

LAUSUNTO PERUSTUSLAKIVALIOKUNNALLE

Asia:

- HE 53/2026 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi automaattisesta tietojen hausta ja tietojenvaihdosta eurooppalaisessa poliisiyhteistyössä sekä henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa annetun lain muuttamisesta

Perustuslakivaliokunta on pyytänyt minulta asiantuntijalausuntoa hallituksen esityksestä 121/2025 vp. Esitän perustuslakivaliokunnalle lausuntonani kunnioittavasti seuraavaa:

1. Lähtökohdat

- (1) Hallituksen esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki automaattisesta tietojen hausta ja tietojenvaihdosta eurooppalaisessa poliisiyhteistyössä. Laissa annettaisiin automaattista tietojen hakua ja tietojenvaihtoa poliisiyhteistyössä koskevaa Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusta eli niin kutsuttua Prüm II -asetusta koskevat täydentävät säännökset poliisirekisteritietojenvaihdosta sekä tietojen käytöstä kadonneiden henkilöiden ja tunnistamattomien vainajien tunnistamiseksi. Ennen asetuksen voimaantuloa tällainen käsittely on perustunut henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa annetun lain (616/2019) 30 §:n ja 44 §:n säännöksiin, joissa varsinaiset käsittelysäännökset ovat perustuneet Prümin sopimukseen ja -päätökseen.
- (2) Hallituksen esityksen 1. lakiehdotus liittyy arkaluonteisten biometristen tietojen käsittelyyn, mutta varsinaiset käsittelysäännöt perustuvat Prüm II -asetukseen, joka on suoraan sovellettavaa oikeutta EU:n jäsenvaltioissa. Lakiehdotuksessa on käytetty lähinnä vähäistä kansallista liikkumavaraa asetuksen kansalliseksi täytäntöönpanemiseksi. Sinällään on aiheellista todeta, että biometriset tunnistetiedot ovat henkilön yksityiselämän suojan ydinalueelle kuuluvia tietoja, jotka ovat EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen 9 artiklan ja rikosasioiden tietosuojalain 11 §:ssä tarkoitettuja erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tietoja, joiden käsittely on mahdollista vain laissa erikseen säädetyn perusteella. Biometriset tunnistetiedot ovat myös valtiosääntöisesti arvioiden arkaluonteisia tietoja (esim. PeVL 13/2017 vp, PeVL 40/2021 vp, PeVL 87/2022 vp).
- (3) Kaiken kaikkiaan 1. lakiehdotus sijoittuu varsin sekavaan sääntelykehikkoon, jossa vaikuttavat 1. lakiehdotuksen lisäksi Prüm II -asetus, rikosasioiden tietosuojalaki, poliisitoimen, Tullin ja Rajavartiolaitoksen henkilötietolait, EU:n unionin yleinen tietosuoja-asetus ja kansallinen tietosuojalaki sekä julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annettu laki. Perustuslakivaliokunta on korostanut, että sääntelyn selkeyteen on syytä kiinnittää erityistä huomiota perusoikeuskytkentäisessä sääntelyssä, joka koskee luonnollisia henkilöitä heidän tavanomaiseen elämäänsä kuuluvissa toiminnoissa (PeVL 51/2016 vp, PeVL 45/2016 vp). Perustuslakivaliokunta on nostanut esille toistuvasti sääntelyn vaikeaselkoisuuteen liittyvät ongelmat, joilla on myös vaikutuksensa sääntelyä soveltavien virkamiesten ja työntekijöiden oikeusturvaan (esim. PeVL 89/2022 vp ja 4/2021 vp).
- (4) Hallituksen esitys sisältää säätämisyjärjestysperustelut, jossa esitys on arvioitu perusoikeuksien näkökulmasta punnitsemalla oikeutta elämään suhdetta yksityiselämän ja henkilötietojen suojan perusoikeuksiin. Hallituksen esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa todetaan, että esitys on sopusoinnussa perustuslain kanssa, minkä vuoksi ehdotettu laki voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Hallitus pitää kuitenkin suotavana, että perustuslakivaliokunta antaisi asiasta lausunnon, koska esitys sisältää arkaluonteisten henkilötietojen käsittelyyn ja luovuttamiseen liittyvää sääntelyä ja sääntely on merkityksellistä perustuslain 10 §:ssä turvatun yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta.

- (5) Edellä esitettyyn nähden hallituksen esityksen 1. lakiehdotus ei sisällä juurikaan sellaista sääntelyä, jota voitaisi arvioida valtiosääntöisestä näkökulmasta suhteessa henkilötietojen suojaa koskevaan perustuslain 10 §:stä johtuviin sääntelyvaatimuksiin, koska pääosin henkilötietojen käsittelysäännöt perustuvat Prüm II -asetukseen. Esimerkiksi arkaluonteisten tietojen käsittely ja niihin liittyvät suojatoimet perustuvat suoraan asetukseen.

2. Viranomaisten toimivaltaisuus ja rekisterinpitäjyys

- (6) Hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen 3 §:n 1 momentin mukaan ”Poliisirekistereillä tarkoitetaan poliisin, Tullin ja Rajavartiolaitoksen rekistereitä, jotka on perustettu rikosten ennalta estämiseksi, paljastamiseksi ja tutkimiseksi ja jotka sisältävät rikoksesta epäiltyjä ja tuomittuja koskevia tietoja.”
- (7) Poliisitoimen, Tullin ja Rajavartiolaitoksen henkilötietolaeissa ei ole varsinaisesti säädetty henkilörekistereistä, vaan henkilötietojen käsittelyn sääntely perustuu käyttötarkoituksiperusteisuuteen. Mainituissa laeissa ei ole säädetty ”poliisirekistereistä” mitään.
- (8) Hallituksen esityksen yksityiskohtaisten perustelujen mukaan ”Poliisissa tällainen rekisteri on tällä hetkellä poliisiasiantietojärjestelmä. Myös Rajavartiolaitos ja Tulli käyttävät poliisiasiantietojärjestelmää. Puolustusvoimat alkoi käyttää järjestelmää 1.1.2026. Poliisi vastaa poliisiasiantietojärjestelmän teknisestä ylläpidosta ja järjestelmään liittyvästä teknisestä ja pääosin myös toiminnallisesta ohjeistuksesta. Teknisesti poliisiasiantietojärjestelmän tietokanta on kaikilla organisaatioilla sama eli tietokantoja ei ole eriytetty organisaatiokohtaisesti. Jokainen käyttäjäorganisaatio on omien tietojensa osalta niiden omistaja ja rekisterinpitäjä. Tietojen omistajuus erotellaan taululla organisaatiokoodien mukaisesti. Poliisiasiantietojärjestelmässä näkyvyydet toisten organisaatioiden omistamiin asioihin myönnetään käyttövaltuushallinnan kautta. Käyttäjä hakee käyttöoikeudet työtehtävien vaatimassa laajuudessa oman organisaation lisäksi myös toisiin organisaatioihin”.
- (9) Hallituksen esityksen perusteluissa näyttää menevän ristiin tietojärjestelmän ja henkilörekisterin käsitteet. Tältä osin vaikuttaa epäselvältä, miten rekisterinpito on varsinaisesti järjestetty tietojärjestelmässä. Poliisiasiantietojärjestelmästä ei ole säädetty voimassa olevassa lainsäädännössä mitään eikä tässä tarkoituksessa myöskään Poliisihallituksen, Tullin ja Rajavartiolaitoksen esikunnan yhteisrekisterinpitäjyydestä mitään. Näyttää kuitenkin perustelujen valossa siltä, että Poliisihallitus hoitaa osan rikosasioiden tietosuojalain ja EU:n yleisen tietosuojasetuksen mukaisista rekisterinpitäjän tehtävistä (tekninen ylläpito, ohjeistus) muiden rekisterinpitäjien sijaan.
- (10) Merkitystä on myös sillä, että viranomaisen tietojärjestelmään talletettavat tiedot ovat perustuslain 12 §:n 2 momentissa tarkoitettuja viranomaisen hallussa olevia tallenteita (PeVL 3/2009 vp). Edelleen yleislakina sovellettavan viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999, julkisuuslaki) sääntely salassapidosta ja tietojen luovutukseen salassapidon estämättä perustuu viranomaisten erillisyyden periaatteelle. Viranomaiset ovat lakia sovellettaessa toisiinsa nähden itsenäisiä (PeVL 62/2018 vp, PeVL 7/2019 vp). Poliisin, Tullin ja Rajavartiolaitoksen henkilötietolaeissa on säädetty rekisterinpitäjille toimivalta päättää henkilötietoja sisältävien asiakirjojen ja muiden tallenteiden antamisesta teknisen rajapinnan tai katseluyhteyden avulla tai sähköisenä tietojoukkona.
- (11) Aiheellista on myös muistuttaa, että poliisi ei ole viranomainen tai virastokaan. Poliisin hallinnosta annetun lain (110/1992) 1 §:ssä säädetyn perusteella poliisihallinto koostuu Poliisihallituksesta, joka on keskushallintoviranomainen sekä valtakunnallisista yksiköistä, joita ovat keskusrikospoliisi ja Poliisiammattikorkeakoulu sekä paikallishallintoviranomaisista, jotka ovat poliisilaitoksia. Tiedonhallinnallisesti Poliisihallitus ja poliisiyksiköt ovat eri viranomaisia (KHO 2024:98). Tätä korostaa myös se, että Poliisihallitus on rekisterinpitäjä poliisitoimen henkilötietojen käsittelyssä, mutta esitutkintaa tekevät poliisiyksiköt ovat esitutkintaviranomaisia

- ja viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999) tarkoittamia viranomaisia, joilla on toimivalta päättää esimerkiksi esitutkinnassa kertyvien asiakirjojen antamisesta.
- (12) Hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen 3 §:n 2 momentin mukaan ”Poliisi, Tulli ja Rajavartiolaitos osallistuvat toimivaltaisina viranomaisina Prüm II -asetuksen 5 jaksossa säädettyyn poliisirekisteritietojen vaihtoon”. Säännöksessä jää epäselväksi, ovatko toimivaltaisia viranomaisia ”poliisina” koko poliisihallinto vai vain Poliisihallitus tai tietyt poliisiyksiköt.
- (1) Rekisterinpitäjyyteen ja toimivaltaisuuteen liittyvät seikat edellyttäisivät, että viranomaiset ja niiden väliset toimivaltasuhteet tai niiden perusteet on säädetty täsmällisesti laissa. Perustuslakivaliokunta on etenkin perusoikeuskytkentäisen sääntelyn yhteydessä pitänyt välttämättömänä, että toimivaltainen viranomainen ilmenee laista yksiselitteisesti (PeVL 21/2001 vp) tai muuten täsmällisesti (PeVL 47/2001 vp) tai että ainakin viranomaisten toimivaltasuhteiden lähtökohdat (PeVL 45/2001 vp) sekä toimivallan siirtämisen edellytykset ilmenevät laista riittävän täsmällisesti (PeVL 17/2004 vp, PeVL 7/2001 vp).
- (13) Hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen 4 §:n 1 momentin mukaan ”Rekisterinpitäjä valitsee poliisirekistereistä ne kansalliset tietokannat, joista laaditaan kansalliset poliisirekisterihakemistot”. Säännöksestä ei ilmene, mikä edellä mainituista rekisterinpitäjistä tämän valinnan tekee. Säännöksen perustelujen mukaan ”Käytännössä kukin rekisterinpitäjä päättäisi asiasta omaan rekisterinpitöönsä kuuluvien tietokantojen osalta, vaikka ne tällä hetkellä sisältyvät samaan tietojärjestelmään”. Perustelujen mukaan ”Poliisin rekistereiden rekisterinpitäjä on Poliisihallitus. Tullin rekistereiden rekisterinpitäjä on Tulli. Tullin tämän esityksen kannalta relevanttien rekistereiden osalta rekisterinpitäjä on valvontaosasto. Rajavartiolaitoksen rekisterien rekisterinpitäjä on Rajavartiolaitoksen esikunta”.
- (14) Edellä esitetystä on syytä kiinnittää huomiota siihen, ettei Tullin henkilötietolaissa ole säädetty Tullin valvontaosastoa rekisterinpitäjäksi, vaan Tulli. Tullin henkilötietolain 38 §:n mukaan Tulli toimii rekisterinpitäjänä mainitun lain 2 luvun henkilötietojen käsittelyssä. Mainitun lain 8 §:n 2 kohdan ja 10 §:n 1 momentin 3 kohdan tuntomerkitietojen osalta rekisterinpitäjistä säädetään kuitenkin erikseen. Säännöksen perustelujen (HE 259/2018 vp, s. 67) perusteella tuntomerkitietojen rekisterinpitäjänä toimii Poliisihallitus. Poliisin henkilötietolain 17 §:n 1 momentin 3 kohdan mukaan poliisin henkilörekistereihin saa, siten kuin käytännön menettelyistä rekisterinpitäjän kanssa sovitaan, suorakäyttöisesti tallettamalla tai tietojoukkona tallettamista varten luovuttaa Tulli henkilötuntomerkkejä ja matkustusasiakirjan tietoja ulkomaalaislain 131 §:ssä säädettyjen tehtävien suorittamiseksi sekä tietoja rikosten ennalta estämiseksi ja selvittämiseksi.
- (15) Edellä esitetyistä syistä myös 4 § näyttäisi edellyttävän rekisterinpitäjien ja viranomaisten toimivaltaisuuden täsmentämistä tai muuta selventämistä niin säännöksen kuin perustelujen epäselvyyden vuoksi. Säännöksen perustelujen mukaan ”tietojärjestelmiä kehitetään jatkuvasti eikä ole katsottava tarkoituksenmukaiseksi nimetä lainsäädännön tasolla rekisteriä tai rekistereitä, josta hakemisto laaditaan, koska se johtaisi toistuviin lainsäädäntömuutoksiin teknisistä syistä. Esityksessä on lähdetty siitä, että poliisirekisteri on riittävän tarkkarajaisesti määritelty, kun todetaan rekisterin perustamis- ja käyttötarkoitus ja se, että rekisteri sisältää Prüm II -asetuksessa haettavaksi sallittuja tietoja”.
- (16) Perusteluissa näyttää sekoittuvan tietojärjestelmä rekisterin käsitteeseen ja siten säännöksen muotoilua ei voida perustella pelkästään teknisillä syillä. Viranomaisen rekisterit tai henkilötietojen käsittelytoimien tarkoitukset eivät ole tietojärjestelmäsidoonaisia. Kun otetaan huomioon arkaluonteisten tietojen käsittelyä koskevan sääntelyn täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimukset, tulisi laista ilmetä, mistä tiedoista poliisirekisterihakemisto muodostuu tai millä perusteella rekisterinpitäjä ”valitsee” kansalliset tietokannat, joista laaditaan kansalliset poliisirekisterihakemistot. Tällä on nähdäkseni merkitystä myös tiedonsaantioikeuksien ja tietojen luovutettavuuden kannalta katsottuna. Nämä ovat niitä sääntelykohteita, joita perustuslakivaliokunta on pitänyt arkaluonteisten tietojen käsittelyä koskevassa sääntelyssä välttämättöminä sääntelykohteina (esim PeVL 14/2018 vp).

3. Lain voimaantulosta säätäminen

- (17) Perustuslain 79 §:n 3 momentin mukaan laista tulee käydä ilmi, milloin se tulee voimaan. Erityisestä syystä laissa voidaan säätää, että sen voimaantuloajankohdasta säädetään asetuksella. Tällaisesta erityisestä syystä voi olla kysymys esimerkiksi silloin, kun suuren lainsäädäntökokonaisuuden eri osien on tultava voimaan samana ajankohtana eikä tuota ajankohtaa ole lakia säädettäessä tarkoituksenmukaista tai mahdollista vielä vahvistaa (HE 1/1998 vp, s. 130). Perustuslakivaliokunta on pitänyt myös perustuslain 79 §:n 3 momentissa tarkoitettuna erityisenä syynä lain voimaantuloajankohdan sidonnaisuutta Suomen kansainvälisten velvoitteiden tai Euroopan unionin lainsäädännön voimaantuloon (PeVL 36/2010 vp, s. 3). Perustuslakivaliokunta on toistuvasti katsonut, ettei hallinnollisten toimenpiteiden, kuten tietojärjestelmien käyttöönottojen, aikataululliset syyt täytä perustuslain 79 §:n 3 momentissa tarkoitettua erityisen syyn vaatimusta (PeVL 3/2019 vp, PeVL 11/2014 vp, PeVL 4/2014 vp).
- (18) Hallituksen esityksen mukaan lakien voimaantulo olisi sidottu poliisirekisterihakemistojärjestelmä (EPRIS) käyttöönottoajankohtaan, joka määritetään myöhemmin komission täytäntöönpanosäädöksessä. Asetuksella voimaantulosta säätämisen perusteena on yhtäältä hallinnolliset toimenpiteet, mutta toisaalta EU:n lainsäädännön voimaantulo, joten estettä tällaiselle sääntelyn nimenomaan EU:n lainsäädännön täytäntöönpanon yhteydessä ei ole. Tilanne olisi toinen puhtaasti kansallisen sääntelyn voimaantulosta säädettäessä.
- (19) Hallituksen esityksen 1. ja 2. lakiehdotusten mukaan ”lain voimaantulosta säädetään valtioneuvoston asetuksella”. Lainkirjoittajan ohjeiden mukaan perustuslain 79 §:n 3 momentin tarkoittamalla tavalla säädettäessä muotoillaan lain voimaantuloajankohdasta koskeva asetuksenantovaltuus seuraavasti: ”Tämä laki tulee voimaan valtioneuvoston asetuksella säädettävänä ajankohtana”. Edellä olevan kaltainen säännös ei perustuslakivaliokunnan näkemyksen (PeVL 14/2005 vp) mukaan mahdollista lain voimaantulon porrastamista eri aikoihin, vaan haluttaessa säilyttää mahdollisuus lain voimaan saattamiseen niin, että laki tulee osaksi voimaan tiettyinä päivinä ja osaksi jonakin muuna päivänä. Tällöin voimaantulosäännös on kirjoitettava seuraavasti ”Tämän lain voimaantulosta säädetään valtioneuvoston asetuksella”.
- (20) Voimaantulosäännösten perustelujen mukaan ”lait tulevat voimaan valtioneuvoston asetuksella säädettävänä ajankohtana samanaikaisesti, kun asetuksen mukainen EPRISin toiminta aloitetaan komission täytäntöönpanosäädöksellä”. Siten näyttää siltä, että voimaantulosssa ei olisi vaihteellisuutta, joten epäselväksi jää, miksi voimaantuloa koskevissa asetuksenantovaltuuksissa ei ole käytetty ensisijaista tapaa säätää voimaantuloasetuksen antamisesta.

26.5.2026

Tomi Voutilainen
julkisoikeuden professori, dosentti