

GRUNDLAGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 47/2010 rd

Regeringens proposition med förslag till lagar om ändring av utlänningslagen, lagen om utlän- ningsregistret och hittegodslagen

Till förvaltningsutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 8 september 2010 en proposition med förslag till lagar om ändring av utlänningslagen, lagen om utlänningsregistret och hittegodslagen (RP 104/2010 rd) till förvaltningsutskottet för beredning och bestämde samtidigt att grundlagsutskottet ska lämna utlåtande i ärendet till förvaltningsutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- lagstiftningsråd Jutta Gras och överinspektör Elina Setälä, inrikesministeriet
- specialmedarbetare Leena Vettenranta, justitieministeriet
- överinspektör Heikki Huhtiniemi, dataombudsmannens byrå
- juris licentiat Mikael Koillinen
- professor Olli Mäenpää
- professor Tuomas Ojanen
- professor (emeritus) Teuvo Pohjolainen.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att biometriska kännetecken införs i uppehållstillstånd enligt kraven i EU:s uppehållstillståndsförordning. Reformen kräver ändringar i utlänningslagen, lagen om utlänningsregistret och hittegodslagen.

Fingeravtrycken av dem som ansöker om uppehållstillstånd och av familjemedlemmar till unionsmedborgare som ansöker om uppehållstillståndskort ska lagras i ett chip på kortet. Där lagras också en ansiktsbild och andra uppgifter som finns i uppehållstillståndets maskinläsbara fält.

De fingeravtryck som tagits för uppehållstillstånd föreslås bli lagrade i utlänningsregistret. Fingeravtrycksuppgifterna i utlänningsregistret

får användas för att fastställa en persons identitet och bara när det behövs för att fastställa uppehållstillståndets autenticitet och verifiera innehavarens identitet. Dessutom får polisen använda fingeravtrycken för att identifiera ett offer för en naturkatastrof, storolycka eller någon annan katastrof eller för ett brott eller ett offer som annars inte kunnat identifieras. Till denna del svarar ändamålet med fingeravtrycken mot ändamålet med fingeravtryck som tagits för pass enligt 16 § i lagen om behandling av personuppgifter i polisens verksamhet.

Lagarna avses träda i kraft senast i maj 2011.

I motiven till lagstiftningsordningen bedöms lagstiftningsens förhållande till utläningar mot

grundlagens 6 § om jämlikhet och 9 § 4 mom. om rätten för utlänningar att resa in i Finland och vistas i landet. Bestämmelsen om att ta fingeravtryck bedöms mot grundlagens 7 § som skyddar den personliga integriteten och 10 § 1 mom. som skyddar privatlivet. Bestämmelserna om att re-

gistrera och använda fingeravtryck anses svara mot bestämmelserna i passlagen, som stiftats med grundlagsutskottets medverkan (GrUU 14/2009 rd). Regeringen har den uppfattningen att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Bedömningens utgångspunkter

Propositionens huvudsakliga syfte är att införa uppehållstillståndskort med biometriska kännetecken för att uppfylla kraven i EU:s ändrade förordning om uppehållstillstånd. Det handlar först och främst om att införliva en direkt tillämplig EU-förordning med nationell lagstiftning genom hänvisningar och materiella bestämmelser. I lagförslagen ingår dessutom en del bestämmelser som grundar sig på nationella beslut, bland dem bestämmelser med betydelse för de grundläggande fri- och rättigheterna, som registrering av fingeravtryck i utlänningsregistret och användning av fingeravtrycksuppgifter för något annat ändamål än det som de samlas in och registreras för.

Grundlagsutskottet ser i sitt utlåtande GrUU 14/2009 rd på en rad mycket likartade bestämmelser om registrering av en persons fingeravtryck i passregistret i samband med ansökan om pass och användning av sådana fingeravtrycksuppgifter för något annat ändamål än vad de samlats in och registrerats för. Det bedömde då frågan om en storskalig registrering och användning av fingeravtrycksuppgifter mot bestämmelser och föreskrifter i 10 § 1 mom. i grundlagen, artikel 8 i Europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna, artikel 8 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna och Europarådets konvention från 1981 om skydd för enskilda vid automatisk databehandling av personuppgifter. Samma bedömning gäller i långa stycken också de föreslagna bestämmelserna här.

Registrering av fingeravtrycksuppgifter i utlänningsregistret

Enligt 3 b § 1 mom. i lagförslag 2 ska fingeravtryck som tas för en ansökan om uppehållstillstånd, uppehållstillståndskort och uppehållskort för unionsmedborgares familjemedlem införas i delregistret för ansökningsärenden.

Grundlagsutskottet framhöll i samband med förslaget till passlag att det kunde finnas allvarliga risker för informationssäkerheten och missbruk av uppgifter med den föreslagna exceptionellt omfattande databasen för biometriska kännetecken och att det i sista hand kan vara ett hot mot skyddet för en persons identitet. Det var en av orsakerna till att utskottet inte ansåg en registrering av fingeravtryck i passregistret helt nödvändig och proportionerlig med tanke på argumenten för att inrätta det föreslagna registret. Utskottets slutsats var inte att det direkt stod i strid med grundlagen att inrätta registret, men det uppmanade i alla fall förvaltningsutskottet att allvarligt överväga att stryka bestämmelserna om registrering av uppgifter, åtminstone om informationssäkerheten vid den tidpunkt då registret tas i bruk inte har nått den höga nivå som krävs. Men det gjorde utskottet inte när propositionen behandlades i riksdagen (se FvUB 9/2009 rd).

Utlänningsregistrets fingeravtrycksregister är inte i samma storlekskategori som passregistrets databas, som fingeravtrycken från nästan alla finska vuxna med tiden samlas i. Men riskerna är desamma. Av skäl som har med skyddet för privatlivet och personuppgifter att göra finns det därför all anledning att vara förbehållsam också mot den föreslagna registreringen av uppgifter.

Användning av fingeravtrycksuppgifter för andra ändamål än de som uppgifterna har samlats in och registrerats för

Uppgifter som ska registreras i utlänningsregistret. Migrationsverket, polisen, gränskontrollmyndigheten och Finlands utlandsbeskickningar får utifrån 3 b § i lagförslag 2 använda fingeravtryck som införs i delregistret för ansökningsärenden för att fastställa ett uppehållstillståndskorts autenticitet och verifiera identiteten hos innehavaren till ett uppehållstillstånd inom ramen för befogenheterna för ändamålen i 2 §. Befogenheterna gäller i första hand behandling av, beslut om och kontroll av ärenden som har med utlänningsars inresa och utresa och förvärvsarbete att göra. Användningen av uppgifterna har ett nära samband med ändamålet för att samla och registrera uppgifterna och är inget problem med tanke på principen att skyddet av privatlivet och personuppgifter ska beaktas i ändamålet. Utskottet påpekar ändå att bestämmelsen måste tolkas snävt på grund av principen om ändamålsbundenhet. Det betyder bl.a. att fingeravtrycksuppgifterna inte kan vara allmänt tillgängliga i polisens operativa uppdrag (jfr GrUU 14/2009 rd).

Polisen har dessutom rätt att använda registrerade fingeravtrycksuppgifter på det sätt som föreskrivs i 16 a § i lagen om behandling av personuppgifter i polisens verksamhet. Följaktligen kan fingeravtrycksuppgifter bara användas om det är nödvändigt för att identifiera ett offer för en naturkatastrof, storolycka eller någon annan katastrof eller för ett brott eller ett offer som annars inte kunnat identifieras.

Bestämmelsen i lagen om behandling av personuppgifter i polisens verksamhet formulerades efter grundlagsutskottets krav att den bör strykas eller preciseras väsentligt (GrUU 14/2009 rd). Utskottet ansåg då att det med omfattande register för biometriska kännetecken är skäl att förhålla sig negativ till att uppgifterna används för ändamål som ligger utanför det som de egentligen samlats in och registrerats för. I så fall kan bara exakt avgränsade och mycket små undantag göras från ändamålsbundenheten. Bestämmelserna får inte leda till att någon annan

verksamhet än den som är förknippad med det ursprungliga ändamålet blir det huvudsakliga eller ens ett viktigt ändamål.

Grundlagsutskottet har inte tidigare gjort någon särskild bedömning av 16 a § i lagen om behandling av personuppgifter i polisens verksamhet som den då formulerades i förvaltningsutskottet (se FvUB 9/2009 rd). Att fingeravtrycksuppgifter i passregistret får användas för att identifiera ett offer som annars inte kan identifieras kan ses som ett sådant exakt avgränsat och obetydligt undantag från ändamålsbundenheten som utskottet krävt. Det betyder samtidigt att hänvisningen i 3 b § 3 mom. till 16 a § i den nämnda lagen inte strider mot grundlagen. Utskottet framhåller att utlämnande av uppgifter till utlandet måste bedömas på samma premisser som utlämnande i eget land (GrUU 51/2002 rd). I den fortsatta behandlingen av ärendet gäller det att försäkra sig om att det i lagstiftningen finns behöriga bestämmelser om att lämna fingeravtrycksuppgifter vidare (jfr 37 § 6 mom. i lagen om behandling av personuppgifter i polisens verksamhet).

Uppgifter som registreras med stöd av 131 § i utlänningslagen. Det framgår av propositionens motivering (s. 24) att fingeravtryck som tagits av en utlännings enligt 131 § 1 mom. i utlänningslagen och som registrerats i polisens register enligt 2 mom. får användas i betydligt större omfattning än fingeravtrycksuppgifterna i passlagen eller de fingeravtrycksuppgifter som enligt det föreliggande förslaget ska registreras i utlänningsregistret. Det beror på att 16 §, inte 16 a §, i lagen om behandling av personuppgifter i polisens verksamhet tillämpas på fingeravtryck som registrerats utifrån 131 § i utlänningslagen. Det betyder rent praktiskt — som det konstateras i motiven — att fingeravtrycksuppgifter enligt 131 § numera också får användas till exempel för att hindra eller utreda brott.

Enligt 131 § i utlänningslagen får fingeravtryck tas "för identifiering och registrering". I motiven (s. 24) sägs det primära syftet vara att förhindra missbruk i samband med asylbestämmelserna och att någon uppträder med falsk

identitet. Den gällande lagstiftningen tillåter således att fingeravtrycksuppgifter i stor omfattning och helt klart används för ändamål som inte motsvarar syftet med att samla in och registrera dem. Som utskottet ser det är det helt klart att det inte handlar om sådana exakt avgränsade och obetydliga undantag från ändamålsbundenheten som det förutsatt i sådana fall. Dessutom förefaller bestämmelserna suspekta med beaktande av jämlikhetsbestämmelserna i 6 § i grundlagen i och med att de riktar sig mot vissa grupper av utlänningar. Därför behöver 131 § i utlänningslagen kompletteras med en bestämmelse om att användningen av fingeravtryck begränsas uteslutande till ändamål som svarar mot det ändamål som de samlats in och registrerats för. Ett sådant ändamål kan i sig ha samband med att hindra och utreda exakt angivna brott, men bara i den omfattningen som verksamheten har ett nära samband med det ursprungliga insamlings- och registreringsändamålet. Vad gäller andra ändamål

är det möjligt att hänvisa till 16 a § i lagen om behandling av personuppgifter i polisens verksamhet. Om lagförslag 1 ändras på detta sätt kan det behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Utskottet påpekar att ändringen betyder att 16 § i lagen om behandling av personuppgifter i polisens verksamhet inte längre tillämpas på användning av fingeravtrycksuppgifterna. Den ovan beskrivna ändringen kan också göras genom ändring av lagen om behandling av personuppgifter i polisens verksamhet, om det visar sig vara lagstiftningstekniskt mer motiverat.

Utlåtande

Grundlagsutskottet anser

att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning, men lagförslag 1 bara om utskottets konstitutionella invändningar mot 131 § beaktas på behörigt sätt.

Helsingfors den 2 december 2010

I den avgörande behandlingen deltog

vordf. Jacob Söderman /sd
medl. Tuomo Hänninen /cent
Ulla Karvo /saml
Elsi Katainen /cent
Esko Kiviranta /cent
Kari Kärkkäinen /kd

Mikaela Nylander /sv
Johanna Ojala-Niemelä /sd
Tuula Peltonen /sd
Veijo Puhjo /vänst
Tuulikki Ukkola /saml
ers. Heli Järvinen /gröna.

Sekreterare var

utskottsråd Petri Helander.