

Demokratia- ja julkisoikeusosasto
EU-oikeus ja tietosuoja**Lausunto**

5.5.2021

Lainsäädäntöneuvos Virpi Koivu

Hallintovaliokunta 6.6.2021 klo 11.45; HE 206/2020 vp

Hallintovaliokunta on pyytänyt oikeusministeriöltä asiantuntijalausunnon hallituksen esityksestä laeiksi henkilökorttilain, passilain, henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa annetun lain 15 ja 38 §:n sekä ulkomaalaislain 33 a ja 159 §:n muuttamisesta. Perustuslakivaliokunta on antanut hallituksen esityksestä lausunnon (PeVL 3/2021 vp). Oikeusministeriö on antanut esitysluonnoksesta lausuntokierroksella lausunnon ja sen esittämät huomiot on suureksi osaksi huomioitu hallituksen esityksessä. Tässä lausunnossa kiinnitetään erityisesti huomiota perustuslakivaliokunnan lausunnosta ilmeneviin henkilötietojen käsittelyä koskeviin näkökohtiin sekä eräisiin 1. lakiehdotuksen 5 a §:n 3 momenttiin liittyviin näkökohtiin.

Henkilötietojen käsittely

Perustuslakivaliokunta on kehottanut lausunnossaan hallintovaliokuntaa kiinnittämään erityistä huomiota rekisterinpitäjyyttä määrittävän sääntelyn kattavuuteen (*lausunnon s. 3, kohta 9*).

Tietosuoja-asetus ei suoraan edellytä rekisterinpitäjistä säättämistä. Rekisterinpitäjistä säättäminen on kuitenkin mahdollista, kun henkilötietojen käsittelyn tarkoitukset ja keinot määritellään lainsäädännössä tietosuoja-asetuksen 4 artiklan 7 kohdassa tarkoitetulla tavalla. Perustuslain 2 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Lailla säättämiseen taas kohdistuu yleinen vaatimus lain täsmällisyydestä ja tarkkuudesta. Toimivaltasääntely on perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan yleensä merkityksellistä myös perustuslaissa turvattujen perusoikeuksien näkökulmasta (esim. PeVL 51/2006 vp, s. 2/I). Silloin kun kyse on yhteisrekisterinpidosta, tietosuoja-asetus ja rikosasioiden tietosuojadirektiivi jättävät jäsenvaltioille liikkumavaraa siltä osin, säädetäänkö laissa yhteisrekisterinpitäjien vastuualueista ja millä tavalla niistä olisi säädetävä. Rekisterinpitäjistä säättämistä voidaan pitää erityisen perusteltuna silloin, kun rekisterinpitäjä on viranomainen tai rekisterinpitäjistä voisi muutoin olla epäselvyyttä. Rekisteröidyn oikeuksien toteutumisen kannalta on tärkeää, että lainsäädäntö ei jätä epäselväksi sitä, mikä taho on vastuussa henkilötietojen käsittelyä koskevien vaatimusten noudattamisesta. Myös viranomaisten yhteisrekisterinpitotilanteessa eri rekisterinpitäjien vastuualueista (tehtävistä) säättäminen on perusteltua. Sääntelyssä on syytä kiinnittää huomiota tarkkarajaisuuteen ja kattavuuteen.

Vaikuttaisi siltä, että ehdotettu sääntely voi jättää epäselväksi eräitä rekisterinpitoon ja henkilötietojen käsittelyyn liittyviä yksityiskohtia. Esityksen 1. lakiehdotuksella muutettaisiin henkilökorttilain 31 §:ää, jossa säädetään henkilökorttirekisteristä. Muutoksella lisättäisiin rekisterin tietosisältöön henkilökortin hakijan sormenjäljet, jotka otetaan hakutilanteessa. Voimassa olevassa pykälässä ei säädetä rekisterinpitäjistä, vaan poliisille kuuluvasta henkilökorttirekisterin ylläpitotehtävästä. On syytä huomata, että tämä on eri asia kuin tietosuojalainsäädännössä säädetty rekisterinpitotehtävä, minkä lisäksi tehtävä on säädetty *poliisille*. Hallituksen esityksen perustelujen mukaan henkilökorttirekisterin rekisterinpitäjä

Postiosoite
PostadressOikeusministeriö
PL 25
FI-00023 Valtioneuvosto
Finland**Käyntiosoite**
BesöksadressEteläesplanadi 10
00130 Helsinki
Finland**Puhelin**
Telefon0295 16001
Internat.
+358 295 16001**Faksi**
Fax09 160 67730
Internat.
+358 9 160 67730**S-posti, internet**
E-post, internetoikeusministerio@om.fi
www.oikeusministerio.fi
www.justitieministeriet.fi

on kuitenkin *Poliisihallitus*. Tämä ilmeisesti on tarkoitettu määräytyväksi henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa annetun lain (616/2019, poliisin henkilötietolaki) 60 §:n perusteella, vaikka se ei nimenomaisesti käy ehdotetuista henkilökorttilain muutoksista ilmi. Poliisin henkilötietolain 60 §:n mukaan kyseisen lain 2 luvussa tarkoitettujen henkilötietojen sekä Schengenin tietojärjestelmän kansallisen järjestelmän rekisterinpitäjä on Poliisihallitus. Mainitussa 2 luvussa kuitenkin säädetään poliisin oikeudesta käsitellä eräitä siinä mainittuja henkilötietoja. Selkeintä voisi olla henkilökorttirekisterin rekisterinpitäjän määrittäminen henkilökorttilaissa.

Toisaalta epäselvyyttä rekisterinpitovastuusta voinee syntyä myös siltä osin kuin on kyse hallituksen esityksessä mainituista erilaisiin henkilötietojen käsittelytilanteisiin osallistuvista muista viranomaisista (1. lakiehdotuksen 5 b §). Näiden osalta 1. lakiehdotuksesta tai voimassa olevasta lainsäädännöstä ei vaikuttaisi käyvän kovin yksiselitteisesti ilmi, voisiko ehdotetuissa säännöksissä kyse olla tosiasiallisesti useammasta erillisestä rekisterinpitotilanteesta tai yhteisrekisterinpitotilanteesta, vai olisivatko muut säännöksissä tarkoitetut viranomaiset henkilötietojen käsittelijöitä. Tältä osin on syytä kiinnittää huomiota rekisterinpitäjän määrittämiseen. Oleellista on se, mikä viranomainen vastaa käsittelyn tarkoituksen ja keinojen määrittämisestä ja osallistuuko niiden määrittämiseen tosiasiallisesti muita viranomaisia. Tähän on kiinnitetty huomiota muun muassa EU:n tuomioistuimen oikeuskäytännössä ja Euroopan tietosuojaneuvoston rekisterinpitäjiä ja henkilötietojen käsittelijöitä koskevissa ohjeissa.

EU:n uudistetussa tietosuojalainsäädännössä rekisterinpitoon liittyvät periaatteet ovat säilyneet pitkälti ennallaan suhteessa aiempaan sääntelyyn. Tietosuoja-asetuksessa on kuitenkin vahvistettu säännöksiä rekisterinpitäjän vastuusta, joka liittyy tämän suorittamaan tai rekisterinpitäjän puolesta suoritettuun henkilötietojen käsittelyyn. Rekisterinpitäjän vastuulla on erityisesti varmistaa, että henkilötietojen käsittelytoimet ovat asianmukaisia ja tehokkaita ja sen on voitava osoittaa, että käsittelytoimet ovat tietosuoja-asetuksen mukaisia. Rekisterinpitäjän on kaikessa henkilötietojen käsittelyssä otettava huomioon käsittelyn luonne, laajuus, asiayhteys ja tarkoitukset sekä luonnollisten henkilöiden oikeuksiin ja vapauksiin liittyvät riskit.

Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan kiinnittänyt huomiota myös ehdotettuihin sormenjälkien säilytysaikoihin (lausunnon s. 3-4, kohdat 10 ja 11). Poliisin henkilötietolain 38 §:ään ehdotetaan pääsääntöistä lupahallinnon tietojen säilytysaikaa koskevaa poikkeusta. Muutos koskisi kuitenkin vain sormenjälkien poistamista niissä tilanteissa, joissa on kyse sellaisista henkilökorteista, jotka eivät käy matkustusasiakirjoina. Muilta osin sovellettaisiin poliisin henkilötietolain mukaista pääsääntöistä kahdenkymmenen vuoden säilytysaikaa, joka ilmeisesti koskee myös muita lupahallintoon liittyviä henkilötietoja. Passirekisterin sormenjälkitietoja vastaava kahdenkymmenen vuoden enimmäissäilytysaika on hallituksen esityksessä (s. 15) arvioitu välttämättömäksi, jotta voidaan varmistaa henkilökortin ja passin hakijoiden luotettava tunnistaminen rekisterivertailujen avulla. Esityksestä ei ilmene tarkemmin, mitä rekisterivertailuja sormenjälkien avulla tehtäisiin ja mistä syystä 20 vuoden säilytysaika on välttämätön suhteessa esimerkiksi siihen, minkälaisin aikavälein sormenjälki otetaan hakijalta uudelleen. Tätä olisi hyvä selvittää, ottaen myös huomioon sormenjälkien käsittelyn välttämättömyysedellytyksen ja käytötarkoitussidonnaisuutta koskevat vaatimukset. Lainsäädäntötoimen välttämättömyydellä perusoikeuksien rajoitusedellytyksenä yleensä tarkoitetaan sitä, että sääntelyn tavoitetta ei ole mahdollista saavuttaa vähemmän yksityiselämän suojaa rajoittavilla keinoilla.

Perustuslakivaliokunnan saaman selvityksen mukaan ID-asetuksen sääntely ei kuitenkaan edellytä näin pitkää säilytysaikaa. Perustuslakivaliokunta kiinnittää myös huomiota siihen, että 38 §:ssä säädetty säilytysaika on sinänsä säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 51/2018 vp). Valiokunta on kuitenkin 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). Valiokunta on pitänyt viiden vuoden säilytysaikaa arkaluonteisten tietojen osalta pitkänä (PeVL 51/2018 vp, s. 16, PeVL 13/2017 vp, s. 6). Valiokunnan mukaan biometristen tunnisteiden rekisteröinti merkitsee lisäksi erityistä tarvetta

huolehtia järjestelmään talletettavien henkilötietojen suojaamisesta väärinkäytön vaaroilta ja kaikenlaiselta tietojen laittomalta saannilta ja käytöltä (PeVL 13/2017 vp, s. 6, PeVL 29/2016 vp, s. 5, ks. myös Schrems C-362/14, kohta 91, Digital Rights Ireland C-293/12 ja C-594/12, kohdat 54 ja 55). Hallintovaliokunnan on syytä tarkastella ehdotettua säilytysaikaa myös ID-asetuksen valossa ja tarvittaessa rajata säilytysaikaa. *(lausunnon s. 4, kohta 11)*

Myös oikeusministeriön käsityksen mukaan hallituksen esityksen mukainen pääsääntöinen 20 vuoden säilytysaika on poikkeuksellisen pitkä, ottaen huomioon edellä mainitut perustuslakivaliokunnan huomautukset. Erityisten henkilötietoryhmien ja muiden arkaluonteisten henkilötietojen osalta on yleensä perusteltua säätää muita henkilötietoja lyhyemmästä säilytysajasta, jolloin säilytysaika voi osaltaan toimia erityisenä suojatoimena väärinkäyttöä ja muita riskejä vastaan, mitä arkaluonteisten tietojen käsittelystä voi aiheutua rekisteröidylle. Hallituksen esityksestä ei myöskään käy ilmi, mitä muita suojatoimia henkilökorttirekisteriin tallennettavien biometristen tietojen käsittelyyn sovelletaan.

Sisäministeriön päätös sormenjälkien lukuoikeuksien myöntämisestä

Oikeusministeriö on hallituksen esityksen luonnosta koskevassa lausunnossaan (VN/16812/2020-OM-4) kiinnittänyt huomiota 1. lakiehdotuksen 5 a §:n 3 momentin säännökseen, jonka mukaan sisäministeriö päättää sormenjälkien lukuoikeuksien myöntämisestä ulkomaan viranomaiselle ja niiden peruuttamisesta. Esitysluonnoksesta ei käynyt selkeästi ilmi, mikä sisäministeriön päätöksen oikeudellinen luonne on, toisin sanoen onko kyseessä hallintopäätös. Esityksen säännöskohtaisissa perusteluissa (s. 31) todetaan nyt, että päätöksenteko on osa kansainvälistä viranomaisyhteistyötä, ja että sisäministeriö tekee päätökset, joihin ei ole asian luonteen vuoksi muutoksenhakuoikeutta.

Hallituksen esitys on osin EU:n ID-asetusta täydentävä ja osin kansallisista syistä annettu sääntelyehdotus. Oikeusministeriö toteaa, että mikäli lukuoikeuksien myöntämistä ja peruuttamista Suomessa koskevat menettelysäännökset eivät tule suoraan EU:n ID-asetuksesta tai muutoin EU-oikeusjohtamisena, ministeriön tekemiin päätöksiin sovelletaan hallintolakia (434/2003), jolloin ne ovat hallintopäätöksiä. Tällöin mm. päätöksen valituskelpoisuutta koskevat tekijät tulee huomioida. Ministeriö voi antaa myös hallinnon sisäisiä määräyksiä, mutta siitä henkilökorttilain 5 a §:n 3 momentissa ei ole kyse.

Erikseen lienee vielä syytä palauttaa mieleen, että ministeriön ”yleisluontoinen päätös” viittaa ennen nykyistä perustuslakia (731/1999) vallinneeseen tilanteeseen. Tämän tyyppiset ministeriön päätökset tuli kuitenkin korvata uusilla säädöksillä, kuten ministeriön asetuksilla (Lainkirjoittajan opas, kohta 13.7). Ministeriöt eivät enää anna oikeussääntöjä sisältäviä ministeriön päätöksiä tai määräyksiä (LAKO, 13.8.2).