

Demokratia- ja julkisoikeusosasto
EU-oikeus- ja tietosuojayksikkö

17.3.2025

Oikeusministeriön lausunto luonnokseen hallituksen esitykseksi eduskunnalle laeiksi henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa annetun lain, henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa annetun lain, ulkomaalaislain 131 §:n sekä poliisilain 2 luvun 1 §:n muuttamisesta

Yleistä esitysluonnoksesta ja ehdotetun sääntelyn lähtökohdista

Sisäministeriö on pyytänyt oikeusministeriöltä lausuntoa otsikossa mainitusta hallituksen esitysluonnoksesta. Luonnoksessa hallituksen esitykseksi ehdotetaan muutettavaksi henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa annettua lakia (jäljempänä poliisin henkilötietolaki), ulkomaalaislakia, henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa annettua lakia sekä poliisilakia. Kyseisiä lakeja ehdotetaan muutettavaksi siten, että biometrisia tietoja olisi mahdollista käyttää ja luovuttaa 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. Esitysluonnoksessa ehdotetaan, että biometrisia tietoja saisi jatkossa käsitellä myös 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. Esitysluonnoksella toteutettaisiin hallitusohjelman kirjausta arvioida ja parantaa edellytyksiä biometriikan käyttöön lainvalvonta- ja rikoksantorjuntatarkoituksissa.

Postiosoite
Postadress

Oikeusministeriö
PL 25
FI-00023 Valtioneuvosto
Finland

Käyntiosoite
Besöksadress

Meritullinkatu 10
00170 Helsinki
Finland

Puhelin
Telefon

0295 16001
Internat.
+358 295 16001

Faksi
Fax

09 160 67730
Internat.
+358 9 160 67730

S-posti, internet
E-post, internet

kirjaamo.om@gov.fi
www.oikeusministerio.fi
www.justitieministeriet.fi

Oikeusministeriö toteaa, että sisäministeriö on asianmukaisesti selvittänyt eduskunnan lausuman (EV 81/2021 vp) edellyttämällä tavalla oikeudellisia ja muita edellytyksiä lainmuutoksille, joilla passirekisteriin tai henkilökorttirekisteriin talletettujen sormenjälkien käyttäminen olisi mahdollista ainakin kaikkein törkeimpien rikosten ennalta estämiseksi, paljastamiseksi tai selvittämiseksi. Arviointia on tehty muun muassa syyskuussa 2021 eduskunnalle toimitetussa selvityksessä passirekisterin ja henkilökorttirekisterin sormenjälkitietojen käyttämisestä rikostorjunnassa (SM005:00/2022) ja jatkettu nyt käynnissä olevassa hankkeessa (SM048:00/2023).

Oikeusministeriö toteaa, että esitysluonnoksessa ehdotettava sääntely on erityisen perusoikeusherkkää ja kyse olisi uudesta puuttumisesta perusoikeuksiin, erityisesti yksityiselämän ja henkilötietojen suojaan. Esitysluonnoksessa on tunnistettu asianmukaisesti, että esitys on merkityksellinen yksityiselämän ja henkilötietojen suojan näkökulmasta. Esitysluonnoksen perusteella ehdotettujen uusien yksityiselämän suoja ja henkilötietojen suoja koskevien rajoitusten perusteena olisi osin rikosten estämistä, paljastamista ja selvittämistä koskevat intressit ja kansallisen turvallisuuden suojaaminen ja osin merkittävän vaaran estäminen.

Ehdotettavassa sääntelyssä olisi kyse arkaluonteisista biometrisistä tiedoista, jotka kuuluvat henkilötietojen suojan ytimeen ja joihin liittyy vaatimus ydinalueen koskemattomuudesta (esim. PeVL 40/2021 vp, PeVL 51/2018 vp ja PeVL 14/2009 vp). 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 (ks. esim. PeVM 25/1994 vp, ja esimerkiksi PeVL 56/2014 vp ja PeVL 18/2013 vp). Perusoikeusherässä kontekstissa tulee kiinnittää erityistä huomiota siihen, että hallituksen esitykseen sisällytetään kattava perusoikeusarviointi, jotta voidaan varmistaa, että ehdotettava sääntely vastaa EU-oikeuden asettamia sekä valtiosääntöisiä reunaehtoja rajoitusten välttämättömyydestä ja oikeasuhtaisuudesta.

Oikeusministeriö toteaa, että esitysluonnoksessa on pyritty arvioimaan ehdotettua sääntelyä niin EU-oikeuden kuin valtiosääntöisten reunaehtojen mukaisesti. Oikeusministeriö toteaa, että esitysluonnosta on kuitenkin perusteluiden osalta täydennettävä jatkovalmistelussa, jotta esitys antaisi riittävän ja asianmukaisen tietopohjan, jonka perusteella olisi mahdollista arvioida, täyttääkö sääntely perus- ja ihmisoikeuksien vaatimukset ja onko se yhteensopiva EU-oikeuden asettamien vaatimusten kanssa (vrt. PeVL 23/2022 vp). Esitysluonnoksessa

esitettyyn sääntelyyn sisältyy sellaista väljyyttä ja epäselvyyttä, joka vaikeuttaa kokonaisku-
van saamista uudesta sääntelystä ja sen vaikutuksista. Oikeusministeriö kiinnittää tältä osin
erityisesti huomiota seuraavaan:

EU-oikeuden sääntelyliikkumavara

Esitysluonnoksessa ehdotettavan sääntelyn osalta EU-oikeuden asettamien vaatimusten
arvioinnissa on EU:n tietosuojasääntelyn ohella olennaista huomioida myös EU:n niin kutsu-
tun ID-asetuksen (EU) 2019/1157 sekä niin kutsutun passiasetuksen (EY) N:o 2252/2004
sallima sääntelyliikkumavara. Sääntelyliikkumavaran käytön osalta tulee huomioida ensinnä-
kin EU-oikeuden sallima sääntelyliikkumavaran käyttö sekä toiseksi sääntelyliikkumavaran
käytön suhde perusoikeuksien suojaa koskeviin velvoitteisiin. Siltä osin kuin EU-lainsää-
däntö edellyttää kansallista sääntelyä tai mahdollistaa sen, kansallista liikkumavaraa käytet-
täessä tulee ottaa huomioon perus- ja ihmisoikeuksista seuraavat vaatimukset (esim. PeVL
23/2022 vp). Erityisesti perusoikeuksien kannalta merkityksellisen sääntelyn osalta syytä
tehdä selkoa kansallisen liikkumavaran alasta (esim. PeVL 26/2017 vp, PeVL 2/2017 vp).
Tällaisen arvioinnin kannalta on syytä huomioida myös relevantti EUT:n oikeuskäytäntö. Pe-
rustuslakivaliokunta on painottanut, että esimerkiksi EU:n henkilötietojen käsittelyä koskevaa
lainsäädäntöä sovellettaessa on otettava huomioon perusoikeuskirjan 7 ja 8 artiklat kiinnit-
täen huomiota siihen, että EU:n tuomioistuimen antamat tuomiot määrittävät näiltä osin yksi-
tyiselämän ja henkilötietojen suojan keskeistä sisältöä (ks. esim. PeVL 14/2018 vp ja PeVL
21/2017 vp, s. 3).

Esitysluonnoksen säätämisyjärjestysperusteluissa käydään läpi EUT:n oikeuskäytäntöä ja
tuodaan esiin, että EUT on ottanut kantaa kansalliseen passirekisteriin tallennettujen biomet-
risten tietojen käsittelyyn yhdistetyssä asiassa C-446/12-C449/12 (*Willems*) antamassaan
ratkaisussa. Oikeusministeriö toteaa, että toisin kuin esitysluonnoksessa (s. 68) todetaan,
EUT ei ole lausunut siitä, että EU:n passiasetuksesta ei seuraisi estettä kansalliseen passi-
rekisteriin talletettujen biometrinen tietojen käsittelylle muuhun kuin niiden alkuperäiseen
käyttötarkoitukseen. EUT on asiassa C-446/12-C449/12 todennut ainoastaan sen, ettei jä-
senvaltiolla ole velvoitetta nimenomaisesti säätää, että tietoja ei voida käyttää muuhun tar-
koitukseen. Oikeusministeriö katsoo, ettei kyseisellä oikeuskäytännöllä voida näin ollen suo-
raan perustella sitä, että EU:n passiasetuksesta ei seuraisi estettä kansalliseen passirekiste-
riin talletettujen biometrinen tietojen käsittelylle muuhun kuin niiden alkuperäiseen käyttotar-
koitukseen. Esitysluonnosta tulisi tältä osin täsmentää jatkovalmistelussa.

Oikeusministeriö kiinnittää huomiota myös siihen, että säätämisyjärjestysperusteluiden muo-
toiluista voi saada harhaanjohtavan käsityksen, että EUT olisi myös ID-asetusta tulkitessaan
päätyneet siihen, ettei ID-asetus aseta esteitä biometristen tietojen käsittelyyn muihin tarkoi-
tuksiin kuin ID-asetuksessa säädetään (esitysluonnoksessa todetaan seuraava: ”*ks. vastaa-
vasti myös jaksossa 2.2.3 käsitelty EU:n ID-asetuksen pätevyyttä koskeva EUT:n ratkaisu C-
61/22, RL vs. Landeshauptstadt Wiesbaden*”). EUT on asiassa C-61/22 nostanut biometris-
ten tietojen tallentamisen osalta esiin, että ID-asetuksessa veloitetaan jäsenvaltiot tallenta-
maan kasvokuva ja kaksi sormenjälkeä biometrisinä tietoina. Tältä osin tämän asetuksen
johdanto-osan 21 perustelukappaleessa täsmennetään nimenomaisesti, että asetus ei anna
”*oikeusperustaa kansallisen tason tietokantojen perustamiselle tai ylläpitämiselle biometris-
ten tietojen tallentamista varten jäsenvaltioissa, mikä kuuluu kansallisen lainsäädännön pii-
riin, jonka on oltava tietosuojaa koskevan unionin oikeuden mukainen*”, ja ettei se myöskään
anna ”*oikeusperustaa unionin tason keskitetyn tietokannan perustamiselle tai ylläpitämi-
selle*”. EUT tuo kuitenkin esiin, että ID-asetuksen 10 artiklan 3 kohdassa säädetään, että
”*biometriset tunnisteet on säilytettävä - - ainoastaan asiakirjan noutopäivään asti ja joka ta-
pauksessa enintään 90 päivää kyseisen asiakirjan myöntämispäivästä*”, ja siinä täsmenne-
tään, että ”*tämän jälkeen biometriset tunnisteet on välittömästi poistettava tai hävitettävä*”.
EUT toteaa asiassa nimenomaisesti, että ID-asetuksen 10 artiklan 3 kohdassa ei sallita jä-
senvaltioiden käsittelevän biometrisiä tietoja muihin kuin tässä asetuksessa säädettyihin tar-
koituksiin, ja että kyseinen säännös on esteenä sormenjälkien keskitetylle säilyttämiselle,
joka ylittää näiden sormenjälkien väliaikaisen tallentamisen henkilökorttien yksilöintiä varten.

EUT tuo esiin myös ID-asetuksen 11 artiklan 6 kohdan, jossa viitataan siihen mahdollisuu-
teen, että turvalliseen tallennusvälineeseen tallennettuja biometrisiä tietoja saa käyttää toimi-
valtaisten kansallisten viranomaisten ja unionin virastojen asianmukaisesti valtuutettu henki-
löstö unionin oikeuden ja kansallisen lainsäädännön mukaisesti. EUT kuitenkin toteaa 11
artiklan 6 kohdan a alakohdasta, että siinä sallitaan henkilökorttien ja oleskeluasiakirjojen
tallennusvälineeseen tallennettujen biometristen tietojen käyttö ainoastaan henkilökortin tai
oleskeluasiakirjan aitouden todentamiseen. Säännöksen b alakohdassa puolestaan sääde-
tään, että henkilökorttien ja oleskeluasiakirjojen tallennusvälineeseen tallennettujen biomet-
risten tietojen käyttö sallitaan asiakirjan haltijan henkilöllisyyden todentamiseen ”*vertaamalla
biometrisiä tunnisteita suoraan saatavilla ja verrattavissa oleviin tunnisteisiin tilanteessa,
jossa henkilökortti tai oleskeluasiakirja on lain mukaan esitettävä*”. EUT:n mukaan, koska
tällainen käsittely on kuitenkin omiaan antamaan lisätietoja rekisteröityjen yksityiselämästä,
se voi tapahtua ainoastaan tiukasti rekisteröidyn tunnistamiseen liittyvissä tarkoituksissa ja
laissa täsmällisesti määritellyissä olosuhteissa, joissa edellytetään henkilökortin tai

oleskeluasiakirjan esittämistä. Oikeusministeriö toteaa, että EU-sääntelyliikkumavaran käyttöä tulisi arvioida jatkovalmistelussa tarkemmin myös asian C-61/22 näkökulmasta.

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. EUT on kyseisessä asiassa katsonut, että PNR-direktiiviä on tulkittava siten, että se on esteenä kansalliselle lainsäädännölle, jossa sallitaan kyseisen direktiivin mukaisesti kerättyjen matkustajarekisteritietojen (PNR-tiedot) käsittely muihin kuin mainitun direktiivin nimenomaisesti mainittuihin tarkoituksiin. PNR-direktiivissä säädetään nimenomaisesti, että direktiivin mukaisesti kerätyt PNR-tietoja saa käsitellä ”vain terrorismirikosten ja vakavan rikollisuuden ennalta estämistä, paljastamista, tutkintaa sekä tällaisiin rikoksiin liittyviä syytetoimia varten”. EUT on pitänyt direktiivissä mainittuja tarkoituksia tyhjentävinä ja katsonut, että mainittujen tarkoitusten tyhjentävyys merkitsee myös sitä, että PNR-tietoja ei saa säilyttää yhdessä ja samassa tietokannassa, johon voidaan tehdä hakuja sekä näiden tarkoitusten että muiden tarkoitusten saavuttamiseksi. EUT katsoo, että näiden tietojen säilyttäminen tällaisessa tietokannassa sisältäisi riskin siitä, että mainittuja tietoja käytetään muihin kuin direktiivissä mainittuihin tarkoituksiin. Käsiteltävänä olevassa tapauksessa oli kyse siitä, että Belgian kansallisessa lainsäädännössä sallittiin PNR-tietojen käsittelyn tarkoituksiksi tiedustelu- ja turvallisuuspalvelujen silmälläpitämien toimintojen seuranta. EUT katsoi, että vaikka tämä tavoite yhdistetään terrorismirikosten ja vakavan rikollisuuden ennalta estämiseen ja paljastamiseen sekä niitä koskeviin tutkinta- ja syytetoimiin, kyseinen kansallinen lainsäädäntö ei huomioi välttämättä sitä, että luettelo PNR-direktiivin mukaisista PNR-tietojen käsittelyn tavoitteista on tyhjentävä. Oikeusministeriö katsoo, että edellä mainittu oikeuskäytäntö voi olla merkityksellinen myös nyt ehdotettavan sääntelyn osalta, kun arvioidaan EU-oikeuden sääntelyliikkumavaraa.

Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännöstä

Perustuslakivaliokunnan arvioitavana on ollut useita hallituksen esityksiä, joissa on käsitelty passirekisterin, henkilökorttirekisterin ja ulkomaalaislain 131 §:n nojalla poliisin rekisteriin talletettävien biometrinen tietojen käsittelyä. Valiokunta on arvioinut näitä esityksiä keskeisesti perustuslain 10 §:ssä turvattun yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta.

Valiokunta on passirekisterin perustamista koskevassa lausunnossaan todennut, että sormenjälkitietojen laajamittainen tallentaminen passirekisteriin ja näiden tietojen käyttäminen merkitsee puuttumista yksityiselämän ja henkilötietojen suojaan. Passirekisteriä perustettaessa valiokunta katsoi, että sormenjälkien tallettaminen passirekisteriin ei näyttäisi olevan hallituksen esityksessä esitettyjen rekisterin perustamista puoltavien perusteiden kannalta täysin välttämätöntä ja oikeasuhtaista, etenkin kun otetaan huomioon rekisterin olemassaolo ja käyttöön liittyvät huomattavat riskit. Samassa yhteydessä valiokunta totesi, että rekisterin tietojen käyttämiseen varsinaisen keräämis- ja tallettamistarkoituksen ulkopuolelle jääviin tarkoituksiin on perustuslakivaliokunnan mielestä kyseessä olevan kaltaisten laajojen biometrisiä tunnisteita sisältävien rekisterien yhteydessä syytä suhtautua kielteisesti. Valiokunta katsoi, että käyttötarkoitussidonnaisuudesta voidaan tällöin tehdä vain täsmällisiä ja vähäisiksi luonnehdittavia poikkeuksia. Sääntely ei saa johtaa siihen, että muu kuin alkuperäiseen käyttötarkoitukseen liittyvä toiminta muodostuu rekisterin pääasialliseksi tai edes merkittäväksi käyttötavaksi. Perustuslakivaliokunta piti sääntelyn täsmentämistä tältä osin säätämisyjärjestyskysymyksenä. (PeVL 14/2009 vp)

Passirekisterin perustamista koskeneen hallituksen esityksen käsittelyn yhteydessä mietintövaliokunnassa täsmennettiin tietojen käyttöedellytyksiä siten, että passin sormenjälkitietoja saa käyttää muuhun kuin niiden keräämis- ja tallettamistarkoitusta vastaavaan tarkoitukseen vain, jos se on välttämätöntä luonnononnettomuuden, suuronnettomuuden tai muun katastrofin taikka rikoksen kohteeksi joutuneen tai muuten tunnistamattomaksi jääneen uhrin tunnistamiseksi. Hallintovaliokunnan mietinnössä todetaan, että säännös ei mahdollista kyseessä olevien rekisteritietojen käyttämistä esimerkiksi rikostutkintaan. (HaVM 9/2009 vp)

Ulkomaalaislain 131 §:n nojalla kerättyjen ja poliisin rekisteriin tallennettujen sormenjälkitietojen osalta perustuslakivaliokunta on pitänyt säätämisyjärjestyskysymyksenä sitä, että sormenjälkien käyttäminen rajoitetaan vain niiden keräämis- ja tallentamistarkoitusta vastaavaan tarkoitukseen. Tällainen tarkoitus voi valiokunnan mielestä liittyä myös tarkasti määriteltyjen rikosten estämiseen ja selvittämiseen, mutta ainoastaan siinä laajuudessa kuin tällä toiminnalla on kiinteä yhteys alkuperäiseen keräämis- ja tallentamistarkoitukseen. (PeVL 47/2010 vp)

Perustuslakivaliokunta on sittemmin käsitellessään hallituksen esitystä eduskunnalle laiksi henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi arvioinut ehdotusta käyttötarkoitussidonnaisuudesta poikkeamisesta ulkomaalaislain 131 §:n perusteella käsiteltävien ulkomaalaisten tunnistamistietojen osalta. Esitykseen sisältyi ehdotus, jonka

mukaan ulkomaalaislain 131 §:n perusteella käsiteltäviä biometrisiä tietoja olisi voitu käyttää alkuperäisen käyttötarkoituksen lisäksi silloin, jos tietojen käyttäminen on välttämätöntä Eurodac-asetuksessa tarkoitettujen terrorismirikosten ja muiden vakavien rikosten ennalta estämiseksi, paljastamiseksi tai selvittämiseksi.

Perustuslakivaliokunta arvioi, että ehdotuksesta seurannut tietojen käyttö rikosten estämiseksi, paljastamiseksi ja selvittämiseksi olisi laajentunut rikoksiin, jotka törkeässäkin tekomuodossaan eivät kohdistu valtion turvallisuuteen tai muuhun ulkomaalaislain 131 §:ssä lueteltuun tarkoitukseen. Näiden rikosten torjunnalla ei siten katsottu olevan perustuslakivaliokunnan edellyttämää kiinteää yhteyttä alkuperäiseen keräämis- ja tallettamistarkoitukseen. Valiokunta katsoi, että mikäli lakiehdotuksen 14 §:n 4 momentin sääntely ei tältä osin ollut Eurodac-asetuksen edellyttämää, oli sitä täsmennettävä olennaisesti siten, että käsittelyllä on kiinteä yhteys alkuperäiseen keräämis- ja tallettamistarkoitukseen. Muutosta pidettiin säätämisyjärjestyskysymyksenä. (PeVL 51/2018 vp) Mietintövaliokunnassa sääntelyä täsmennettiin siten, että tietojen käyttötarkoitussidonnaisuudesta voitiin poiketa, jos tietojen käyttäminen on välttämätöntä rikoslain 11—14 luvussa, 17 luvun 2—4, 7, 7 c tai 8 a §:ssä, 34 luvun 3 tai 5 §:ssä, 34 a luvussa taikka 46 luvun 1 tai 2 §:ssä tarkoitetun rikoksen ennalta estämiseksi, paljastamiseksi tai selvittämiseksi. (HaVM 39/2018 vp)

Perustuslakivaliokunta on hiljattain arvioinut biometrinen tietojen käyttötarkoitussidonnaisuutta käsitellessään hallituksen esitystä eduskunnalle Schengenin tietojärjestelmän käyttöä koskevia asetuksia täydentäväksi lainsäädännöksi. Valiokunta piti mahdollisena tuolloin esitettyä laajempaa käyttötarkoitussidonnaisuudesta poikkeamista. Perustuslakivaliokunnan mielestä valtiosääntöistä estettä ei ollut tuolloin ehdotettua sääntelyä laajemmalle biometrinen tunnisteen käytölle haavoittuvassa asemassa olemassa henkilöiden, kuten lapsien, oikeuksien turvaamiseksi tai muussa nyt täydennettävien SIS-asetusten EU-oikeudellisen etusijan edellyttämässä tilanteissa tai tarkoituksissa. (PeVL 40/2021 vp) Hallintovaliokunta ehdotti mietintöluonnoksessaan sääntelyn täydentämistä säännöksellä, joka olisi mahdollistanut käyttötarkoitussidonnaisuudesta poikkeamisen siten, että biometrisiä tunnisteita olisi voitu käsitellä muussa kuin alkuperäisessä käyttötarkoituksessa muun muassa SIS-poliisiyhteistyöasetuksen 26 artiklassa tarkoitetun kuulutuksen tekemiseksi, kun kuulutettava henkilö on syyllistynyt tai hänen epäillään syyllistyneen sellaiseen rikoslain 25 luvussa tarkoitettuun vapauteen kohdistuvaan rikokseen, jonka uhrista on tehty edellä 1 kohdassa tarkoitettu kuulutus (ks. HaVM 14/2022 vp).

Perustuslakivaliokunta arvioi kyseistä hallintovaliokunnan esittämää sääntelyä, ja katsoi, että saamansa selvityksen mukaan SIS-poliisiyhteistyöasetuksen 26 artiklan tarkoitus on sen sanamuodonkin mukaisesti ensisijaisesti lainvalvonnallinen ja rikosvastuun toteuttamiseen liittyvä. Perustuslakivaliokunnan mielestä ehdotettu sääntely tältä osin ei siten ollut sellaisenaan sovitettavissa yhteen sen kanssa, että perustuslakivaliokunta on korostanut arkaluonteisten tietojen käsittelyn välttämättömyyden vaatimuksen ohella erityisesti käyttötarkoitussidonnaisuuden vaatimusta ja pitänyt mahdollisena tehdä käyttötarkoitussidonnaisuudesta vain täsmällisiä ja vähäisiä luonnehdittavia poikkeuksia. Valiokunnan mukaan tällainen sääntely ei myöskään saa johtaa siihen, että muu kuin alkuperäiseen käyttötarkoitukseen liittyvä toiminta muodostuu rekisterin pääasialliseksi tai edes merkittäväksi käyttötavaksi. Valiokunta katsoi, että mietintöluonnoksen ulkomaalaislain 131 §:n 5 momentin 2 kohta vaatisi merkittävää jatkotyöstämistä, jotta lakiehdotus voitaisiin käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. (PeVL 23/2022 vp)

Perustuslakivaliokunta totesi, että erityisen vakavien rikosten ennalta estämiseen, paljastamiseen tai selvittämiseen voi liittyä sellaisia painavia, perusoikeusjärjestelmäänkin palautuvia yhteiskunnallisia intressejä, jotka riittävästi perustelevat käyttötarkoitussidonnaisuudesta poikkeamista. Valiokunta totesi, että näiltä osin on valtiosääntöisesti mahdollista tehdä rajattuja poikkeuksia käyttötarkoitussidonnaisuuden periaatteeseen, mikäli huolellisesti laadittu sääntely kokonaisuutena arvioiden täyttää perus- ja ihmisoikeuksien vaatimukset ja on yhteensopivaa EU-oikeuden asettamien vaatimusten kanssa. Perustuslakivaliokunnan mielestä sanottu on syytä ottaa huomioon valtioneuvoston piirissä tehtävässä lainvalmistelussa ja selvitystyössä. (PeVL 23/2022 vp)

Nyt ehdotettavaa sääntelyä on valtiosääntöoikeudellisesta näkökulmasta arvioitava keskeisesti edellä mainitun perustuslakivaliokunnan käytännön valossa, jossa tähänastisena lähtökohtana on ollut, että biometrisiä tietoja sisältävän rekisterin tietojen käyttäminen tietojen varsinaisen keräämis- ja tallettamistarkoituksen ulkopuolelle jääviin tarkoituksiin on laajojen biometrisiä tunnisteita 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.

Siltä osin kuin on kyse ulkomaalaislain 131 §:n perusteella kerättyjen sormenjälkien käyttämisestä, niiden käyttämisen on tullut rajautua perustuslakivaliokunnan tähänastisen

käytännön mukaan vain niiden keräämis- ja tallettamistarkoitusta vastaavaan tarkoitukseen. Tällainen tarkoitus on valiokunnan mukaan voinut liittyä myös tarkasti määriteltyjen rikosten estämiseen ja selvittämiseen, mutta ainoastaan siinä laajuudessa kuin tällä toiminnalla on kiinteä yhteys alkuperäiseen keräämis- ja tallettamistarkoitukseen. (PeVL 51/2018 vp). Lisäksi perustuslakivaliokunta on katsonut, että erityisen vakavien rikosten ennalta estämiseen, paljastamiseen tai selvittämiseen voi liittyä sellaisia painavia, perusoikeusjärjestelmäänkin palautuvia yhteiskunnallisia intressejä, jotka riittävästi perustelevat käyttötarkoitussidonnaisuudesta poikkeamista. Tältä osin keskeistä on, että käyttötarkoitussidonnaisuuden periaatteeseen tehtävät poikkeukset ovat rajattuja ja sääntelyn tulee kokonaisuutena arvioiden täyttää perus- ja ihmisoikeuksien vaatimukset ja olla yhteensopivaa EU-oikeuden asettamien vaatimusten kanssa. (PeVL 23/2022 vp)

Perusoikeusrajoituksia sisältävän sääntelyn tulee täyttää perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset (esim. PeVL 10/2016 vp). Tältä osin edellä kuvatun perustuslakivaliokunnan käytännön valossa keskeiseksi muodostuu erityisesti esitysluonnoksessa ehdotettavien perusoikeusrajoitusten hyväksyttävyyden ja oikeasuhtaisuuden, joka sisältää sen, että ehdotettavien rajoitusten tulee olla välttämättömiä hyväksyttävän tavoitteen saavuttamiseksi (PeVL 14/2009 vp, PeVL 47/2010 vp).

Perusoikeusrajoituksen hyväksyttävyyden ja oikeasuhtaisuuden

Perustuslakivaliokunta on arvioinut arkaluonteisten tietojen käsittelyä pitäen lähtökohtana, että yksityiselämän suojaan kohdistuvia rajoituksia on arvioitava kulloisessakin sääntely-yhteydessä perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten valossa (ks. PeVL 42/2016 vp ja siinä viitatu lausunnot). Merkityksellistä on ollut, että valiokunnan vakiintuneen käytännön mukaan lainsäätäjän liikkumavaraa rajoittaa henkilötietojen käsittelystä säädetty erityisesti se, että henkilötietojen suoja osittain sisältyy perustuslain 10 §:n samassa momentissa turvatun yksityiselämän suojan piiriin. Lainsäätäjän tulee turvata tämä oikeus tavalla, jota voidaan pitää hyväksyttävänä perusoikeusjärjestelmän kokonaisuudessa (ks. esim. PeVL 14/2018 vp, s. 2).

Esitysluonnoksen säätämisperusteluissa ja vaikutusarvioinneissa on sinänsä tunnistettu oikein tarve perusoikeusrajoitusten hyväksyttävyyden ja oikeasuhteisuuden punninnalle ja on tuotu kattavasti esiin perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntöä, mutta sen sijaan esitysluonnoksessa on hyvin niukasti esitetty varsinaisia perusteluja, miksi juuri tästä esitetystä sääntelystä seuraavat perusoikeuksien rajoitukset olisivat hyväksyttäviä ja oikeasuhtaisia

perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten kannalta. Perusoikeuksien yleisistä rajoitusedellytyksistä seuraa, että perusoikeuden rajoituksen tulee olla paitsi hyväksyttävä myös oikeasuhtainen. Esitysluonnoksesta ei ylipäänsä käy ilmi, arvioidaanko esityksessä tarkoitettun sääntelyn merkitsevän yksityiselämän suojan ja henkilötietojen suojan rajoitusta. Lienee kuitenkin selvää, että ehdotettu sääntely merkitsisi merkittävää uutta yksityiselämän suojan ja henkilötietojen suojan rajoitusta.

Perusteen, jolla perusoikeutta rajoitetaan, tulee olla perusoikeusjärjestelmän kokonaisuuden kannalta hyväksyttävä. Rajoitusperusteena voi siten olla esimerkiksi pyrkimys suojata jonkin muun kuin rajoituksen kohteena olevan perusoikeuden toteutumista tai saavuttaa jokin muu sellainen päämäärä, joka on perusoikeusjärjestelmän kokonaisuuden kannalta objektiivisin perustein arvioituna (normatiivisessa mielessä) hyväksyttävä. Rajoitussääntelyn tulee olla paitsi hyväksyttävää myös painavan yhteiskunnallisen tarpeen vaatimaa. Perusoikeuksia ei siten pidä rajoittaa tarpeettomasti tai vain varmuuden vuoksi, vaikka käsillä olisikin sinänsä hyväksyttävä rajoitusperuste. (Ks. Lainkirjoittajan opas, jakso 4.1.16)

Esitysluonnoksen kokonaisuudesta on luettavissa, että sääntelyn tavoitteena on vahvistaa rikostorjuntaa kansalaisten turvallisuuden ja viranomaisia kohtaan koetun luottamuksen lisäämiseksi. Lisäksi esitysluonnoksessa (s. 28) todetaan, että tavoitteena on erityisesti, että poliisin ja Maahanmuuttoviraston hallussa olevia biometrisia tietoja olisi mahdollista käyttää nykyistä laajemmin vakavimpien rikosten torjunnassa. Näiden rikosten estämiseen, paljastamiseen ja selvittämiseen arvioidaan liittyvän painava yhteiskunnallinen intressi. Lisäksi esitysluonnoksen tavoitteena on täydentää suoraan sovellettavien SIS-asetusten sääntelyä mahdollistamalla poliisin ja Maahanmuuttoviraston rekistereihin tallennettujen biometrinen tietojen luovuttaminen Schengenin tietojärjestelmään tehtäviin kuulutuksiin nykyistä laajemmin. Tällä tuettaisiin esitysluonnoksen mukaan EU:n palautuspolitiikan täytäntöönpanoa ja tehokkuutta sekä Schengenin tietojärjestelmälle säädettyä tavoitetta varmistaa turvallisuuden korkea taso unionin vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueella, mukaan lukien yleisen järjestyksen ylläpitäminen sekä turvallisuuden takaaminen jäsenvaltioiden alueella, ja niiden alueella henkilöiden liikkuvuuden varmistaminen.

Lisäksi esitysluonnoksen säätämisyjärjestysperustelujen jaksossa 11.1 on todettu, että ”*oikeus tietojen käyttöön olisi rajattu sellaisiin säännöksissä täsmällisesti yksilöityihin rikoksiin, joiden tehokasta estämistä, paljastamista ja selvittämistä voidaan 1. lakiehdotuksen säännökohtaisissa perusteluissa kuvatuin perustein pitää erityisen tärkeänä sekä yksilöiden että yhteiskunnan turvallisuuden kannalta. Näiden rikosten estämiseen, paljastamiseen ja*

selvittämiseen arvioidaan liittyvän painava yhteiskunnallinen intressi. Ehdotetun sääntelyn tavoitteet liittyvät osaltaan myös perustuslain 7 §:ssä tarkoitetun henkilökohtaisen turvallisuuden suojaamiseen”.

Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että sääätämisyjärjestysperusteluissa ei ole erikseen perusteltu esitysluonnoksen kansalliseen turvallisuuteen kiinnittyvän rajoitusperusteen hyväksyttävyyttä, vaikka kyseistä perustetta käytetään esityksen perusoikeuksia rajoittavan sääntelyssä osin itsenäisenä perusteena.

Perusoikeusrajoituksen hyväksyttävyyden ohella rajoituksen tulee täyttää rajoituksen oikeasuhtaisuusvaatimus. Perusoikeusrajoitusten tulee olla välttämättömiä hyväksyttävän tavoitteen saavuttamiseksi ja muutenkin suhteellisuusvaatimuksen mukaisia. Perusoikeuden rajoitus on sallittu vain, jos tavoite ei ole saavutettavissa perusoikeuteen vähemmän puuttuvien keinoin. Rajoitus ei saa mennä pidemmälle kuin on perusteltua ottaen huomioon rajoituksen taustalla olevan intressin painavuus suhteessa rajoitettavaan oikeushyvään. (Ks. Lainkirjoittajan opas 4.1.18)

Esitysluonnoksen sääätämisyjärjestysperusteluista, ja pitkälti muutoinkin, puuttuu esitettyjen perusoikeusrajoitusten oikeasuhtaisuusarvio. Esityksen sääätämisyjärjestysperusteluissa tulisi kyetä perustelemaan, miksi luonnoksessa tarkoitetut perusoikeuksien rajoitukset ovat välttämättömiä esimerkiksi edellä mainittujen rikosten torjuntaan ja kansallisen turvallisuuden suojaamiseen liittyvien tavoitteiden saavuttamiseksi. Tältä osin huomio kiinnittyy siihen esitysluonnoksen peruslähdekohtaan, että rikosten estämistä, paljastamista ja selvittämistä koskevat intressit on arvioitu yhtä painaviksi intresseiksi, eikä niiden osalta tehdä erillistä oikeasuhtaisuusarviota. Vastaavasti myös kansallista turvallisuutta koskeva intressi näyttäisi asettuvan yhtä välttämättömäksi perusteeksi rajoittaa perusoikeuksia kuin tiettyjen esityksessä tarkoitettujen rikosten estäminen, paljastaminen ja torjunta. Lisäksi osin yhtä painavaksi intressiksi näytetään katsovan myös merkittävän vaaran estäminen. Sääätämisyjärjestysperusteluissa tulisi tehdä selkoa siitä, että esitetyt perusoikeusrajoitukset ovat oikeasuhtaisia kaikkien edellä mainittujen ja esityksessä esitettävien tavoitteiden saavuttamisen kannalta, jotta esityksen perusteella on mahdollista muodostaa selkeä kuva ehdotetun sääntelyn oikeasuhtaisuudesta.

Oikeusministeriö toteaa, että rikosten ennalta estäminen, paljastaminen ja selvittäminen, kansallisen turvallisuuden varmistaminen ja merkittävän vaaran estäminen ovat sellaisia intressejä, joiden vuoksi on mahdollista rajoittaa perusoikeuksia, edellyttäen että tällaiset

rajoitukset ovat oikeasuhtaisia (esim. PeVL 99/2022 vp, PeVL 67/2010 vp ja PeVL 5/1999 vp). Oikeusministeriö toteaa kuitenkin, että erityisesti rikoksen estämistä ja toisaalta selvittämistä koskevat intressit eivät välttämättä ole yhteiskunnallisesti yhtä painavia intressejä ainakaan kaikissa arviointitilanteissa. Esitysluonnoksessa ehdotetun sääntelyn lähtökohdaksi on kuitenkin otettu intressien yhtäläinen painoarvo, eikä rikoksen estämiseen ja selvittämiseen liittyviä intressejä ole eroteltu myöskään esimerkiksi säätämisyjärjestysperusteluissa. Rikoksen estämis- ja selvittämisentressin osalta välttämättömyys- ja oikeasuhtaisuusarvio voi olla erilainen, mutta tämä ei ilmene sääntelyn perusratkaisusta eikä säätämisyjärjestysperusteluista, joissa muutoinkin on hyvin niukasti perusteltu ehdotetun perusoikeusrajoituksen oikeasuhtaisuutta ja välttämättömyyttä. Lisäksi rikosten estämistä, paljastamista ja selvittämistä koskevaan intressiin esitysluonnoksessa rinnastuu myös kansallisen turvallisuuden suojaaminen, joka niin ikään voi painoarvoltaan olla rikostorjuntaan nähden erilainen intressi. Kansallisen turvallisuuden suojaamisen intressi on päällekkäinen rikostorjuntaa koskevan intressin kanssa siltä osin kuin kansallista turvallisuutta uhkaavassa toiminnassa on samalla kyse rikosten estämisestä, paljastamisesta ja torjunnasta. Tällaiset esitysluonnokseen liittyvät erottelut ja päällekkäisyydet eivät ilmene hallituksen esitysluonnoksesta, vaikka niillä on keskeistä merkitystä esitysluonnoksen perustuslainmukaisuuden arvioinnin kannalta.

Lisäksi tältä osin huomio kiinnittyy esimerkiksi siihen, että rikosten estämisen tavoitetta käytetään esityksessä perusteluna henkilöiden biometrinen tietojen potentiaalisesti laajalle käytölle. Esitysluonnoksen (s. 48) 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 rikoslaisissa tarkoitettujen tunnusmerkistöjen mukaisten rikosten estämiseksi tällaisessa sääntely-yhteydessä käytännössä toimiva kriteeri, koska rikoksen estämisvaiheessa tietyn rikoksen tunnusmerkistön täytymisestä ei välttämättä liene kovinkaan selvää kuvaa.

Perusoikeuden rajoituksen oikeasuhtaisuuden kannalta huomio kiinnittyy myös siihen, että ehdotetussa sääntelyssä ei tehdä eroa biometrinen tietojen käytölle sormenjälkien tai kasvokuvien osalta, vaan sääntelyssä mahdollistetaan lähes kaikissa tilanteissa molempien

tietojen käyttö (pois lukien henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa annettuun lakiin ehdotettavat muutokset). Esitysluonnoksen perusteluissa todetaan kuitenkin, että sormenjälkien ja kasvokuvien hyödynnettävyys rikosten estämisessä, paljastamisessa ja selvittämisessä vaihtelee rikoslajeittain (s. 48). Esitysluonnoksesta käy ilmi, että sääntely mahdollistaisi tietojen käsittelyn laajemmin kuin mitä rikostorjunnan intressi kaikissa tilanteissa edellyttäisi. Näin ollen esitetyn perusoikeusrajoituksen välttämättömyys esitetyssä laajuudessa ja yksilöimättömyydessään asettuu kyseenalaiseksi. Lisäksi perustuslakivaliokunnan käytännössä on edellytetty, että arkaluonteisten henkilötietojen käsittely rajataan täsmällisillä ja tarkkarajaisilla säännöksillä välttämättömään (esim. PeVL 3/2017 vp).

Oikeasuhtaisuuteen liittyy myös kysymys biometrinen tietojen käsittelyoikeuden sitomisesta tiettyihin rikostunnusmerkistöihin. Esitysluonnoksen säätämisyjärjestysperusteluissa ei ole luonnoksen 1. lakiehdotuksen 15 e §:n osalta tarkemmin perusteltu jokaisen tunnusmerkistön osalta erikseen sitä, mikä merkitys sormenjälkien tai kasvokuvien käsittelyllä olisi kyseisen tunnusmerkistön mukaisen rikoksen estämisessä, paljastamisessa tai selvittämisessä. Näin ollen esitysluonnoksesta puuttuu esitettyjen perusoikeusrajoitusten oikeasuhtaisuuden arvioinnin kannalta keskeinen informaatio. Asiaa on käsitelty hieman yksityiskohtaisemmin luonnoksen 15 e §:n säännöskohtaisissa perusteluissa, mutta varsinaista oikeasuhtaisuuspunnintaa esitysluonnoksessa ei ole tehty. Tämän puutteen merkitys perusoikeusarvioinnin kattavuuden kannalta korostuu vielä sen vuoksi, että 15 e §:ssä ja 15 f §:ssä asetetaan jäljempänä tarkemmin kuvatulla tavalla yksilöitä eri asemaan sen perusteella, minkä maan kansalainen henkilö on. Kolmannen maan kansalaisten biometrisiä tietoja olisi mahdollisuus käsitellä laajemmin erilaisten rikosten estämiseksi, paljastamiseksi ja selvittämiseksi.

Oikeasuhtaisuuden kannalta huomio kiinnittyy myös 15 e §:n osalta siihen, että itsenäisenä perusteena tietoja voitaisiin käsitellä myös kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi sitä vakavasti uhkaavalta toiminnalta. Myöskään tämän perusteen osalta säätämisyjärjestysperusteluissa ei ole perusteltu perusoikeusrajoituksen oikeasuhtaisuutta. Huomionarvoista on, että kyseinen kriteeri jää hyvin väljäksi siitä huolimatta, että sääntelyn lähtökohtana on toimivallan käyttämisen välttämättömyys säännöksessä mainitun intressin kannalta. Kriteeri on käytännössä myös osin päällekkäinen rikosten estämisestä, paljastamisesta ja selvittämisestä koskevien kriteerien kanssa, jolloin kansallista turvallisuutta koskevan itsenäisen kriteerin käyttämisen oikeasuhtaisuuden perustelemisen tarve korostuu.

Perusoikeusrajoituksen oikeasuhtaisuuteen liittyy edellä mainitulla tavalla se, että rajoituksen tulee olla välttämätön hyväksyttävän tavoitteen saavuttamiseksi. Uuden toimivallan

välttämättömyys asettuu esityksessä kyseenalaiseksi, kun sen perusteluissa tuodaan ilmi, että kyseessä olisi mahdollistava sääntely, jonka toteuttamiseksi ei ole varattu erikseen rahoitusta (jakso 4.2.1). Perusteluiden mukaan *”Muuttuva sääntely edellyttää muutoksia poliisin ja Maahanmuuttoviraston käytössä oleviin tietojärjestelmiin. Esityksessä ei kuitenkaan edellytetä tietojärjestelmämuutosten toteuttamista välittömästi sääntelyn tullessa voimaan, vaan muutoksia voidaan toteuttaa käytettävissä olevien resurssien puitteissa esimerkiksi muiden tietojärjestelmähankkeiden yhteydessä.”*

Esitysluonnoksen perusteella jääkin kokonaisuutena epäselväksi, ovatko esitetyt toimivaltuudet esitetystä laajuudesta todella välttämättömiä rikosten torjunnan tai kansallista turvallisuutta koskevan yhteiskunnallisesti painavan intressin vuoksi, kun toimivaltuuksien käyttämiseen ei ole varattu erikseen rahoitusta. Toimivaltuudet voivat toki tehostaa rikollisuuden torjuntaa tai edesauttaa kansallisen turvallisuuden suojaamista, mutta koska kyse on samalla perusoikeuksien rajoittamisesta, tulisi osana toimien oikeasuhtaisuuden perustelemista osoittaa, että esitetyt uudet toimivaltuudet ovat todella välttämättömiä kyseisen hyväksyttävän tavoitteen saavuttamiseksi, eikä tavoitteeseen voida päästä muilla perusoikeuksia vähemmän rajoittavilla keinoilla. Ehdotettu mahdollistava sääntely näyttäisi myös jättävän sen sisältämien merkittävien perusoikeusrajoitusten käyttämisestä päättämisen käytännössä viranomaisen harkintaan sen mukaisesti kuin viranomaisella on osoittaa rahoitus sääntelyn käyttämiseen.

Ehdotettavan sääntelyn oikeasuhtaisuuden arvioinnin osalta oikeusministeriö kiinnittää vielä huomiota siihen, että eduskunnan 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 vähäinenskin laajennus toimivaltuuteen, jonka perustuslakivaliokunta on aiemmassa lausunnossaan arvioinut olevan valtiosääntöoikeudellisesti moitteeton, voi antaa aiheutta muuttaa välttämättömyyden ja oikeasuhtaisuuden arviointia (PeVL 99/2002 vp ja PeVL 98/2022 vp). Valiokunta on lisäksi esitutkinta- ja pakkokeinolainsäädännön osalta todennut, että tällaiset osittaismuutokset ovat omiaan vaikeuttamaan kokonaiskuvan saamista kyseisestä lainsäädännöstä ja sen vaikutuksista (PeVL 98/2022 vp).

Jäljempänä säännöskohtaisissa huomioissa palataan vielä tarkemmin joihinkin kysymyksiin, jotka liittyvät perusoikeuksien rajoitusedellytysten täyttymiseen.

Henkilötietojen suoja

Yleistä ehdotettavasta sääntelystä

Oikeusministeriö toteaa, että esitysluonnoksessa on hyvin tunnistettu, että ehdotus on merkityksellinen perustuslain 10 §:n 1 momentissa ja EU:n perusoikeuskirjan 8 artiklassa turvattu henkilötietojen suojan näkökulmasta. Esitysluonnoksessa on tuotu esiin, että esitykseen liittyvä henkilötietojen käsittely kuuluu osittain EU:n yleisen tietosuojaa-asetuksen (EU) 2016/679 (jäljempänä tietosuojaa-asetus) ja osittain niin kutsutun rikosasioiden tietosuojadirektiivin (EU) 2016/680 soveltamisalaan, joskaan esitysluonnoksessa ei säännöskohtaisissa ehdotuksissa tehdä tarkempaa selkoa siitä, miltä osin säännösehdotukset kuuluvat asetuksen ja miltä osin direktiivin soveltamisalaan. Esitysluonnoksessa on edelleen tuotu esiin, että ehdotettava sääntely on tietosuojaa-asetusta sekä rikosasioiden tietosuojalakia täsmentävää kansallista erityissääntelyä sekä perusteltu sen välttämättömyyttä.

Oikeusministeriö pitää perusteltuna, että ehdotetusta biometrinen henkilötietojen käsittelystä muihin kuin alkuperäisiin käyttötarkoituksiin säädettäisiin yksityiskohtaisesti ja täsmällisesti, kuten perustuslakivaliokunta on edellyttänyt arkaluonteisten henkilötietojen käsittelyä koskevassa lausuntokäytännössään. Tältä osin on otettava huomioon niin EU:n perusoikeuskirjasta, EU:n tietosuojasääntelystä, perustuslaista kuin perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännöstä johtuvat reunaehdot (ks. myös edellä jaksot *Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännöstä* ja *Perusoikeusrajoituksen hyväksyttävyyden ja oikeasuhtaisuuden*).

Oikeusministeriö korostaa tältä osin, että biometrinen tietojen käsittely rikosten ennalta estämiseksi, paljastamiseksi tai selvittämiseksi poikkeaisi merkittävästi EU:n ID-asetuksen sekä passiasetuksen alkuperäisestä käyttötarkoituksesta. Oikeusministeriö toteaa, että esitysluonnoksessa tulee ylipäänsä vielä arvioida sitä, minkälaisen liikkumavaran ID-asetus ja passiasetus mahdollistavat käyttötarkoitussidonnaisuudesta poikkeamiseen (ks. aiemmin jakso *EU-oikeuden sääntelyliikkumavara*). Mikäli tällaista sääntelyliikkumavaraa on, mahdollisten säädösehdotusten tulee kokonaisuutena arvioiden täyttää perus- ja ihmisoikeuksien vaatimukset ja olla yhteensopivaa EU-oikeuden asettamien vaatimusten kanssa. Säädösehdotusten tulee täyttää yleiset perusoikeuksien rajoittamisedellytykset, toisin sanoen niiden tulee olla välttämättömiä ja oikeasuhteisia toimenpiteitä tavoitellun päämäärän saavuttamiseksi (ks. tarkemmin edellä jakso *Perusoikeusrajoitusten välttämättömyys ja*

oikeasuhtaisuus). Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että vaikka hallituksen esitysluonnoksen perusteluissa on tehty joltain osin selkoa EU:n tietosuojasääntelyn ja perustuslakivaliokunnan asettamista reunaehdoista sekä EU-tuomioistuimen oikeuskäytännöstä, esitysluonnoksessa ehdotettavia säännöksiä ei ole kuitenkaan tarkemmin arvioitu suhteessa näihin reunaehtoihin ja oikeuskäytäntöön. Esitysluonnosta tulee täydentää tältä osin jatkovalmistelussa.

Kansallisen liikkumavaran käyttö

Esitysluonnoksessa tehdään yleisellä tasolla (s. 63) selkoa siitä, että ehdotettava sääntely perustuisi tietosuoja-asetuksen 6 ja 9 artiklan mukaiseen kansalliseen liikkumavaraan. Esitysluonnoksessa todetaan edelleen, että kansallisessa lainsäädännössä voidaan asetuksen 6 artiklan 3 kohdan mukaan antaa säännöksiä, joilla mukautetaan yleisen tietosuoja-asetuksen sääntöjen soveltamista. 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.

Perustuslakivaliokunnan mukaan on lähtökohtaisesti riittävää perustuslain 10 §:n 1 momentin kannalta, että sääntely täyttää yleisessä tietosuoja-asetuksessa asetetut vaatimukset. Valiokunnan mukaan henkilötietojen suoja tulee turvata ensisijaisesti yleisen tietosuoja-asetuksen ja kansallisen tietosuojalain nojalla. Kansallisen erityislainsäädännön säätämiseen tulee siten suhtautua pidättyvästi ja rajata sellainen vain välttämättömään tietosuoja-asetuksen salliman liikkumavaran puitteissa. Mikäli erityissääntely katsotaan riskiarvion perusteella välttämättömäksi, kansallisen liikkumavaran käyttöä tulee kuvata hallituksen esityksessä. Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön mukaan hallituksen esityksessä on perusoikeuksien kannalta merkityksellisen sääntelyn osalta syytä tehdä selkoa kansallisen liikkumavaran alasta (ks. esim. PeVL 26/2017 vp, s. 42, PeVL 2/2017 vp, s. 2). Tämä sisältää ensinnäkin sen, että esityksessä on osoitettava, mihin tietosuoja-asetuksen kohtaan ehdotettava henkilötietojen käsittelyä koskeva erityissääntely perustuu. Oikeusministeriö toteaa, että kansallisesta liikkumavarasta on hyvä tehdä selkoa säännöskohtaisesti ja perustella ehdotetun sääntelyn yleisen edun mukaisuutta ja oikeasuhteisuutta. Jatkovalmistelussa tulisi kiinnittää huomiota ennen muuta säännöskohtaiseen perusteluun ja sen esiin tuomiseen, miltä

osin ehdotettavassa sääntelyssä (eli missä säännöksissä) annettaisiin asetusta täsmentävää erityissääntelyä.

Biometrinen tietojen käsittelyn osalta esitysluonnoksessa (s. 66) on tehty selkoa siitä, että ehdotettava sääntely tietosuojaa-asetuksen soveltamisalaan kuuluvien käsittelytarkoitusten osalta perustuu asetuksen 9 artiklan 2 kohdan g alakohtaan. Esitysluonnoksessa todetaan, että "[e]sityksessä ehdotetaan täsmällistä ja tarkkarajaista sääntelyä poliisin passirekisteriin ja henkilökorttirekisteriin talletettujen biometrinen tietojen sekä poliisin ja Maahanmuuttoviraston rekistereihin talletettujen ulkomaalaisten biometrinen tietojen käsittelystä muuhun kuin niiden alkuperäiseen käsittelytarkoitukseen. Laeissa säädettäisiin tarkoituksista, joihin tietoja saa käsitellä, käsittelyyn sovellettavasta menettelystä sekä edellytyksistä, joilla tietoja voi luovuttaa. Käsittelyssä tulee lisäksi sovellettavaksi yleinen tietosuojalainsäädäntö". Oikeusministeriö toteaa, että ehdotettavaa sääntelyä voidaan antaa 9 artiklan 2 kohdan g alakohdan nojalla. Luonnoksessa ei ole kuitenkaan tehty selkoa tarkemmin kyseisen kohdan reunaehtojen täyttymisestä. Luonnoksesta ei myöskään käy täsmällisesti ilmi, missä säännöseluonnoksissa annettaisiin asetusta täsmentävää sääntelyä edellä mainittuun alakohtaan perustuen. 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 kiinnittää biometrinen tietojen osalta huomiota myös siihen, että esitysluonnoksen säätämisljärjestysperusteluissa (s. 66) todetaan, että "[s]ääntelyn arvioidaan vastaavan arkaluonteisten tietojen käsittelylle perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä asetettuja edellytyksiä ja täyttävän perus- ja ihmisoikeuksista seuraavat vaatimukset". Oikeusministeriö toteaa, ettei ehdotettavaa sääntelyä ole kuitenkaan tarkemmin avattu suhteessa perustuslakivaliokunnan arkaluonteisten henkilötietojen käsittelyä koskevaan lausuntokäytäntöön, kuten arkaluonteisten henkilötietojen säilyttämisestä (ks. tarkemmin jakso *Arkaluonteisten henkilötietojen säilyttäminen*). Valiokunta on lausuntokäytännössään edellyttänyt, että arkaluonteisten tietojen, kuten biometrinen tietojen, käsittely rajataan täsmällisillä ja tarkkarajaisilla säännöksillä vain välttämättömään (ks. esim. PeVL 3/2017 vp, s. 5). Välttämättömyyteen sitominen on myös esimerkiksi rikosasioiden tietosuojadirektiivin 10 artiklassa säädetty edellytys erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien tietojen, kuten biometrinen tietojen, käsittelylle. Oikeusministeriö toteaa, että jatkovalmistelussa ehdotettavaa sääntelyä tulisi säännöskohtaisesti arvioida suhteessa perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntöön ja EU:n tietosuojasääntelyyn.

Säätämisyjärjestysperusteluissa (s. 63) on lisäksi tuotu esiin, että ”[m]ikäli tietoja käsitellään muuhun kuin niiden alkuperäiseen keräämistarkoitukseen, on sääntelyä arvioitava käyttötarkoitussidonnaisuuden periaatetta vasten siten kuten tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 4 kohdassa säädetään”. Säätämisyjärjestysperusteluissa (s.69) tuodaan esiin, että kyseisen kohdan mukaan ”jäsenvaltion lainsäädännön on muodostettava demokraattisessa yhteiskunnassa välttämätön ja oikeasuhtainen toimenpide yleisen tietosuoja-asetuksen 23 artiklan 1 kohdassa tarkoitettujen tavoitteiden turvaamiseksi. Näihin tavoitteisiin kuuluvat muun muassa kansallinen turvallisuus, yleinen turvallisuus sekä rikosten ennalta estäminen, tutkinta, paljastaminen tai rikoksiin liittyvät syytetoimet taikka rikosoikeudellisten seuraamusten täytäntöönpano, mukaan lukien yleiseen turvallisuuteen kohdistuvilta uhkilta suojele tai tällaisten uhkien ehkäisy”.

Oikeusministeriö toteaa, että edellä esitysluonnoksessa esiin tuodut 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 säätämisyjärjestysperusteluihin ei ole kuitenkaan sisällytetty tarkempaa säännöskohtaista arviointia siitä, että poikkeaminen käyttötarkoitussidonnaisuudesta olisi kunkin säännösehdotuksen 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 turvattun oikeuden rajoittamisesta, kyseiset rajoitukset tulee perustella ennen muuta unionin tietosuojalainsäädännön ja perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön, mutta myös perusoikeuskirjan 52 artiklan 1 kohdan edellyttämällä tavalla. Esitysluonnosta on tältä osin täydennettävä jatkovalmistelussa, jotta voidaan varmistaa, että esitystä voidaan pitää henkilötietojen suojan näkökulmasta hyväksyttävänä.

Biometrinen tietojen käsittely muuhun kuin alkuperäiseen käyttötarkoitukseen

Arvioidessa passirekisteriin tai henkilökorttirekisteriin talletettujen biometrinen tietojen käyttöä muuhun kuin alkuperäiseen käyttötarkoitukseen, on syytä kiinnittää huomiota edellä mainitun tietosuoja-asetuksen sisältämän sääntelyliikkumavaran ohella myös perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntöön käyttötarkoitussidonnaisuudesta poikkeamisessa (ks. edeltä myös jakso *Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännöstä*).

Perustuslakivaliokunta on korostanut erityisesti arkaluonteisten tietojen käsittelyn käyttötarkoitussidonnaisuuden vaatimusta. Perustuslakivaliokunta on arvioinut, että biometriset tunnistetiedot ovat monin tavoin arkaluonteisia tietoja. Sormenjäljet sisältävät yksilöstä sellaista informaatiota, joka mahdollistaa hänen tarkan tunnistamisensa hyvin erilaisissa yhteyksissä (PeVL 29/2016 vp, ks. myös Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio *S. and Marper v. the United Kingdom*, 4.12.2008, kohta 84). Arkaluonteisten tietojen käsittelyn salliminen koskee yksityiselämään kuuluvan henkilötietojen suojan ydintä (PeVL 37/2013 vp, s. 2/1). Tämän johdosta jo sormenjälkitietojen tallentaminen tällaiseen rekisteriin voi antaa aiheita huoleen yksityiselämän suojan kannalta (ks. myös *S. and Marper v. the United Kingdom*, kohta 85). Myös EU:n tuomioistuin on katsonut, että sormenjälkien ottaminen ja tallentaminen puuttuu perusoikeuskirjan 7 ja 8 artiklassa tarkoitettuun yksityiselämän ja henkilötietojen suojaan (Schwarz vastaan Stadt Bochum C- 291/12, tuomion kohta 30). Tällainen sääntely ei myöskään saa johtaa siihen, että muu kuin alkuperäiseen käyttötarkoitukseen liittyvä toiminta muodostuu rekisterin pääasialliseksi tai edes merkittäväksi käyttötavaksi (ks. PeVL 15/2018 vp, s. 45, PeVL 1/2018 vp, s. 4; PeVL 14/2017 vp, s. 5—6).

Perustuslakivaliokunta (PeVL 23/2022 vp) on Schengenin tietojärjestelmän käyttöä koskevia asetuksia täydentävää kansallista lainsäädäntöehdotusta käsitellessään (HE 35/2021 vp) katsonut, että valiokunnan varsin vakiintuneesta käyttötarkoitussidonnaisuutta koskevasta tulkintakäytännöstä ei ole syytä irtaantua etenkin sääntelyn perusteiden osalta ilman riittäviä perusteluita ja huolellista harkintaa. Mahdollinen käyttötarkoitussidonnaisuutta rajaava sääntely olisi hyväksyttävien perusteluiden vallitessa perusteltava ja laadittava huolellisesti asianmukaisin vaikutusarvioin ja arvioin yhteensopivuudesta sekä perus- että ihmisoikeuksiin ottaen huomioon myös EU:n tietosuojasääntelyn vaikutukset. Perustuslakivaliokunta on tässä yhteydessä tuonut esiin lausuntopyynnössä mainitun eduskunnan vastauksen (EV 81/2021 vp), jossa sisäministeriön edellytetään selvittävän oikeudelliset ja muut edellytykset lainmuutokselle, jolla passirekisteriin tai henkilökorttirekisteriin talletettujen sormenjälkien käyttäminen olisi mahdollista ainakin kaikkein törkeimpien rikosten ennalta estämiseksi, paljastamiseksi tai selvittämiseksi. Valiokunta on tältä osin katsonut, että erityisen vakavien rikosten ennalta estämiseen, paljastamiseen tai selvittämiseen voi liittyä sellaisia painavia, perusoikeusjärjestelmäänkin palautuvia yhteiskunnallisia intressejä, jotka riittävästi perustelevat käyttötarkoitussidonnaisuudesta poikkeamista. Perustuslakivaliokunnan mielestä on näiltä osin valtiosääntöisesti mahdollista tehdä rajattuja poikkeuksia käyttötarkoitussidonnaisuuden periaatteeseen, mikäli huolellisesti laadittu sääntely kokonaisuutena arvioiden täyttää perus- ja ihmisoikeuksien vaatimukset ja on yhteensopivaa EU-oikeuden asettamien

vaatimusten kanssa. Perustuslakivaliokunnan mielestä sanottu on syytä ottaa huomioon valtioneuvoston piirissä tehtävässä lainvalmistelussa ja selvitystyössä.

Oikeusministeriölle jää esitysluonnoksesta epäselväksi, ovatko siinä esitetyt poikkeukset käyttötarkoitussidonnaisuudesta perustuslakivaliokunnan tähänastisessa käytännössä edellytetyn mukaisesti riittävästi rajattuja. Tältä osin huomio kiinnittyy erityisesti siihen, että 15 e §:ssä mahdollistetaan tietojen käsittely tiettyjen määriteltyjen rikosten estämiseksi, paljastamiseksi ja selvittämiseksi, mutta sen lisäksi myös kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi ja 15 d §:ssä taas merkittävän vaaran estämiseksi. Oikeusministeriö toteaa, että nyt ehdotettava sääntely johtaisi siihen, että 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.

Arkaluonteisten henkilötietojen käsittelyn oikeasuhteisuus ja välttämättömyys EUT:n oikeuskäytännön valossa

Oikeusministeriö kiinnittää huomioita henkilötietojen suojan näkökulmasta erityisesti esitysluonnoksessa esiin tuotuun EUT:n oikeuskäytäntöön. Sääntämisperusteluissa nostetaan esiin muun muassa sähköisen viestinnän liikenne- ja paikkatietoja (välitystietoja) koskevaa EUT:n oikeuskäytäntöä, jolla pyritään perustelemaan biometrinen tietojen käsittelyn laajentamista. Esitysluonnoksessa viitataan muun muassa asiaan C-140/20 (G. D. vastaan Commissioner of An Garda Síochána ym.), jossa EUT katsoi, että sähköisten viestintäpalveluiden tarjoajat voidaan määrätä säilyttämään kaikkien sähköisten viestintävälineiden käyttäjien henkilöllisyyttä koskevat tiedot ilman erityistä määräaikaan rikosten torjuntaa, tutkintaa, selvittämistä ja syyteharkintaa sekä yleisen turvallisuuden takaamista varten, ilman että on tarpeen, että rikokset tai yleiseen turvallisuuteen kohdistuvat uhat ovat vakavia. Sääntämisperusteluista jää käsitys siitä, että kyseisessä EUT:n asiassa tarkoitetut tiedot olisivat rinnastettavissa tässä esitysluonnoksessa kyseessä oleviin biometriin tietoihin. 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.

Esitysluonnoksen sääntämisperusteluissa (s. 69) todetaan edelleen, että EUT:n sähköisen viestinnän tietosuojadirektiiviä koskevassa oikeuskäytännössä henkilöllisyyttä

koskevien tietojen säilyttämiselle olisi asetettu liikenne- ja paikkatietoja matalampi kynnys. Esitysluonnoksen mukaan ”*EUT on arvioinut, ettei henkilöllisyyttä koskevien tietojen säilyttäminen lähtökohtaisesti ole vakava puuttuminen käyttäjän perusoikeuksiin, sillä nämä tiedot eivät voi paljastaa käyttäjien osoitteiden kaltaisia yhteystietoja lukuun ottamatta muita tietoja viestinnästä eikä käyttäjien yksityiselämästä*”. Oikeusministeriö huomauttaa, että esitysluonnoksesta voi saada harhaanjohtavan käsityksen, että EUT olisi sähköisen viestinnän liikenne- ja paikkatietoja koskevassa oikeuskäytännössä (ilmeisesti viitataan asiaan C-140/20) asettanut näin ollen biometrinen henkilötietojen käsittelylle matalamman kynnyksen. Sääntämisperusteluissa todetaan laajemminkin, että biometrinen tietojen ”*käsittelyn henkilön tunnistamiseksi tai hänen henkilöllisyytensä todentamiseksi ei EUT:n oikeuskäytännön valossa voida arvioida muodostavan yhtä vakavaa puuttumista perusoikeuksiin kuin liikenne- ja paikkatietojen säilyttämistä. Sormenjälkien antamat tiedot eivät EUT:n mukaan yksinään mahdollista kuvan saamista asianomaisten henkilöiden yksityis- ja perhe-elämästä*”. Tältä osin perusteluissa viitataan EUT:n ID-asetuksen tulkintaa koskevaan asiaan C-61/22. Oikeusministeriö korostaa, että EUT on kyseisessä asiassa todennut nimenomaisesti, että biometrinen 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, että EUT on myös sähköisen viestinnän liikenne- ja paikkatietoja koskevassa oikeuskäytännössä kiinnittänyt erityistä huomiota tietojen arkaluonteisuuden perusoikeusrajoitusten oikeasuhteisuutta ja välttämättömyyttä arvioitaessa. Muun muassa yhdistetyissä asioissa C-511/18, C-512/18 ja C-520/18 EUT:n on todennut, että ”*oikeasuhteisuutta koskevan edellytyksen täyttämiseksi säännöstössä on säädettävä selvistä ja täsmällisistä kyseessä olevan toimenpiteen laajuutta ja soveltamista koskevista säännöistä, joissa asetetaan vähimmäisvaatimukset, jotta henkilöillä, joiden henkilötiedoista on kyse, on riittävät takeet, joiden avulla heidän henkilötietojaan voidaan tehokkaasti suojata väärinkäytön vaaroilta. Kyseisen säännösten on oltava kansallisen oikeuden mukaan laillisesti sitova, ja siinä on erityisesti mainittava, missä olosuhteissa ja millä edellytyksin tällaisten tietojen käsittelyä koskeva toimenpide voidaan toteuttaa, jotta taataan, että puuttuminen rajoittuu täysin välttämättömään. Tarve tällaisista takeista on tärkeä varsinkin silloin, kun henkilötietoja käsitellään automaattisesti, etenkin, kun on olemassa huomattava näiden tietojen lainvastaista saantia koskeva vaara. Nämä näkökohdat pätevät erityisesti silloin, kun on suojattava kyseistä henkilötietojen erityisryhmää eli arkaluonteisia tietoja*” (ks. myös yhdistetyt asiat C-293/12 ja C-594/12 ja yhdistetyt asiat C-203/15 ja C-698/15). Oikeusministeriö

toteaa, että esitysluonnosta tulee tältä osin selkeyttää ja selventää, miksi edellä mainittu EUT:n oikeuskäytäntö on tuotu esiin perusteluissa, ja miten sitä voidaan tosiasiallisesti verrata nyt ehdotettavaan sääntelyyn.

Oikeusministeriö huomauttaa, että edellä mainittua asiaa C-140/20 lukuun ottamatta, EUT on erittäin vakiintuneesti ottanut kantaa sähköisen viestinnän liikenne- ja paikkatietojen säilyttämiseen ja käyttöön edelleen rikollisuuden torjuntaan sekä yleisen ja kansallisen turvallisuuden varmistamiseksi. Tuomioistuin on vakiintuneesti linjannut, että välitystietojen säilyttämisestä on mahdollista säätää vakavan rikollisuuden torjumiseksi sekä yleisen ja kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi (ks. yhdistetyt asiat C-293/12 ja C-594/12, yhdistetyt asiat C-203/15 ja C-698/15, asia C-207/16, asia C-623/17, yhdistetyt asiat C-511/18, C-512/18 ja C-520/18, asia C-746/18, yhdistetyt asiat C-793/19 ja C-794/19, yhdistetyt asiat C-339/20 ja C-397/20, asia C-350/21, asia C-162/22, asia C-470/21, asia C-178/22 ja asia C-241/22). Tuomioistuin on asettanut säilyttämislle tiukempia reunaehtoja silloin, kun välitystietoja säilytetään vakavan rikollisuuden torjuntaan ja yleisen turvallisuuden suojaamiseen. Kansallisen turvallisuuden takaamiseksi unionin tuomioistuin on pitänyt mahdollisena säilyttää välitystietoja yleisesti ja erotuksetta tilanteissa, joissa asianomaisen jäsenvaltion kansalliseen turvallisuuteen kohdistuu vakava uhka, joka osoittautuu todelliseksi ja olemassa olevaksi tai ennakoitavissa olevaksi. Oikeusministeriö toteaa, että nyt ehdotettavaa sääntelyä biometristen tietojen laajentamisesta tulisi arvioida edellä viitattuun oikeuskäytäntöön siitä näkökulmasta, että EUT on todennut, etteivät edellä mainitut intressit ole välttämättä yhteiskunnallisesti yhtä painavia intressejä ainakaan kaikissa arviointitilanteissa (ks. myös edellä jakso *Perusoikeusrajoituksen hyväksyttävyyys ja oikeasuhtaisuus*). Tällainen arviointi ja perustelut tulisi lisätä esitykseen kunkin käyttötarkoituksen osalta erikseen.

Esityksen säätämisyjärjestysperusteluja olisi tarpeen täydentää EUT:n arkaluonteisten henkilötietojen käsittelyä ja rikosasioiden tietosuojadirektiiviä (EU) 2016/680 koskevan oikeuskäytännön arvioinnilla suhteessa esitykseen. Kyseisen oikeuskäytännön arviointi suhteessa ehdotettuun sääntelyyn on välttämätöntä, jotta voidaan varmistua, että nyt ehdotettavaa sääntelyä voitaisiin pitää EU:n perusoikeuskirjan 7, 8 ja 52(1) artiklan sekä EU:n tietosuojasääntelyn mukaisena. Oikeusministeriö katsoo, että jatkovalmistelussa olisi tärkeää tutustua muun muassa seuraavaan oikeuskäytäntöön: asia C-80/23, asia C-118/22, asia C-61/22, asia C-548/21, asia C-205/21, asia C-180/21, asia C-817/19, asia C-505/19, yhdistetyt asiat C-446/12 ja C-449/12. EUT on katsonut kyseisessä oikeuskäytännössään muun muassa, että arkaluonteisten tietojen käsittelyn on rikosasioiden tietosuojadirektiivin 10 artiklan mukaisesti oltava ”*ehdottoman välttämätöntä*”. EUT:n mukaan tämä merkitsee erityisen tiukkaa

tietojen minimointiperiaatteen noudattamisen valvontaa. EUT on lisäksi todennut, että biometristen ja geneettisten tietojen käsittelyn tarkoituksia ei voida kuvata liian yleisluonteisin sanamuodoin, vaan ne on määritettävä riittävän täsmällisesti ja konkreettisesti, jotta kyseisen käsittelyn ”*ehdotonta välttämättömyyttä*” voidaan arvioida. EUT on katsonut, että välttämättömyysvaatimus täyttyy, jos kyseessä olevan tietojen käsittelyn tavoitetta ei voida koh- tuudella saavuttaa yhtä tehokkaasti muilla rekisteröityjen perusoikeuksia vähemmän rajoitta- villa keinoilla. Huomioiden arkaluonteisten tietojen käsittelyyn liittyvä korotettu suojan taso, tämä edellyttää sen varmistamista, ettei tätä tavoitetta voida saavuttaa turvautumalla muihin kuin arkaluonteisiin henkilötietoihin. (Ks. myös edellä jakso *Perusoikeusrajoituksen hyväk- syttävyys ja oikeasuhtaisuus*)

Arkaluonteisten henkilötietojen säilyttäminen

EU:n tietosuojasäätelyssä yksi keskeinen henkilötietojen käsittelyn käsittelyperiaate on tie- tojen minimoinnin periaate, jonka mukaan henkilötietojen tulee olla asianmukaisia ja olennai- sia eivätkä ne ole liian laajoja niihin tarkoituksiin, joita varten niitä käsitellään. Toinen tärkeä periaate on säilytyksen rajoittamisen periaate, jonka mukaan henkilötiedot saa säilyttää muodossa, josta rekisteröity on tunnistettavissa, vain niin kauan kuin on tarpeen henkilötie- tojen käsittelyn tarkoituksen kannalta. Näin ollen tarpeettomat henkilötiedot tulisi poistaa heti, kun niitä ei enää tarvita. Rikosasioiden tietosuojadirektiivin soveltamisalalla erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien tietojen, kuten biometristen tietojen, käsittely tulee sitoa ehdot- toman välttämättömyyteen. EUT on oikeuskäytännössään katsonut, että kyseinen direktiivin välttämättömyysvaatimus merkitsee erityisen tiukkaa tietojen minimointiperiaatteen noudat- tamisen valvontaa (ks. asia C-205/21, kohta 125). Oikeusministeriö toteaa, että biometristen tietojen käsittelyä esityksessä ehdotettaviin uusiin käyttötarkoituksiin tulisi punnita säätämis- järjestysperusteluissa edellä mainittujen tietosuojasäätelyn reunaehtojen valossa.

Perustuslakivaliokunta on painottanut erityisesti arkaluonteisten tietojen säilytysajan rajaa- mista siihen, mikä on välttämätöntä sen tavoitteen saavuttamiseksi, jonka vuoksi tiedot on järjestelmään tallennettu (ks. esim. PeVL 31/2017 vp, s. 5, PeVL 13/2017 vp, s. 6). Valio- kunta on pitänyt viiden vuoden säilytysaikaa arkaluonteisten tietojen osalta pitkänä (PeVL 51/2018 vp, s. 16, PeVL 13/2017 vp, s. 6). Esitysluonnoksessa (s. 28) todetaan, että biomet- risten tietojen ”*käyttöä rikostorjunnallisessa tarkoituksessa katsotaan kuitenkin tarpeelliseksi rajoittaa tiukemmin kuin niiden käyttöä muihin käsittelytarkoituksiin. Lyhyempi käyttöaika toi- misi osaltaan tietojen asianmukaista käsittelyä varmistavana suojatoimena*”. Oikeusministeri- ölle jää esitysluonnoksesta epäselväksi, onko biometristen tietojen säilyttäminen rajoitettu

välttämättömään, sillä esitysluonnoksessa säilytysaikaa koskevia säännöksiä näyttäisi sisältyvän ainoastaan 1. lakiehdotuksen 15 c ja 38 §:ään. Edelleen on syytä huomauttaa, ettei säätämisyjärjestysperusteluihin ei ole sisällytetty tarkempaa arviointia biometrinen tietojen säilyttämisestä ja poistamisesta.

Oikeusministeriö kiinnittää huomiota säätämisyjärjestysperusteluihin (s. 66), jossa todetaan, että ”*[E]sityksellä ei muutettaisi myöskään tietojen säilytysaikoja lukuun ottamatta poliisin henkilötietolain 38 §:ään ehdotettua säännöstä, jolla passirekisterin ja henkilökorttirekisterin biometrinen tietojen käyttöä rikostorjuntaan liittyvissä tarkoituksissa ehdotetaan suojatoina rajattavaksi kymmeneen vuoteen tiedon merkitsemisestä*”. Oikeusministeriö katsoo, että jatkovalmistelussa tulee arvioida kattavasti ja säännöskohtaisesti biometrinen 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. Kyseiset säilytysajat ylittävät selkeästi edellä viitatuun perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä esiin tuodun viiden vuoden säilytysajan, jota valiokunta on pitänyt arkaluonteisten tietojen osalta pitkänä. Perustuslakivaliokunta huomautti poliisin henkilötietolakiä säädettäessä pitkistä säilytysajoista, erityisesti arkaluonteisten henkilötietojen osalta (ks. PeVL 51/2018 vp, s. 15–16; ks. myös HaVM 39/2018 vp, s. 22–24). Vastaavasti henkilökorttilain uudistamisen yhteydessä perustuslakivaliokunta kiinnitti huomiota henkilökorttirekisteriin talletettujen sormenjälkien pitkään säilytysaikaan (PeVL 3/2021 vp). Tässä yhteydessä perustuslakivaliokunta totesi, että saamansa selvityksen mukaan ID-asetuksen sääntely ei edellyttänyt hallituksen esityksessä ehdotettua pitkää säilytysaikaa. Valiokunnan mukaan biometrinen tunnistaminen rekisteröinti merkitsee lisäksi erityistä tarvetta huolehtia järjestelmään talletettavien henkilötietojen suojaamisesta väärinkäytön vaaroilta ja kaikenlaiselta tietojen laittomalta saannilta ja käytöltä (PeVL 13/2017 vp, s. 6, PeVL 29/2016 vp, s. 5, ks. myös Schrems C-362/14, kohta 91, Digital Rights Ireland C-293/12 ja C-594/12, kohdat 54 ja 55). Kuten esitysluonnoksessa (s. 28) on tuotu esiin, hallintovaliokunta (HaVM 8/2021 vp, s. 5) katsoi mietinnössään, että kahdenkymmenen vuoden enimmäissäilytysaika oli välttämätön myös biometrinen tunnistaminen osalta, jotta henkilökortin ja passin hakijoiden luotettava tunnistaminen voidaan varmistaa.

Oikeusministeriö suhtautuu varauksella siihen, että nyt ehdotettavan sääntelyn mukaan arkaluonteisia biometrisia tietoja voisi käsitellä alkuperäisten käyttötarkoitusten ohella myös uusiin käyttötarkoituksiin yhtä pitkään, ilman että asiaa on kaikilta osin arvioitu ja perusteltu säätämisyjärjestysperusteluissa. Oikeusministeriö toteaa, että biometrinen tietojen

säilyttämistä tulee perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön lisäksi arvioida myös suhteessa EU:n tietosuojasääntelyyn sekä EUT:n oikeuskäytäntöön (ks. asia C-80/23, asia C-118/22, asia C-61/22, asia C-205/21, asia C-180/21, asia C-817/19, asia C-505/19, yhdistetyt asiat C-446/12 ja C-449/12).

Automaattinen biometrinen etätunnistaminen ja esityksen suhde tekoälyasetukseen

Esitysluonnoksessa (s. 10) todetaan, että voimassa oleva kansallinen lainsäädäntö ei tällä hetkellä mahdollista reaaliaikaista biometrinen etätunnistamista poliisin lainvalvontatehtävissä. Oikeusministeriö kiinnittää huomiota ennen muuta esitysluonnoksen reaaliaikaista biometrinen etätunnistamista koskeviin teksteihin ja viittauksiin EU:n tekoälyasetukseen (EU) 2024/1689. Huomio kiinnittyy erityisesti siihen, että esitysluonnoksessa todetaan useamman säännösehdotuksen (1. lakiehdotuksen 15 d ja 15 e §, ks. s. 45, 49), perusteluissa, että säännöksellä mahdollistettaisiin 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. Kun pykälässä on kyse arkaluonteisten tietojen käsittelystä, jonka osalta sääntelyyn liittyy erityisiä sääntelyn täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimuksia, ei tällaista arviota ole perusteltua tehdä ennakoivasti hallituksen esityksessä. Perusoikeusrajoituksen välttämättömyys asettuu myös kyseenalaiseksi, jos perusoikeutta rajoittavalla säännöksellä vain mahdollistettaisiin reaaliaikainen biometrinen etätunnistaminen, säätämättä tarkemmin tällaista käsittelyä koskevista suojoimista ja muista tekoälyasetuksen reunaehdoista. Huomio kiinnittyy siihen, että tekoälyasetuksessa asetetaan merkittävästi korkeammat edellytykset reaaliaikaisen biometrisen etätunnistuksen käytölle kuin mistä tässä oltaisiin nyt säätämässä. Ehdotuksessa ei ole tarkemmin tehty selkoa tekoälyasetuksen tai rikosasioiden tietosuojadirektiivin asettamista reunaehdoista eikä siitä, miten nyt ehdotettavalla sääntelyllä varmistettaisiin kyseisten edellytysten täyttyminen.

Esitysluonnoksessa (s. 10) todetaan, että ehdotetussa biometristen 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. Perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt erityistä huomiota siihen, että arkaluonteisten tietojen käsittely on syytä rajata täsmällisillä ja tarkkarajaisilla säännöksillä vain välttämättömään (ks. esim. PeVL 3/2017 vp, s. 5). Tältä osin on syytä soveltuvien osin huomioida myös, mitä perustuslakivaliokunta (PeVL 60/2018 vp, s. 10) on Tullin henkilötietolakea säädettäessä lausunut tekniseen valvontaan liittyvästä automaattisesta kasvojentunnistuksesta. Edellä mainittu huomioiden oikeusministeriö suhtautuu varauksella siihen, että nyt ehdotettavan sääntelyn voitaisiin katsoa mahdollistavan etukäteisesti myös reaaliaikaisen biometrisen etätunnistamisen.

Oikeusministeriö toteaa, että sekä jälkikäteinen että reaaliaikainen etätunnistaminen ovat perusoikeusherkkiä konteksteja ja koska niihin liittyy arkaluonteisten henkilötietojen käsittelyä, tällaisesta käsittelystä tulee säätää täsmällisesti. Näin ollen huomio kiinnittyy myös esitysluonnoksessa esiin tuotuun jälkikäteiseen biometriseen etätunnistamiseen. Esitysluonnoksen (s.10) mukaan poliisi käyttää jälkikäteistä biometristä etätunnistamista nykyisen kansallisen toimivaltuussääntelyn puitteissa. Koska esitysluonnoksessa ei tehdä tarkempaa selkoa siitä, mihin voimassa olevan lainsäädännön säännöksiin jälkikäteinen biometrinen etätunnistaminen perustuu, oikeusministeriölle jää epäselväksi, onko poliisin henkilötietolaissa säädetty jälkikäteiseen biometriseen etätunnistamiseen liittyvästä henkilötietojen käsittelystä riittävän selkeästi. Oikeusministeriö kiinnittää tältä osin huomiota erityisesti seuraavaan perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntöön ja EUT:n oikeuskäytäntöön sekä EU:n tietosuojasääntelyn ja tekoälyasetuksen reunaehtoihin.

Oikeusministeriö nostaa esiin, että EU:n tietosuojasääntelyn erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien tietojen käsittelyä koskevien reunaehtojen ohella myös automaattisia yksittäispäätöksiä (profilointi mukaan luettuna) koskevat reunaehdot voivat olla merkityksellisiä arvioitaessa olemassa olevaa ja nyt ehdotettavaa sääntelyä. Automatisoiduista yksittäispäätöksistä säädetään muun muassa rikosasioiden tietosuojalain 13 §:ssä. Kyseisen pykälän mukaan sellaisen päätöksen tekeminen, joka perustuu pelkästään automatisoituun henkilötietojen käsittelyyn ja jolla on rekisteröityä koskevia kielteisiä oikeusvaikutuksia tai joka muutoin on hänen kannaltaan merkittävä, on kielletty. Tällaisen automatisoidun yksittäispäätöksen tekeminen on näin ollen sallittua ainoastaan, jos muualla laissa niin säädetään. Oikeusministeriö nostaa esiin, että tekoälyasetuksessa asetetaan reunaehtoja myös jälkikäteiselle biometriselle etätunnistamiselle. Tältä osin oikeusministeriö viittaa esimerkiksi siihen, mitä tekoälyasetuksen 26 artiklan 10 kohdassa säädetään jälkikäteisen biometrisen etätunnistuksen osalta edellytyksestä pyytää lupa oikeusviranomaiselta tai hallintoviranomaiselta kyseisen

järjestelmän käyttöön etukäteen. Asetuksen mukaan kukin käyttö on rajoitettava siihen, mikä on ehdottoman välttämätöntä kyseessä olevan rikoksen tutkintaa varten. Esitystä olisi syytä täydentää selvityksellä tekoälyasetuksen reunaehdoista tai siitä, onko reunaehdoista tarkoitus säätää esimerkiksi tekoälyasetusta koskevassa kansallisessa täytäntöönpanosääntelyssä. Tekoälyasetuksen reunaehdot ovat keskeisiä arvioitaessa biometrasta etätunnistamista koskevaa sääntelyä.

Perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt erityistä huomiota siihen, että arkaluonteisten tietojen käsittely on syytä rajata täsmällisillä ja tarkkarajaisilla säännöksillä vain välttämättömään (ks. esim. PeVL 3/2017 vp, s. 5). Perustuslakivaliokunnan mielestä arkaluonteisten tietojen käsittelyä koskevaa sääntelyä on syytä arvioida myös aiemman sääntelyn lakitasoisuutta koskevan käytännön pohjalta. Tällaisen sääntelyn tulisi valiokunnan mukaan olla kattavaa, täsmällistä ja tarkkarajaista sääntelyä. Biometrasta etätunnistamista koskevan sääntelyn (niin jälkikäteen kuin reaaliaikaisen) täsmällisyyttä arvioitaessa voi soveltuvin osin huomioida myös, mitä perustuslakivaliokunta (PeVL 60/2018 vp, s. 10) on Tullin henkilötietolakia säädettäessä lausunut Tullin tekniseen valvontaan liittyvästä automaattisesta kasvojentunnistuksesta.

Oikeusministeriö kiinnittää huomiota myös EUT:n arkaluonteisten henkilötietojen käsittelyä koskevaan oikeuskäytäntöön. EUT on esimerkiksi asiassa C-205/21 viitannut rikosasioiden tietosuojadirektiivin 4 artiklassa säädettyyn tietojen minimoinnin periaatteeseen, jonka mukaan henkilötietojen on oltava asianmukaisia ja olennaisia eivätkä ne saa olla liian laajoja niihin tarkoituksiin, joita varten niitä käsitellään. EUT on viitannut myös 8 artiklaan, jonka mukaan käsittely on lainmukaista ainoastaan, jos ja vain siltä osin kuin se on tarpeen toimivaltaisen viranomaisen tehtävän suorittamiseksi tämän direktiivissä mainittuja tarkoituksia varten. Kyseisessä artiklassa vaaditaan lisäksi, että jäsenvaltion lainsäädännössä on täsmennettävä käsittelyn tavoitteet, käsiteltävät henkilötiedot ja käsittelyn tarkoitukset. Tältä osin EUT on todennut nimenomaisesti, että biometrinen ja geneettisten tietojen käsittelyn tarkoituksia ei voida kuvata liian yleisluonteisin sanamuodoin, vaan ne on määritettävä riittävän täsmällisesti ja konkreettisesti, jotta kyseisen käsittelyn ”*ehdotonta välttämättömyyttä*” direktiivin 10 artiklan edellyttämällä tavalla voidaan arvioida. EUT katsoi asiassa, että poliisiviranomaisten rikollisuuden torjuntaa ja yleisen järjestyksen ylläpitämistä varten harjoittamassaan tutkimustoiminnassa suorittama biometrinen ja geneettisten tietojen käsittely on sallittua vain, jos jäsenvaltion lainsäädännössä on riittävän selkeä ja täsmällinen oikeusperusta kyseisen käsittelyn sallimiselle.

Yhdenvertaisuus

Esitysluonnoksen säätämisyjärjestysperusteluissa todetaan, että ”*Esityksessä ehdotettavat uudet henkilötietojen käsittelytarkoitukset vastaavat pääosin toisiaan unionin kansalaisten ja kolmansien maiden kansalaisten osalta. Poliisin ja Maahanmuuttoviraston rekistereihin talletettuja kolmansien maiden kansalaisten biometrisia tietoja saisi kuitenkin käsitellä unionin kansalaisten ja heidän perheenjäsentensä tietoja laajemmin eräiden valtion turvallisuuteen kytkeytyvien rikosten estämiseksi, paljastamiseksi ja selvittämiseksi.*” Säätämisyjärjestysperusteluissa ei tuoda esiin tarkemmin, miltä osin kolmansien maiden kansalaisten tietoja voitaisiin käsitellä laajemmin. Luonnoksessa ehdotettu sääntelyratkaisu johtaisi siihen, että poliisin rekisteriin talletettuja henkilökorttilaissa tai passilaissa säädettyjen tehtävien suorittamiseksi käsiteltäviä biometrisiä tietoja käsiteltäisiin suppeamman rikostunnusmerkistöjoukon estämiseksi, paljastamiseksi ja selvittämiseksi kuin kolmansien maiden kansalaisten vastaavia tietoja. Unionin kansalaisten tietoja ei saisi käsitellä esimerkiksi silloin, kun kyse olisi terroristisessa tarkoituksessa tehdyn laittoman uhkauksen estämisestä, paljastamisesta tai selvittämisestä, mutta kolmansien maiden kansalaisten tietoja voitaisiin tällaisessa tilanteessa käsitellä. Vastaavasti kolmansien maiden kansalaisten osalta suurempi rikoksen estämis-, paljastamis- ja selvittämisintressi liittyisi esitysluonnoksen mukaan muun muassa seuraaviin rikoksiin: terrorismirikoksen tekemistä varten tapahtuvan matkustamisen edistäminen, joukkotuhonnan valmistelu, syrjintä ja kiihottaminen kansanryhmää vastaan. Kolmansien maiden kansalaisten osalta voidaan jo nykytilassa käsitellä ulkomaalaislain 131 §:n säädettyjen tehtävien suorittamiseksi käsiteltäviä biometrisiä tietoja rikosten estämiseksi, paljastamiseksi ja selvittämiseksi niiden rikostunnusmerkistöjen osalta, joista ehdotetaan jatkossa säädettäväksi 15 f §:n 1 momentissa. Tältä osin nykytilaa ei siis ehdoteta muutettavaksi.

Uutena säännöksenä kuitenkin ehdotetaan henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa annettuun lakiin, että poliisilla olisi oikeus käyttää oleskeluluvan ja oleskelulupakortin hakijalta otettuja sormenjälkitietoja muuhun kuin niiden alkuperäiseen käsittelytarkoitukseen noudattaen muun muassa poliisin henkilötietolain 15 f §:ää (2. lakiehdotus 10 §:n 3 mom.). Näin ollen kolmansien maiden kansalaisten henkilötietojen käsittelyn sääntely eroaisi unionin kansalaisten vastaavien tietojen käsittelystä jatkossa laajemmin kuin nykyisin. Esitysluonnoksen perustelujen mukaan ulkomaalaisasioiden asiankäsittelyjärjestelmään tallennettuja oleskeluluvan ja oleskelulupakortin hakijalta otettuja sormenjälkitietoja voisi käyttää jatkossa rikosten estämiseksi, paljastamiseksi ja selvittämiseksi samoin edellytyksin kuin ulkomaalaislain 131 §:n nojalla talletettuja biometrisiä tietoja. Ulkomaalaisasioiden asiankäsittelyjärjestelmään tallennettuja unionin kansalaisen perheenjäsenen oleskelukortin hakijalta otettuja sormenjälkitietoja voisi käsitellä muuhun kuin alkuperäiseen käsittelytarkoitukseen

samoin edellytyksin kuin passirekisterin ja henkilökorttirekisterin biometrisiä tietoja, eli samoin edellytyksin kuin unionin kansalaisen tietoja. Lisäksi esitysluonnoksesta ilmenee, että muun EU-valtion kansalaisella voisi olla Suomessa pienempi riski jäädä kiinni rikoksesta ja joutua siitä vastuuseen kuin suurimmalla osalla Suomen kansalaisista tai ulkomaalaislain mukaisesti rekisteröidyillä ulkomaalaisilla, koska unionin kansalaisilta ei oteta biometrisiä tietoja.

Esitysluonnoksessa on päädytty esittämään ratkaisua, jossa unionin kansalaisten tietoja ei käsiteltäisi kaikkien vastaavien rikosten estämiseksi, paljastamiseksi ja selvittämiseksi kuin kolmansien maiden kansalaisten. Esityksestä ei ilmene, millä perusteella tällainen kansalaisuuteen perustuva erilainen kohtelu olisi perusteltavissa. Perustuslain 6 §:n 2 momentin mukaan ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Esityksestä ei lainkaan 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. Varsinkin, kun esityksessä ehdotettava yksityiselämän suojan rajoitusta perustellaan tarpeella torjua vakavaa ja valtion turvallisuutta uhkaavaa rikollisuutta, jonka tavoitteena ei tulisi olla riippuvainen siitä, minkä maan kansalainen mahdollisesti rikokseen syyllistyisi. Oikeusministeriö kiinnittää lisäksi huomiota siihen, että perustuslakivaliokunta on pitänyt sormenjälkitietojen käyttötarkoitussidonnaisuudesta laajaa poikkeusta merkinnyttä sääntelyä perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuussäännösten näkökulmasta arveluttavana sääntelyn kohdistuessa tiettyihin ulkomaalaisryhmiin (PeVL 47/2010 vp ja PeVL 21/2012 vp).

On toki niin, että esitetyllä ratkaisulla mahdollistettaisiin passi- ja henkilökorttirekisterissä olevien unionin kansalaisten osalta suppeampi yksityiselämän ja henkilötietojen suojan rajoitus, jota voidaan perustella yksityiselämän suojan kannalta, mutta samalla mahdollistetaan nimittäin kansalaisuuden perusteella kolmansien maiden kansalaisten yksityiselämän suojan laajempi rajoitus ilman, että erottelulle on esitetty minkäänlaista perustelua. Ehdotetusta sääntelystä seuraava asetelma tulisi kuvata yksityiskohtaisemmin perusteluissa ja kansalaisuuden perusteella eroavalle kohtelulle tulisi esittää perustuslain edellyttämät hyväksyttävät syyt. Sääntämisperustelut eivät anna kattavaa kuvaa siitä, minkälaisien rikosten estämisen, paljastamisen ja selvittämisen osalta edellä mainittua eriävää kohtelua on tarkoitus esittää.

Esitysluonnoksen perusteella vaikuttaisi siltä, että esityksessä ei ole haluttu muuttaa nykytilaa ehdotetun 15 f §:n 1 momentin osalta. Oikeusministeriö toteaa, että nyt kun sääntelyä ollaan kokonaisuutena uudistamassa ja biometrinen tietojen käsittelyn mahdollisuuksia laajentamassa alkuperäisestä käyttötarkoituksesta, tulisi myös voimassa olevan 15 f §:n 1 momentin tarkoituksenmukaisuus arvioida uudelleen osana uutta sääntelykokonaisuutta erityisesti siltä osin kuin kyse on sääntelykokonaisuuden vaikutuksista yhdenvertaisuuteen.

Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että 15 f §:n 1 momenttiin voimassa olevasta sääntelystä kopioitu lista rikoksista, joiden estämiseksi, paljastamiseksi tai selvittämiseksi olisi mahdollista käsitellä henkilöiden biometrisiä tietoja on lain eduskuntakäsittelyssä laadittu listaus rikoksista, jotka sisältävät keskenään hyvin erilaisia rikoksia (esim. 11 luvussa säädetyt joukkotuhonta ja toisaalta syrjintä). Oikeusministeriö korostaa, että perustuslakivaliokunta on tähänastisessa käytännössään pitänyt säätämisympäristönsä, että ulkomaalaislain 131 §:n perusteella kerättyjen sormenjälkien käyttäminen rajoitetaan vain niiden keräämis- ja tallettamistarkoitusta vastaavaan tarkoitukseen. Tällainen tarkoitus on voinut valiokunnan mukaan sinänsä liittyä myös tarkasti määriteltyjen rikosten estämiseen ja selvittämiseen, mutta ainoastaan siinä laajuudessa kuin tällä toiminnalla on kiinteä yhteys alkuperäiseen keräämis- ja tallettamistarkoitukseen (PeVL 51/2018 vp ja PeVL 47/2010 vp). Hallintovaliokunnan mietinnössä ei ole perusteltu tarkemmin rikoskohtaisesti voimassa olevaan lakiin eduskuntakäsittelyssä täsmennettyä listaa (HaVM 39/2018 vp, s. 40) eikä kyseisen listan suhde perustuslakiin ole hallintovaliokunnassa täsmennetyssä muodossaan ollut perustuslakivaliokunnan arvioitavana.

Esitysluonnoksen vaikutusarviossa on todettu, että henkilöryhmien välisiä eroja syntyisi muun muassa siitä, että passirekisterin, henkilökorttirekisterin ja unionin kansalaisten perheenjäsenten oleskelukortin hakijoiden biometrinen tietojen käyttöä rikostorjunnassa ehdotetaan rajoitettavaksi jonkin verran tiukemmin kuin muiden ulkomaalaislain nojalla rekisteröityjen henkilöiden. Vaikutusarviossa on todettu, että erot ihmisryhmien välillä ovat verraten pieniä (s. 33–34). Vaikutusarviossakaan ei ole esitetty perustelua sille, miksi tällainen erotelu olisi perusteltu.

Sääntelystä seuraava kolmansien maiden kansalaisten erilainen asema voinee aiheuttaa myös käytännön soveltamisongelmia, koska lienee mahdollista, että henkilö kansalaisuuden saatuaan tulee rekisteröidyksi passi- ja henkilökorttirekisteriin, vaikka hän olisi ollut aiemmin rekisteröitynä ulkomaalaislain 131 §:n perusteella tai oleskeluluvan tai oleskelukortin

hakijana ulkomaalaisasioiden asiankäsittelyjärjestelmään (s.19). Tällöin edellytykset käsitellä kyseisen henkilön biometriä tietoja ja niihin liittyvät menettelysäännökset muuttuisivat.

Säännöskohtaiset huomiot

1. lakiehdotus (*Poliisin henkilötietolaki*)

15 b §: Ehdotettu säännös olisi voimassa olevaan sääntelyyn nähden uusi. Pykälässä säädetäisiin poliisin oikeudesta biometrinen tietojen käsittelyyn henkilöllisyyden selvittämiseksi (todentamiseksi). Pykälän varsinainen tarkoitus ja esitettyjen muutosten vaikutukset suhteessa nykytilaan jäävät pykälän ja perustelujen perusteella epäselviksi.

Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että esitysluonnoksessa esitetään samalla liudennusta poliisilain 2 luvun 1 §:n 2 momentin mukaiseen henkilöllisyyden selvittämistä koskevaan poliisin toimivaltasääntelyyn. Kyseisen momentin perustelut vaikuttavat esitysluonnoksessa jossain määrin epäjohdonmukaisilta ja puutteellisilta. Perusteluissa viitataan esimerkiksi siihen, että poliisilain voimassa oleva sääntely poikkeaa rajavartiolaitain 36 §:n 2 momentista, jossa säädetään rajavartiomiehen oikeudesta selvittää henkilöllisyys henkilötuntemerkkien avulla. Perusteluissa tuodaan esiin, että rajavartiolaitain perustelujen mukaan rajavartiolaitain kyseinen säännös vastaisi poliisilain 2 luvun 1 §:n 2 momenttia, vaikka ehdotettu sanamuoto kuitenkin eroaa. Esitysluonnoksessa taas ehdotetaan selvennettäväksi poliisilain säännöstä siten, että henkilötuntemerkkien ottaminen olisi mahdollista, jos henkilö kieltäytyy antamasta 1 momentissa tarkoitettuja tietoja tai henkilöllisyyttä ei muuten voida selvittää. Pykälän säännöskohtaisissa perusteluissa ei ole sisällöllisesti perusteltu sitä, miksi poliisilla tulisi olla vastaava oikeus henkilöllisyyden selvittämiseen henkilötuntemerkkien perusteella kuin rajavartiomiehellä (vrt. esim. PeVL 21/2024 vp ja siinä mainitut lausunnot toimivaltuuksien epäsymmetriasta). Rajavartiolaissa säädetylle henkilötuntemerkkien ottamista koskevalle sääntelylle voi olla perusteita, jotka liittyvät rajavartiolaissa säädettyjen tehtävien ja poliisilaissa säädettyjen tehtävien erilaisuuteen. Näin ollen esityksessä tulisi esittää sisällölliset perusteet sille, että poliisilain henkilöllisyyden selvittämistä koskevaa sääntelyä muutetaan vastaamaan rajavartiolaitain sääntelyä.

Ilmeisesti tarkoitus olisi tässä esityksessä säätää mahdollisuudesta tehdä vertailu poliisin rekisteriin talletettuihin biometriin tietoihin tilanteissa, joissa henkilön ilmoittamaa henkilöllisyyttä epäillään (s. 59), mutta toisaalta 15 b §:n perusteluissa mainitaan lähinnä tilanteet, joissa asiakirjan siru on rikki tai asiakirjaa ei ole esittää todisteeksi henkilöllisyydestä (s. 43). Luonnoksen 15 b §:n säännöksestä ei myöskään suoraan ilmene, muodostaisiko kyseinen

säännös toimivaltaperusteen henkilötuntemerkin ottamiseen vertaamista varten. Vaikuttaisi siltä, että säännös muodostaisi uuden toimivaltaperusteen henkilötuntemerkkien ottamiseen, koska poliisilain 2 luvun 1 §:n toimivaltasääntely ei ainakaan yksiselitteisesti näyttäisi muodostavan toimivaltaperustetta nimenomaan henkilötuntemerkkien ottamiseen vaan ainoastaan henkilöllisyyden selvittämiseen. 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 henkilötuntemerkkien ottamista koskevaan sääntelyyn jää epäselväksi, koska pakkokeinolaissa on nimenomaisesti säädetty henkilötuntemerkin 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.

15 d §: Ehdotettu säännös olisi voimassa olevaan sääntelyyn nähden uusi. Pykälässä säädetäisiin yksittäisen tehtävän suorittamisen yhteydessä saatavien biometristen tietojen vertaamisesta poliisin rekisteriin talletettuihin henkilökorttilaissa, passilaissa ja ulkomaalaislain 131 §:ssä säädettyjen tehtävien suorittamiseksi käsiteltäviin biometriin tietoihin, jos se on välttämätöntä hengelle, terveydelle tai vapaudelle aiheutuvan merkittävän vaaran estämiseksi. Verrattuna esimerkiksi ehdotettuihin 15 b ja 15 c §:ään pykälän sääntely jää väljemmäksi. Pykälässä ei esimerkiksi säädetä tietojen käsittelystä tunnistamiseksi tai henkilöllisyyden todentamiseksi, vaan biometristen 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 biometristen tietojen käsittely olisi välttämätöntä ja näin ollen laillista. Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että perustuslakivaliokunnan käytännössä on edellytetty käyttötarkoituksen määrittelyltä täsmällisyyttä ja tarkkarajaisuutta (PeVL 14/2009 vp). Lisäksi poikkeukset käyttötarkoitussidonnaisuuden periaatteesta tulisi olla täsmällisiä ja vähäisiksi luonnehdittavia (esim. PeVL 23/2022 vp ja siinä viitatuut lausunnot).

Oikeusministeriö kiinnittää huomiota lisäksi siihen, että perusteluiden mukaan ehdotettu säännös mahdollistaisi myös reaaliaikaiseen biometriseen kasvontunnistuksen, sikäli kun se otettaisiin tulevaisuudessa käyttöön poliisissa. Tältä osin oikeusministeriö viittaa edellä lausuttuun (ks. jakso *Automaattinen biometrinen etätunnistaminen ja ehdotuksen suhde tekoälyasetukseen*).

Pykälän sääntelystä seuraavan perusoikeusrajoituksen välttämättömyyttä ei ole perusteltu kovinkaan perusteellisesti esitysluonnoksessa. Perusteluissa arvioidaan, että erityisesti kasvokuvilla olisi merkitystä poliisin vaaran estämiseen liittyvissä tehtävissä (s. 45). 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 välttämättömyyttä. Tällä on merkitystä myös siltä osin, että nyt ehdotettavasta sääntelystä seuraa ehdotetun 27 §:n uuden 4 momentin perustelujen mukaan se, että erityisesti sormenjälkitiedot olisivat kansalliseen sääntelyyn tehtävien muutosten vuoksi SIS-asetuksissa tarkoitettulla tavalla saatavilla. Vaikuttaakin siltä, että sääntelyn perusteella voitaisiin jatkossa toimittaa SIS-järjestelmän kuulutuksiin liittyen sormenjälkitietoja EU:n yhteisiin tietojärjestelmiin, joita ei kuitenkaan välttämättä olisi tarpeen käsitellä kansallisesti 15 e §:ssä säädettyihin tarkoituksiin.

Huomio kiinnittyy myös siihen, että esitysluonnoksen säätämisyjärjestysperusteluissa (s. 60) viitataan ainoastaan siihen, että EUT on katsonut, ettei sormenjälkien ottamisessa kyse ei ole intiimiluonteisesta toimenpiteestä, koska sormet ovat yleensä muiden henkilöiden nähtävillä. Samoin kuin kasvokuvan ottamisella, silläkään ei aiheuteta asianomaiselle erityistä fyysistä tai psyykkistä haittaa (C-291/12, Schwarz vs. Stadt Bochum). Säätämisyjärjestysperusteluissa ei kuitenkaan ole arvioitu apulaistietosuojavaltuutetun päätöksen merkitystä asiassa TSV/16/2023, jossa on otettu nimenomaisesti kantaa poliisin tekemän henkilötuntemerkkien rekisteröinnin lainmukaisuuteen. Apulaistietosuojavaltuutettu katsoi muun muassa, että henkilötuntemerkkien rekisteröinnin perusteena tapauksessa olleen pakkokeinon lain 9 luvun 3 §:n säännöksen tulkinta olisi EU-oikeuden vastainen viitaten Euroopan unionin tuomioistuimen 26.1.2023 antamaan tuomioon C-205/21.

Pykäläluonnoksesta ei myöskään ilmene, mitä tiedoilla tehtäisiin vertaamisen jälkeen. Esiityksen kokonaisuuden perusteella jää epäselväksi, miksi esimerkiksi 15 c §:ssä säädettäisiin tietojen hävittämisestä heti vertaamisen jälkeen, mutta vastaava hävittämisvelvoite ei olisi 15 d §:ssä (ks. myös edellä jakso *Arkaluonteisten henkilötietojen säilyttäminen*).

Säätämisyjärjestysperusteluissa tulisi kyetä perustelemaan säännöksessä esitettävän perusoikeusrajoituksen välttämättömyys ja oikeasuhtaisuus ja sääntelyä tulisi pyrkiä täsmentämään. Jo esitysluonnoksen perusteluista saa vaikutelman, että ehdotettua perusoikeuden rajoitusta olisi mahdollista täsmentää ja tarkkarajaistaa. Pykälässä ehdotettavan

perusoikeusrajoitusta merkitsevän sääntelyn välttämättömyys ja oikeasuhtaisuus asettuu kyseenalaiseksi edellä mainittujen seikkojen vuoksi.

15 e §: Pykäläluonnokseen liittyvät keskeisimmät huomiot on kuvattu yllä yhdenvertaisuutta käsittelevässä jaksossa. Lisäksi huomio kiinnittyy siihen, että pykälästä ja perusteluista ei ilmene, mitä lainkohdassa tarkoitettaisiin yksittäisen tehtävän suorittamisen yhteydessä *saa-tavilla* tiedoilla (vrt. PeVL 14/2009 vp). Pykälästä ei ilmene, missä määrin pykälän on tarkoitus mahdollistaa ja antaa itsenäinen ja uusi toimivaltuus kerätä biometrisiä tietoja yksittäisen tehtävän suorittamisen yhteydessä. Vastaava huomio koskee luonnoksen 15 d §:ää.

Ehdotetun 1 momentin 2 kohdan mukaan biometrisiä tietoja saisi käsitellä sellaisen rikoksen estämiseksi, paljastamiseksi tai selvittämiseksi, josta laissa säädetty ankarin rangaistus on vähintään 6 vuotta vankeutta. Pykäläluonnoksen 1 momentin 2 kohdan perusteluissa on lueteltu rikoslain luvuittain rikoksia, joita kohdassa tarkoitettaisiin. Tältä osin perusteluissa ei kuitenkaan ole tuotu esiin, että perusteluissa mainittuihin rikoslain lukuihin sisältyy myös sellaisia tunnusmerkistöjä, joista säädetty ankarin rangaistus on alle 6 vuotta vankeutta, eikä tällaiset rikokset tulisi näin ollen säännöksen soveltamisalaan. Perustelut eivät anna riittävän kattavaa kuvaa siitä, mitkä rikokset todella tulisivat säännöksen soveltamisalaan ja mahdollistaisivat biometristen tietojen vertailun. Esitystä tulee tältä osin selvittää jatkovalmistelussa.

Säännöksestä seuraavien perusoikeusrajoitusten oikeasuhtaisuuden osalta huomio kiinnittyy myös siihen, että perusteluissa todetaan, että sormenjälkien ja kasvokuvien hyödynnettävyys vaihtelee rikoslajeittain, mutta 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 oikeasuhteisuuden varmistamisen näkökulmasta tulee varmistaa, että ehdotettavassa sääntelyssä valitaan perusoikeuksiin vähiten puuttuvat keinot. Huomiota tulee kiinnittää ennen muuta siihen, että arkaluonteisten henkilötietojen käsittely tulee rajata välttämättömään, mikä merkitsee erityisen tiukkaa tietojen minimointiperiaatteen noudattamisen valvontaa. Jatkovalmistelussa tulee varmistaa, että oikeus käsitellä sormenjälkitietoja ja/tai kasvokuvia rajataan kunkin rikostyyppin ja käyttötarkoituksen kannalta välttämättömään. Huomiota tulee kiinnittää erityisesti siihen, että esitysluonnoksessa todetaan nimenomaisesti, että tietyissä rikoksissa sormenjälkitiedoilla ja tietyissä rikoksissa kasvokuvatiedoilla ei olisi välttämättä lainkaan rikostutkinnallista merkitystä.

Merkitystä on myös sillä, että kasvontunnistamisteknologian avulla ei päästä samaan tunnistustarkkuuteen kuin sormenjälkitietojen avulla.

Pykäläluonnoksen 1 momentin 3 kohdassa mahdollistettaisiin biometrinen 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. Lisäksi sääntelyn vaikutusten hahmottamista vaikeuttaa myös se, että 1 momentin 3 kohdan kansallista turvallisuutta koskeva käsittelyedellytys lienee osin päällekkäinen 1 tai 2 kohdan edellytysten kanssa. Täältäkin osin esitetyn sääntelyn oikeasuhtaisuus ja täsmällisyys asettuu kyseenalaiseksi.

Pykäläluonnoksen 2 momentin 3 kohdassa säädettäisiin siitä, että poliisi saisi käyttää 1 momentissa tarkoitetun vertailun tuloksia rikoksen estämiseksi, paljastamiseksi ja selvittämiseksi, jos se on välttämätöntä 1 momentissa tarkoitetun 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. Oikeusministeriö kiinnittää huomiota lisäksi siihen, että perusteluiden mukaan ehdotettu säännös mahdollistaisi myös reaaliaikaiseen biometriseen kasvontunnistuksen, sikäli kun se otettaisiin tulevaisuudessa käyttöön poliisissa. Täältä osin oikeusministeriö viittaa edellä lausuttuun (ks. jakso *Automaattinen biometrinen etätunnistaminen ja ehdotuksen suhde tekoälyasetukseen*).

15 f §: Pykäläluonnoksen osalta keskeisimmät huomiot liittyvät sääntelyn vaikutuksiin yhdenvertaisuudelle, jota on kuvattu yllä. 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. Huomio kiinnittyy myös siihen, että perustuslakivaliokunta edellytti rikosten listan

täsmenämistä siten, että käsittelyllä tulee olla kiinteä yhteys tietojen alkuperäiseen tarkoitukseen, jonka jälkeen rikoslistaa täsmennettiin hallintovaliokunnassa, mutta varsinaisesti kyseinen rikosten lista ei sittemmin ollut enää perustuslakivaliokunnan arvioitavana.

Oikeusministeriö kiinnittää huomiota 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 biometristen 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 se, että menettely, jolla tietoja saisi käyttää eroaisi 1 momentin ja 2 momentin osalta siten, että 1 momentissa ei olisi säädetty erityisiä menettelyllisiä edellytyksiä tietojen käsittelylle, vaikka 1 momentti mahdollistaisi tietojen käsittelyn sellaisten rikosten ennalta estämiseksi, paljastamiseksi ja selvittämiseksi, joista on säädetty merkittävästi lievempiä rangaistuksia kuin 2 momentissa tarkoitettuihin rikoksista. Nämä seikat tulisi myös huomioida arvioitaessa nyt esitettävän sääntelykokonaisuuden oikeasuhtaisuutta.

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.

Siltä osin kuin 15 f § vastaa 15 e §:ää oikeusministeriö viittaa edellä 15 e §:n osalta toteamansa.

21 §: Ehdotetusta pykälästä ja sen perusteluista jää jossain määrin epäselväksi, mitä tietoja ja missä laajuudessa momentin perusteella olisi mahdollisuus luovuttaa, koska pykälä 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.

2. lakiehdotus (*laki henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa*)

10 §: Pykäläluonnoksessa ehdotetaan, että jatkossa poliisi saisi käyttää ulkomaalaisasioiden asiankäsittelyjärjestelmään tallennettuja oleskeluluvan ja oleskelulupakortin hakijalta otettuja sormenjälkitietoja muuhun kuin niiden alkuperäiseen käsittelytarkoitukseen noudattaen poliisin henkilötietolain 15 f §:ää. Näin ollen poliisi voisi käyttää tietoja rikosten estämiseksi, paljastamiseksi ja selvittämiseksi samoin edellytyksin kuin ulkomaalaislain 131 §:n nojalla tallettuvia biometrisiä tietoja. Lisäksi poliisi saisi käyttää ulkomaalaisasioiden asiankäsittelyjärjestelmään tallennettuja unionin kansalaisen perheenjäsenen oleskelukortin hakijalta otettuja sormenjälkitietoja muuhun kuin niiden alkuperäiseen käsittelytarkoitukseen noudattaen poliisin henkilötietolain ehdotettua 15 e §:ää.

Esitysluonnoksen perusteluista ei käy ilmi, minkä vuoksi ulkomaalaisasioiden asiankäsittelyjärjestelmään tallennettujen tietojen osalta on katsottu perustelluksi tehdä ero sormenjälkitietojen käsittelyn osalta siten, että oleskeluluvan ja oleskelulupakortin hakijan sormenjälkitietoja olisi mahdollisuus käsitellä laajemmin unionin kansalaisen perheenjäsenen oleskelukortin hakijan tietoja. Sääntelyyn sisältyy yhdenvertaisuuden kannalta edellä jo tarkemmin kuvattuja ongelmia, ja esityksessä tulisi kyetä perustelemaan, mikä on hyväksyttävä peruste sille, että henkilöitä asetetaan esitysluonnoksessa tarkoitettulla tavalla eri asemaan kansalaisuuteen liittyvin perustein.

4. lakiehdotus (*poliisilaki*)

2 luvun 1 §:n 2 momentti: Säännökseen ehdotetaan muutosta, joka näyttäisi mahdollistavan sen, että poliisi nykyistä laajemmin voisi selvittää henkilöllisyyden henkilötuntemerkkien perusteella. Muutosta perustellaan vertauksella rajavartiomiehen oikeuteen selvittää henkilöllisyys henkilötuntemerkkien perusteella, mutta varsinaista asiallista perustelua muutokselle ei esitetä. Perusteluissa ei ole myöskään esitetty arviota siitä, olisivatko poliisin ja rajavartiomiehen tarpeet selvittää henkilöllisyys henkilötuntemerkkien perusteella erilaisia riippuen viranomaisten toimivaltuuksista. Perusteluista ei myöskään ilmene, mikä olisi nyt ehdotetun säännöksen suhde pakkokeinolaissa säädettyyn henkilötuntemerkkien ottamista koskevaan sääntelyyn (ks. myös edellä 15 b §:ää koskevat huomiot).

Esityksen vaikutukset

Vaikutustenarviointi

Oikeusministeriö toteaa, että esitysluonnokseen on sisällytetty yksityiselämän ja henkilötietojen suojaan liittyvää vaikutustenarviointia ja että siinä on tuotu esiin EU:n tietosuojasääntelyn 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.

Taloudelliset vaikutukset

HE-luonnoksen taloudellisten vaikutusten arviointi keskittyy poliisin ja Maahanmuuttovirastoon. HE-luonnoksen mukaan muuttuva sääntely edellyttää muutoksia poliisin ja Maahanmuuttoviraston käytössä oleviin tietojärjestelmiin. Luonnoksessa on todettu, että kertaluonteisia tietojärjestelmäkustannuksia ja tietojärjestelmien ylläpidosta aiheutuvia vuosittaisia lisäkustannuksia tarkastellaan tarvittaessa jatkossa erikseen talousarvioprosessin yhteydessä. Viranomaisvaikutuksia koskevassa osiossa on todettu tietosuojavaltuutetun toimiston osalta, että ehdotettu nykyistä laajempi henkilötietojen käsittely lisäisi valvonnan tarvetta ja vaikuttaisi siten tietosuojavaltuutetun toimiston työmäärään. Kansallisena valvontaviranomaisena toimivan tietosuojavaltuutetun olisi valvottava henkilötietojen käsittelyä tietosuoja-asetuksen, tietosuojalain ja rikosasioiden tietosuojalain mukaisesti.

Ehdotettujen muutosten vaikutus 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/perusoikeusherkkiä, on otettava myös huomioon valtuutetun resurssien kokonaiskuva sekä niistä muodostuvat rajoitteet ehdotetusta sääntelystä aiheutuvan valvonnan ja samalla myös talouspoliittisen ministerivaliokunnan linjauksen toteuttamiseen.

Tietosuojavaltuutetulle kohdistuvat valvontatehtävät ovat jatkuvasti lisääntyneet ja tämä on johtanut asiamäärien lisääntymiseen, käsittelyn ruuhkautumiseen sekä käsittelyaikojen kasvuun. Tietosuojavaltuutetun toiminnan haasteet ovat muodostuneet pitkällä aikavälillä. Asiat olivat ruuhkaantuneet jo ennen EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen voimaantuloa vuonna 2018. Yleisen tietosuoja-asetuksen ennustettiin kaksinkertaistavan valtuutetun asiamäärät ja valtuutetun resursseja lisättiin vastaavasti. Myöhemmin asiamäärien kasvu osoittautui 2,5-kertaiseksi. Yleisen tietosuoja-asetuksen voimaantulon jälkeen on saatettu voimaan myös huomattava määrä muuta lainsäädäntöä, mistä on seurannut valtuutetulle uusia valvontamennettelyjä ja uusia asioita. Valtuutetun resurssikehitys ei ole pysynyt näiden lainsäädännön muutosten mukana. Myös verrattuna muihin pohjoismaihin on Suomessa valtuutetun määräraha suhteessa väkilukuun merkittävästi pienempi.

Tietosuojan tehokkaalla valvonnalla pyritään vastaamaan niihin vakaviin uhkiin, joita koko ajan lisääntyvät kyberhyökkäykset ja tietojen kalastelu-yritykset voivat aiheuttaa viranomaisen, organisaatioiden ja yksilöiden turvallisuudelle. Valvonnalla, erilaisilla sanktiomahdollisuuksilla ja muilla toimivaltuuksilla pyritään ennalta vaikuttamaan siihen, että organisaatioiden tietoturva- ja tietosuojakäytännöt ovat kunnossa. Riittävät valvontaresurssit ovat oleelliset, jotta tietosuojavaltuutetulla on mahdollisuus käyttää tehokkaammin neuvontavaltuuksiaan ja vaikuttaa organisaatioiden käytäntöihin vahinkoja ja laiminlyöntejä ennalta estävästi.

Ehdotetun kaltaisesta henkilötietojen käsittelyn uskottavan valvonta edellyttää tietosuojavaltuutetulta oma-aloitteisen valvonnan kasvua, lisäten tietosuojavaltuutetun tehtäviä. Edellä todetun johdosta, valtuutetun nykyisten resurssien puitteissa uusien tehtävien tosiasiallisesti uskottava haltuunotto on haastavaa. Tästä syystä on arvioitavissa, että HE-luonnoksesta johtuvien muutosten edellyttävän vähintään yhden henkilötyövuoden lisäresurssia (90 000 €). Tietosuojavaltuutetun toimiston määrärahoista päätetään osana valtiontalouden kehysten ja valtion talousarvion valmistelua.

Osastopäällikkö

Johanna Suurpää

Erityisasiantuntija

Amanda Mäkelä