



15.6.2026

OKV/1514/22/2026

OKV/1514/22/2026-OKV-4

VALTIONEUVOSTON OIKEUSKANSLERI

Eduskunnan perustuslakivaliokunta

Viite:

Eduskunnan perustuslakivaliokunnan lausuntopyyntö ja kutsu kuulemiseen 16.6.2026

Asia:

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa annetun lain, henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa annetun lain, ulkomaalaislain 131 §:n sekä poliisilain 2 luvun 1 §:n muuttamisesta (HE 121/2025 vp)

Hallintovaliokunnan mietintöluonnos

Perustuslakivaliokunta on hallituksen esityksestä 16.4.2026 antamassaan lausunnossa (PeVL 24/2026 vp) todennut, että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyksikössä, 1. lakiehdotus kuitenkin vain, jos valiokunnan 15 d, 15 e, 15 f ja 15 g §:stä, oikeusturvasta sekä tarpeesta saattaa hallintovaliokunnan mietintöluonnos perustuslakivaliokunnan käsiteltäväksi esittämät valtiosääntöoikeudelliset huomautukset otetaan asianmukaisesti huomioon.

Hallintovaliokunta on valmistellut 29.5.2026 päivätyn mietintöluonnoksen, josta perustuslakivaliokunta on pyytänyt lausuntoani.

Biometristen tietojen käsittely vaaran estämiseksi, 15 d §

Hallituksen esityksessä 15 d § oli muotoiltu seuraavasti:

Poliisi saa verrata yksittäisen tehtävän suorittamisen yhteydessä saatavia biometrisia tietoja poliisin rekisteriin talletettuihin henkilökorttilaissa, passilaissa ja ulkomaalaislain 131 §:ssä säädettyjen tehtävien suorittamiseksi käsiteltäviin biometrisiin tietoihin henkilön tunnistamiseksi tai henkilöllisyyden todentamiseksi, jos se on välttämätöntä hengelle, terveydelle tai vapaudelle aiheutuvan merkittävän vaaran estämiseksi.

Edellä 1 momentissa tarkoitetun vertailun edellytyksenä on, ettei henkilöä ole tunnistettu tai hänen henkilöllisyyttään saatu todennettua 5–8 §:ssä tarkoitettujen tietojen avulla.

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

Hallintovaliokunnan mietintöluonnoksessa pykälän 1 momenttia on muutettu seuraavasti:

Poliisi saa verrata yksittäisen tehtävän suorittamisen yhteydessä saatavia biometrisia tietoja poliisin rekisteriin talletettuihin henkilökorttilaissa, passilaissa ja ulkomaalaislain 131 §:ssä säädettyjen tehtävien suorittamiseksi käsiteltäviin biometrisiin tietoihin henkilön tunnistamiseksi tai henkilöllisyyden todentamiseksi, **jos on perusteltua syytä olettaa, että henkeä, terveyttä tai henkilökohtaista vapautta merkittävästi vaarantava teko tai tapahtuma on uhkaamassa tai käynnissä ja henkilön tunnistaminen tai hänen henkilöllisyytensä todentaminen on välttämätöntä vaaran estämiseksi.**

Hallintovaliokunnan mietintöluonnoksen mukaan muotoilulla selvennetään, että säännöksessä tarkoitetuissa tilanteissa on aina kyse konkreettisesta vaarasta, eikä sääntelyn ole tarkoitus mahdollistaa biometristen tietojen vertaamista esimerkiksi abstraktimpien, yleisvaarallisten ilmiöiden estämiseksi. Tarkkarajaisuutta ja täsmällisyyttä pyritään lisäämään myös edellyttämällä säännösten perusteltua syytä olettaa, että vaaraa aiheuttava teko tai tapahtuma on uhkaamassa tai käynnissä.

Vaikka hallintovaliokunnan mietintöluonnoksen mukaiset muutokset täsmentävät sääntelyä, säännökseen jää edelleen avoimuutta.

Ensinnäkin on huomioitava, että biometristen tietojen käsittely vaaran estämiseksi ei kytkeydy rikoslaissa säädettyihin rikoksen tunnusmerkistöihin, joten vertailun edellytykset ovat jo lähtökohdaltaan tulkinnanvaraisemmat kuin 15 e §:ssä säädetyt käsittelystä rikoksen estämiseksi, paljastamiseksi ja selvittämiseksi.

Toiseksi voidaan perustellusti esittää erilaisia tulkintoja siitä, minkä asteista vakavuutta edellytetään terveyttä tai henkilökohtaista vapautta merkittävästi vaarantavalta teolta tai tapahtumalta. Arvioni mukaan hallituksen esityksen ja hallintovaliokunnan mietintöluonnoksen perustelut eivät juurikaan täsmennä merkittävyydeltä edellytettävää kriteeriä. Henkeä uhkaavat teot ovat selkeämmin ymmärrettävissä, mutta erityisesti henkilökohtaista vapautta merkittävästi vaarantavien tekojen ja tapahtumien määritelmään jää huomattavaa avoimuutta.

Kolmanneksi tulkinnanvaraista on se, kuinka aikaisessa vaiheessa teon tai tapahtuman voitaisiin katsoa olevan säännöksen tarkoittamalla tavalla uhkaamassa. Mietintöluonnoksen perusteluissa esille tuotu esimerkki siitä, että säännös mahdollistaisi muun ohella puuttumisen tilanteeseen, jossa henkilön arvioidaan olevan välittömässä hengen ja terveyden vaarassa on sinänsä selkeä. Huomattavaa kuitenkin on, että säännös ei aseta uhkaavalle vaaralle tällaista välittömyyden edellytystä. Säännöksen mukaan vertailu olisi mahdollista, kun teko tai tapahtuma on uhkaamassa.

Näistä syistä kokonaisuutena arvioituna asiassa jää tulkinnanvaraisuutta siitä, vastaako mietintöluonnos tältä osin perustuslakivaliokunnan lausunnossaan esittämiin valtiosääntöoikeudellisiin huomautuksiin. Ilmeistä myös on, että ehdotetun säännöksen avoimuus korostaa osaltaan oikeusturvajärjestelyjen merkityksellisyyttä.

Lisäksi perustuslakivaliokunta kiinnitti lisäksi huomiota siihen, että 15 d §:ssä ehdotetussa sääntelyssä ehdotetaan säädettäväksi yleisesti biometristä tiedoista, vaikka esityksen perustelujen mukaan käytännössä erityisesti poliisin rekistereihin talletetuilla kasvokuvilla on arvioitu olevan merkitystä vaaran estämiseen liittyvissä poliisin tehtävissä. Valiokunta kiinnitti tässä yhteydessä myös yleisemmin huomiota siihen, että ehdotetussa sääntelyssä ei kokonaisuudessaan tehdä säännöstasolla erottelua erilaisten biometristen tietojen välillä. Valiokunta totesi, että ehdotettu ratkaisu vaikeuttaa osaltaan sääntelyn oikeasuhtaisuuden arviointia, eikä sitä voida myöskään sääntelyn täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden osalta pitää edellä mainitut seikat huomioiden ongelmattomana. Perustuslakivaliokunta totesi, että hallintovaliokunnan on syytä täsmentää sääntelyä.

Hallintovaliokunnan mietintöluonnoksessa ei esitetä 15 d §:ään tältä osin muutoksia. Mietintöluonnoksessa (s. 14) on kuvattu, kuinka myös sormenjälkien käyttö vaaran estämiseksi voi tulla kyseeseen esimerkiksi tilanteessa, jossa poliisi etsii itsetuhoista tai muutoin henkeä ja

terveyttä uhkaavissa olosuhteissa oleskelevaa henkilöä. Mietintöluonnoksen esimerkki liittyy henkeä ja terveyttä uhkaaviin tilanteisiin. On syytä huomata, että säännös mahdollistaisi vertailun tekemisen myös henkilökohtaista vapautta merkittävästi vaarantavien tekojen ja tapahtumien estämiseksi. Toivottavaa olisi, että myös tämän osalta esitettäisiin esimerkkejä soveltamistilanteista.

Mietinnön esimerkki nostaa esille myös muita kysymyksiä. Kun mietintöluonnoksessa esille tuotu ainoa esimerkki sormenjälkien vertailusta koskee hengen ja terveyden turvaamista, jää kysymyksenalaiseksi, tulisiko sormenjälkien vertailu säännöksessä rajata tällaisiin tilanteisiin. Kysymyksenalaiseksi voidaan nostaa myös se, tulisiko sormenjälkien vertailu rajata esimerkissä esiintuodun tapauksen kaltaisiin tilanteisiin, joissa vertailun kohteena on nimenomaan vaaran kohteena olevan henkilön tiedot.

Mielestäni perustuslakivaliokunnan lausunnossaan antamat valtiosääntöoikeudelliset huomautukset edellyttäisivät yhä osin tämänkaltaista yksityiskohtaisempaa arviointia, jotta sääntelyn oikeasuhtaisuutta voidaan arvioida ja varmistua siitä, että soveltamistilanteet on säännöksessä rajattu täsmällisesti ja tarkkarajaisesti välttämättömään.

Lakiehdotuksen 15 e ja 15 §:ää koskevat huomiot

Lakiehdotuksen 15 e §:ssä säädetään edellytyksistä, joilla poliisin rekisteriin henkilökorttilaissa ja passilaissa säädettyjen tehtävien suorittamiseksi tallennettuja tietoja saisi käsitellä rikoksen estämiseksi, paljastamiseksi ja selvittämiseksi. Lakiehdotuksen 15 f §:ssä säädetään puolestaan edellytyksistä, joilla poliisin rekisteriin ulkomaalaislain 131 §:n nojalla talletettuja tietoja saisi käsitellä rikoksen estämiseksi, paljastamiseksi ja selvittämiseksi.

Perustuslakivaliokunta totesi lausunnossaan, että 15 e §:ssä ehdotettu sääntely ei kokonaisuudessaan täytä oikeasuhtaisuutta koskevia vaatimuksia. Perustuslakivaliokunnan mukaan esityksen 15 e §:ssä säädettäväksi ehdotettua rikosten joukkoa on tästä johtuen edellä kuvatut seikat asianmukaisesti huomioiden rajattava niin, että siihen kuuluvat vain rangaistusasteikoltaan erityisen moitittavat teot ja valtion turvallisuuden suojaamiseen kiinteästi liittyvät rikokset. Perustuslakivaliokunta totesi 15 f §:n pitävän lähtökohtaisesti sisällään samoja valtiosääntöisiä ongelmia, joihin se kiinnitti huomiota 15 e §:n osalta.

Näiltä osin hallintovaliokunnan mietintöluonnos ja siinä esitetyt muutokset vaikuttavat vastaavan perustuslakivaliokunnan esittämiin valtiosääntöoikeudellisiin huomautuksiin.

Oikeusturva, biometrinen tietojen käsittelyä koskeva päätöksenteko, 15 g §

Aiemmassa lausunnossani perustuslakivaliokunnalle (OKV/473/22/2026) totesin, että uudessa ja perusoikeusherkässä sääntelyssä aiemmasta sääntelystä poikkeavat oikeusturvamekanismit saattavat olla välttämättömiä siitä huolimatta, että voimassa olevassa kansallisessa sääntelyssä viranomaisen rekisterissä olevien henkilötietojen käsittelyn ei ole katsottu edellyttävän ennakkollista tai jälkikäteistä lupaa tuomioistuimelta. Toin myös esille, että oikeusturvamekanismien perustuslakivaliokunta on toistuvasti todennut, että tietojen suojaamista oikeudettomalta käytöltä ei voi perustaa vain rekisterinpitäjää tai tietojen käsittelijää koskevan virkavastuun varaan (PeVL 21/2025 vp ja siinä viitatus lausunnot, PeVL 4/2021 vp, PeVL 65/2018 vp, PeVL 52/2018 vp, PeVL 51/2018 vp).

Perustuslakivaliokunta totesi lausunnossaan, että ehdotettuun sääntelyyn sisältyvät päätöksentekomenettelyä ja oikeusturvaa koskevat ratkaisut eivät täytä perusoikeuksien rajoittamiseen liittyvää vaatimusta huolehtia riittävästä oikeusturvajärjestelystä. Perustuslakivaliokunnan mielestä ennakkovalvonta on ainoa keino turvata vertailun kohteena olevien oikeusturva, kun on kyse niinkin laajamittaisesta tietojen käytöstä ja siten puutumisesta perustuslain 10 §:ssä turvattuihin oikeuksiin kuin nyt ehdotetussa sääntelyssä. Lisäksi laissa tulee säätää vertailun kohteelle tehtävästä jälkikäteisestä ilmoituksesta, jonka perusteella tämän on mahdollista saattaa tietojensa käsittely tuomioistuimen ratkaistavaksi. Perustuslakivaliokunta totesi lausunnossaan, että luvan myöntäjän tulee olla asian kannalta merkityksellisestä toimeenpanovallasta riippumaton elin. Tällainen elin ei voi esimerkiksi olla suorittamassa sitä rikostutkintaa, jossa tietoja tarvitaan.

Kyse on osin uudentyyppisestä oikeusturvajärjestelystä, mutta lähtökohtaisesti tämänkaltaisen ennakkovalvonta saattaisi kuulua luontevimmin Suomen perustuslain 3 § 3 momentin mukaista tuomiovaltaa käyttäville riippumattomille tuomioistuimille. Poliisihallituksen tehtäviin puolestaan kuuluisi luontevasti sen valvominen, että vertailu toteutetaan tuomioistuimen myöntämän luvan mukaisesti. Lakiehdotuksen 60 a §:ssä esitetään Poliisihallitukselle velvollisuutta antaa tietosuojavaltuutetulle vuosittain selvitys biometrinen tietojen käsittelystä ja sen valvonnasta. Ratkaisu, jossa ennakkollisen luvan myöntäjänä ja tämän jälkeisen tietojen käsittelyä valvovana tahona toimisivat eri elimet, vastaisi mielestäni paremmin myös siihen perustuslakivaliokunnan kannanottoon, että luvan myöntäjän tulee olla asian kannalta merkityksellisestä toimeenpanovallasta riippumaton elin.

Tuomioistuinten asema on mietintöluonnoksessakin mielestäni sinänsä tunnistettukin. Hallintovaliokunta on kuitenkin todennut (kappale 26), että se ei pidä tarkoituksenmukaisena, että ennakkollinen kontrolli toteutettaisiin tuomioistuimen suorittamana ennakkovalvontana, mikä

toisi tuomioistuinlaitokselle lisärasitusta. Mietintöluonnoksessa ei ole tämän lisäksi pohdittu muiden tahojen, kuten esimerkiksi syyttäjän mahdollisuutta päätöksentekijänä.

On myönteistä, että tuomioistuinlaitoksen työmäärästä kannetaan huolta, mutta mietintöluonnoksen arvioinnin lähtökohta on mielestäni ongelmallinen. Esityksessä on kyse uudesta ja perusoikeusherkästä sääntelystä, jossa eri vaihtoehtoja ennakkovalvonnalle tulisi arvioida harkiten. Valtiosääntöoikeudellisesti erilaisia vaihtoehtoja tulisi arvioida ensisijaisesti siitä näkökulmasta, kenelle valvonta kuuluu, jotta oikeusturva toteutuu eikä siitä näkökulmasta kenelle tällaista lisärasitusta ei haluta antaa. Huomioitavaa on sekin, että mietintöluonnoksessa todettua lisärasitusta aiheutuu ennakkovalvonnasta joka tapauksessa jollekin taholle ja ennakkovalvonnan tulisi olla tehokasta riippumatta siitä, mikä taho sen tekee.

Mietintöluonnoksessa esitetään, että päätöksen tietojen vertaamisesta ja myös kohteelle tehtävän ilmoituksen lykkäämisestä tai tekemättä jättämisestä tekisi Poliisihallituksen palveluksessa oleva, riittävän perehtyneisyyden ja oikeudellisen asiantuntemuksen omaava virkamies. Pätevyysvaatimukset ovat väljät, eikä mietintöluonnoksessa ole käsitelty esimerkiksi sitä, kuka määräisi virkamiehen tehtävään tai voisi hänet siitä poistaa. Muutoksenhakumahdollisuudesta ehdotettavassa pykälässä ei ole säädetty. Mietintöluonnoksessa todetaan, että valiokunnalle esitetyn asiantuntijanäkemyksen mukaan hallintoelin voi olla myös yksittäinen virkamies.

Se, että päätöksentekijänä olisi Poliisihallituksen virkamies ilman muutoksenhakumahdollisuutta eroaa merkittävästi riippumattoman tuomioistuimen ennakkovalvonnasta. Mietintöluonnoksen mukaisesta päätöksentekomenettelystä puuttuvat riippumattoman tuomioistuimen toiminnan keskeiset elementit, joilla turvataan muun ohella päätöksentekijän riippumattomuutta muiden tahojen vaikutuksesta. Tämänkaltaisia näkökohtia ei tulisi jättää vaille merkitystä kuten ei valvonnan ulkoistakin uskottavuutta. Aiemmin todetulla tavalla perustuslakivaliokunta edellytti tässä asiassa, että luvan myöntäjän tulee olla asian kannalta merkityksellisestä toimeenpanovallasta riippumaton elin.

Yhteenvedon totean, että hallintovaliokunnan mietintöluonnos vaikuttaa ottaneen huomioon perustuslakivaliokunnan 15 e ja 15 f §:stä esittämät huomiot, mutta asiassa jää tulkinnanvaraisuutta siitä, vastaako mietintöluonnos vielä 15 d, 15 g §:stä ja oikeusturvasta esitettyihin valtiosääntöoikeudellisiin huomautuksiin. On syytä korostaa, että oikeusturvajärjestelyissä ei saa olla kyse vain muodollisesta valvontajärjestelmästä, sillä tällainen viime kädessä heikentää oikeusturvan tarkoitusta.