

PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN LAUSUNTO 47/2010 vp

Hallituksen esitys laeiksi ulkomaalaislain, ulkomaalaisrekisteristä annetun lain ja löytötavaramuuttamisesta

Hallintovaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 8 päivänä syyskuuta 2010 lähettäessään hallituksen esityksen laeiksi ulkomaalaislain, ulkomaalaisrekisteristä annetun lain ja löytötavaramuuttamisesta (HE 104/2010 vp) valmistelevalle hallintovaliokunnalle samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausunto hallintovaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- lainsäädäntöneuvos Jutta Gras ja ylitarkastaja Elina Setälä, sisäasiainministeriö
- erityisasiantuntija Leena Vettenranta, oikeusministeriö
- ylitarkastaja Heikki Huhtiniemi, tietosuojavaltuutetun toimisto
- oikeustieteen lisensiaatti Mikael Koillinen
- professori Olli Mäenpää
- professori Tuomas Ojanen
- professori (emeritus) Teuvo Pohjolainen.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan, että biometriset tunnistimet otetaan oleskeluluvissa käyttöön siten, kuin EU:n oleskelulupa-asetuksessa ja siihen tehdysissä muutoksissa edellytetään. Uudistuksen toteuttaminen edellyttää muutoksia ulkomaalaislakiin, ulkomaalaisrekisteristä annettuun lakiin ja löytötavaramuuttamislakiin.

Oleskeluluvan ja unionin kansalaisen perheenjäsenen oleskelukortin hakijan sormenjäljet tallennetaan kortissa olevalle sirulle. Sirulle tallennetaan myös kasvokuva sekä muita oleskeluluvan optisessa konelukukentässä olevia tietoja.

Oleskelulupaa varten otetut sormenjäljet ehdotetaan tallettavaksi ulkomaalaisrekisteriin.

Ulkomaalaisrekisteriin talletettuja hakijan sormenjälkitietoja voidaan käyttää henkilöllisyyden todentamiseksi ja vain silloin, kun käyttötarve liittyy hakijan tunnistamiseen tai oleskeluluvan aitouden toteamiseen. Tämän lisäksi poliisi voi käyttää sormenjälkiä luonnononnettomuuden, suuronnettomuuden tai katastrofin taikka rikoksen kohteeksi joutuneen tai muuten tunnistamattomaksi jääneen uhrin tunnistamiseksi. Sormenjälkien käyttötarkoitus vastaa tältä osin henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa annetun lain 16 a §:n mukaista passia varten otettujen sormenjälkien käyttötarkoitusta.

Ehdotetut lait ovat tarkoitettut tulemaan voimaan viimeistään toukokuussa 2011.

Esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa sääntelyn kohdistumista ulkomaalaisiin tarkastellaan perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuussääntelyn ja ulkomaalaisen maahantulo- ja oleskeluoikeutta koskevan perustuslain 9 §:n 4 momentin näkökulmasta. Sormenjälkien ottamista arvioidaan perustuslain 7 §:ssä suojatun henkilö-

kohtaisen koskemattomuuden ja perustuslain 10 §:n 1 momentissa turvatus yksityiselämän suojan kannalta. Sormenjälkien tallettamista ja käyttöä koskevan sääntelyn katsotaan vastaavan perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 14/2009 vp) säädetyn passilain säännöksiä. Hallituksen käsityksen mukaan lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Arvioinnin lähtökohtia

Hallituksen esityksen keskeisenä tarkoituksena on toteuttaa EU:n ns. oleskelulupa-asetuksen muutoksen edellyttämä biometrisiä tunnisteita sisältävien oleskelulupakorttien käyttöönotto Suomessa. Pääosin kysymys on sinänsä suoraan sovellettavan EU:n asetuksen sisällyttämisestä viittauksin ja asiasisältöisin säännöksin kansalliseen lainsäädäntöön. Lakiehdotukset sisältävät lisäksi eräitä kansallisiin ratkaisuihin perustuvia säännöksiä, joista perusoikeuksien kannalta merkityksellisiä ovat säännökset sormenjälkien tallettamisesta ulkomaalaisrekisteriin sekä sormenjälkitietojen käyttämisestä muuhun kuin tietojen keräämis- ja tallettamistarkoitusta vastaavaan tarkoitukseen.

Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan PeVL 14/2009 vp tarkastellut sisällöltään hyvin samankaltaista sääntelyä passia haettaessa henkilöltä otettavien sormenjälkien tallettamisesta passirekisteriin ja näiden sormenjälkitietojen käyttämisestä muuhun kuin niiden keräämis- ja tallettamistarkoitusta vastaavaan tarkoitukseen. Valiokunta arvioi tuolloin sormenjälkitietojen laajamittaista tallettamista ja niiden käyttöä perustuslain 10 §:n 1 momentin, Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklan, Euroopan unionin perusoikeuskirjan 8 artiklan sekä Euroopan neuvostossa vuonna 1981 yksilöiden suojelusta henkilötietojen automaattisessa tietojenkäsittelyssä tehdyn yleissopimuksen yksityiselämän ja henkilötietojen suojaa koskevien säännösten ja mää-

räysten kannalta. Sama arviointi on pitkälti ulottavissa myös nyt ehdotettuun sääntelyyn.

Sormenjälkitietojen tallettaminen ulkomaalaisrekisteriin

Oleskelulupahakemusta, oleskelulupakorttihakemusta ja unionin kansalaisen perheenjäsenen oleskelukorttihakemusta varten otetut sormenjäljet talletetaan 2. lakiehdotuksen 3 b §:n 1 momentin perusteella ulkomaalaisrekisterin hakemusasioiden osarekisteriin.

Perustuslakivaliokunta katsoi passilakiehdotuksen yhteydessä, että biometrisiä tunnisteita sisältävään poikkeuksellisen laajaan tietokantaan saattaa liittyä tietoturvaan ja tietojen väärinkäyttöön liittyviä vakavia riskejä, jotka voivat viime kädessä muodostaa uhan henkilön identiteetin suojalle. Muun muassa tämän vuoksi sormenjälkien tallettaminen passirekisteriin ei valiokunnan mielestä näyttänyt esitettyjen rekisterin perustamista puoltavien perusteiden kannalta täysin välttämättömältä ja oikeasuhtaiselta. Valiokunta ei päätenyt pitämään rekisterin perustamista suoranaisesti perustuslain vastaisena, mutta se kehotti kuitenkin hallintovaliokuntaa vakavasti harkitsemaan tietojen rekisteröimistä koskevan sääntelyn poistamista ainakin, jos tietoturvajärjestelyjä ei ole rekisterin käyttöönottohetken mennessä saatettu vaadittavalle korkealle tasolle. Näin ei kuitenkaan esityksen eduskuntakäsittelyssä tehty (ks. HaVM 9/2009 vp).

Ulkomaalaisrekisteriin muodostuva sormenjälkitietokanta ei ole laajuudeltaan samaa luok-

kaa kuin passirekisterin tietokanta, johon ajan myötä kertyvät lähes kaikkien Suomen aikuisväestöön kuuluvien sormenjäljet. Siihenkin liittyy kuitenkin samanlaisia riskejä. Siksi nyt ehdotettuun tietojen rekisteriin tallettamista koskevaan sääntelyynkin on yksityiselämän ja henkilötietojen suojaan palautuvien perusteiden vuoksi syytä suhtautua varauksellisesti.

Sormenjälkitietojen käyttäminen muuhun kuin tietojen keräämis- ja tallettamistarkoitusta vastaavaan tarkoitukseen

Ulkomaalaisrekisteriin talletettavat tiedot.

Maahanmuuttovirasto, poliisi, rajatarkastusviranomais- ja Suomen ulkomaan edustusto saavat 2. lakiehdotuksen 3 b §:n nojalla käyttää ulkomaalaisrekisterin hakemusasioiden osarekisteriin talletettavia sormenjälkiä oleskelulupakortin aitouden toteamiseksi ja oleskeluluvan haltijan henkilöllisyyden todentamiseksi lain 2 §:ssä säädettyyn tarkoitukseen liittyvien toimivaltuuksien rajoissa. Nämä toimivaltuudet liittyvät lähinnä ulkomaalaisten maahantuloa ja maastalähtöä sekä oleskelua ja työntekoa koskevien asioiden käsittelyyn, päätöksentekoon ja valvontaan. Tällaiset tietojen käyttötavat ovat kiinteässä yhteydessä tietojen keräämis- ja tallettamistarkoitukseen, eivätkä ne muodostu yksityiselämän ja henkilötietojen suojaan kuuluvan käyttötarkoitussidonnaisuuden periaatteen kannalta ongelmallisiksi. Valiokunta huomauttaa kuitenkin, että säännöstä on käyttötarkoitussidonnaisuuden periaatteen vuoksi tulkittava ja sovellettava suppeasti. Tämä merkitsee muun muassa sitä, että sormenjälkitiedot eivät voi olla yleisesti käytettävissä poliisin operatiivisissa tehtävissä (vrt. PeVL 14/2009 vp, s. 4/II).

Poliisilla on lisäksi oikeus käyttää rekisteriin talletettuja sormenjälkitietoja siten kuin henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa annetun lain 16 a §:ssä säädetään. Tällä perusteella sormenjälkitietoja voidaan käyttää vain, jos se on välttämätöntä luonnononnettomuuden, suuronnettomuuden tai muun katastrofin taikka rikoksen kohteeksi joutuneen tai muuten tunnistamattomaksi jääneen uhrin tunnistamiseksi.

Kyseinen henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa annetun lain säännös muotoiltiin eduskuntakäsittelyn aikana perustuslakivaliokunnan edellytettyä hallituksen esityksessä ehdotetun säännöksen poistamista tai olennaista täsmentämistä (PeVL 14/2009 vp, s. 4—5). Valiokunta katsoi tuolloin, että tietojen käyttämiseen varsinaisen keräämis- ja tallettamistarkoituksen ulkopuolelle jääviin tarkoituksiin on laajojen biometrisiä tunnistetietoja sisältävien rekisterien yhteydessä syytä suhtautua kielteisesti. Käyttötarkoitussidonnaisuudesta voidaan tällöin tehdä vain täsmällisiä ja vähäisiä luonnehdittavia poikkeuksia. Sääntely ei valiokunnan mielestä saanut johtaa siihen, että muu kuin alkuperäiseen käyttötarkoitukseen liittyvä toiminta muodostuu rekisterin pääasialliseksi tai edes merkittäväksi käyttötavaksi.

Perustuslakivaliokunta ei ole aiemmin erikseen arvioinut hallintovaliokunnassa tuolloin muotoiltua (ks. HaVM 9/2009 vp) henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa annetun lain 16 a §:ää. Passirekisterin sormenjälkitietojen käyttämisen sallimista tunnistamattomaksi jääneen uhrin tunnistamisessa voidaan valiokunnan mielestä pitää sellaisenaan käyttötarkoitussidonnaisuudesta poikkeamisena, jota saatetaan vielä luonnehtia valiokunnan edellyttämällä tavalla täsmälliseksi ja vähäiseksi. Tämä merkitsee samalla myös sitä, että 2. lakiehdotuksen 3 b §:n 3 momentin viittaus edellä mainitun lain 16 a §:ään ei muodostu perustuslain vastaiseksi. Valiokunta huomauttaa, että tietojen luovuttamista ulkomaille on arvioitava samoista lähtökohdista kuin kotimaassa tapahtuvaa luovuttamista (PeVL 51/2002 vp, s. 3/I). Asian jatkokäsittelyssä on syytä varmistua siitä, että sääntelyyn sisältyvät asianmukaiset säännökset myös esityksessä tarkoitettujen sormenjälkitietojen edelleen luovuttamisesta (vrt. henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa annetun lain 37 §:n 6 momentti).

Ulkomaalaislain 131 §:n nojalla talletettavat tiedot. Esityksen perusteluista (s. 23/II) käy ilmi, että ulkomaalaislain 131 §:n nojalla pykälän 1 momentissa tarkoitettua ulkomaalaiselta

(mm. turvapaikanhakijat) otettuja ja pykälän 2 momentissa tarkoitettuun poliisin ylläpitämään rekisteriin talletettuja sormenjälkiä voidaan käyttää huomattavasti laajemmin kuin passirekisteriin sisältyviä sormenjälkitietoja tai nyt käsiteltävänä olevassa esityksessä tarkoitettuja ulkomaalaisrekisteriin sisällytettäviä sormenjälkitietoja. Tämä perustuu siihen, että ulkomaalaislain 131 §:n perusteella rekisteriin talletettujen sormenjälkien käyttämiseen sovelletaan henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa annetun lain 16 §:n eikä 16 a §:n säännöksiä. Käytännössä tämä tarkoittaa — kuten perusteluissakin todetaan — sitä, että ulkomaalaislain 131 §:ssä tarkoitettuja sormenjälkitietoja voidaan nykyisin käyttää myös esimerkiksi rikosten estämiseen tai selvittämiseen.

Ulkomaalaislain 131 §:n mukaan sormenjäljet voidaan ottaa "tunnistamista ja rekisteröintiä varten". Esityksen perusteluissa (s. 23/I) todetaan pykälän ensisijaisena tavoitteena olevan estää turvapaikkasäännösten yhteydessä esiintyviä väärinkäytöksiä ja väärällä henkilöllisyydellä esiintymistä. Edellä mainittu voimassa oleva lainsäädäntö mahdollistaa siten sormenjälkitietojen käyttämisen laajasti ja selvästi niiden keräämis- ja tallettamistarkoituksen ulkopuolelle jääviin tarkoituksiin. Valiokunnan mielestä on selvää, että kysymys ei ole valiokunnan tällaisessa tapauksessa edellyttämästä käyttötarkoitussidonnaisuuteen tehdystä täsmällisestä ja vähäiseksi luonnehdittavasta poikkeuksesta. Lisäksi sääntely vaikuttaa tiettyihin ulkomaalaisryhmiin kohdistuvana arveluttavalta perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuussäännösten näkökulmasta. Ulkomaalaislain 131 §:ää on tämän vuok-

si täydennettävä säännöksellä, jonka perusteella sormenjälkien käyttäminen rajoitetaan vain niiden keräämis- ja tallettamistarkoitusta vastaavaan tarkoitukseen. Tällainen tarkoitus voi valiokunnan mielestä sinänsä liittyä myös tarkasti määriteltyjen rikosten estämiseen ja selvittämiseen, mutta ainoastaan siinä laajuudessa kuin tällä toiminnalla on kiinteä yhteys alkuperäiseen keräämis- ja tallettamistarkoitukseen. Tämän lisäksi on mahdollista muiden käyttötarkoitusten osalta viitata henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa annetun lain 16 a §:ään. Laki ehdotuksen muuttaminen edellä mainitulla tavalla on edellytyksenä sille, että 1. lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Valiokunta huomauttaa, että tehtävän muutoksen myötä mainittujen sormenjälkitietojen käyttämiseen ei enää sovelleta henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa annetun lain 16 §:n säännöksiä.

Edellä mainitun sisältöinen muutos voidaan valiokunnan mielestä toteuttaa myös muuttamalla henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa annettua lakia, jos se osoittautuu lainsäädäntöteknisesti perustellummaksi.

Lausunto

Lausuntonaan perustuslakivaliokunta esittää,

että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä, 1. lakiehdotus kuitenkin vain, jos valiokunnan sen 131 §:n johdosta tekemä valtiosääntöoikeudellinen huomautus otetaan asianmukaisesti huomioon.

Helsingissä 2 päivänä joulukuuta 2010

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

vpj.	Jacob Söderman /sd	Mikaela Nylander /r
jäs.	Tuomo Hänninen /kesk	Johanna Ojala-Niemelä /sd
	Ulla Karvo /kok	Tuula Peltonen /sd
	Elsi Katainen /kesk	Veijo Puhjo /vas
	Esko Kiviranta /kesk	Tuulikki Ukkola /kok
	Kari Kärkkäinen /kd	vjäs. Heli Järvinen /vihr.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Petri Helander.