

Poliisihallituksen lausunto ehdotuksesta poliisin ja Maahanmuuttoviraston rekistereihin tallennettuja biometrisia tietoja koskevan sääntelyn muuttamiseksi

1 Asia

Sisäministeriö on pyytänyt Poliisihallitusta antamaan lausuntonsa luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa annetun lain, henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa annetun lain, ulkomaalaislain 131 §:n sekä poliisilain 2 luvun 1 §:n muuttamisesta.

Poliisin henkilötietolain, maahanmuuttohallinnon henkilötietolain ja ulkomaalaislain säännöksiä biometrinen tietojen käsittelystä ehdotetaan luonnoksessa muutettavaksi siten, että tietoja olisi mahdollista käyttää nykyistä laajemmin muuhun kuin niiden alkuperäiseen käsittelytarkoitukseen. Muutokset koskisivat poliisin passirekisteriin ja henkilökorttirekisteriin talletettuja biometrisia tietoja sekä poliisin ja Maahanmuuttoviraston rekistereihin talletettuja ulkomaalaisten biometrisia tietoja. Tietoja saisi käyttää muun muassa henkilöllisyyden selvittämiseksi, uhrin tunnistamiseksi, merkittävän vaaran estämiseksi sekä eräiden vakavien rikosten ennalta estämiseksi, paljastamiseksi ja selvittämiseksi. Tietoja saisi myös luovuttaa nykyistä laajemmin Schengenin tietojärjestelmään (SIS) ja muille viranomaisille. Lisäksi poliisilain säännöstä henkilöllisyyden selvittämisestä henkilötuntomerkkien avulla täsmennettäisiin.

2 Poliisihallituksen lausunto

2.1 Poliisin henkilötietolakiin ehdotetut muutokset

2.1.1 Digitaalisen materiaalin merkitys rikostorjunnalle

Toteutuessaan lainsäädännön laajennukset mahdollistaisivat biometrinen tunnistamisen käytön lähinnä erittäin törkeiden rikosten estämiseksi, paljastamiseksi ja selvittämiseksi ja kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi. Kyseisten rikosten, kuten henkirikosten ja törkeiden seksuaalirikosten selvittämisintressi on yhteiskunnallisesti merkittävä.

Poliisi joutuu nykyisin käsittelemään näiden rikostutkintojen yhteydessä merkittävän suuria määriä erilaista kuvamateriaalia, ja etsimään rikoksesta epäiltyjä sekä tunnistamaan uhreja materiaalin joukosta. Väkivaltarikosten yhteydessä on yleistynyt ilmiö, jossa tekijät kuvaavat tekoja ja levittävät materiaalia verkossa uhrien nöyryyttämiseksi. Uhreina on

myös lapsia, eivätkä uhrit välttämättä uskalla ilmoittaa poliisille törkeistäkään teoista mahdollisista kustotoimista johtuen. Asiaan on kiinnittänyt huomiota poliisin ohella myös mm. lapsiasiavaltuutettu.

Julkisuudessa väkivaltakuvausten levittämistä ja videomateriaalin merkitystä törkeiden rikosten tutkinnalle on käsitelty mm. seuraavien uutisten yhteydessä:

Yle: Nuoret videoivat toisiin nuoriin kohdistuvia pahoinpitelyjä ja jakavat niitä soomeen – tarkoituksena alistaa ja nöyryyttää. Linkki: <https://yle.fi/a/74-20048788>

Yle: Lapsiin kohdistuvaa väkivaltaa kuvaavan kuvamateriaalin hallussapidon pitäisi olla rikos, katsoo lapsiasiavaltuutettu. Linkki: <https://yle.fi/a/74-20003666>

Iltalehti: Valvontakamerat paljastavat: Näin murhaaja etsi uhria Valkeakoskella. Linkki: <https://www.iltalehti.fi/kotimaa/a/d46440c2-1066-4522-94f7-50955bb0ab50>

MTV: Kolme nuorta joutui nöyryyttävän väkivallan uhreiksi, tekoja kuvattiin soomeen. Linkki: <https://www.mtvuutiset.fi/artikkeli/kolme-nuorta-joutui-noyryyttavan-ja-sadistisen-vakivallan-uhreiksi-someen-kuvatuille-teoille-ei-selvinnyt-mitaan-jarjellista-syyta/8663570>

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. Ruotsin tilanne on erittäin vakava, ja törkeisiin rikoksiin liittyvän digitaalisen materiaalin merkityksellisyyttä em. rikollisuuden tutkimisessa ja estämisessä kuvaavat hyvin alla olevat tuoreet esimerkit:

Dagens Nyheter 16.2.2025: Poliisi kuvailee, kuinka yhä nuorempia lapsia värvätään väkivallantekoihin, ja suuri osa rekrytoinnista tapahtuu digitaalisesti. Joissakin tapauksissa rekrytointi voi tapahtua muutamassa tunnissa. Linkki: <https://www.dn.se/sverige/kriminella-rekryterar-barn-sa-kan-du-tanka-som-foralder/>

Aftonbladet 19.2.2025: Syyttäjä on nostanut syytteet 18 henkilölle, joita epäillään muun muassa murhasta, ihmiskaupasta, hautarauhan rikkomisesta, henkeen ja terveyteen kohdistuvan rikoksen valmistelusta, sekä avunannosta ja yllyttämisestä rikoksiin. Tapauksen pääepäilty on noin 30-vuotias mies, jota epäillään kahden 14-vuotiaan pojan kidnappaamisesta ja murhasta. Pojat ilmoitettiin kadonneeksi heinäkuussa 2023 Nyköpingissä. Toinen pojista löydettiin kuolleena Nynäshamnista ja toinen Upplands-Bronsista. Heihin oli kohdistettu vakavaa väkivaltaa, ja syyttäjän mukaan henkirikokset oli videoita. Poliisi epäilee, että poikien henkirikoksien tarkoitus oli olla varoittava esimerkki. Linkki: <https://www.aftonbladet.se/nyheter/a/al08XE/14-aringarna-hittades-mordade-nu-vacks-atal>

Poliisihallitus on kiinnittänyt jo lakihanketta edeltäneessä selvityksessä sekä useissa muissakin yhteyksissä huomiota edellä kuvattuihin ilmiöihin ja digitaalisen todistusaineiston rikostorjunnallisen merkityksen kasvuun liittyviin ongelmiin. 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.

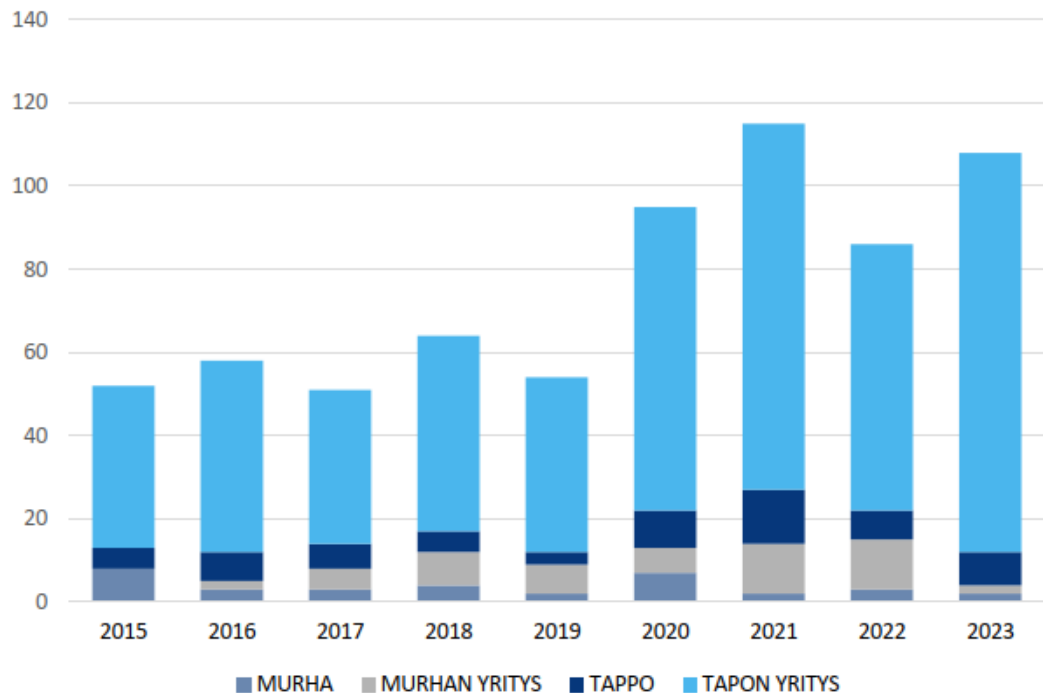
Aineiston käsittelyssä tarvittavien teknologisten apuvälineiden käytön tarkoitukseton rajoittaminen ei ole yhteiskunnan etu. Työkalujen puuttuminen ei estä tutkintoihin liittyvien materiaalimäärien kasvua. Tarvittavien työkalujen puuttuessa digitaalista materiaalia joudutaan käsittelemään manuaalisesti, mikä on työlästä ja tehotonta. On syytä huomioida, että tunnistustarve ei koske ainoastaan rikoksesta epäiltyjä, vaan nykyisellään kasvavissa määrin myös rikosten uhreja, joiden henkilöllisyyden selvittäminen muilla keinoin on erittäin hankalaa ja usein jopa mahdotonta. Ruotsin esimerkit kuvaavat valitettavan hyvin ilmiöiden kehittymistä ja rikollisten kykyä käyttää digitaalista materiaalia sekä verkkoympäristöä eri tavoin rikollisessa toiminnassa.

2.1.2 Lakihankkeen piiriin kuuluvien rikosten määriä poliisin tilastoissa

Esityksen piiriin kuuluvien ja lukumäärällisesti yleisimpien rikosten ilmoitettuja määriä voidaan tarkastella poliisin tilastoista. Alla olevaan tilastoon on sisällytetty 20 yleisimmän ja hankkeen piiriin kuuluvan rikoksen ilmoitusmäärät vuosilta 2020-2025. Tilastojen mukaan suurimmat lukumäärät liittyvät törkeisiin huumausainerikoksiin, raiskauksiin ja törkeisiin pahoinpitelyihin. (Lähde: Polstat 03/2025).

Ilmoitettu Kpl	2020	2021	2022	2023	2024	2025	Edelliset 5 vuotta ja kuluva
Summa	6 225	6 557	6 127	7 448	7 495	1 184	35 036
TÖRKEÄ HUUMAUSAINERIKOS	1 411	1 601	1 304	1 795	1 906	275	8 292
RAISKAUS	1 171	1 516	1 392	1 653	1 881	286	7 899
TÖRKEÄ PAHOINPITELY	1 416	1 343	1 400	1 467	1 309	211	7 146
TÖRKEÄ RYÖSTÖ	372	377	389	452	477	82	2 149
TÖRKEÄN PAHOINPITELYN YRITYS	354	309	335	344	339	60	1 741
TAPON YRITYS	353	332	309	327	325	59	1 705
TUHOTYÖ	203	156	163	176	208	26	932
TÖRKEÄ RAISKAUS	130	145	133	160	172	23	763
TÖRKEÄ AMPUMA-ASERIKOS	159	148	125	132	150	28	742
TUHOTYÖN YRITYS	139	121	96	104	121	25	606
RAISKAUKSEN YRITYS	119	126	117	109	98	20	589
TÖRKEÄN RYÖSTÖN YRITYS	76	64	65	106	96	26	433
TÖRKEÄN KIRISTYKSEN YRITYS	20	18	22	298	35	3	396
TÖRKEÄ VAPAUDENRIISTO	58	63	58	91	90	10	370
TAPPO	56	49	54	44	57	13	273
TÖRKEÄ KIRISTYS	54	30	29	60	45	10	228
MURHAN YRITYS	36	48	45	33	59	6	227
TÖRKEÄN HENKEEN TAI TERVEYTEEN KOHDISTUVAN RIKOKSEN VALMISTELU	18	29	24	31	42	11	155
MURHA	33	35	26	19	35	1	149

Poliisi on kiinnittänyt lähiaikoina huomioita erityisesti nuorten (15-20-vuotiaat) tekemäksi epäiltyjen henkirikosten kasvuun. Näiden kohdalla lukumäärät ovat nousseet todella merkittävästi. Oheinen tilasto näyttää nuorten tekemäksi epäiltyjen henkirikosten määrät vuosina 2015-2025. Mukana on myös alle 15-vuotiaiden tekemäksi epäiltyjä tekoja. (Lähde: Polstat).



2.1.3 Biometristen tietojen rikostorjuntakäytön laajentamisen mahdollisuudet pimeiden rikosten tutkinnassa

Poliisi on pyrkinyt arvioimaan lakihankkeen kohdentumista tarkastelemalla ja analysoimalla poliisin tietojärjestelmään vuosina 2020-2025 kirjattujen lakiesityksen piiriin kuuluvien rikosten määriä pelkkiä ilmoitusmääriä syvällisemmin. Rikostorjuntakäyttö (rikostutkinta) mahdollistuisi lähinnä tilanteissa, joissa listanimikkeisiin kuuluvan rikoksen tutkinta on jouduttu keskeyttämään. Yleisesti tällaisesta rikoksesta käytetään pimeää rikos -nimitystä. Törkeidenkin rikosten tutkinta on joskus keskeytettävä lain mukaisesti, jos käytössä olevien tutkintatoimenpiteiden avulla ei ole saatavilla lisätietoa. Jos lisätietoja tulee, tutkintaa jatketaan.

Poliisin tekemien selvitysten mukaan lakiesityksen piiriin kuuluvia rikostutkintoja on tällä hetkellä keskeytettynä ilman tietoa rikoksesta epäilyistä 7372 kpl. Suurimmat tapausmäärät liittyvät raiskausten (2499 kpl), törkeiden huumausainerikosten (1705 kpl) ja törkeiden pahoinpitelyjen (1624 kpl) tutkintoihin. Näiden kolmen rikosnimikkeen osuus kokonaismäärästä on siis lähes 80 %. Neljänneksi eniten listarikoksista keskeytettynä oli törkeitä ryöstöjä (552 kpl) Tappoja tai murhia oli keskeytettynä tarkasteluhetkellä 136 kpl, tappojen

tai murhien yrityksiä 267 kpl. Keskeytettyjen rikostutkintojen määrä elää jonkin verran jatkuvasti. Tarkastelu suoritettiin helmikuussa 2025. Tilastojen perusteella pimeäksi jäävien rikosten määrät vaikuttavan korreloivan kyseisten rikosten ilmoitusmääriä.

Biometrinen tietojen nykyistä laajemman rikostorjuntakäytön mahdollisuuksien hyvin tarkka arviointi em. 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 (s.32) on viitattu Poliisihallituksen tekemään selvitykseen tunnistamattomien sormenjälkien määrästä tietyjen 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 pyöritys jäljet, 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.

Poliisihallitus huomauttaa, että ehdotettu rikostorjuntakäyttö rajoittuisi vain ylitörkeisiin vähintään 6 vuoden maksimirangaistuksen omaaviin ja tiettyihin muihin vakaviin rikoksiin. Rajaus 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 olisi-kin perusteltua tarkistella rikostorjuntakäyttöön oikeuttavien rikosnimikkeiden listausta tältä osin ja sallia tietojen käyttö näiden rikosten torjunnassa.

2.1.4 Huomioita ulkomaalaislain 131 §:n mukaisten tietojen käyttöedellytyksistä

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 biometrinen tietojen rikostorjuntakäyttö on jo nyt sallittua jopa ehdotusta laajemmin. Poliisihallituksen mukaan Suomen kansallisten rekisterien, ja erityisesti ulkomaalaislain 131 §:n mukaisen tuntomerkkirekisterin sisältämien tietojen rikostorjuntakäytön edellytyksiä tarkastellessa kannattaa huomioida yleiseurooppalainen lainsäädäntökehitys. Erityistä huomiota tulee kiinnittää jo kesäkuussa 2026 voimaan tulevaan, mm. turvapaikanhakijoiden ja laittomasti rajat ylittäneiden henkilöiden sormenjälkitiedot sisältävän Eurodac-järjestelmän tietosisältöä ja rikostorjunnallistakin käyttöä laajentavan ns. Eurodac Recast-asetuksen (EU 2024/1358) vaikutuksiin. 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 tiedot.

2.1.5 Huomiot koskien biometrinen tunnistamisen käyttöä henkilöllisyyden selvittämiseen, uhrien tunnistamiseen ja vaaran estämiseen

Poliisitoimintaan liittyvän kohdehenkilön henkilöllisyyden luotettava varmistaminen heti toimenpiteitä aloitettaessa on ensiarvoisen tärkeää. Puutteellisiin tietoihin tai jopa väärennettyihin asiakirjoihin perustuvien toimenpideketjujen jälkikäteinen oikaiseminen taas on erittäin ongelmallista ja kallista. Tahallisesti väärät tiedot antavien henkilöiden tarkoitukset perät liittyvät hyvin usein aiempaan rikolliseen toimintaan ja rikosvastuun pakoiluun.

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 nykyisin järkevänä tai vähimmän haitan mukaisena toimintamallina tilanteissa, joissa kohdehenkilön henkilöllisyys olisi todellisuudessa selvitettävissä jo paikan päällä esim. sormenjälkilukijan avulla. Biometrinen tunnistaminen sormenjälkilukijan sekä tarvittavien tietojärjestelmäyhteyksien avulla 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 lisäksi mm. etsintäkuulutettujen henkilöiden kiinnijäämisriskiä. Poliisi käyttää jo nyt sormenjälkitunnistusta tunnistamattomien uhrien tunnistamisessa, ja myös passi- ja henkilökorttijärjestelmän tietojen käyttö tähän käyttötarkoitukseen (henkilöllisyyden todentaminen ja 1:1 vertailu) on sallittua. Lakiehdotus mahdollistaisi nykyistä laajemman tietojen käytön ja uhrin tietojen vertaamisen passi- ja henkilökorttirekisterin tietoihin. Lakiehdotus on kannatettava, eikä Poliisihallitus tunnista tilanteita, missä 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 kuolemansyöntutkintaa.

2.1.6 Biometrinen tietojen käyttö Schengenin tietojärjestelmässä (SIS)

SIS-asetusten osalta velvollisuudesta luovuttaa biometrisiä tietoja SIS-kuulutuksiin on ollut epäselvyyttä. Sääntelyn selkeyttäminen lain tasolla on tästä syystä erittäin kannatettavaa.

Poliisin henkilötietolakiin ja maahanmuuttohallinnon henkilötietolakiin ehdotetaan lisättäväksi säännökset passirekisterin ja henkilökorttirekisterin biometrinen tietojen sekä Maahanmuuttoviraston rekisteriin talletettujen biometrinen tietojen luovuttamisesta alla kuvattuihin SIS-järjestelmään tehtäviin kuulutuksiin. Ulkomaalaislain 131 §:n säännöstä tietojen luovuttamisesta SIS-kuulutuksiin täydennettäisiin siten, että tietoja voitaisiin luovuttaa nykyistä laajemmin SIS-poliisiyhteistyöasetuksen mukaisesti kuulutuksiin.

Maahanmuuttohallinnon henkilötietolain osalta merkittävämmät muutostarpeet liittyvät lain 10 §:ssä tarkoitettuihin oleskelulupahakemusta, oleskelulupakorttihakemusta ja unionin kansalaisen perheenjäsenen oleskelukorttihakemusta varten kerättyihin biometrisiin tietoihin. Tietoja ei voimassa olevan sääntelyn mukaan voida käsitellä rikosten estämiseksi, paljastamiseksi tai selvittämiseksi eikä käyttää Schengenin tietojärjestelmään (SIS) tehtävissä kuulutuksissa.

Henkilökorttilaissa ja passilaissa säädettyjen tehtävien suorittamiseksi käsiteltäviä biometrisiä tietoja saisi salassapitosäännösten estämättä luovuttaa Schengenin tietojärjestelmään:

1) SIS-poliisiyhteistyöasetuksen 32 artiklassa tarkoitetun kuulutuksen tekemiseksi;

2) SIS-poliisiyhteistyöasetuksen 26 artiklassa tarkoitetun kuulutuksen tekemiseksi, kun

kuulutettava henkilö on syyllistynyt tai hänen

on syytä epäillä syyllistyneen 15 e §:ssä tarkoitettuun rikokseen;

3) SIS-poliisiyhteistyöasetuksen 36 artiklan

3 kohdassa tarkoitetun kuulutuksen tekemiseksi, kun kuulutettava henkilö on syyllistynyt tai hänen voidaan perustellusti olettaa

syyllistyvän 15 e §:ssä tarkoitettuun rikokseen;

4) SIS-poliisiyhteistyöasetuksen 36 artiklan 4 kohdassa tarkoitetun kuulutuksen tekemiseksi

Poliisin henkilötietolain 15 f §:ssä ehdotetaan, että poliisin rekisteriin ulkomaalaislain 131 §:n nojalla talletettuja biometrisia tietoja saisi jatkossa käyttää rajoitetusti tiettyjen vakavien rikosten estämiseksi, paljastamiseksi ja selvittämiseksi. Poliisin henkilötietolaissa tietojen käsittelylle asetetut rajoitteet eivät siten enää olisi esteenä tietojen rajoitetulle luovuttamiselle sellaisiin SIS-poliisiyhteistyöasetuksen mukaisiin kuulutuksiin, joiden käyttötarkoitus on ensisijaisesti lainvalvonnallinen.

Ulkomaalaislain 131 §:n 5 momenttia ehdotetaan tämän takia muutettavaksi siten, että poliisi saisi salassapitosäännösten estämättä luovuttaa ulkomaalaisen henkilötuntemerkit myös SIS-poliisiyhteistyöasetuksen 26 artiklan sekä 36 artiklan 3 kohdan ja 36 artiklan 4 kohdan mukaisiin kuulutuksiin. Poliisi voisi siten luovuttaa ulkomaalaisen henkilötuntemerkkejä samoihin SIS-poliisiyhteistyöasetuksen mukaisiin kuulutuksiin kuin passirekisterin ja henkilökorttirekisterin biometrisia tietoja. Kiinniottoa ja eurooppalaisen pidätysmääräyksen tai luovutussopimuksen perusteella tapahtuvaa luovuttamista varten tehtävien 26 artiklan mukaisten kuulutusten sekä salaista tarkkailua, tiedustelutarkastuksia ja erityistarkastuksia koskevan 36 artiklan mukaisten kuulutusten osalta tietojen luovuttaminen kytkettäisiin rikoksiin, joiden estämiseksi, paljastamiseksi ja selvittämiseksi ulkomaalaislain 131 §:n nojalla talletettuja biometrisia tietoja voisi ehdotetun poliisin henkilötietolain 15 f §:n mukaan käyttää myös kansallisesti.

Poliisi saisi salassapitosäännösten estämättä luovuttaa ulkomaalaisasioiden asiankäsitteilyjärjestelmään tallennetut maahanmuuttohallinnon henkilötietolain 10 §:ssä tarkoitetut oleskeluluvan ja oleskelulupakortin hakijalta otetut sormenjälkitiedot SIS-poliisiyhteistyöasetuksen 26 ja 32 artiklan sekä 36 artiklan 3 kohdan ja 36 artiklan 4 kohdan mukaisiin kuulutuksiin. Poliisi voisi siten luovuttaa ulkomaalaisasioiden asiankäsitteilyjärjestelmään tallennetut sormenjälkitiedot edellä mainittuihin SIS-poliisiyhteistyöasetuksen mukaisiin kuulutuksiin samoin edellytyksin kuin ulkomaalaislain 131 §:n nojalla kerätyt biometriset tiedot.

Lisäksi Maahanmuuttovirasto saisi salassapitosäännösten estämättä luovuttaa 10 §:ssä tarkoitettuja tietoja SIS-rajatarkastusasetuksen 24 artiklassa tarkoitettuihin maahantulon epäämistä koskeviin kuulutuksiin sekä SIS-palauttamisasetuksen 3 artiklassa tarkoitettuihin palauttamista koskeviin kuulutuksiin. Yllä mainitut maahantulokieltoa ja palauttamispäätöksiä koskevat kuulutukset ovat lukumäärältään suurimmat kuulutusluokat.

Tietojen luovuttamisessa EU:n keskitettyihin tietojärjestelmiin noudatetaan viranomaiskohtaisten henkilötietolakien lisäksi tietosuojan yleislainsäädännössä, julkisuuslaissa ja tiedonhallintalaissa asetettuja vaatimuksia. SIS-järjestelmän osalta tietojen luovuttamisessa ja muussa käsittelyssä on lisäksi noudatettava suoraan sovellettavissa SIS-

asetuksissa säädettyjä edellytyksiä. Esityksessä ehdotetut muutokset ovat linjassa SIS-asetuksien edellytysten kanssa.

Ehdotetut muutokset vastaavat Komission kiinnittämiin huomioihin kansallisesti kerättyjen biometrinen tietojen luovuttamiseen SIS-järjestelmään Suomen Schengen-arvioinnin yhteydessä kesällä 2023. Neuvoston asetuksen (EU) 2022/922 mukaisen arviointikertomuksen mukaan Suomen käytäntö olla luovuttamatta biometriä tietoja palauttamista sekä maahantulon ja maassa oleskelun epäämistä koskeviin SIS-kuulutuksiin ei ole SIS-palauttamisasetuksen ja SIS-rajatarkastusasetuksen oikeudellisesti sitovan sääntelyn mukainen.

...the functionalities of the system should be further exploited by increasing awareness and by ensuring that the obligation to insert biometric data to SIS alerts when available at national level is implemented. ... by ensuring that the obligation to insert biometric data to SIS alerts when available at national level is implemented.. (Komission täytäntöönpanopäätös C (2024) 1960 final 23.7.2024)

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 rikosiin 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 talletettävien kuulutusten luotettavuutta ja toimintaa.

2.1.7 Päätöksentekomenettelyä ja vertailujen toteutusta koskevat huomiot

Biometrinen 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. Poliisihallituksen näkemyksen mukaan ehdotus on toiminnallisesti perusteltu erityisesti sormenjälkien kohdalla, sillä manuaalinen sormenjälkivertailujen tekeminen vaatii erityisosaamista, joka on Suomessa keskitetty Keskusrikospoliisin rikostekniseen laboratorioon. Kyse olisi sormenjälkien kohdalla lähtökohtaisesti rikospaikkajäljistä, ja ennen passi- ja henkilökorttitekisterien 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. Käyttö on rajoitettu lainsäädännöllisistä syistä vain tiettyjen rikoslajien, kuten sota- ja terrorismirikosten tutkintatehtävissä toimiville ja koulutuksen läpikäyneille henkilöille. Käyttö on sallittua vain jos se on välttämätöntä em. rikosten estämiseksi, paljastamiseksi tai selvittämiseksi. 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) artiklan 26 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.

Edellä mainituista syistä johtuen Poliisihallitus ehdottaa, että varsinaisessa lakitekstissä ei rajoitettaisi vertailuun oikeutettujen piirejä yksikkötasoisesti esitetyllä tavalla. 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.

3 Maahanmuuttohallinnon henkilötietolakiin ehdotetut muutokset

Lakihankkeen keskeisimmät muutokset koskevat poliisin henkilötietolakiin tehtäviä muutoksia, miltä osin Poliisihallitus viittaa edellä kohdassa 2 esitettyihin ja kirjattuihin havaintoihin. Poliisihallitus pitää erittäin tärkeänä, että Suomen kansalaisten passi- ja henkilökorttirekisterin tietojen rikostorjunnallista käyttöä ei sallittaisi ainakaan lievemmin perustein kuin Maahanmuuttoviraston rekistereiden kohdalla.

4 Ulkomaalaislakiin ehdotetut muutokset

Lakihankkeen keskeisimmät muutokset koskevat poliisin henkilötietolakiin tehtäviä muutoksia, miltä osin Poliisihallitus viittaa edellä kohdassa 2 ja 3 esitettyihin ja kirjattuihin havaintoihin.

5 Esityksen pääasialliset vaikutukset

5.1 Vaikutukset rikostorjuntaan

Rikostorjunnan osalta lainsäädännön muuttaminen ehdotetulla tavalla vaikuttaisi Poliisihallituksen mukaan 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 luonnollisesti 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. On kuitenkin syytä huomioida, että kyseeseen tulisivat vain erittäin törkeät rikokset, ja tällaisten rikosten 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.

Tunnistuskäytön laajennukset voivat lisätä etsintäkuulutettujen henkilöiden kiinnijäämisriskiä ja helpottaa poliisitoiminnan kohteena olevien henkilöiden luotettavaa tunnistamista, ml. uhrien tunnistaminen.

5.2 Vaikutukset rekisterinpitäjän velvollisuuksiin

Poliisi toimii lakihankkeen keskiössä olevien järjestelmien rekisterinpitäjänä. Toteutessaan kyse olisi erittäin suureen ihmismäärään potentiaalisesti koskettavasta, biometrinen tietojen alkuperäisen käyttötarkoituksen muutoksesta, ja muutokset heijastuisivat myös rekisterinpitoon ja rekisterinpitäjänä toimivien viranomaisten velvollisuuksiin. Näin suuriin järjestelmiin tehtävät muutokset vaikuttaisivat väistämättä työmäärää kasvattavasti mm. tietosuojan yleislainsäädännön mukaisten rekisterinpitäjän velvollisuuksien noudattamisessa, ja lisäksi sisäisen valvonnan tarvetta henkilötietojen asianmukaisen käsittelyn varmistamiseksi.

5.3 Vaikutukset SIS-järjestelmän käyttöön

Ehdotettu lainsäädäntö tehostaisi SIS-järjestelmän käyttöä ja selkeyttäisi SIS-kuulutuksiin liittyvien biometrinen tietojen luovutusvelvollisuutta koskevaa lainsäädäntöä. Poliisihallitus huomioi, että biometrinen tunnistetietojen entistä laajempaan käsittelyyn ja hyödyntä-

miseen liittyviä velvoittavia EU-säädöksiä on annettu viime aikoina lukuisia. Näistä voidaan mainita erityisesti EU-tietojärjestelmien yhteentoimivuusasetukset, jotka koskevat EU:n viisumitietojärjestelmää (VIS), rajanylitystietojärjestelmää (EES), Euroopan matkustustieto- ja -lupajärjestelmää (ETIAS) ja kolmansien maiden kansalaisten ja kansalaisuudettomien henkilöiden tuomioita koskevaa tietojärjestelmää (ECRIS-TCN). Viimeisimpänä lisäyksenä kokonaisuuteen on lisätty turvapaikanhakijoiden sormenjälkitietojärjestelmän (Eurodac) kokonaisuudistus.

Suuret lainsäädäntöuudistukset ovat lisänneet merkittävästi biometrinen 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 poliisiin ja Maahanmuuttoviraston tietojärjestelmissä. Biometrinen 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.

5.4 Taloudelliset vaikutukset yleisesti

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.

6 Muut huomiot esitysluonnoksesta

Poliisihallitus on osallistunut lakihanketta edeltäneeseen, passi- ja henkilökorttirekisterien biometrinen tietojen rikostorjunnallisen käytön laajentamista arvioineen selvityksen laadintaan, ja pyrkinyt johdonmukaisesti edesauttamaan biometrinen tietojen käsittelyä koskevan lainsäädännön kehittämistä erityisesti sisäisen turvallisuuden ja rikostorjunnan tarpeiden lähtökohdat huomioivasti. Lakiehdotuksen keskisimmät osat koskevat poliisin ylläpitämien rekisterien sisältämien biometrinen tietojen rikostorjunnallisen käytön laajentamista ja poliisin henkilötietolain muutoksia.

Suomen poliisin tehtäväkenttä on erittäin laaja. Poliisin tehtäviin kuuluu rikosten ennalta estämisen, paljastamisen ja selvittämisen lisäksi myös virallisina matkustusasiakirjoina toimivien Suomen passien ja henkilökorttien myöntäminen. Poliisin ylläpitämissä passi- ja henkilökorttirekistereissä on yli neljän miljoonan henkilön tiedot, ja poliisi vastaa myös ulkomaalaislain 131 §:n mukaisen henkilötuntomerkkirekisterin ylläpidosta. Edellä mainituista seikoista johtuen Poliisihallitus tunnistaa, että näiden rekisterien sisältämien tietojen käsittelyä koskevilla muutoksilla on potentiaalisesti vaikutuksia lähes kaikkiin Suomen kansalaisiin.

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. Käyttötarkoituksidonnaisuuden periaatteesta poikkeaminen edellyttää lainsäädännöltä tarkkarajaisuutta ja täsmällisyyttä.

Sanna Heikinheimo, Poliisijohtaja

Pertti Sovelius, Poliisitarkastaja

Asiakirja on sähköisesti allekirjoitettu asianhallintajärjestelmässä. Poliisi 17.03.2025 klo 11:55. Allekirjoituksen oikeellisuuden voi todentaa kirjaamosta.

Poliisihallitus

Vuorimiehentie 3, PL 1000, 02151 Espoo

kirjaamo.poliisihallitus@poliisi.fi

Puhelin +358 295 480 181, Faksi +358 295 411 780, poliisi.fi