**Professori *Jukka Viljanen***

# 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

## Perustuslakivaliokunta 26.3.2026

Arvioin valiokunnan esittämän pyynnön mukaisesti lausunnossani ehdotettua sääntelyä (ml. ehdotetut oikeusturvajärjestelyt) Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklan kannalta.

Hallituksen esityksen tarkoituksena on muuttaa lainsäädäntöä siten, Henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa annetun lain, ulkomaalaislain ja henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa annetun lain säännöksiä biometristen tietojen käsittelystä muutettaisiin siten, että tietoja olisi mahdollista käsitellä nykyistä laajemmin muuhun kuin niiden alkuperäiseen käsittelytarkoitukseen. Muutokset koskisivat poliisin passirekisteriin ja henkilökorttirekisteriin talletettuja biometrisia tietoja sekä poliisin ja Maahanmuuttoviraston rekistereihin talletettuja ulkomaalaisten biometrisia tietoja. Tietoja saisi käyttää ja luovuttaa muun muassa hengelle, terveydelle tai vapaudelle aiheutuvan merkittävän vaaran estämiseksi sekä eräiden vakavien rikosten ennalta estämiseksi, paljastamiseksi ja selvittämiseksi. Tietoja saisi luovuttaa nykyistä laajemmin myös Schengenin tietojärjestelmään sekä maanpuolustuksen suojaamiseksi ja kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi sitä vakavasti uhkaavalta toiminnalta. Lisäksi poliisilain säännöstä henkilöllisyyden selvittämisestä henkilötuntomerkkien avulla täsmennettäisiin.

### Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen

Hallituksen esityksen keskeinen katsaus kohdistuu erityisesti *S. ja Marper v. Yhdistynyt Kuningaskunta (GC 4.12.2008)* sekä *Glukhin v. Venäjä* (4.7.2023) -tapausten muodostaman tulkintajatkumon ympärille. Keskeinen osa tätä jatkumoa on ollut se tekninen kehitys, joka mahdollistaa kerättävän tiedon käyttämisen erilaisissa poliisin suorittamissa toiminnoissa. Myös aikaisemmin kerätty tieto saattaa osoittautua tärkeäksi keinoksi rikosten selvittämisessä. Uusimpana keskeiseen asemaan on noussut esimerkiksi kasvojen tunnistamiseen perustuvan teknologian

käyttäminen ja käytännössä ihmisoikeussopimusten näkökulmasta kohtuuttoman valvonnan kohdistaminen yksilöihin.

S. ja Marper -tapauksen aikana kyse oli nimenomaan sormenjälki- ja muun tunnistamiseen liittyvän materiaalin, kuten solu ja DNA-näytteiden säilyttämisestä myös jo päättyneen rikostutkinnan jälkeen. Toinen valittaja oli joutuneet epäillyiksi vakavasta ryöstön yrityksestä. Toinen valittaja oli puolestaan epäiltynä puolisonsa ahdistelusta. Tutkimusten yhteydessä valittajista oli otettu niin sormenjälki kuin DNA-näytteet. Kun molemmat olivat joko vapautettu tai todettu, ettei syytettä nosteta. He olivat vaatineet poliisin keräämien näytteiden tuhoamista.

Tapauksessa S. ja Marper EIT piti tuomitsemattomien (unconvicted) ihmisten näytteiden (sormenjälki, solu tai DNA-näyte) käyttämistä sopimuksen 8 artiklan vastaisina. Erityisen ongelmallisena pidettiin alaikäisten saamien tietojen käyttämistä. Tässä yhteydessä EIT vetosi erityisesti YK:n lapsen oikeuksien yleissopimuksen 40 artiklaan ja korostanut tarvetta lasten yksityisyyden suojan turvaamiseen rikosoikeudenkäynneissä. EIT korostikin yleisen ja kohdistumattoman toimivaltuuden säilyttää rikoksesta tuomitsemattomien ihmisten sormenjälki tai DNA näytteitä. EIT katsoi, ettei valittajien kohdalla ollut löydetty oikeudenmukaista tasapainoa julkisten intressien ja yksilön oikeuksien välille. Kyseessä oli kohtuuton puuttuminen yksilön oikeuteen yksityiselämän suojaan. Lähtökohtana piti olla erittäin painavat perusteet näytteiden säilyttämiselle. Tällaisia perusteita ei jäsenvaltio ollut osoittanut (§ 123–125).

Venäjää koskeva Glukhin-tapaus puolestaan sisältää selkeän viestin nykyteknologian väärinkäytön mahdollisuuksista. Yksittäinen mielenosoittaja joutui tutkintaan, kun hän osoitti rauhanomaisesti mieltään oppositiopoliitikon saamia syytteitä vastaan. Mies kantoi elävän ihmisen kokoista pahvihahmoa ja hän näytti julkisella Telegram-kanavalla. Tästä saatua kuvakaappausta hyödynnettiin operationaalisissa hakutoiminnoissa, joita voitiin käyttää vain tiettyihin rajattuihin toimiin. Hänen henkilöllisyytensä tunnistettiin oletettavasti kasvojen tunnistusohjelmien avulle ja hänet pidätettiin. Valittaja katsoi, että näitä hakutoimintoja ei voinut käyttää hallinnollisessa rikkomuksessa, josta hänen kohdallaan oli kyse.

EIT korostaa Glukhin-ratkaisussaan niitä keskeisiä periaatteita (§§ 73–76), jotka on otettava huomioon käytettäessä kasvojen tunnistusta tai vastaavia teknologioita. EIT korostaa erityisesti sitä, että koko ajan kehittyvän teknologian aikana, on kiinnitettävä entistä enemmän huomiota tietojen käsittelyssä käytettävissä oleviin oikeussuojakeinoihin. Erityisesti siihen, että ne tarjoavat riittävän

suojan uusien teknologioiden väärinkäytöltä, kun teknologiat muuttuvat entistä kehittyneemmiksi ja poliisin käytössä olevaa rekisteritietoa voidaan hyödyntää aiempaa helpommin. Glukhinin kohdalla toteutettu rauhanomaiseen mielenilmaisuun liittyvä tutkinta, henkilön paikantaminen ja kiinniotto kasvojen tunnistusta käyttäen ei täyttänyt välttämättömyys-vaatimuksen asettamia kriteerejä.

Tietojen säilyttämistä koskevista tapauksista on hyvä mainita myös Gaughran v. Yhdistynyt Kuningaskunta (13.2.2020). Gaughranin kohdalla oli kyse vähäisestä rikoksesta tuomitun henkilön näytteiden säilyttämisestä. EIT katsoi, että järjestelmä ei erotellut henkilöiden tietojen säilyttämistä rikoksen vakavuuden perusteella. Pysyvä tietojen säilyttäminen oli kohtuuton ja EIT kiinnitti huomiota myös siihen, että käytettävissä oleva tarkastelumekanismi tiedon poistamiseksi rekisteristä oli niin kapea, että se oli lähes hypoteettinen (the review available to the individual would appear to be so narrow as to be almost hypothetical).

**Arvio ehdotettujen säännösten yhteensopivuudesta Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklan asettamien vaatimusten kanssa**

Hallituksen esitys sisältää varsin laajan katsauksen lainsäädännön vaikutuksista perus- ja ihmisoikeuksiin sekä erityisesti yksityiselämän suojaan. Sääntelykokonaisuus muodostaa kuitenkin vaikeasti hahmotettavan laajahkon kokonaisuuden ja on sen vuoksi etukäteen lähes mahdotonta hahmottaa kaikkia mahdollisia ristiriitatilanteita ehdotetun sääntelyn ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tulkintakäytännön kanssa. Kun EIT vielä rakentaa sopimusmääräysten loukkausta koskevan arvioinnin siihen, miten oikeussuojakeinot käytännössä takaavat turvattujen oikeuksien suojan, on erittäin vaikeaa tunnistaa kaikkia mahdollisia esitettyyn lainsäädäntökokonaisuuteen liittyviä ristiriitaisuuksia.

EIT:n ratkaisukäytäntö osoittaa, että vaikka alun perin ajatellen riittävät suojamekanismit on laissa määritelty, moderni teknologia on tarjonnut sellaisia mahdollisuuksia käyttää henkilöistä kerättyjä tietoja, joihin lainsäädännössä ei ole osattu varautua. Erityisesti ongelmaksi ovat muodostuneet tilanteet, joissa ihmisoikeussuojaan puuttuvat vaikutukset ovat ulottuneet myös sellaiseen ryhmään, jota ajateltiin lainsäädännöllä lähtökohtaisesti suojeltavan tai sellaisiin menettelyihin, jotka lainsäädäntö lähtökohtaisesti kuviteltiin estävän. Tämä tulkinnasta nouseva havainto asettaa yleisemmän kysymyksen siitä pitäisikö suojakeinojen olla jo valmiiksi rakennettu tiukemmiksi ja esimerkiksi onko sellaisia tilanteita, joissa kerättyjen henkilötietoaineistojen käyttämiseltä edellytettäisiin tuomioistuimen antamaa perusteltua ja huolellisesti punnittua ratkaisua. Tulevan

oikeuskäytännön varaan jää sen seuranta, onko poliisiorganisaation sisäinen päätöksentekoketju riittävä takaamaan oikeasuhtainen punninta myös jatkossa. HE:ssä todetaan (s. 50), että valmistelussa ei ole tunnistettu tilanteita, joissa edellytettäisiin tuomioistuimen ennakollista tai jälkikäteistä lupaa henkilötietojen käsittelylle. Tämä toteamuksen osalta voi olla, että myöhempi oikeuskäytäntö tulee paljastamaan vielä tällä hetkellä piiloon jäävän tarpeen tuomioistuimen lupaan perustuvaan henkilötietojen käyttöön. EIT:n Glukhin-tapaus osoittaa kuinka uusien, merkittävien valvontakeinojen laajamittainen käyttöönotto yhteiskunnan arjessa etenee usein käytännössä nopeammin ja johtaa väistämättä tilanteeseen, jossa lainsäädäntö suojakeinoineen tulee valitettavasti kaukana perässä.

Keskeinen tulkintaohje EIT:n ratkaisuissa liittyy siihen, että järjestelmän on turvattava aito välttämättömyyspunninta henkilötietojen käytöstä päätettäessä. Ihmisoikeussopimuksen kanssa yhteensopivissa ratkaisuissa pohditaan toimien oikeasuhtaisuutta ja tarkoituksena on löytää julkisten intressien ja yksilön oikeuksien kannalta tasapainoinen ratkaisu. Järjestelmän on estettävä tilanteet, joissa rekisteritietoja väärinkäytetään viranomaistutkinnan yhteydessä. Myös lainsäädännön täsmällisyyttä ja tarkkarajaisuutta koskevat vaatimukset nousevat keskeiseen asemaan. Käytännössä sääntelyssä edellytetään viittausta toimenpiteiden välttämättömyyteen ja rekisteritietojen käyttöä mahdollistavien toimien selkeää määrittelyä ja perustetta. Viranomaisten harkintavalta käyttää rekisteritietoa on rajattava riittävän tarkasti. Myös päättävien ja vastuussa olevien henkilöiden määritteleminen säännöksissä on olennaista eli viranomaistoiminnan päätöksentekoketjun pitää olla tarkasti määritelty. Tässä mielessä henkilötietojen käyttöä koskevassa sääntelyssä on kyse samoista vaatimuksista kuin poliisin ja muiden viranomaisten pakkokeinoja käsittelevässä sääntelyssä.

EIT:n keskeinen tulkintaohje on kiinnittää erityistä huomiota tilanteisiin, joissa on nopea teknologinen kehitys mahdollistaa voimakkaan puuttumisen yksilön yksityiselämän suojaan. Kun voidaan yhdistää esimerkiksi käytössä olevaa kameravalvontaa ja valmista rekisteriaineistoa vaikkapa kasvojen tunnistuksen kaltaisilla sovelluksilla, on lainsäädäntöön kirjatusta välttämättömyyden arvioinnista huolimatta helposti seurauksena kohtuuton puuttuminen yksilön oikeuksiin. Tällöin teknologian käytön kynnys pitää määritellä mahdollisimman korkeaksi ja siten, että sitä käytetään vain ja ainoastaan poikkeuksellisen vakavissa tilanteissa ja poikkeuksellisen vakavien rikosten tutkinnassa. Vaikka jokin toiminta on määritelty siten, että sillä estetään aineiston käyttäminen, voi teknologia kuitenkin käytännössä mahdollistaa käytetyn aineiston.

Esitetyssä sääntelyssä on laajasti otettu EIT:n asettamia vaatimuksia huomioon. Esityksen pykäläluonnoksissa on määritelty selkeästi ne tilanteet, joissa kerättyä tietoa voidaan käyttää muuhun kuin alkuperäiseen tarkoitukseen. Poikkeuksia koskevissa pykälissä kerrotaan selkeästi, mihin tarkoitukseen tietoja voidaan käyttää ja samalla vaaditaan, että käytön tulee perustua välttämättömyyteen. Myös useassa kohdin on selkeästi määrätty käytetyn tiedon hävittämisestä käytön jälkeen.

Tietojen poistamisessa on ehdotettu lain 38 §:ssä 10 vuoden määräaikaa. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännössä ei ole kiinnitetty nimenomaisesti johonkin vuoteen poistamista, vaan on todettu, että kerättyjen tietojen pysyvä säilyttäminen on suhteetonta ja eikä rajattomalle säilytysajalle ole löydettävissä perusteita. Olennaista tässäkin pykälässä on, että säilyttäminen sidotaan 15 e §:n asettamiin vaatimuksiin.

EIT:n 8 artiklaa koskevan oikeuskäytännön näkökulmasta on olennaista, että ehdotetun sääntelyn toimivaltuudet ovat huolellisesti määriteltyjä, prosessit ovat täsmällisiä ja sidottuja laissa määriteltyihin nimenomaisiin tavoitteisiin. Luonteeltaan yleiset ja valikoimattomat (blanket and indiscriminate nature of retention) tietojen säilyttämismääräykset muodostuvat ongelmallisiksi. Esimerkiksi ihmisoikeussopimuksen 8 artiklan vaatimusten kanssa yhteensopiva tietojen säilyttäminen tulee kohdistua eri lailla niihin, joiden tiedot on kerätty rikoksesta saadun tuomion perusteella verrattuna niihin aineistoihin, joita on kerätty ihmisiltä, joita ei ole tuomittu rikoksista.

**Tampereella 26.3.2026**

Jukka Viljanen
Julkisoikeuden professori
Tampereen yliopisto