OIKEUSMINISTERIÖ
JUSTITIEMINISTERIET

Lausunto

Demokratia- ja julkisoikeusosasto
EU-oikeus ja tietosuoja
Erityisasiantuntija Petteri Jartti

16.11.2022

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

Asiantuntijalausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi väiestötietojärjestelmästä ja Digi- ja väestötietoviraston varmennepalveluista annetun lain muuttamisesta sekä siihen liittyviksi laeiksi (HE 132/2022 vp)

Yleistä

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on pyytänyt 29.9.2022 oikeusministeriöltä asiantuntijalausuntoa otsikkoasiassa. Totean asiassa kunnioittavasti seuraavaa.

Oikeusministeriö on hallituksen esityksen perusvalmisteluvaiheessa antanut valtiovarainministeriölle lausuntonsa, jossa se on esittänyt huomioita muun muassa henkilötietojen suojaa koskevaan erityissääntelyyn ja julkisen hallintotehtävän siirtämistä koskevaan sääntelyyn.

Hallituksen esityksen 2. lakiehdotuksen 29 ja 29 a §:ää ja 3. lakiehdotuksen 12 ja 12 a §:ää koskevat ehdotukset on valmisteltu oikeusministeriössä. Koska edellä mainitut säännökset on valmisteltu oikeusministeriössä, tässä lausunnossa ei arvioida 2. ja 3 lakiehdotusten sisältöä.

Biometristen tietojen käsittelyyn liittyvät suojatoimet

Hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen 9 a §:n 2 momentissa ehdotetaan sääntelyä, jonka mukaan rekisteröintiä pyytävän henkilön henkilöllisyys varmistetaan vertaamalla hänen rekisteröintimenettelyssä kasvoistaan ottamia kuvia ja videoita hänen matkustusasiakirjansa tekniseltä osalta luettavaan kasvokuvaan. Esityksen perustelujen mukaan käsittelyä suoritettaisiin siten, että rekisteröintiä pyytävän henkilön tulisi ehdotuksen mukaan ottaa menettelyssä itsestään vähintään yksi kasvokuva ja video ja esittää ne Digi- ja väestötietovirastolle sähköistä tunnistusmenetelmää hyödyntäen (s. 99).

Postiosoite Postadress	Käyntiosoite Besöksadress	Puhelin Telefon	Faksi Fax	S-posti, internet E-post, internet
Oikeusministeriö PL 25 FI-00023 Valtioneuvosto Finland	Eteläesplanadi 10 00130 Helsinki Finland	0295 16001 Internat. +358 295 16001	09 160 67730 Internat. +358 9 160 67730	oikeusministerio@om.fi www.oikeusministerio.fi www.justitieministeriet.fi

Biometristen tietojen käsittelyssä yksiselitteistä tunnistamista varten on kysymys tietosuoja-asetuksen 9 artiklassa tarkoitetusta käsittelystä (ns. erityisiä henkilötietoryhmiä koskeva käsittely). Perustuslakivaliokunnan vakiintuneen lausuntokäytännön mukaisesti erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvat tiedot ovat myös valtiosääntöisesti arkaluonteisia tietoja. Perustuslakivaliokunta on katsonut, että erityislainsäädännön tarpeellisuutta on arvioitava myös tietosuoja-asetuksenkin 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 (PeVL 14/2018 vp, s. 4). Ottaen huomioon biometristen tietojen luonteen, niiden käsittelyä on pidettävä korkeariskisenä.

Hallituksen esityksessä biometristen tietojen käsittelyperusteeksi on tunnistettu tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan c alakohdan ohella 9 artiklan 2 kohdan g alakohta, joka edellyttää, että jäsenvaltion lainsäädännössä säädetään erityisistä suojatoimista. Esityksen 1. lakiehdotuksen 9 c §:n 1 momentissa ehdotetaan, että biometrisiä tietoja saisi käsitellä vain rekisteröintiä pyytäneen henkilön henkilöllisyyden varmistamiseksi. Pykälän 2 momentissa ehdotetaan, että biometriset tiedot poistetaan heti, kun niiden käsittely ei ole enää välttämätöntä, ja viimeistään kahden kuukauden kuluttua siitä, kun ulkomaan kansalaisen rekisteröintipyyntö etärekisteröintimenettelyssä on tehty.

Biometristen tietojen käsittelyä koskevaa suojatoimisääntelyä on pidettävä perusteltuna, täsmällisenä ja tarkkarajaisena ja sitä on arvioitu hallituksen esityksen säätämisjärjestysperusteluissa onnistuneesti. Todettakoon kuitenkin, että biometristen tietojen kahden kuukauden enimmäissäilytysaikaa ei ole esityksen perusteluissa perusteltu.

Tietosuoja-asetuksen 5 artiklan 1 kohdan e alakohdan säilytyksen rajoittamista koskevan periaatteen mukaisesti henkilötiedot on säilytettävä muodossa, josta rekisteröity on tunnistettavissa ainoastaan niin kauan kuin on tarpeen tietojenkäsittelyn tarkoitusten toteuttamista varten. Tietosuoja-asetuksen johdanto-osan 39 kohdan mukaan henkilötietojen olisi oltava riittäviä ja olennaisia ja rajoituttava siihen, mikä on välttämätöntä niiden käsittelyn tarkoitusten kannalta. Tämä edellyttää erityisesti sitä, että henkilötietojen säilytysaika on mahdollisimman lyhyt. Perustuslakivaliokunta on painottanut erityisesti arkaluonteisten tietojen säilytysajan rajaamista siihen, mikä on välttämätöntä sen tavoitteen saavuttamiseksi, jonka vuoksi tiedot on järjestelmään tallennettu (ks. esim. PeVL 31/2017 vp, s. 5, PeVL 13/2017 vp, s. 6).

Ottaen huomioon tietosuoja-asetuksen säilytyksen rajoittamisen periaate ja perustuslakivaliokunnan arkaluonteisia tietoja koskeva lausuntokäytäntö, valiokuntakäsittelyssä on syytä varmistua siitä, että biometristen tietojen enimmäissäilyttäminen nimenomaisesti enintään kahden kuukauden ajan on perusteltua. Arvioitavaksi tulee lähinnä, voisiko enimmäissäilytysaika olla ehdotettua lyhyempi.

Asetuksenantovaltuutus ja säädöstaso

Hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen 22 §:n 6 momenttiin ehdotetaan säännöstä, jonka mukaan valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä tehtäviä hoidettaessa noudatettavista menettelytavoista sekä 1 momentissa tarkoitetuista tiedoista. Pykälään ehdotetun 1 momentin mukaan Maahanmuuttovirasto voi tallettaa ulkomaan kansalaisesta väestötietojärjestelmään 9 §:n 1 momentin 1 kohdassa tarkoitetuissa tapauksissa henkilötunnuksen antamiseksi tarvittavat tiedot sekä muut 13 ja 17 §:ssä tarkoitetut, ulkomaan kansalaisesta tarvittavat

välttämättömät tiedot. Maahanmuuttovirasto voi henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa annetun lain 1 §:n 1 momentin 1 kohdassa tarkoitettujen asioiden käsittelyn yhteydessä muuttaa väestötietojärjestelmään talletettuja ulkomaan kansalaisen muita kuin henkilötunnuksen antamiseen tarvittavia tietoja sekä lisätä puuttuvia tietoja. Esityksen perustelujen mukaan asetuksella olisi mahdollista säätää tietotasoisesti talletettavista, muutettavista ja lisättävistä tiedoista sekä ulkomaalaisen tietoja väestötietojärjestelmään varten vastaanotettaessa ja tietoja talletettaessa noudatettavista menettelytavoista (s. 125).

Perustuslain 80 §:n 1 momentin mukaan lailla on säädettävä asioista, jotka perustuslain mukaan kuuluvat lain alaan. Perustuslain 10 §:n 1 momentin mukaan henkilötietojen suojasta säädetään tarkemmin lailla. Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä on pidetty selvänä, että perustuslain 10 §:n 1 momentin sääntelyvarauksella ilmaistaan lailla säätämisen lisäksi se lähtökohta, että henkilötietojen suojaa koskeva perusoikeus selvästi edellyttää tuekseen tavallista lainsäädäntöä (PeVL 14/2018 vp, s. 23, kts. myös PeVM 25/1994 vp, s. 5/II—6/I).

Hallintovaliokunta on lausunnossaan kiinnittänyt huomiota siihen, että [ehdotettu] asetuksenantovaltuus näyttää mahdollistavan, että julkaistavien henkilötietojen tietosisällöstä säädettäisiin osin lain tasolla ja täydentävästi valtioneuvoston asetuksella. Perustuslain 10 §:n 1 momentin mukaan henkilötietojen suojasta säädetään tarkemmin lailla. Hallintovaliokunnan saaman selvityksen mukaan tarkoituksena ei ole ollut, että palvelussa julkaistavista henkilötiedoista voidaan säätää osittain valtioneuvoston asetuksella. Tästä syystä hallintovaliokunta esitti, että säännöstä tarkennetaan siten, että lainsäädäntöön ei jää epäselvyyttä henkilötietoihin kohdistuvan sääntelyn säädöstasosta (HaVL 22/2022 vp, s. 2).

Ehdotettu asetuksenantovaltuus perusteluineen vaikuttaa mahdollistavan asetuksen tasolla lakia täydentävästi säätämisen siitä, mitä henkilötietoja rekisteriin tallennetaan. Esityksen valiokuntakäsittelyssä on syytä varmistua, ettei asetuksenantovaltuus ole liian lavea ja ongelmallinen perustuslain 10 §:n 1 momentissa tarkoitetun sääntelyvarauksen näkökulmasta.

Etärekisteröintimenettely

Esityksessä on lähdetty siitä, että etärekisteröintimenettelyssä asia ratkaistaisiin automaattisesti. Automaattinen ratkaiseminen perustuisi julkisen hallinnon automaattista päätöksentekoa koskevassa hallituksen esityksessä (HE 145/2022 vp) ehdotettuun. Kyseisen yleislakiesityksen käsittely on eduskunnassa vielä kesken.

Ehdotetun yleissääntelyn mukaan viranomainen voi ratkaista automaattisesti asian, johon ei sisälly seikkoja, jotka viranomaisen etukäteisen harkinnan mukaan edellyttäisivät tapauskohtaista harkintaa, tai johon sisältyvät tapauskohtaista harkintaa edellyttävät seikat virkamies tai muu asian käsittelijä on arvioinut (ehdotettu hallintolain 53 e §:n 2 momentti). Käsillä olevassa esityksessä (s. 133-134) on katsottu, että etärekisteröintiin ei liittyisi tapauskohtaisen harkinnan tarvetta ja että asia voitaisiin siten ratkaista automaattisesti.

Ehdotetun yleissääntelyn mukaan automaattisen ratkaisemisen edellytyksenä on, että luonnollinen henkilö, johon ratkaisu on kohdistettu voi kaikilta osin vaatia siihen oikaisua maksutta hallintolain 7 a luvun mukaisella oikaisuvaatimuksella tai siihen rinnastuvalla vaatimuksella, joka käsitellään päätöksen tehneessä viranomaisessa tai sen kanssa samaan rekisterinpitäjään kuuluvassa viranomaisessa (ehdotettu hallintolain 53 f §:n 1 momentti). Edellytystä ei kuitenkaan sovelleta, jos automaattisella ratkaisulla hyväksytään asianosaisen vaatimus, joka ei koske toista asianosaista (ehdotettu hallintolain 53 f §:n 2 momentti).

Etärekisteröinnissä olisi esityksen mukaan yleensä kysymys 2 momentissa säädetyn poikkeuksen piiriin kuuluvista päätöksistä, jolloin oikeussuojaedellytystä ei sovelleta. Perusteluissa kuvataan myös tilanteita, joissa etärekisteröinti ei onnistu teknisen ongelman vuoksi, jolloin asiassa ei tehtäisi asiankäsittelyn päättävää ratkaisua ja automaattisen päätöksenteon yleissääntely ei tulisi sovellettavaksi.

Ehdotetun sääntelyn näkökulmasta etärekisteröintimenettelyssä näyttäisi olevan mahdollista päätyä myös tilanteeseen, jossa asianosainen ei täytä etärekisteröinnin edellytyksiä, esimerkiksi väestötietojärjestelmästä ja Digi- ja väestötietoviraston varmennepalveluista annetun lain (VTJ-laki) 9 a §:n 1 momentin 1 kohtaan kaavailtua viidentoista vuoden ikää. Esityksestä jää epäselväksi, miten etärekisteröintimenettelyssä tällöin toimitaan ja olisiko asianosaisella esimerkiksi oikeus vaatia oikaisua VTJ-lain 75 §:n 2 momentin perusteella. Ehdotetun yleissääntelyn mukaan tällaisessa tilanteessa asian käsittely tulee siirtää ihmisen käsiteltäväksi tai asianosaisella on oltava oikeus oikaisuvaatimukseen. Ehdotetun hallintolain 53 f §:n sääntelyyn on siten nyt ehdotetun lain täytäntöönpanovaiheessa kiinnitettävä huomiota erityisesti kielteisten päätösten osalta.

Julkisen hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle

Hallituksen esityksessä esitetään, että Suomen edustuston lisäksi myös toisen Schengen-valtion edustusto ja ulkoinen palveluntarjoaja voisivat ottaa vastaan ulkomaan kansalaisen esittämät henkilötiedot ja asiakirjat väestötietojärjestelmään tallettamista, tietojen muuttamista sekä lisäämistä varten (22 §:n 4 mom.). Sääntely olisi kytketty ulkomaalaislain 69 b §:ssä jo säädettyyn mahdollisuuteen antaa tiettyjä ulkomaalaisasioiden hoitoon liittyviä tehtäviä toisen Schengen-valtion edustustolle ja ulkoiselle palveluntarjoajalle. Ulkomaalaislain järjestely on säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella.

Julkisen hallintotehtävän siirto esitetyllä tavalla vaikuttaa sinänsä tehtävän luonteen perusteella mahdolliselta ja tarkoituksenmukaiselta. Sääntelyyn liittyy kuitenkin täsmentämistarpeita.

Ehdotetun sääntelyn mukaan laissa tarkoitettu julkinen hallintotehtävä siirrettäisiin asiallisesti lailla (”Toisen Schengen-valtion edustusto tai ulkoinen palveluntarjoaja voi toimia tässä momentissa yksilöidyissä tehtävissä Suomen edustuston sijasta”), eikä ulkoistettavaksi ehdotettavista tehtävistä tehtäisi esityksen mukaisen muotoilun perusteella sopimusta toisin kuin ulkomaalaislain 69 b §:n perusteella ulkoistettavista tehtävistä. Tämä johtaisi epäloogiseen tilanteeseen, jossa osasta samaan tehtäväkokonaisuuteen liittyvistä ulkoistetuista tehtävistä tehtäisiin laissa edellytetty sopimus, mutta osa tehtävistä tulisi suoraan nyt ehdotetun sääntelyn nojalla ulkoisen palveluntarjoajan hoidettavaksi. Lisäksi ehdotettu tehtävän siirtäminen lailla jää liian epämääräiseksi sen osalta, mille tahoille ja millä edellytyksillä tehtävä siirrettäisiin. Loogisempaa olisi muotoilla säännös ulkomaalaislakia vastaavalla tavalla siten, että tehtävät voidaan siirtää lain nojalla sopimuksella. Olennaista on, että sääntelystä ilmenee tällöin myös ulkomaalaislakia vastaavasti taho, jolla on oikeus tehdä ulkoistamista kokeva sopimus.

Ulkomaalaislain 69 c §:n 1 momentti on muotoiltu siten, että toisen Schengen-valtion edustustolle ja ulkoiselle palveluntarjoajalle voidaan antaa yksi tai useampi momentissa tarkoitetuista oleskelulupatehtävistä. Ehdotetussa 22 §:n 4 momentissa viitataan ”Suomen edustustolle kuuluviin oleskelulupatehtäviin”. Epäselväksi jää, voisiko säännöksen muotoilun perusteella siinä ulkoistetuksi tarkoitetut tehtävät tulla suoraan em. lain säännöksen perusteella ulkoistetuiksi myös tilanteissa, joissa ulkoiselle palveluntarjoajalle olisi annettu vain jokin ulkomaalaislain 69 c §:n 1 momentissa tarkoitetuista oleskelulupatehtävistä, kuten esimerkiksi oleskeluluvan hakemiseen

liittyvien yleisten tietojen antaminen, johon ei liity esimerkiksi muutoin tietojen vastaanottamista. Kun julkinen hallintotehtävä annettaisiin esityksen mukaan suoraan lailla, jättää laki liian avoimeksi sen, millä edellytyksillä nyt tarkoitettu uusi hallintotehtävä siirtyisi yksityiselle. Tästäkin syystä sääntely olisi loogisempaa, jos nyt tarkoitetun hallintotehtävän antamisesta sovittaisiin laissa säädetyn nojalla, sen sijaan, että tehtävän siirtämisestä säädettäisiin ehdotetulla tavalla suoraan laissa.

Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä on vakiintuneesti katsottu, että julkisen hallintotehtävän antaminen perustuslain 124 §:n nojalla muulle kuin viranomaiselle edellyttää virkavastuusta säätämistä. Oikeusministeriö katsoi esitysluonnoksesta antamassa lausunnossaan, että jatkovalmistelussa tulisi selvittää, liittyykö tehtävien antamiseen toisen Schengen-valtion edustustolle ja ulkoiselle palveluntarjoajalle virkavastuuta koskevia kysymyksiä. Tällaista arviota ei esityksestä löydy. Virkavastuuseen on esityksessä viitattu automatisoidun päätöksenteon (s. 133-134) ja hallinnon yleislakeja koskevan viittauksen yhteydessä (s. 137). Viimeksi mainitussa yhteydessä mainittu perustuslakivaliokunnan kanta, jonka mukaan hallinnon yleislakeja koskevat viittaukset eivät ole välttämättömiä, ei kuitenkaan oikeusministeriön käsityksen mukaan kata rikosoikeudellista virkavastuuta, josta on säädettävä erikseen.

Oikeusministeriö toteaa tältä osin, että ehdotettu 22 §:n 4 momentti kytkeytyisi edellä lausutusti ulkomaalaislain 69 b §:ään, joka on säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella. Perustuslakivaliokunnan asiaa koskevassa lausunnossa PeVL 62/2014 vp ei ole mainintoja virkavastuusta. Virkavastuusta säätäminen olisi tällaisessa tilanteessa myös todennäköisesti käytännössä vaikeaa muun muassa siksi, että ulkomaisen virkamiehen Suomen ulkopuolella tekemään rikokseen ei rikoslain 1 luvun 4 §:n mukaan sovelleta Suomen lakia. Oikeusministeriö kuitenkin kiinnittää perustuslakivaliokunnan huomiota asiaan.

Petteri Jartti
Erityisasiantuntija