Janne Salminen 9.2.2021

Perustuslakivaliokunta

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

1. Perustuslakivaliokunnan käsiteltävänä on esitys henkilökorttilain, passilain, henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa annetun lain ja ulkomaalaislain muuttamisesta. Sääntelyn tarkoituksena on estää henkilötietojen väärinkäyttöä ja viimekädessä vahvistaa oikeusturvaa vaikeuttamalla identiteettivarkauksia ja niihin liittyviä yksilöön kohdistuvia oikeudenloukkauksia ja muutoinkin vahingollisia vaikutuksia koko yhteiskuntaan.

2. Kysymys on Euroopan unionin sääntelyn kansallisesta toimeenpanosta nimenomaan siltä kannalta, että keskeisimmin nyt kysymys on sellaisesta kansallisesta sääntelystä, joka on tarpeen Euroopan unionin sääntelyn ohella.

Henkilökorttilain ja ulkomaalaislain muutokset näet täydentäisivät unionin kansalaisten henkilökortteja sekä oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen käyttäville unionin kansalaisille ja heidän perheenjäsenilleen myönnettäviä oleskeluasiakirjoja koskevaa Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusta. Asetusta täydentää ennen kaikkea henkilökorttilain säännös sormenjälkien ottamisesta, henkilökortin teknisestä osasta ja sen tietoturvasta sekä sormenjälkien ja kasvokuvien lukemisesta. Ulkomaalaislain muutokset ovat luonteeltaan pääosin teknisiä, tarkistusluonteisia muutoksia.

3. Käsillä olevilla muutoksilla siis täydennettäisiin Euroopan unionin kansalaisten henkilökorttien sekä oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen käyttäville unionin kansalaisille ja heidän perheenjäsenilleen myönnettävien oleskeluasiakirjojen turvallisuuden lisäämisestä annettua Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusta ((EU) 2019/1157).

4. Tällä Euroopan unioniin läheisesti liittyvällä kansallisella sääntelyasetelmalla on myös valtiosääntöoikeudellista merkitystä. Siten se vaikuttaa myös perustuslakivaliokunnan perustuslailliseen arviointiin tässä asiassa.

5. Oikeudellisesti arvioiden sääntelyssä on kysymys yksityiskohdista kokonaisuudessa, joka erittäin kiinteästi koskee yksityishenkilöiden identiteettiä. Sääntely kohdistuu pääosin henkilökorttiin, joka liittyy valtioiden rajoja ylittävän matkustusoikeuteen, sisällytettävään tallennusväliseen (eli sirusta). Niihin tallennetaan biometrisiä tietoja: valokuvia ja sormenjälkitun-

nisteita. Sääntely kohdistuu näiden tietojen keräämiseen, luotettavuuden varmistamisen ja turvalliseen säilyttämiseen ja hyödyntämiseen passien myöntämisessä mutta myös rikostutkinnassa jossain määrin.

6. Henkilötietojen suoja on osa yksityiselämän suojaa. Henkilötietojen suojasta säädetään perustuslain 10.1 §:n mukaan tarkemmin lailla. Koska tämän lisäksi on kysymys yksityiselämän suojan yhdestä ulottuvuudesta lakivarauksen ohella, tämä seikka vaikuttaa henkilötietojen suojaan, joka toteutuminen lainsäätäjän on turvattava perusoikeusjärjestelmän kokonaisuuden kannalta hyväksyttävällä tavalla. Käsillä olevan sääntelyn tarkoittamat tiedot ovat henkilötietoja Euroopan unionin yleisen tietosuoja-asetuksen perusteella, koska tiedot liittyvät tunnistettuun tai suoraan tai epäsuorasti tunnistettavissa olevaan luonnolliseen henkilöön liittyviä tietoja.

7. Käsillä oleva sääntelyehdotus on Euroopan unionin yleisen tietosuoja-asetuksen soveltamisalalla. Kuten perustuslakivaliokunta on todennut unionin perusoikeuskirjan 7 artiklassa turvataan yksityiselämän suoja ja 8 artiklassa jokaisen oikeus henkilötietojensa suojaan. Nämä määräykset sekä unionin tuomioistuimen antamat tuomiot määrittävät näiltä osin yksityiselämän ja henkilötietojen suojan keskeistä sisältöä (PeVL 14/2018). Kansallisen sääntelyn lähtökohtana mainitun asetuksen oloissa pidetään perustuslakivaliokunnan käytännön perusteella sitä, että henkilötietojen suoja turvataan ensisijaisesti yleisen tietosuoja-asetuksen ja kansallisen yleislainsäädännön nojalla. Jo sääntelyn selkeyteen liittyvistä syistä kansallisen erityislainsäädännön säätämiseen on kehotettu vastaavassa käytännössä suhtautumaan pidättyvästi. Sen säätäminen tulisi rajata välttämättömään tietosuoja-asetuksen antaman kansallisen liikkumavaran puitteissa annettavaan sääntelyyn. Samalla on kuitenkin huomattava, että erityislainsäädäntö voi olla varsinkin tarpeen korkeariskisten tietojen osalta. Tällöin mitä korkeampi riski käsittelystä aiheutuu luonnollisen henkilön oikeuksille ja vapauksille, sitä perustellumpaa on yksityiskohtaisempi sääntely.

8. Rekisteröityjen tiedot, jotka tässä ovat tallennuksen kohteena, ovat yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta ja tietosuojalainsäädännön perusteella lähtökohtaisesti arkaluonteisia. Tämä on kiistatonta.

9. Tämän ohella tässä käytetään sääntelyyn kansallista liikkumavaraa, mikä on havaintojeni mukaan tuotu asianmukaisesti esityksessä ilmi ja esityksessä on lisäksi perustuslakivaliokunnankin edellyttämällä tavalla käsitykseni mukaan riittävästi arvioitu kansallisen liikkumavaran käyttöä. Perustuslakivaliokunta on painottanut esimerkiksi, että siltä osin kuin unionin lainsäädäntö edellyttää kansallista sääntelyä tai mahdollistaa sen, tätä kansallista liikkumavaraa käytettäessä otetaan huomioon perus- ja ihmisoikeuksista seuraavat vaatimukset. Tämän vuoksi on erityisesti perusoikeuksien kannalta merkityksellisen sääntelyn osalta syytä selvittää kansallisen liikkumavaran alaa uutta sääntelyä perusteltaessa (PeVL 1/2018 vp).

10. Kansallisen liikkumavaran puitteissa annettavan lainsäädännön on täytettävä yleisen edun mukainen tavoite. Lisäksi sen on oltava oikeasuhtaista tavoiteltuun oikeutettuun päämäärään nähden. Ehdotetun sääntelyn voitaneen hallituksen esityksessä esitetyn perusteella katsoa täyttävän nämä vaatimukset. Lisäksi koska sääntely koskee arkaluonteisina pidettäviä biometrisia tietoja, niiden käsittely edellyttää siitä aiheutuvien riskien vuoksi täsmällistä ja tarkkarajaista sääntelyä. Myös tämän vaatimuksen sääntelyehdotus täyttää. Lisäksi voimassa olevan lainsäädännön käsittelyedellytyksiä koskeva sääntely ja myös yleislainsäädäntö suojaavat täs-

sä yhteydessä käsitykseni mukaan riittävällä tavalla rekisteröidyn perusoikeuksia ja etuja. Myös tämä on asianmukaisesti selvitetty hallituksen esityksen säätämisjärjestysperusteluissa.

11. Näin ollen arvioni käsillä oleva ehdotus henkilötietojen suojaa koskevien vaatimusten osalta täyttäisi perustuslakivaliokunnan aikaisemmin esittämät vaatimukset.

12. Havaintojeni mukaan sääntelyssä (henkilökorttilain 9 a.2 §) on lisäksi perustuslain yhdenvertaisuutta koskevan 6 §:n ja sen soveltamiskäytännön kannalta hyväksyttävällä tavalla ja siten asianmukaisesti otettu huomioon sellaiset erityiset henkilöryhmät lapset, matkustuskiellossa olevat henkilöt, maassa väliaikaisesti oleskelevat henkilöt ja muualta kuin EU-maista tulevat EU-kansalaisten perheenjäsenet sekä henkilöt, joilta tilapäisen tai pysyvän fyysisen rajoitteen vuoksi ei voida ottaa sormenjälkiä. Tältä osin minulla ei ole valtiosääntöoikeudellista huomautettavaa.