

Tuomas Ojanen
3.3.2026

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

HE 182/2025 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi poliisilain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi

Pääasiallinen sisältö

1. Esityksessä ehdotetaan muutettaviksi poliisilakia, henkilötietojen käsittelystä poliisitoimissa annettua lakia, henkilötietojen käsittelystä Rajavartiolaitoksessa annettua lakia, rajavartiolaitoksen hallinnosta annettua lakia, rikostorjunnasta Tullissa annettua lakia, henkilötietojen käsittelystä Tullissa annettua lakia, sotilaskurinpidosta ja rikostorjunnasta Puolustusvoimissa annettua lakia, puolustusvoimista annettua lakia, henkilötietojen käsittelystä Puolustusvoimissa annettua lakia sekä henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa annettua lakia.
2. Esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa (jakso 11, s. 117-136) ehdotettua sääntelyä on tarkasteltu perustuslain 7 §:ssä säädetyn oikeuden elämään sekä henkilökohtaiseen vapauteen, koskemattomuuteen ja turvallisuuteen sekä 10 §:ssä säädetyn yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta. Lisäksi ehdotettuja säännöksiä on tarkasteltu perustuslain 15 §:ssä säädettyyn omaisuuden suojaan sekä 10 §:ssä säädettyyn kotirauhan suojaan. Perus- ja ihmisoikeuksiin liittyvää tarkastelua on myös muualla esityksessä (ks. erit. jaksot 4.2.4-5).
3. Hallituksen käsityksen mukaan lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä. Hallitus pitää kuitenkin suotavana, että perustuslakivaliokunta antaisi asiasta lausunnon, koska esitys sisältää salassa pidettävien henkilötietojen luovuttamiseen liittyvää sääntelyä, joka on merkityksellistä perustuslain 10 §:ssä turvatun yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta. Perustuslakivaliokunta on katsonut, että poliisilaki on tyypillisesti sellainen säädös, joka voi herkästi joutua ristiriitaan kansalaisten perusoikeuksien, varsinkin klassisten vapausoikeuksien kanssa (PeVL 15/1994 vp ja PeVL 67/2010 vp). Esityksen valmistelussa on noussut esiin kysymyksiä ehdotettujen perusoikeusrajoitusten välttämättömyydestä, oikeasuhtaisuudesta, täsmällisyydestä ja tarkkarajaisuudesta (HE, s. 136)

Arvio

4. Esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa ja muuallakin esityksessä on sinällään tehty verraten kattavasti selkoa ehdotetun sääntelyn arvionnin lähtökohdista paitsi perustuslaissa turvattujen perusoikeuksien myös EU-oikeuden kannalta perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntöä ja EU-tuomioistuimen oikeuskäytäntöä huomioiden. Yleisellä tasolla esityksen säätämisyjärjestysperusteluista ja muualtakin esityksestä ilmeneviin valtiosääntöisen arvionnin lähtökohtiin ei ole olennaista lisättävänä.

5. Esityksessä ehdotetun sääntelyn valtiosääntöisen arvioinnin kannalta on korostettava sitä hallituksen esityksestäkin ilmenevää seikkaa, että käsillä olevalla esityksellä on kiinteä liityntä perustuslakivaliokunnassa parhaillaan käsiteltävänä olevaan hallituksen esitykseen HE 121/2025 vp laeiksi henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa annetun lain, henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa annetun lain, ulkomaalaislain 131 §:n sekä poliisilain 2 luvun 1 §:n muuttamisesta. Tuossa esityksessä ehdotetaan muutoksia säännöksiin, jotka koskevat passilaissa, henkilökorttilaissa ja ulkomaalaislain 131 §:ssä säädettyjen tehtävien suorittamiseksi käsiteltävien biometrinen tietojen käsittelyä ja luovuttamista. Kuten nyt käsillä olevassa esityksessäkin todetaan, "(m)uutokset koskevat osittain samoja poliisin henkilötietolain tiedonvaihtoa koskevia säännöksiä, joita ehdotetaan muutettavaksi tässä esityksessä. Muutosehdotukset on sovitettu yhteen valmisteluvaiheessa niin pitkälle kuin mahdollista. Ehdotukset on tarvittaessa sovitettava yhteen eduskunnassa." (HE, s. 116)
6. Olen ollut kuultavana perustuslakivaliokunnassa hallituksen esityksestä 121/2025 vp. Viittaan lausuntooni 25.2.2026 perustuslakivaliokunnalle toistamatta siitä ilmenevää enemmän tässä. Korostan kuitenkin, että hallituksen esityksessä 121/2025 vp ehdotettava sääntely on mielestäni vastoin perustuslakivaliokunnan vakiintunutta linjausta siitä, että "käyttötarkoitussidonnaisuudesta vain täsmällisiä ja vähäisiksi luonnehdittavia poikkeuksia (PeVL 40/2021 vp, kappale 15)", ja että tällainen "sääntely ei valiokunnan mielestä 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)." Lisäksi hallituksen esityksessä 121/2025 vp ehdotettu sääntely on monelta osin ongelmallista arkaluonteisten tietojen käsittelyä koskevien hyväksyttävyy-, oikeasuhtaisuus- ja välttämättömyysvaatimusten kannalta. Siltä osin kuin nyt arvioitavana olevassa hallituksen esityksessä ehdotettava sääntely koskee samoja poliisin henkilötietolain tiedonvaihtoa koskevia säännöksiä kuin hallituksen esityksessä 121/2025 vp, sitä koskevat samat valtiosääntöoikeudelliset ongelmat.
7. Nyt arvioitavassa esityksessä ehdotettu sääntely on monelta osin muutoinkin kuin vain hallituksen esitykseen 121/2025 vp liittyviltä osiltaan ongelmallista arkaluonteisten tietojen saantia ja luovuttamista koskevien hyväksyttävyy- ja välttämättömyysvaatimusten sekä täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimusten kannalta, vaikka esityksen jatkovalmistelun aikana sen perustuslainmukaisuuteen liittyvä kriittinen lausuntopalaute vaikuttaakin tulleen jossain määrin huomioon otetuksi hallituksen esityksen viimeistelyssä.
8. Kuten hallituksen esityksestäkin ilmenee, perustuslakivaliokunta on henkilötietojen saantia ja vaihtoa salassapitovelvollisuuden estämättä koskevaa sääntelyä perustuslain 10 §:n 1 momentissa säädetyn yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta lausuntokäytännössään kiinnittänyt huomiota siihen, mihin ja ketä koskeviin tietoihin

tiedonsaantioikeus ulottuu ja miten tiedonsaantioikeus sidotaan tietojen välttämättömyyteen. Viranomaisen tiedonsaantioikeus ja tietojen luovuttamismahdollisuus ovat voineet liittyä jonkin tarkoituksen kannalta tarpeellisiin tietoihin, jos tietosisällöt on pyritty luettelemaan laissa tyhjentävästi. Jos taas tietosisältöjä ei ole samalla tavalla luetteloitu, sääntelyyn on valiokunnan mukaan pitänyt sisällyttää vaatimus tietojen välttämättömyydestä jonkin tarkoituksen kannalta (ks. esim. PeVL 31/2017 sekä PeVL 17/2016 vp ja siinä viitatu lausunnot). Esityksessä on kuitenkin jätetty mainitsematta, että perustuslakivaliokunta ei ole toisaalta pitänyt hyvin väljiä ja yksilöimättömiä tietojensaantioikeuksia perustuslain kannalta mahdollisina edes silloin, kun ne on sidottu välttämättömyyskriteeriin (ks. esim. PeVL 71/2014 vp, PeVL 62/2010 vp ja PeVL 59/2010 vp).

9. Näiden perustuslakivaliokunnan linjausten kannalta ovat ongelmallisia useat lakiehdotusten säännökset.

- 1. Lakiehdotuksen 7 luvun 2 §: 2 momentin mukaan "Poliisi saa salassapitosäännösten estämättä luovuttaa muita kuin 1 §:n 1 momentissa tarkoitettuja tietoja viranomaiselle tai julkista tehtävää hoitavalle yhteisölle, jos tietojen luovuttaminen on yksittäistapauksessa tarpeen poliisille tai muulle viranomaiselle tai julkista tehtävää hoitavalle kuuluvan tehtävän vuoksi. Lisäksi poliisi saa salassapitosäännösten estämättä luovuttaa edellä tarkoitettuja tietoja viranomaiselle tai julkista tehtävää hoitavalle yhteisölle, jos se on yksittäistapauksessa välttämätöntä tärkeän yleisen tai yksityisen edun vuoksi, joka mahdollistaisi poliisille liian laajan ja yksilöimättömän tiedon luovuttamisen viranomaiselle tai julkista tehtävää hoitavalle yhteisölle, jos tietojen luovuttaminen on yksittäistapauksessa tarpeen poliisille tai muulle viranomaiselle tai julkista tehtävää hoitavalle kuuluvan tehtävän vuoksi." Säännösehdotus mahdollistaisi hyvin laaja-alaisen tietojen luovuttamisen. Säännöksessä ei ole ensinnäkään tarkemmin määritelty viranomaisia ja yhteisöjä, joille tietoja voitaisiin luovuttaa. Samoin tietojen luovutusedellytykset - viranomais- tai julkinen tehtävä taikka tärkeä yleinen tai yksityisen etu - ovat avoimen väljiä. Lisäksi ensimmäisessä virkkeessä luovuttamiskynnys on matalan "tarpeen" vaatimuksen takana. Tässä yhteydessä on huomautettava siitä, että esimerkiksi "yleinen etu" on avoimen väljä ja kaikkea muuta kuin tarkka ja yksiselitteinen käsite, ja että yleisen edun ja siihen liittyvän jonkinmoisen yhteiskunnallisen tai julkisen intressin toteuttaminen ei ole lainvalvonta- ja muiden viranomaisten yksinomainen tehtävä, vaan perustuslain 22 §:n mukainen perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisvelvoite huomioon ottaen viranomaisten ja yleensä julkiseen valtaan laskettavien tahojen velvollisuutena on myös perus- ja ihmisoikeuksien ja tässä tapauksessa erityisesti yksityiselämän ja henkilötietojen suojan perus- ja ihmisoikeuksien toteuttaminen myös tietojen luovuttamisen yhteydessä kussakin yksittäistapauksessa. "Yleinen etu" on siis luovutusperusteena ongelmallinen sen perusvaatimuksen kannalta, että arkaluontoisten tietojen käsittely on rajattava täsmällisillä ja tarkkarajaisilla säännöksillä vain välttämättömään (ks. esim. PeVL 3/2017 vp). Samoin luovutusperuste "yksityinen etu" on ongelmallinen täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimuksen kannalta, koska yksityisen edun sisältö on kaikkea muuta kuin täsmällinen ja yksiselitteinen.
- Edellä selostetut 1. lakiehdotuksen 7 luvun 2 §:n 2 momentin ongelmat koskevat yhtä lailla 4. ja 5. lakiehdotuksissa rajavartioloitokselle ja tullille ehdotettuja tietojen luovutusoikeussäännöksiä.

10. Lisäksi on syytä kiinnittää kritiittistä huomiota siihen, että ehdotetussa sääntelyssä oivat tiedonsaannin ja -luovuttamisen perusteet eivät ole oikeudellisesti toisiinsa nähden yhteismitallisia ja samanarvoisia perus- ja ihmisoikeuksien rajoitusperusteita. Esimerkiksi kansallinen turvallisuus

tiedonsaannin ja -luovuttamisen kannalta oikeudellisesti eri asemassa kuin tiedonsaanti tai -luovuttaminen jonkin muun tärkeän yleisen tai yksityisen edun vuoksi. Viitataan lausuntooni 25.2.2026 perustuslakivaliokunnalle hallituksen esityksestä 121/2025 vp siltä osin kuin siinä on tarkasteltu kansallista turvallisuutta ja muita perusoikeusjärjestelmän kannalta sinänsä hyväksyttäviä perus- ja ihmisoikeuksien rajoitusperusteita toistamatta siitä ilmenevää enemmälti tässä.