PERUSTUSLAKIVALIOKUNNALLE

Asia: HE 206/2020 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi henkilökorttilain, passilain, henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa annetun lain sekä ulkomaalaislain muuttamisesta

Esitän lausuntonani kunnioittaen seuraavaa.

Ehdotetut muutokset kansalliseen lainsäädäntöön täydentäisivät Euroopan unionin ID-asetusta (EU 2019/1157). Sääntelyssä olisi ensisijaisesti kyse biometristen tunnisteiden eli kasvokuvan ja sormenjälkien käsittelystä. Hallituksen esityksen mukaan useista seikoista on tarpeen säätää tarkentavasti kansallisella tasolla, jotta asetus voi tulla tehokkaasti sovelletuksi. Keskeinen muutos on, että henkilökorttirekisteriin talletettaisiin jo nykyään talletettavien biometristen kasvokuvien lisäksi myös henkilökortin hakijalta henkilökortin hakutilanteessa otetut sormenjäljet.

Vaikutus perus- ja ihmisoikeuksiin

Euroopan unionin toiminnasta annetun sopimuksen 21 artiklalla EU:n kansalaisille annetaan oikeus liikkua ja oleskella vapaasti EU:n jäsenvaltioiden alueella. Esityksen tarkoitus on lisätä asiakirjojen turvallisuutta parantamalla henkilökorttien ominaisuuksia siten, että vapaata liikkuvuutta koskevia oikeuksia voidaan käyttää turvallisemmin.

Henkilökorttien turvallisuuden edistäminen ja henkilöllisyyden väärinkäytön estäminen vaikuttavat perustuslain 21 §:ssä säädettyyn oikeusturvaan. Lisäksi ehdotettu sormenjälkien tallettamista koskeva sääntely pyrkii suojaamaan henkilöiden identiteettiä. Passirekisteriin ja henkilökorttirekisteriin talletettujen sormenjälkitietojen vertailu ovat tässä merkityksellisiä. Kaiken kaikkiaan ehdotetulla sääntelyllä pyritään parantamaan yleistä turvallisuutta ja asiakirjaturvallisuutta sekä estämään yksilöihin kohdistuvia oikeudenloukkauksia.

Esityksellä rajoitettaisiin kuitenkin perustuslain 10 §:n turvaamaa yksityiselämän suojaa siten, että ehdotukseen sisältyy laajamittaista henkilötietojen käsittelyä. Sormenjäljet ovat erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia henkilötietoja, joiden käsittely koskettaa yksityiselämään kuuluvan henkilötietojen suojan ydintä. Tässä yhteydessä on tärkeää todeta, että kun henkilötietoja käsitellään viranomaisen

lakisääteisen velvoitteen noudattamiseksi, rekisteröidyllä on vain rajalliset mahdollisuudet vaikuttaa omien henkilötietojensa käsittelyyn.

Henkilötietojen suoja ja kansallinen sääntely

Perustuslakivaliokunnan näkemyksen mukaan henkilötietojen suoja tulee turvata ensisijaisesti yleisen tietosuoja-asetuksen ja kansallisen yleislainsäädännön nojalla. Kansallisen erityislainsäädännön säätämiseen tulee suhtautua pidättyvästi ja rajata sellaisen säätäminen vain välttämättömään tietosuoja-asetuksen antaman kansallisen liikkumavaran puitteissa. Valiokunnan mielestä on kuitenkin selvää, että erityislainsäädännön tarpeellisuutta on arvioitava myös tietosuoja-asetuksen edellyttämän riskiperustaisen lähestymistavan mukaisesti kiinnittämällä huomiota tietojen käsittelyn aiheuttamiin uhkiin ja riskeihin. Mitä korkeampi riski käsittelystä aiheutuu luonnollisen henkilön oikeuksille ja vapauksille, sitä perustellumpaa on yksityiskohtaisempi sääntely. Tällä seikalla on erityistä merkitystä arkaluonteisten tietojen käsittelyn kohdalla. Arkaluonteisten tietojen käsittely on syytä rajata täsmällisillä ja tarkkarajaisilla säännöksillä vain välttämättömään. (Ks. esim. PeVL 51/2018 vp, s. 3–4, PeVL 3/2017 vp, s. 5 ja PeVL 14/2018 vp, s. 4-6). Perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt myös erityistä huomiota sääntelytarpeeseen silloin, kun henkilötietoja käsittelee viranomainen (PeVL 14/2018, s. 4–5).

Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön perusteella hallituksen esitystä on tarkasteltava erityisesti yleisen tietosuoja-asetuksen vaatimusten kannalta. Silti kansallinen liikkumavara määräytyy tässä tapauksessa myös unionin ID-asetuksen mukaisesti.

Käsittelyn oikeusperusta

Henkilötietojen käsittely on tietosuoja-asetuksen mukaan sallittua ainoastaan silloin, kun sille on laillinen syy eli oikeusperusta. EU:n ID-asetus ei anna oikeusperustaa kansallisen tason tietokantojen perustamiselle tai ylläpitämiselle biometristen tietojen tallentamista varten. Oikeusperusta jää kansallisen lainsäädännön varaan, mutta sen on oltava tietosuojaa koskevan unionin oikeuden mukainen (EU:n ID-asetuksen johdanto-osan 21 kohta).

Esityksen mukaan ehdotettu henkilötietojen käsittely on tarpeen rekisterinpitäjän lakisääteisen velvoitteen noudattamiseksi. Siten oikeusperustaksi on valittu tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan c alakohta. Se soveltuu tarkoitukseen varsin hyvin. Esityksen keskeinen tavoite on kuitenkin säätää biometristen tunnisteiden käsittelystä.

Ne ovat yleisen tietosuoja-asetuksen mukaan erityisiä henkilötietoja (kotimaisessa keskustelussa ”arkaluonteisia”). Niiden käsittely perustuisi esityksen mukaan tietosuoja-asetuksen 9 artiklan 2 kohdan g alakohtaan, jonka mukaan erityisiä henkilötietoryhmiä voidaan käsitellä, kun se on tarpeen tärkeää yleistä etua koskevasta syystä jäsenvaltion lainsäädännön nojalla. Sääntelyn on myös oltava oikeasuhtaista tavoitteeseen nähden, siinä on noudatettava keskeisiltä osin oikeutta henkilötietojen suojaan ja siinä on säädettävä asianmukaisista ja erityisistä toimenpiteistä rekisteröidyn perusoikeuksien ja etujen suojaamiseksi. Hallituksen esitystä on arvioitava näiden vaatimusten valossa.

Kun kyse on poliisin suorittamasta henkilötiedon käsittelystä, sisältyy erityislainsäädäntöön varsin paljon mahdollisuuksia poiketa henkilötietojen suojan kaikista vaatimuksista. Esitystä on arvioitava sen kannalta, mahdollistaako nykyinen kansallinen lainsäädäntö sen, että henkilötietojen suoja EU:n ID-asetuksen täytäntöönpanon yhteydessä tuo suhteettoman pitkälle meneviä rajoituksia henkilötietojen suojaan. On huomattava, ettei nyt käsiteltävä sääntelykokonaisuus liity suoraan rikosten selvittämiseen tai kansallisen turvallisuuden ylläpitämiseen. Niissä asioissa on mahdollisesti perusteltua rajoittaa joitakin tietosuojaoikeuksia, mutta nyt on kyseessä ensisijaisesti poliisin suorittama hallintotyö.

Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan biometrisiä tunnisteita sisältäviin laajoihin tietokantoihin saattaa liittyä tietoturvaan ja tietojen väärinkäyttöön liittyviä vakavia riskejä, jotka voivat viime kädessä muodostaa uhan henkilön identiteetille (PeVL 14/2018 vp, s. 5, PeVL 13/2016 vp, s. 4 ja PeVL 14/2009 vp, s. 3/I). Poliisin henkilörekistereihin talletetaan runsaasti sellaisia tietoja, joiden suojaaminen oikeudettomalta käytöltä on erittäin tärkeää.

Rekisterinpitäjä

Yleinen tietosuoja-asetus on lisännyt rekisterinpitäjän vastuuta. Ehdotuksessa todetaan, että rekisterinpitäjänä toimisi poliisihallitus. Poliisihallitus siis vastaa siitä, että henkilötietoja käsitellään lainmukaisesti. Sen on kyettävä myös osoittamaan, että henkilötietojen käsittely on tietosuojalainsäädännön mukaista. On tärkeää, että rekisterinpitäjä on osoitettu ehdotuksessa yksiselitteisesti niin, että vastuutaho on kaikissa tilanteissa selvä.

Vaikka esityksessä on määrätty poliisihallitus rekisterinpitäjäksi, sisältyy siihen jonkin verran myös jaettua vastuuta. Ajatus on ilmeisesti se, että muut tahot toimisivat henkilötietojen käsittelijöinä tietosuoja-asetuksen tarkoittamassa merkityksessä.

Matkustusoikeudellisen henkilökortin tekniseen osaan eli siruun talletettaisiin henkilökortin hakijalta otetut sormenjäljet. Esityksen mukaan poliisihallituksen tehtävä on huolehtia tästä henkilökortin teknisen osan tietoturvasta. Ulkoministeriö vastaisi Suomen edustuston myöntämän henkilökortin tekniseen osaan talletettujen tietojen suojaamisesta. Tekniseen osaan talletettujen tietojen aitouden ja eheyden varmistamiseen liittyvät sekä sormenjälkien lukemisessa tarvittavat varmenteet loisi Digi- ja väestötietovirasto. Sormenjälkiä erityisen arkaluonteisina tietoina saisivat lukea henkilökorttiviranomainen, poliisi, Rajavartiolaitos ja Tulli silloin, kun se hoitaa rajatarkastusviranomaisen tehtäviä. Näin ollen henkilötietoja käsittelisi varsin laaja joukko viranomaisia, mutta esityksen mukaan poliisihallitus olisi silti koko käsittelykokonaisuudesta vastaava taho.

Maahanmuuttovirasto ottaa oleskelukorttihakemusta jätettäessä hakijalta sormenjäljet ulkomaalaislain 60 d §:n mukaisesti ja hakijan on liitettävä hakemukseen kasvokuvansa. Lain 60 d §:n 1 momentin mukaan Maahanmuuttovirasto tai Suomen edustusto ottaa oleskelulupahakemuksen ja poliisi tai rajavartiolaitos kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen jättämisen yhteydessä hakijalta sormenjäljet jokaisesta sormesta oleskelulupakorttia varten. Näissä tilanteissa kyseiset viranomaiset lienevät rekisterinpitäjiä, mutta asiaa ei ole täsmennetty perusteluissa tai ehdotettujen pykälien muotoiluissa. Olisi suotavaa, että ainakin lain esitöistä ilmenisi, mikä taho milloinkin on vastuussa henkilötietojen käsittelystä.

Informointivelvollisuus ja tietojen tarkastusoikeus

Tietosuoja-asetuksen keskeisiin periaatteisiin kuuluu läpinäkyvyys, jota täsmentää muun muassa rekisteröidyn oikeus saada pääsy tietoihin (15 artikla), oikeus tietojen oikaisemiseen (16 artikla) sekä oikeus tietojen poistamiseen (17 artikla). Tämän mukaisesti EU:n ID-asetus edellyttää johdanto-osan 40 kohdassa, että säädettävässä lainsäädännössä täsmennetään henkilötietoihin ja erityisesti biometrisiin tunnisteisiin sovellettavat suojatoimet. Rekisteröityjen olisi saatava tietoa siitä, että heidän asiakirjoissaan on tallennusväline, jossa on heidän biometrisiä tietojaan, ja myös siitä, että asiakirjaan on kontaktiton pääsy, sekä kaikista tapauksista, joissa heidän henkilökortteihinsa ja oleskeluasiakirjoihinsa sisältyviä tietoja käytetään. Ehdotuksessa ei ole esitetty tarkkaa sääntelyä siitä, miten nämä rekisteröidyn informointia koskevat velvollisuudet toteutetaan.

ID-asetuksen johdanto-osan 40 kohdassa todetaan edelleen, että rekisteröidyillä olisi joka tapauksessa oltava pääsy henkilökorteissaan ja oleskeluasiakirjoissaan

käsiteltyihin henkilötietoihin ja mahdollisuus oikaista niitä siten, että myönnetään uusi asiakirja, jos kyseiset tiedot ovat virheellisiä tai puutteellisia.

Poliisin henkilötietolain 41 pykälän mukaan rikosasioiden tietosuojalain 23 §:ssä tarkoitetun rekisteröidyn tarkastusoikeuden ja tietosuoja-asetuksen 15 artiklassa tarkoitetun rekisteröidyn tietoon pääsyn toteuttamiseksi rekisterinpitäjä antaa tarvittavat henkilötiedot ja muut tiedot tarkastamista varten, jollei rekisterinpitäjä ole määrännyt muuta poliisin yksikköä antamaan tiedot. Tietojen tarkastusoikeudesta ei ole nyt ehdotetussa kokonaisuudessa säädetty tarkemmin.

Tietojen poistaminen

EU:n ID-asetuksen 10 artiklan 3 kohdan mukaan lukuun ottamatta unionin oikeudessa ja kansallisessa lainsäädännössä vaadittua käsittelyä, henkilökorttien tai oleskeluasiakirjojen yksilöintiä varten tallennetut biometriset tunnisteet on säilytettävä erittäin turvallisesti ja ainoastaan asiakirjan noutopäivään asti ja joka tapauksessa enintään 90 päivää kyseisen asiakirjan myöntämispäivästä. Tämän jälkeen biometriset tunnisteet on välittömästi poistettava tai hävitettävä.

Poliisin henkilötietolain 38 § mukaan lupahallinto- ja valvontatehtävien suorittamiseksi käsiteltävät henkilötiedot poistetaan viimeistään kahdenkymmenen vuoden kuluttua päätöksestä tai sen raukeamisesta, päätöksessä mainitun voimassaoloajan päättymisestä tai henkilötiedon merkitsemisestä. Poliisin henkilötietolakiin ehdotettu 38 §:n 2 momentin 7 kohta muuttaisi tätä niin, että sormenjälkitiedot poistettaisiin henkilökorttirekisteristä viimeistään 30 vuorokauden kuluttua ilman matkustusoikeutta olevan henkilökortin myöntämisestä, jos henkilökortin hakijalle ei henkilökorttilain 17 §:ssä tarkoitetuista syistä myönnetä matkustusoikeudellista henkilökorttia. Muotoilu koskee sormenjälkiä, ei biometrisiä tunnisteita, mikä on omiaan aiheuttamaan epäselvyyttä. Lisäksi muotoilu koskee vain tilanteita, joissa henkilölle ei myönnetä matkustusoikeudellista henkilökorttia. Näillä määrittelyillä ei päästä samaan lopputulokseen kuin EU:n ID-asetus, joka lähtökohtaisesti vaatii biometristen tunnisteiden poistamista tai hävittämistä 90 asiakirjan myöntöpäivän jälkeen.

Hallituksen esityksessä todetaan, että muilta osin henkilökorttirekisteriin talletettujen sormenjälkien käsittelyyn sovellettaisiin voimassa olevaa poliisin henkilötietolain sääntelyä. Henkilökorttirekisteriin talletettavia sormenjälkitietoja olisi mahdollista käsitellä ainoastaan samoin rajoituksin kuin passirekisteriin talletettuja sormenjälkitietoja sekä henkilökorttirekisterin ja passirekisterin biometrisia kuvatietoja. Henkilökortin ja passin hakijoiden luotettavan tunnistamisen

varmistamiseksi tiedot olisi voitava säilyttää voimassa olevan 38 §:n 1 momentin mukaisesti enintään kahdenkymmenen vuoden ajan päätöksestä tai sen raukeamisesta, päätöksessä mainitun voimassaoloajan päättymisestä tai henkilötiedon merkitsemisestä. Tietojen poistamista koskisivat siten samat säännökset kuin passirekisterin sormenjälkitietoja sekä muita passirekisteriin ja henkilökorttirekisteriin talletettavia tietoja. Voidaan todeta, että kansallinen lainsäädäntö mahdollistaa siis huomattavasti laajempaa ja pidempiaikaista tietojen säilyttämistä kuin EU:n ID-asetus. Katsoisin, että asetus antaa tälle ratkaisulle kyllä tilaa, mutta sen toivottavuus henkilötietojen suojan kannalta voidaan kyseenalaistaa.

Myös perustuslakivaliokunta on korostanut, että mitä pidemmäksi henkilötietojen säilytysaika muodostuu, sitä olennaisempaa on huolehtia tietoturvasta, tietojen käytön valvonnasta ja rekisteröidyn oikeusturvasta (PeVL 51/2018, s. 16 ja PeVL 28/2016 vp, s. 7).

Oleskelulupakortin osalta sovellettavaksi tulee ulkomaalaislaki. Sen 60 e §:n mukaan oleskeluluvan haltijalta saa ottaa biometriset tunnisteet ja verrata niitä oleskelulupakorttiin ja matkustusasiakirjaan tallennettuihin biometrisiin tunnisteisiin oleskelulupakortin aitouden toteamiseksi ja oleskeluluvan haltijan henkilöllisyyden todentamiseksi. Vertaamista varten otettuja tietoja voidaan käyttää vain vertaamisen ajan, jonka jälkeen ne on hävitettävä välittömästi.

Käyttötarkoitussidonnaisuus

Esitystä on tarkasteltava sen mukaan, käsitelläänkö tietoja muuhun kuin niiden alkuperäiseen keräämistarkoitukseen. Jos näin on, tulee sääntelyä arvioida käyttötarkoitussidonnaisuuden periaatetta vasten niin kuin tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 4 kohdassa säädetään. Sääntelyn on oltava välttämätön ja oikeasuhtainen toimenpide yleisen tietosuoja-asetuksen 23 artiklan 1 kohdassa tarkoitettujen tavoitteiden turvaamiseksi. Näitä ovat muun muassa kansallinen turvallisuus, yleinen turvallisuus sekä muut unionin tai jäsenvaltion yleiseen julkiseen etuun liittyvät tärkeät tavoitteet. Näissä tilanteissa lainsäädännöllä voidaan rajoittaa joitakin yleisen tietosuoja-asetuksen määrittämiä rekisteröidyn oikeuksia, mutta vain tietyin ehdoin.

Poliisin henkilötietolain 15 §:n 3 momentissa säädettäisiin, että biometrisiä tietoja saadaan niiden alkuperäisen käsittelytarkoituksen sekä 15 §:n 2 momentin mukaisten käsittelytarkoitusten lisäksi käyttää henkilökortin tai passin hakijan tunnistamiseen hänen myöhemmin hakiessaan henkilöllisyyttä osoittavaa asiakirjaa ja asianomaisen henkilön suostumuksella myös tällaisen asiakirjan valmistamiseen.

Poliisin henkilötietolakiin lisättävällä sääntelyllä mahdollistettaisiin hakijan sormenjälkitietojen vertaaminen hakijan varman tunnistamisen mahdollistamiseksi passin tai henkilökortin myöntämismenettelyssä. Henkilökorttirekisteriin talletetut sormenjäljet olisivat hyödynnettävissä myös passin hakemisen yhteydessä eikä hakijan tarvitsisi saapua henkilökohtaisesti viranomaisen luo henkilökorttia tai passia haettaessa, jos henkilökorttilaissa tai passilaissa säädetyt edellytykset täyttyisivät. Passirekisteriin talletettuja passin hakemisen yhteydessä otettuja sormenjälkiä voitaisiin vastaavasti hyödyntää henkilökortin hakemisen yhteydessä. Ehdotus sujuvoittaisi käsittelyä ja säästäisi mahdollisesti myös viranomaisten resursseja. Käyttötarkoituksen muutosta voidaan myös pitää melko vähäisenä ottaen huomioon, että sekä passia että henkilökorttia varten tapahtuva tietojen käsittely lienee luonteelta varsin samankaltaista.

Poliisin henkilötietolain 15 §:ssä säädetään, että poliisi saa käsitellä erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tietoja vain, jos käsittely on käsittelytarkoituksen kannalta välttämätöntä. Pykälän 2 momentissa säädetään tarkemmasta rajoituksesta, joka koskee henkilökorttilaissa ja passilaissa säädettyjen tehtävien suorittamiseksi käsiteltävien biometristen tietojen käyttöä. Tietoja saa käyttää muuhun kuin niiden alkuperäiseen käsittelytarkoitukseen vain, jos se on välttämätöntä luonnononnettomuuden, suuronnettomuuden tai muun katastrofin taikka rikoksen kohteeksi joutuneen tai muuten tunnistamattomaksi jääneen uhrin tunnistamiseksi. Ehdotuksen mukaan tämä rajoitus tulisi koskemaan myös henkilökorttirekisteriin talletettavia sormenjälkiä. Ratkaisu on johdonmukainen.

Sekä passirekisterin että henkilökorttirekisterin biometrisia tietoja voisi henkilökortin tai passin hakijan suostumuksella käyttää myös henkilöllisyyttä osoittavan asiakirjan valmistamiseen. Tältä osin sääntely vastaisi nykyisen 3 momentin säännöstä passin sormenjälkitietojen käyttämisestä, mutta kattaisi kaikki henkilökorttilaissa ja passilaissa säädettyjen tehtävien suorittamiseksi käsiteltävät biometriset tiedot. Ehdotuksen mukaan henkilötietojen käsittelyn oikeusperusta ei kuitenkaan olisi suostumus, rekisterinpitäjän lakisääteinen velvoite 9 artiklan 2 kohdan g alakohdassa tarkoitetulla tavalla tärkeää yleistä etua koskevasta syystä. Ratkaisu on ymmärrettävä, mutta se ei lisää tietosuojasääntelyn selkeyttä. Jos lainsäädännössä kirjaimellisesti vaaditaan suostumusta, on jossain määrin epäselvää, miksi käsittelyperusta ei ole suostumus. Tämänkaltaisia ratkaisuja on toki tehty kansallisesti jo ennenkin esim. Koronavilkku-sovelluksen mahdollistaman lainsäädännön kohdalla, joten ne lienevät perustuslakivaliokunnan mukaan hyväksyttäviä (kts. PeVL 20/2020 vp, s. 6-8).

Johtopäätökset

Esityksessä kuvattu henkilötietojen käsittely on suunniteltu pääosin tietosuoja-asetuksen periaatteita noudattaen sekä EU:n ID-asetuksen mukaisesti. Esityksen perusoikeusrajoituksilla voidaan katsoa olevan hyväksyttävä tavoite. Ottaen huomioon tietojen käsittelyn tarkoituksen ja luonteen, voidaan ehdotettuja perusoikeusrajoituksia myös pitää oikeasuhtaisuusvaatimuksen mukaisina.

Ehdotukseen sisältyy kuitenkin joitakin epäselvyyksiä, joiden täsmentäminen edesauttaisi tietosuoja-asetuksen periaatteiden toteuttamista. Rekisteröidyn informoinnista, tietojen tarkastusoikeudesta ja tietojen poistamisesta voisi olla tarpeen säännellä tarkemmin.

Ehdotukseen sisältyy laajamittaista biometristen tietojen käsittelyä. Ne ovat erityisiä henkilötietoryhmiä, joita voidaan käsitellä, kun se on tarpeen tärkeää yleistä etua koskevasta syystä jäsenvaltion lainsäädännön nojalla. Sääntelyn on kuitenkin noudatettava keskeisiltä osin oikeutta henkilötietojen suojaan ja siinä on säädettävä asianmukaisista ja erityisistä toimenpiteistä rekisteröidyn perusoikeuksien ja etujen suojaamiseksi. Jää epäselväksi, täyttääkö ehdotus tämän vaatimuksen asianmukaisista ja erityisistä toimenpiteistä perusoikeuksien ja etujen suojaamiseksi.

Helsingissä 9.2.2021
Susanna Lindroos-Hovinheimo