Tuomas Ojanen
16.6.2026

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

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

Hallintovaliokunnan mietintöluonnos 29.5.2026

Lausunnon kohde

1. Arvioinnin kohteena on hallintovaliokunnan mietintöluonnos 29.5.2026 hallituksen esityksestä HE 121/2025 vp eduskunnalle laeiksi henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa annetun lain, henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa annetun lain, ulkomaalaislain 131 §:n sekä poliisilain 2 luvun 1 §:n muuttamisesta.
2. Taustalla on se, että lausunnossaan PeVL 24/2026 vp hallituksen esityksestä HE 121/2025 vp perustuslakivaliokunta kiinnitti huomiota siihen, että sen lausunnossa 1. lakiehdotukseen edellytetyt muutokset vaikuttivat koskevan lakiehdotuksen perusratkaisuja ja valiokunnan edellyttämien muutosten tekeminen saattoi vaatia merkittävää säädösvalmistelua. Perustuslakivaliokunnan mukaan hallintovaliokunnan oli syytä harkita tarkasti, ovatko muutokset lakiehdotuksiin tältä osin valmisteltavissa eduskuntakäsittelyssä. Perustuslakivaliokunta totesi, että se on perusoikeusherkissä sääntely-yhteyksissä edellyttänyt perusratkaisuihin olennaisesti vaikuttavien ja merkittävien muutosten saattamista uudestaan perustuslakivaliokunnan arvioitaviksi (ks. esim. PeVL 4/2021 vp, kappale 41). Jos hallintovaliokunta päätyisi itse valmistelemaan perustuslakivaliokunnan lausunnossa edellytetyt muutokset, kuten hallintovaliokunta on nyt tehnyt, hallintovaliokunnan mietintöluonnos tuli perustuslakivaliokunnan mukaan saattaa sen käsiteltäväksi. (PeVL 24/2026 vp, kappale 40).

Biometristen tietojen luovuttamista koskeva päätöksenteko

3. Perustuslakivaliokunta katsoi lausunnossaan PeVL 24/2026 vp, että hallituksen esityksessä ”ehdotettuun sääntelyyn sisältyvät päätöksentekomenettelyä ja oikeusturvaa koskevat ratkaisut eivät täytä perusoikeuksien rajoittamiseen liittyvää vaatimusta huolehtia riittävistä oikeusturvajärjestelyistä.” Valiokunnan mielestä ”ennakkovalvonta on ainoa keino turvata vertailun kohteena olevien, eli käytännössä lähes kaikkien kansalaisten oikeusturva, kun on kyse niinkin laajamittaisesta tietojen käytöstä ja siten puutumisesta perustuslain 10 §:ssä turvattuihin oikeuksiin kuin nyt ehdotetussa sääntelyssä.” (kappale 36)
4. Hallituksen esityksessä ehdotettua sääntelyä oli perustuslakivaliokunnan mukaan edellä kuvatut seikat huomioiden ”välttämätöntä muuttaa siten, että

siinä säädetään vertailua koskevasta ennakollisesta lupajärjestelmästä, jossa luvan myöntäjä on asian kannalta merkityksellisestä toimeenpanovallasta riippumaton elin. Tällainen elin ei voi esimerkiksi olla suorittamassa sitä rikostutkintaa, jossa tietoja tarvitaan. Lisäksi laissa tulee säätää vertailun kohteelle tehtävästä jälkikäteisestä ilmoituksesta, jonka perusteella tämän on mahdollista saattaa tietojensa käsittely tuomioistuimen ratkaistavaksi. Nämä muutokset ovat edellytyksenä 1. lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisjärjestyksessä." Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan sinänsä ei ollut "estettä säätää päätöksenteon kiireellisyyden huomioimisesta vertailun tekemisestä päätettäessä." (kappale 36)

5. Hallintovaliokunta ehdottaa mietintöluonnoksessaan, että ehdotettuun sääntelyyn sisällytetään säännökset tietojen vertailua koskevasta ennakollisesta lupajärjestelmästä siten, että päätöksen tietojen vertaamisesta tekisi Poliisihallituksen palveluksessa oleva, riittävän perehtyneisyyden ja oikeudellisen asiantuntemuksen omaava virkamies. Vertailun kohteelle tehtävästä jälkikäteisestä ilmoituksesta valiokunta ehdottaa säädettäväksi erikseen lakiehdotukseen otettavissa uusissa säännöksissä. (ks. tarkemmin kappale 34)
6. Hallintovaliokunta perustelee ehdotustaan ennakollisesta lupajärjestelmästä yhtäältä tarpeella olla lisäämästä tuomioistuinten työmäärää: "Hallintovaliokunta ei …pidä tarkoituksenmukaisena, että ennakollinen kontrolli toteutettaisiin tuomioistuimen suorittamana ennakkovalvontana, mikä toisi tuomioistuinlaitokselle lisärasitusta. Valvonnan ja oikeussuojan järjestelyt eivät myöskään voi perustuslakivaliokunnan lausunto huomioiden rakentua yksinomaan tietosuojavaltuutetun toimivaltuuksien varaan." (kappale 26)
7. Tuomioistuinten työmäärän vähentämispyrkimys on sinänsä ymmärrettävä syy. Silti se ei voi kuitenkaan olla perustuslain 10 ja 21 §:n säännöskokonaisuuden kannalta hyväksyttävä peruste tinkiä perusoikeuksien rajoittamiseen liittyvästä vaatimuksesta huolehtia riittävistä oikeusturvajärjestelyistä, varsinkin kun perustuslain 21 §:ssä säädetyn oikeusturvan merkitys korostuu käsillä olevassa sääntely-yhteydessä, joka koskee erityisesti viranomaisten oikeutta käsitellä arkaluontoisina tietoina pidettäviä biometrisiä tietoja. Koska kyse arkaluonteisista tiedoista, tämä asettaa korostuneita vaatimuksia perustuslakivaliokunnan lausunnossa edellytetylle ennakolliselle lupajärjestelmälle.
8. Toisaalta hallintovaliokunta perustelee ehdotustaan sillä, että valiokunnan käsityksen mukaan "EUT:n oikeuskäytännöstä ei seuraa velvoitetta säätää menettelystä, jossa luvan biometristen tietojen vertaamiselle myöntäisi kokonaan poliisiorganisaatiosta erillinen riippumaton hallintoelin." Lisäksi hallintovaliokunnan mukaan "biometristen tietojen käsittely henkilön tunnistamiseksi tai hänen henkilöllisyytensä todentamiseksi EUT:n oikeuskäytännön mukaan ei valiokunnan mukaan muodosta yhtä vakavaa puuttumista perusoikeuksiin kuin liikenne- ja paikkatietojen säilyttäminen, eikä biometristen tietojen käsittelyä ole EUT:n oikeuskäytännössä kytketty kaikilta osin vastaaviin edellytyksiin kuin esimerkiksi liikenne- ja paikkatietojen käsittelyä." (kappale 27)

9. Hallintovaliokunta edelleen katsoo mietintöluonnoksen kappaleista 28-33 ilmenevillä perusteilla, että Poliisihallitus olisi erillinen viranomainen esimerkiksi esitutkintaviranomaisiin nähden, ja että hallintovaliokunnalle esitetyn asiantuntijanäkemyksen mukaan hallintoelin voisi olla myös yksittäinen virkamies.
10. Nyt on kuitenkin kysymys sen arvioimisesta, toteuttaako hallintovaliokunnan ehdotus perustuslakivaliokunnan lausunnossa edellytettyä ennakollista lupajärjestelmää, jossa luvan myöntäjä on asian kannalta merkityksellisestä toimeenpanovallasta riippumaton elin. Kysymys on perustuslakivaliokunnan perustuslakiin, ei EU-oikeuteen, perustuvasta vaatimuksesta ja toteuttamisesta, minkä perustuslakivaliokunta asetti edellytykseksi lakiehdotuksen käsittelylle tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.
11. Kuten perustuslakivaliokunnan lausunnosta ilmenee, käsillä oleva sääntely koskee erityisesti viranomaisten oikeutta käsitellä arkaluonteisina tietoina pidettäviä biometrisiä tietoja, mitä on arvioitava perustuslain 10 §:n turvaaman yksityiselämän ja henkilötietojen suojan sekä siihen liittyvän käyttötarkoitussidonnaisuusperiaatteen kannalta ja perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten mukaisesti. Ehdotettu sääntely merkitsee myös asteeltaan verraten voimakasta ja laaja-alaista puuttumista perustuslain 10 §:ssä turvattuun yksityiselämän ja henkilötietojen suojaan.
12. Tässä yhteydessä on syytä kiinnittää huomiota myös siihen, että laite-etsinnän päättämistä koskevassa lausunnossaan PeVL 32/2025 vp perustuslakivaliokunta totesi yksittäisen virkamiehen toimivallasta päättää laite-etsinnästä seuraavasti:

> ” (10) Pidättämiseen oikeutettu virkamies voi lakiehdotuksen mukaan päättää laite-etsinnästä myös, jos on perusteltu syy olettaa, *ettei laite sisällä erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tietoja, muita arkaluonteisia tietoja eikä tietoja henkilön yksityiselämästä*. Tällaisia laitteita voivat lainkohdan perustelujen (s. 34) mukaan olla esimerkiksi yritysten erilaiset työntekoon tarkoitetut laitteet, kuten työmaakoneet, kameravalvontalaitteet, kulkuneuvojen tietotekniset laitteet, ohjainlaitteet ja -palvelimet, liikenteen reititykseen liittyvät koneet, teollisuuden koneet ja laitteet sekä datan muodossa olevat kirjanpidot. Poikkeusmahdollisuus ei perustelujen (s. 39) mukaan esimerkiksi koske matkapuhelimia ja tabletteja, jotka oletettavasti pääsääntöisesti voivat sisältää laaja-alaisestikin tietoja laitteen haltijasta tai muusta siihen oikeutetusta henkilöstä, vaan se koskee lähtökohtaisesti tiettyyn kohdennettuun toimintaan suunnattuja tai tarkoitettuja laitteita.” (*Kursivointi* – TO)

13. Yksittäisen virkamiehen toimivalta päättää laite-etsinnästä on poikkeus siitä pääsäännöstä, jonka mukaan laite-etsinnän edellytykseksi on asetettava tuomioistuimen tai riippumattoman hallintoelimen suorittama etukäteisvalvonta tilanteissa, joissa laite sisältää erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tietoja, muita arkaluonteisia tietoja tai tietoja henkilön yksityiselämästä.
14. Kuten perustuslakivaliokunnan edellä siteeratusta linjauksesta lausunnossa PeVL 32/2025 vp ilmenee, että yksittäinen virkamiehen toimivalta päättää laite-etsinnästä on perustuslain 10 §:ssä säädetyn yksityiselämän ja henkilötietojen suojan ja 21 §:ssä säädetyn oikeusturvan kannalta sallittua vain sillä edellytyksellä, että kyseessä oleva laite ei sisällä erityisiin

henkilötietoryhmiin kuuluvia tietoja, muita arkaluonteisia tietoja tai tietoja henkilön yksityiselämästä.

15. Nyt kuitenkin hallintovaliokunnan mietintöluonnoksen mukaan päätöksen tietojen vertaamisesta voisi tehdä Poliisihallituksen palveluksessa oleva, riittävän perehtyneisyyden ja oikeudellisen asiantuntemuksen omaava virkamies, vaikka kyseisissä tiedoissa on selvästi ja riidattomasti kysymys arkaluontoisista biometrisistä tiedoista.
16. Koska perustuslain 21 §:ssä säädetyn oikeusturvan merkitys on tällaisessa arkaluontoisia henkilötietoja koskevassa sääntely-yhteydessä korostunut, hallintovaliokunnan mietintöluonnoksen ehdotus ei nähdäkseni täytä riittävästi perustuslakivaliokunnan lausunnossa PeVL 24/2026 vp edellytettyä vaatimusta ehdotetun sääntelyn muuttamisesta siten, että ”siinä säädetään vertailua koskevasta ennakollisesta lupajärjestelmästä, jossa luvan myöntäjä on asian kannalta merkityksellisestä toimeenpanovallasta riippumaton elin.”

Biometristen tietojen käsittely rikoksen estämiseksi, paljastamiseksi ja selvittämiseksi

17. Perustuslakivaliokunta katsoi lausuntonsa kappaleista 21-25 ilmenevin perustein, että hallituksen esityksessä ehdotettu sääntely ei kokonaisuudessaan täytä oikeasuhtaisuutta koskevia vaatimuksia. Tästä syystä perustuslakivaliokunta katsoi, että ehdotettua sääntelyä on rajattava niin, että ”siihen kuuluvat vain rangaistusasteikoltaan erityisen moitittavat teot ja valtion turvallisuuden suojaamiseen kiinteästi liittyvät rikokset.” Tämä oli valiokunnan mukaan edellytyksenä 1. lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.
18. Hallintovaliokunta on nyt mietintöluonnoksen sivuilta 16-18 ilmenevillä perusteilla tehnyt ehdotettuun sääntelyyn sellaisia muutoksia, joiden myötä sääntely rajautuu hallintovaliokunnan mukaan vain rikoksiin, joiden voidaan katsoa liittyvän kiinteästi valtion turvallisuuden suojaamiseen (RL 12, 13 ja 34 a luku) sekä rangaistusasteikoltaan erityisen vakaviksi katsottaviin rikoksiin, joista ei voi saada rangaistukseksi pelkkää sakkoa ja joiden enimmäisrangaistus on neljä vuotta vankeutta (RL 20:21a, 21:6a, 25:2, 31:4, 34:1, 34:2, 34:4, 41:2, 41:3). Hallintovaliokunta myös katsoo sivulta 18 ilmenevistä syistä, että välttämätön tarve käsitellä sekä kasvokuvia että sormenjälkitietoja koskisi kaikkia säännöksessä tarkoitettuja rikosnimikkeitä.
19. Nähdäkseni on kuitenkin kyseenalaista, rajautuuko ehdotettu sääntely hallintovaliokunnan mietintöluonnoksessa tehtyjen muutosten jälkeen kaikilta osin sillä tavoin ”kiinteästi” valtion turvallisuuden suojaamiseen liittyviin rikoksiin kuin perustuslakivaliokunnan lausunnossa on edellytetty. Koska kysymys on arkaluontoisista tiedoista, tämä korostaa perustuslain 10 §:n kannalta perustuslakivaliokunnan edellyttämän ”kiinteän” yhteyden vaatimuksen merkitystä. Nähdäkseni kiinteä yhteys tarkoittaa käsillä olevassa sääntely-yhteydessä käytännössä sitä, että käsillä olevat rikokset ovat sekä asiallisesti että välittömästi yhteydessä valtion turvallisuuden suojaamiseen. Hallintovaliokunnan mietintöluonnoksen perusteella tästä ei voi kuitenkaan kaikilta osin täysin vakuuttua.

Lasta seksuaalisesti esittävän kuvan hallussapito ja levittäminen

20. Hallintovaliokunnan käsityksen mukaan lasta seksuaalisesti esittävän kuvan hallussapitoa ja levittämistä ei voida pitää perustuslakivaliokunnan lausunnossa edellytetyllä tavalla rangaistusasteikoltaan erityisen vakavina tai valtion turvallisuuden suojaamiseen kiinteästi liittyvinä rikoksina.
21. Tästä syystä hallintovaliokunta ”joutuu perustuslakivaliokunnan säätämisjärjestyshuomautuksen huomioimiseksi vastentahtoisesti ehdottamaan, että 1 momentin 1 kohdasta poistetaan viittaukset rikoslain 20 luvun 19 §:ään (lasta seksuaalisesti esittävän kuvan levittäminen) ja 21 §:ään (lasta seksuaalisesti esittävän kuvan hallussapito), mikä tarkoittaa sitä, että näiden rikosten estämiseksi, paljastamiseksi ja selvittämiseksi ei voida verrata yksittäisen tehtävän suorittamisen yhteydessä saatavia biometrisia tietoja passi- ja henkilökorttirekisterin biometrisiin tietoihin.” Vastaava koskee myös vertaamista poliisin rekisteriin talletettuihin ulkomaalaislain 131 §:ssä säädettyjen tehtävien suorittamiseksi käsiteltäviin biometrisiin tietoihin sekä 2. lakiehdotuksen 10 §:n nojalla.
22. Lasta seksuaalisesti esittävän kuvan hallussapitoa ja levittämistä ei voida sinänsä pitää voimassa olevan rikoslain mukaan rangaistusasteikoltaan erityisen vakavina rikoksina. Tämä johtuu kuitenkin lainsäätäjän työtapaturmasta, koska se ei ole säätänyt lasta seksuaalisesti esittävän kuvan hallussapitoa ja levittämistä rangaistusasteikoltaan riittävän vakaviksi rikoksiksi, vaikka se olisi ollut perustuslain 22 §:n mukainen perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisvelvoite ja YK:n lapsen oikeuksia koskevan yleissopimuksen 3.1 artiklan (SopS 59 ja 60/1991) säännöskokonaisuus huomioon ottaen perusteltua.
23. Lapsen oikeuksien yleissopimuksen 3 artiklan 1 kohdan mukaan julkisen vallan lapsia koskevissa toimissa on ensisijaisesti otettava huomioon lapsen etu. Lapsen oikeuksien yleissopimuksen 3.1 artikla velvoittaa muun ohella kansallista lainsäätäjää kaikissa lainsäädäntötoimissa, nyt käsillä oleva sääntely mukaan lukien.
24. Nähdäkseni perustuslain 22 §:stä ja lapsen oikeuksien yleissopimuksen 3.1 artiklasta johtuvista syistä ehdotetun sääntelyn mukainen biometristen tietojen vertaaminen tulisi ulottaa rikoslain 20 luvun 19 §:ään (lasta seksuaalisesti esittävän kuvan levittäminen) ja 21 §:ään (lasta seksuaalisesti esittävän kuvan hallussapito), vaikka tällaisia rikoksia ei sinällään voida voimassa olevan rikoslain mukaan pitää erityisen vakavina tai valtion turvallisuuden suojaamiseen kiinteästi liittyvinä rikoksina.