

## Lausunto

14.8.2020

VN/16812/2020  
VN/16812/2020-OM-4

Sisäministeriö

Viite: SMDno-2020-202

**Oikeusministeriön lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi 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**

Sisäministeriö on pyytänyt oikeusministeriöltä lausunnon luonnoksesta hallituksen esitykseksi 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. Muutoksilla täydennettäisiin 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). Henkilökorttilakiin kaavaillaan lisättäväksi sormenjälkien tallettaminen henkilökorttirekisteriin. Oikeusministeriö toteaa lausuntonaan seuraavan.

**Tietosuoja sääntelystä**

Henkilökorttilain 31 §:n 1 momenttiin lisättäisiin uusi 4 kohta, jossa säädettäisiin, että henkilökortinhakijalta henkilökortin hakutilanteessa otetut sormenjäljet tallennettaisiin henkilökorttirekisteriin. Voimassa olevan henkilökorttilain 31 §:n 2 momentin mukaisesti rekisterin tietojen käytöstä säädetään henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa annetun lain 11–15 §:ssä. Sormenjälkien lisääminen henkilökorttirekisteriin ei edellytä perusteluiden mukaan muutoksia voimassa olevaan poliisin henkilötietolain 11 ja 12 §:ään. Esitysluonnoksessa todetaan, että mainituissa pykälissä tarkoitettujen henkilötietojen käsittely perustuu yleisen tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan c alakohtaan, jonka mukaan käsittely on lainmukaista, kun se on tarpeen rekisterinpitäjän lakisääteisen velvoitteen noudattamiseksi. Poliisin henkilötietolain 15 §:ssä säädetään erikseen erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien tietojen käsittelystä. Erityisten henkilötietoryhmiin kuuluvien tietojen käsittely, joihin sormenjälkitiedot kuuluvat, on katsottu perustuvan tietosuoja-asetuksen 9 artiklan 2 kohdan g alakohtaan, jonka mukaan erityisiä henkilötietoryhmiä voidaan käsitellä, kun käsittely on tarpeen tärkeää yleistä etua koskevasta syystä unionin oikeuden tai jäsenvaltion lainsäädännön nojalla.

Oikeusministeriöllä ei ole huomauttamista poliisin henkilötietolain puitteissa tapahtuvan henkilötietojen käsittelyn tietosuoja-asetuksen mukaisista oikeusperusteista, mutta sen sijaan vaikuttaa siltä, ettei esitysluonnoksessa ole arvioitu, mihin tietosuoja-asetuksen säännökseen henkilökorttilain 31 §:n 1 momentin uusi 4 kohta perustuisi. Esitysluonnoksessa todetaan ainoastaan, että EU:n ID-asetus ei anna oikeusperustaa kansallisen tason tietokantojen perustamiselle tai ylläpitämiselle biometristen tietojen tallentamista varten jäsenvaltioissa.

Tietosuoja-asetuksen mukainen kansallinen liikkumavara pohjautuu keskeisiltä osin 6 artiklan 1 kohdan c ja e alakohtiin, eli tilanteisiin, joissa henkilötietojen käsittely perustuu rekisterinpitäjän lakisääteiseen tehtävään (c alakohta) tai jos se on tarpeen yleistä etua koskevan tehtävän

Postiosoite Postadress Postal Address Oikeusministeriö	Käyntiosoite Besöksadress Office	Puhelin Telefon Telephone	Faksi Fax Fax	s-posti, internet e-post, internet e-mail, internet
PL 25 00023 Valtioneuvosto	Eteläesplanadi 10 Helsinki	0295 16001 +358 295 16001	09 1606 7730 +358 9 1606 7730	oikeusministerio@om.fi oikeusministerio.fi

suorittamiseksi tai rekisterinpitäjälle kuuluvan julkisen vallan käyttämiseksi (e alakohta) ja erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien tietojen osalta 9 artiklan 2 kohdan eräisiin alakohtiin. 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. Perustuslakivaliokunta on lausuntokäytännössään pitänyt tärkeänä, että siltä osin kuin EU:n lainsäädäntö edellyttää kansallista sääntelyä tai mahdollistaa sen, tätä kansallista liikkumavaraa käytettäessä otetaan huomioon perus- ja ihmisoikeuksista seuraavat vaatimukset. Valiokunta on tämän johdosta painottanut, että hallituksen esityksessä on erityisesti perusoikeuksien kannalta merkityksellisen sääntelyn osalta syytä tehdä selkoa kansallisen liikkumavaran alasta (esim. PeVL 1/2018 vp, s. 3). 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.

Tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 3 kohdan ja 9 artiklan 2 kohdan g alakohdan mukaisesti perusvaatimuksena tällaiselle liikkumavaran puitteissa annettavalle lainsäädännölle on, että sen on täytettävä yleisen edun mukainen tavoite ja sen on oltava oikeasuhtainen sillä tavoiteltuun oikeutettuun päämäärään nähden. Esitysluonnoksessa perustellaan sormenjälkien rekisteröintiä muun muassa sillä, että näin mahdollistettaisiin henkilökorttilain 9 §:ssä säädetyn henkilökortin hakemisen turvallisuus ja henkilöllisyyden luotettava varmistaminen asiakirjan myöntämisprosessissa. Lisäksi muita toteuttamisvaihtoehtoja tarkastelevassa kappaleessa todetaan, että valmistelun aikana on tehty vertailu sen välillä, mennäänkö sormenjälkien tallettamisella henkilökorttirekisteriin pidemmälle kuin se on tarpeen edellä esitettyjen tavoitteiden saavuttamiseksi matkustusasiakirjan luotettavuuden ja turvallisuuden takaamiseksi ja tällöin harkittavaksi on tullut vaihtoehto, että sormenjälkiä ei tallennettaisi henkilökorttirekisteriin. Tarkastelussa on kuitenkin tultu siihen johtopäätökseen, että sillä olisi poliisille toiminnallisia vaikutuksia, mitkä heijastaisivat kustannuksia lisäävänä henkilöstötarpeena.

Oikeusministeriö huomauttaa, että säätämisen tarve tärkeää yleistä etua koskevasta syystä ja käsittelyn oikeasuhtaisuus tavoitteeseen nähden tulee arvioida ja perustella kunkin erityislain säätämisen yhteydessä nimenomaan tietosuoja-asetuksen vaatimukset huomioiden. Tältä osin kyse ei ole tavanomaisesta lainsäätäjän harkinnasta, vaan se liittyy tietosuoja-asetuksen oikeudellisesti velvoittavan vaatimuksen toteuttamiseen (ks. HaVM 13/2018 vp).

Kansallista henkilötietojen käsittelyä koskevaa erityissääntelyä suunniteltaessa tulee ottaa huomioon myös tietosuoja-asetuksen tietosuojaperiaatteet. Nyt tarkasteltavassa esitysluonnoksessa huomio kiinnittyy etenkin tietosuoja-asetuksen 5 artiklan 1 kohdan b alakohdassa säädettyyn käyttötarkoitussidonnaisuuden periaatteeseen, jonka mukaan henkilötiedot tulee kerätä tiettyä, nimenomaista ja laillista tarkoitusta varten eikä niitä saa käsitellä myöhemmin näiden tarkoitusten kannalta yhteensopimattomalla tavalla. Siinä tapauksessa, että viranomaisen katsottaisiin käsittelevän henkilötietoja sellaisia tarkoituksia varten, jotka eivät ole yhteensopivia sen tarkoituksen kanssa, jota varten tiedot on alun perin kerätty, voidaan kansallisella lailla säätää poikkeuksista tähän periaatteeseen tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 4 kohdan perusteella. Tällöin on varmistuttava, että tietojen luovuttamista koskeva sääntely täyttää kyseisen artiklan mukaiset vaatimukset eli sääntelyn on oltava välttämätöntä demokraattisessa yhteiskunnassa ja oikeasuhteinen toimenpide tietosuoja-asetuksen 23 artiklan 1 kohdan tavoitteiden turvaamiseksi.

Oikeusministeriö katsoo, että esitysluonnoksessa tarkoitettua sormenjälkien rekisteröintiä ja niiden mahdollista alkuperäisestä käyttötarkoituksesta poikkeavaa käsittelyä tulisi tarkastella ja perustella asian jatkovalmistelussa huomioiden kyseinen tietosuoja-asetuksen sääntely.

Toisekseen oikeusministeriö kiinnittää huomiota suunniteltuun poliisin henkilötietolain 38 §:n 2 momentin uuteen 7 kohtaan tietosuoja-asetuksen 5 artiklan 1 kohdan c alakohdan tietojen minimointi -periaatteen näkökulmasta. Periaatteen kannalta on oleellista arvioida, voitaisiinko samaan lopputulokseen päästä käsittelemällä henkilötietoja vähemmän, eli tässä tapauksessa tallentamatta sormenjälkiä rekisteriin.

Kansallista tietosuojaa koskevaa erityislainsäädäntöä arvioitaessa on otettava huomioon perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön asettamat reunaehdot. 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.

Perustuslakivaliokunta on tietosuoja-asetuksen voimaantulon jälkeen ottanut nimenomaisesti kantaa yksityiskohtaisen sääntelyn tarpeeseen arkaluonteisten henkilötietojen ja perusoikeusherkän sääntelykontekstin osalta. Toisaalta perustuslakivaliokunta on katsonut myös yleisemmin, että sääntelyn tarvetta olisi tarkasteltava tietosuoja-asetuksen valossa tapauskohtaisesti, kiinnittäen huomiota asetuksessa omaksuttuun riskiperusteiseen lähestymistapaan (ks. erityisesti PeVL 14/2018 vp). Tämä tarkoittaa, että mitä korkeampi riski käsittelystä aiheutuu luonnollisen henkilön oikeuksille ja vapauksille, sitä perustellumpaa on yksityiskohtainen sääntely.

Oikeusministeriö lausuu, että säätämisyjärjestysperusteluita tulisi täydentää ottamalla huomioon perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntö henkilötietojen käsittelyä koskevan erityissääntelyn välttämättömyydestä ja sääntelyn yksityiskohtaisuudesta.

### **Henkilökortin tekninen osa ja sen sisältö**

Henkilökorttilain 5 §:n 1 momenttiin kaavaillaan lisättäväksi ”kansalaisvarmenteisiin liittyvät muut välttämättömät tiedot”. Säännöksen perustelujen mukaan henkilökortin sirulle talletetaan muutakin kuin kansalaisvarmenteet, kuten kansalaisvarmenteisiin liittyvät avaimet ja muut tekniset tiedot. Oikeusministeriö pitää toivottavana, että perusteluja voitaisiin kirjoittaa auki yksityiskohtaisemmin (mitä ovat muut välttämättömät tekniset tiedot).

### **Sisäministeriön päätös lukuoikeuksien myöntämisestä ulkomaan viranomaiselle ja niiden peruuttamisesta**

Kaavaillun henkilökorttilain uuden 5 a §:n 5 momentin mukaan sisäministeriö päättäisi (sormenjälkien ja kasvokuvan) lukuoikeuksien myöntämisestä ulkomaan viranomaiselle ja niiden peruuttamisesta. Säännöskohtaisissa perusteluissa kaavailtua sääntelyä ei selitetä, jolloin lukuoikeuksien myöntämisen konteksti jää hämäräksi. Oikeusministeriön mielestä esityksestä tulisi ilmetä lukuoikeuksien myöntämisen kontekstin (miksi myönnetään ja tarkemmin minkälaisille ulkomaan viranomaisille) ohella ainakin, onko päätöksessä kyse hallintolain (434/2003) mukaisesta hallintopäätöksestä. Auki 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 esittää esityksen jatkovalmistelussa selvitettäväksi – päätöksen yksittäistapauksellisuudesta tai yleisyydestä riippuen – tulisiko päätös tietojen antamisesta ja tuollaisen päätöksen peruuttamisesta tehdä asetustasoisella säädöksellä.

### **Ulkoministeriön vastuu talletettujen tietojen suojaamisesta**

Kaavaillun henkilökorttilain 5 b §:n 3 momentin mukaan ”Ulkoasiainministeriö vastaa 9 §:ssä tarkoitetun ulkomaan edustuston myöntämän henkilökortin tekniseen osaan talletettujen tietojen suojaamisesta 1 momentin mukaisesti.” Pykälän 1 momentin mukaisesti Poliisihallituksen olisi huolehdittava siitä, että henkilökortin tekniseen osaan talletetut tiedot suojataan tehokkaasti EU:n ID-asetuksessa ja sen soveltamiseksi annettujen säännösten mukaisesti tunkeutumista, luvatonta lukemista, muuttamista, käyttöä ja muuta luvatonta käsittelyä vastaan.

Pykälätekstien perusteella siis ulkoministeriö vastaisi osaltaan tietojen suojaamisesta sen kautta, miten Poliisihallituksen olisi huolehdittava tietojen suojaamisesta. Toimivaltaisen viranomaisen vastuun osoittaminen viittaamalla toisen vastuuviranomaisen toimintaan ei oikeusministeriön näkemysten mukaan ole mahdollista. Sääntelyä tulisi esityksen jatkovalmistelussa kehittää niin, että ulkoministeriön vastuu tietojen suojaamisesta ei sanamuodollisesti viittaa Poliisihallitukseen. Oikeusministeriö kiinnittää huomiota myös siihen, että 5 b §:n 3 momenttia ei säännöskohtaisissa perusteluissa käytännössä ollenkaan tarkemmin perustella, vaan ainoastaan toistetaan pykälään tarkoitettu säännös.

## Sormenjälkien ottaminen

Kaavaillon henkilökorttilain 9 a §:n perusteella sormenjälkien ottaminen henkilökortin saamiseksi olisi pääsääntö, josta voitaisiin poiketa silloin, jos 1) hakija on alle 12 –vuotias, tai 2) sormenjälkiä ei saada iän, vamman, sairauden, fyysisen esteen tai muun vastaavan syyn vuoksi.

Henkilökorttilain 17 §:ssä säädettäisiin erikseen henkilökortista ilman matkustusosoikeutta. Hakijalle voitaisiin myöntää henkilökortti, jota ei voida käyttää matkustusasiakirjana, mutta jota voidaan käyttää sähköisessä asioinnissa. Kaavaillon 17 §:n 5 momentin mukaan henkilökortti ilman matkustusosoikeutta voidaan myöntää myös, jos hakija kieltäytyy 9 a §:ssä tarkoitetusta sormenjälkien ottamisesta.

Esitysluonnoksessa (s. 32) henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa annettua lakia koskevan 38 §:n perusteluissa todetaan, että myönnettävän asiakirjan tyyppi ei ole tiedossa, kun hakija tekee hakemuksen, mistä johtuen kaikilta henkilökortin hakijoilta otetaan sormenjäljet. Koska sormenjälkien ottaminen liittyy erityisesti matkustusosoikeuteen eikä jälkiä talleteta myöskään matkustusosoikeudettoman henkilökortin sirulle, on perusteltua, että niitä ei myöskään säilytetä henkilökorttirekisterissä.

Oikeusministeriö 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 matkustusosoikeutta.

Esitysluonnoksen 17 §:n 5 momenttiin kaavailtu säännös henkilökortin myöntämisestä siinä tapauksessa, että hakija kieltäytyy 9 a §:ssä tarkoitetusta sormenjälkien ottamisesta ei oikeusministeriön mielestä ole asianmukainen. Koska henkilökortti ilman matkustusosoikeutta 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.

Kaavaillon 9 a §:n 3 momentin mukaan hakijan olisi pyydettyä esitettävä luotettava selvitys syystä, joka estää sormenjälkien ottamisen, sekä arvio syyn kestosta. Tätä säännöstä ei mainita säännöskohtaisissa perusteluissa lainkaan, vaan perusteluissa 3 momentilla viitataan sormenjälkien tallettamiseen, joka esitysluonnoksen pykäläteksteissä on 9 a §:n 4 momentti. Jatkovalmistelussa tulisi huolehtia, että kaavailtu 9 a §:n 3 momentti perustellaan säännöskohtaisissa perusteluissa.

## Sormenjälkien ottamista koskeva asetuksenantovaltuus

Kaavaillon henkilökorttilain 9 a §:n 5 momentin nojalla tarkempia säännöksiä sormenjälkien ottamisesta voitaisiin antaa sisäministeriön asetuksella. Säännöksen perustelujen mukaan ”Sormenjälkien ottamisesta voitaisiin säätää tarkemmin sisäministeriön asetuksella. Asetuksella voitaisiin säätää tarvittavista, lähinnä teknisluonteisista, sormenjälkien ottamiseen liittyvistä seikoista.” Oikeusministeriö toteaa arkaluonteisten henkilötietojen käsittelyn asiayhteys korostetusti huomioon ottaen, että ministeriön asetuksella voidaan säätää tarvittaessa ainoastaan teknisluonteisista seikoista.

## Muita huomioita

Ulkoasiainministeriö on nykyään ulkoministeriö.

Ylijohtaja

Johanna Suurpää

Lainsäädäntöneuvos

Veli-Pekka Hautamäki

Jakelu Sisäministeriö

Tiedoksi Kansliapäällikkö Pekka Timonen  
Valtiosihteeri Malin Brännkärr  
Lainsäädäntöjohtaja Susanna Siitonen



VALTIONEUVOSTO  
STATSRÅDET  
FINNISH GOVERNMENT

**Asiakirjan sähköinen allekirjoitus**  
**Elektronisk underskrift av dokument**  
**Electronic signature of a document**

**Asia / Sak / Case:**

VN/16812/2020

VN; Sisäministeriön lausuntopyyntö hallituksen esityksestä eduskunnalle laeiksi henkilökorttilain, passilain 5 ja 6 b §:

**Asiakirja / Dokument / Document:**

VN/16812/2020-OM-4

Oikeusministeriön lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi laeiksi henkilökorttilain, passilain 5 ja 6 b §:n, henki

**Allekirjoitukset / Underskrifter / Signatures:**

Allekirjoittaja Undertecknare Signed by	Allekirjoituspäivämäärä Datum för underskrift Date of signature	Varmenteen myöntäjä Certifikatutfärdare Certificate issued by
Hautamäki Veli-Pekka 91229671L	2020-08-14T07:48:01	C=FI, O=Vaestorekisterikeskus CA, OU=Organisaatiovarmenteet, CN=VRK CA for Organisational Certificates - G3\ OK
Suurpää Helka 91175671N	2020-08-14T15:11:26	C=FI, O=Vaestorekisterikeskus CA, OU=Organisaatiovarmenteet, CN=VRK CA for Qualified Certificates - G2\ OK

**Sähköinen varmennetieto / Elektronisk certifikatuppgift / Electronic certificate information:**

a8976e362349296e9c5391b828289eb48c314edfd3a6add9ef26fb51262f4cf7