Evgeniya Kurvinen, OTT, yliopistonlehtori

Lausunto perustuslakivaliokunnalle

Perustuslakivaliokunta on pyytänyt lausuntoani hallintovaliokunnan 29.5.2026 päivätystä mietintöluonnoksesta hallituksen esityksestä 121/2025 vp laeiksi henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa annetun lain, henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa annetun lain, ulkomaalaislain 131 §:n sekä poliisilain 2 luvun 1 §:n muuttamisesta. Esitän lausuntonani seuraavan.

1. Asian tausta

Perustuslakivaliokunta on antanut hallituksen esityksestä lausunnon PeVL 24/2026 vp, jossa se on edellyttänyt sääntelyn täsmentämistä. Hallintovaliokunta on valmistellut perustuslakivaliokunnan lausunnossa edellytetyt muutokset ja saattanut mietintöluonnoksensa perustuslakivaliokunnan arvioitavaksi. Tässä lausunnossa arvioin hallintovaliokunnan tekemiä muutoksia ja niiden perusteluja perustuslakivaliokunnan aiemman lausunnon valossa. Arvioinnin kannalta keskeinen perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntö on selostettu aiemmin antamassani, 17.2.2026 päivätyssä lausunnossa.

2. Biometristen tietojen käsittely vaaran estämiseksi

Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan kiinnittänyt huomiota siihen, että hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen 15 d §:n sääntely jää niin sanamuotonsa kuin perustelujensa valossa *huomattavan avoimeksi ja laaja-alaiseksi*, eikä näin ollen täytä sääntelyyn kohdistuvaa täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimusta. Valiokunnan mukaan myöskään tällaisen huomattavan avoimen sääntelyn oikeasuhtaisuudesta ei voitu täysin vakuuttua. Tämän perusteella valiokunta edellytti sääntelyn *merkittävää* täsmentämistä.

Hallintovaliokunta on täsmentänyt ehdotusta siten, että tietojen käytön edellytykset kytketään uhkaamassa tai käynnissä olevaan henkeä, terveyttä tai henkilökohtaista vapautta merkittävästi vaarantavaan tekoon tai tapahtumaan. Lisäksi säännöksen muotoilua on täsmennetty edellyttämällä, että on olemassa ”perusteltu syy olettaa” vaaran aiheuttavan teon tai tapahtuman olevan uhkaamassa tai käynnissä.

Arvioni mukaan vaaran estämiseksi suoritettavan vertailun edellytyksiä on täsmennetty, mutta ne eivät vieläkään ole kaikilta osin riittävän selkeät.

Ehdotettu säännös sisältää vertailun edellytykseksi säädetyn ilmaisun ”perusteltu syy olettaa”, jota ei ole määritelty eikä perusteltu. Ilmaisu ”perusteltu syy olettaa” perustunee esitutkinta- ja pakkokeinolainsäädännön mukaiseen todennäköisyysporrastukseen, jossa ilmaisu ”syytä olettaa” merkitsee matalinta astetta, kun taas ilmaisu ”erittäin pätevin perustein voidaan olettaa” korkeinta astetta (ks. HE 14/1985 vp, s. 16–17). Tämän perusteella kynnys vertailun suorittamiselle olisi tosiasiallisesti matala, sillä varmuutta tai suurta todennäköisyyttä vaaran olemassaolosta ei vaadittaisi.

Muutetussa lakiehdotuksessa vertailun edellytykset on kytketty uhkaamassa tai käynnissä olevaan *henkeä, terveyttä tai henkilökohtaista vapautta merkittävästi vaarantavaan tekoon* tai *tapahtumaa*n.

Säännöksen perustelujen mukaan uusi muotoilu selventää, että siinä tarkoitetuissa tilanteissa on aina kyse *konkreettisesta vaarasta*, eikä sääntelyn tarkoituksena ole mahdollistaa biometristen tietojen vertaamista yleisvaarallisten ilmiöiden estämiseksi. Perusteluista ei kuitenkaan ilmene, mitä tarkoitetaan henkeä, terveyttä tai henkilökohtaista vapautta *merkittävästi* uhkaavilla vaaratilanteilla, tai miten ne eroavat muista näitä oikeushyviä uhkaavista tilanteista. Ero on olennainen, koska säännös ei soveltuisi jälkimmäisiin tilanteisiin. Lakiehdotuksen sanamuotoa voidaan pitää väljänä, koska se ei rajaa vertailua ainoastaan sellaisiin tilanteisiin, joissa henkilön arvioidaan olevan *välittömässä* hengen ja terveyden vaarassa. Perusteluissa ei myöskään avata teon ja tapahtuman välistä käsitteellistä eroa, minkä vuoksi säännöksen soveltamisala jää epäselväksi. Teko viittaa konkreettiseen toimintaan, kun taas tapahtuma on käsitteenä väljempi ja tulkinnanvaraisempi.

Yhteenvetona voidaan todeta, etteivät säännöksen soveltamisedellytykset ole riittävän selkeät. Säännös vaikuttaa mahdollistavan vertailun suorittamisen matalalla kynnyksellä ja hyvin erilaisissa uhka- ja vaaratilanteissa, minkä vuoksi sääntelyn oikeasuhtaisuudesta ei voida kaikilta osin vakuuttua. Koska vertailun edellytykset jäävät väljiksi, myöskään poikkeamista käyttötarkoitussidonnaisuudesta ei voida pitää perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä edellytetyllä tavalla täsmällisenä ja vähäisenä.

Perustuslakivaliokunta on 1. lakiehdotuksen 15 d §:n käsittelyssä kiinnittänyt huomiota myös siihen, että ehdotettu sääntely kohdistuu *yleisesti biometrisiin tietoihin*, vaikka esityksen perusteella kasvokuvilla on arvioitu olevan merkitystä sääntelyn tarkoituksen saavuttamisessa. Hallintovaliokunta ei ole pitänyt perusteltuna sääntelyn täsmentämistä biometristen tietojen osalta. Valiokunnan mukaan niissä tilanteissa, joissa on saatavissa sekä vertailukelpoisia sormenjälkitietoja että vertailukelpoisia kasvokuvia, molempien tietojen käyttö ei ole välttämätöntä eikä sallittua, mikäli henkilö on mahdollista tunnistaa vain sormenjälkien tai vain kasvokuvien avulla.

Biometriset tiedot määritellään EU:n yleisessä tietosuoja-asetuksen (2016/679) 4 artiklan 14 kohdassa. Biometristen tietojen käsite on laaja, ja sen alle mahtuu muitakin tietoja kuin kasvokuvat ja sormenjälkitiedot. Ehdotuksen sanamuodosta ei ilmene, kohdistuuko vertailu kasvokuviin vai sormenjälkitietoihin, eikä perusteluissa myöskään täsmennetä, miten käytännössä varmistetaan, ettei vertailua kohdisteta molempiin tietoryhmiin.

3. Biometristen tietojen käsittely rikoksen estämiseksi, paljastamiseksi ja selvittämiseksi

Perustuslakivaliokunta on edellyttänyt, että 1. lakiehdotuksen 15 e §:ssä säädettäväksi ehdotettua rikosten joukkoa rajataan siten, että siihen sisältyvät vain *rangaistusasteikoltaan erityisen moitittava teot ja valtion turvallisuuden suojaamiseen kiinteästi liittyvät rikokset*.

Hallintovaliokunnan mietintöluonnoksen mukaan erityisen vakavan rikoksen rajana voidaan pitää tekoa, josta säädetty enimmäisrangaistus on vähintään neljä vuotta vankeutta. Tämän perusteella valiokunta on tarkistanut 15 e §:n 1 momentin 1 kohdan rikosluetteloa. Muutettu lakiehdotus mahdollistaisi vertailun suorittamisen sellaisten rikosten kohdalla, joista laissa säädetty ankarin rangaistus on *vähintään kuusi vuotta vankeutta* sekä eräiden sellaisten rikosten kohdalla, joista laissa säädetty ankarin rangaistus on *vähintään neljä vuotta vankeutta*. Rikoksen vakavuuden raja vaikuttaa siten jossain määrin häilyvältä. Tämä osoittaa nähdäkseni sen, ettei rikoksen vakavuuden tai moitittavuuden arviointia ole tarkoituksenmukaista rakentaa yksinomaan rangaistusasteikon varaan. Rikoksen moitittavuuteen vaikuttavat useat seikat, kuten teon vahingollisuus, varallisuus ja suunnitelmallisuus. Arvioinnissa on

merkitystä myös sillä, mitä oikeushyviä teko loukkaa, ja kohdistuuko se haavoittuvassa asemassa olevaan henkilöön, esimerkiksi lapseen.

Perustuslakivaliokunnan lausunnon perusteella ehdotuksessa on annettu erityisasema kansallisen turvallisuuden suojaamiseen liittyville intresseille. Tämän johdosta rikoksen ei edellytetä olevan erityisen vakava tai moitittava, mikäli se liittyy kiinteästi valtion turvallisuuden suojaamiseen. Mietintöluonnoksessa ei kuitenkaan esitetä rikoskohtaista arviota tai perustelua siitä, että kukin ehdotettu rikos täyttäisi tämän edellytyksen.

Vertailun suorittaminen merkitsee puuttumista jokaiselle perusoikeutena turvattuun henkilötietojen suojaan. Vaikka ehdotuksessa on kyse viranomaisen hallussa olevien tietojen hyödyntämisestä sinänsä hyväksyttävissä tarkoituksissa, perusoikeuksien yleiset rajoittamisedellytykset (ks. PeVM 25/1994 vp) yhdessä Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklan ja EU:n perusoikeuskirjan 52 artiklan määräysten kanssa edellyttävät, että perusoikeuksiin kohdistuvat rajoitukset ovat välttämättömiä ja oikeasuhtaisia demokraattisessa yhteiskunnassa. Näistä valtiosääntöisistä perusteista ei voida irtaantua yleisluonteisilla ja esimerkinomaisilla perusteilla, vaan tarvitaan yksityiskohtaisempaa arviointia, jossa tehdään asianmukainen rikos- tai rikoslajikohtainen intressipunninta perusoikeudella suojattavan intressin ja rajoituksen taustalla olevan suojattavan edun välillä. Huomiota tulee kiinnittää siihen, että perustuslakivaliokunta ei pitänyt ongelmallisena pelkästään pykälän 1 momentin 1 kohdan luetteloa, vaan arvioi 1 momenttia kokonaisuudessaan. Mietintöluonnos ei sisällä erillisiä oikeasuhtaisuus- ja välttämättömyysarvioita.

Oikeasuhtaisuuden arvioinnin kannalta on myös merkityksellistä, että biometristen tietojen tosiasiallinen käytettävyys vertailun tarkoitusten saavuttamisessa jää ehdotuksen perusteella epäselväksi. Myöskään rekistereissä oleviin biometrisiin tietoihin kohdistuvan käsittelyn laajuus ei ilmene mietintöluonnoksesta. Kun otetaan huomioon, että perustuslakivaliokunta on pitänyt mahdollisina vain täsmällisiä ja vähäisiä poikkeuksia käyttötarkoitussidonnaisuuden periaatteeseen, on tarpeen esittää perusteltu arvio siitä, missä laajuudessa henkilötietoja tullaan käsittelemään toissijaisessa käyttötarkoituksessa. Tämän perusteella olisi mahdollista arvioida, muodostuuko muu kuin alkuperäiseen käyttötarkoitukseen liittyvä toiminta rekisterin pääasialliseksi tai merkittäväksi käyttötavaksi, mitä perustuslakivaliokunta ei pitänyt mahdollisena.

4. Oikeusturva

Perustuslakivaliokunnan mukaan ehdotettua sääntelyä on välttämätöntä muuttaa siten, että siinä säädetään vertailua koskevasta *ennakollisesta lupajärjestelmästä*. Hallintovaliokunta on ehdottanut, että 1. lakiehdotuksen 15 g ja 21 a §:ään sisällytetään säännökset tietojen vertailua koskevasta ennakollisesta lupajärjestelmästä siten, että päätöksen tietojen vertaamisesta tekisi asianmukaisen koulutuksen saanut Poliisihallituksen palveluksessa oleva, riittävän perehtyneisyyden ja oikeudellisen asiantuntemuksen omaava virkamies pidättämiseen oikeutetun poliisimiehen *vaatimuksesta*.

Alkuun on syytä selventää, että vaatimus tässä yhteydessä tarkoittaa virkamiehen pyyntöä saada tieto eli tietopyyntöä. Voimassa oleva lainsäädäntö huomioon ottaen olisi perustellumpaa tiedonsaantia koskevasta pyynnöstä käyttää käsitettä pyyntö tai tietopyyntö. Ehdotuksen mukaan vaatimus ja päätös on tehtävä kirjallisesti. Säännöksen sanamuodon perusteella näiden asiakirjojen sisältö olisi kuitenkin

suurelta osin yhteneväinen, mikä antaa vaikutelman päätöksenteon muodollisuudesta. Mietintöluonnoksen perustelut tukevat tätä vaikutelmaa.

Perusteluista ei juuri ilmene, että päätöksentekijällä tulisi olla tosiasialliset edellytykset hoitaa tehtävänsä riippumattomasti, ja saada tarpeelliset lisäselvitykset asiassa. Niissä ei myöskään asianmukaisesti tuoda esiin sitä, että päätöksentekijän on tehtävä huolellinen punninta oikeudenmukaisen tasapainon varmistamiseksi vertailun tarkoitukseen liittyvien oikeutettujen intressien sekä yksityiselämän suojaa ja henkilötietojen suojaa koskevien perusoikeuksien välillä. Päätöksentekijälle ei myöskään aseteta velvollisuutta evätä tiedonsaanti tai rajoittaa sitä, jos hän huolellisen harkintansa perusteella katsoo, ettei vertailusta aiheutuva puuttuminen perusoikeuksiin ole kaikki merkitykselliset seikat huomioon ottaen oikeasuhtaista (ks. Euroopan unionin tuomioistuimen tuomio asiassa C-548/21, kohdat 102–105). Mietintöluonnoksen perusteluissa painotetaan sen sijaan vertailun suorittavan virkamiehen velvollisuutta varmistua vertailun edellytysten täyttymisestä ”päätöksessä esitetyn selvityksen perusteella”, eli käytännössä sen selvityksen perusteella, jonka hän on itse esittänyt.

Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan katsonut, ettei ole estettä, että vertailua koskevassa päätöksenteossa otetaan huomioon asian kiireellisyys. Tämän perusteella hallintovaliokunta on ehdottanut pykälään lisättäväksi uuden momentin, jonka pidättämiseen oikeutettu poliisimies saa tilanteessa, jossa ”asia ei siedä viivytystä”, päättää vertailun suorittamisesta siihen saakka, kunnes rekisterinpitäjän tehtävään määräämää virkamies on ratkaissut asian. Kiireellistä menettelyä on perusteltu yksinomaan tilanteen kiireellisyydellä.

Kiinnitän huomiota siihen, että mietintöluonnoksessa viitatussa Euroopan unionin tuomioistuimen ratkaisussa C-548/21 (kohta 104) katsottiin, että tietoihin pääsyä koskevasta etukäteisvalvonnasta voidaan poiketa vain asianmukaisesti perustelluissa kiireellisissä tapauksissa. Nyt ehdotetussa sääntelyssä asian kiireellisyydelle ei kuitenkaan aseteta nimenomaisia edellytyksiä eikä kiireellisyyttä myöskään velvoiteta dokumentoimaan ja perustelemaan. Kiiremenettelyssä vertailu voitaisiin siten suorittaa välittömästi ilman kirjallista päätöstä. Tällöin jää epäselväksi, mikä käytännöllinen tai oikeudellinen merkitys on sillä, että asia saatetaan rekisterinpitäjän määräämään virkamiehen ratkaistavaksi sen jälkeen, kun vertailu on jo toteutettu.

Perustuslakivaliokunnan mukaan laissa tulee säätää vertailun kohteelle tehtävästä *jälkikäteisestä ilmoituksesta*, jonka perusteella tämän on mahdollista saattaa tietojensa käsittely tuomioistuimen ratkaistavaksi. Hallintovaliokunta on ehdottanut säädettäväksi vertailun kohteelle, eli henkilölle, jonka tietoja verrataan rekisteritietoihin, tehtävästä jälkikäteisestä ilmoituksesta uudessa 15 i §:ssä.

Lakiehdotuksen 15 i §:n 1 momentin mukaan ilmoitus on tehtävä *viipymättä* sen jälkeen, kun *vertailun tarkoitus on saavutettu*. Pykälän 3 momentin mukaan vertailusta on kuitenkin ilmoitettava tunnistamisen kohteena olevalle henkilölle viimeistään vuoden kuluttua *vertailun lopettamisesta*. Ilmoitusta ei edellytetä tehtäväksi kirjallisesti, eikä sen sisältöä ole tarkemmin määritelty. Sääntelystä ei myöskään ilmene riittävän täsmällisesti, milloin ilmoitus on tehtävä. Vuoden enimmäisaika on myös suhteellisen pitkä, eikä näin pitkälle ilmoituksen tekemisen määräajalle ole esitetty perusteluja.

Lakiehdotuksen perusteella ilmoituksen tekemistä voidaan virkamiehen päätöksen perusteella lykätä tai se voidaan jättää kokonaan tekemättä. Ehdotuksesta ei kuitenkaan ilmene, että asiasta olisi tehtävä kirjallinen päätös. Lykkäämisen ja ilmoittamatta jättämisen perusteet vaikuttavat väljästi muotoillulta, eikä ehdotuksen perusteluissa täsmennetä, missä tilanteissa ilmoituksen tekemisen lykkääminen voisi

olla perusteltua tai milloin ilmoituksen kokonaan tekemättä jättäminen olisi välttämätöntä. Valtion turvallisuudella tarkoitetaan ilmeisesti kansallista turvallisuutta. Nähdäkseni perusteet olisi perustellumpaa kytkeä suoraan suojattavaan intressiin kuin tavoitteen saavuttamiseen. Sääntelyä voitaisiin tältä osin täsmentää esimerkiksi siten, että ilmoituksen tekeminen saattaisi vahingoittaa kansallista turvallisuutta tai aiheuttaa vakavaa vaaraa tunnistamisen kohteena olevan henkilön taikka muun henkilön hengelle tai terveydelle. Ilmoituksen tekemistä saisi lykätä enintään kahdella vuodella kerrallaan, mikä on jo itsessään suhteellisen pitkä aika. Lykkäysten enimmäismäärää ei kuitenkaan rajoiteta. Ehdotuksesta ei myöskään ilmene, että ilmoitus olisi tehtävä viipymättä sen jälkeen, kun lykkäämisen peruste on lakannut.

Vertailua koskevan ilmoituksen saaminen on edellytys sille, että tunnistamisen kohteena oleva henkilö voi käyttää EU:n perusoikeuskirjan 47 artiklassa turvattua oikeutta tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin. Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöstä ilmenee, että perusoikeuskirjan 47 artiklassa taattu oikeus tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin edellyttää lähtökohtaisesti, että *asianomaisen on voitava saada tieto häntä koskevan päätöksen perusteluista, jotta hän voi puolustaa oikeuksiaan parhain mahdollisin edellytyksin ja päättää kaikista asiaan vaikuttavista seikoista tietoisena, onko asian saattaminen toimivaltaisen tuomioistuimen käsiteltäväksi tarpeellista* (ks. Asia C-548/21, kohta 118). Mietintöluonnoksessa ei kuitenkaan arvioida tunnistamisen kohteena olevan henkilön tosiasiallisia mahdollisuuksia saada tietoa vertailun perusteista. Perusteluissa lähdetään sen sijaan siitä, että ilmoituksen tulee ”olla sillä tavoin yksilöity, että tunnistamisen kohteena oleva henkilö voi tarvittaessa pyrkiä selvittämään suoritetun vertailun perusteita”. Tämä ja muut edellä selostetut ilmoituksen tekemiseen liittyvät epäselvyydet ovat omiaan vaarantamaan perusoikeuksien tehokkaan toteutumisen.

5. Yhteenveto

Arvioni mukaan hallintovaliokunnan lakiehdotukseen tekemät muutokset eivät kaikilta osin täytä perustuslakivaliokunnan lausunnossa PeVL 24/2026 vp asetettuja valtiosääntöisiä edellytyksiä.

Joensuussa 14.6.2026
Evgeniya Kurvinen OTT, julkisoikeuden yliopistonlehtori