitukseen lainvalvontatarkoituksessa on mahdollista vain tiettyihin rajattuihin tarkoituksiin, kuten kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi tai hyvin vakavien rikosten estämiseksi ja tutkimiseksi. Tältä osin hallituksen esitysluonnoksessa ehdotettu sääntely täyttäneen eurooppaoikeudelliset ehdot. Huomionarvoista kuitenkin on, että sekä EUT:n että EIT:n käytännössä tämänkaltaisen käyttötarkoitussidonnaisuudesta poikkeaminen edellyttää lähtökohtaisesti tuomioistuimen tai muun vastaavan riippumattoman toimielimen lupaa jopa silloin, kun kyse on pienistä tietomääristä. Tältä osin hallituksen esityksessä ehdotettu sääntely tuntuisi olevan ristiriidassa EUT:n ja EIT:n käytännön kanssa. Tätä tulisi hallituksen esityksessä arvioida tarkemmin.

Valtioneuvoston oikeuskanslerin näkemyksen mukaan ehdotukseen sisältyy menettelyllisiä takeita ja joitakin rajoituksia tietojen käytölle. Yksilön yksityisyysoikeuksien tosiasiallisen toteutumisen kannalta lienee kuitenkin melko vähän merkitystä sillä, että vertailut edellyttäisivät tietynlaisen poliisimiehen pyyntöä, tai sillä, että vain keskusrikospoliisi tekisi vertailut. Järjestely vaikuttaa ongelmalliselta muun muassa sen suhteen, mikä olisi keskusrikospoliisin rooli suojelupoliisin tai Puolustusvoimien tekemien pyyntöjen käsittelyssä. Ehdotuksen pykälissä ei vaikuta huomioidun myöskään sitä, että vertailupyynnön voisi tehdä pidättämiseen oikeutetun virkamiehen tai suojelupoliisin päällystön kuuluvan ohella sotilastiedusteluviranomainen eli Puolustusvoimat.

Valtioneuvoston oikeuskanslerin mukaan hallituksen esitys jättää kaiken kaikkiaan runsaasti toivomisen varaa oikeusturvakeinojen osalta. Ehdotettavaan sääntelyyn ei sisälly ennakkolista tai jälkikäteistäkään tuomioistuimen lupaa tai valvontaa. Siihen ei sisälly menettelyä, jossa vertailupyynnö ja sen perusteella luovutettavat tiedot tulisi tehdä



kirjallisena tai vertailusta laadittaisiin pöytäkirjaa, jolloin pyynnön perusteet ja sen toteuttaminen olisi jälkikäteenkin ulkopuolisen arvioitavissa. Ehdotukseen ei sisälly menettelyä, jossa vertailupyyntö olisi ennakollisesti ulkopuolisen viranomaisen, kuten esimerkiksi tiedusteluvalvontavaltuutetun tai tietosuojavaltuutetun, arvioitavana. Siihen ei sisälly myöskään menettelyä, että ulkopuoliselle viranomaiselle tai tuomioistuimelle tulisi jälkikäteenkään tehdä ilmoitusta vertailusta. Siihen ei sisälly menettelyä, jossa vertailun kohteena olleelle henkilölle jälkikäteen ilmoitettaisiin vertailusta. Tämänkaltaisia oikeusturvakeinoja käytetään muun ohella salaisissa tiedonhankintakeinoissa, salaisissa pakkokeinoissa ja tiedustelumenetelmissä. Vaikka asia on nyt laadultaan osin erilainen, niin tämän tyyppisten oikeusturvakeinojen soveltuvuutta tulisi harkita myös tämän esityksen yhteydessä. Mahdollisiin kiiretilanteisiin tulisi kehittää niihin soveltuvat oikeusturvamekanismit. Esityksessä tulisi arvioida laajemmin sitä, miten ehdotettua menettelyä sisäisesti ja ulkoisesti valvotaan, ja miten siitä raportoidaan. Lisäksi tulisi pohtia myös sitä, ketkä keskusrikospoliisin sisällä ovat toimivaltaisia tekemään vertailua ja tulisiko siitä säätää tarkemmin. Joukon tulisi olla rajattu, ja henkilöiden tulisi olla virkamiehiä, jolloin he toimivat virkavastuulla.

Kun nyt säädettäisiin uusista rajoituksista tietosuojaan, on välttämätöntä myös harkita sitä, tarvitaanko nykyisten lisäksi uusia säännöksiä muun muassa rekisteröidyn oikeuksista ja oikeusturvasta. Hallituksen esitykseen tulee lisätä selostus siitä, mitkä olisivat yksilön oikeudet ja oikeusturva nyt ehdotettavan sääntelyn yhteydessä. Huomionarvoista on, että tietosuoja-asetuksen 23 artikla mahdollistaa rekisteröidyn oikeuksien sekä tietosuojaperiaatteiden – mukaan lukien käyttötarkoitussidonnaisuuden periaatteen – rajoittamisen vain tietyin edellytyksin. Se voidaan tehdä vain, jos kyseisessä rajoituksessa noudatetaan keskeisiltä osin perusoikeuksia ja -vapauksia ja se on demokraattisessa yhteiskunnassa välttämätön ja oikeasuhteinen toimenpide. Lisäksi 23 artiklan 2 kohta edellyttää, että lainsäädäntötoimenpiteiden on sisällettävä tarpeen mukaan erityisiä säännöksiä, jotka koskevat muun muassa suojatoimia, mukaan lukien rekisteröityjen oikeutta saada tietoa rajoituksesta, paitsi jos tämä voisi vaarantaa rajoituksen tarkoituksen. Hallituksen esityksessä tulee seikkaperäisesti selostaa niitä rekisteröidyn oikeuksia turvaavia suojatoimia, jotka koskevat nyt ehdotettua henkilötietojen käsittelyä.

Eduskunnan oikeusasiamies toteaa, että vaikka esitysluonnoksessa ehdotetaan poliisille varsin merkittäviä uusia toimivaltuuksia, esityksessä ei ole pohdittu uusien oikeusturvajärjestelyjen tarvetta (esim. virheellisten kasvontunnistusten varalta). Eduskunnan oikeusasiamies nostaa myös esiin, että esitysluonnoksessa on perustuslain 9 §:ssä turvatun liikkumisvapauden osalta todettu, että ”tietojen sallittujen käyttötarkoitusten laajentuminen voi välillisesti vaikuttaa maasta poistumisen vapauteen sellaisten henkilöiden osalta, jotka jättävät asiakirjan hakematta rekisteritietojen uusien käyttötarkoitusten takia”. Tätä paljon suurempi ongelma on se, että passi- tai henkilökorttirekisteriin jo rekisteröidyillä henkilöillä eli lähes kaikilla suomalaisilla ei ole mahdollisuutta edellä mainittuun harkintaan, vaan heidän kaikkien biometriset tunnistimet ovat käytettävissä lakiehdotuksen mukaisesti alkuperäisestä käyttötarkoituksesta poikkeavaan tarkoitukseen. Passin hakeminen on hallintoasia, jossa on noudatettava perustuslain 21 §:ssä taattuja hyvän hallinnon periaatteita. Niihin kuuluu hallintolain 6 §:ssä säädetyn mukaisesti ns. luottamuksensuojan



periaate, jonka vastainen ehdotus on eduskunnan oikeusasiamiehen näkemyksen mukaan. Mahdollisessa hallituksen esityksessä tulisi arvioida perustuslain 21 §:n tätä ulottuvuutta.

Valtiovarainministeriö kiinnittää huomiota siihen, että ehdotetut henkilötietojen uudet käsittelytavat vaikuttavat merkittäväällä tavalla ihmisten yksityiselämän ja henkilötietojen suojaan ja siksi valtiovarainministeriö korostaa niiden esityksessä kuvattujen toimien tärkeyttä, joilla näitä riskejä vähennetään.

Sosiaali- ja terveysministeriön mukaan esitysluonnos sisältää sängen vähän oikeusturvakeinoja. Ehdotettavaan sääntelyyn ei esimerkiksi sisälly ennakollista tai jälkikäteistä tuomioistuimen tai muunkaan viranomaisen lupaa, eikä valvontaa. Perusoikeuksien rajoittamiselle perusteluksi todetaan, että tietosuojalainsäädännössä säädetään muun muassa rekisteröidyn oikeuksista, tietoturvallisuudesta, valvontaviranomaisesta ja oikeusturvasta, vahingonkorvauksesta, rangaistuksista ja vaitiolovelvollisuudesta. Esitysehdotuksessa ei kuitenkaan ehdoteta muutoksia voimassa olevaan rekisteröidyn oikeuksia ja oikeussuojakeinoja koskevaan sääntelyyn. Onko rekisteröidyillä siis käytettävissä täydet EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen mukaiset rekisteröidyn oikeudet vai onko niitä rajoitettu ja jos on, miten rajoitukset on perusteltu EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen ja perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön mukaisesti ja ovatko rajoitukset oikeasuhtaisia niille asetettuihin päämääriin?

Tuomioistuinvirasto nostaa esiin, että ehdotetulla sääntelyllä puututtaisiin merkittäväällä tavalla luonnollisten henkilöiden henkilötietojen suojaan, kun biometristen henkilötietojen vertailuaineisto ehdotuksessa mainittuihin tarkoituksiin koskisi yli 70 prosenttia koko Suomen väestöstä. Näin merkittävä alkuperäisestä käyttötarkoitussidonnaisuudesta poikkeaminen on pääsääntöisesti edellyttänyt tuomioistuimen tai muun vastaavan riippumattoman toimielimen lupaa. Nyt lausunnon kohteena olevassa esityksessä on kuitenkin nimenomaisesti poikettu tästä vaatimuksesta. Esityksessä ei myöskään oteta kantaa siihen, kuinka käsittelyn kohteena olevan yksilön oikeuden ja vapaudet turvataan.

Poliisihallitus toteaa, että biometristen tietojen vertailuun oikeutettujen tahojen tarkkarajainen ja perusteltu rajoittaminen näin merkittävien ja suurten henkilömäärien rekisterien kohdalla on erittäin tärkeää. Välttämättömyys ja muiden keinojen mahdollisuudet on varmistettava tarkasti ennen tietojen käyttöä. Lakiesityksen mukaan rikostorjuntatarkoituksessa tehtävät vertailut (poliisin henkilötietolain 15 d §, 15 e §, 15 f §) toteutettaisiin aina Keskusrikospoliisissa. Ehdotus on toiminnallisesti perusteltu erityisesti sormenjälkien kohdalla, sillä manuaalinen sormenjälkivertailujen tekeminen vaatii erityisosaamista, joka on Suomessa keskitetty keskusrikospoliisiin rikostekniseen laboratorioon. Kyse olisi sormenjälkien kohdalla lähtökohtaisesti rikospaikkajäljistä, ja ennen passi- ja henkilökorttirekisterien tai ulkomaalaislain mukaisten tietojen käyttöä olisi tarkistettava rikoksesta epäiltyjen tuntomerkkirekisterin tiedot, ja tulevaisuudessa mahdollisesti myös Prüm 2-järjestelmän tiedot. Edeltävien vertailujen tekemisestä vastaa jo nyt Keskusrikospoliisi, eli tiedot ovat näissä tapauksissa jo muutoinkin Keskusrikospoliisin hallussa.

Biometrisessä muodossa tallennettujen valokuvien kohdalla tilanne on lähtökohtaisesti ja toiminnallisesti erilainen. Lainsäädännössä kannattaa kiinnittää huomiota biometristen tunnisteiden eroihin sekä toteutustapoihin. Voimassa oleva lainsäädäntökin mahdollistaa



poliisille ulkomaalaislain 131 §:n mukaisten kuvien vertailun, ja näissä tapauksissa vertailu toteutetaan koneellisesti poliisin kasvojentunnistusjärjestelmän avulla. Käytännössä kyse ei ole toiminnasta, jota olisi järkevää verrata sormenjälkilausunnon antamiseen, vaan kyse on järjestelmän tuottamien kandidaattilistausten läpikäynnistä ja epäillyn alustavasta tunnistamisesta. Varsinaisen tunnistamisen ja alustavan tunnistamisen ero on huomioitu myös EU:n tekoälyasetuksen (2024/1689) 26 artiklan 10 kohdassa. Lainkohdan mukaan alustavassa tunnistamisessa kyse on epäillyn alustavasta tunnistamisesta rikokseen suoraan liittyvien objektiivisten ja todennettavissa olevien tosiseikkojen perusteella. Tällaista toimintaa ei ole tarkoituksenmukaista rajoittaa tehtäväksi vain keskusrikospoliisissa, sillä valtaosa vakavistakin rikoksista tutkitaan paikallispoliisissa. Jos tutkinnassa on tarvetta varsinaiselle vertailulausunnolle, on Keskusrikospoliisin lausunnon ja asiantuntemuksen käyttö perusteltua.

Poliisihallitus ehdottaa, että varsinaisessa lakitekstissä ei rajoitettaisi vertailuun oikeutettujen piirejä yksikkötasoisesti. Vertailuun oikeuttavien henkilöpiirien perusteltu ja tarkka rajaaminen vain välttämättömään ovat tärkeitä tavoitteita, mutta mahdollisten organisaatiomuutosten ja tehtävien muutosten takia yksikkö- tai toimijakohtaiset rajoitukset olisi tarkoituksenmukaisinta toteuttaa lakia tarkentavien asetusten ja ohjeiden piirissä.

Keskusrikospoliisi pitää perusteltuna sormenjälkivertailujen tekemistä Keskusrikospoliisissa, sillä KRP:n rikosteknisessä laboratoriossa on tähän vaadittava erityisosaaminen. Keskusrikospoliisille osoitettu rooli pyynnön lainmukaisuuden ja laajemmin vertailun välttämättömyyden tarkistamiselle vaatii oikeudellisen arvioinnin tekemistä, johon tarvitaan juridista osaamista. Keskusrikospoliisi on arvioinut, että nykyisillä tutkimusmäärillä passirekisterin käyttö voisi kohdentua jopa 250 näytteen vertailuun vuositasona. Keskusrikospoliisi nostaa esiin, että poliisilla on käytössä koneellinen kasvontunnistusjärjestelmä Kastu. Nykyinen lainsäädäntö mahdollistaa poliisille ulkomaalaislain 131 §:n mukaisten kuvien vertailun järjestelmässä. Lisäksi automaattista kuvavertailua voi tehdä epäiltyjen rekisterivalokuviin. Keskusrikospoliisin näkemyksen mukaan kuvien vertailu esimerkiksi tutkinnan suuntaamiseksi voisi ehdotuksesta poiketen olla mahdollista myös muissa poliisiyksiköissä niin, että kuvien vertailuja saisivat jatkossa tehdä ainoastaan erikseen nimetyt ja asianmukaisen koulutuksen saaneet poliisin palveluksessa olevat virkamiehet pidättämiseen oikeutetun virkamiehen tai suojelupoliisin päällystään kuuluvan poliisimiehen pyynnöstä. Tällöin myös pyynnön lainmukaisuuden ja vertailulle säädettyjen edellytysten täyttymisen varmistaminen olisi vertailun suorittavalla poliisiyksiköllä. Varsinaiset vertailulausunnot tulisi yhä pyytää Keskusrikospoliisin rikostekniseltä laboratoriolta.

Suojelupoliisi ei kannata sitä, että suojelupoliisia koskevien tietojen vertailu tehtäisiin pelkästään keskusrikospoliisin toimesta. Suojelupoliisille on välttämätöntä mahdollistaa omaan toimialaansa liittyvien vertailujen tekeminen myös itse. Keskusrikospoliisilla ei ole oikeudellisia edellytyksiä tehdä suojelupoliisin pyytämien vertailujen osalta lainmukaisuuden valvontaa tai muutakaan valvontaa, koska keskusrikospoliisilla ei ole pääsyä suojelupoliisin käsittelemiin tietoihin.

Suomen Asianajajat katsoo, että ehdotettu menettely, jolla varmistettaisiin viranomaisen keskusrikospoliisille tekemän vertailupyynnön lainmukaisuus, ei ole riittävästi perusteltu.



Osana jatkovalmistelua tulisi arvioida tarkemmin etenkin sitä, onko ehdotettu poliisin sisäinen laillisuusarviointi yhdistettynä Tietosuojavaltuutetun toimiston jälkikäteisvalvontaan riittävä mekanismi oikeusturvan ja perusoikeuksien toteutumisen varmistamiseksi, vai tulisiko vertailun edellytykseksi säätää vaatimus tuomioistuimen päätöksestä.

Electronic Frontier Finland – Effi ry toteaa, että mikäli rekisterien käyttötarkoitusta laajennettaisiin, tulisi tietojen haku rekisteristä mahdollistaa vain ja ainoastaan oikeuden päätöksellä.

Amnesty katsoo, että esitysluonnoksessa ihmisten oikeusturva on jäänyt heikoksi. Ehdotetut rajaukset vertailun tekijään sekä tietojen käsittelyyn liittyen eivät ole riittäviä varmistamaan oikeusturvan toteutuminen. Esitysluonnoksessa ei ole myöskään tuotu esille, miten varmistetaan, ettei ehdotettujen soveltamisalaan kuuluvien rikosten lisäksi biometrisia tietoja käytettäisi vertailua tehdessä mahdollisesti havaittujen lievempien rikosten tutkintaan. Esitysluonnoksessa ei ehdoteta tuomioistuimille roolia pyynnön lainmukaisuuden ja vertailun edellytysten täyttymisen tarkastamisessa, kuten esimerkiksi pakkokeinojen käytössä on. Amnesty katsoo, että pelkkä poliisin sisäinen valvonta ei ole oikeusturvan kannalta riittävä oikeussuojakeino. Etukäteistä ja jälkikäteistä riippumatonta kontrollia tarvitaan esimerkiksi tuomioistuincontrollin muodossa. Amnesty huomauttaa lisäksi, että esitysluonnoksessa tulisi yksityiskohtaisesti tarkastella millä tavalla vertailun kohteena olevat henkilöt saavat tiedon siitä, että heidän biometrisia tietojaan on tarkasteltu. Nyt esitysluonnoksesta ei käy ilmi, ilmoitetaanko henkilölle vertailusta laisinkaan edes jälkikätein ja millaisia oikeussuojakeinoja henkilöllä olisi käytettävissään.

Amnesty pitää myös epäselvänä, miten keskusrikospoliisi voisi tarkastaa suojelupoliisin tai mahdollisesti jopa Puolustusvoimien tekemiä pyyntöjä, kun kyse olisi kansallisen turvallisuuden perusteella tehtävistä pyynnöistä.

Ihmisoikeuskeskus katsoo, että esitysluonnoksessa ei olla riittävästi arvioitu sitä konkreettista vaikutusta, joka sormenjälkirekisterien käytön laajentamisella voi olla sivullisten mahdollisuuteen joutua osaksi rikostutkintoja. Valmistelussa tulisi kiinnittää selkeämmin huomiota sellaisiin tilanteisiin, joissa rikostutkintojen piiriin päätyy rikospaikoilta kerättyjä, täysin rikokseen liittymättömien henkilöiden sormenjälkiä. Perus- ja ihmisoikeudellinen arviointi vaatisi ainakin tässä mielessä lakimuutosten vaikutusten arviointia myös oikeusturvan (perustuslain 21 §) ja oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin (Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artikla) asettamien vaatimusten kannalta. Perusoikeuksien rajoittamistilanteet edellyttävät valtiosääntöisessä käytännössä myös rajoittamisesta seuraavien oikeusturvakysymysten arviointia.

Demla ry nostaa esiin, että menettelyyn ei tulisi vastaavaa tuomioistuinvalvontaa kuin salaisten tiedonhankintamenetelmien käyttöön. Se kasvattaa poliisin toimivaltuuksia entisestään ja vähentää siihen kohdistuvaa ulkopuolista valvontaa, mikä lisää lakiesityksen arveluttavuutta. Vaikka tuomioistuinvalvontaaakin kohtaan on kohdistettu kritiikkiä, velvoittaa sen olemassaolo kuitenkin poliisin perustelemaan toimenpiteiden tarpeellisuutta ulkopuoliselle taholle ja mahdollistaa valvonnan kehittämisen asiantuntijuutta ja resursseja parantamalla. On toisaalta totta, että keskusrikospoliisilla on todennäköisesti kärkeäoikeuksia parempi asiantuntemus arvioida pyyntöjen tosiasiallista välttämättömyyttä.



Näin isoa toimivaltuuksien kasvattamista on kuitenkin perusteetonta esittää ilman minkäänlaista poliisiorganisaation ulkopuolista valvontaa.

4 Säännöskohtaisia huomioita

4.1 Henkilöllisyyden selvittäminen

Oikeusministeriön mukaan pykälän varsinainen tarkoitus ja esitettyjen muutosten vaikutukset suhteessa nykytilaan jäävät epäselviksi. Esityksessä tulisi myös esittää sisällölliset perusteet sille, että poliisilain henkilöllisyyden selvittämistä koskevaa sääntelyä muutetaan vastaamaan rajavartiolaiton sääntelyä. Luonnoksen 15 b §:n säännöksestä ei suoraan ilmene, muodostaisiko kyseinen säännös toimivaltaperusteen henkilötuntomerkin ottamiseen vertaamista varten. Ehdotetusta säännöksestä ei myöskään ilmene, mitä vertaamista varten otetuille biometrisille tiedoille tehtäisiin vertaamisen jälkeen (vrt. ehdotettu 15 c §, jossa säädetään tietojen hävittämisestä välittömästi). Lisäksi säännöksen suhde pakkokeinolain 9 luvun 3 §:ssä säädettyyn henkilötuntomerkkien ottamista koskevaan sääntelyyn jää epäselväksi, koska pakkokeinolaissa on nimenomaisesti säädetty henkilötuntomerkin ottamisesta pakkokeinolain soveltamisalalla eli rikosten selvittämisessä. Säännöksen perusteltavuuden kannalta oikeusministeriö kiinnittää lisäksi huomiota siihen, että väärän henkilötiedon antaminen on kriminalisoitu rikoslain 16 luvun 5 §:ssä.

Liikenne- ja viestintäministeriö toteaa, että esityksen mukaan tietojen käyttäminen henkilöllisyyden selvittämisessä olisi rajattu täsmällisesti ainoastaan yksittäisiin hakuihin henkilöllisyyden todentamiseksi, eikä säännös mahdollistaisi laajempia muiden rekisteröityjen tietoihin kohdistuvia vertailuja. Ministeriön käsityksen mukaan vertailuaineistona olisi kuitenkin poliisin ja Maahanmuuttoviraston rekistereihin tallennetut biometriset tiedot. Siten käsittely kohdistuisi suureen ihmisjoukkoon eli käytännössä kaikkiin noin neljään miljoonaan henkilöön, joiden biometrisiä henkilötietoja on tallennettu passi- ja henkilökorttirekisteriin. Siten nyt esitetyn toimenpiteen rikosoikeudellinen hyöty vaikuttaa varsin vähäiseltä suhteessa siihen henkilötietojen massaun, jota esitetty käsittely tosiasiaassa tarkoittaisi.

Poliisihallitus toteaa, että poliisitoimintaan liittyvän kohdehenkilön henkilöllisyyden luotettava varmistaminen heti toimenpiteitä aloitettaessa on ensiarvoisen tärkeää. Puutteellisiin tietoihin tai jopa väärennetyihin asiakirjoihin perustuvien toimenpideketjujen jälkikäteinen oikaiseminen on erittäin ongelmallista ja kallista. Tahallisesti väärät tiedot antavien henkilöiden tarkoituksena on liittyä hyvin usein aiempaan rikolliseen toimintaan ja rikosvastuun pakouluun. Asian merkityksellisyys on huomioitu myös nykyisessä lainsäädännössä, ja poliisilain 2 luvun 1 §:n mukaan poliisimiehellä on tietyissä tilanteissa oikeus selvittää kohdehenkilön henkilöllisyys jopa pakkokeinoin kuljettamalla henkilö poliisin tiloihin henkilötuntomerkkien ottamiseksi. Tätä toimintamallia ei kuitenkaan voida pitää järkevänä tai vähemmän haitan mukaisena toimintamallina tilanteissa, joissa kohdehenkilön henkilöllisyys olisi todellisuudessa selvitettävissä jo paikan päällä esim. sormenjälkilukijan avulla. Biometrinen tunnistaminen mahdollistaisi luotettavan ja nopeamman kohdehenkilön luotettavan tunnistamisen myös kenttäolosuhteissa.

Poliisi kykenee jo nyt varmistamaan sormenjälkilukijan avulla poliisin tuntomerkkirekisteriin rekisteröityjen henkilöiden henkilöllisyyden. Nykyistä laajempi biometriikan käyttöala



henkilöllisyyden selvittämisessä estäisi Poliisihallituksen näkemyksen mukaan väärin identiteettien käyttöä ja lisäisi mm. etsintäkuulutettujen henkilöiden kiinnijäämisriskiä.

Demla ry vastustaa biometristen tunnistetietojen vertailua henkilöllisyyden tunnistamiseksi poliisin yleisissä lainvalvontatehtävissä. Ehdotetussa sääntelyssä tapahtuvaan tietojen vertaamiseen ei ole ehdotettu sitäkään kontrolloivaa menettelyä kuin muihin kohtiin. Vertailua saa ilmeisesti esitetyn perusteella tehdä oman harkinnan mukaan kuka tahansa poliisin palveluksessa oleva henkilö, eikä vertailun tulosten hävittämisestä ole säädetty mitään. Demla ry nostaa myös esiin, että missään muussa kohdassa kuin 15 c:ssä tietoja vertaavan virkamiehen koulutuksesta ja nimeämisestä ei ole säädetty, eikä myöskään tietojen hävittämisestä välittömästi ole säädetty muutoin kuin 15 c:n osalta. Myöskään vertailun tuloksia käsittelevien virkamiesten virka-asemasta ja koulutuksesta ei ole säädetty missään kohdassa. Erityisen kummallista tämä on kohdissa 15 a ja b §, jossa tietoja ei edes käsitellä ainakaan suoraan sanottuna mihinkään rikosepäilyyn liittyen, vaan kyse on henkilöllisyyden selvittämisestä. Kaikissa tapauksissa vain tehtäviin nimenomaisesti koulutettujen ja nimettyjen, tietosuojaan huolellisesti perehtyneiden virkamiesten tulisi Demla ry:n mielestä päästä tekemään vertailuja ja jonkinlaisia vaatimuksia tulisi asettaa myös tuloksia käsitteleville henkilöille.

4.2 Uhrin tunnistaminen

Tuomioistuinviraston mukaan esityksessä jää epäselväksi, minkälaista dokumentaatiota suoritetusta biometristen tietojen vertailusta muodostuisi, kun 15 c §:ssä on säädetty, että ”Vertaamista varten otettuja tietoja voidaan käyttää vain vertaamisen ajan, ja ne on hävitettävä välittömästi sen jälkeen.”. Mikäli esimerkiksi vertailun oikeellisuus ja virheettömyys kyseenalaistettaisiin jälkikäteen ja asia päättyisi lopulta tuomioistuimen arvioitavaksi, minkälaisen aineiston pohjalta tuomioistuin voisi asiaa arvioida ja olisiko tältä osin tarpeen säätää myös tuomioistuimelle erillinen käsittelyoikeus nyt kysymyksessä olevien biometristen tietojen osalta?

Poliisihallitus pitää ehdotusta kannatettavana eikä tunnista tilanteita, joissa uhrin henkilöllisyyden selvittämisen tehokkuutta olisi syytä rajoittaa lainsäädännöllisesti. Biometrisellä tunnistamisella uhrin henkilöllisyys kyetään usein selvittämään nopeasti, ja näin poliisi pystyy myös ilmoittamaan kuolemasta oikeille henkilöille sekä jatkamaan tarvittavaa rikostutkintaa tai kuolemansyntyntutkintaa.

Demla ry kannattaa nykyisen poliisin henkilötietolain 15 §:n 1 momentin tarkentamista hallituksen esitysluonnoksen 15 c §:n mukaisesti, mutta muutettuna siten, että vertailu tehtäisiin keskusrikospoliisissa ja täsmennettäisiin, että kyse olisi kuolleista uhreista. Demla ry:n ehdotuksen mukaan kohta kuuluisi seuraavasti: ”Henkilökorttilaissa ja passilaissa ja ulkomaalaislain 131 §:ssä säädettyjen tehtävien suorittamiseksi käsiteltäviä biometrisiä tietoja saa käyttää muuhun kuin niiden alkuperäiseen käsittelytarkoitukseen vain, jos se on välttämätöntä luonnononnettomuuden, suuronnettomuuden, muun katastrofin tai rikoksen kohteeksi joutuneen tai muuten tunnistamattomaksi jääneen *menehtyneen* uhrin tunnistamiseksi tai uhrin henkilöllisyyden todentamiseksi. *Vertailun tekee keskuspoliisi.* Oikeus tietojen vertaamiseen on vain erikseen nimetyllä, asianmukaisen koulutuksen saaneella *keskusrikospoliisin* palveluksessa olevalla virkamiehellä pidättämiseen oikeutetun virkamiehen tai suojelupoliisin päällystään kuuluvan poliisimiehen pyynnöstä. Vertaamista



varten otettuja tietoja voidaan käyttää vain vertaamisen ajan, ja ne on hävitettävä välittömästi sen jälkeen.”

4.3 Merkittävän vaaran estäminen

Eduskunnan oikeusasiamiehen näkemyksen mukaan täsmällisyysvaatimus edellyttää, että tietojen käsittelyn perusteet ehdotetun hengelle, terveydelle tai vapaudelle aiheutuvan merkittävän vaaran estämiseksi selviävät itse säädöstekstistä, eikä vain niin, että se ”vastaisi esimerkiksi” toisessa laissa säädettyä. Ilmaisuu hengelle, terveydelle tai vapaudelle aiheutuva ”merkittävä vaara” on eduskunnan oikeusasiamiehen mukaan liian avoin.

Tietosuojavaltuutetun toimisto toteaa, että ehdotettu säännös on perusteltu suppeasti. Säännöksessä ei ole eräiden esimerkkien lisäksi kuvattu tai arvioitu mitä säännökseen sisältyvät vaarat käytännössä olisivat. Viitaukset poliisilaissa ja pakkokeinolaissa säädettyihin ylimääräisen tiedon käsittelyedellytyksiin eivät ole tarkoituksenmukaisia referenssejä silloin, kun säädetään biometrinen henkilötietojen käsittelystä muuhun kuin alkuperäiseen tarkoitukseen. Ehdotettu säännös ei ole tarkkarajainen eikä täsmällinen, vaan se jäisi tulkinnanvaraiseksi.

Oikeusministeriö nostaa esiin, että pykälässä ei säädettäisi tietojen käsittelystä tunnistamiseksi tai henkilöllisyyden todentamiseksi, vaan biometrinen tietojen vertaaminen olisi mahdollista laajemmin ja väljemmin kriteerein. Säännöskohtaisissa perusteluissa ei ole kovinkaan perusteellisesti kuvattu sitä, mitä pykälässä tarkoitetaan hengelle, terveydelle tai vapaudelle aiheutuvalla vaaralla, ja milloin tällaisen vaaran katsottaisiin olevan merkittävä. Sääntely jättäisi Keskusrikospoliisille merkittävää harkintavaltaa sen arvioimisessa, milloin biometrinen tietojen käsittely olisi välttämätöntä ja näin ollen laillista. Lisäksi perusteluissa viitataan ainoastaan kasvokuvavertailuun, mutta pykälä ei kuitenkaan sulkisi pois sormenjälkitietojen käyttämistä. Sormenjälkien osalta ei kuitenkaan ilmene, millaisissa tilanteissa näiden käyttämisen voitaisiin arvioida olevan pykälässä tarkoitettulla tavalla välttämätöntä. Oikeusministeriö nostaa esiin myös säännöksen mahdolliset vaikutukset tietojen luovuttamiselle SIS-järjestelmän kuulutuksiin. Pykäläluonnoksesta ei myöskään ilmene, mitä tiedoilla tehtäisiin vertaamisen jälkeen. Esityksen kokonaisuuden perusteella jää epäselväksi, miksi esimerkiksi 15 c §:ssä säädettäisiin tietojen hävittämisestä heti vertaamisen jälkeen, mutta vastaava hävittämisvelvoite ei olisi 15 d §:ssä. Sääntämisperusteluissa tulisi kyetä perustelemaan säännöksessä esitettävän perusoikeusrajoituksen välttämättömyys ja oikeasuhtaisuus ja sääntelyä tulisi pyrkiä täsmentämään. Pykälässä ehdotettavan perusoikeusrajoitusta merkitsevän sääntelyn välttämättömyys ja oikeasuhtaisuus asettuu kyseenalaiseksi.

Demla ry pitää hyväksyttävyyden näkökulmasta erittäin ongelmallisina lakiesityksen tilanteita, joissa ei ole kyse jo tapahtuneen, poliisin tietoon tulleen rikoksen tutkinnasta, vaan toimitaan todennäköisyyksien ja arvailujen varassa, toisin sanoen kun toimitaan hallinto-oikeudellisella eikä rikosoikeudellisella alueella. Tällaista toimintaa on lakiesityksessä rikosten estäminen ja paljastaminen, vaaran torjuminen sekä henkilön tunnistaminen. Rekisterien avaaminen tällaisiin potentiaalisesti tulevaisuudessa tapahtuvien vaarojen tai rikosten torjumiseen tai mahdollisesti tapahtuneen rikoksen paljastamiseen tulee suhtautua erityisen torjuvasti.



4.4 Rikosten ennalta estäminen, paljastaminen ja selvittäminen

Tietosuoja-valtuutetun toimisto katsoo, että perustelut eri rikosnimikkeille ja rangaistusmaksimeille ovat suppeita. Perusteluissa ei esimerkiksi ole kuvattu rikosnimikkeittäin mainittujen rikosten määriä tai arvioitu säännöksen oikeasuhtaisuutta. Säännöksiä ei ole arvioitu rikosasioiden tietosuojalain (1054/2018) 2 luvussa säädettyjen henkilötietojen käsittelyn periaatteiden näkökulmasta, eikä myöskään rikosasioiden tietosuojadirektiivin (EU) 2016/680 artiklan 4 mukaisten periaatteiden näkökulmasta. Käytännössä tämä arvio onkin haastavaa, koska kysymyksessä on pääosin pelkkiä rikosnimikkeitä tai rangaistusmaksimeja sisältävä säännös.

Tiedusteluvalvontavaltuutettu toteaa, että ehdotetun poliisin henkilötietolain 15 f §:n 1 momentin suhde pykälän muihin momentteihin vaikuttaisi olevan epäselvä muun muassa siltä osin, onko 1 momentin tarkoitettu koskevan vain yksittäisten rekisteritietojen käsittelemistä siinä tarkoitettujen rikosten osalta vai myös tietojen rekisteritietoihin vertaamista ja siihen liittyvää vertailun tulosten käsittelemistä. Jos 1 momentin on tarkoitettu koskevan myös tietojen rekisteritietoihin vertaamista, jäisi avoimeksi se, kenen toimesta (ja mahdollisesti kenen pyynnöstä) tämä vertaaminen tapahtuisi.

Oikeusministeriö toteaa, että pykälästä ja perusteluista ei ilmene, mitä lainkohdassa tarkoitettaisiin yksittäisen tehtävän suorittamisen yhteydessä saatavilla tiedoilla. Pykälästä ei ilmene, missä määrin pykälän on tarkoitus mahdollistaa ja antaa itsenäinen ja uusi toimivaltuus kerätä biometrisiä tietoja yksittäisen tehtävän suorittamisen yhteydessä. Perustelut eivät myöskään anna riittävän kattavaa kuvaa siitä, mitkä rikokset todella tulisivat säännöksen soveltamisalaan ja mahdollistaisivat biometristen tietojen vertailun.

Säännöksestä seuraavien perusoikeusrajoitusten oikeasuhtaisuuden osalta huomio kiinnittyy myös siihen, että perusteluissa todetaan, että sormenjälkien ja kasvokuvien hyödynnettävyys vaihtelee rikoslajeittain. Sääntelyä ei kuitenkaan ole eriytetty sen mukaan, mitkä rikokset oikeuttaisivat kasvokuvien käsittelyyn, mitkä sormenjälkien ja mitkä mahdollisesti molempien. Sääntely olisi tältä osin syytä laatia täsmällisemmäksi ja tarkkarajaisemmaksi. Perusoikeuksien rajoittamisen välttämättömyyden ja oikeasuhtaisuuden varmistamisen näkökulmasta tulee varmistaa, että ehdotettavassa sääntelyssä valitaan perusoikeuksiin vähiten puuttuvat keinot. Jatkovalmistelussa tulee varmistaa, että oikeus käsitellä sormenjälkitietoja ja/tai kasvokuvia rajataan kunkin rikostyyppin ja käyttötarkoituksen kannalta välttämättömään.

Pykäläluonnoksen 2 momentin 3 kohdassa säädettäisiin siitä, että poliisi saisi käyttää 1 momentissa tarkoitettua vertailun tuloksia rikoksen estämiseksi, paljastamiseksi ja selvittämiseksi, jos se on välttämätöntä 1 momentissa tarkoitettua uhrin tunnistamiseksi tai henkilöllisyyden todentamiseksi. Säännöksen suhde voimassa olevaa sääntelyä vastaavaan ehdotettuun 15 c §:ään jää epäselväksi. Vaikuttaisi siltä, että säännökset ovat ainakin osin päällekkäiset, eikä niiden suhdetta käsitellä perusteluissa. Sääntelyn päällekkäisyys voi aiheuttaa soveltamisongelmia, koska menettelysäännökset tietojen käyttämiselle ovat mainituissa pykälissä erilaiset.

Pykäläluonnoksen 4 momentin osalta perusteluista ei ilmene selkeästi, miksi sormenjälki- ja kasvokuvatietoja olisi tarpeen käyttää henkilön löytämiseksi. Perusteluista ei ilmene tarkemmin, miten tietoja voitaisiin hyödyntää nimenomaan henkilön löytämiseen.



Ulkomaalaisten biometrinen tietojen käsittelyä koskevan pykäläluonnoksen (15 f §) osalta oikeusministeriön keskeisimmät huomioid liittyvät sääntelyn vaikutuksiin yhdenvertaisuudelle (ks. jakso 4.4). Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että ehdotettu 1 momentti vastaa voimassa olevaa lakia, mutta valiokunta-aineistosta eikä nyt käsillä olevasta hallituksen esitysluonnoksen perusteluista ilmene, millä perusteella juuri näiden rikosten estämisellä, paljastamisella tai selvittämisellä on arvioitu olevan kiinteä yhteys tietojen alkuperäisiin käsittelytarkoituksiin kuuluvaan valtion turvallisuuden suojaamiseen. Oikeusministeriö kiinnittää huomiota myös siihen, että momentissa viitatussa rikoslain 11 luvussa on säädetty myös rikoksista, joiden enimmäisrangaistus jää esimerkiksi 6 kuukauteen (esimerkiksi 11 luvun 11 §:ssä säädetty syrjintä). Ei myöskään ole täysin selvää, miten biometrinen tietojen käsittelyllä kyseisessä pykälässä tarkoitetun syrjintärikoksen estämiseksi, paljastamiseksi ja selvittämiseksi olisi kiinteä yhteys tietojen alkuperäisiin käsittelytarkoituksiin kuuluvaan valtion turvallisuuden suojaamiseen. Sääntelykokonaisuutta nyt uudistettaessa tulisi arvioida, onko eduskuntakäsittelyssä lisätty lista rikoksista sääntelyä nyt muutettaessa edelleen kaikilta osin perusteltu. Huomionarvoista on myös, että 1 momentissa ei olisi säädetty erityisiä menettelyllisiä edellytyksiä tietojen käsittelylle, vaikka momentti mahdollistaisi tietojen käsittelyn rangaistusasteikoltaan lievempien rikosten ennalta estämiseksi, paljastamiseksi ja selvittämiseksi kuin 2 momentti. Lisäksi oikeusministeriö toteaa teknisempänä huomiona, että lukukohtainen viittaaminen rikoslakiin säännöksessä on haastavaa siksi, että lista rikoksista, joiden estämiseksi, paljastamiseksi ja selvittämiseksi on mahdollista käsitellä momentissa tarkoitettuja tietoja, muuttuu, jos rikoslain kyseisiä lukuja muutetaan esimerkiksi lisäämällä lukuun uusia rikoksia.

Oikeusministeriö nostaa myös esiin, että rikosten estämisen tavoitetta käytetään esityksessä perusteluna henkilöiden biometrinen tietojen potentiaalisesti laajalle käytölle. Esitysluonnoksen mukaan rikoksen estämisellä tarkoitetaan toimenpiteitä, joiden tavoitteena on estää rikos, sen yritys tai valmistelu, kun henkilön toiminnasta tehtyjen havaintojen tai siitä muuten saatujen tietojen vuoksi voidaan perustellusti olettaa hänen syyllistyvän rikokseen, taikka keskeyttää jo aloitetun rikoksen tekeminen tai rajoittaa siitä välittömästi aiheutuvaa vahinkoa tai vaaraa. Rikoksen estämisestä on kysymys silloin, kun teko kyettäisiin estämään ennen kuin tunnusmerkistön mukaiseen täytäntöönpanotoimeen on ryhdytty. Esitysluonnoksen perusteella herää kysymys siitä, onko biometrinen tietojen käsittelyoikeuden sitominen tiettyjen rikoslaissa tarkoitettujen tunnusmerkistöjen mukaisten rikosten estämiseksi tällaisessa sääntely-yhteydessä käytännössä toimiva kriteeri, koska rikoksen estämisvaiheessa tietyn rikoksen tunnusmerkistön täyttymisestä ei välttämättä liene kovinkaan selvää kuvaa.

Puolustusministeriö pitää kannatettavana, että vertailu toteutettaisiin aina keskusrikospoliisissa, joka tarkistaisi ennen vertailun suorittamista pyynnön lainmukaisuuden ja vertailulle säädettyjen edellytysten täyttymisen. Muilla poliisin yksiköillä ja tietojen saantiin oikeutetuilla viranomaisilla ei olisi oikeutta saada pääsyä passirekisteriin ja henkilökorttirekisteriin automatisoitujen vertailujen tekemiseksi. Esityksessä valitulla menettelyllä vastuu päätöksenteosta voidaan osoittaa taholle, joka voi tosiasiaa parhaiten varmistaa tehtävän vertailun välttämättömyyden. Mikäli Puolustusvoimat saisi oikeuden pyytää vertailua, puolustusministeriön käsityksen mukaan pyyntöjen tekeminen tulisi tapahtua Pääesikunnan kautta. Jatkovalmistelussa tulisi kiinnittää huomiota myös



kansallisen turvallisuuden varmistamiseen liittyvän sotilastiedustelutiedon käsittelyyn liittyviin erityispiirteisiin suhteessa ehdotettuun ulkomaalaisten biometristen tietojen käsittelyyn (15 f §).

Poliisihallitus huomauttaa, että ehdotettu rikostorjuntakäyttö rajoittuisi vain ylitörkeisiin vähintään 6 vuoden maksimirangaistuksen omaaviin ja tiettyihin muihin vakaviin rikoksiin. Rajausta jättää ulkopuolelle suuren määrän Suomen rikoslaissa määritellyistä törkeistä rikoksista, joiden maksimirangaistus on yleisesti 4 vuotta vankeutta. Ulkopuolelle jäisivät myös esimerkiksi lasta seksuaalisesti esittävien kuvien hallussapidot, joiden maksimirangaistus on vain 2 vuotta vankeutta. Lapsia seksuaalisesti esittävien kuvien hallussapito ja erityisesti levittäminen ovat maailmanlaajuisesti tunnistettuja haitallisia rikosilmiöitä. Kuvissa esiintyvien rikoksesta epäiltyjen ja erityisesti rikosten uhrien tunnistaminen on erittäin vaikeaa, sillä materiaalmäärät ovat suuria ja käsittelyyn on kiinnitettävä uhrien yksityisyyden suojelemiseksi erityistä huomiota. Poliisihallituksen näkemyksen mukaan olisikin perusteltua tarkistella rikostorjuntakäyttöön oikeuttavien rikosnimikkeiden listausta tältä osin ja sallia tietojen käyttö näiden rikosten torjunnassa.

Poliisihallitus nostaa myös esiin, että lakiesityksen mukaan Suomen kansalaisten tietoja sisältävien passi- ja henkilökorttirekisterien sekä ulkomaalaisten tietoja sisältävien poliisin ja Maahanmuuttoviraston rekisterien tietojen rikostorjunnalliset käyttöedellytykset olisivat pitkälti yhteneväisiä. Poliisihallitus pitää ehdotusta tältä osin jossakin määrin ongelmallisena. Esimerkiksi turvapaikanhakijoiden ja laittomasti maahan tulleiden henkilöiden tiedot tallennetaan kansallisten järjestelmien lisäksi myös EU:n Eurodac-järjestelmään. Eurodac-järjestelmien sisältämien biometristen tietojen rikostorjuntakäyttö on jo nyt sallittua jopa ehdotusta laajemmin. Poliisihallituksen mukaan Suomen kansallisten rekisterien rikostorjuntakäytön edellytyksiä tarkastellessa kannattaa huomioida yleiseurooppalainen lainsäädäntökehitys ja erityisesti ns. Eurodac Recast-asetuksen (EU 2024/1358) vaikutukset. Tilannetta, jossa Suomessa kansalliseen ja EU:n järjestelmään samanaikaisesti tallennettujen samojen tietojen rikostorjuntakäytön edellytykset poikkeaisivat toisistaan merkittävästi tallennuspaikasta riippuen ei voida pitää järkevänä. Poliisihallitus ei myöskään kannata kehitystä, missä normaalissa elämässä välttämättömän matkustusasiakirjan hankkineen Suomen kansalaisen tietoja voitaisiin käyttää rikostorjunnassa samoilla edellytyksillä kuin esimerkiksi laittomasti rajat ylittäneen henkilön tietoja.

Keskusrikospoliisin näkemyksen mukaan 15 e ja f §:ssä ei ole huomioitu tarpeeksi kattavasti lasten seksuaalisen hyväksikäytön torjunnassa tarvittavien biometristen tietojen vertailun tarvetta. Kuvista on tarve tunnistaa tuntemattomia, usein alaikäisiä mahdollisia uhreja ja epäiltyjä tekijöitä. Kuvamateriaali on saatu yleensä havaintotietona, ja tapauksia lähdetään selvittämään nimikkeillä, joissa rangaistusmaksimit ovat kaksi vuotta (lasta seksuaalisesti esittävän kuvan levittäminen (rikoslain (39/1889) 20 luvun 19 §) ja lasta seksuaalisesti esittävän kuvan hallussapito (rikoslain 20 luvun 21 §)). Törkeitä tekemuotoja ja laajempaa seksuaalirikollisuutta paljastuu vasta myöhemmin käynnistyvässä esitutkinnassa, kun tunnistettuihin henkilöihin aletaan kohdentaa toimenpiteitä. Nyt ehdotettu sääntely kattaa kuvamateriaalin osalta ainoastaan törkeän lasta seksuaalisesti esittävän kuvan levittämisen (rikoslain 20 luvun 20 §).



Tulli toteaa, että ehdotetun 15 e ja f §:n sanamuodon mukaisesti poliisi saisi käsitellä kaikkia keskusrikospoliisin suorittaman vertailun tuloksia riippumatta siitä, mikä viranomainen vertailua on pyytänyt, jos muut pykälässä säädetyt edellytykset täyttyvät. Vertailun tuloksia saisi siis tietyin edellytyksin käsitellä vertailun suorittaneen keskusrikospoliisin lisäksi Poliisihallitus ja muut sen alaiset yksiköt siinäkin tapauksessa, että vertailua on pyytänyt Tullin pidättämiseen oikeutettu virkamies Tullin toimivallan puitteissa.

Tulli vastaa rekisterinpitäjänä omaan rekisterinpitoonsa kuuluvien henkilötietojen käsittelystä. Jos Tulli pyytäisi vertailua, olisi kyse Tullin rekisterinpitoon kuuluvien henkilötietojen käsittelystä. Tulli pyytää, että tämä huomioitaisiin jatkovalmistelussa ja että tällainen käsittely vaatisi muun muassa rekisterinpitäjän luvan. Tämä on tarpeen Tullin rekisterinpitoon liittyvien velvollisuuksien vuoksi. Näin myös turvattaisiin rikosten ennalta estämistä, paljastamista ja selvittämistä, joissa erityisesti henkilöiden tunnistamiseen liittyvää vertailua pyydetessä asian tilanne voi olla sensitiivinen. Tulli ehdottaa, että säännöstä poliisin oikeudesta käsitellä vertailun tuloksia ainakin Tullin pyytämien vertailujen osalta tarkennettaisiin niin, että se edellyttää Tullin ennakkollista lupaa.

Ehdotetun 15 e §:n 3 momentin ja 15 f §:n vastaavan säännöksen mukaan vertailun edellytyksenä on, ettei henkilöä ole tunnistettu tai hänen henkilöllisyyttään saatu todennettua poliisin henkilötietolain muiden 5–8 §:ssä tarkoitettujen tietojen avulla. Vertailua siis voidaan käyttää vasta, kun henkilö on pyritty tunnistamaan tai tämän henkilöllisyys todentamaan muiden tietojen perusteella. Säännösehdotuksen perusteella jää jossakin määrin epäselväksi, miten 3 momentissa säädetty toissijaisuus muiden tietojen avulla tunnistamiseen suhtautuu, kun vertailua pyytää muu viranomainen kuin poliisi. Tullin näkemyksen mukaan olisi hyvä, että säännöstä tarkennettaisiin ja selkeytettäisiin siten, että siinä viitattaisiin esimerkiksi Tullin osalta henkilötietojen käsittelystä Tullissa annetun lain (650/2019, Tullin henkilötietolaki) vastaaviin säännöksiin, joita olisivat Tullin henkilötietolain 7–10 §:t.

Amnesty huomauttaa, että etenkin ehdotus rekistereihin tallennettujen biometristen tunnisteiden käytöstä rikosten ennalta ehkäisyyn on ongelmallinen, koska näissä tapauksissa kyse ei ole vielä edes rikosepäilystä, vaan kyse voi olla hyvin monenlaisesta toiminnasta. Esitysluonnoksesta ei käykään selkeästi ilmi, millaisissa tapauksissa biometrisia tietoja voitaisiin käyttää ennalta ehkäisevään tarkoitukseen. Voisiko kyseeseen tulla laajasti katsottuna esimerkiksi salainen tiedustelutoiminta.

Ihmisoikeuskeskus nostaa esiin, että ehdotetuissa muutoksissa biometrisia tietoja voisi käyttää esityksessä listatuissa erinäisissä vakavissa rikosepäilyissä. Niitä voisi käyttää myös kaikkien sellaisten rikosten tutkinnassa, joissa enimmäisrangaistus on vähintään 6 vuotta vankeutta. Ihmisoikeuskeskus katsoo, että vakavat rikokset tällä tavalla yhteen niputtava kaatoluokka ei ole riittävän täsmällinen. Perusoikeuksien rajoitusedellytysten tarkkarajaisuusvaatimuksesta seuraa, että sisällöllisille muutoksille altis rikosnimikkeiden ryhmä ei ole asianmukainen sääntelyssä, jossa perusoikeuksiin puututaan näin selvällä tavalla.

Suomen Asianajajat katsoo, että lakiehdotuksen perustelut vertailumenettelyn piirissä olevien rikosnimikkeiden osalta ovat suppeat. Rikosnimikkeiden luetteloon sisältyy hyvin vakavia maanpetos- ja vakoilurikoksia sekä terrorismirikoksia tai yleisen turvallisuuteen tai



henkeen ja terveyteen kohdistuvia vakavia rikoksia, mutta myös esimerkiksi ympäristörikoksia, huumausainerikoksia ja maksuvälinerikoksia. Perusteluissa pitäisi arvioida tarkemmin, tarvittaessa rikosnimikekohtaisesti, perusteita, joiden nojalla lainsäätäjät katsoo käsillä olevan riittävän painavat yhteiskunnalliset syyt poiketa käyttötarkoitussidonnaisuuden pääperiaatteesta. Lisäksi Suomen Asianajajat toteaa, että lakiehdotuksessa ei ole riittävällä tavalla arvioitu sitä, millä mekanismeilla varmistettaisiin, että ehdotetun sääntelyn soveltamisalaan kuuluvien rikosten estämiseen tai selvittämiseen liittyvän tietojen vertailun yhteydessä mahdollisesti havaittuja, lievempiin rikosepäilyihin liittyviä tietoja ei hyödynnettäisi perusteettomasti esimerkiksi poliisin (tai tiedon saaneen ulkomaisen viranomaisen) toiminnassa. Lakiehdotusta tulisi jatkovalmistelussa täsmentää myös tämän seikan osalta.

Useissa lausunnoissa kiinnitettiin lisäksi huomiota rikosten ennalta estämisessä, paljastamisessa ja selvittämisessä sovellettavaan menettelyyn, jota on käsitelty edellä lausuntoyhteenvedon jaksossa 2.5 (Päätöksentekotasoa, vertailujen toteuttaminen ja oikeussuojakeinot).

4.5 Kansallisen turvallisuuden suojaaminen

Valtioneuvoston oikeuskansleri nostaa esiin, että esitysluonnoksen perustelut vaikuttavat osin kohdistuvan enemmän rikostorjuntaan kuin kansalliseen turvallisuuteen ja tiedusteluviranomaisten toimintaan. Kansallisen turvallisuuden suojaaminen on eri asia kuin vakavien rikosten estäminen ja tutkiminen. Niissä sääntely on erilaista, niissä toimivat osin eri viranomaiset ja valvonta on myös järjestetty eri tavoin.

Eduskunnan oikeusasiamies kiinnittää huomiota siihen, että esitysluonnoksen perusteluissa viitataan perustuslakivaliokunnan mietintöön PeVM 4/2018 hallituksen esitykseen perustuslain muuttamisesta siltä osin kuin on kyse kansallisen turvallisuuden suojaamisesta sitä vakavasti uhkaavalta toiminnalta (15 e § 1 mom. 3 kohta). Mietinnön mukaan perustuslain 10 §:n 4 momentin vakavasti kansallista turvallisuutta uhkaavalla toiminnalla tarkoitetaan kansanvaltaista valtio- ja yhteiskuntajärjestystä, yhteiskunnan perustoimintoja, suuren ihmismäärän henkeä tai terveyttä tai kansainvälistä rauhaa ja turvallisuutta uhkaavaa toimintaa. Edellytyksenä olisi se, että toiminnalla olisi jokin kytkentä Suomeen ja että se uhkaisi nimenomaan Suomen kansallista turvallisuutta, vaikka toiminta voisikin maantieteellisesti tapahtua Suomen rajojen ulkopuolella. Kyse voisi olla esimerkiksi Suomen kansallista turvallisuutta vakavasti uhkaavasta terrorismiin liittyvästä toiminnasta, väkivaltaisesta radikalisoitumisesta tai ulkomaisten tiedustelupalvelujen toiminnasta taikka Suomen turvallisuuden kannalta keskeisen valtion levottomuuksista. Viittaaminen perusteluissa toisen lain säätämisen yhteydessä esitettyihin valiokunnan lausumiin ei voi riittää perusoikeusrajoitukselta edellytetyksi täsmälliseksi sääntelyksi, vaan täsmällisyysvaatimus edellyttää tarkempaa sääntelyä laissa.

Oikeusministeriö toteaa, että esitysluonnoksessa mahdollistettaisiin biometristen tietojen vertaaminen, jos se on välttämätöntä kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi sitä vakavasti uhkaavalta toiminnalta. Kyseinen kriteeri jää hyvin väljäksi, eikä esimerkiksi rekisteröity voisi muodostaa sen perusteella selvää kuvaa siitä, missä tilanteissa hänen arkaluonteisia henkilötietojaan käsiteltäisiin. Sääntelyn vaikutusten hahmottamista vaikeuttaa myös se, että 15 § §:n 1 momentin 3 kohdan kansallista turvallisuutta koskeva käsittelyedellytys



lienee osin päällekkäinen 1 tai 2 kohdan edellytysten kanssa. Tältäkin osin esitetyn sääntelyn oikeasuhtaisuus ja täsmällisyys asettuu kyseenalaiseksi.

Puolustusministeriö toteaa, että jatkovalmistelussa tulisi kiinnittää huomiota kansallisen turvallisuuden varmistamiseen liittyvän sotilastiedustelutiedon käsittelyyn liittyviin erityispiirteisiin suhteessa ehdotusluonnoksen 15 f §:ään.

Suojelupoliisi pitää poliisin henkilötietolain nykyisen logiikan kannalta selkeämpänä vaihtoehtona, että siltä osin kuin sääntely koskee vain suojelupoliisia ja sen tehtäviä, se erotettaisiin muun poliisin sääntelystä ja siitä säädettäisiin poliisin henkilötietolain 7 luvussa. Suojelupoliisi esittää tämän takia ehdotettuun 15 e §:ään sisältyvän suojelupoliisia koskevan sääntelyn siirtämistä 7 lukuun esimerkiksi uudeksi 52 a §:ksi.

4.6 Tietojen luovuttaminen

Tietosuojavaltuutetun toimisto nostaa esiin, että ehdotettu 21 § laajentaisi edelleen biometrinen henkilötietojen käsittelyä merkittävästi, koska poliisin ohella käsittelijöiksi tulisi vielä neljä muuta viranomaista. Ehdotetun 21 §:n 1 momentin 2 kohdan mukaan tietoja saisi luovuttaa suojelupoliisille, Rajavartiolaitokselle ja Tullille 15 c ja 15 d §:n mukaisesti käsittelytarkoituksiin. Tietojen luovuttaminen näihin tarkoituksiin edellyttäisi Rajavartiolaitoksen tai Tullin pidättämiseen oikeutetun virkamiehen tai suojelupoliisin päällystöön kuuluvan poliisimiehen päätöstä. Ehdotetun säännöksen mukaan rekisterinpitäjä ei tekisi päätöstä luovuttamisesta, vaan sen tekisi tietojen pyytäjä, kun taas 21 §:n 1 momentin 3 kohta edellyttäisi pidättämiseen oikeutetun virkamiehen tai suojelupoliisin päällystöön kuuluvan virkamiehen tekemää pyyntöä.

Tiedusteluvaltuutettu toteaa, että toisin kuin sotilastiedusteluviranomaisten rikosten estämis- ja paljastamistehtävissä, sotilastiedusteluviranomaisten sotilastiedustelutehtävissä ei toimi pidättämiseen oikeutettuihin virkamiehiin tai poliisin päällystöön kuuluihin virkamiehiin rinnastettavia virkamiehiä. Hallituksen esitysluonnoksessa ehdotetun poliisin henkilötietolain 21 §:n 2 momentin 3 kohdan mukaisen 15 e §:n 1 momentin 1 ja 2 kohdassa tarkoitettujen rikoksiin liittyvien vertailun tulosten sekä 15 e §:n 4 momentissa tarkoitettujen yksittäisten tietojen rikoksiin liittyvien tietojen osalta suojelupoliisille ja sotilastiedusteluviranomaisille luovuttamisen olisi perusteltua rajautua näiden tehtäväpiiriin kuuluvia kansallista turvallisuutta uhkaavia rikoksia koskeviin tietoihin.

Suojelupoliisilla ja sotilastiedusteluviranomaisilla on sekä siviili- ja sotilastiedustelutehtävä että kansallista turvallisuutta uhkaavien rikosten estämis- ja paljastamistehtävä. Suojelupoliisin osalta kansallista turvallisuutta uhkaavina voidaan pitää ainakin poliisilain 5 a luvun 5 §:ssä tarkoitettuja rikoksia. Sotilastiedusteluviranomaisten osalta on kyse sotilaallisen maanpuolustuksen alalla Suomeen kohdistuvaan tiedustelutoimintaan ja sotilaallisen maanpuolustuksen tarkoitusta vaarantavaan toimintaan liittyvistä rikoksista (nykyinen laki sotilaskurinpidosta ja rikostorjunnasta puolustusvoimissa 86 § 1 momentti) eli laittomasta sotilaallisesta tiedustelutoiminnasta sekä sellaisista rikoksista, jotka voivat muutoin uhata maanpuolustusta, valtio- ja yhteiskuntajärjestystä tai valtakunnan sisäistä tai ulkoista turvallisuutta (eduskunnan hyväksymä uusi laki sotilaskurinpidosta ja rikostorjunnasta Puolustusvoimissa 93 § 1 momentti). Se, voitaisiinko kaikkia ehdotetussa



poliisin henkilötietolain 15 f §:n 1 momentissa (ja nykyisessä poliisin henkilötietolain 15 §:n 4 momentissa) mainittuja eli rikoslain 11-14 luvussa, 17 luvun 2-4, 7, 7 c ja 8 a §:ssä, 34 luvun 3 ja 5 §:ssä, 34 a luvussa sekä 46 luvun 1 ja 2 §:ssä tarkoitettuja hallituksen esitysluonnoksen perusteluissa valtion turvallisuuden suojaamiseen kiinteästi liittyviksi luonnehdittuja rikoksia pitää myös Suojelupoliisin ja sotilastiedusteluviranomaisten tehtäväpiiriin kuuluvina kansallista turvallisuutta uhkaavina rikoksina, on tulkinnanvaraisempaa.

Kuten edellä on todettu, hallituksen esitysluonnoksen perustelujen mukaan ehdotetussa poliisin henkilötietolain 15 f §:n 1 momentissa tarkoitettut rikokset liittyvät kiinteästi ulkomaalaislain 131 §:ssä tarkoitettujen tietojen alkuperäisiin käsittelytarkoituksiin kuuluvaan valtion turvallisuuden suojaamiseen. Jos kyseisten rikosten estämistä, paljastamista ja selvittämistä ei kuitenkaan pidettäisi ehdotetun säännöksen tietojen alkuperäisistä käsittelytarkoituksista poikkeamista koskevaan pykälään sijoittamisen perusteella ulkomaalaislain 131 §:ssä tarkoitettujen tietojen alkuperäisten käsittelytarkoitusten piiriin kuuluvana, mahdollisuus luovuttaa tällaisia tietoja tietojen alkuperäisistä käsittelytarkoituksista poiketen ehdotetussa poliisin henkilötietolain 15 f §:n 1 momentissa tarkoitettujen rikosten estämiseksi, paljastamiseksi tai selvittämiseksi tulisi huomioida ehdotetussa poliisin henkilötietolain 21 §:n 2 momentissa. Tietojen luovuttamisen olisi perusteltua rajautua myös tässä Suojelupoliisin ja sotilastiedusteluviranomaisten osalta näiden tehtäväpiiriin kuuluviin kansallista turvallisuutta uhkaaviin rikoksiin. Oma kysymyksensä on edellä mainittu ehdotetun poliisin henkilötietolain 15 f §:n 1 momentin suhde pykälän muihin momentteihin.

Hallituksen esitysluonnoksen perustelujen mukaan ehdotetun poliisin henkilötietolain 21 §:n 2 momentin 4 kohtaa vastaavaa sääntelyä tietojen luovuttamisesta kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi ei ole arvioitu tarpeelliseksi poliisin rekisteriin ulkomaalaislain nojalla talletettujen biometristen tietojen osalta. Hallitus esitysluonnoksen perustelujen mukaan ulkomaalaislain 131 §:ssä säädettyjen tehtävien suorittamiseksi käsiteltäviä biometrisia tietoja voidaan myös voimassa olevan sääntelyn mukaan luovuttaa rikosasioiden tietosuojalaissa tarkoitettulle toimivaltaiselle viranomaiselle sekä nykyisen poliisin henkilötietolain 15 §:n 4 momentin mukaiseen tarkoitukseen että tietojen alkuperäiseen käsittelytarkoitukseen, kuten valtion turvallisuuden suojaamiseksi. Kansallisen turvallisuuden suojaamista ja valtion turvallisuuden suojaamista näytetään siis pidettävän tässä kokonaan tai osittain rinnakkaisina käsitteinä. Oma kysymyksensä on, koskisiko edellä mainittu tietojen luovuttamista koskeva tulkinta sekä yksittäisten rekisteritietojen luovuttamista että tietojen rekisteritietoihin vertaamista ja siihen liittyvää vertailun tulosten luovuttamista. Jos tulkinta koskisi myös tietojen rekisteritietoihin vertaamista, jää myös tässä avoimeksi se, kenen toimesta (ja mahdollisesti kenen pyynnöstä) tämä vertaaminen tapahtuisi.

Oikeusministeriön mukaan jää jossain määrin epäselväksi, mitä tietoja ja missä laajuudessa olisi mahdollisuus luovuttaa, koska luovuttamista koskeva 21 § sisältää hankalan viittausrakenteen. Pykälästä ei myöskään nimenomaisesti ilmene, että luovuttamiseen oikeutettu viranomainen olisi poliisi, joka kuitenkin ilmenee perusteluista (vrt. voimassa olevan lain 21 §:n 1 mom.). Sääntely jää tulkinnanvaraiseksi myös siksi, että momentin 3 kohdasta ei selvästi säännösperusteisesti ilmene, että tiedot voitaisiin luovuttaa vain, kun



kohdassa tarkoitettu tiedot saava viranomainen olisi itse pyytänyt vertailua. Perusteluista ei myöskään selvästi ilmene, saisiko tietoja luovuttaa vain sille viranomaiselle, joka tietojen vertailua on pyytänyt, vai voisiko tietoja luovuttaa esimerkiksi Rajavartiolaitoksen tekemän pyynnön perusteella suojelupoliisille.

Puolustusministeriö toteaa, että Puolustusvoimilla on toimivalta tutkia hyvin vakavanakin pidettyjä rikoksia (esimerkiksi henkeen ja terveyteen kohdistuvat rikokset ja niiden mukaiset rikosnimikkeet, sotilasoikeudenkäyntilaki 2 §). Tämä olisi hyvä ottaa huomioon esitettyssä 21 §:n 2 momentissa, jossa Puolustusvoimien oikeudesta saada tietoa on esitetty säädetty suppeammin kuin poliisin, Tullin ja Rajavartiolaitoksen oikeudesta. Puolustusministeriö esittää harkittavaksi, että ehdotetun 21 §:n 2 momentin 2 kohtaan lisätään Pääesikunnan (ei siis joukko-osaston) pidättämiseen oikeutettu virkamies. Perusteena tälle olisi se, että Puolustusvoimilla on oikeus tutkia laajasti erilaisia vakaviakin rikoksia, mutta käytännössä esitutkinnan vakavampien rikosepäilyjen osalta tekee Pääesikunta. Tällä voi olla merkitystä erityisesti poikkeusoloissa.

Puolustusministeriö toteaa myös, että uuden sotilaskurinpidosta ja rikostorjunnasta Puolustusvoimissa annetun lain 99 §:ssä säädetään poliisin, Tullin ja Rajavartiolaitoksen oikeutta vastaavasta Pääesikunnan oikeudesta henkilöllisyyden selvittämiseen. Tältä osin puolustusministeriö esittää harkittavaksi, että hallituksen esitysluonnoksen uuden 21 §:n 2 momentin 1 kohtaan lisättäisiin valmisteluajataulusta riippuen myös mainita Puolustusvoimat.

Valtiovarainministeriö katsoo, että Tullin tiedonsaantioikeudet on esityksessä huomioitu hyvin. Valtiovarainministeriö kiinnittää sisäministeriön huomiota siihen, että julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetun lain (906/2019) säätämisen yhteydessä viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetusta laista (621/1999) poistettiin teknistä käyttöyhteyttä koskeva sääntely. Tarkoitus on, että muualla lainsäädännössä olevat maininnat teknisestä käyttöyhteydestä poistettaisiin säädöshuollon yhteydessä. Säädöshuollossa tulee arvioida, soveltuvatko julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetun lain 5 luvun tietojen sähköistä luovutustapaa koskevat säännökset sellaisenaan tietojen luovuttamiseen, vai pitääkö tietojen sähköisestä luovutustavasta edelleen säätää erikseen tiedonhallintalaista poikkeavasti. Harkinnassa on syytä ottaa huomioon myös perustuslakivaliokunnan lausunnossa PeVL 73/2018 vp teknisistä rajapinnoista ja katseluyhteydestä todettu.

Poliisihallitus toteaa, että SIS-kuulutuksiin luovutettaviin tietoihin ehdotetut muutokset vastaavat komission Suomen Schengen-arvioinnin yhteydessä kesällä 2023 esittämiin huomioihin, jotka koskevat kansallisesti kerättyjen biometristen tietojen luovuttamista SIS-järjestelmään. Neuvoston asetuksen (EU) 2022/922 mukaisen arviointikertomuksen mukaan Suomen käytäntö olla luovuttamatta biometrisiä tietoja palauttamista sekä maahantulon ja maassa oleskelun epäämistä koskeviin SIS-kuulutuksiin ei ole SIS-palauttamisasetuksen ja SIS-rajatarkastusasetuksen oikeudellisesti sitovan sääntelyn mukainen.

Schengenin tietojärjestelmä on keskeinen väline, jolla edistetään korkean turvallisuuden tason säilyttämistä unionin vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueella tukemalla kansallisten toimivaltaisten viranomaisten, erityisesti rajavartioiden, poliisin, tulliviranomaisten, maahanmuuttoviranomaisten sekä viranomaisten, jotka vastaavat rikosten ennalta estämisestä, paljastamisesta, tutkimisesta tai rikoksiin liittyvistä



syytetoimista taikka rikos-oikeudellisten seuraamusten täytäntöönpanosta, operatiivista yhteistyötä. Biometrinen tietojen hyödyntäminen entistä laajemmin EU:n keskitetyissä tietojärjestelmissä ja erityisesti Schengenin tietojärjestelmässä vastaa EU-asetuksien edellytyksiä biometrinen tietojen entistä laajemmasta käytöstä luotettavana henkilön tunnistamisen menetelmänä. Lisäksi se tehostaa Schengenin tietojärjestelmään talletettavien kuulutusten luotettavuutta ja toimintaa.

Keskusrikospoliisi pitää kannatettavana ehdotuksia tietojen luovuttamisesta SIS-kuulutuksiin. Keskusrikospoliisi näkee kuitenkin ongelmallisena varsinkin poliisin toiminnalle EU-yhteistyössä, että EU:n lainsäädännössä on mahdollistettu biometrinen tunnistetietojen käyttäminen rikostorjuntaan alkuperäisestä käyttötarkoituksesta poiketen vakavien rikosten ja terrorismirikosten selvittämiseksi eri kynnyksellä kuin kansallisesti. Esimerkiksi niin kutsutussa Eurodac Recast-asetuksessa (EU 2024/1358) vakava rikollisuus on määritelty rikokseksi, joka on jokin puitepäätöksen 2002/584/YOS 2 artiklan 2 kohdassa tarkoitetuista rikoksista tai niitä vastaava rikos, jos siitä voi seurata kansallisen lainsäädännön mukaan vapaudenmenetyksen käsittävä rangaistus tai turvaamistoimenpide, jonka enimmäiskesto on vähintään kolme vuotta. Kansallisesti raja on korkeammalla. Tämä aiheuttaa sen, että kansalliseen järjestelmään ja EU:n järjestelmään saman aikaisesti tallennettujen tietojen rikostorjuntakäytön edellytykset poikkeavat toisistaan tallennuspaikasta riippuen. Keskusrikospoliisin näkemyksen mukaan optimiratkaisu olisi, että kansallinen kynnys olisi linjassa EU:n sääntelyn kanssa.

Suojelupoliisin käsityksen mukaan tietojen luovuttamista koskevia säännöksiä pitäisi muokata siten, että ne mahdollistaisivat käyttöoikeuden antamisen suojelupoliisille kyseisiin tietoihin tai tietojen luovuttamisen suojelupoliisille esityksessä ehdotuksissa tarkoituksissa.

Tullin näkemyksen mukaan ehdotusten perusteella ei muodostu täysin selkeää kuvaa siitä, missä tilanteissa tietoja voitaisiin luovuttaa Tullille esimerkiksi henkilöllisyyden selvittämiseksi. Tullin näkemyksen mukaan tietoja tulisi voida luovuttaa Tullille henkilöllisyyden selvittämiseksi sekä tullilaissa että Tullin rikostorjuntalaissa tarkoitetuissa tilanteissa.

Tulli pitää hyvänä, että ehdotuksessa on huomioitu 15 e §:ssä tarkoitettujen tietojen luovuttaminen muille rikosasioiden tietosuojalaissa tarkoitetuille toimivaltaisille viranomaisille. On tärkeää, että biometrisiä tietoja saadaan luovuttaa Tullille osana vertailun tuloksia 15 e §:n 2 momentissa tarkoitettujen henkilöiden tunnistamiseen tai henkilöllisyyden todentamiseen, kun kyse on rikosten ennalta estämisestä, paljastamisesta tai selvittämisestä, ja että myös yksittäisiä biometrisiä tietoja saadaan luovuttaa Tullille tiettyjen henkilöiden löytämiseksi.

Suomen Asianajajat katsoo, että lakiehdotuksen perustelut koskien poliisin henkilötietolain 31 §:n mukaista oikeutta henkilötietojen luovuttamiselle ulkomaiden viranomaisille rikosten estämiseksi, paljastamiseksi ja selvittämiseksi ovat hyvin suppeat. Myös tältä osin kyse olisi huomattavasta muutoksesta nykyiseen oikeustilaan.

Demla ry nostaa esiin, että lakiesityksen myötä biometrinen tietojen rekistereille luodaan uusia rajapintoja. Lisäksi sillä mahdollistettaisiin tietojen jakaminen myös kansainvälisesti SIS-järjestelmään. Ehdotuksessa ei käsitellä kovin tarkasti SIS-tietojärjestelmän tietoturva,



eikä avata, kuinka kauan kuulutukset ja sitä myötä biometriset tiedot säilyvät järjestelmässä tai voiko sieltä jakaa tietoja muihin järjestelmiin. Lakiluonnoksessa mahdollistettaisiin tietojen jakaminen myös muihin EU- ja ETA-maihin. Demla ry pohtii, onko varmistettu, että biometriset tiedot eivät päätyisi esimerkiksi Unkarin tai jonkin muun Venäjä-mielisen valtion kautta esimerkiksi venäläisille viranomaisille. Elämme epävakaa aikaa, ja on mahdollista, että äärioikeistolainen tai jokin muu Venäjä-mielinen puolue saa hallitsevan aseman jossakin muussakin EU- tai ETA-maassa tulevaisuudessa.

Demla ry toteaa myös, että valtuus pyytää tietojen vertailua ollaan ilmeisesti myöntämässä kaikille pidättämiseen oikeutetuille virkamiehille, poliisin lisäksi myös niille virkamiehille, jotka ovat tullin, rajavartiolaitoksen, syyttäjän, suojelupoliisin sekä puolustusvoimien palveluksessa. Erityisesti Demla ry ihmettelee, mitä puolustusvoimien palveluksessa olevat virkamiehet tekevät tällaisilla tiedoilla. Lisäksi kuka tahansa em. virkamiehistä saa tehdä pyynnön, mutta tuloksia käsitellään poliisissa. Lakiesityksessä on siten hyvin sekavasti esitetty, mille tahoille nämä valtuudet on tarkoitus ylipäänsä myöntää ja keiden niitä on tarkoitus hyödyntää.

Electronic Frontier Finland – Effi ry:n näkemyksen mukaan tämänhetkisessä maailmantilanteessa erityistä huolta herättää tietojen luovutus kansainvälisesti.

4.7 Tietojen poistaminen

Oikeusministeriö tuo esiin perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntöä arkaluonteisten tietojen säilytysajan rajaamisesta ja katsoo, että jatkovalmistelussa tulee arvioida kattavasti ja säännöskohtaisesti biometristen tietojen säilyttämistä uusiin käyttötarkoituksiin ja varmistaa, että arkaluonteisten henkilötietojen käsittely rajataan perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön mukaisesti välttämättömään. Oikeusministeriö toteaa, että biometrisia henkilötietoja säilytetään poliisin henkilötietolain mukaan erittäin pitkiä aikoja. Oikeusministeriö suhtautuu varauksella siihen, että nyt arkaluonteisia biometrisia tietoja voisi käsitellä myös uusiin käyttötarkoituksiin yhtä pitkään, ilman että asiaa on kaikilta osin arvioitu ja perusteltu säätämisperusteluissa.

4.8 Maahanmuuttohallinnon henkilötietolaki

Oikeusministeriö nostaa esiin, ettei esitysluonnoksen perusteluista käy ilmi, minkä vuoksi oleskeluluvan ja oleskelulupakortin hakijan sormenjälkitietoja olisi mahdollisuus käsitellä laajemmin unionin kansalaisen perheenjäsenen oleskelukortin hakijan tietoja. Esityksessä tulisi hyväksyttävästi perustella, että henkilöitä asetetaan eri asemaan kansalaisuuteen liittyvin perustein.

Maahanmuuttovirasto viittaa 14 § pykälän perusteluihin, joiden lopussa mainitaan, että Maahanmuuttohallinnon henkilötietolaissa ei ole erityisiä säännöksiä biometristen kasvokuvien käsittelystä. Edelleen todetaan, että kuvien luovuttamista SIS-kuulutuksiin voidaan kuitenkin pitää välttämättömänä vastaavin perustein kuin sormenjälkitietojen luovuttamista. Jatkovalmistelussa tulee selvyyden vuoksi täsmentää, tarkoittaako luonnoksen edellä mainittu tekstikohta, että erillinen maininta kasvokuvista lainkohdassa ei ole tarpeen, vaan jatkossa ulkomaalaisasioiden asiankäsittelyjärjestelmään tallennettuja kasvokuvia voidaan luovuttaa sormenjälkien tapaan. Tulevan säädöstekstin muotoiluissa



tulee selvytyden vuoksi ilmetä, että mahdollistetaan paitsi sormenjälkien myös kasvokuvien, eli esimerkiksi passin ja matkustusasiakirjan henkilötietosivun valokuvan lisääminen kuulutuksiin.

Maahanmuuttovirasto saisi salassapitosäynnösten estämättä luovuttaa 10 §:ssä tarkoitettut unionin kansalaisen perheenjäsenen oleskelukortin haltijalta otetut sormenjälkitiedot SIS-rajatarkastusasetuksen 24 artiklassa tarkoitettuihin maahantulon ja maassa oleskelun epäämistä koskeviin kuulutuksiin noudattaen SIS-rajatarkastusasetuksen 26 artiklassa säädettyjä edellytyksiä. Jatkovalmistelussa tulee tarkentaa, onko tarkoituksenmukaista rajata unionin kansalaisen perheenjäsenen kohdalla tietojen luovuttaminen ainoastaan Maahanmuuttovirastolle.

5 Esityksen vaikutukset

5.1 Rikostorjunnallinen hyöty

Liikenne- ja viestintäministeriö viittaa esityksessä käsiteltyyn rikostorjunnalliseen hyötyyn. Esitysluonnoksen mukaan vuonna 2024 tunnistamattomia mutta mahdollisesti tunnistettavissa olevia sormenjälkiä oli taltioitu ainoastaan 70 ilmoituksen yhteydessä, kun tarkasteltavana oli yhteensä 8118 rikosilmoitusta. Tietotarve esimerkkilaskelman mukaan olisi siis alle prosentissa rikosilmoituksista. Toimenpiteen tehokkuuden arvioinnin kannalta liikenne- ja viestintäministeriö kiinnittää myös huomiota siihen, että esimerkissä tarkastellut rikosnimikkeet eivät vastaa nyt esitykseen sisältyviä rikosnimikkeitä, joiden käyttöön sormenjälkien vertailtavuutta oltaisiin mahdollistamassa. Kasvokuvien osalta vastaavia tilastoja ei ole saatavissa, mutta esityksessä arvioidaan kasvokuvavertailuiden olevan käyttökelpoisia useammissa tapauksissa kuin sormenjälkivertailuiden.

Liikenne- ja viestintäministeriö kiinnittää huomiota EUT:n tulkintakäytäntöön, jossa on suhtauduttu kielteisesti viestintätietojen säilyttämiseen, josta seuraa vakava puuttuminen lähes koko väestön perusoikeuksiin ilman, että asianomaisten henkilöiden tiedot olisivat omiaan tuomaan esiin ainakin välillisen yhteyden tavoiteltuun päämäärään. Ministeriön mielestä jatkovalmistelussa olisi syytä vielä selvemmin käsitellä rikostorjunnallisen hyödyn suhdetta lähes koko väestöä koskevaan perusoikeuksien rajoittamiseen.

Poliisihallituksen mukaan lainsäädännön muuttaminen ehdotetulla tavalla vaikuttaisi rikostorjuntaa tehostavasti. Teknologisesta kehityksestä ja rikosten ominaispiirteistä johtuen rikostorjunnallisesti suurin potentiaali liittyy biometrisessä muodossa tallennettavien valokuvien nykyistä laajempaan käyttöalaan. Kasvojentunnistusjärjestelmät ovat kehittyneet merkittävästi, eikä rikoksiin liittyvän digitaalisen kuvamateriaalin määrä ole vähenemässä. Poliisihallitus pitää tärkeänä, että ehdotuksessa on huomioitu tapahtuneiden rikosten tutkinnan ohella myös rikosten estäminen, paljastaminen ja vaaran estäminen. Tiettyjen esitykseen sisältyvien nimikkeiden, kuten tappojen ja murhien, kohdalla rikoksen estämisen tehostuminen on jopa varsinaista rikostutkintakäyttöä tärkeämpi tavoite.

Sormenjälkien osalla passi- ja henkilökorttirekisterin sisältämien kahden sormen painojälkien nykyistä laajempi rikostorjuntakäyttö ei tilastojen ja aiempien selvitysten valossa vaikuta kovinkaan hyödylliseltä. Poliisihallituksen näkemyksen mukaan on kuitenkin syytä huomioida, että kyseeseen tulisivat vain erittäin törkeät rikokset, joiden kohdalla



yksittäistenkin rikosten selvitys- ja estämisintressi sekä yhteiskunnallinen merkityksellisyys on lähtökohtaisesti suuri. Ulkomaalaislain 131 §:n perusteella taltioitujen 10-sormenjälkien nykyistä laajempi rikostorjuntakäyttö puolestaan voisi tehostaa rikostutkintaa erityisesti sellaisten rikosten kohdalla, joiden tekijänä epäillä olevan ulkomaalainen. Jälkien tekninen laatu on passi- ja henkilökorttijärjestelmää parempi.

Biometristen tietojen nykyistä laajemman rikostorjuntakäytön mahdollisuuksien hyvin tarkka arviointi ns. pimeiden rikosten tutkinnassa on jokseenkin vaikeaa, ja osin jopa mahdotonta. Lähtökohtaisena edellytyksenä hyödynnettävyydelle on soveltuvan, tunnistamattoman kuvamateriaalin tai sormenjälkien olemassaolo. Tämän lisäksi kuvien tai sormenjälkien tulisi olla laadultaan vertailuun kelpaavia.

Sormenjälkien osalta esitysluonnoksessa on viitattu Poliisihallituksen tekemään selvitykseen tunnistamattomien sormenjälkien määrästä tiettyjen törkeiden rikosnimikkeiden tapausten kohdalla. Selvityksen mukaan näiden tutkintojen (yht. 8118 rikosilmoitusta) yhteydessä taltioitujen tunnistuskelpoisten sormenjälkien määrä oli tarkasteluhetkellä 70 kpl. Poliisihallitus huomioi, että lukumäärällisesti pieni vertailukelpoisten jälkien joukko liittyy kuitenkin erittäin törkeisiin rikoksiin, joiden selvitysintressi on lähtökohtaisesti hyvin korkea. Jos tunnistamattomia sormenjälkiä voitaisiin vertailla ainoastaan passi- ja henkilökorttijärjestelmän ja Maahanmuuttoviraston rekisterien sisältämiin sormenjälkitietoihin, olisi tiedoista saatava hyöty todennäköisesti kohtuullisen rajallinen, sillä rekistereihin tallennetaan vain kahden sormen painojäljet. Poliisin ylläpitämään ulkomaalaislain 131 §:n mukaiseen tuntomerkkijärjestelmään tallennetaan henkilön kaikkien sormien pyöritysjäljet, joten näiden tietojen laadullinen vertailukelpoisuus on lähtökohtaisesti merkittävästi parempi. Ulkomaalaislain mukaisten sormenjälkitietojen hyödynnettävyys on ilmeisintä tapauksissa, joihin liittyy ulkomaalaisia, tai epäily ulkomaalaisesta tekijästä.

Biometrisessä muodossa tallennettujen valokuvien kohdalla järjestelmien ja rekisterien tietosisällöissä ei ole havaittavissa vastaavia eroja, vaan tiedot (kuvat) ovat vertailumielessä yhtä laadukkaita. Ottaen huomioon edellä esitetyt huomiot ja havainnot digitaalisen materiaalin merkityksestä sekä määrän kasvusta, voidaan arvioida, että poliisin ja Maahanmuuttoviraston rekisterien sisältämien tietojen laajemmalla käytöllä tältä osin olisi hyvin todennäköisesti vakavien rikosten rikostorjuntaa selkeästi tehostava vaikutus.

Keskusrikospoliisi toteaa, että erityisesti biometrisessä muodossa tallennettavien valokuvien merkitys kasvaa rikosten torjunnassa ja selvittämisessä jatkuvasti teknologian kehittyessä. Sormenjälkivertailujen osalta keskusrikospoliisi nostaa esiin, että passirekisteri sisältää ainoastaan kahden sormen jäljet, mikä vähentää osumatodennäköisyyttä, vaikka rekisteröityjä on merkittävä määrä. Passirekisterin sormenjäljet ovat usein myös huonolaatuisia, mikä tekee vertailusta hidasta. Passirekisterin sormenjälkivertailujen osalta tuloksia ei siten välttämättä synny odotetulla tavalla.

Suomen Asianajajat viittaa esityksen perusteluissa kuvattuun poliisihallituksen selvitykseen, jonka mukaan tiettyjen vakavien rikosten osalta ainoastaan noin 70 rikosilmoitukseen liittyisi sellaisia tunnistamattomia sormenjälkitietoja, jotka voisivat olla tunnistettavissa ehdotetun kaltaisen vertailun avulla. Kasvokuvien osalta ei ole esitetty kuin hyvin yleismalkainen arvio sen osalta, kuinka monessa rikosasiassa kasvokuvien vertailusta passi-



ja henkilökorttitietoihin voisi mahdollisesti olla hyötyä. Suomen Asianajajat pitää lakiehdotuksen vaikutuksia tältä osin puutteellisesti arvioituna ja liian ylimalkaisesti perusteltuina, etenkin ottaen huomioon, että lakiehdotuksen mukainen käsittely kohdistuisi lähes kaikkien Suomen kansalaisten sekä merkittävän osan Suomessa oleskelevien ulkomaalaisten erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluviin biometrisiin tietoihin.

5.2 Rekisteröidyille aiheutuvat riskit

Valtioneuvoston oikeuskansleri toteaa, että hallituksen esitykseen tulee sisällyttää arvio siitä, mitä tosiasiallisia riskejä ehdotettuun sääntelyyn mahdollisesti liittyisi. Näitä voivat nykyisessä turvallisuustilanteessa olla esimerkiksi tietoturva- ja kyberturvallisuusriskit.

Eduskunnan oikeusasiamies nostaa esiin, ettei esitysluonnoksesta ilmene, minkälainen virhemahdollisuus etätunnistamiseen liittyy. Tästä olisi syytä tehdä selkoa hallituksen esityksessä.

Tietosuoja-valtuutetun toimisto kiinnittää huomiota siihen, että ehdotukseen ei sisälly vaikutustenarviointia rekisteröidyille mahdollisesti aiheutuvista riskeistä eikä myöskään arvioita yhteensopivuudesta. Riski on kuitenkin ollut aikaisemmin esillä sisäministeriön selvityksessä passirekisterin ja henkilökorttirekisterin biometristen tietojen käyttämisestä rikostorjunnassa (VN/5608/2022), jossa todetaan, että ”kasvojen automaattiseen tunnistamiseen käytetyn teknologian avulla ei päästä samaan tunnistustarkkuuteen kuin sormenjälkitietojen avulla. Teknologian käyttöedellytyksien arvioinnin kannalta merkittävää on myös se, että kasvojentunnistusjärjestelmien käyttöön on tunnistettu liittyvän perusoikeuksia mahdollisesti heikentäviä riskejä sekä yksityisyyden että syrjimättömyyden näkökulmasta. Kasvojentunnistusalgoritmit voivat esimerkiksi tuottaa systemaattisesti epätarkempia ennusteita tietyille väestöryhmille.”

Oikeusministeriö toteaa, että esitysluonnokseen on sisällytetty yksityiselämän ja henkilötietojen suojaan liittyvää vaikutustenarviointia ja että siinä on tuotu esiin EU:n tietosuoja-sääntelyn edellytykset tehdä vaikutustenarviointia silloin, kun käsittelyyn liittyy korkeita ja merkittäviä riskejä. Oikeusministeriö kiinnittää huomiota kuitenkin siihen, ettei esitysluonnoksessa ole tarkempaa arviointia siitä, minkälaisia riskejä ehdotetusta sääntelystä aiheutuisi rekisteröidyille. Riskejä arvioidessa olisi syytä huomioida, että esimerkiksi kasvontunnistamisteknologian avulla ei päästä samaan tunnistustarkkuuteen kuin sormenjälkitietojen avulla. Tällä voi olla rekisteröidyn perusoikeuksia ja -vapauksia heikentäviä vaikutuksia. Oikeusministeriö kiinnittää erityistä huomiota myös siihen, että esitysluonnoksessa ehdotettu sääntely johtaisi siihen, että jatkossa yli neljän miljoonan henkilön biometrisiä passi- ja henkilökorttirekisteriin tallennettuja tietoja käsiteltäisiin alkuperäisestä käyttötarkoituksesta poikkeavalla tavalla.

Suomen Asianajajat katsoo, että lakiehdotuksessa ei ole riittävällä tavalla arvioitu mahdollisia oikeusturvaan liittyviä riskejä esimerkiksi tilanteessa, jossa henkilö joutuisi identiteettivarkauden kohteeksi tai rikosvastaaja joutuisi puolustautumaan tilanteessa, jossa keskeinen näyttö perustuisi esimerkiksi kasvokuvien vertailuun. Jatkovalmistelussa lakiehdotuksen vaikutustenarviointia tulisi täydentää myös tältä osin arvioimalla yksityiskohtaisemmin ehdotetun käsittelyn tarvetta, mahdollisia riskejä ja oikeasuhtaisuutta suhteessa tavoiteltuihin hyötyihin nähden. Lakiehdotuksessa esitettyjen suppeiden



perustelujen valossa lakiehdotusta ei esitettyssä muodossa voida pitää tasapainoisena tai oikeasuhtaisena.

Electronic Frontier Finland – Effi ry:n mukaan esityksen pääasialliset vaikutukset ovat vakava riski massavalvonnalle ja yksityisyydensuojan heikkenemiselle. Vaikka tavoitteena on tehostaa rikosten selvittämistä ja henkilöllisyyden todentamista, on olemassa vaara, että perusoikeudet jäävät toissijaisiksi. Ehdotuksessa tehty perusoikeusvaikutuksien arviointi on myös ollut puutteellista. Esimerkiksi automaattisessa biometrisessä tunnistamisessa väistämättä tapahtuvien väärin positiivisten tunnistuksen vaikutus rekisteröityjen oikeusturvaan tulisi arvioida.

Amnesty katsoo, että esitysluonnoksessa arviointi riskeistä ja niihin vastaamisesta on ohitettu pintapuolisella arvioinnilla. Henkilötietojen käsittelyssä on kyse suuririskisestä toiminnasta ja riskien arviointi sekä niihin vastaaminen tulisi käsitellä huomattavasti tarkemmin ottaen huomioon myös riskit laajemmassa merkityksessä eli perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiselle aiheutuvat riskit. Laajojen tietomäärien käsittelyyn liittyy tietosuojakysymyksiä ja tietoturvallisuusriskejä. Erityisesti jos hajautettuja tietokantoja yhdistetään, tietojen turvallisuutta koskevat riskit kasvavat. Laajamittaiseen tietojenkäsittelyyn liittyy myös syrjinnän ja virheellisten tulosten riski. Amnesty nostaa esiin myös rekisterinpitäjän velvollisuuden tehdä tietosuojaa koskeva vaikutuksenarviointi.

Demla ry nostaa esiin, että yksilöiden kannalta biometristen tietojen käsittelyyn liittyy riskejä tietovuotoihin ja -murtoihin. Aina kun rekistereihin luodaan uusia rajapintoja ja käyttäjien määrää lisätään, tietovuotojen ja -murtojen riski kasvaa. Biometriset tiedot ovat hyvin haavoittuvaisia väärinkäytöksille, koska ne ovat pysyviä.

5.3 Vaikutukset lapsiin

Lapsiasiavaltuutettu toteaa, että esitysluonnoksessa ei viitata YK:n lapsen oikeuksien komitean ja siirtotyöläisten ja heidän perheenjäsentensä oikeuksia käsittelevän komitean yhteiseen yleiskommenttiin nro 22 lasten ihmisoikeuksia koskevista yleisperiaatteista kansainvälisen siirtolaisuuden yhteydessä. Yleiskommentissa on otettu kantaa biometristen tietojen keräämiseen ja käyttämiseen. Lapsiasiavaltuutettu pitää myönteisenä sitä, että esitysluonnoksen mukaan lasten biometristen tietojen käyttö tehostaisi esimerkiksi mahdollisuuksia puuttua verkkomaailmassa tapahtuvaan lasten seksuaaliseen hyväksikäyttöön. Jos lapsi olisi epäilty rikoksesta, tietojen käyttö voisi nopeuttaa epäillyn tunnistamista ja saamista nopeammin lastensuojelun piriin. Toisaalta myös mahdollinen syyttömyys voisi ratketa nopeammin eikä esitutkintamenettelystä aiheutuisi lapselle tarpeetonta haittaa. Lapsivaikutusten arviointi jää kuitenkin luonnoksessa hyvin ylätasolle ja kapeaksi. Esitysluonnoksen lapsivaikutuksia syytä arvioida tarkemmin ja tuoden esiin myös ehdotusten mahdollisia negatiivisia vaikutuksia.

Suomen Asianajajat painottaa, että lakiehdotuksen jatkovalmistelussa tulisi arvioida tarkemmin lakiehdotuksen mahdollisia vaikutuksia esimerkiksi lasten henkilötietojen käsittelyyn ja lasten yksityisyyden suojaan.

Pelastakaa lapset ry toteaa, että esitysluonnoksessa ei ole tehty kattavaa lapsivaikutusten arviointia. Lakiehdotus vaikuttaa merkittävästi lapsen oikeuksien toteutumiseen erityisesti yksityisyydensuojan suhteen ja edellyttää erityisen kattavaa lapsivaikutusten arviointia.



Pakolaisneuvonta ry:n mukaan esitysluonnoksessa ei ole huomioitu asianmukaisesti lapsen oikeuksia. Pakolaisneuvonta ry pitää esitysluonnoksen lapsivaikutusten arviointia täysin puutteellisena.

Amnesty huomauttaa, että lapsivaikutusten arviointi jää esityksessä vaillinaiseksi.

5.4 Vaikutukset yhdenvertaisuuteen

Oikeusministeriö nostaa esiin, että esitysluonnoksen mukaan unionin kansalaisten tietoja ei käsiteltäisi kaikkien vastaavien rikosten estämiseksi, paljastamiseksi ja selvittämiseksi kuin kolmansien maiden kansalaisten. Esityksestä ei ilmene, mitkä olisivat ne objektiivisesti perusteltavissa olevat perustuslain edellyttämät hyväksyttävät syyt, joiden vuoksi tiettyjen rikosten osalta niiden estämiseen, paljastamiseen ja selvittämiseen olisi poliisin käytettävissä yksityiselämän suojaa tiukemmin rajoittavia toimivaltuuksia suhteessa kolmansien maiden kansalaisiin kuin unionin kansalaisiin. Ehdotetusta sääntelystä seuraava asetelma tulisi kuvata yksityiskohtaisemmin perusteluissa ja kansalaisuuden perusteella eroavalle kohtelulle tulisi esittää perustuslain edellyttämät hyväksyttävät syyt. Sääntämisjärjestysperustelut eivät anna kattavaa kuvaa siitä, minkälaisten rikosten estämisen, paljastamisen ja selvittämisen osalta edellä mainittua eriävää kohtelua on tarkoitus esittää. Myös voimassa olevan ulkomaalaislain 131 §:ssä tarkoitettuja tietoja koskevan sääntelyn tarkoituksenmukaisuus tulisi arvioida uudelleen osana uutta sääntelykokonaisuutta erityisesti siltä osin kuin kyse on sääntelykokonaisuuden vaikutuksista yhdenvertaisuuteen.

Pakolaisneuvonta ry nostaa esiin, että luonnos on kyseenalainen yhdenvertaisen kohtelun näkökulmasta. Esitysluonnoksen mukaan poliisin ja Maahanmuuttoviraston rekistereihin talletettuja kolmansien maiden kansalaisten biometrisia tietoja saisi käsitellä unionin kansalaisten ja heidän perheenjäsentensä tietoja laajemmin eräiden valtion turvallisuuteen kytkeytyvien rikosten estämiseksi, paljastamiseksi ja selvittämiseksi. Luonnoksesta ei täsmennetä miltä osin kolmansien maiden kansalaisten tietoja voitaisiin käsitellä laajemmin.

Amnesty toteaa, että esityksessä ei ole riittävällä tavalla arvioitu yhdenvertaisuusperiaatteen mukaisuutta etenkin, kun esitysluonnoksessa mainitaan, että kolmansien maiden kansalaisten biometrisia tietoja saisi käsitellä unionin kansalaisten tietoja laajemmin valtion turvallisuuteen kytkeytyvien rikosten estämiseksi, paljastamiseksi ja selvittämiseksi. Amnesty:n näkemyksen mukaan laajamittainen biometrinen tietojen käsittely ja vertailu voi muodostua syrjiväksi, kun otetaan huomioon tiedot poliisin suorittamasta etnisestä profiloinnista. Etninen profilointi on yksi riski, joka biometrisen tietojen käyttöön lainvalvonnassa ja erityisesti rikostorjunnassa voi liittyä.

5.5 Taloudelliset ja viranomaisvaikutukset

Tietosuojavaltuutetun toimisto toteaa, että kokonaisarvioinnissa tulee kiinnittää huomiota siihen, miten tehokkaaseen valvontaan valvontaviranomaisella olisi mahdollisuus esityksen edetessä. Arvioinnissa korostuu yhtäältä henkilötietojen käsittelyn tehokkaan valvonnan merkitys ja toisaalta tehokkaan seuraamusjärjestelmän merkitys. Nykyisellään tietosuojavaltuutetun toimiston resurssit eivät mahdollistaisi ehdotetun henkilötietojen käsittelyn tehokasta valvontaa. Ehdotettuihin säännöksiin ja menettelytapoihin liittyvä



tulkinnanvara korostaa toimivan valvonnan merkitystä. Nykysääntelyllä on myös rajoitettu seuraamusjärjestelmän soveltamista julkiselle sektorille, julkisen sektorin toimijoille ei ole mahdollista määrätä hallinnollista seuraamusmaksua. Näillä seikoilla on huomattavaa merkitystä arvioitaessa edellytyksiä henkilötietojen suojaa koskevan perusoikeuden rajoittamiseksi kokonaisvaltaisesti. Sikäli kun ehdotetun kaltaisesta henkilötietojen käsittelystä säädetään ehdotetussa muodossa, aiheuttaisi se tarpeen merkittävälle oma-aloitteiselle valvonnalle, joka lisäisi tietosuojavaltuutetun toimiston tehtäviä olennaisesti. Tällä olisi merkittävää vaikutusta tietosuojavaltuutetun toimiston resurssien käytölle.

Oikeusministeriön näkemyksen mukaan ehdotettujen muutosten vaikutuksen tietosuojavaltuutetun toimiston työmäärään voitaneen arvioida olevan kokoluokaltaan sen suuruinen, että uudet tehtävät tulisi hoitaa talouspoliittisen ministerivaliokunnan linjauksen mukaisesti nykyisten määrärahojen puitteissa. Kun ehdotetut muutokset ovat kuitenkin hyvin merkittäviä ja perusoikeusherkkiä, on otettava myös huomioon valtuutetun resurssien kokonaiskuva sekä niistä muodostuvat rajoitteet ehdotetusta sääntelystä aiheutuvan valvonnan ja samalla myös talouspoliittisen ministerivaliokunnan linjauksen toteuttamiseen. Valtuutetun nykyisten resurssien puitteissa uusien tehtävien tosiasiallisesti uskottava haltuunotto on haastavaa. Tästä syystä on arvioitavissa, että HE-luonnoksesta johtuvien muutosten edellyttää vähintään yhden henkilötyövuoden lisäresurssia. Tietosuojavaltuutetun toimiston määrärahoista päätetään osana valtiontalouden kehysten ja valtion talousarvion valmistelua.

Oikeusministeriö nostaa myös esiin, että uuden toimivallan välttämättömyys asettuu esityksessä kyseenalaiseksi, koska kyseessä olisi mahdollistava sääntely, jonka toteuttamiseksi ei ole varattu erikseen rahoitusta. Ehdotettu mahdollistava sääntely näyttäisi myös jättävän sen sisältämien merkittävien perusoikeusrajoitusten käyttämisestä päättämisen käytännössä viranomaisen harkintaan sen mukaisesti kuin viranomaisella on osoittaa rahoitus sääntelyn käyttämiseen.

Valtiovarainministeriö toteaa, että hallituksen linjauksen mukaisesti lähtökohtaisesti lainsäädännöstä aiheutuvat uudet tehtävät tulee kattaa nykyisin resurssein, tarvittaessa uudelleenkohdentamalla olemassa olevaa kehysrahoitusta. Esitysluonnos on linjassa tämän hallituksen asettaman tavoitteen kanssa.

Työ- ja elinkeinoministeriö kiinnittää huomiota siihen, että ehdotetut muutokset aiheuttavat esityksen mukaan merkittäviä muutostarpeita ulkomaalaisasioiden käsittelyjärjestelmään. Esitysluonnos ei kuitenkaan sisällä tarkempaa arviota vaikutuksista tiedonhallintaan eikä Maahanmuuttoviraston osalta arviota muutosten taloudellisista vaikutuksista. Esityksestä ei käy ilmi, miten tietojen luovuttamista on tarkoitus tehdä, kunnes tietojärjestelmämuutokset saadaan toteutettua ja minkälaisia vaikutuksia näillä vaihtoehtoisilla toteutustavoilla olisi esimerkiksi manuaalisen työmäärän lisääntymiseen. Esityksen perusteella ei ole myöskään mahdollista arvioida, olisivatko tietojärjestelmämuutokset toteutettavissa muiden tietojärjestelmähankkeiden yhteydessä, koska tiedossa ei vielä ole mitä muutoksia tarvitaan, kuinka suuria kustannuksia muutokset aiheuttavat tai onko suunnitteilla sellaisia tietojärjestelmähankkeita, joiden yhteydessä muutoksia voitaisiin toteuttaa tai onko niitä mahdollista toteuttaa ehdotuksen mukaisesti olemassa olevan rahoituksen ja kehityskapasiteetin puitteissa. Esityksestä ei myöskään käy



ilmi onko Maahanmuuttovirastolta pyydetty arviota yllä mainituista seikoista. Esitystä olisi hyvä tarkentaa näiltä osin, jotta lakimuutosten tehokas täytäntöönpano voidaan varmistaa.

Tuomioistuinvirasto nostaa esiin, että mikäli ehdotusta myöhemmin täydennetään siten, että biometristen tietojen käsittelyprossin osaksi edellytetään tuomioistuimen lupaa, on tämän muutoksen vaikutukset ja sen edellyttämät resurssit arvioitava yksityiskohtaisesti.

Poliisihallitus toteaa, että poliisi toimii lakihankkeen keskiössä olevien järjestelmien rekisterinpitäjänä. Toteutuessaan kyse olisi erittäin suureen ihmismäärään potentiaalisesti koskettavasta, biometristen tietojen alkuperäisen käyttötarkoituksen muutoksesta, ja muutokset heijastuisivat myös rekisterinpitoon ja rekisterinpitäjänä toimivien viranomaisten velvollisuuksiin. Muutokset vaikuttaisivat väistämättä työmäärää kasvattavasti mm. tietosuojan yleislainsäädännön mukaisten rekisterinpitäjän velvollisuuksien noudattamisessa ja lisäksi sisäisen valvonnan tarvetta henkilötietojen asianmukaisen käsittelyn varmistamiseksi.

Digitaalisen materiaalin läpikäynnin tehostuminen teknologian avulla tehostaisi poliisin tutkintahenkilöstön työajan käyttöä. Uuden teknologian käyttöönotto aiheuttaisi järjestelmien kehittämisestä ja tietosuojavaikutusten huomioinnista aiheutuvia kustannuksia, mutta tietyiltä osin uusien toimintamallien käyttöönottoa voitaisiin tehdä ilman merkittäviä kustannuksilla laajentamalla esimerkiksi poliisin Kastu-järjestelmän käyttöä tarvittavilta osin. Sormenjälkitietojen vertailujen osalta määrien kasvu olisi todennäköisesti hyvin maltillinen, eikä lainsäädännön muuttaminen aiheuttaisi merkittäviä pysyviä kustannuksia.

Schengenin tietojärjestelmän osalta Poliisihallitus toteaa, että suuret lainsäädäntöuudistukset ovat lisänneet merkittävästi biometristen tietojen tallentamisesta EU:n keskitettyihin tietojärjestelmiin aiheutuvaa työmäärää erityisesti poliisissa ja Maahanmuuttovirastossa. Ehdotus lisäisi edelleen erityisesti SIS-järjestelmään lisättävien tietojen määrää. Työ tehdään nykyisin manuaalisesti. Kasvava työn määrä kannattaisi minimoida kehittämällä tietojen liittämisen mahdollistavaa automaatiota poliisin ja Maahanmuuttoviraston tietojärjestelmissä. Biometristen tunnisteiden käsittelyyn liittyvän automaation avulla voidaan saavuttaa niin välittömiä kuin myös pitkän aikavälin säästö- ja tehokkuusvaikutuksia. Automaation lisääminen kansallisissa järjestelmissä olisi myös linjassa Suomea koskevan Schengen-arvioinnin suositusten kanssa.

Keskusrikospoliisi toteaa, että SIS-kuulutuksiin liitettävien tunnisteiden lukumäärä on kasvanut voimakkaasti varsinkin palautus- ja maahantulokieltokuulutusten osalta. Nykyinen käytäntö, jossa SIRENE-toimisto manuaalisesti liittää tunnisteet kuulutuksiin, on aiheuttanut jonoja jo ulkomaalaislain 131 §:ää koskevan muutoksen yhteydessä. Maahanmuuttovirasto ei kykene itse liittämään kuulutuksille biometriä, joten tämä tehdään viestiliikennekeskuksessa manuaalisesti. Tehtävään, joka olisi teknisesti mahdollista hoitaa jo kuulutusta laatiessa, kuluu edelleen merkittävä määrä henkilöresursseja. Keskusrikospoliisin näkemyksen mukaan olisi tarpeen kehittää automatisointia, joka säästäisi pitkällä tähtäimellä työvoimakustannuksissa ja estäisi pitkien työjonojen kasautumista. Lisäksi manuaalisessa työssä ihmislähtöisten virheiden mahdollisuus kasvaa.



Lisäksi keskusrikospoliisille osoitettu uusi tehtävä 15 d §:n, 15 e §:n ja 15 f §:n mukaisten vertailujen suorittajana kasvattaa työmäärää. Pyyntöjen lainmukaisuuden arviointi vaatii juridista osaamista ja pyynnöt saattavat tulla hyvin kiireellisesti. Keskusrikospoliisin antamien vertailulausuntojen määrä kasvaa myös muutoksen myötä. Tämä tulee huomioida Keskusrikospoliisin resurssitarpeissa.

Maahanmuuttovirasto arvioi lausunnossaan SIS-kuulutusten toteuttamisvaihtoehtoja ja niiden kustannusvaikutuksia. Maahanmuuttoviraston näkemyksen mukaan on varmistettava, että sääntely mahdollistaa biometristen henkilötietojen lisäämisen kuulutuksiin automaattisesti. Maahanmuuttovirasto katsoo, että lainmuutoksen taloudelliset vaikutukset ovat mittaluokaltaan sellaisia, että ilman lisärahoitusta ulkomaalaisasioiden asiankäsittelyjärjestelmän teknistä kehitystä on erittäin vaikea toteuttaa.

Suomen Asianajajat esittää huolen siitä, että Tietosuojavaltuutetun toimistolle jatkuvasti kasvavan uuden sääntelyn myötä seuraavat lisävelvoitteet pidentävät jo nykyisellään pitkiksi venyneitä käsittelyaikoja vielä entisestään ja voivat vaarantaa valvonnan tehokkuutta.

6 Kansainvälinen vertailu

Tietosuojavaltuutetun toimisto toteaa, että koska kysymyksessä on suurelta osin EU-oikeuden soveltamisalaan kuuluva henkilötietojen käsittely, jatkovalmistelussa olisi tarkoituksenmukaista selvittää passi- ja henkilökorttiasetuksen perusteella rekisteröityjen sormenjälkien ja kasvokuvien käyttöä rikostorjunnallisessa tarkoituksessa muissa EU-jäsenvaltioissa ja erityisesti sitä, voidaanko biometrisiä henkilötietoja käyttää muissa EU-jäsenvaltioissa samanlaisiin käyttötarkoituksiin kuin ehdotuksessa esitetään.

Liikenne- ja viestintäministeriö kiinnittää huomiota siihen, että kansainvälisessä vertailussa esitetyksi vastaavaa sormenjälkien käyttöä koskevaa sääntelyä ei vaikuta olevan Suomen keskeisimmissä verrokkimaissa, vaikkakin Ruotsissa on valmistelussa sääntelymuutoksia. Esitysluonnoksessa viitataan sisäministeriön vuoden 202 biometristen tietojen käyttämisestä laadittuun selvitykseen. Esitysluonnoksen mukaan eräissä valtioissa kaikki biometriset tiedot tallennetaan tietokantaan ja ne ovat käytettävissä ilman erityisiä rajoituksia. Sen sijaan vuoden 2022 selvityksessä todetaan, että tietopyyntöön vastanneista eurooppalaisista valtioista ainoastaan kolmessa (Viro, Islanti ja Sveitsi) sormenjälkiä käytettiin rikostorjunnallisiin tarkoituksiin, ja näistäkin Islannissa ja Sveitsissä tietoja voidaan käyttää vain uhrin tai kadonneen henkilön tunnistamiseen. Ministeriö kannattaa kansainvälisen vertailun täydentämistä jatkovalmistelussa, jotta siitä kävisi selvästi ilmi sellaisten maiden lainsäädäntö, jossa on kyse asiakirjaan liitettyjen biometristen tietojen käytöstä vakavien rikosten torjunnassa ja selvittämisessä.

Poliisihallitus nostaa esiin, että digitaalisen materiaalin rikostorjunnallinen merkitys on kasvanut myös muissa Euroopan maissa. Suomen kannalta on erityisen tärkeää seurata Ruotsin tilannetta ja siellä havaittuja rikosilmiöitä sekä rikosten tekotapoja. Suomen poliisi onkin viime vuosina kiinnittänyt huomiota myös Suomessa kasvavaan katujengi- ja nuorisorikollisuuteen, ja pyrkii omalta osaltaan estämään tilanteen kehittymistä Ruotsin kaltaiseksi. Digitaalisen materiaalin ja erilaisten verkkoalustojen merkitys jengirikollisuudelle ja sen estämiselle on kiistaton.



Suomen Asianajajat katsoo, että lakiehdotukseen sisältyvää ulkomaiden lainsäädäntöä koskevaa vertailua ei voida pitää riittävänä. Suomen Asianajajat painottaa, että jatkovalmistelussa tulisi selvittää perusteellisemmin lainsäädännön nykytila muiden EU:n jäsenvaltioiden ja pohjoismaiden osalta ja selvityksen tulisi kattaa myös sen, millä tavoin käsittelyä on mahdollisesti rajoitettu niissä valtioissa, joissa ehdotetun kaltainen käsittely on ylipäättään sallittua.