LAUSUNTO PERUSTUSLAKIVALIOKUNNALLE

Asia:

- HE 206/2020 vp hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi henkilökorttilain, passilain, henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa annetun lain 15 ja 38 §:n sekä ulkomaalaislain 33 a ja 159 §:n muuttamisesta

Perustuslakivaliokunta on pyytänyt minulta asiantuntijalausuntoa hallituksen esityksestä 206/2020 vp. Esitän perustuslakivaliokunnalle lausuntonani kunnioittavasti seuraavaa:

1. Yleistä

Hallituksen esityksen keskeinen sisältö liittyy sormenjälkitietojen tallentamiseen henkilökorttirekisteriin sekä henkilökortissa olevaan tekniseen osaan. Sääntelyn perusta kuuluu unionin oikeuteen ja hallituksen esityksen keskeinen sisältö liittyy nk. EU:n ID-asetuksen kansallisen liikkumavaran käyttöön. Hallituksen esitys on merkityksellinen perustuslain 10.1 §:ssä säädetyn henkilötietojen suojan kannalta katsottuna. ID-asetuksen puitteissa on tarpeellista, että sääntelymahdollisuudet käytetään ottamalla huomioon perustuslaista lähtevät sääntelyvaatimukset mm. perusoikeuksien rajoitusperusteista (PeVL 42/2016 vp). Tästä syystä arkaluonteisten tietojen käsittelystä muodostuvien rekisterien perustamista on arvioitava perusoikeuksien rajoitusedellytysten, erityisesti rajoitusten hyväksyttävyyden ja oikeasuhtaisuuden, kannalta (esimerkiksi PeVL 29/2016 vp ja PeVL 21/2012 vp). Hallituksen esitys on tässä suhteessa tarpeellinen.

Henkilökorttiin on tallennettu jo aiemmin henkilön kasvokuva. Nyt ehdotetulla unionin oikeuteen perustuvalla ehdotuksella henkilökorttiin tallennettaisiin myös sormenjälkitiedot ja samalla laajennettaisiin henkilökorttirekisterin tietosisältöä. Kasvokuva ja sormenjälkitiedot ovat EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen 9 (1) artiklassa tarkoitettuja biometrisiä tietoja ja siten ne kuuluvat erityisiin henkilötietoryhmiin (arkaluonteiset tiedot). Ehdotettu muutos tarkoittaa sitä, että henkilötodistuksina ja matkustusasiakirjoina käytettävät passi ja henkilökortti sisältäisivät samat biometriset tiedot.

Perustuslakivaliokunta on arvioinut aiemmin sormenjälkitietojen käsittelyedellytyksiä passilain ja ulkomaalaislain lakiehdotusten käsittelyn yhteydessä (PeVL 14/2009 vp, PeVL 47/2010 vp). Sormenjälkitietojen käsittelyn edellytyksiä on käsitelty myös ihmisoikeuskysymyksenä Euroopan ihmisoikeustuomioistuimessa (M.K v France 18.4.2013), jossa arvioitiin sormenjälkitietojen säilyttämisen perusteita ja säilytysaikaa. Unionin tuomioistuimessa on puolestaan käsitelty (C-291/12, Schwarz) tapaus, jossa arviointiin sormenjälkitietojen käsittelytarvetta passeissa.

Hallituksen esitys sisältää säätämisjärjestysperustelut, jotka sisältävät katsauksen perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntöön henkilötietojen suojasta ja erityisesti biometristen tietojen käsittelystä. Säätämisjärjestysperustelut sisältävät niukat arvioinnit lakiehdotusten suhteesta perustuslaista ja perustuslakivaliokunnan lausunnoista lähteviin sääntelyvaatimuksiin.

2. Henkilökortti, henkilökorttirekisteri ja tietoturvallisuus

Hallituksen esityksen säätämisjärjestysperusteluissa on esitetty näkemys siitä, että tietosuojan yleislainsäädäntö sisältäisi yksityiskohtaiset säännökset tietoturvallisuudesta. Tietosuoja-asetus (24 (1) artikla, 25 (2) artikla ja 32 artikla) sisältää vaatimuksen rekisterinpitäjälle toteuttaa tekniset ja organisatoriset toimet henkilötietojen suojaamiseksi. Näin yleisluonteinen sääntely ei muodosta riittävää pohjaa sellaisen käsittelyn tietoturvasääntelyllä, jossa käsittelyn kohteena on erityiset henkilötietoryhmät

tai valtiosääntöisesti arvioiden arkaluonteiset tiedot. Myöskään kansallisen tietosuojalain (1050/2018) 6 §:n 2 momentti ei muodosta asianmukaista arkaluonteisten tietojen tietoturvan varmistavaa sääntelypohjaa, koska mainittu 2 momentin säännös pitää sisällään suosituksenomaisen luettelon tietoturvatoimista, jotka eivät ole sitovia. Sen sijaan julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetussa laissa (906/2019, tiedonhallintalaki) on säädetty tarkemmin ja sitovammin tietoturvallisuustoimenpiteistä tietosuoja-asetuksen sallimissa puitteissa, mutta tämä sääntely kohdistuu niihin henkilötietoihin, jotka sisältyvät viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa (621/1999, julkisuuslaki) tarkoitettuihin viranomaisen asiakirjoihin. Rikosasioiden tietosuojalain (1054/2018) 5 luku sisältää myös tarkentavaa ja täsmällisempää tietoturvallisuussääntelyä. Kaiken kaikkiaan voidaan todeta, että tietosuoja-asetus ja tietosuojalaki eivät luo riittävää pohjaa asianmukaisille tietoturvallisuusvaatimuksille, kun käsittelykohteena on arkaluonteiset tiedot ja niiden ydinalueeseen kuuluvat biometriset tiedot.

Perustuslakivaliokunta on lausuntokäytännössään arvioinut arkaluonteisten tietojen käsittelyn uhkia. Valiokunnan mielestä arkaluonteisia tietoja sisältäviin laajoihin rekistereihin liittyy tietoturvaan ja tietojen väärinkäyttöön liittyviä vakavia riskejä, jotka voivat viime kädessä muodostaa uhan henkilön identiteetille (esimerkiksi PeVL 13/2016 vp). Tästä syystä arkaluonteisten tietojen käsittely tulee rajata täsmällisillä ja tarkkarajaisilla säännöksillä vain välttämättömään (esimerkiksi PeVL 3/2017). Tätä on pidetty säätämisjärjestyskysymyksenä (esimerkiksi PeVL 15/2018 vp). Hallituksen esityksessä ei esitetä uuden rekisterin perustamista, vaan olemassa olevaan rekisterin tietosisällön laajentamista. Perustuslakivaliokunta on katsonut, että tällaisten rekisterien perustamista on arvioitava perusoikeuksien rajoitusedellytysten, erityisesti rajoitusten hyväksyttävyyden ja oikeasuhtaisuuden kannalta (PeVL 21/2012 vp, PeVL 47/2010 vp ja PeVL 14/2009 vp). Keskitetyt rekisterit merkitsevät tarvetta huolehtia rekisteriin talletettavien henkilötietojen suojaamisesta väärinkäytön vaaroilta ja kaikenlaiselta tietojen laittomalta saannilta ja käytöltä (PeVL 29/2016 vp). Rekisterin tietosisällön laajentamista on joka tapauksessa arvioitava vastaavalla tavalla kuin uuden rekisterin perustamista.

Hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen 5 b §:ssä ehdotetaan säädettäväksi henkilökortin tietoturvasta. Mainitun pykälän 1 momentissa osoitetaan kortin teknisen osan tietoturvallisuudesta huolehtimisvelvollisuus Poliisihallituksen tehtäväksi. Varsinaiset tietoturvallisuustoimet perustuvat unionin lainsäädäntöön. Ehdotusta voidaan pitää sääntelyvaatimusten suhteen asianmukaisena, koska tietoturvallisuustoimet on määritelty sitovassa sääntelyssä unionin lainsäädännössä. Vastaavasti 2 momentissa ulkoministeriölle osoitetaan tietoturvallisuuden huolehtimisvelvollisuutta edustustojen myöntämien henkilökorttien tekniseen osaan. Pykälän 3 momentissa ehdotetaan säädettäväksi kansalaisvarmenteen tietoturvasta huolehtimisesta. Säännös vaikuttaa olevan informatiivinen, koska kansalaisvarmenteeseen liittyvistä vastuista ja velvollisuuksista on säädetty Väestötietojärjestelmästä ja Digi- ja väestötietoviraston varmennepalveluista annetun lain (661/2009) 6 luvussa. Kansalaisvarmenteen tietoturvallisuusvaatimukset perustuvat puolestaan unionin lainsäädäntöön (eIDAS-asetus).

Lakiehdotuksen 5 a § vaikuttaa myös tietoturvallisuuden toteuttamiseen. Mainitussa pykälässä on rajoitettu niitä toimijoita, jotka voivat lukea henkilökortista sormenjälkiä. Ehdotusta voidaan pitää välttämättömänä rajoituksena, jolla suojataan yksilön biometristen tunnistamistietojen käyttöä. Sormenjälkitietojen käsittelyn tarkoituksia on rajoitettu myös henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa annetun lain (616/2019, poliisitoimen henkilötietolaki) 15 §:n 2 momentissa. Perustuslakivaliokunta on todennut passirekisteriin tallennettavien sormenjälkitietojen osalta (PeVL 14/2009 vp), ettei estettä ole sormenjälkien merkitsemiseen passirekisteriin. Kuitenkin tietojen käyttämiseen varsinaisen keräämis- ja tallettamistarkoituksen ulkopuolelle jääviin tarkoituksiin on kuitenkin syytä suhtautua hyvin varauksellisesti. Käyttötarkoitussidonnaisuudesta voidaan tällöin tehdä vain täsmällisiä ja vähäisiksi luonnehdittavia poikkeuksia. Valiokunnan mukaan sääntely ei saa johtaa siihen, että muu kuin alkuperäiseen käyttötarkoitukseen liittyvä toiminta muodostuu rekisterin pääasialliseksi tai edes merkittäväksi käyttötavaksi.

Nähdäkseni sääntelykokonaisuus rajoittaa sormenjälkitietojen käsittelyn välttämättömään perustuslakivaliokunnan aiemman lausuntokäytännön mukaisesti eikä käyttötarkoitustakaan laajenneta merkittävästi kuin tietyissä poikkeuksellisissa tilanteissa.

Henkilökorttirekisteristä säädetään henkilökorttilain 31 §:ssä. Kerättävät sormenjäljet tallennetaan paitsi henkilökortin tekniseen osaan, mutta myös henkilökorttirekisteriin. Varsinaisesti henkilötietojen käsittelyn perusteet henkilökorttirekisteristä perustuvat henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa annettuun lakiin. Tietoturvallisuuden toteuttamisen osalta poliisitoimen henkilötietolaissa ei ole erityisiä säännöksiä. Koska henkilökorttiin liittyvä käsittely ei kuulu myöskään rikosasioiden tietosuojalain piiriin, on henkilötietojen käsittelyn tietoturvallisuus lähtökohtaisesti tietosuoja-asetuksen ja tietosuojalain varassa. Tällainen tietoturvallisuusvaatimuksia sisältävät yleisluonteinen ja osin suosituksenomainen sääntely ei ole riittävää nähdäkseni arkaluonteisten tietojen käsittelyssä. Henkilökorttirekisteri on kuitenkin viranomaisen hallussa ja rekisterissä olevat tiedot ovat viranomaisen hallussa olevia tallenteita (PeVL 3/2009 vp), joten henkilökorttirekisterissä olevien tietojen käsittelyyn sovelletaan hallinnon yleislakeina julkisuuslakia ja tiedonhallintalakia, jotka yhdessä muodostavat lähtökohtaisesti riittävät vaatimukset tietoturvallisuustoimenpiteiden toteuttamiselle. Hallituksen esityksessä ei ole kuitenkaan selvitystä siitä, miten tietoturvallisuutta koskevan sääntelyn riittävyys on arvioitu. Perusteluissa viitataan ainoastaan tietosuojan yleiseen sääntelyyn, joka ei ole edellä esitetyillä perusteilla riittävää tietosuoja-asetuksessa ja tietosuojalaissa arkaluonteisten tietojen suojaamiseksi.

Hallituksen esitys ei nähdäkseni sisällä tiedonhallintalain 8 §:n 2 momentissa säädettyä tiedonhallinnan muutosvaikutusarviointia, josta voitaisiin todentaa, miten tietoturvallisuustoimenpiteiden ja olemassa olevan sääntelyn riittävyys on arvioitu. Tiedonhallintalain 8 §:n 2 momentissa on säädetty ministeriöille velvollisuus laatia tiedonhallinnan muutosvaikutusarviointi tilanteissa, joissa valmisteltavina olevilla säännöksillä on vaikutuksia tiedonhallintaan, mukaan lukien tietoturvallisuuteen. Nähdäkseni tällainen muutosvaikutusarviointi tulisi dokumentoida keskeisiltä osin myös hallituksen esitykseen eduskunnan tiedonsaannin turvaamiseksi hallituksen esityksissä esitettyjen sääntelyehdotusten riittävyyden varmistamiseksi parlamentaarisessa käsittelyssä.

3. Säilytysaikoja koskevat ehdotukset ja sääntely

Sormenjälkien tallentamista henkilökorttirekisteriin on perusteltu hallituksen esityksessä mainitun säännösehdotuksen perusteluissa sillä, että rekisteröinti mahdollistaa hakemisen turvallisuuden ja henkilöllisyyden luotettavan varmistamisen. Perustelujen mukaan pelkkä henkilökortin tekniseen osaan talletettu sormenjälki ilman rekisteriin tallettamista ei riitä takaamaan luotettavaa henkilökortin hakijan tai haltijan henkilöllisyyden varmentamista asiakirjan myöntämisprosessin yhteydessä. Edelleen perustelujen mukaan sääntelyllä voitaisiin riittävällä tavalla varmistaa hakijoiden tehokas asiointi sekä henkilökorteille asetettu turvallisuustaso. *Perusteluissa rekisteröinnin peruste on sidottu myöntämisprosessiin*, *joten käsittelyn tarpeellisuus henkilökorttirekisterissä on sidottu myöntöprosessiin*. Tästä näkökulmasta johtuen, ja ottaen huomioon tietosuoja-asetuksesta johtuva käsittelyn minimointivaatimus, epäselväksi jää, miten pitkään sormenjälkiä säilytetään henkilökorttirekisterissä. Henkilökorttilaissa eikä nyt lausuttavana olevassa hallituksen esityksessä ole ehdotusta säilytysajasta muuten kuin matkustusoikeudettomien henkilökorttien (henkilökortti, jota ei voida käyttää matkustusasiakirjana) sormenjälkitietojen osalta. Näiden tietojen säilytysajaksi on ehdotettu 3. lakiehdotuksessa enintään 30 päivää. Matkustusasiakirjoina käytettävien henkilökorttien säilytysajasta ei ole erikseen ehdotettu säädettäväksi mitään. Säilytysaikasääntely perustuu henkilökorttilain 31 §:n 2 momentin perusteella henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa annetun lain 38 §:ään, jonka perusteella säilytysaika olisi jopa 20 vuotta.

Perustuslakivaliokunnan kannanottojen mukaan säilytysaikaa koskevan sääntelyn tulee lain tasolla olla kattavaa ja yksityiskohtaista. Tästä syystä säilytysaikaa koskevissa säännöksissä on oltava aikamääre (PeVL 20/2006 vp). Perustuslakivaliokunnan erään kannanoton mukaan tietojen pysyvä säilyttäminen ei ole henkilötietojen suojan mukaista, ellei siihen ole tietojärjestelmän luonteeseen tai tarkoitukseen liittyviä perusteita. Pysyvää säilyttämistä puoltaa se, että tiedot ovat osin muuttumattomia tai hitaasti muuttuvia eikä niitä päivitetä pelkän ajan kulumisen vuoksi, ja niiden pysyvä säilyttäminen on tarpeellista tehtävien hoitamiseksi (PeVL 54/2010 vp). Valiokunnan käytännön mukaan laajamittainen, erittelemätön, pitkäaikainen ja rajoittamaton tietojen säilyttäminen yhdistettynä viranomaisten erittelemättömään ja rajoittamattomaan pääsyyn näihin tietoihin on valtiosääntöisesti ongelmallinen (PeVL 20/2016 vp, PeVL 18/2014 vp). Valiokunta on painottanut erityisesti arkaluonteisten tietojen säilytysajan rajaamista siihen, mikä on välttämätöntä sen tavoitteen saavuttamiseksi, jonka vuoksi tiedot on järjestelmään tallennettu (PeVL 13/2017 vp, s. 6). Perustuslakivaliokunta on pitänyt eräissä yhteyksissä arkaluonteisten tietojen viiden vuoden säilytysaikaa pitkänä (PeVL 31/2017 vp).

Mikäli sormenjälkitietojen säilytysaika on henkilökorttirekisterissä jopa 20 vuotta, vaikuttaa säilytysaika olevan perusteeton tilanteissa, joissa kortinhaltija ei uusi henkilökorttia sen vanhennuttua. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on käsitellyt ratkaisussaan (M.K v France 18.4.2013) sormenjälkitietojen säilyttämisen minimoinnin tarvetta ja korostanut säilyttämisen tarpeen ja säilytysajan määrittelyn tärkeyttä yksityiselämän suojaamiseksi.

Edellä esitetyistä syistä sormenjälkitietojen säilytysajalle ja säilyttämisen perusteille pitäisi olla selkeät ja täsmälliset säännökset, joten ehdotus ei vaikuttaisi olevan sopusoinnussa valtiosääntöisten ja ihmisoikeuksista johtuvien vaatimusten kanssa.

Yhteenveto

Hallituksen esityksen lakiehdotukset voidaan nähdäkseni käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä, mutta sormenjälkitietojen säilytysaikaa koskeva sääntely vaatisi tarkempaa selvitystä siitä, miten pitkään ja millä perusteella sormenjälkitietoja säilytetään henkilökorttirekisterissä, kun otetaan huomioon perustuslakivaliokunnan kannanotot säilytysaikojen määrittelystä arkaluonteisten tietojen osalta sekä Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisusta johtuva vaatimus sormenjälkitietojen säilytysajan minimoimiselle. Nähdäkseni sääntelyä tulisi tarkentaa, jotta epävarmuus säätämisjärjestyskysymyksestä poistuisi.

Vantaalla 9.2.2021

Tomi Voutilainen
julkisoikeuden professori, dosentti
Itä-Suomen yliopisto