

## Lausuntoyhteenveto

### Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi henkilökorttilain, passilain 5 ja 6 b §:n, henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa annetun lain 15 ja 38 §:n sekä ulkomaalaislain 33 a ja 159 §:n muuttamisesta

#### 1 Lausuntopyyntö

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi henkilökorttilakia, passilakia, henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa annettua lakia ja ulkomaalaislakia. Ehdotetut henkilökorttilain ja ulkomaalaislain muutokset täydentäisivät unionin kansalaisten henkilökorttien sekä oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen käytäville unionin kansalaisille ja heidän perheenjäsenilleen myönnettävien oleskeluasiakirjojen turvallisuuden lisäämisestä annettua Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusta (EU 2019/1157). Lisäksi henkilökorttilakia, passilakia ja henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa annetussa lakia muutettaisiin kansallisista syistä.

Sisäministeriö pyysi esitysluonnoksesta lausuntoa ajalla 7.7. – 19.8.2020.

Eduskunnan oikeusasiamies ja Suomen Poliisijärjestöjen liitto ry ilmoittivat, että eivät anna asiassa lausuntoa. Itä-Uudenmaan poliisilaitos ilmoitti toimittaneensa lausuntonsa Poliisihallitukselle.

Lausunnon antoivat:

oikeusministeriö, ulkoministeriö, valtiovarainministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö, liikenne- ja viestintäministeriö, Valtioneuvoston oikeuskansleri, Tietosuojavaltuutetun toimisto, Poliisihallitus, Helsingin poliisilaitos, Hämeen poliisilaitos, Itä-Suomen poliisilaitos, Sisä-Suomen poliisilaitos, suojelupoliisi, Rajavartiolaitoksen esikunta, Digi- ja väestötietovirasto, Kansaneläkelaitos, Maahanmuuttovirasto, Suomen Kuntaliitto ry, Liikenne- ja viestintävirasto Traficom (yhteinen lausunto Kyberturvallisuuskeskuksen kanssa), Finanssiala ry ja Suomi-Seura ry.

Liikenne- ja viestintäministeriö, Tietosuojavaltuutetun toimisto, suojelupoliisi, Maahanmuuttovirasto, Suomen kuntaliitto ry, Liikenne- ja viestintävirasto Traficom mukaan lukien Kyberturvallisuuskeskus totesivat, että heillä ei ole asiassa lausuttavaa.

#### 2 Lausuntoyhteenveto

##### 2.1 Yleistä

Lausunnoissa lakiehdotuksia pidettiin kannatettavina. Ehdotuksilla parannetaan asiakirjaturvallisuutta, henkilön oikeusturvaa ja estetään häneen kohdistuvia oikeudenloukkauksia. Ehdotuksilla myös sujuvoitetaan matkustusasiakirjaprosesseja.

##### 2.2. Perusteluista

###### 2.2.1 Henkilökohtaisesta läsnäolosta hakemusprosessissa

Esitysluonnoksen jaksossa 3.1 selvitetään henkilökortin valokuvausta ja EU:n ID-asetuksen 10 artiklassa tarkoitettua henkilökohtaisen läsnäolon vaatimusta. Kyseisessä artiklassa säädetään, että jotta varmistetaan biometrinen tunnistaminen yhtäpitävyyden kanssa, hakijan on oltava henkilökohtaisesti läsnä vähintään kerran kunkin hakemuksen myöntämisen prosessin yhteydessä.

Valtiovarainministeriö yhtyi esitysluonnoksessa esitettyyn näkemykseen siitä, että henkilökohtainen läsnäolo ensimmäistä kertaa henkilökorttia haettaessa ja vahva sähköinen tunnistaminen yhdessä luovat pohjan, jonka nojalla biometrinen tunnistaminen yhtäpitävyyden kanssa voidaan todeta.

Lähtökohtaisesti viranomainen voi luottaa vahvaan sähköiseen tunnistamiseen ja sen hyödyntäminen myös haettaessa henkilöllisyyttä osoittavaa asiakirjaa kattaa tunnistamisen vaatimukset.

Poliisihallitus pyysi täydentämään perusteluja vielä siten, että toimitettua kuvaa verrataan hakijan aiempiin kuviin sekä koneellisesti että virkamiehen toimesta.

### 2.2.2 Yleisen tietosuoja-asetuksen huomioon ottaminen

Oikeusministeriö totesi lausunnossaan, että esitysluonnosta tulisi täydentää tunnistamalla, mihin tietosuoja-asetuksen artiklaan henkilökorttilain 31 §:n 1 momentin 4 kohdassa tarkoitettu henkilötietojen käsittely perustuisi. Oikeusperusteen yksilöimisen lisäksi kansallista liikkumavaraa käytettäessä on oleellista, että lakiluonnoksesta käy selkeästi ilmi, millä tavoin esitys täydentää tai täsmentää yleistä tietosuoja-asetusta. Huomio kiinnittyy tältä osin henkilökorttilain 31 §:n lisäksi erityisesti kaavailtuun poliisin henkilötietolain 38 §:n 2 momentin 7 kohtaan, jossa säädettäisiin ilman matkustusoikeutta olevan henkilökortin sormenjälkitietojen poistamisesta.

Kansallista henkilötietojen käsittelyä koskevaa erityissääntelyä suunniteltaessa tulee ottaa huomioon myös tietosuoja-asetuksen tietosuojaperiaatteet, kuten käyttötarkoitussidonnaisuuden periaate. Oikeusministeriö katsoi, että esitysluonnoksessa tarkoitettua sormenjälkien rekisteröintiä ja niiden mahdollista alkuperäisestä käyttötarkoituksesta poikkeavaa käsittelyä tulisi tarkastella ja perustella asian jatkovalmistelussa huomioiden tietosuoja-asetuksen sääntely. Oikeusministeriö kiinnitti huomiota myös suunniteltuun poliisin henkilötietolain 38 §:n 2 momentin uuteen 7 kohtaan tietosuoja-asetuksen tietojen minimointi -periaatteen näkökulmasta. Periaatteen kannalta on oleellista arvioida, voitaisiinko samaan lopputulokseen päästä käsittelemällä henkilötietoja vähemmän, eli tässä tapauksessa tallentamatta sormenjälkiä rekisteriin.

Esitysluonnoksen säätämisyjärjestysperustelut sisältävät henkilötietojen suojaa koskevan perustuslain 10 §:n 1 momenttia käsittelevän jakson. Perusteluissa on kuitenkin jäänyt huomiotta perustuslakivaliokunnan tietosuoja-asetuksen voimaantulon jälkeinen lausuntokäytäntö, jossa se on arvioinut perustuslain 10 §:n 1 momentin lakiviittauksen suhdetta tietosuoja-asetukseen ja tietosuojalakiin siltä kannalta, miltä osin erityislainsäädännössä on tarpeen säätää erikseen henkilötietojen suojaa koskevista kysymyksistä. Oikeusministeriö lausui, että säätämisyjärjestysperusteluita tulisi täydentää ottamalla huomioon perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntö henkilötietojen käsittelyä koskevan erityissääntelyn välttämättömyydestä ja sääntelyn yksityiskohtaisuudesta.

## 3 Pykäläehdotuksiin liittyviä huomioita

### 3.1 Teknisen osan puuttuminen alaikäisen henkilökortista

Ehdotetun henkilökorttilain 5 §:ssä säädettäisiin kuten voimassa olevan 5 §:ssä, että alaikäisen henkilökortissa ei ole pykälässä tarkoitettua teknistä osaa.

Sosiaali- ja terveysministeriö totesi lausunnossaan, että sosiaali- ja terveydenhuollossa alaikäisillä on tietyn edellytyksin oikeus hoitaa asiaansa ilman huoltajan suostumusta ja huoltajien tietämättä. Tämän takia alaikäisillä tulee olla oikeus saada henkilöllisyyden osoittamiseen tarvittava asiakirja ilman huoltajan suostumusta. Palveluita toteutetaan yhä suuremmassa määrin sähköisinä. Tämän takia on välttämätöntä, että alaikäisillä on mahdollisuus saada myös sähköisissä palveluissa käytettävä tunnistusväline ilman huoltajan suostumusta. Ei ole siten perusteltua, että alaikäisen henkilökortista jätetään sähköisen asioinnin mahdollistava tekninen osa pois.

Sosiaali- ja terveysministeriö totesi lisäksi, että tehtävässä uudistuksessa on huomioitava samaan aikaan tekeillä oleva henkilötunnuksen uudistustyö. Jos henkilötunnus muuttuu sellaiseksi, että sen käyttö ilman

sähköistä tunnistusvälinettä muuttuu käytännössä mahdottomaksi, on kaikkien henkilökorteissa oltava mahdollisuus henkilötunnuksen sähköiseen käsittelyyn. Tämä koskee alaikäisten lisäksi myös ulkomaalaisia ja Suomessa asuvia muiden EU-maiden kansalaisia sekä niitä, joille ei voida myöntää matkustusosoikeudellista varustettua henkilökorttia

### 3.2 Sormenjälkien ja kasvokuvien lukeminen

Ehdotetun henkilökorttilain 5 a §:ssä säädettäisiin sormenjälkien ja kasvokuvien lukemisesta.

Rajavartiolaitoksen esikunta totesi lausunnossaan, että Schengenin rajasäännöstön ((EU) 2016/399) mukaan rajavalvonta on käsitteenä laajempi kuin pykäläehdotuksessa tarkoitettu rajatarkastusviranomaisena toimiminen. Rajavartiolaitoksella tulisi siten olla oikeus lukea henkilökortin siruun talletettuja sormenjälkiä henkilöllisyyden varmistamiseksi kaikkien Rajavartiolaitoksen lakisääteisten tehtävien yhteydessä, ei yksinomaan rajatarkastuksen yhteydessä.

Poliisihallitus kiinnitti huomiota ehdotettuun sääntelyyn lukuoikeuksien myöntämisestä ulkomaan viranomaiselle ja lukuoikeuksien peruuttamisesta. Poliisihallituksen mukaan momenttiin olisi syytä lisätä maininta siitä, että kyseessä on sormenjälkien lukemiseen tarvittavien lukuoikeuksien myöntämisestä. Kasvokuvien lukemiseen ei asetuksen edellyttämässä täytäntöönpanoasetuksen C(2018) 7767 mukaisessa toteutuksessa tarvita erillistä lukuoikeutta.

Oikeusministeriön näkemyksen mukaan esityksestä tulisi ilmetä lukuoikeuksien myöntämisen kontekstin eli miksi myönnetään ja tarkemmin minkälaisille ulkomaan viranomaisille ohella ainakin, onko päätöksessä kyse hallintolain (434/2003) mukaisesta hallintopäätöksestä. Avoimeksi jää myös se, onko kyse yksittäisiä tapauksia koskevasta päätöksenteosta vai päätöksestä, jolla yleisesti annettaisiin lukuoikeus jollekin ulkomaan viranomaiselle. Jos esitysluonnoksessa on tarkoitettu sisäministeriön tekemää hallintopäätöstä, asianmukaista olisi myös todeta, ovatko tuollaiset päätökset muutoksenhakukelpoisia, ja jos eivät, niin millä perusteilla. Oikeusministeriö esitti esityksen jatkovalmistelussa selvitettäväksi – päätöksen yksittäistapauksellisuudesta tai yleisyydestä riippuen – tulisiko päätös tietojen antamisesta ja tuollaisen päätöksen peruuttamisesta tehdä asetustasoisella säädöksellä.

### 3.3 Henkilökortin teknisen osan tietojen tietoturva

Ehdotetun henkilökorttilain 5 b §:ssä säädettäisiin henkilökortin teknisen osan tietojen tietoturvasta.

Digi- ja väestötietovirasto totesi, että henkilökorttilain ehdotetussa 5 b §:ssä säädettäisiin, että henkilökortin teknisen osan tietoturvasta vastaisi Poliisihallitus. Henkilökortin teknisen osan tietoturvaa koskee myös eIDAS-asetuksen tunnistus- ja luottamuspalvelusääntely Digi- ja väestötietoviraston kansalaisvarmenteen osalta. Henkilökortin teknisen osan toteutusten ollessa jaettuja tulee Digi- ja väestötietoviraston ja Poliisihallituksen yhteistyössä huolehtia teknisen osan tietoturvasta.

Digi- ja väestötietovirasto pyysi poistamaan esityksestä sääntelyn koskien kasvokuvien lukemisessa tarvittavia varmenteita. Kasvokuvaa ei ole tarkoitus suojata Digi- ja väestötietoviraston tuottamalla varmenteella. Ainoastaan sormenjäljet ovat erillisellä turvamekanismilla suojattuja. Myös Poliisihallitus kiinnitti huomiota asiaan, koska totesi lausunnossaan, että EU:n ID-asetuksen 3 artiklan 6 kohdassa todetaan, että talletettavien tietojen on oltava käytettävissä kontaktittomasti ja suojatusti täytäntöönpanopäätöksen C(2018) 7767 mukaisesti. Kyseisen täytäntöönpanopäätöksen liitteen 3 kohdassa 5 on esitetty käytettävät suojaustavat. Kohdan 5.4. mukaan laajennettua pääsynvalvontaa käytetään ainoastaan sormenjälkien osalta.

### 3.4 Sormenjälkien ottamisesta kieltäytyminen

Esitysluonnoksen 17 §:n 5 momentissa ehdotetaan sääntelyä, jonka mukaan henkilökortti ilman matkustusosoikeutta voitaisiin myöntää myös, jos hakija kieltäytyy sormenjälkien ottamisesta.

Oikeusministeriö selvitti lausunnossaan sormenjälkien ottamiseen liittyvää henkilökorttilakiehdotuksen 9 a §:ää ja siihen liittyen ehdotettua henkilökorttilain 17 §:n 5 momenttia. Oikeusministeriön mielestä esitysluonnoksen 17 §:n 5 momenttiin kaavailtu säännös henkilökortin myöntämisestä siinä tapauksessa, että hakija kieltäytyy 9 a §:ssä tarkoitetusta sormenjälkien ottamisesta ei ole asianmukainen. Koska henkilökortti ilman matkustusoikeutta ei esitysluonnoksen perusteella edellytä hakijan sormenjälkien ottamista, tulisi sääntelyä esityksen jatkovalmistelussa kehittää niin, että mainittu asia ilmenisi yksiselitteisesti. Tällöin myös muun sääntelyn suhteen epämääräinen ja ristiriitainen 17 §:n 5 momentin säännös tulisi poistaa.

Ulkoministeriö puolestaan totesi lausunnossaan, että se pitää tarkoituksenmukaisena, että henkilökorttilakiin ehdotetaan otettavaksi sääntely myös silloin, kun henkilö kieltäytyy antamasta sormenjälkiään. Tällöin henkilölle voidaan myöntää matkustusoikeudeton henkilökortti. Tällainen tilanne voisi olla esimerkiksi, että henkilö tarvitsee henkilöllisyyttä osoittavan asiakirjan asioidakseen maan paikallisissa viranomaisissa, mutta ei halua antaa sormenjälkiään.

Finanssiala ry totesi lausunnossaan, että jos henkilökortin hakija ei suostu antamaan sormenjälkiään ja näin ollen saa henkilökortin, jolla ei ole matkustusoikeutta, se ei aiheuta ongelmia asiakkaaksiottotilanteissa. Jos vuoden mittaisia määräaikaista henkilötodistuksia olisi asiakkailla suuria määriä, niin se toisi omia haasteita asiakasrekistereihin ja siihen vaatimukseen, että pankilla pitää olla rekisterissään kuva voimassa olevasta henkilöllisyystodistuksesta.

### 3.5 Täsmennysesityksiä henkilökorttilain ja passilain säännöksiin

Poliisihallitus ja Sisä-Suomen poliisilaitos on kiinnittänyt huomiota täsmennystarpeeseen henkilökorttilaissa ja passilaissa tarkoitettujen sähköistä asiointia koskeviin pykäläehdotuksiin (ehdotettu henkilökorttilain 10 §:n 1 momentin 1 kohta ja ehdotettu passilain 6 b §:n 1 momentti). Täsmennys koski matkustusoikeudellista henkilökorttia. Jos kortti on myönnetty matkustusoikeudettomana ja sormenjäljet on tuhottu ei seuraavaa passia tai henkilökorttia voida myöntää kevennyksessä menettelyssä matkustusoikeudettoman henkilökortin perusteella, koska sormenjälkiä ei ole rekisteröity.

Hämeen poliisilaitos totesi lausunnossaan, että henkilökorttilaissa pitäisi olla siirtymäaika siten, että myönnetyt henkilökortit lakkaavat olemasta voimassa niiden voimassaoloajan päätyttyä.

### 3.6 Muissa poliisin lakisäätöissä tehtävissä käsiteltävien henkilötietojen poistaminen

Hallituksen esitysluonnokseen perustuen kaikilta henkilökortin hakijoilta otetaan sormenjäljet, jos sille ei ole ehdotetun henkilökorttilain 9 a §:n 2 momentin 2 kohdassa tarkoitettua estettä tai hakija on alle 12-vuotias. Ilman matkustusoikeutta olevasta henkilökortista säädetään voimassa olevan henkilökorttilain 17 §:ssä. Henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa annettuun lakiin ehdotetaan lisättäväksi sääntely, jonka mukaan henkilökorttilain 17 §:n 3 momentissa tarkoitettussa tilanteessa sormenjälkitiedot poistettaisiin viimeistään 30 vuorokauden kuluttua tiedon merkitsemisestä.

Oikeusministeriö totesi, että pitää kyseenalaisena arkaluonteisten henkilötietojen keräämistä sillä perusteella, ettei myönnettävän asiakirjan tyyppi ole tiedossa. Hakijalta otettaisiin siis turhaan sormenjäljet silloin, kun hänen on tarkoitus hankkia henkilökortti ilman matkustusoikeutta.

Poliisihallitus puolestaan kiinnitti huomiota perusteluihin ja totesi, että sellaisen henkilön, jolle myönnetään matkustusoikeudeton henkilökortti, sormenjäljet poistetaan 30 vuorokauden kuluttua niiden merkitsemisestä. Myöntämisajankohtaa on pidettävä perustellumpana vaihtoehtona, koska saattaa esiintyä tilanteita, joissa puuttuvan selvityksen takia päätöstä ei ole voitu tehdä ennen kuin on kulunut 30 vuorokautta sormenjälkien keräämisestä.

#### 4 Vaikutusarvioinneista

Valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan kyseessä ei ole vuoden 2021 valtion talousarvioesitykseen liittyvä niin sanottu budjettilakiesitys. Säädosmuutoksista aiheutuvat lisämenot voidaan kattaa sekä sisäministeriön että ulkoministeriön hallinnonaloilla täysimääräisesti perittävillä maksuilla. Kyseiset muutokset on huomioitava vuoden 2021 maksuasetuksia valmisteltaessa. Tulojen lisäystä ei ole mainittu esitysluonnoksessa.

Digi- ja väestötietovirasto totesi lausunnossaan, että lainmuutoksilla on vaikutusta viraston toimintaan sen tuottaessa jatkossa henkilökortin tekniseen osaan talletettujen tietojen aitouden ja eheyden varmistamiseen liittyvät sekä sormenjälkien lukemisessa tarvittavat varmenteet. Muutoksella on taloudellisia vaikutuksia myös henkilökortilla sijaitsevan kansalaisvarmenteen osalta. Muutos edellyttää henkilökortin teknisen osan merkittäviä muutoksia, joiden yhteentoimivuus kansalaisvarmenteen kanssa on testattava.

Hämeen poliisilaitos oli huolissaan poliisin resursseista käyntiasioinnin määrän kasvun ja sormenjälkien ottamisesta aiheutuvan lisätyön johdosta.